

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA
2006

godište III
Zagreb, 2007.

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

IZDAVAČ / PUBLISHER

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO /
CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

ZA NAKLADNIKA

TIHOMIR CIPEK

UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD

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

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

ZDRAVKO PETAK

TAJNICA UREDNIŠTVA

ANA PAŽANIN

PRIJEVOD SAŽETAKA NA ENGLSKI

DAVOR STIPETIĆ

LEKTORICA

JASMINA HAN

KOREKTOR

DAMJAN LALOVIĆ

LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE

FABULA NOVA, Zagreb (GORAN GRČIĆ)

NAKLADA

600 kom

TISAK

DENONA, Zagreb

OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN

International Political Science Abstracts / Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 40 kuna. Članovi Hrvatskog politološkog društva *Anale* dobivaju besplatno.

Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: zpetak@fpzg.hr ili anapaza@yahoo.com

Sadržaj

STANJE DISCIPLINE: TEORIJE TRANSFORMACIJE

- Wolfgang Merkel, Nasuprot svakoj teoriji: brza konsolidacija demokracije u Srednjoistočnoj Europi 7

KOMPARATIVNA POLITIKA I POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAVI

- Mirjana Kasapović, Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja 27
- Davor Boban, Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj 55
- Tomislav Bonić, Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke 83

EUROPSKA DEMOKRACIJA I EUROPSKI USTAV

- Edgar Grande, Iznova pronaći Europu: kozmopolitska vizija 105
- Davor Rodin, Buduća demokracija? 117
- Damir Grubiša, Kriza demokracije u Europi: između nacionalne države i europske vladavine 125
- Andrej Lukšič, Maja Bahor, Koncepti demokracije u Europskoj uniji 149
- Robert Podolnjak, Uzroci neuspjeha Europskog ustava iz perspektive ustavotvorstva 177

EUROPEIZACIJA I JAVNE POLITIKE

- Ivo Žanić, Izlazak EU iz jezičnog pata: Je li veza jezika i kulture supstancijalna ili akcidentalna? 209
- Mario Sošić, Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup 229
- Lars Johannsen, Europeizacija i implementacija u Sloveniji, Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj 247
- Tihomir Žiljak, Europski okvir za nacionalne obrazovne politike 261
- Eva Klemenčič, Građanski odgoj u Europskoj uniji: aspekti edukacije za demokraciju 283

NACIONALNI IDENTITET, EUROSKEPTICIZAM I DEMOKRACIJA

Sabrina Ramet, Srpska i hrvatska povijesna naracija	299
Nebojša Blanuša, Euroskepticizam: razine istraživanja i oblici iskazivanja	325

EUROPSKA UNIJA, MEDIJSKO KOMUNICIRANJE I E-VLADAVINA

Božo Skoko, Percepcija EU u hrvatskoj javnosti	349
Nives Miošić Lisjak, Koliko je "dobre vladavine" u hrvatskoj e-vladavini?	369
Uroš Pinterič, Novo upravljanje javnog sektora i elementi e-upravljanja u Sloveniji	403

STUDIJE

Radovan Pavić, Novi Rimland kao kontinuitet starog Rimlanda	417
Goran Gretić, Utemeljenje Kantove praktičke filozofije: konstrukcija i značenje djela "Utemeljenje za metafiziku čudoređa"	443
Ana Pažanin, Utjecaj prisilnih migracija na promjene ukupnog kretanja stanovništva ratom zahvaćenih županija Hrvatske	459
Davorka Budimir, Sociodemografska obilježja saborskih zastupnika i članova Vlade Republike Hrvatske 2000-2003.	483

OSVRTI

Tihomir Cipek, Poredak, konstitucionalizam, demokracija	501
---	-----

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2006.

Izvešće o radu Hrvatskog politološkog društva u 2006.	509
Izvešće o radu sekcije <i>Politolozi u obrazovanju</i>	511
Izvešće o radu sekcije <i>Politolozi u upravljanju</i>	513
Izvešće o radu znanstvene sekcije	515
Izvešće o radu sekcije za novinarstvo i odnose s javnošću	517

NOVE KNJIGE	521
--------------------	-----

*Stanje
discipline:
teorije
transformacije*

NASUPROT SVAKOJ TEORIJI: BRZA KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U SREDNJOISTOČNOJ EUROPI

Wolfgang Merkel

*Znanstveni centar za društveno
istraživanje, Berlin*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Autor polemizira s nekoć utjecajnim teorijama transformacije – najistaknutiji predstavnici kojih su Jon Elster i Claus Offe – koje su se temeljile na teoremu o tome kako je nemoguća istodobna uspješna privredna i politička – a negdje i državna – transformacija u Istočnoj Europi. Suprotno tim teorijama, u većini postkomunističkih država Istočne Europe demokracija se konsolidirala brzo. Tu postavku autor dokazuje mjereći konsolidiranost novih demokracija Bertelsmannovim indeksom transformacije (BTI) na četiri razine: na ustavnoj i predstavničkoj razini, te na razinama ponašanja aktera i političke kulture. Promašaje u analizi transformacijskih procesa pripisuje teorijama djelovanja koje su “tranzicijsku paradigmu” iz Južne Europe i Latinske Amerike naprosto presadile u Istočnu Europu. Teorije aktera su, pak, nastojale krajnje kompleksne promjene sustava u toj regiji izvesti iz vrlo formaliziranih i pojednostavnjenih konstelacija aktera, zanemarujući vrlo različite demokratizacijske potencijale pojedinih zemalja. U “teorijskom mraku” tako su ostale tri varijable – modernost, državnost i vanjski akteri – koje teorije modernizacije, teorije sustava i strukturalističke teorije stavljaju u središte svojih razmatranja, a koje su se pokazale iznimno važnima za razumijevanje transformacijskih procesa u Istočnoj Europi.

Ključne riječi teorije transformacije, “dilema istodobnosti”, demokratska konsolidacija, Bertelsmannov indeks transformacije, Istočna Europa

Uvod

Godine 1990. upravo su bile počele promjene sustava u Istočnoj Europi kad se pojavio članak pod naslovom “The

Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform”. Autor je bio nitko drugi do Jon Elster. Tome briljantnom teoretičaru bio je

dostatan kratak pogled na događaje da bi kompleksan povijesni proces sveo na jedan jednostavan pojam: nemogućnost! Nemogućnost uspješnih “holističnih reformi” (Wiesenthal, 1993) izvedena je iz nužnosti istodobne provedbe privrednih i političkih reformi. Kako su na poseban način međuovisne, nemogućnost, nužnost i istodobnost oblikovale su se u teorem koji je kao “dilema istodobnosti” (Offe, 1991) ostvario munjevit karijeru u društvenim znanostima. Teško da je neka analiza promjena sustava u Istočnoj Europi, koja nije navodila tu “dilemu”, bila (afirmativno) prihvaćena¹ i da nije tragala za potvrdom u empirijskim činjenicama. Teorijska elegancija bila je tako dojmlija da se teško moglo izbjeći sugestiji. Što je srž teorema?

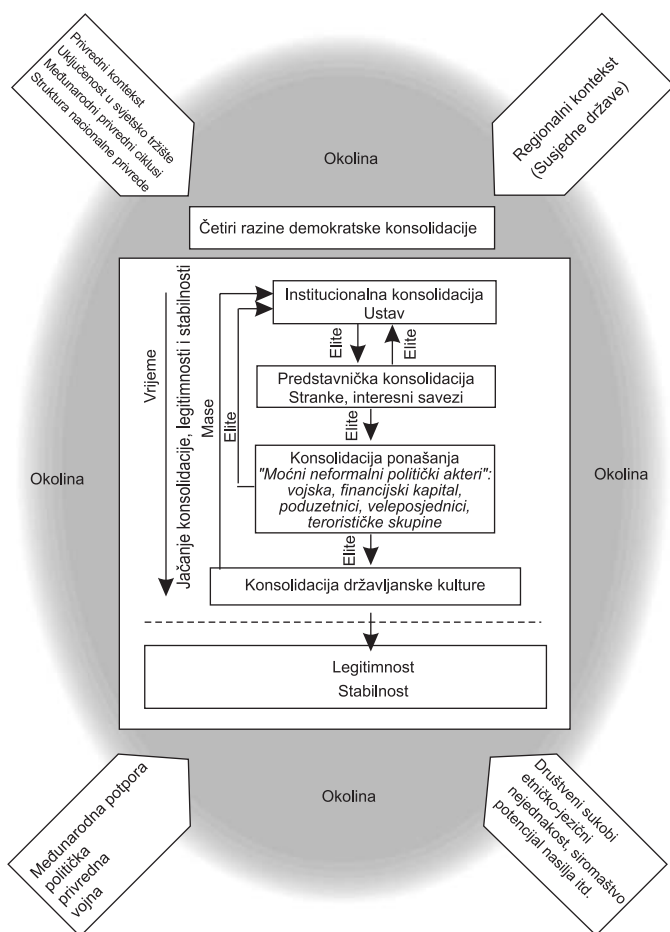
Prema preambuli teorema, transformacija komunističkih režima u Istočnoj Europi i državama sljednicama u Srednjoj Aziji kategorijalno se razlikuje od svih promjena sustava u prvom i drugom valu demokratizacije. Načelna razlika zasniva se na problematici istodobnog odvijanja dvaju, ako ne i triju procesa transformacije: političke transformacije (prijelaza iz diktature u demokraciju), privredne transformacije (promjene zapovjedne u tržišnu privredu) i – u nekim slučajevima – državne transformacije (novoga utemeljenja ili obnove nacionalnih država). U postkomunističkim promjenama sustava imali bismo posla s procesima transformacije koji su u normalnome zapadnoeuropskom slučaju tekli evolutijski, konzekutivno i stoljećima. U Istočnoj Europi oni su se pak stopili u jedan politički projekt što su ga ciljno

koncipirali političari, koji su ga trebali i ostvariti u kratkom roku. Za takvu nakanu nema ni historijskih uzora ni dobrohotne pobjedničke okupacijske sile koja bi “izvanjski” oktroirala rješenje načelnih teritorijalnih, ustavnih i privrednih pitanja, kao što se dogodilo u drugom valu demokratizacije u Njemačkoj i Japanu.

Jednostavan zbroj triju problema – tvorbe (nacionalne) države, demokratizacije i prestrukturiranja privrede – već odavno ne objašnjava pravu srž dileme o postkomunističkoj transformaciji. A ona je u tome da su sve tri sfere slijedile logiku vlastitog razvoja s jedne strane, ali su bile i vrlo međuovisne s druge strane. Međuovisnost i vlastita logika lako bi, pod diktatom istodobnosti, mogle dovesti do interferencije ili čak do “učinaka uzajamne opstrukcije” (Offe, 1991: 283) triju “procesa naknadne modernizacije” koji, u krajnjem slučaju, poprimaju oblik dileme. Nužan je zaključak kako se može očekivati da će konsolidacija demokracije u Istočnoj Europi, kao i na cijelome postkomunističkom području, biti prekarna i da će očito potrajati dulje nego što je to bilo u promjenama sustava u pozadini kapitalizma u Južnoj Europi i Latinskoj Americi.

No na kraju desetljeća većina je istraživača transformacija bila suglasna da su se mnoge nove demokracije u Istočnoj Europi konsolidirale. Deset je zemalja naposljetku naplatilo svoje uspjehe u konsolidaciji članstvom u Europskoj Uniji 2004. i 2006. (Alber i Merkel, 2006). Philippe Schmitter i Carsten Schneider čak su ustvrdili da su zemlje srednjoistočne Europe i baltičke države konsolidirale svoje demokracije brže nego što se to zbilo u Latinskoj Americi ili Južnoj Europi. Je li

¹ Pisac ovih redaka nipošto iz toga ne isključuje sebe (Merkel, 1994, 1996).



Slika 1.
Višerazinski
model
demokratske
konsolidacije

Izvor: Merkel
(2007: 134).

© Merkel/Hauck

dakle teorija zakazala? Jesu li društveni znanstvenici opet pokazali da je njihova snaga u objašnjenju *ex-post*, a ne u predviđanju *ex-ante*? Na ta ću pitanja odgovoriti u četiri koraka:

- Koji se model demokratske konsolidacije pokazao posebno robusnim za objašnjenje?
- Koliko su se demokracije u Istočnoj Europi uistinu konsolidirale?
- Što se može reći o kvaliteti tih demokracija?
- Može li se prognostička slabost “dileme” objasniti teorijski?

1. Višerazinski model demokratske konsolidacije

U istraživanju transformacije prijedoran je pojam *demokratske konsolidacije*. Minimalistička shvaćanja (Di Palma, 1990: 138 i d.; Przeworski, 1991: 26) natječu se sa zahtjevnijim konceptima (Pridham, 1995; Gunther i dr., 1995; Linz i Stepan, 1996; Merkel, 1998; Schmitter i Schneider, 2004). Istraživači transformacije bili su, i ostali, nejedinstveni i u pogledu na to koje se političke i društvene institucije moraju stabilizirati da bi se moglo govoriti o konsolidiranoj demokraciji. Nesuglasnost vlada i u pogledu na širinu vremenskog

horizonta te u pogledu na put koji najbrže vodi do konsolidacije. Geoffrey Pridham (1995: 168) razlikovao je stoga “negativnu” i “pozitivnu” konsolidaciju. Prema njemu, demokracije su “negativno” konsolidirane kad nijedan relevantan politički ili društveni akter ne traži svoje interese i ciljeve izvan demokratskih institucija jer u tom trenutku nema privlačne sustavske alternative demokraciji.² No politički je sustav “pozitivno konsolidiran” tek onda kada je cijeli sustav legitiman i kad nema alternative ne samo u očima elita nego i kada obrasci stavova, vrijednosti i ponašanja građana održavaju stabilno vjerovanje u legitimnost demokracije. Takav koncept konsolidacije računa na mnogo dulje vremenske horizonte stabilizacije postautoritarne demokracije od negativne demokratske konsolidacije koja se odnosi samo na elite. Minimalni koncept “negativne konsolidacije” temelji se na maksimama teorija djelovanja, dok pojam “pozitivne konsolidacije” više slijedi razmišljanja teorija sustava.³

Prihvaćam koncept *pozitivne konsolidacije* i diferenciram ga na četiri analitičke razine⁴ na kojima se odlučuje o

izgledima da se konsolidira cijeli politički sustav. Četiri analitičke razine istodobno prikazuju i često uočljiv stupnjeviti proces demokratske konsolidacije utoliko što se prva razina, po pravilu, konsolidira najranije, dok demokratska konsolidacija četvrte razine obično traje najdulje. Logika i empirija upućuju na to da se te četiri razine promatraju i kao temeljni elementi sekvencijske teorije demokratske konsolidacije, koja još nije dostatno izgrađena.

Prva razina – ustavna konsolidacija: odnosi se na središnje ustavne političke institucije kao što su poglavar države, vlada, parlament, sudstvo i izborni sustav⁵ (*makrorazina: strukture*).

Ustavna se konsolidacija obično završava najranije od svih četiriju spomenutih razina te utječe na drugu, kao i na sljedeću treću i četvrtu razinu, pomoću odrednica koje normiraju i sankcioniraju, a time omogućuju i ograničuju djelovanje, dakle oblikuju strukture.

Druga razina – predstavnička konsolidacija: tiče se teritorijalnoga i funkcionalnoga predstavljanja interesa, to jest ponajprije stranaka i interesnih saveza (*mesorazina: akteri*).

Konstelacije i djelovanja aktera na drugoj razini suodređuju način na koji se konsolidiraju norme i strukture na prvoj razini s jedne strane te utječe li zajednička konfiguracija prve i druge razine na ponašanje aktera na trećoj razini pozitivno ili negativno s obzirom na demokratsku konsolidaciju s druge strane.

² Adam Przeworski (1991:26) to je sažeo u često citiran obrazac, za koji se ipak sumnja da je tautološki: “Demokracija je konsolidirana kad u danim političkim i ekonomskim uvjetima određeni sustav institucija postane jedina igra u gradu...”

³ On se, makar implicitno, poziva na teorem Davida Eastona (1965) o različitim oblicima *supports* kao *feedbacku* unutar političkog sustava koji proizvodi legitimnost i stabilizira sustav.

⁴ Oslanjam se pritom na razmišljanja Juana Linza i Alfreda Stepana (1996) (usp. Merkel, 1998).

⁵ Premda izborni sustavi rijetko imaju ustavni rang, zbog stvarnog značenja u davanju izgleda da se bude politički predstavljen njihova je važnost za konsolidaciju demokracije usporediva s važnošću ustavnih tijela (Sartori, 1994).

Treća razina – konsolidacija ponašanja: na trećoj razini djeluju “neformalni”, to jest potencijalni politički akteri kao što su vojska, zemljišni veleposjednici, financijski kapital, poduzetnici, radikalni pokreti i skupine (*mesorazina: neformalni politički akteri*).

Uspjesi u konsolidaciji prve i druge razine vrlo su važni za to hoće li potencijalne veto-sile ostvarivati svoje interese unutar ili izvan demokratskih normi i institucija, odnosno protiv njih. Ako su prve tri razine konsolidirane, one daju odlučujući poticaj za izgradnju građanskog društva koje stabilizira demokraciju.

Četvrta razina – demokratska konsolidacija političke kulture: konsolidacija demokratskoga političkog sustava završava se izgradnjom državljske kulture kao socijalno-kulturne osnove demokracije. Kao što znamo iz istraživanja političke kulture u drugom valu demokratizacije (u Italiji, SR Njemačkoj, Austriji i Japanu nakon 1945), ona može trajati desetljećima i biti zapečaćena tek smjenom generacija (među ostalima Almond i Verba, 1963, 1980) (*mikrorazina: građani*).

Iz konsolidirane demokratske civilne kulture proizlaze imunizirajući učinci na tri prve razine kad ekstremne (privredne, vanjskopolitičke i dr.) krize ugrožavaju njihovu stabilnost (prva i druga razina) ili integraciju (treća razina). Tek kad se konsolidiraju sve četiri razine, može se govoriti o demokraciji koja je uvelike otporna na krize.

Demokratska konsolidacija nije ireverzibilno konačno stanje, nego razmjerno stabilan ekvilibrij određujućih sastavnica demokratskoga sustava. No ni tako “maksimalno” konsolidiran demokratski sustav nije potpuno otporan na potencijalne tendencije dekonso-

lidacije. Demokracija koja je konsolidirana na sve četiri razine ima zapravo velike rezerve imunosti na vanjske destabilizirajuće šokove koji mogu nastati u dramatičnim ekonomskim ili vanjskopolitičkim krizama. Proces dekonsolidacije onda bi se morao protezati kroz dulje razdoblje i potkopati sve četiri razine prije nego što bi autokratske tendencije razorile demokratski karakter sustava. Stoga koncept demokratske konsolidacije koji obuhvaća političke stavove i vrijednosti građana ima veći prognostički potencijal (Klingemann i dr., 2006) od minimalističkoga koncepta, koji taj oblik legitimnosti shvaća kao tautološki sumnjiva, stara opterećenja teorije sustava u istraživanju transformacije.⁶

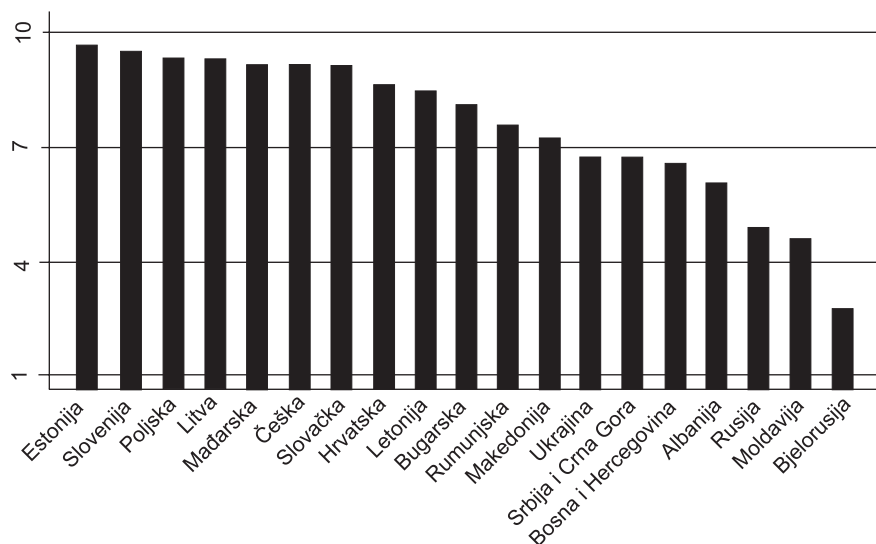
2. Stanje konsolidacije u Istočnoj Europi⁷

Od svih međunarodnih mjerenja i ocjena demokracije Bertelsmannov indeks transformacije (BTI) daje najpouzdanije, razvidne i diferencirane podatke.⁸ Kako su oni uz to u velikoj mjeri

⁶ Przeworski (1986, 1991) najistaknutiji je primjer za to.

⁷ U poglavlju 2 (o stanju konsolidacije) i u poglavlju 3 (o kvaliteti demokracije) oslanjam se na podatke *Bertelsmannova indeksa transformacije* (BTI) iz 2006, koji prikazuju stanje konsolidacije krajem 2005. Podaci su prikupljeni u 119 zemalja s dvogodišnjim razmakom. Temelje se na subjektivnim procjenama stručnjaka koji su prošli kontrolni proces od četiri stupnja: domaći stručnjaci iz zemlje, kontrola njemačkih stručnjaka za pojedine zemlje, regionalni koordinatori, međuregionalno ocjenjivanje (usp. Bertelsmann Stiftung, 2005).

⁸ Zahvaljujem svojem suradniku Heiku Giebleru na grafičkoj obradi podataka.

Slika 2. Ustavna konsolidacija

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: računanje se zasniva na pojedinim vrijednostima iz kriterija BTI-a: “pravna državnost” (neovisnost državnih vlasti, neovisnost sudstva, kažnjavanje zlouporabe položaja i opseg građanskih sloboda i prava) i “stabilnost demokratskih institucija” (djelotvornost demokratskih institucija i prihvaćanje demokratskih institucija). Iz indikatora na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena) izračunate su neponderirane prosječne vrijednosti. One označuju stupanj demokratske konsolidacije.

kompatibilni s modelom konsolidacije na četiri razine,⁹ oslonit ću se na njih u empirijskom dijelu svoje analize.

Prva razina – ustavna konsolidacija

Stupanj konsolidacije mjerodavnih ustavnih institucija (prva razina) može se obuhvatiti ispunjavanjem triju bitnih mjerila:

- *institucionalne eficientnosti*: političke institucije moraju donositi provedive, problemu primjerene odluke i proizvoditi političku stabilnost;

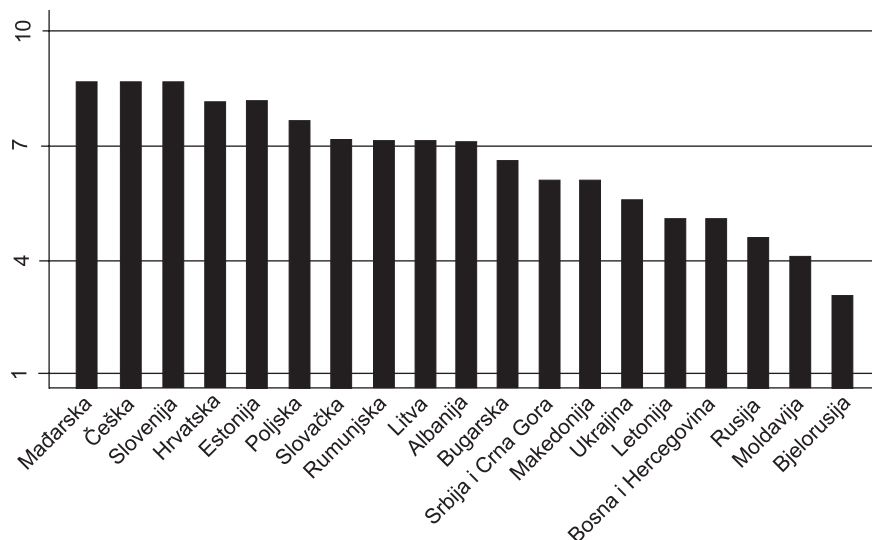
- *institucionalne razvidnosti*: političke odluke moraju biti demokratski legitimirane, odgovorne i podložne kontroli;

- *institucionalne uključenosti*: institucije moraju poticati političku i društvenu integraciju i participaciju.

BTI obuhvaća ta tri mjerila pitanjima o “performansi” i “prihvatanju” ustavnih institucija te o indikatorima koji mjere *horizontal accountability*, stvarno jamstvo slobodarskih prava, te progon zlouporabe položaja. U Istočnoj Europi pokazala se sljedeća slika (slika 2).

⁹ Pri izradi kriterija i indikatora BTI-a model demokratske konsolidacije na četiri razine fungirao je kao referentni koncept.

Slika 3. Predstavnička konsolidacija



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti predstavničke konsolidacije odgovaraju neponderiranom prosjeku indikatora “stranački sustav” te “savezi i interesne skupine” BTI-a koji su prikazani na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

S obzirom na stupanj konsolidacije¹⁰ ustavnih institucija vode Estonija i Slovenija, a slijede ih Poljska, Litva, Mađarska, Češka, Slovačka i Hrvatska. U tim se zemljama najvažnije političke institucije mogu smatrati konsolidiranim. Za drugu skupinu, s Letonijom,¹¹ Bugarskom i Rumunjskom, to

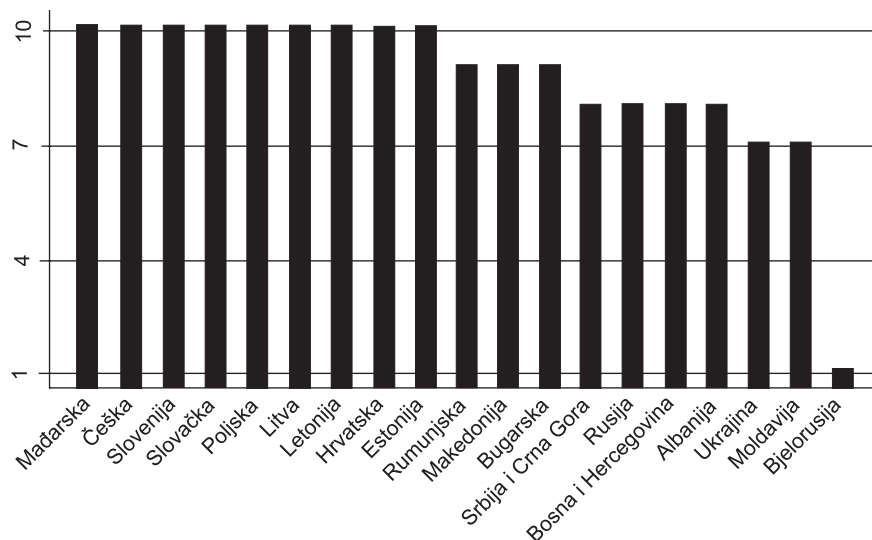
vrijedi samo ograničeno. U trećoj su skupini stručnjaci BTI-a za Makedoniju, Ukrajinu, Srbiju te Bosnu i Hercegovinu utvrdili očite defekte. U četvrtoj su skupini (Albanija, Rusija, Moldavija) demokratske institucije još slabo konsolidirane. U slučaju Bjelorusije one su autoritarno potkopane i preoblikovane.

Druga razina – predstavnička konsolidacija

I kod predstavničke konsolidacije prepoznaju se četiri skupine, pri čemu su – posve u skladu s postuliranom konsolidacijskom sekvencijom – prosječne vrijednosti predstavničke konsolidacije očito niže od stupnja konsolidacije ustavnih institucija. U prvoj se skupini nalaze Slovenija, Mađarska,

¹⁰ Ljestvica BTI-a seže od 1 (najniža vrijednost) do 10 (najviša vrijednost). Deset ne znači najbolju moguću konsolidaciju najbolje demokracije, nego ukazuje na stabilnu demokraciju u pravnoj državi. To je prosječna vrijednost koju bi postigla većina država članica (15) stare Europske Unije (prije 2004).

¹¹ Letoniji su negativne bodove donijele restriktivne norme za dobivanje državljanstva rusofone skupine stanovništva.

Slika 4. Konsolidacija ponašanja / veto-akteri

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: primijenjeni podaci odgovaraju indikatoru "veto sile" iz BTI-a na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

Češka, Hrvatska i Estonija. Slabije su konsolidirane posredničke strukture u Poljskoj, Slovačkoj, Litvi, Albaniji, Bugarskoj i Rumunjskoj (usp. i Wesels i Klingemann, 2006). Interesno predstavništvo u Makedoniji, Ukrajini, Letoniji, Srbiji i Crnoj Gori te u Bosni i Hercegovini mora se smatrati nekonsolidiranim. U Rusiji, Moldaviji i Bjelorusiji ono je podjednako nestabilno i autoritarno.

Treća razina – konsolidacija ponašanja veto-aktera

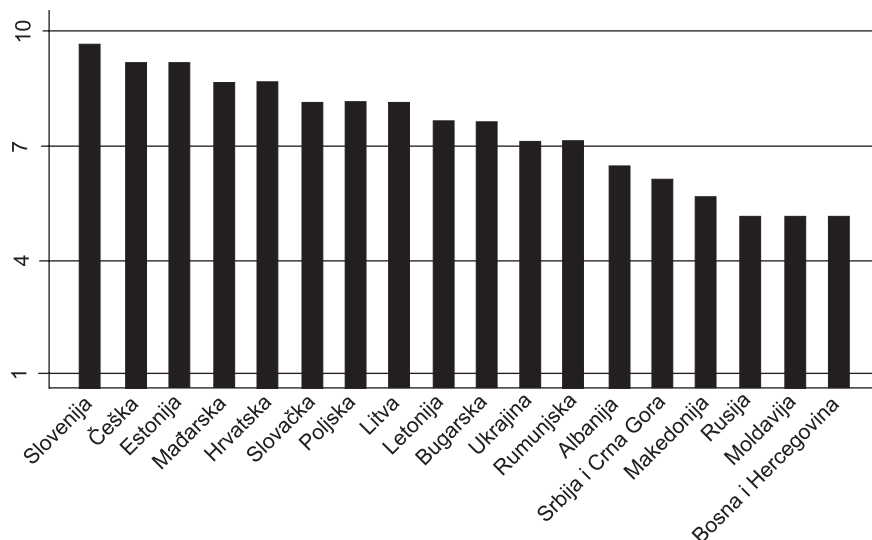
Opasnost od veto-aktera u Istočnoj Europi otpočeta je bila manja nego u ostalim transformacijskim regijama u trećem valu (Linz i Stepan, 1996). U devet zemalja uopće nije bilo znakova nekoga protudemokratskog veto-potencijala. U Makedoniji i Bugarskoj on je slab. U Srbiji i Crnoj Gori, Rusiji, Bosni

i Hercegovini te Albaniji veto-ambicije postojale su u vertikali izvršne vlasti, kod oligarhâ ili u organiziranom kriminalu koji je isprepleten s državnim aparatom. U Bjelorusiji su vlastodržac Lukašenko i njegova predsjednička vertikala odlučujući veto-akter protiv svake demokratizacije. U Istočnoj Europi vojska kao klasični veto-akter nije imala ulogu ugrožavatelja demokracije koja bi bila usporediva s njezinom ulogom u Latinskoj Americi ili Jugoistočnoj Aziji (Croissant, 2004).

Četvrta razina – demokratska konsolidacija političke kulture

Politička kultura, kao što je vrlo općeno prikazano u parcijalnom Bertelsmannovu indeksu transformacije (BTI), izdvaja kao demokraciju skupinu zemalja od Slovenije do Litve, ali uz stupnjevite razlike među njima. Od

Slika 5. Konsolidacija demokratske političke kulture



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

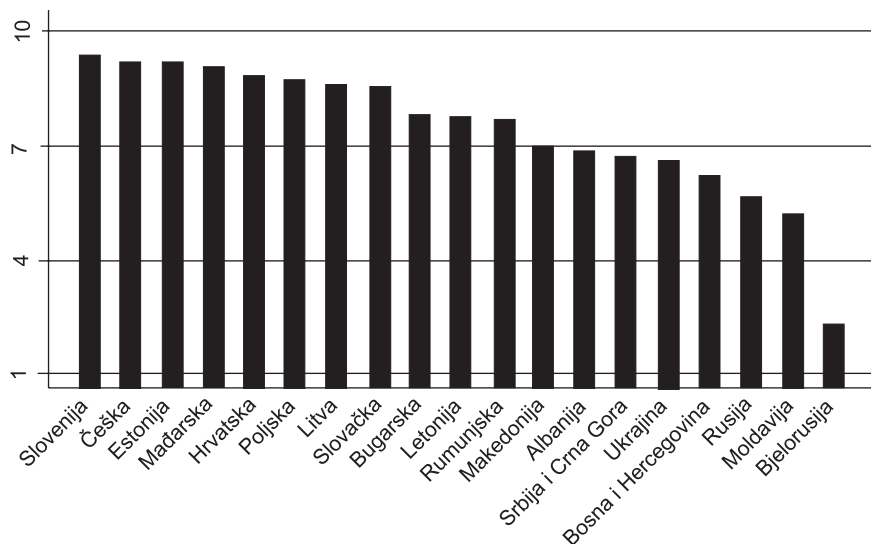
Objašnjenja: vrijednosti konsolidacije te razine odgovaraju neponderiranom prosjeku indikatora “demokratski konsenzus” i “društvena samoorganizacija” iz BTI-a na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena). U grafikonu nema Bjelorusije jer u njoj ne postoji vrijednost za indikator “društveni konsenzus”.

Letonije do Bugarske, Ukrajine i Rumunjske *civic culture* smatra se nerazvijenom. “Jake demokracije” očito su podpredstavljene, a “slabe demokracije” jasno su nadpredstavljene. No i u tim zemljama “autokrati” čine samo oko 10 posto stanovništva. Jasne većine stanovništva podupiru demokraciju, premda je potpora pojedinim demokratskim institucijama niža nego u Zapadnoj Europi (Klingemann i dr., 2006: 5). U Rusiji, Moldaviji te Bosni i Hercegovini poluautoritarna politička kultura odgovara niskome demokratskom standardu političkih elita.

Zaključak

Agregiraju li se parcijalni pokazatelji četiriju razina konsolidacije, raspoznaju se četiri skupine zemalja. Prva skupina¹², sa Slovenijom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Hrvatskom, Poljskom, Litvom i Slovačkom, može se smatrati konsolidiranom. Bugarska, Letonija i Rumunjska ubrajaju se u drugu skupinu, koja sljedećih godina može uskočiti u prvu ligu. Taj bi proces trebalo poduprijeti članstvo u Europskoj Uniji. Makedonija, Albanija, Ukrajina, Srbija te Bosna i Hercegovina ubraja-

¹² Zbog graničnih slučajeva prijelazi među skupinama nipošto nisu uvijek oštro obilježeni. U cjelini raspoznaju se različite etape konsolidacije, razine demokracije i tereti reformi koje treba svladati.

Slika 6. Ukupna konsolidacija

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti odgovaraju neponderiranom prosjeku četiriju razina. Iznimka je Bjelorusija, gdje su uračunati samo podaci što se odnose na vrijednosti prvih triju razina.

ju se u treću skupinu nekonsolidiranih izbornih demokracija. Na Rusiju i Moldaviju treba gledati kao na poluautoritarne režime s donekle demokratskim izborima. Bjelorusija se pod Lukašenkom reautokratizirala, ako je ikad i prekoračila prag demokracije.

3. Demokratska kvaliteta političkih režima u Istočnoj Europi

Stupanj demokratske konsolidacije ne poklapa se potpuno s kvalitetom demokratskih režima premda postoje snažna preklapanja. Ako se kvaliteta obuhvati, kao u Bertelsmannovu indeksu transformacije, s pet mjerila – “državnošću”, “političkom participacijom”, “pravnom državom”, “stabilnošću političkih institucija” te “političkom i društvenom integracijom” – onda istočnoeuropska “regija” pokazuje vidljivo

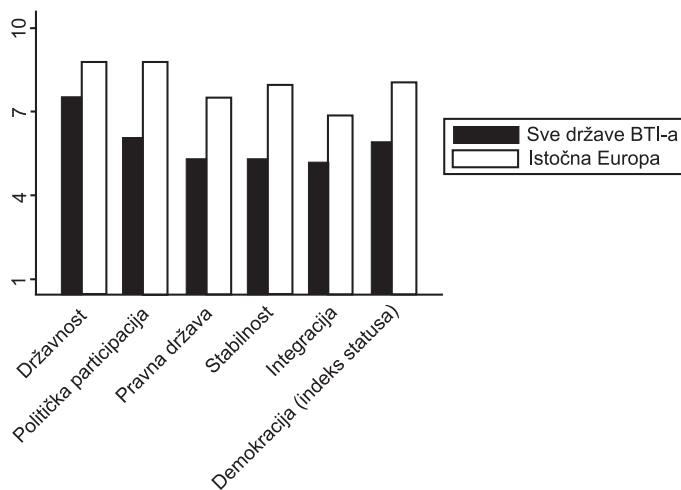
bolje vrijednosti od svih svjetskih regija, osim država OECD-a,¹³ koje su obuhvaćene trećim valom demokratizacije.

Slika 7. pokazuje da je prosječna demokratska kvaliteta političkih režima u Istočnoj Europi vidljivo viša nego u svim ostalim transformacijskim regijama, izuzevši Južnu Europu (Španjolsku, Portugal i Grčku).¹⁴ Uzmu li se samo srednjoistočna Europa i Baltik, onda kvalitativna razlika više nije uočljiva ni u odnosu prema trima južnoeuropskim državama. Među pet dimenzi-

¹³ Navedene su “stare” države OECD-a prije 1990.

¹⁴ “Sve zemlje” čini 116 država koje je BTI uzeo u obzir. U obzir nisu uzete stare zemlje OECD-a ili zemlje s manje od tri milijuna stanovnika (uz neke iznimke, primjerice Sloveniju).

Slika 7. Istočna Europa u usporedbi s ostalim državama



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti odgovaraju neponderiranom prosjeku istočnoeuropskih, respektivno svih država, koje su bile obuhvaćene uzorkom BTI-a 2006. (ukupno 119 država). Ljestvica se proteže od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

ja demokracije i u Istočnoj Europi vidljiva je, zapravo, slabost koja obilježuje sve nove demokracije: deficit pravne države. Razlika između političke participacije i kvalitete pravne države osobito ukazuje na to da postoji jaz između participacije i slabije razvijene pravne države. U drugim je transformacijama on, doduše, izražen mnogo jasnije, ali jasno je vidljiv i u Istočnoj Europi, a nije iščeznuo čak ni u srednjoistočnoj Europi. Slično vrijedi i za političku i socijalnu integraciju (slika 7). Na ovom se mjestu mora, zapravo, ukazati na ograničen diferencijacijski potencijal podataka iz Bertelsmannova indeksa transformacije. Oni su razvijeni za demokratsku konsolidaciju transformacijskih režima, a ne za mjerenje kvalitete konsolidiranih demokracija. Stoga bi bili nužni indikatori koji na zadovoljavajući način obuhvaćaju i kvalitativne

razlike među konsolidiranim demokracijama.¹⁵ U pojedinim bi se zemljama srednjoistočne Europe tada pokazalo da niske izborne participacije, nedostatna društvena ukotvljenost stranaka, volatilnost, polarizacije, intransigentnosti između vlasti i opozicije ograničuju kvalitetu novih demokracija (Merkel, 2007: 510 i d.). Te diferencijacije zasigurno objašnjavaju fine kvalitativne razlike, ali sve one jasno nadilaze prag na kojemu se može govoriti o dekonsolidaciji demokracije.

¹⁵ Jedan je takav indeks za države OECD-a upravo razvijen u sklopu projekta što ga vodim (Berlin i Zürich: “Demokratiebarometer”) u istraživačkom savezu Züricha (NCCR). “Barometar” će omogućiti jasnije diferenciranje i varijance između pojedinih dimenzija demokracije te među pojedinim zemljama.

Pojedine zemlje Istočne Europe znatno se razlikuju upravo prema pravnoj državi. Dok se Slovenija, Litva, Slovačka, Poljska, Mađarska, Estonija i Češka nalaze gotovo na zapadnoeuropskoj razini, Makedonija, Srbija te Bosna i Hercegovina moraju se označiti kao defektne demokracije. Rusija pod Putinom postala je granični slučaj između vrlo defektne demokracije i otvorenoga autoritarnog režima. To je crta koju je Bjelorusija prešla, najkasnije, nakon 1995.

Novija istraživanja na području hibridnih režima i defektnih demokracija pokazala su da je upravo nedostatna pravna država, povezana s *horizontal accountability*, otvor za puzeće reautoritariziranje cijeloga demokratskog sustava (O'Donnell, 1998; Merkel, Puhle i dr., 2003, 2006; Croissant i Merkel, 2004). Defektna pravna država i horizontalna kontrola vlasti koja funkcionira samo rudimentarno često "inficiraju" ostale parcijalne režime cijeloga demokratskog režima te, naposljetku, obezvjeđuju i same poštene demokratske izbore kao nešto što više nije "meaningful" (Beetham, 1994). Minimalistički koncept demokracije, koji se zasniva gotovo isključivo na suverenosti naroda i *vertical accountability* (Schumpeter, 1950; Dahl, 1971; Przeworski, 1991), ne može obuhvatiti takav razvoj. Kao referentni analitički koncept, koji treba omogućiti empirijski potkrijepljene dijagnoze, prognoze i objašnjenja konsolidirajućega i dekonsolidirajućeg razvoja demokracija, on je nedovoljno kompleksan i analitički nedostatan plodan.

4. Bijeda teorije

Od 18 istraživanih zemalja mlađe su se demokracije izvanredno brzo konsolidirale u sedam zemalja Istočne Europe. Po svojoj kvaliteti i stabilno-

sti više se ne razlikuju bitno od zapadnoeuropskih demokracija.¹⁶ Četiri zemlje – Hrvatska, Letonija, Bugarska i Rumunjska – na najboljem su putu da se konsolidiraju premda se zacijelo ne mogu brzo prevladati problemi poput korupcije, organiziranog kriminala i slabosti sudstva.¹⁷ Ostalo je dakle još šest zemalja u kojima se demokracije nisu mogle konsolidirati. U trima od njih – u Albaniji, Rusiji i Bjelorusiji – u doglednoj je budućnosti teško očekivati konsolidaciju demokracije. No i prema dobrohotnoj interpretaciji, "dilema istodobnosti" (Offe, 1991) jasno je pretkazala manje od 50 posto rezultata. To je ispod kvote pogodaka nekoga slučajnoga generatora. Je li dakle teorem zakazao? Iz udobnog položaja naknadnog promatranja to se mora potvrditi. Moja teza glasi: teorem nije zakazao samo unatoč svojoj teorijskoj eleganciji, nego upravo zbog nje. To ne vrijedi samo za "dilemu istodobnosti", nego i za sva reducirana izvođenja u teorijama djelovanja koja su iz istraživanja tranzicije u Južnoj Europi i Latinskoj Americi presađena u istraživanje transformacije u drugim regijama. Poseban je primjer za to članak "Some Problems in the Study of Transition to Democracy" (1986) Adama Przeworskoga. Iz konstelacija aktera i koalicija *hardliners* i *softliners* u *ancien régime* Adam Przeworski u njemu neposredno izvodi tip postojećih režima pomoću *radicals* ili *moderates* u opoziciji. Strukture, kulture, privreda, tradicija, povijest, put postali su nevid-

¹⁶ One se sigurno ne moraju bojati usporedbe s Berlusconijskom Italijom, sa Sjedinjenim Državama pod Bushom, Austrijom u kojoj može suvladati rasističko-ksenofobna stranka.

¹⁷ Ti problemi svojstveni su i Italiji.

ljivima kao teorijski nečiste varijable pod zaštitom implicitne klauzule *ceteris paribus*. Takvo reducirano izvođenje u teorijama djelovanja ima ograničenu sposobnost objašnjenja već u kratkom razdoblju između "liberalizacije" i "tranzicije", a neupotrebljivo je za demokratsku konsolidaciju. Tek faza konsolidacije omogućuje da se vidi tip nastalog režima. Time se ne iscrpljuje cijela "tranzicijska paradigma", kao što misli Thomas Carothers (2004: 168), ali se njezina sposobnost objašnjenja jasno smanjuje s napredovanjem triju etapa demokratizacije. Analitički je potencijal smanjio strah teoretičara od eklektičnosti i sinteze. *A fortiori* to vrijedi i za teorije koje su mijenjanje tako kompleksnih (strukturnih) pojava, kao i političkih režima, htjele objasniti iz formaliziranih i pojednostavnjenih konstelacija aktera. Podvođenje ekonomskih, kulturno i historijski vrlo različitih država, kakve su Češka, Albanija i Rusija, pod diktat jedne jedine dileme nije uvidjelo različite demokratizacijske potencijale tih zemalja.

Ponašanje elita ima, dakako, važnu ulogu u procesu demokratizacije. "Elite settlement" i konvergencija elita nerijetko omogućuju prve važne uspjehe u institucionalizaciji demokratskih ponašanja. Opređeljenje za parlamentarni sustav vlasti na Baltiku i u srednjoistočnoj Europi pokazalo se pozitivnim za brzo konsolidiranje. Teorije djelovanja i odlučivanja daju neophodna *parcijalna* objašnjenja tijeka promjena sustava. Uz propoziciju racionalnosti formalizirana teorija djelovanja može iz simulacija strateškog djelovanja pretkazati samo vjerojatne pravce odlučivanja. No ona može malo kazati o tome kako se oni zapravo institucionaliziraju u beskrajno kompleksnim okolinama u kojima

se sustavi stvarno mijenjaju i u kakve se oblike poredaka i režima koncentriraju, jer se jeftinom klauzulom *ceteris paribus* zakrivaju veliki dijelovi onoga što treba objasniti. U teorijskom mraku ostaju osobito tri varijable koje objašnjavaju velik dio brzih uspjeha u konsolidaciji, ponajprije u Istočnoj Europi: modernost, državnost i vanjski akteri. To su, ponajprije, varijable što su ih teorija modernizacije i teorija sustava (među ostalima Parsons, 1951; Lipset, 1959, 1980; Easton, 1965; Vanhanen, 1989) te strukturalizam (Moore, 1969; Rueschemeyer i dr., 1992) pomaknuli u središte svojih tumačenja demokratizacije.

Modernost. Iza silnih problema postkomunističke transformacije teoretičarima je ostalo skriveno da je razina modernizacije u većini zemalja zapadne Istočne Europe bila viša nego u Južnoj Europi sedamdesetih godina ili u Latinskoj Americi osamdesetih godina 20. stoljeća. U sustavnu se prognozu tek rijetko uvodio, ponajprije, odlučujući čimbenik modernizacije – razina obrazovanja. Modernizacijski usmjereno istraživanje demokracije odavno već zna da je razina obrazovanja odlučujući prediktor postojane demokratizacije (Moore, 1985). U Istočnoj Europi i napose u srednjoistočnoj Europi razina obrazovanja bila je viša nego u ostalim transformacijskim zemljama trećeg vala. Njezin je demokratizacijski zamah podupirala činjenica da su u komunističkoj Europi kognitivni resursi bili raspodijeljeni egalitarno. U modernost se ubraja i razvojni potencijal civilnog društva u postkomunističkim zemljama. U argumentaciji *tabula rasa* koja zaboravlja povijest i on je preslabo vrednovan. Osim toga komunistička je modernizacija u cjelini, komparativno

gledano, ostavila za sobom male socijalno-ekonomske razlike. I to je bila znatna komparativna prednost u demokratizaciji postkomunističke Europe u odnosu na Aziju i Latinsku Ameriku. Nastavak ekonomske transformacije nisu blokirali gubitnici privrednih reformi koji nisu imali organizacijske resurse, kako je očekivala "dilema istodobnosti", nego dobitnici prve faze reformi (Hellmann, 1998). Krajnje neegalitarna raspodjela ekonomskih i kognitivnih resursa, ponajprije u Latinskoj Americi, krije stalan potencijal koji može destruirati demokraciju (Przeworski i dr., 1996). U srednjoistočnoj se Europi stoga jedva i postavljao s time povezan problem "low intensity citizenship" (O'Donnell, 1998). Na Baltiku i u srednjoistočnoj Europi visoka kulturna i socijalna razina modernizacija u usporedbi s drugim regijama jačala je aspiraciju na demokraciju i stabilizirala postojano prihvaćanje njezinih normi, institucija, postupaka i rezultata. Nedostatna kontekstualna kompleksnost istraživanja transformacije u teorijama aktera nije omogućila uočavanje logike modernosti, aspiracije i prihvaćanja u teorijama djelovanja.

Državnost. Državnost treba shvatiti u dvostrukom pogledu: prvo, ona se odnosi na integritet državnog naroda, državnog područja i državne vlasti i, drugo, na upravnu sposobnost državne birokracije. U Istočnoj Europi općenito se moraju razlikovati dvije skupine zemalja: one koje nisu imale problema s Jellinekovim trojstvom funkcionalnoga državnog sustava i one koje su imale posebne probleme i nisu ih mogle (mirno) riješiti, poput Rusije, bivše Jugoslavije, Albanije i, nešto manje, Ukrajine. Osim Slovenije, koja je taj problem 1991. brzo riješila, to su zemlje s najlo-

šijim stupnjem konsolidacije demokracije. Hrvatska je bila mnogo dulje upletena u etnički građanski rat na Balkanu, što u velikoj mjeri objašnjava odgođenu konsolidaciju. Baltičke države¹⁸ i Čehoslovačka (1992) riješile su teritorijalni problem i problem demosa brzo i mirno. Te se zemlje – Slovačka s nekoliko godina odgode – danas ubrajaju u konsolidirane demokracije. Albanija je dugo imala problema s ostvarenjem monopola državne vlasti, što se još i danas očituje u posebnoj slabosti države. Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina te Kosovo još nikako nisu riješili problem pripadnosti demosu ili teritorijalni problem.¹⁹ Te krhke "izborne demokracije" ugrožavaju iredentizam, nacionalizam i etnički populizam. Secesijske tendencije u Čečeniji i na cijelom Kavkazu zasigurno su pridonijele reautoritariziranju političkog režima u Rusiji. Ondje gdje je "državno pitanje" ostalo prekarano, znatno je pridonijelo sprečavanju demokratske konsolidacije.

Problem državnosti imao je mnogo veći utjecaj na uspjeh i propast demokratske konsolidacije u Istočnoj Europi od mogućih interferencija istodobne političke i privredne transformacije. Linz i Stepan (1996: 28) pregnantno su formulirali koliko je funkcionalna državnost fundamentalna za razvoj demokracije: "Bez države ne može biti ni državljana; bez državljana nema ni demokracije".

¹⁸ Malu iznimku s obzirom na problem demosa čini Letonija.

¹⁹ Na središnje značenje "političke zajednice" koju prihvaćaju svi građani ili demosa koji se ne dovodi u pitanje za demokraciju ukazali su, među ostalima: Mill (1872: 222); Easton (1965), Rustow (1970: 355), Dahl (1971: 110 i d.).

U onim zemljama koje nisu imale problema s državnošću komunistički je režim ostavio donekle funkcionalnu državu te, komparativno gledano, zamašne javne resurse i razumijevanje kako je nužno da država funkcionira. Ta eficientnost zasigurno nije mjerljiva s eficientnošću skandinavskih i zapadnoeuropskih država. No ona uvelike nadmašuje deficitarnu državnost Latinske Amerike, Afrike te dijelova južne i jugoistočne Azije. Autokracije koje su fiksirane na državu prenose pozitivniju ostavštinu za demokratizaciju od diktatura sa slabim državnim strukturama. Potpuno je očito kako je prestrukturiranje onipotentnog Levijatana jednostavnije od izgradnje državnosti iz *failed* ili *fragile states*. To je problem koji u dosadašnjem istraživanju transformacije nije dostatno promišljen.

Vanjski akteri. U istraživanju transformacije teoretičari djelovanja usredotočuju se na unutarnje aktere u procesu demokratizacije. To vrijedi i za "dilemu istodobnosti". Vanjski su akteri uvelike ostali izvan pozornosti. Zapravo, uspješna povijest drugog vala demokratizacije u Njemačkoj, Italiji i Japanu te pomoć Europske Unije Portugalu, Španjolskoj i Grčkoj sedamdesetih godina skreću pozornost na to kako vanjska potpora i multilateralna uključenost u strukture regionalnih demokratskih saveza mogu poduprijeti i ubrzati demokratsku konsolidaciju u nekoj zemlji. Marshallov plan, ali još jače rano uključenje Njemačke i Italije u Europsku zajednicu za ugljen i čelik (1951) i u Europsku ekonomsku zajednicu (1957) pridonijeli su stabilizaciji demokracije

u tim dvjema zemljama. U manjoj se mjeri to odnosi i na Grčku, Portugal i Španjolsku sedamdesetih i osamdesetih godina. Europska zajednica formulirala je jasan *Junktim* između članstva i funkcionalne demokracije u zemljama pristupnicama. Poticaj da se bude primljen u europsku zajednicu koja je poticala privredu i povećavala blagostanje izazvao je učinak *push-and-pull* na konsolidacijska nastojanja triju zemalja (Merkel, 2007: 104 i d.).

S jednakim su se stanjem suočile nove demokracije u sjeveroistočnoj i srednjoistočnoj Europi početkom devedesetih godina. U međuvremenu je Europska Unija kopenhagenskim kriterijima (1993) ugovorno fiksirala i precizirala *Junktim* između demokracije i članstva: u Europsku Uniju trebalo bi primati samo konsolidirane demokracije s tržišnom privredom. Većina novih demokracija u Istočnoj Europi počela se natjecati da ispuni uvjete za ulazak. Prilagodbe normi i institucija na *acquis communautaire* tijekom devedesetih godina bile su mladim demokracijama koje su imale izgleda da pristupe takoreći konsolidacijski zamašnjak (Ágh, 2001: 27). No bez pretpostavki modernosti i državne eficientnosti te države ne bi dobile čak ni ponudu da pristupe. Međuovisno trojstvo modernosti, državnosti i pristupa Europskoj Uniji riješilo je dilemu istodobnosti. Mlade demokracije srednjoistočne i sjevernoistočne Europe konsolidirale su se brže nego u Španjolskoj i Portugalu, a o Latinskoj Americi, Aziji ili Africi da se i ne govori.

*S njemačkoga prevela
Mirjana Kasapović*

LITERATURA

- Ágh, A. (2001) "Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe". *Central European Political Science Review* (3): 24-43.
- Alber, J., Merkel, W. (ur.) (2006) *Europas Ostweiterung: Das Ende der Vertiefung?* Berlin: WZB-Jahrbuch 2005.
- Almond, G. A., Verba, S. (1963) *The Civic Culture*. Princeton.
- Almond, G. A., Verba, S. (ur.) (1980) *The Civic Culture Revisited*. London.
- Beetham, D. (1994) "Key Principles and Indicies for a Democratic Audit". U: Beetham, D. (ur.) *Defining and Measuring Democracy*. London, Thousand Oaks i New Delhi, str. 25-43.
- Bertelsmann Stiftung (ur.) (2005) *Bertelsmann Transformation Index 2006. Auf dem Weg zur marktwirtschaftliche Demokratie*. Gütersloh.
- Beyme, K. v. (2000) *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*. Basingstoke.
- Brusis, M., Thiery, P. (2003) "Was Demokratie fördert. Mitteleuropa und Lateinamerika im Vergleich". *Internationale Politik* (58) 8: 19-26.
- Carothers, Th. (2004) *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*. Washington.
- Croissant, A. (2004) "From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization". U: Croissant, A., Merkel, W. (ur.) *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*. 11 (5). Abingdon.
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchie. Participation and Opposition*. New Haven i London.
- Di Palma, G. (1990) *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York.
- Elster, J. (1990) "The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform". U: Polzajski, P. (ur.) *Philosophy of Social Choice*. Varšava, str. 309-316.
- Gunther, R., Diamandouros, N., Puhle, H. J. (ur.) (1995) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore.
- Hellmann, J. (1998) "Winners Tak All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transition". *World Politics* (50) 2: 203-234.
- Klingemann, H. D., Fuchs, D., Zielonka, J. (ur.) (2006) *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. London i New York.
- Linz, J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore.
- Lipset, S. M. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review* (53): 69-105.
- Lipset, S. M. (1981) *Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore.
- Merkel, W. (1994) "Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften: Ostmitteleuropa im Vergleich". *Berliner Journal für Soziologie* (4): 463-484.

- Merkel, W. (1996) "Theorien der Transformation post-autoritärer Gesellschaften". U: Beyme, K. v., Offe, C. (ur.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, str. 30-58.
- Merkel, W. (1998) "Die Konsolidierung postautoritärer und posttotalitärer Demokratien: Ein Beitrag zur theorieorientierten Transformationsforschung". U: Süßmuth, H. (ur.) *Transformationsprozesse in den Staaten Ostmitteleuropas*. Baden-Baden, str. 39-61.
- Merkel, W. (2007) *Systemtransformation*. Wiesbaden (drugo izd., u tisku).
- Merkel, W., Puhle, H. J., Croissant, A., Eicher, C., Thiery, P. (2003) *Defekte Demokratien*. Sv. 1: Theorien. Opladen.
- Merkel, W., Puhle, H. J., Croissant, A., Thiery, P. (2006) *Defekte Demokratien*. Sv. 2: Regionalanalysen. Wiesbaden.
- Mill, J. St. (1872) *Betrachtungen über Repräsentative Regierung. Gesammelte Werke*. Sv. 8. Leipzig.
- Moore, B. (1969) *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie*. Frankfurt am Main.
- Moore, M. (1985) "Democracy and Development in Cross-National Perspective: A New Look at the Statistics". *Democratization* (2) 2: 1-19.
- O'Donnell, G. (1998) "Horizontal Accountability in New democracies". *Journal of Democracy* (9) 3: 112-126.
- Offe, C. (1991) "Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa". *Merkur* (45) 4: 279-292.
- Parsons, T. (1951) *The Social System*. New York.
- Pridham, G. (1995). "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective". U: Gunther, R., Diamandouros, N., Puhle, H. J. (ur.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, str. 166-203.
- Przeworski, A. (1986) "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". U: O'Donnell, G., Schmitter, Ph. (ur.) *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore, sv. 1, str. 47-63.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. (1996) "What Makes Democracy Endure?" *Journal of Democracy* (7): 39-55.
- Rueschemeyer, D., Huber Stephens, E., Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge.
- Rustow, D. A. (1970) "Transition to Democracy". *Comparative Politics* (2): 337-363.
- Sartori, G. (1994) "Neither Presidentialism nor Parliamentarism". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, str. 106-118.
- Schmitter, Ph. C., Schneider, C. Q. (2004) "Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization". U: Croissant, A., Merkel, W. (ur.) *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*. Abingdon. (11) 5: 59-90.
- Schumpeter, J. A. (1950) *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern.

Vanhanen, T. (1989) "The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States, 1980-1985". *Scandinavian Political Studies* (12) 2: 95-127.

Wessels, B., Klingemann, H. D. (2006) "Partisans and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?". *International Journal of Sociology* (36) 2: 11-44.

Against Any Theory: Rapid Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe

SUMMARY The author polemises with once influential theories of transformation – whose greats are Jon Elster and Claus Offe – which were based on the theorem that a simultaneous successful economic and political – and, somewhere, state – transformation in Eastern Europe is not possible. Contrary to these theories, in most post-communist countries of Eastern Europe democracy has consolidated rather quickly. The author demonstrates this proposition by measuring the consolidation of new democracies according to Bertelsmann's transformation index (BTI) at four levels: the constitutional and representative level, and the levels of behaviour of actors and political culture. Failures in the analysis of transformation processes are blamed on the theories of action that simply transplanted the 'transitional paradigm' from Southern Europe and Latin America into Eastern Europe. Theories of actors seek to deduce highly complex changes of systems in this region from highly formalised and oversimplified constellations of actors, ignoring the very different democratisation potentials of individual countries. Thus, three variables are left in 'theoretical obscurity' – modernity, statehood and external actors – which are placed in the focus of modernisation theories, system theories and structuralist theories, and which prove to be extremely important for the understanding of transformation processes in Eastern Europe.

KEYWORDS transformation theories, 'simultaneity dilemma', democratic consolidation, Bertelsmann's transformation index, Eastern Europe

*Komparativna
politika i
polupredsjednički
sustavi*

KOMPARATIVNA ISTRAŽIVANJA POLUPREDSJEDNIČKIH SUSTAVA U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI: PROBLEMI KONCEPCIJSKE RASTEZLJIVOSTI, SELEKCIJSKE PRISTRANOSTI, TIPOLOGIZIRANJA I DENOMINIRANJA

Mirjana Kasapović

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Autorica se bavi teorijskim i metodološkim problemima komparativnih istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi. U prvom dijelu članka prikazuje tri pravca interpretacija kojima se pobija Duvergerov koncept polupredsjedničkog sustava kao političkog sustava *sui generis*. U drugom dijelu izlaže maksimalistička i minimalistička shvaćanja semiprezidencijalizma u suvremenoj politološkoj literaturi. U trećem dijelu razlaže probleme koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologizacijskih nejasnoća i denominacijske zbrke što prate komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u dvjema europskim tranzicijskim regijama. U četvrtome, završnom dijelu izlaže vlastiti pristup konceptualizaciji i tipologizaciji polupredsjedničkog sustava.*

Ključne riječi polupredsjednički sustavi, Srednja i Istočna Europa, komparativna politika, Duvergerov koncept polupredsjedničkog sustava

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatska u regionalnom okruženju" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

1. Teorijska određenja polupredsjedničkog sustava

1.1. Izvorni koncept polupredsjedničkog sustava Mauricea Duvergera

Pojam polupredsjedničkog sustava u političku je teoriju uveo francuski politolog Maurice Duverger.¹ Odredio ga je kao sustav vlasti za koji su konstitutivna tri obilježja (1980: 166):

- predsjednik države bira se općim izborima,
- predsjednik ima znatne ovlasti,
- premijer i ministri ovise o povjerenju parlamenta.

Duverger je ustvrdio da je u političkoj povijesti Europe u 20. stoljeću postojalo sedam ustavnih polupredsjedničkih sustava: Vajmarska Republika (1919-1933), Finska, Austrija, Irska, Island, Portugal i Francuska nakon 1958. kad je usvojen Ustav Pete Republike, odnosno nakon 1962. kad su ustavnim amandmanima ozakonjeni izravni izbori predsjednika države.²

¹ Za Duvergerovo shvaćanje polupredsjedničkog sustava reprezentativan je članak "A New Political System Model: Semi-Presidential Government" (1980). No korijeni su koncepta stariji. Steffani (1995: 627) navodi da je on u glavnim obrisima izložen već u autorovu predavanju "Razvoj demokracije u Francuskoj" što ga je održao 1962. u Institutu za političku znanost Slobodnog sveučilišta u Berlinu. Sam izraz semiprezidencijalizam prvi je upotrijebio H. Beuve-Méry u uredničkom komentaru u *Le Mondeu* 8. siječnja 1959, onoga dana kad je De Gaulle ušao u Elizejsku palaču. Duverger je taj izraz prihvatio tek 1970, u 11. izdanju svoje studije *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Pasquino, 2005: 311).

² Danas je popis zapadnoeuropskih polupredsjedničkih država kraći, unatoč kon-

Ustavni su se sustavi u političkoj praksi uvelike razlikovali, pa su iz njih proizašla tri empirijska podtipa polupredsjedničkog sustava. Prvi je podtip "figurativni semiprezidencijalizam" u kojemu je predsjednik države "čuvar ustava", što se očituje u tome da ima pravo uputiti zakone na ocjenu ustavnom sudu i sazvati ustavni referendum. Primjeri figurativnog semiprezidencijalizma bili su Austrija, Irska i Island.³ U drugome

cepcijskim i tipološkim prijedporima koji karakteriziraju rasprave o njima. Većina autora smatra da je Ustavom 2000. polupredsjednički sustav u Finskoj zamijenjen parlamentarnim (Nousianen, 1988; Lijphart, 1989: 373; Ismayr, 1997: 179-211; Siaroff, 2003: 307; Paloheimo, 2005: 246; Abromeit i Stoiber, 2006: 76; Shugart, 2005: 336; itd.). Da je finski sustav postao premijersko-predsjednički misle Shugart i Carey (1992: 160), odnosno da je ostao polupredsjednički tvrde Sartori (1994: 134) i Elgie (1998: 228). Dok jedni tvrde da je ustavnim reformama od 1982. do 2005. i polupredsjednički sustav Portugala prešao u "racionalizirani parlamentarni sustav", (Siaroff, 2003: 307; itd.), drugi smatraju da je ostao polupredsjednički (Martins, 2006: 97; Restman, 2006: 55; Costa Lobo, 2005: 269; Elgie, 1998: 228; itd.).

³ U Austriji je polupredsjednički sustav uspostavljen 1929. noveliranjem Ustava Prve Republike prema uzoru na vajmarski ustav, a novela je ostala i u Ustavu Druge Republike nakon 1945. (Pelinka, 2005: 27; Pelinka i Rosenberger, 2000: 115). No većina analitičara smatra političku praksu Austrije posve parlamentarnom. Irsku smatra polupredsjedničkom državom Elgie (1998: 228), ali ne i Siaroff (2003: 308) i Shugart (2005: 336-337). Islandski sustav smatraju parlamentarnim Mainwaring (1993: 205) i Siaroff (2003: 307), polupredsjedničkim Elgie (1998: 228), a premijersko-predsjedničkim Shugart i Carey (1992: 160).

empirijskom sustavu predsjednik države ima “kontrolnu moć”, što se iskazuje u njegovu pravu da smijeni premijera i vladu. U trećem je primjeru predsjednik države “vladajuća snaga” u političkom sustavu. Duverger je kasnije ustvrdio da su samo politički režimi Vajmarske Njemačke, Pete Republike, Finske i Portugala i u praksi bili polupredsjednički. Figurativni semiprezidencijalizam sa slabim predsjednikom države nastaje poglavito zbog simboličnih razloga, i to onda kad u procesu uspostave nacionalne države stranog monarha ili vladara zamjenjuje nacionalni poglavar novostvorene države. Jaki predsjednici države uglavnom nastaju u polupredsjedničkom režimu koji se uspostavlja nakon sloma pretходnoga političkog režima, primjerice totalitarnoga političkog sustava, ili sustava vlasti, primjerice parlamentarne demokracije, i usmjereni su na stvaranje političke institucije koja jamči mogućnost vladanja u novim okolnostima. Empirijski oblici polupredsjedničkih sustava ovise o ustavnim pravilima, političkoj tradiciji i političkom kontekstu, stranačkom sastavu parlamenta te o odnosu predsjednika države i parlamentarne većine. Ipak, na realni tip polupredsjedničkog sustava ponajviše utječe stranački sastav parlamenta koji određuje odnos između parlamentarne većine i predsjednika države. Ako predsjednikova stranka ima u parlamentu natpolovičnu većinu mjesta, predsjednik realno vlada kao “apsolutni republikanski monarh”. Ako predsjednikova stranka nema natpolovičnu većinu, unatoč tome što može biti dominantna u parlamentarnoj koaliciji koja ima natpolovičnu većinu, nastaje figurativni semiprezidencijalizam.

Izvorno Duvergerovo određenje novoga političkog sustava postalo je predmetom stalnih teorijskih prijepora koji su se koncentrirali oko triju pitanja. Prvo, jesu li navedena glavna obilježja dostatna da se konstituiraju novi sustav vlasti, odnosno novi politički režim? Drugo, što treba razumijevati pod “znatnim ovlastima” predsjednika države i kako tu sintagmu diferencirati u konkretne ustavne ovlasti? Treće, kako se odnositi prema analitičkim pristupima, konstitucionalnome i empirijskome, što ih je Duverger primijenio u klasificiranju polupredsjedničkih sustava, a koji daju različite rezultate? Moraju li se ti pristupi primjenjivati odvojeno ili je dopušteno istodobno primjenjivati oba kako bi se došlo do što potpunije i točnije konceptualizacije i tipologizacije?

1.2. *Osporavanje polupredsjedničkog sustava kao sustava sui generis: tri pravca interpretacija*

Prvi pravac rasprava usmjerio se na osporavanje Duvergerova koncepta polupredsjedničkog sustava kao kategorije *sui generis*. Osporavatelji su tvrdili kako je on puka mješavina elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sustava, da nema obilježja koja su svojstvena samo njemu te da se stoga ne može govoriti o novom tipu sustava. Od predsjedničkog sustava preuzeo je izravni pučki izbor predsjednika države na određeni vremenski mandat, a od parlamentarnog sustava formalnu povezanost zakonodavne i izvršne vlasti koja se izražava u tome što parlament bira i opoziva vladu. Tim dvama konstitutivnim elementima “čistih” predsjedničkih i parlamentarnih sustava dodan je treći element u obliku dvojne izvršne vlasti koju dijele predsjednik

države i premijer i on je postao njegovo temeljno razlikovno obilježje.⁴

I dok su osporavatelji suglasni o tome da polupredsjednički sustav nije kategorija *sui generis*, nisu jedinstveni u gledanjima na to kamo ga svrstati. Jedni misle da je posrijedi poseban oblik parlamentarnoga, a drugi predsjedničkog sustava. Razmotrimo glavne argumente nekolicine reprezentativnih zagovornika obaju interpretacijskih pravaca.

Jedan od najustrajnijih predstavnika mišljenja da je polupredsjednički sustav modificirani oblik parlamentarizma jest Winfried Steffani (1980, 1995, 1996, 1999). On smatra da pojava polupredsjedničkoga sustava nije razbila tradicionalnu tipološku dihotomiju parlamentarizam – prezidencijalizam koja se zasniva na jednome jedinom, ali konstitutivnome razlikovnom obilježju: pravu na opoziv vlade. Steffani misli da se parlamentarnim može nazvati svaki sustav vlasti u kojemu vlada ovisi samo o povjerenju parlamenta. Ako je vlada odgovorna i parlamentu i predsjedniku države, riječ je o “parlamentarnom sustavu s hegemonijom predsjednika” (1980: 130), odnosno o “parlamentarizmu s dominacijom predsjednika” ili o “predsjedničkom parlamentarizmu” (1995: 639). Naime među različite oblike prava pomoću kojih parlament može opozvati vladu Stefanni (1995: 631-632) ubraja i one što su postojali u Vajmarskoj Republici i Petoj Republici kao u prototipskim

polupredsjedničkim sustavima u prvoj i drugoj polovici 20. stoljeća. U Vajmarskoj Republici vlada je mogla biti opozvana tako da joj povjerenje uskrate i parlament i predsjednik države. U Petoj Republici vladu može opozvati parlament u svako doba, a predsjednik države to može učiniti samo na formalni zahtjev premijera. Kako je dakle u oba prototipska modela semiprezidencijalizma parlament zadržao ustavno pravo da opozove vladu, oni nisu ništa drugo do posebne varijante parlamentarnog sustava. Drugim riječima, polupredsjednički sustav nema nijedno bitno samosvojno obilježje koje bi ga učinilo političkim modelom *sui generis*. Steffani je snažno utjecao na shvaćanja cijelih naraštaja, ponajviše njemačkih, ustavnih pravnikâ i politologa (Decker, 2006: 277; Hartmann, 2006: 173; Schneider, 2005: 64; Restman, 2006: 59; itd.).

Drugi utjecajan osporavatelj polupredsjedničkog sustava kao sustava *sui generis* bio je Karl Loewenstein. On je tvrdio da se ustavna demokracija općenito pojavljuje u oblicima neposredne demokracije, skupštinskoga, parlamentarnoga, predsjedničkoga i direktorijalnog sustava švicarskog tipa. Parlamentarni je sustav najprošireniji oblik ustavne demokracije i – nasuprot skupštinskome i predsjedničkom sustavu kao “umjetnim proizvodima političke teorije” – jedini “organski i empirijski” nastali tip vlasti (1969: 81). Definira ga kao sustav koji teži “integraciji vlade u parlament”. Petu Republiku svrstava u parlamentarne sustave, ali je određuje kao oblik “ograničenoga”, “discipliniranoga”, “razvlaštenoga”, “ukroćenoga”, “kastriiranog” parlamentarizma u kojemu je moć parlamenta smanjena u korist predsjednika države kao jednoga od aktera podijeljene izvršne vlasti

⁴ Upućujem na nekoliko reprezentativnih djela o parlamentarnim i predsjedničkim sustavima: Lijphart (1992), Beyme (1999), Shugart i Carey (1992), Linz i Valenzuela (1994), Mainwaring i Shugart (1999), Meier (2001), Gallagher, Laver i Mair (2006).

koji ima posebne ustavne ovlasti. Duboko skeptičan prema demokratskim potencijalima i budućnosti sustava Pete Republike, Loewenstein je ustvrdio da on, ovisno o okolnostima, može biti bliži neoprezidencijalizmu kao autokratskom obliku vlasti nego punoj demokraciji. No ne zatvara posve vrata ni mogućnosti da se De Gaulleov projekt pokaže uspješnim, što bi ustavni nauk obogatilo novim tipom vlasti. Začudo kako Loewensteinovi sljedbenici nisu uzeli u obzir mogućnost da se sustav Pete Republike prometne u novi tip vlasti ni nakon što se pokazao dugovječnim i demokratski uspješnim.

I Loewenstein je pridobio mnogo pristaša. Primjerice, austrijski politolog Anton Pelinka (2005: 57) izravno se oslanja na Loewensteinovu argumentaciju prema kojoj se parlamentarnim može nazvati svaki sustav vlasti u kojemu "vladi treba povjerenje parlamentarne većine". Od Loewensteina preuzima i sintagmu *gebändigter Parlamentarismus* kao oznaku za polupredsjednički sustav. I mnogi su francuski autori preferirali tumačenje da je polupredsjednički sustav, poglavito onaj u Petoj Republici, jedna varijanta parlamentarizma: Pierre Avril i Jean-Claud Colliard nazivali su ga parlamentarnim režimom s "korekcijama u korist predsjednika", Jean-Louis Quermonne "racionaliziranim parlamentarizmom", Maryse Baudrez i Bruno Ravaz "predsjedničkim parlamentarizmom" itd. (Pasquino, 2005: 312-313).

Utjecajni zagovornik drugoga interpretacijskog pravca bio je Karl Dietrich Bracher, ponajbolji znalac povijesti Vajmarske Republike. Za Brachera (1962: 67) Duvergerov je polupredsjednički sustav samo jedna "verzija predsjedničkog sustava". Na Bracherovu su tragu

razmišljali mnogi njemački autori (Lehman i Widmaier, 2005: 32; Schneider, 2001: 54; itd.). Izraelski politolozi Avraham Brichta i Yair Zalmanovitch (1986: 57) osporavaju polupredsjednički sustav kao poseban tip vlasti, a empirijske sustave koje je Duverger svrstao u tu kategoriju razvrstavaju u jake predsjedničke sustave, kakav je francuski, i figurativne predsjedničke sustave, kakvi su austrijski i islandski. I drugi su ugledni autori, uključujući i francuske, zastupali shvaćanje da je francuski sustav predsjednički (Suleiman, 1980; Lijphart, 1984: 71; Pasquino, 2005: 312; itd.).

I zastupnici trećega interpretacijskog pravca tvrde da polupredsjednički sustav nije kategorija *sui generis*, ali misle da se on ne može jednoznačno svrstati ni u parlamentarne ni u predsjedničke sustave. Stoga ne pokušavaju konstruirati nov podtip nekoga od tih dvaju sustava, nego nastoje oblikovati modele kao "dinamične tipove". Dok tipologije nastoje "uvesti red u univerzum" i precizno razvrstati političke režime, modeli su usmjereni na uzročnu analizu, žele objasniti promjene unutar pojedinih tipova i preobrazbu jednoga tipa u drugi (Dogan i Pelassy, 1990: 184 i d.). Primijeni li se to opće razlikovanje tipova i modela na predmet ove rasprave, onda se može kazati da se u tipologijama govori o tipovima i podtipovima parlamentarnih i predsjedničkih sustava, a u modelima o prijelazima parlamentarnoga tipa u predsjednički, dakle o procesima prezidencijalizacije, ili o modelima prijelaza predsjedničkoga tipa u parlamentarni, dakle o procesima parlamentarizacije političkog sustava.

Najpoznatiji je predstavnik "modelskog pristupa" Arendt Lijphart. On

smatra da polupredsjednički sustav, ovisno o empirijskoj konstelaciji odnosa, može djelovati i kao parlamentarni i kao predsjednički sustav. Polupredsjednički sustav djelovat će kao predsjednički ako predsjednik države i parlamentarna većina pripadaju istoj stranci ili istome političkom taboru. Ako predsjednik i parlamentarna većina pripadaju različitim strankama ili taborima, praktično će funkcionirati kao parlamentarni. Posrijedi je “fazni” ili “alternacijski” model, prema kojemu se u polupredsjedničkom sustavu izmjenjuju faze parlamentarne i predsjedničke vlasti, ovisno o konfiguraciji političkih odnosa u trokutu što ga čine predsjednik države, parlament i vlada. Lijphartovu “novu” interpretaciju – nova je u odnosu na njegovo starije shvaćanje da se Peta Republika može svrstati u predsjedničke sustave (1984: 71) – neki su autori svesrdno prihvatili (Linz, 1994: 52 i d.; Stepan i Suleiman, 1995: 400; i dr.), a drugi odbacili (Elgie, 1998: 229-235; Shugart, 2005: 327; Poguntke i Webb, 2005: 4-7; Skach, 2005: 2-3, 20; i dr.).

I André Krouwel tvrdi da polupredsjednički sustav nije “različit i poseban politički sustav”, nego “hibridan oblik režima” koji kombinira elemente parlamentarnoga i predsjedničkog sustava (2003: 344). Polazeći od konstitucionalnih obilježja čistoga predsjedničkog i parlamentarnog sustava, Krouwel je izmjerio razinu prezidencijalizacije, odnosno parlamentarizacije dvanaest političkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi – u Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Letoniji, Litvi, Mađarskoj, Makedoniji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji, Slovačkoj i Sloveniji – te utvrdio da samo dvije države imaju “pozitivan zbroj” na predsjedničkoj ljestvici: Rusija, koja ima

“jaki”, i Litva, koja ima “ograničeni” predsjednički sustav. Krouwel (2003: 350) zaključuje da su predsjednički sustavi “prije iznimka nego pravilo u Srednjoj i Istočnoj Europi”.

Alan Siaroff (2003) odbacuje razlikovanje predsjedničkih, parlamentarnih i polupredsjedničkih sustava na temelju njihovih ustavnih obilježja. U analizi “semiprezidencijalizma” ključno je utvrditi što znači Duvergerova sintagma o “znatnim ovlastima” predsjednika države, a to se može učiniti mjerenjem njegove moći. Siaroff je uzeo u obzir devet varijabli koje izražavaju tu moć: izravan izbor predsjednika, sinkroniziran izbor predsjednika države i parlamenta koji maksimira utjecaj predsjednika na sastav parlamenta, diskrecijsko pravo predsjednika da imenuje premijera, ministre, najviše sudbene, vojne ili druge državne dužnosnike, pravo predsjednika da predsjednicima vlade i određuje dnevni red, pravo predsjednika da stavi veto na zakone usvojene u parlamentu ili da te zakone vrati na ponovnu raspravu u parlament, pravo da donosi dekrete, središnju ulogu u vanjskoj i obrambenoj politici, središnju ulogu u formiranju vlade koja se očituje u pravu da postavi i opozove premijera ili pojedine ministre te pravo predsjednika da raspusti parlament (303-305). Od zemalja Istočne i Srednje Europe u kategoriju sustava s jakim predsjednikom, što znači da respektivni politički sustav ima najmanje šest od devet nabrojenih ovlasti predsjednika države, ubraja Bjelorusiju do Lukašenkova *autogolpea*, Hrvatsku do 2000, Poljsku do 1977, Rusiju i Ukrajinu. Drugu skupinu čine politički sustavi koji imaju manje od šest i više od tri navedena obilježja, a pripadaju joj Bugarska, Hr-

vatska nakon 2000, Litva, Makedonija, Moldavija do 2000, Poljska nakon 1997. i Rumunjska. U tim zemljama predsjednik države više je od obične figure, ali nema “znatne ovlasti”, dok politička praksa nije čisto parlamentarna, ali je ipak više parlamentarna nego predsjednička. Siaroff takav sustav naziva parlamentarnim sustavom s korekcijama u korist predsjednika države. U skupinu zemalja koje imaju samo jedno ili dva bitna obilježja moći predsjednika države, a obično je riječ o izravnom izboru predsjednika države, svrstane su Slovačka i Slovenija.

Modelski pristup postao je razmjerno popularan potkraj prošloga i na početku ovoga stoljeća, te su ga prihvatili mnogi autori (Frye, 1997; Ishiyama i Velten, 1998; itd.).

1.3. Maksimalistička shvaćanja polupredsjedničkog sustava

Drugi pravac rasprave prihvatio je postojanje novog sustava te se usredotočio na njegova pobliža određenja. Odatle su proizašla “maksimalistička” i “minimalistička” shvaćanja semiprezidencijalizma.⁵

Maksimalistička shvaćanja tipična su za njemačku tradiciju u kojoj je pojam semiprezidencijalizma ponajprije zasnovan na političkom sustavu Vajmarske Republike kao povijesnom prototipu polupredsjedničkog režima, ali i na ortodoksnijem tumačenju Duvergerova koncepta i Ustava Pete Republike kao njegova povijesno-političkog pred-

ložka (Bracher, 1962, 1962a, 1978; Loewenstein, 1969: 90; Kaltefleiter, 1970; Fraenkel, 1979; Bahro i Veser, 1995; Brunner, 1996; Rüb, 2001; Ismayr, 2002; itd.). Ona su se ponajprije usredotočila na razradu središnjega, najneodređenijega elementa Duvergerova koncepta, prema kojemu predsjednik države posjeduje “znatne ovlasti”.

I prije nego što je Duvergerov koncept obznanjen, Karl D. Bracher u svojim je utjecajnim studijama o propasti Vajmarske Republike ustvrdio da je u njoj prvi put u modernoj političkoj povijesti institucionaliziran “dualizam parlamentarne i predsjedničke demokracije” (1962a: 218), odnosno “demokratska poluparlamentarna verzija predsjedničkog sustava” (1962: 67). Stvorene su dvije demokratski legitimirane institucije, parlament i predsjednik države, čije su se nadležnosti ispreplele i sukobile oko vlade i premijera: i vlada i premijer ovisili su o povjerenju parlamenta, a istodobno je predsjednik države mogao imenovati i smijeniti premijera, pa čak i raspustiti parlament. To je, prema Bracherovu sudu, temeljna “strukturna slabost” ili “konstrukcijska pogreška” koja je bila ugrađena u politički sustav Vajmarske Republike. Bio je zamišljen kao gotovo savršen način da se ublaže strukturni problemi klasične parlamentarne demokracije, ponajprije ekscesivna vlast parlamenta i mnogostranački sustav, tako da se uvede protuteža parlamentu u instituciji pučki izabranog predsjednika države koji bi bio neovisan i o parlamentu i o vladi. No “udvostručenjem” demokratski legitimirane vlasti u politički je sustav ugrađena eksplozivna mješavina različitih institucionalnih mehanizama koja je raznijela cijeli demokratski politički poredak i

⁵ O recepciji Duvergerova koncepta općenito v. Bahro, Bayerlein i Veser (1998: 203-207) i Elgie (1998), o recepciji u Njemačkoj Bahro i Veser (1995: 472-476), a u Francuskoj i Italiji Pasquino (2005: 312-319).

otvorila put k diktaturi. Ernst Fraenkel (1979: 145 i d.) konstatira da je vajmarski politički sustav bio “historijski kuriozitet” svoga doba jer se zasnivao na kombinaciji institucije plebiscitarno izabranog predsjednika s pravom da imenuje i razriješi kancelara te raspusti parlament s jedne strane i parlamenta s pravom da izrazi nepovjerenje vladi s druge strane. Na zasadama takvih shvaćanja i u suvremenoj njemačkoj političkoj znanosti uvriježilo se mišljenje da se “bez znatnih ovlasti predsjednika države u izvršnoj vlasti” ne može govoriti o polupredsjedničkom sustavu (Ismayr, 2002: 20). Ilustrirat ću to na dva reprezentativna primjera komparativne analize sustava vlasti u Srednjoj i Istočnoj Europi.

Georg Brunner (1996: 82) tvrdi da je ključno obilježje mješovitih sustava, kako naziva polupredsjedničke režime, “dvostruka politička odgovornost vladâ parlamentu i predsjedniku države”. To se načelo rijetko pojavljuje *expressis verbis* u ustavnim tekstovima: nema ga čak ni u Ustavu Pete Republike, a samo je u hrvatskom Ustavu iz 1990. ono “jednoznačno vidljivo”. Polupredsjedničkom sustavu Brunner pripisuje čak 11 obilježja:

- predsjednik države ima odlučujući utjecaj na tvorbu vlade: kako ima ustavnu ovlast da predlaže, imenuje i raspusti vladu, parlament ne može predsjedniku nametnuti svoga premijera, ali ni predsjednik ne može trajnije nametnuti parlamentu svoju vladu;
- predsjednik može odlučivati o izvršnoj vlasti, poglavito o vanjskoj, obrambenoj i sigurnosnoj politici;
- predsjednik ima pravo predsjedati sjednicama vlade i suodređivati njezin dnevni red;
- predsjednik ima pravo u svako doba raspustiti vladu;
- predsjednik ima pravo raspustiti parlament;
- predsjednik može sudjelovati u zakonodavnom procesu, ponajprije pomoću prava na zakonodavnu inicijativu;
- predsjednik ima, samostalno ili nesamostalno, pravo donositi vlastite uredbе ili ukaze (*Verordnungsrecht*);
- on ima vlastitu organizacijsku moć, predsjednički ured i administraciju, što mu omogućuje da svoje ovlasti ostvaruje neovisno o vladi, a često i u suparništvu s njom;
- predsjednik ima “osobne kompetencije” u predlaganju i imenovanju visokih državnih dužnosnika;
- ima pravo raspisati plebiscit;
- predsjedniku države obično nije potreban institut supotpisa za njegove akte.

Brunner misli da takav ustavni položaj predsjednika države zahtijeva njegovo izravno demokratsko legitimiranje pučkim izborima koji, prema tome, nisu uzrok, nego posljedica njegove ustavne moći. Ako su navedene ovlasti predsjednika države potpune i jasno izražene, posrijedi je predsjedničko-parlamentarni sustav; ako nisu potpune i nisu prejako izražene, riječ je o parlamentarno-predsjedničkom sustavu. Analizirajući tekstove ustava 28 postkomunističkih zemalja Srednje i Istočne Europe te Srednje Azije što su bili usvojeni do 1995, Brunner je zaključio da se devet europskih zemalja moglo nazvati polupredsjedničkim: parlamentarno-predsjedničke države bile su Crna Gora, Litva, Moldavija i Poljska, a predsjedničko-parlamentar-

ne Hrvatska, Rumunjska, Rusija, Srbija i Ukrajina (1996: 112).

U drugoj obuhvatnoj studiji Friedbert W. Rüb (2001) – polazeći od Kaltefleiterova (1970) koncepta sustava s “bipolarnom egzekutivom” (*doppelköpfige Executive*) u kojemu postoje dva ustavno utvrđena i institucionalno povezana pola vlasti – konstruirao je “čisti” polupredsjednički i premijersko-predsjednički sustav kao njegove podtipove. “Čisti” polupredsjednički sustav ima četiri konstitutivna svojstva:

- predsjednika države biraju birači na fiksni mandat;
- premijera i vladu bira parlament i oni ovise o njegovu povjerenju;
- predsjednik države može samostalno djelovati, ali ne može vladati neovisno o parlamentu jer svoju politiku može provesti samo pomoću vlade koja ovisi o parlamentu;
- predsjednik države i parlament dijele ustavno određene ovlasti nad vladom, što se očituje u tome da parlament bira i održava vladu, ali predsjednik države može samostalno imenovati i raspustiti vladu, i to u krajnjem slučaju i protiv izričite volje parlamenta. Uz to predsjednik države ima pravo, općenito ili u određenim okolnostima, raspustiti parlament.

Ukratko, vlada ovisi o “bipolarnome političkom povjerenju” parlamenta i predsjednika države i politički je odgovorna tim dvjema institucijama. U model “čistoga” semiprezidencijalizma uklapale su se, prema Rübovu sudu, samo Hrvatska, Ukrajina i Poljska do 1997, pri čemu je Hrvatsku nazvao oglednom vrstom semiprezidencijalizma vajmarskog tipa (2001: 105 i d.). U premijersko-predsjedničkom

sustavu predsjednik države ne može samostalno imenovati i smijeniti članove vlade. Takvi su bili sustavi u Bugarskoj, Crnoj Gori, Litvi, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj nakon 1997, Rumunjskoj, Slovačkoj od 1999, Sloveniji i Srbiji. Rusiju i Bjelorusiju nazvao je superpredsjedničkim sustavima. Dakle čistim polupredsjedničkim i premijersko-predsjedničkim sustavima zajednička su svojstva pučki izbor predsjednika države, izbor vlade i premijera u parlamentu i ovisnost o njegovu povjerenju te postojanje ustavno utvrđenih ovlasti predsjednika države u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Međusobno se razlikuju po tome što u jednome predsjednik države ima, a u drugome nema samostalne ovlasti da imenuje i smijeni članove vlade.

Maksimalističko shvaćanje semiprezidencijalizma nije ograničeno na njemačku tradiciju. Matthew S. Shugart i John M. Carey (1992: 24) misle da “predsjednički parlamentarizam”, koji je najbliži “čistome” ili “strogom” semiprezidencijalizmu, ima četiri svojstva:

- predsjednik države bira se pučkim izborima;
- on imenuje i razrješuje ministre i vladu;
- premijera i vladu bira parlament i oni ovise o povjerenju parlamenta;
- predsjednik može raspustiti parlament, posjeduje zakonodavne ovlasti ili mu ustav daje pravo i na jedno i na drugo.

U polupredsjedničke države u 20. stoljeću u Europi ubrojili su Vajmarsku Njemačku, Austriju, Finsku, Francusku, Island, Portugal i Rumunjsku (1992: 40-41, 160).

Matthew S. Shugart (1993, 2005) u kasnijim je samostalnim radovima do-

nekle promijenio stajališta. Polazeći od temeljnih odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, razlikuje dva čista politička režima, parlamentarni i predsjednički, i dva hibridna politička režima, premijerski i neovisni skupštinski. Polupredsjednički sustav ne može se uvrstiti ni u jedan od ta četiri tipa zato što ima dvojni izvršnu vlast: jedan dio izvršne vlasti, predsjednik države, proizlazi iz biračkog tijela i njegov opstanak ne ovisi o povjerenju parlamenta, a drugi dio, premijer i vlada, proizlaze iz parlamenta i ovisi o njemu. Tako se u polupredsjedničkom režimu miješaju elementi dvaju čistih tipova u dvojnoj strukturi izvršne vlasti. Shugart ističe da je rezerviran prema terminu polupredsjednički sustav; kad se njime koristi, odnosi se samo na režime koji ispunjavaju tri Duvergerova institucionalna kriterija. Nesporno je dakle da se u polupredsjedničkom režimu predsjednik države bira izravno i da je vlada odgovorna parlamentu. No da bi koncept bio definicijski zaokružen, treba ustanoviti što je Duverger smatrao pod "znatnim ovlastima" predsjednika države. Shugart (2005: 333) misli da one moraju uključiti "pravo predsjednika države da raspusti vladu koja uživa povjerenje parlamenta". Na temelju toga zaključio je da su u Europi 20. stoljeća postojala samo četiri polupredsjednička sustava: Vajmarska Republika, Austrija, Rusija i Ukrajina (1996-2006). Nije iznenađenje što među njima nema Francuske jer francuski predsjednik nema ustavno pravo smijeniti premijera koji uživa povjerenje parlamenta. Francuska je – zajedno s Portugalom, Rumunjskom, Slovačkom, Poljskom, Makedonijom, Litvom, Bugarskom i Ukrajinom nakon 2005. – svrstana u premijersko-predsjedničke sustave. Ko-

načni je Shugartov zaključak pomalo iznenađujući: u Europi su nakon 2006. samo Austrija i Rusija bile konstitucionalne polupredsjedničke države.

Oleh Prostyk (2005, 2005a) također se usredotočuje na pojam "znatnih ovlasti", misleći da se diferenciranjem ovlasti predsjednika države u procesu tvorbe vlade može "operacionalizirati" treće Duvergerovo određenje semiprezidencijalizma. U svakome polupredsjedničkom sustavu predsjednik države mora imati makar jedno od tri prava u procesu tvorbe vlade: pravo da nominira kandidata za premijera, pravo da potvrdi kandidata za premijera ili pravo da smijeni premijera i njegovu vladu. Prvo je pravo najslabiji, a posljednje najjači oblik moći predsjednika države. U premijersko-predsjedničkim sustavima predsjednik ima samo pravo da nominira kandidata za premijera, ali ga ne može ni potvrditi ni opozvati "unilateralno". U njih ubraja Bugarsku, Hrvatsku, Litvu, Makedoniju, Moldaviju, Poljsku, Rumunjsku, Rusiju (1991-1993) i Sloveniju. U predsjedničko-premijerskim sustavima predsjednik države ima pravo da obično "bilateralno", zajedno s parlamentom, potvrdi i smijeni premijera. U njih ubraja samo Rusiju nakon 1993. i Ukrajinu. Prostyk (2005: 138) smatra da su polupredsjedničkim sustavima inherentni sukobi u izvršnoj vlasti koje definira kao "natjecanje predsjednika i premijera za kontrolu izvršne grane vlasti". Brojnost, intenzivnost i vrsta sukoba ovisi o tipu vlade, tj. o tome postoje li u polupredsjedničkom sustavu većinski, manjinski ili tehnokratski kabineti. Utvrdio je da sukobe u izvršnoj vlasti najčešće inicira predsjednik države koji želi zamijeniti premijera na mjestu prvaka vlade, a predsjednik najčešće mijenja premijere koji vode manjinske kabinete.

Giovanni Sartori (1994: 132) pripisuje polupredsjedničkim sustavima pet obilježja:

- predsjednik države bira se neposrednim ili posrednim pučkim izborima na fiksni mandat;
- on dijeli izvršnu vlast s premijerom;
- predsjednik je neovisan o parlamentu, ali ne može samostalno imenovati vladu i vladati sam, nego to mora činiti preko vlade;
- premijer i ministri ovise o povjerenju parlamenta;
- dualna struktura vlasti omogućuje različite ravnoteže i promjenu moći unutar izvršne vlasti, ali je svaka "komponenta egzekutive" potencijalno samostalna.

Sartori je revidirao Duvergerovo prvo konstitutivno obilježje semiprezidencijalizma tako što je izravne izbore predsjednika države zamijenio pučkim izborima. Time je htio naglasiti da predsjednika države ne moraju izabrati birači, nego to može učiniti i prethodno izabrano izborničko tijelo. Izbori ne moraju biti izravni, ali moraju biti pučki, tj. predsjednika ne smije birati parlament. Ta promjena omogućuje da se u polupredsjedničke sustave svrsta i Finska, najdugovječnija polupredsjednička država, u kojoj je predsjednika države biralo izborničko tijelo. No glavnim obilježjem polupredsjedničkog sustava Sartori smatra podijeljenu izvršnu vlast, "strukturu s dvojnomo vlašću" ili "konfiguraciju s dvije glave" jer ga upravo to razlikuje od predsjedničkog sustava. Inače, osim Finske u tu je kategoriju svrstao samo još Francusku i Portugal od 1976. do 1982. te Poljsku i Rumunjsku.

Gianfranco Pasquino (1997: 130; 2005) tvrdi da se o semiprezidencijalizmu može govoriti ako predsjednika države izravno ili neizravno biraju birači, ako predsjednik države ima pravo imenovati premijera i u određenim uvjetima raspustiti parlament te ako premijer ovisi o povjerenju parlamenta. Polupredsjednički sustav dizajniran je kao dvojna struktura vlasti zato što predsjednik države i premijer imaju različite ovlasti. Unutar dvojne strukture može se razviti kompetitivna dijarhija, kad predsjednik i premijer pripadaju istoj političkoj većini, ili konfrontacijska dijarhija, kad pripadaju različitim političkim većinama. Pasquino tvrdi da se polupredsjednički sustavi bitno razlikuju od parlamentarnih po tome što predsjednik države ima izvršnu vlast (1997: 131).

Alfred Stepan i Ezra N. Suleiman (2001: 277-278), polazeći od sustava Pete Republike, izdvojili su pet nužnih konstitutivnih odrednica polupredsjedničkog sustava vlasti:

- pučki izbor predsjednika države;
- pravo predsjednika države da raspusti skupštinu;
- pravo predsjednika države da proglaši izvanredno stanje;
- položaj predsjednika države kao šefa izvršne vlasti;
- pravo predsjednika države da raspíše referendum.

Zaključili su da su s francuskim ustavnim modelom u Europi tipološki istovjetni ustavni modeli Portugala, Poljske i Rusije. Nadalje, Stepan (2001: 16-17) ustvrdio je da ustavni model polupredsjedničkog sustava može dospjeti u tri različite empirijske "pozicije" koje proizvode vrlo različite političke režime. U prvoj poziciji predsjednik države

ujedno je vođa stranke ili koalicije koja ima većinu u jednome ili u oba doma parlamenta, te ustavni sustav praktično funkcionira kao "čisti semiprezidencijalizam". U drugoj poziciji predsjednik države nema parlamentarnu većinu, ali tu većinu ima premijer, te se uspostavlja sustav podijeljene vlasti ili kohabitacije. U trećoj poziciji ni predsjednik države ni premijer nemaju većinu u parlamentu, ali kako predsjednik ima ustavno pravo donositi dekrete ili ukaze sa zakonskom snagom, uspostavlja se "nedemokratski prezidencijalizam" ili sustav "ukazokracije".

1.4. Minimalistička shvaćanja polupredsjedničkih sustava

Minimalistička shvaćanja semiprezidencijalizma revidiraju izvorni Duvergerov koncept i svode ga na dva konstitutivna obilježja: pučki izbor predsjednika države te izbor i opoziv premijera i vlade u parlamentu. U posljednje su vrijeme u prvi plan izbila dva reprezentativna predstavnika tog pravca: Robert Elgie i Cindy Skach.

Irski politolog Robert Elgie posljednjih se godina vjerojatno najintenzivnije i najsustavnije bavi semiprezidencijalizmom te je objavio i uredio više teorijskih i komparativnih studija o njemu (1997, 1998, 1999, 2004, 2005). On tvrdi da polupredsjednički režim ima samo dva konstitutivna obilježja: pučki, neposredni ili posredni, izbor predsjednika države na fiksni vremenski mandat te supostojanje premijera i vlade koji ovise o povjerenju parlamenta. Elgie (1991: 13) to naziva "čistom ustavnom definicijom koncepta" koja određuje samo "stanje u kojemu predsjednik što ga je izabrao narod na fiksni mandat postoji uz premijera i kabinet koji su odgovorni parlamentu". Formalni

koncept ne govori ništa o političkoj moći aktera, pa obuhvaća i politički jake i politički slabe predsjednike države: ustavno jaki predsjednici države katkad su politički slabi, a ustavno slabi predsjednici države katkad su politički vrlo jaki. To znači da predsjednik države nekad dominira nad premijerom, a da premijer nekad dominira nad državnim poglavarom. Ustavna vlast nije, prema tome, odlučujuća u oblikovanju empirijskih oblika polupredsjedničkih sustava jer su "ustavi katkad slabi pretkazivači političke prakse" (1999: 289). Ključni je problem Elgieva određenja to što se prijelaz iz parlamentarnoga sustava u polupredsjednički ostvaruje jednim jedinim institucionalnim korakom: ozakonjenjem izravnih pučkih izbora predsjednika države. Prema tome kriteriju, u suvremenoj Europi bilo bi 26 polupredsjedničkih država (Rose, 2000: 378-381). Elgie (2005: 102) samo je u Srednjoj i Istočnoj Europi ustanovio čak 11 polupredsjedničkih država: Bjelorusiju, Bugarsku, Hrvatsku, Litvu, Makedoniju, Poljsku, Rumunjsku, Rusiju, Slovačku, Sloveniju i Ukrajinu.

Premda sve one udovoljavaju dva formalnim kriterijima semiprezidencijalizma, empirijski se razlikuju prema tome postoji li u njima "dominantni tip vodstva". Sukladno tome, Elgie razlikuje tri realna podtipa polupredsjedničkih sustava: sustave u kojima od nastanka postoji neki oblik dominantnog vodstva, bilo da je riječ o premijeru (kao u Austriji, Bugarskoj, Irskoj, Sloveniji ili na Islandu) bilo da je riječ o predsjedniku države (kao u Rusiji); sustave u kojima dominantni vođa nije ni premijer ni predsjednik (kao u Francuskoj, Litvi, Poljskoj, Rumunjskoj ili Ukrajini); sustave u kojima se domi-

nantno vodstvo mijenja ovisno o promjeni konstelacije političkih odnosa, pa se težište moći pomiče od predsjednika države na premijera (kao u Finskoj) ili od premijera na predsjednika države (kao u Portugalu). Osim ustavnog modela na empirijske oblike utječu i drugi čimbenici, ponajprije stranačka politika i ličnosti vođa. Elgie (2005: 102 i d.) kasnije je tri empirijska tipa polupredsjedničkih sustava nazvao: “polupredsjedničkim režimom s ceremonijalnim predsjednikom” kao simboličnim vođom koji ima male ustavne ovlasti (kao u Bugarskoj ili Sloveniji); “polupredsjedničkim režimom s ravnotežom vlasti predsjednika i premijera” (kao u Hrvatskoj ili Poljskoj); “vrlo prezidencijaliziranim polupredsjedničkim režimom” s jakim predsjednikom države i slabim premijerom (kao u Bjelorusiji, Rusiji i Ukrajini).

Američka politologinja Cindy Skach (2005: 6-7) ne dvoji o tome da je semiprezidencijalizam “samostalan, jedinstven ustavni tip” političkog sustava koji se strukturno razlikuje od čistoga parlamentarizma i čistoga prezidencijalizma. Ona razlikuje konstitucionalni model od empirijskih podtipova semiprezidencijalizma.

Polupredsjednički sustav formalno definira jednako kao Elgie, dakle kao sustav u kojemu je poglavar države pučki izabrani predsjednik s fiksnim vremenskim mandatom, a šef vlade premijer koji je odgovoran zakonodavnom tijelu (2005: 13). Dvojnu izvršnu vlast smatra “istaknutim obilježjem” polupredsjedničkog sustava, ali je ne uvrštava u svoju strogu formalnu definiciju. Podjela izvršne vlasti između predsjednika države i premijera, koji nisu ni jednako legitimni ni jednako odgovorni, izvor je teorijski predvidivih i empirij-

ski dokazanih napetosti što su inherentne tom tipu vlasti. Unutar formalnoga institucionalnog sklopa mogu se razviti tri empirijska podtipa semiprezidencijalizma: konsolidirana vladavina većine, podijeljena vladavina većine i podijeljena vladavina manjine.

- U konsolidiranoj vladavini većine predsjednik države i premijer pripadaju istoj parlamentarnoj većini. Habitacija je najbolja empirijska konstelacija odnosa zato što minimalizira institucionalne sukobe, jer povećava izgleda da predsjednik i premijer surađuju u oblikovanju politike, te se tako stabilizira cijeli sustav. No ni ona nije imuna na sukobe, pogotovo ako predsjednik i premijer pripadaju različitim političkim strankama unutar većinske parlamentarne koalicije. Sukobi mogu izbiti i zato što predsjednik države misli da mu pripada vodeća uloga jer posjeduje izravnu demokratsku legitimnost nasuprot izvedenoj, posrednoj legitimnosti premijera. Osim toga predsjednik države može naprosto izgubiti povjerenje u premijera i nastojati preuzeti njegove funkcije.
- U podijeljenoj vladavini većine premijer ima parlamentarnu većinu, a predsjednik je nema, pa se postavlja kao opozicija većini. Kohabitacija je empirijska konstelacija odnosa koja je mnogo konfliktinija od habitacije zato što predsjednik pripada jednoj, a premijer, vlada i parlamentarna većina drugoj političkoj stranci ili taboru, te stoga imaju različite političke ciljeve i nerijetko ih nastoje ostvariti na račun političkog protivnika s kojim dijele izvršnu vlast. Predsjednik može češće posezati za institutom dekreta i izvanrednim

ovlastima kako bi uspostavio stanovitu ravnotežu moći u odnosu prema vladi i premijeru.

- U podijeljenoj vladavini manjine ni predsjednik ni premijer nemaju parlamentarnu većinu. To je empirijski najkonfliktnija, a time i najopasnija konstelacija odnosa za konsolidaciju i opstanak demokracije. Nepostojanje ni predsjednikove ni vladine većine imobilizira parlament, destabilizira vladu i otvara prostor predsjedniku države da stalno poseže za izvanrednim ovlastima i da vlada dekretima, često prelazeći ustavne granice svoje vlasti.

Skach (2005: 1) tipologizira polupredsjedničke sustave u Srednjoj i Istočnoj Europi jednako kao Elgie, samo što u njih ne ubraja Slovačku.

2. Problemi komparativnih istraživanja polupredsjedničkih sustava

Ograničen prikaz različitih shvaćanja polupredsjedničkog sustava dobra je podloga da se ilustrira nekoliko tipičnih problema komparativnih istraživanja tog modela vlasti. Riječ je o koncepcijskoj rastezljivosti, selekcijskoj pristranosti, tipologizacijskim nejasnoćama i denominacijskoj zbruci.

2.1. Koncepcijska rastezljivost

Prvi se problem očituje u obliku koncepcijske rastezljivosti (Sartori, 1970, 1991; Collier i Mahon, 1993) koja proistječe iz vrlo različitih definicija semiprezidencijalizma. Minimalisti ga definiraju samo pomoću dva, a maksimalisti pomoću desetak konstitutivnih obilježja. Minimalistički definiran koncept pokazuje se kao vrlo rastezli-

va kategorija u koju se mogu ubrojiti i slučajevi kojima u njoj nije mjesto. Bitne razlike između polupredsjedničkih i parlamentarnih sustava oni svode na jedno razlikovno obilježje, a to je izravan pučki izbor predsjednika države u polupredsjedničkim režimima. Većina analitičara parlamentarizma ne smatra to konstitucionalnim svojstvom koje mijenja prirodu cijeloga sustava vlasti ili čak cijeloga političkog sustava. Promjene što ih izravni izbori poglavara države unose u parlamentarni sustav najčešće se opisuju kao ugradnja predsjedničkog elementa u parlamentarni sustav, ograničena strukturna prezidencijalizacija parlamentarnog sustava i sl. Ukratko, minimalistički koncepti ne legitimiraju uvjerljivo polupredsjednički sustav kao sustav *sui generis* premda ga priznaju kao poseban politički režim. Iz minimalističkih koncepata proizlazi "tipološka ekspanzija" polupredsjedničkih sustava, čime se oni pretvaraju u dominantan institucionalni aranžman u Istočnoj i Srednjoj Europi. Nasuprot tome maksimalistički koncepti razmjerno su usko definirane kategorije u koje se "provlače" samo slučajevi koji imaju velik broj zajedničkih konstitutivnih značajki. Ortodoksni maksimalisti inzistiraju na strogim i preciznim definicijama prema kojima se polupredsjedničcima mogu nazvati samo sustavi koji imaju deset i više točno određenih konstitucionalnih obilježja. Katkad se inzistira na tome da ta obilježja doslovce budu preuzeta iz Vajmarske i Pete Republike kao prototipskih polupredsjedničkih država. Iz maksimalističkog koncepta proizlazi "tipološka redukcija" polupredsjedničkih sustava, pa se čini da su oni gotovo iščezli s političkog zemljovida Europe. Tipologijske posljedice sklonosti minimalista inklu-

zivnijemu, a maksimalista ekskluzivnijem konceptu semiprezidencijalizma vidljive su u *tablici 1*.

2.2. Seleksijska pristranost

Drugi je problem prirodna ili neprirodna seleksijska pristranost. Prirodna ili nenamjerna pristranost u izboru slučajeva uglavnom potječe iz nepoznavanja ustavne i političke stvarnosti zemalja Srednje i Istočne Europe, osobito zemalja nastalih raspadom Sovjetskog Saveza i Jugoslavije. Neke tipologije u *tablici 1*. posljedica su upravo te vrste pristranosti (Shugart i Carey, 1992; Sartori, 1994; Stepan i Suleiman, 2001; itd.). To vrijedi i za brojne recentne studije iz komparativne politike (Gallagher, Laver i Mair, 2006: 25, 29; Ball i Peters, 2005: 62, 192; Newton i Van Deth, 2005: 65, 66; itd.) te za specijalističke studije o pojedinim polupredsjedničkim državama (primjerice, Knapp i Wright, 2006: 54). Utjecaj prirodne pristranosti na klasifikaciju polupredsjedničkih sustava najočitiji je upravo na primjeru Hrvatske. Premda je za stručnjake Hrvatska od 1990. do 2000. slovila kao paradigmatički primjer polupredsjedničkog sustava vajmarskog tipa, u većini komparativnih studija, pa i u specijalističkim regionalnim studijama, ona se uopće ne spominje (Baylis, 1996; Widmaier, Gawrich i Becker, 1999; Krouwel, 2003; itd.).

Neprirodna ili namjerna pristranost očituje se u više oblika, a uglavnom proistječe iz vrijednosnih polazišta. U starijoj njemačkoj literaturi, koja je uvelike ostala pod dojmom propasti vajmarske demokracije, prošireno je uvjerenje da je u polupredsjednički sustav vlasti ugrađena "kobna konstrukcijska greška" koja ugrožava demokraciju (Bracher, 1962: 57; 1962a; Loewenstein, 1969:

102; v. i Fraenkel, 1970; Kirchheimer, 1981; itd.). I novija njemačka literatura donekle je preuzela takvo stajalište (primjerice Merkel i Puhle, 1999: 189). Ona je ipak sklonija historijsko-empirijskoj analizi, odnosno istraživanju empirijskih uvjeta koji semiprezidencijalizam pretvaraju u kočnicu ili zapreku konsolidaciji demokracije. No još je snažno hipotetsko mišljenje da semiprezidencijalizam negativno utječe na konsolidaciju demokracije općenito ili na konsolidaciju pojedinih podsustava, "parcijalnih režima", političkog sustava. Ilustrirat ću to na nekoliko primjera.

Većina analitičara misli da je institucionalizacija polupredsjedničkog sustava u Rusiji "zamrznuła" procese demokratizacije u toj zemlji. Silvia von Steinsdorff (1995: 495) smatra kako u podijeljenome ruskom društvu bez demokratske političke kulture vrlo jaka institucija predsjednika države lako može izazvati povratak u diktaturu. Ozakonjenjem polupredsjedničkog sustava u Rusiji je nastao institucionalni sklop koji omogućuje dvama glavnim ustavnim akterima, predsjedniku države i parlamentu, da svojim stvarnim i insceniranim sukobima u borbi za političku premoć potkopavaju konsolidaciju demokracije: "Stalno laviranje između ograničene suradnje 'prema unutra' i proračunatog sukoba 'prema van' pojačava sve veći nedostatak demokratske legitimnosti i političkog autoriteta od kojih boluje cijeli ruski sustav vlasti" (1999: 34). Klaus Westen (1994: 832) tvrdi da povlašten položaj predsjednika države u ruskom sustavu "nedvojbeno znači stanovito ograničavanje demokratskog načela". Wolfgang Merkel i Hans-Jürgen Puhle (1999: 190-192) tvrde da je ustavna konstrukcija polupredsjedničkog sustava u Rusiji

omogućila stvarno razvlašćivanje parlamenta u korist predsjednika države te pretvaranje zakonodavne parlamentarne države u dekretski predsjednički režim. Najoštriji kritičari tvrde da se ruski sustav praktično prometnuo u superpredsjednički režim (Holmes, 1993-1994; Ishiyama i Kennedy, 2001) ili u autoritarni predsjednički sustav (Brie, 1996; Colton i Skach, 2005: 114 i d.; itd.). Konstitucionalni polupredsjednički sustav pokazao se dakle kao institucionalni okvir koji je omogućio razvoj političke prakse koja nije promijenila samo sustav vlasti, polupredsjednički u predsjednički, nego je zaustavila transformaciju totalitarnoga u demokratski politički sustav "na pola puta" tako što je ruski sustav "uplovio" u autoritarne vode.

Još su gore ocijenjeni učinci polupredsjedničkog sustava u Ukrajini, makar do "narančaste revolucije" 2004. On je bio institucionalni okvir unutar kojega su se razvili autoritarni politički poredak, koji se naziva "kompetitivnim autoritarnim režimom" (Kuzio, 2005: 2) i "pokroviteljskim prezidencijalizmom" (Hale, 2006), i nedemokratska *machine politics* (D'Anieri, 2005; Hale, 2006). Ukrajina je važna i zato što se u njoj jaki predsjednici države nisu pokazali kao stvarne i simbolične integracijske figure nacije i države, nego kao predstavnici sukobljenih dijelova zemlje. To relativizira konvencionalno mišljenje da u novostvorenim polupredsjedničkim državama predsjednici djeluju kao integracijske figure jer je Ukrajina pokazala da oni mogu biti dezintegracijske figure i institucije.

Najgore je, ipak, iskustvo Bjelorusije jer je "posebna struktura bjeloruskog sustava vlasti historijski primjer

posebnih rizika polupredsjedničkih sustava vlasti u nekonsolidiranim demokracijama" (Merkel i Puhle, 1999: 192). Kako zbog "općih konstrukcijskih problema" polupredsjedničkog sustava tako i zbog niza kontekstualnih čimbenika – nesposobnosti vladajućih elita u glavnim političkim institucijama da prihvate uzajamno institucionalno samograničavanje, nedostatne demokratske legitimnosti parlamenta zbog koje ne može kontrolirati i obuzdavati moć predsjednika države, nepostojanja snažnih posredničkih struktura koje bi se suprotstavile plebiscitarno-autoritarnoj strategiji djelovanja predsjednika države, nepostojanja demokratske političke kulture i razvijenoga civilnog društva koji bi bili otporni na autoritarnu demagogiju predsjednika države – Bjelorusija se pretvorila u "sultanističku" predsjedničku diktaturu (Lindner, 1997; Eke i Kuzio, 2000; Marples, 2005, 2006; itd.).

I analitičari transformacijskih procesa u srednjoeuropskoj Poljskoj tvrde da je polupredsjednički sustav negativno utjecao na demokratsku konsolidaciju pojedinih podsustava, ali i cijeloga političkog sustava, bilo tako što je "ustavni okvir" poticao nestabilnost vlada, nedjelotvornost i nerazvidnost u procesima političkog odlučivanja (Merkel i Puhle, 1999: 189), bilo tako što je negativno utjecao na konsolidaciju političkih stranaka i stranačkog sustava (Grotz, 2000: 197 i d.), bilo tako što je u razdobljima habitacije "ukidao" političke institucije koje bi kontrolirale vlast (Rüb, 2001: 461).

Općenito se može kazati da se polupredsjednički sustav češće vrednuje kao demokratski insuficijentniji i suspektiji od predsjedničkoga, a pogo-

tovo od parlamentarnog sustava.⁶ Georg Brunner, primjerice, misli da polupredsjednički sustavi nisu svojstveni privredno, kulturno i politički naprednijoj Srednjoj Europi, pa je Hrvatsku interpretirao kao odstupajući srednjoeuropski slučaj, izazvan ratnim okolnostima. Kod nekih je autora zamjetna sumnjičavost prema izgledima pojedinih postkomunističkih zemalja, pa i cijelih regija da konsolidiraju demokracije, koja se umnogome zasnivala i na uvjerenju da u njima ozakonjeni polupredsjednički sustavi ne pridonose tom cilju. Kako bi se mogućnost konsolidacije demokracije u pojedinim zemljama ili regijama prikazala prijepornom, neki su im autori hotimice pripisivali polupredsjedničke sustave vlasti i kad oni formalno nisu bili uspostavljeni. Paradigmatičan je primjer takva neznanstvenog postupka ovlažno svrstavanje svih istočnoeuropskih zemalja u kategoriju polupredsjedničkih država (Decker, 2006: 277). Znanstveno je neutemeljen i namjerno selekcijski pristran i pristup koji se zasniva na tvrdnji da su “zemlje koje su nekoć bile dio Sovjetskog Saveza ili Jugoslavije izabrale

⁶ Nisu svi analitičari sumnjičavi prema demokratskim potencijalima semiprezidencijalizma, a tipični su primjeri talijanski politolozi Sartori (1994, 1994a) i Pasquino (1997, 2005), koji se zauzimaju za to da Italija ozakoni polupredsjednički sustav. Pasquino ukazuje na to da se on pokazao prikladnim institucionalnim aranžmanom za uspješnu tranziciju iz jednoga demokratskog režima u drugi, kao u prijelazu iz Četvrte u Petu Republiku u Francuskoj, za tranziciju iz autoritarnoga režima u demokratski, kao u Portugalu, te za tranziciju iz komunističkog režima u demokraciju, kao u Poljskoj (v. Lijphart, Pasquino i Duverger, 1997: 136).

oblike semiprezidencijalizma...”, dok su zemlje koje su nekoć bile dio sovjetskog bloka – Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka – “prihvatile varijante parlamentarnog sustava, često preuzete iz njemačke verzije tog tipa režima” (Baylis, 1996: 299).

2.3. Tipologizacijske dvojbe

Treći je problem tipologizacijske prirode. Tipologije neposredno ovise o broju kriterija što se uzimaju u obzir u svrstavanju pojedinih slučajeva u određeni tip: što je kriterija manje, tipološke su kategorije šire, a što je kriterija više, tipološke su kategorije uže. Prema najnezahjtjevnijemu tipološkom pristupu, koji se zasniva na dva kriterija, u kategoriji polupredsjedničkih država našlo se 11 zemalja Istočne i Srednje Europe, a prema najzahjtjevnijem pristupu, koji se zasniva na desetak kriterija, u njoj ima mjesta za upola manji broj zemalja.

Opći normativni tip polupredsjedničkog sustava može se razvrstati na podtipove na temelju formalnih, konstitucionalnih kriterija (Shugart i Carey, 1992; Shugart, 1993; Brunner, 1996; Rüb, 2001; itd.) ili na temelju kontingentnih, empirijskih kriterija (Colton i Skach, 2005; Elgie, 2005; Skach, 2005; itd.). Zapravo, samo se iz maksimalističkih koncepata semiprezidencijalizma mogu izvesti normativni podtipovi, dok se minimalistički koncepti moraju okrenuti konstrukciji empirijskih podtipova jer naprosto ne sadržavaju dovoljno kriterija koji bi omogućili normativnu tipološku diferencijaciju.

2.4. Denominacijska zbrka

Četvrti je problem denominacija ili imenovanje određenog koncepta, a posljedica je koncepcijske neodređenosti i

Tablica 1. Polupredsjednički sustavi u Srednjoj i Istočnoj Europi

Sartori (1994)	Baylis (1996)	Brunner (1996)	Elgie (1999)	Merkel i Puhle (1999)	Rüb (2001)	Stepan i Suleiman (2001)	Roper (2002)
Poljska Rumunjska	Estonija Letonija Litva	Crna Gora Hrvatska Litva Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Srbija Ukrajina	Bjelorusija Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Poljska Rumunjska Rusija Slovačka Slovenija Ukrajina	Poljska Rumunjska Rusija	Bugarska Crna Gora Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Slovačka Slovenija Srbija Ukrajina	Poljska Rusija	Hrvatska Litva Moldavija Poljska Rumunjska Slovenija
Siaroff (2003)	Colton i Skach (2005)	Skach (2005)	Shugart (2005)	Protsyk (2005, 2005a)			
Bjelorusija Hrvatska do 2000. Poljska do 1997. Rusija Ukrajina	Litva Poljska Rusija Slovenija	Bjelorusija Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Slovenija Ukrajina	Rusija Ukrajina 1996-2005. Makedonija Slovenija	Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Slovenija			

tipoloških nejasnoća. Gotovo je nemoguće navesti sve nazive koji se vezuju za polupredsjedničke sustave. Kao formalna oznaka spomenutog sustava upotrebljavaju se termini *polupredsjednički sustav*, *mješoviti sustav*, *dualistični sustav*, *hibridni sustav*, *granični sustav*, *parlamentarno-predsjednički sustav*, *dualistični parlamentarizam*, *ograničeni parlamentarizam*, *parlamentarni sustav s hegemonijom predsjednika*, *parlamentarni sustav s dominacijom predsjednika*, *oblik parlamentarizma s komponentom predsjedničke vlasti*, *modificirani parlamentarizam*, *dualistični parlamentarno-*

-predsjednički sustav, *demokratska poluparlamentarna verzija predsjedničkog sustava*, *predsjednički parlamentarizam*, *kvazipredsjednički sustav*, *ograničeni prezidencijalizam*, *sustav bipolarne egzekutive*, *sustav dualne egzekutive*, *dvojno vodstvo*, *dijarhija*, *fazni model*, *alternacijski model* itd.

U empirijskoj analizi izbor nazivlja još je raznovrsniji i politički obojeniji: *monokracija*, *plebiscitarna monokracija*, *izborna monarhija*, *pučka monarhija*, *republikanska monarhija*, *monarhija bez nasljedne dinastije*, *republikanska verzija ustavne monarhije*, *kvazimonar-*

hija, plebiscitarna demokracija, principat, nedemokratski prezidencijalizam, imperijalni prezidencijalizam, superprezidencijalizam, pokroviteljski prezidencijalizam, prosvijećeni despotizam, ukazokracija, dekretski režim, ustavna diktatura, delegirana demokracija, razvlašteni parlamentarizam, disciplinirani parlamentarizam, kastrirani parlamentarizam, izborni autoritarni režim, predsjednička diktatura, kompetitivna dijarhija, konfrontacijska dijarhija itd. Tome treba dodati i nazive koji su zasnovani na političkoj praksi pojedinih zemalja koju su obilježili autoritarni politički stilovi predsjednika država. Tako je nastao niz eponima kao što su *degolistički konzulat, degolizam, miteranizam, kekonizam, tuđmanizam, kučmanizam, jeljcinizam, putinizam, walesizam* itd.

Točni i prikladni ili netočni i politički pristrani, oni upućuju na složenost ustavnih aranžmana i političke prakse koja se razvija unutar njih. Terminološka zbrka otežava analizu, umnažajući teorijske i metodološke probleme komparativnih istraživanja.

3. Završno razmatranje

Sudbina termina i pojma polupredsjednički sustav primjerno oslikava povijest “trećih kategorija” u političkoj znanosti druge polovice 20. stoljeća. One su nastale kao teorijski pokušaji da se “razbiju” tradicionalne kategorijalne dihotomije koje nisu više mogle dobro izraziti raznovrsnu političku stvarnost ili su bile preuske da bi se ta stvarnost “strpala” u njih, te ih je trebalo zamijeniti trihotomijama. Sudbinu “trećih kategorija” najbolje ilustriraju tri iznimno važne politološke kategorije: autoritarni politički sustav, polupredsjednički sustav vlasti i kombinirani izbor-

ni sustav. Svi su oni početno nazivani “mješovitim sustavima”, a mnogi ih još uvijek nazivaju tako. Nazivi su trebali sugerirati kako su posrijedi institucionalni aranžmani koji su nastali kao mješavine elemenata dvaju temeljnih tipova: autoritarni politički sustav zapravo je mješavina osobina demokratskoga i totalitarnoga političkog sustava, polupredsjednički sustav mješavina je svojstava predsjedničkoga i parlamentarnog sustava vlasti, a kombinirani izborni sustav čini mješavina elemenata većinskoga i razmjernoga sustava izbora. U pozadini je takva stajališta misao da ti sustavi nisu – i da ne mogu ni biti – političke i teorijske kategorije *sui generis* zato što nemaju samosvojnih konstitutivnih obilježja. Stoga su nerijetko tretirani kao prolazne empirijske pojave koje će se tijekom vremena “uliti” u jednu od dviju etabliranih kategorija, pa ih ne treba ni pokušavati konceptualizirati. Tako bi autoritarni politički režimi trebali prijeći u demokraciju ili diktaturu, polupredsjednički sustavi preobrazili bi se u parlamentarni ili predsjednički sustav, a kombinirane izborne sustave prema njihovu je dizajnu i političkim učincima moguće svrstati u većinske ili razmjerne. Među znanstvenicima koji su se bavili analizom sustava vlasti i političkih režima općenito bilo je mnogo ustrajnih i utjecajnih zagovornika tradicionalne dihotomne klasifikacije ili tipologizacije na parlamentarne i predsjedničke sustave: od Brachera, Steffanija, Loewensteina, Kaltefleitera do Riggsa, Suleimana, Lijpharta, Linza i ostalih. No zahvaljujući ustrajnim teorijskim naporima i uvjerljivim empirijskim argumentima konceptijski i tipološki dogmatizam umnogome je prevladavan prem-

da obično nikad do kraja ne nestaje iz teorijske literature.⁷

Nove, "treće kategorije" uvijek su izazivale poseban interes znanstvenika. Nisu bile samo konceptijski nedovršene, pa je trebalo uložiti posebne napore da se konceptualiziraju, nego su svojom kompleksnošću otvarale prostor za oblikovanje vrlo različitih empirijskih konstelacija odnosa unutar istoga institucionalnog okvira. Time su se otvarala nova područja istraživanja. Istraživači su dobili poticaje da empirijskim istraživanjima i teorijskim poopćavanjima njihovih rezultata konstruiraju realne podtipove nekoga institucionalnog aranžmana koji bi, povratno, poboljšali razumijevanje samoga modela, "izoštrili" njegovu koncepciju i utjecali na njegovo vrednovanje među institucionalnim dizajnerima širom svijeta. A kad se izađe iz okvira ustavnopravnih analiza, politolozi "dolaze na svoje" – na područje koje analitički mora obuhvatiti sve dimenzije politike, dakle političke institucije, procese i sadržaje.

Formalna, konstitucionalna definicija pojma samo je dio znanstvenog posla što ga treba obaviti. No konstitucionalni semiprezidencijalizam stvara mnogo različitih i kompleksnih konfigurativnih konstelacija koje se ne mogu razumjeti i objasniti ako se ne razmotre bitni elementi koji ih suoblikuju: izbori i izborne odluke birača, stranačka struktura parlamenta, tip vlade koji izrasta iz te strukture, odnos između vlade i parlamenta, vrsta političke kulture, osobni

stilovi političkog vladanja itd. Među politolozima postoji konsenzus o tome da na uspostavu različitih empirijskih podtipova semiprezidencijalizma najviše utječe stranačka struktura parlamenta. Ona se pak ne može objasniti bez izbornog sustava, strukture društvenih rascjepa, stabilnosti političkih stranaka, efektivnog broja stranaka u parlamentu, postojanja prirodnih ili manufakturnih parlamentarnih većina, integriranosti predsjednika države u stranački sustav, odnosno pitanja je li predsjednik član neke stranke ili neovisna osoba, osobnih političkih stilova itd. Nije stoga čudno što su se politolozi, mnogo više od "konzervativnih" ustavnih pravnikâ, upuštali u komparativne teorijske i empirijske analize "trećih kategorija" i postupno preuzimali palicu od njih na tom području istraživanja.

Teorijski naponi u politološkom istraživanju polupredsjedničkih sustava najprije moraju biti usmjereni na to da se oni jasno konceptualiziraju te potom, na osnovi konceptualizacije, i tipologiziraju. Iz prethodnoga je prikaza razvidno da su se različiti autori služili različitim pristupima konceptualizaciji pojma: jedni su polazili od formalnih, institucionalnih kriterija (Shugart i Carey, 1992; Sartori, 1994; Brunner, 1996; Pasquino, 1997; Elgie, 1998, 2004, 2005; Shugart, 2005; Skach, 2005; itd.), drugi od neformalnih, empirijskih kriterija (Lijphart, 1992; Linz, 1994; Baylis, 1996; Taras, 2003; itd.), a treći su miješali ta dva pristupa (Brie, 1996; Widmaier, Garwitch i Becker, 1999; Merkel i Puhle, 1999; Rüb, 2001; Protsyk, 2005; itd.). U analizi treba pak jasno razdvojiti konstitucionalnu od empirijske razine. Ako se dva pristupa nekontrolirano

⁷ U tom su sklopu primjermi teorijski naponi J. J. Linza (1964, 1973, 2000) da konceptualizira autoritarni režim kao poseban tip političkog sustava.

miješaju, obično proizvode koncepcijsku i tipološku zbrku.⁸

Prvi korak čini dakle formalno određenje polupredsjedničkog sustava, tj. utvrđivanje njegovih temeljnih institucionalnih obilježja. Iz prethodnog je prikaza očito kako nema punog konsenzusa među znanstvenicima o tome što su temeljna institucionalna obilježja polupredsjedničkog sustava. Razilaženja su uglavnom uvjetovana različitim razumijevanjima i operacionizacijama Duvergerova trećega konstitutivnog obilježja polupredsjedničkih sustava prema kojemu predsjednik države ima “znatne ovlasti”.

Prema mojem mišljenju, u konceptualizaciji polupredsjedničkog sustava treba poći od dviju pretpostavki:

- od izvornoga Duvergerova pojma polupredsjedničkog sustava koji uključuje sva tri temeljna obilježja koja mu je pripisao tvorac pojma;
- od konstitucionalnih modela dviju prototipskih polupredsjedničkih demokracija prve i druge polovice 20. stoljeća: Vajmarske Njemačke i Pete Republike u Francuskoj. Iz tih je konstitucionalnih konstrukcija moguće utvrditi što bi bile “znatne ovlasti” predsjednika države. U obzir treba uzeti poglavito glavne ovlasti predsjednika države koje su zajedničke dvama modelima. Takav pristup opravdava i to što su suvremeni ustavni polupredsjednički sustavi u bitnome dizajnirani prema tim povijesnim uzorima, ponajprije prema Petoj Republici (Steinsdorf,

1995; Stepan i Suleiman, 1995; Rüb, 2001; itd.).

Sukladno naznačenom pristupu prvi je konstitutivni element polupredsjedničkog sustava izravni pučki izbor predsjednika države na vremenski točno određen mandat. Premda se čini jednostavnim i razumljivim samim po sebi, on to nipošto nije. Ponajprije, u oba prototipska modela predsjednika države u prvoj, formativnoj fazi polupredsjedničke demokracije nisu izravno birali birači. Prvi vajmarski predsjednik, Friedrich Ebert, izabran je 1919. u *Reichstagu* i na toj je dužnosti ostao cijeli sedmogodišnji mandat. Prvoga predsjednika Pete Republike, Charlesa de Gaullea, izabralo je izborničko tijelo od 80.000 članova, parlamentaraca i predstavnika lokalnih vijeća, i na toj je dužnosti ostao do prvih izravnih izbora predsjednika 1965. Izravni izbor predsjednika države ishodno nije dakle bio zamišljen kao ustavno svojstvo polupredsjedničkog sustava. Werner Kaltefleiter (1970: 187) smatra da je u polupredsjedničkom sustavu način izbora predsjednika države “uvelike irelevantan za njegov stvarni položaj na vlasti”. Jakog predsjednika države, tvrdi Kaltefleiter, ne stvaraju izravni pučki izbori, nego “činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je nužna za formiranje vlade, ili da se parlament više-manje odrekao obavljanja svojih funkcija”. Ipak, prevladalo je mišljenje da su izravni pučki izbori važni kao izvor neposredne demokratske legitimnosti predsjednika države, koja je kvalitetom istovjetna s demokratskom legitimnosti izabranog parlamenta i koja opravdava “znatne ovlasti” koje mu daje ustav. Osim toga kad bi predsjednika države birao parlament, parlament bi morao imati i ustav-

⁸ Na nužnosti razdvajanja dvaju pristupa u konceptualizaciji polupredsjedničkog sustava osobito inzistiraju Elgie (1998: 224 i d.) i Shugart (2005: 327).

nu ovlast da ga opozove, čime bi se našao u jednaku odnosu ovisnosti prema parlamentu kao i vlada. U suvremenim raspravama posve prevladava stajalište da su izravni pučki izbori predsjednika države “presudni” za polupredsjednički sustav (Bahro i Veser, 1995: 476).

Drugi je element polupredsjedničkog sustava izbor premijera i vlade u parlamentu. Ni on nije jednostavan kako se možda čini na prvi pogled. Ako premijera i vladu bira parlament, znači li to da predsjednik države nema nikakve ustavne ovlasti u “investituri” vlade? Nadalje, ima li parlament isključivu, “unilateralnu” ovlast da ih i smijeni ili tu ovlast dijeli s predsjednikom države?⁹ U Vajmarskoj Republici predsjednik države imao je ustavno pravo opozvati premijera i vladu. U Petoj Republici predsjednik ima pravo imenovati premijera bez prethodnih konzultacija s Nacionalnom skupštinom. Predsjednik ima i pravo imenovati ministre u vladi, ali uz supotpis premijera. Istodobno, predsjednik države formalno ne može smijeniti premijera i vladu protiv volje parlamenta. Ipak, francuski predsjednik nije posve “razvlašten” u procesima opoziva premijera i vlade. On može smijeniti vladu na formalni zahtjev premijera, dakle ako mu sam premijer ponudi da vlada odstupi. Na prijedlog premijera može otpustiti i druge članove vlade. Osim toga predsjednik ima stvarnu moć da smijeni

premijera i vladu, i to u razdoblju habitacije. Tako je De Gaulle smijenio dva premijera, Pompidou i D’Estaing po jednoga, a Mitterand jednoga u prvome i dva u drugome mandatu. De Gaulle je, primjerice, 1962. ponovno imenovao vladu kojoj je Nacionalna skupština izglasovala nepovjerenje, pozivajući se pritom na “duh” čl. 50 Ustava (Knapp i Wright, 2006: 60). Ovlasti francuskog predsjednika nad vladom obuhvaćaju i neposredan utjecaj na veličinu i sastav vlade, izravnu intervenciju u postupak izbora pojedinih ministara, utjecaj na oblikovanje političke ravnoteže u vladi između različitih frakcija svoje stranke ili između stranaka koje čine vladajuću koaliciju u parlamentu itd. Analitičari stoga zaključuju da “predsjednik ne tretira vladu kao kolektivno tijelo odgovorno Nacionalnoj skupštini, nego kao skupinu pojedinaca odgovornih njemu” (Knapp i Wright, 2006: 111). Ako predsjednik države i nema formalno pravo smijeniti premijera i vladu, uspostavljeni institucionalni okvir dopušta da se unutar njega stvori *law in action* (Martins, 2006) i primijeni mimo volje konstitucionalnih dizajnera. U svakom slučaju, polupredsjedničkom sustavu inherentne su konstitucionalne ovlasti predsjednika države u postavljanju vlade te u oblikovanju njezina sastava i politike. U “najtvrđem” obliku semi-prezidencijalizma, onome vajmarskog tipa, predsjednik ima ustavne ovlasti da smijeni premijera i vlade. U “blažem” obliku, onome francuskog tipa, predsjednik države nema samostalne ustavne ovlasti da smijeni premijera i vladu, ali ih praktično ostvaruje zahvaljujući formalnoj konstelaciji odnosa u doba habitacije.

Treće, osim spomenutih ovlasti u izvršnoj vlasti u bitne ovlasti predsjed-

⁹ O ovlastima predsjednika države u Vajmarskoj Republici v. Bracher (1962: 67 i d.), Loewenstein (1969: 91), Fraenkel (1979: 145 i d.), Steffani (1995: 631-632), Skach (2005: 49-70) itd., a u Petoj Republici Kempf (1997: 28, 38-39); Safran (1998: 10), Knapp i Wright (2006: 87-91, 110-111), Hartmann (2006: 157); itd.

nika države u polupredsjedničkom sustavu treba ubrojiti i pravo da raspusti parlament i sazove nove izbore, pravo da donosi dekrete, napose u izvanrednom stanju, u kojima su sadržane njegove zakonodavne ovlasti, te pravo da raspiše referendum o ustavnim i nekim drugim državnim pitanjima.

Uvažuje li se ti kriteriji, u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon 1990. ustavni polupredsjednički sustavi bili su uspostavljeni u Bjelorusiji, Hrvatskoj (1990-2000), Moldaviji (1990-2000), Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Nakon ustavnih reformi kojima su Hrvat-

ska i Moldavija prešle u parlamentarne demokracije, ti su sustavi opstali još u Bjelorusiji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Prihvati li se pak stajalište da je polupredsjednički sustav demokratski institucionalni aranžman, dakle sustav koji je spojiv samo s demokracijom, onda iz te skupine svakako treba isključiti makar Bjelorusiju. U svakoj od spomenutih zemalja stvaraju se promjenjive empirijske konstelacije političkih odnosa, dakle različiti empirijski podtipovi semiprezidencijalizma, što iziskuje posebne analize.

LITERATURA

- Abromeit, H., Stoiber M. (2006) *Demokratien in Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bahro, H., Bayerlein, B. H., Vesser, E. (1998) "Duverger's concept: Semi-presidential government revisited". *European Journal of Political Research* (34) 2: 201-224.
- Bahro, H., Vesser, E. (1995) "Das semi-präsidentielle System – 'Bastard' oder Regierungsform sui generis?". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 3: 471-485.
- Ball, A. R., Peters, G. B. (2005) *Modern Politics and Government*. Basingstoke: Palgrave.
- Baylis, Th. A. (1996) "Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe". *World Politics* (48) 3: 297-323.
- Beyme, K. von (1999) *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bracher, K. D. (1962) *Stufen der Machtergreifung*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bracher, K. D. (1962a) "Parteienstaat, Präsidialsystem, Notstand. Zur Problem der Weimarer Staatskrise". *Politische Vierteljahresschrift* (3) 3: 212-224.
- Bracher, K. D. (1978) *Die Auflösung der Weimarer Republik: Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*. Königstein.
- Brichta, A., Zelmanovitch, Y. (1986) "The Proposals for Presidential Government in Israel. A Case Study in the Possibility of Institutional Transference". *Comparative Politics* 57-68.
- Brie, M. (1996) "Rußland: Das Entstehen einer 'delegierten Demokratie'". U: Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D. (ur.) *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, str. 143-178.
- Brunner, G. (1996) "Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung

- zwischen Exekutive und Legislative". U: Lutchterhand, O. (ur.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*. Berlin: Berlin Verlag, str. 63-112.
- Collier, D., Mahon, J. E. (1993) "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis". *American Political Science Review* (87) 4: 845-855.
- Colton, T. J., Skach, C. (2005) "The Russian Predicament". *Journal of Democracy* (16) 3: 113-126.
- Costa Lobo, M. (2005) "The Presidentialisation of Portuguese Democracy?". U: Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) *The Presidentialisation of Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 269-288.
- D'Anieri, P. (2005) "The last hurrah: The 2004 Ukrainian presidential elections and the limits of machine politics". *Communist and Post-Communist Studies* (28): 231-249.
- Decker, F. (2006) "Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsidentiell-parlamentarischen System in Israel". *Zeitschrift für Politik* (53) 3: 272-299.
- Dogan, M., Pelassy, D. (1990) *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*. Oxford i Cambridge: Blackwell.
- Duverger, M. (1980) "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research* (8) 2: 165-187.
- Eke, S. M., Kuzio, T. (2000) "Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus". *Europe-Asia Studies* (52) 3: 523-547.
- Elgie, R. (1997) "Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regime". *Political Studies* (45) 2: 217-231.
- Elgie, R. (1998) "The classification of the democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions". *European Journal of Political Research* (33) 219-238.
- Elgie, R. (2004) "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations". *Political Studies* (2) 3: 314-330.
- Elgie, R. (2005) "Variations on a Theme". *Journal of Democracy* (16) 3: 98-112.
- Elgie, R. (ur.) (1999) *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Ester, G. M. (1997) "Preference for presidentialism. Postcommunist regime change in Russia and NIS". *World Politics* (49) 2: 184-211.
- Fraenkel, E. (1979) *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Frye, T. (1997) "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies". *Comparative Political Studies* (30): 523-552.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. (2006) *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties and Governments*. New York: McGraw Hill.
- Grotz, F. (2000) *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteien-systeme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hale, H. E. (2006) "Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism". *Communist and Post-Communist Studies* (39): 305-329.
- Hartmann, J. (2006) *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb: Politička kultura.

- Holmes, S. (1993-1994) "Superpresidentialism and its Problems". *East European Constitutional Review* (2-3) 4-1: 123-126.
- Ishiyama, J. T., Kennedy, R. (2001) "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan". *Europe-Asia Studies* (53) 8: 1177-1191.
- Ishiyama, J. T., Velten, M. (1998) "Presidential power and democratic development in post-communist politics". *Communist and Post-Communist Studies* (31) 3: 217-233. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B...
- Ismayr, W. (ur.) (1997) *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ismayr, W. (ur.) (2002) *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kaltefleiter, W. (1970) *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln i Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kempf, U. (1997) *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kirchheimer, O. (1981) *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*. Frankfurt na Majni: Suhrkamp.
- Knapp, A., Wright, V. (2006) *The Government and Politics of France*. London i New York: Routledge.
- Krouwel, A. (2003) "Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries". *Acta Politica* (38): 333-364.
- Kuzio, T. (2005) "Regime type and politics in Ukraine under Kuchma". *Communist and Post-Communist Studies* (38) 2: 167-190. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B...
- Lehner, F., Widmaier, U. (2005) *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven i London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (ur.) (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A., Pasquino, G., Duverger, M. (1997) "A new political system model: Semi-presidential government". *European Journal of Political Research* (31): 125-146.
- Lindner, R. (1997) "Präsidentsdiktatur in Weißrußland. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft unter Lukaschenka". *Osteuropa* 10-11: 1038-1052.
- Linz, J. J. (1964) "An Authoritarian Regime: Spain". U: Allardt, E., Littunen, Y. (ur.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: The Westermarck Society, str. 291-341.
- Linz, J. J. (1973) "Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain". U: Dahl, R. A. (ur.) *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, str. 171-259.
- Linz, J. J. (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 3-87.

- Linz, J. J. (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, K. (1969) *Verfassungslehre*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Lutherhandt, O. (ur.) (1996) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*. Berlin: Berlin Verlag.
- Mainwaring, S. (1993) "Presidentialism, Multipartism, and Democracy". *Comparative Political Studies* (26) 2: 198-228.
- Mainwaring, S., Shugart, M. S. (ur.) (1999) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marples, D. R. (2005) "Europe's Last Dictatorship: The Roots and Perspectives of Authoritarianism in 'White Russia'". *Europe-Asia Studies* (57) 6: 895-908.
- Marples, D. R. (2006) "Color revolutions: The Belarus case". *Communist and Post-Communist Studies* (39): 351-364.
- Martins, A. (2006) "The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action". *European Constitutional Law Review* 2: 81-100.
- Meier, Ch. (2001) *Die parlamentarische Demokratie*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Merkel, W. (1999) *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, W., Puhle, H.-J. (1999) *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen i Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Newton, K., Van Deth, J. W. (2005) *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousianen, J. (1988) "Bureaucratic tradition, semi-presidential rule and parliamentary government: the case of Finland". *European Journal of Political Research* (16): 229-249.
- Nousianen, J. (2001) "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Development in Finland". *Scandinavian Political Studies* (24) 2: 95-109.
- Paloheimo, H. (2005) "Finland: Let the Force Be with the Leader – But Who Is the Leader?" U: Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) *The Presidentialisation of Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 246-268.
- Pasquino, G. (1997) "Semi-presidentialism: A political model at work". *European Journal of Political Research* (31) 1-2: 128-137.
- Pasquino, G. (2005) "Duverger and the Study of Semi-Presidentialism". *French Politics* (3): 310-322.
- Pelinka, A. (2005) *Vergleich politischer Systeme*. Beč, Köln i Weimar: Böhlau.
- Pelinka, A., Rosenberger, S. (2000) *Österreichische Politik*. Beč: Universitätsverlag.
- Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) (2005) *The Presidentialization of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Protsyk, O. (2005) "Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe". *East European Politics and Societies* (19) 2: 135-160.
- Protsyk, O. (2005a) "Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes". *European Journal of Political Research* (44): 721-748.

- Raunio, T. (2004) "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints". *Scandinavian Political Studies* (27) 2: 133-152.
- Reestman, J. H. (2006) "Presidential Elements in Government. Introduction". *European Constitutional Law Review* 2: 54-59.
- Riggs, F. W. (1997) "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy". *International Political Science Review* (18) 3: 253-278.
- Riggs, F. W. (1988) "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices". *International Political Science Review* (9) 4: 247-278.
- Roper, S. D. (2002) "Are All Semipresidential Regimes the Same?" A Comparison of Premier-Presidential Regimes". *Comparative Politics* 253-272.
- Rose, R. (ur.) (2000) *International Encyclopedia of Elections*. Basingstoke: Macmillan.
- Rüb, F. W. (2001) *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Safran, W. (1998) *The French Polity*. Boulder: Longman.
- Sartori, G. (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* (64): 1033-1053.
- Sartori, G. (1991) "Comparing and miscomparing". *Journal of Theoretical Politics* (3) 3: 243-257.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sartori, G. (1994a) "Neither presidentialism nor parliamentarism". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 106-118.
- Schneider, E. (2001) *Das politische System der Russischen Föderation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, E. (2005) *Das politische System der Ukraine*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Shugart, M. S. (1993) "Of Presidents and Parliaments". *East European Constitutional Review* (2) 1: 30-32.
- Shugart, M. S. (2005) "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns". *French Politics* (3): 323-351.
- Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003) "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction". *European Journal of Political Research* (42): 287-312.
- Skach, C. (2005) *Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton i Oxford: Princeton University Press.
- Steffani, W. (1995) "Semipräsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 4: 621-641.
- Steffani, W. (1996) "Parlamentarisch-präsidentielle 'Mischsysteme'? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft?"

- U: Luchterhandt, O. (ur.) *Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin: Berlin Verlag, str. 11-62.
- Steffanie, W. (1980) *Pluralistische Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Steinsdorff, S. von (1995) "Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 3: 486-504.
- Steinsdorff, S. von (1999) "Kalkulierter Konflikt und Begrenzte Kooperation. Zum Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament in Rußland". *Osteuropa* (49) 1: 16-34.
- Stepan, A., Skatch, C. (2001) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism". U: Stepan, A. *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, str. 257-275.
- Stepan, A., Suleiman, E. N. (2001) "The French Fifth Republic: A Model for Import. Reflections on Poland and Brazil". U: Stepan, A. (2001) *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, str. 276-294.
- Suleiman, E. N. (1994) "Presidentialism and political stability in France". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidentialism. Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 137-162.
- Taras, R. (2003) "Executive Leadership: Presidents and Governments". U: White, S., Batt, J., Lewis, P. G. (ur.) *Developments in Central and Eastern European Politics*. London: Palgrave, str. 115-132.
- Taras, R. (ur.) (1997) *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Westen, K. (1994) "Die Verfassung der Russischen Föderation". *Osteuropa* (44) 9: 809-832.
- Widmaier, U., Gawrich, A., Becker, U. (1999) *Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas*. Opladen: Leske + Budrich.

Comparative Research of Semi-Presidential Systems in Central and Eastern Europe: the Problems of Conceptual Stretching, Selection Bias, Typologisation and Denomination

SUMMARY The author deals with the theoretical and methodological problems of comparative research of semi-presidential systems in Central and Eastern Europe. The first part of the article outlines three strands of interpretation that refute Duverger's concept of semi-presidential system as a political system *sui generis*. The second part presents the maximalist and minimalist perspectives on semi-presidentialism in the contemporary literature of political science. The third part addresses the problems of conceptual stretching, selection bias, vaguenesses of typologisation and denominational confusion accompanying comparative studies of semi-presidential systems in two European transition regions. The fourth, and final, part puts forward the author's own approach to conceptualisation and typologisation of semi-presidential systems.

KEYWORDS semi-presidential systems, Central and Eastern Europe, comparative politics, Duverger's concept of semi-presidential system

USTAVNI MODELI POLUPREDSJEDNIČKIH SUSTAVA VLASTI U RUSIJI I POLJSKOJ

Davor Boban

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak Uspostava novih političkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon pada komunističkih režima značila je i izbor novog sustava vlasti umjesto dotad proklamiranog skupštinskog. Stajalište ustavotvoraca o potrebi snažne institucije predsjednika države tijekom procesa tranzicije, te odnos snaga između različitih aktera u političkoj areni, rezultirali su uspostavom polupredsjedničkog sustava u mnogima od tih zemalja. U Rusiji i Poljskoj su s prvim promjenama ustava prihvaćeni neki elementi, a zatim i čitav koncept semiprezidencijalizma. Ustavni modeli u te dvije zemlje u skladu su s kriterijima polupredsjedničkih sustava – posjeduju dualnu strukturu izvršne vlasti, te fiksni mandat predsjednika države izabranog na općim izborima i politički neodgovornog parlamentu. Politička je praksa u njima u posljednjih petnaestak godina pokazivala različite učinke uspostavljenog sustava. U Rusiji je predsjednik države dominirao političkim sustavom u tolikoj mjeri da je sustav u praksi bio predsjednički, dok su u Poljskoj ustavne promjene iz 1990., 1992. i 1997. godine rezultirale promjenom odnosa snaga unutar dualne strukture izvršne vlasti.*

Ključne riječi ustavni modeli, polupredsjednički sustav, semiprezidencijalizam, dualna struktura izvršne vlasti, Rusija, Poljska

1. Uvod

Nakon objavljivanja članka Mauricea Duvergera *A new political system model: Semi-presidential government* 1980. godine i reakcija koje su uslijedile nakon toga, u političkoj i pravnoj znanosti pojavio se novi tip sustava vlasti:

semiprezidencijalizam ili polupredsjednički sustav. U povijesti se taj sustav prvi put pojavio 1919. godine u ustavima Weimarske republike i Finske, ali se u literaturi najčešće veže uz francusku Petu republiku. Nakon pada komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Hrvatska u regionalnom okruženju” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Europi semiprezidencijalizam postaje privlačan model podjele vlasti i reguliranja odnosa između predsjednika države, vlade i parlamenta, te se uspostavlja u mnogim tranzicijskim državama. Poljski i ruski ustavotvorci već su s prvim promjenama ustava prihvatili većinu elemenata, a nakon toga i cijeli koncept semiprezidencijalizma. Njegovo uvođenje ipak nije bilo potpun *novum* za te dvije zemlje jer je dualna struktura egzekutive, kao jedno od temeljnih obilježja tog sustava vlasti, postojala u tim zemljama i u komunističkom razdoblju. Nju su tada činili premijer i generalni sekretar centralnog komiteta vladajuće partije, a u tranzicijskom je razdoblju umjesto generalnog sekretara prvi pol izvršne vlasti postao predsjednik republike (Blondel, 1998).

Položaj predsjednika države u tranzicijskim zemljama bio je određen konkretnim okolnostima koje su postojale u svakoj od njih u trenutku sloma autokratskog režima. Stajalište ustavotvoraca da je tijekom procesa tranzicije i stabilizacije novoga političkog sustava potrebna snažna institucija predsjednika države rezultiralo je davanjem velikih ustavnih ovlasti predsjednicima pojedinih država, ali te su ovlasti bile i izraz odnosa moći između različitih aktera u političkoj areni. S jedne je strane na izbor snažnog predsjednika utjecao odnos između komunističkih elita i protukomunističke oporbe, a s druge odnos između i unutar njih. U Poljskoj je komunistička elita htjela zadržati kontrolu nad procesom tranzicije, te je upravo u novouvedenoj instituciji predsjednika republike vidjela mogućnost ostvarenja te kontrole. U Hrvatskoj su slabo Predsjedništvo Republike tek nakon pretkonstitutivnih izbora i donošenja novog Ustava nove

elite zamijenile predsjednikom Republike, te je uspostavljen predsjedničko-parlamentarni sustav. U Rusiji je tranzicija vođena "odozgo", stare su elite instituciju predsjednika uvele ustavnim promjenama u svibnju 1991. godine. Parlament izabran na semikompetitivnim izborima godinu dana ranije ubrzo se sukobio s institucijom koju je sam osnovao, pa je nastao sustav s dominantnim predsjednikom. Za razliku od te tri zemlje, Češka, Mađarska i Slovenija uvele su parlamentarni sustav sa slabim predsjednikom i u narednom su se razdoblju pokazale kao stabilni politički sustavi koji su uspjeli konsolidirati demokraciju. Nasuprot tim zemljama jesu države koje su prihvatile semiprezidencijalizam te su imale problema sa stabilnošću svoga političkog sustava. Iz toga nastaje pitanje jesu li polupredsjednički sustavi vlasti koji su trebali pridonijeti stabilizaciji političkih institucija u zemljama koje su ga odabrale rezultirali upravo suprotnim efektima – destabilizacijom političkog sustava i otežavanjem konsolidacije demokracije? Iako odgovor na to pitanje zahtijeva temeljitu analizu parlamentarnih i polupredsjedničkih sustava vlasti pojedinih tranzicijskih zemalja, analiza ustavnih modela semiprezidencijalizma u Rusiji i Poljskoj može pokazati u kojoj mjeri ustavno regulirani odnosi između predsjednika, premijera i parlamenta mogu utjecati na suradnju tih institucija državne vlasti, a koliko biti izvorom njihovih sukoba, koji destabiliziraju političke institucije.

2. Teorije semiprezidencijalizma i analiza ustavnih modela

Tijekom više od 25 godina od objavljivanja članka Mauricea Duvergera *A new political system model: Semi-presi-*

dential government pojavile su se mnoge teorije polupredsjedničkog sustava koje su taj sustav s više ili manje uspjeha nastojale definirati i razgraničiti od parlamentarnog i predsjedničkog. Klasifikacijom tih teorija s obzirom na to smatra li se semiprezidencijalizam sustavom vlasti *sui generis* ili tzv. alternacijskim modelom u kojemu se izmjenjuju parlamentarni i predsjednički sustav unutar istog ustavnog režima te klasifikacijom s obzirom na to smatra li se taj sustav jedinstvenim tipom ili unutar njega postoje podtipovi koji su posljedica konkretne političke situacije mogu se izabrati teorije koje su prikladne za analizu ustavnih modela semiprezidencijalizma. Teorije Mauricea Duvergera ili Cindy Skach nisu, primjerice, potpuno pogodne za takvu analizu jer stvaraju modele toga sustava vlasti s obzirom na konkretan odnos snaga koji u određenom trenutku vlada između različitih političkih aktera u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti. Oni navode definirajuće kriterije polupredsjedničkog sustava na osnovi kojih se može ocijeniti je li određeni sustav vlasti polupredsjednički ili nije¹, ali u

¹ Duvergerova definicija polupredsjedničkog sustava glasi: "Politički režim smatra se polupredsjedničkim ako ustav koji ga ustanovljuje kombinira tri elementa: (1) predsjednik republike izabran je općim pravom glasa; (2) on posjeduje prilično velike ovlasti; (3) nasuprot sebi ima međutim premijera i ministre koji posjeduju izvršne i vladavinske ovlasti i mogu ostati na položaju samo ako se tomu ne protivi parlament" (1980: 166). Cindy Skach preuzima definirajuće kriterije tog sustava vlasti od Roberta Elgiea (Elgie, 1999b: 13): "1. Državni je poglavar pučki izabran predsjednik s fiksnim mandatom. 2. Šef vlade je premijer odgovoran legislaturi" (Skach, 2005: 13).

svojim teorijama polaze i od potencijalnih odnosa između tijela zakonodavne i izvršne vlasti s obzirom na većinu koja postoji u parlamentu te s obzirom na to pripada li toj većini i predsjednik države. Ustavni model polupredsjedničkog sustava ostaje isti neovisno o tim promjenama; mijenja se jedino podtip sustava vlasti. Takav pristup ipak može poslužiti u analizi ustavnih modela utoliko što prikazuje kako ustavni model izgleda u praksi.

Primjenjivost Duvergerove teorije dodatno smanjuje njegova primarna usmjerenost na francuski politički sustav. Njegov model izmjene parlamentarnog i predsjedničkog sustava unutar polupredsjedničkoga ustavnog režima stvoren je prema francuskoj političkoj praksi iz druge polovice 1980-ih i prve polovice 1990-ih. Konsolidirana većinska vlast koja je u toj zemlji postojala od 1962. do 1986. i koja je stabilizirala njezin politički sustav nakon toga u dva razdoblja biva zamijenjena kohabitacijom, tj. podijeljenom većinskom vlašću. Na temelju tog iskustva nepostojanja vlasti iste političke opcije u sve tri institucije egzekutive i legislative Duverger razrađuje svoju teoriju iz 1980. i dopunjuje ju shvaćanjem po kojemu semiprezidencijalizam nije sustav *sui generis*, nego izmjena dvaju klasičnih tipova sustava vlasti, prezidencijalizma i parlamentarizma.

Nasuprot tim teorijama stvorene su one koje se usredotočuju na ustavna obilježja polupredsjedničkog sustava. One su, čak ako sadržavaju i podtipove tog sustava, usmjerene na kriterije koji razgraničavaju taj sustav vlasti od klasičnoga dva, predsjedničkog i parlamentarnog, te samo uzgredno opisuju moguće situacije koje se mogu pojaviti promjenom vlasti. One se temelje na njegovim

ustavnim obilježjima koja ga definiraju kao sustav *sui generis* koji postoji neovisno o promjenjivim parametrima kao što su podijeljena ili nepodijeljena vlast. Takve su, primjerice, teorije Giovannija Sartorija te Matthewa S. Shugarta i Johna M. Careya. Sartori polazi od teze da je dvojna struktura izvršne vlasti u polupredsjedničkom sustavu razlikovno obilježje u odnosu na unipolarnu strukturu egzekutive u predsjedničkom sustavu. Predsjednik izabran na općim izborima postoji u oba sustava vlasti, ali premijer koji je na čelu vlade postoji samo u polupredsjedničkom sustavu. Premijer uvijek pripada parlamentarnoj većini, dok predsjednik ne mora. Ako je vlast podijeljena, jači položaj u bipolarnoj strukturi egzekutive ima premijer, a ako je jedinstvena, tj. predsjednik pripada opciji koja ima većinu u parlamentu i kojoj pripada i premijer, jači je pol egzekutive predsjednik, a slabiji premijer. Polupredsjednički sustav za Sartorija je sustav *sui generis* jer smatra da se predsjednik, u slučaju kohabitacije, u tom sustavu ne može svesti na položaj koji ima predsjednik u parlamentarnom sustavu, pa prema tome ni polupredsjednički sustav nije puka izmjena razdoblja parlamentarizma i prezidencijalizma u nekoj zemlji. Njegovo je stajalište da je polupredsjednički sustav (konkretno spominje francuski) sustav s dvije "glave" izvršne vlasti – predsjednikom i premijerom – od kojih je jedna uvijek prva, ovisno o tome kakav je sastav parlamentarne većine. Ako toj većini pripada i predsjednik republike, onda on ima jači položaj u egzekutivi. U suprotnom slučaju jači položaj ima premijer. Sartori traži da pet karakteristika bude kumulativno ispunjeno kako bi neki sustav bio polupredsjednički:

“(1) Šef države (predsjednik) na pučkim se izborima bira – izravno ili neizravno – na vremenski određen mandat.

(2) Šef države dijeli izvršnu vlast s premijerom, ulazeći tako u dualnu strukturu vlasti čija su tri definirajuća kriterija:

(3) Predsjednik je neovisan o parlamentu, ali nije ovlašten vladati sam ili izravno i stoga njegova volja mora biti prevedena i provedena kroz njegovu vladu.

(4) Nasuprot tome premijer i njegov kabinet ovisni su o predsjedniku jer su ovisni o parlamentu: oni su podložni povjerenju ili nepovjerenju parlamenta (ili oboje) i u svakom slučaju trebaju povjerenje parlamentarne većine.

(5) Dualna struktura vlasti u semiprezidencijalizmu dopušta različite ravnoteže i promjene premoći unutar egzekutive, pod strogim uvjetom da postoji 'autonomni potencijal' svake sastavnice egzekutive” (Sartori, 1994: 132).

U knjizi *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics* iz 1992. Shugart i Carey stvaraju jednu od najutjecajnijih teorija semiprezidencijalizma i uvode nove termine koji će se kasnije široko upotrebljavati u konceptima i teorijama tog sustava vlasti: predsjedničko-parlamentarna vlast i premijersko-predsjednička vlast. To su dva podtipa sustava u kojima postoje dva čelna čovjeka egzekutive: predsjednik države i premijer. Oni naglašavaju da taj sustav vlasti ne smatraju izmjenom predsjedničkih i parlamentarnih razdoblja niti sustavom koji je na pola puta između prezidencijalizma i parlamentarizma. Shugart u svom članku iz 2005. *Semi-Presiden-*

tial Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns razrađuje tu teoriju te analizira obilježja ta dva podtipa. On polupredsjedničkim sustavom smatra samo onaj sustav koji odgovara Duvergerovim institucionalnim kriterijima, ali ne i onaj u kojem:

1. se ministri mogu smijeniti voljom skupštine, ali nema premijera koji bi koordinirao skupštinski nadzor nad kabinatom (kao u Kolumbiji); ili
2. skupština može smijeniti premijera, ali ne i kabinet (kao u Argentini); ili
3. postoji premijer, ali ne postoji obvezujuće izglasavanje nepovjerenja (kao u Južnoj Koreji).

Glavno razlikovno obilježje predsjedničko-parlamentarnog sustava u odnosu na premijersko-predsjednički jest kontrola nad premijerom i kabinatom. U premijersko-predsjedničkom sustavu premijera imenuje predsjednik, ali premijer i kabinet nisu ovisni o njemu, nego samo o povjerenju parlamenta. U predsjedničko-parlamentarnom sustavu predsjednik imenuje premijera i kabinet koji su ovisni o povjerenju i parlamenta i predsjednika. Tada odnosi između predsjednika i parlamenta nemaju za svrhu samo pregovaranje o oblikovanju politika, nego i o sastavu jedne političke institucije – vlade.

Uspoređujući te i druge teorije semiprezidencijalizma koje su nastale u proteklih tridesetak godina, opažaju se različiti stavovi njihovih autora prema tipovima sustava vlasti. Defini-rati obilježja polupredsjedničkog sustava lakši je zadatak nego primijeniti ta obilježja na konkretne primjere, odnosno na one sustave vlasti koji se, zbog određenih elemenata, ne mogu svrstati ni u predsjedničke ni u parlamentarne. Takav problem predstavljaju i Polj-

ska i Rusija jer se zbog političke prakse u tim zemljama i zbog ovlasti njihovih predsjednika te dvije zemlje često ne svrstavaju u polupredsjedničke sustave. Tako se Rusija često navodi kao predsjednički sustav vlasti, a Poljska nakon 1997. godine kao parlamentarni. Kako bi se razriješio taj problem, potrebno je odrediti definirajuće kriterije semiprezidencijalizma, analizirati ruski i poljski sustav vlasti te ih svrstati pod jedan od tri tipa tog sustava. Stoga kriterijima po kojima polupredsjednički sustav predstavlja sustav vlasti *sui generis* možemo smatrati (1) dualnu strukturu izvršne vlasti (koja pretpostavlja: [a] dva pola izvršne vlasti; [b] od kojih je jedan državni poglavar, a drugi šef vlade; [c] državni poglavar (predsjednik) posjeduje znatne ustavne ovlasti; [d] premijer i vlada ovisni su o povjerenju parlamenta, a eventualno i o povjerenju predsjednika), (2) predsjednika izabranog na fiksni mandat i (3) predsjednika koji nije politički odgovoran parlamentu. U teorijama tog sustava vlasti navodi se gotovo bez iznimke još jedno obilježje: predsjednik države izabran je na općim izborima. Analizom ustava Rusije i Poljske može se, na osnovi navedenog, zaključiti imaju li njihovi sustavi vlasti sva ta obilježja polupredsjedničkog sustava ili im neka od njih nedostaju, te pripadaju li prema tome nekom drugom sustavu vlasti.

3. Kvazidualna struktura izvršne vlasti u ruskome polupredsjedničkom sustavu

Za većinu postkomunističkih država može se prilično točno odrediti događaj kojim je počela tranzicija prema demokraciji, ali u Rusiji je on nejasan. Razdoblje od 1989. do 1993. bilo je obilježeno traženjem novoga ustavnog i

političkog modela kojim je Rusija trebala uspostaviti novi politički poredak, ali i sukobom različitih struja u vrhu državne vlasti oko koncepcije političkih i ekonomskih promjena. Ustavnim promjenama od 1989. do 1991. osnovane su nove institucije državne vlasti: Kongres narodnih deputata i predsjednik Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike (RSFSR). Kongres je bio izravno izabran parlament, a dotadašnje državno zakonodavno tijelo, Vrhovni sovjet, opstao je kao posredno izabran parlament od strane članova Kongresa. Po uzoru na novouvedenu instituciju predsjednika SSSR-a, ustavnom novelom od 24. svibnja 1991. godine uvedena je i institucija predsjednika RSFSR-a koji se bira izravno na općim izborima. Tom promjenom Ustava nije izvršeno i potpuno razgraničenje ovlasti između tijela državne vlasti, što je bio potencijalni čimbenik nestabilnosti političkog sustava koji je trebalo ukloniti naknadnim ustavnim promjenama. Temeljni institucionalni problem takve nepotpune i nedjelotvorne podjele vlasti predstavljalo je preklapanje ovlasti predsjednika države te Kongresa i njegovih tijela (Shevtsova, 1999). Predsjednikove ustavne ovlasti bile su znatne, te je u Ustavu bio definiran kao najviši državni dužnosnik i šef izvršne vlasti koji sastavlja Vladu i upravlja njezinim radom. Iako mu je Vlada bila odgovorna, on ju nije mogao smijeniti bez suglasnosti Vrhovnog sovjeta. Nije imao pravo raspustiti ni Vrhovni sovjet ni Kongres, pa su tako zadržani elementi skupštinske vlade po kojima parlament može smijeniti vladu, ali vlada i predsjednik ne mogu raspustiti parlament. S obzirom na svoja ustavna obilježja sustav vlasti nije bio ni parlamentarni, ni po-

lupredsjednički, ni skupštinski, nego je predstavljao mješovit tip sustava vlasti.

Rad na izradi novoga ustava započeo je tijekom 1990, ali se taj proces zbog političke i ekonomske krize produžio do 1993. Sukob između predsjednika Borisa Jeljcina te većine u Kongresu i Vrhovnom sovjetu sprečavao je postizanje konsenzusa o novom sustavu vlasti koji bi bio uspostavljen. Obje su strane željele dominaciju svoje institucije unutar budućega političkog sustava, pa je tako Jeljcin predlagao uspostavu sustava u kojem bi predsjednik države imao središnju ulogu u ruskoj strukturi političkih institucija. Njegov prijedlog novog ustava bio je sličan nacrtu ustava prihvaćenog na referendumu u prosincu 1993. godine. Prema tom prijedlogu, predsjednik bi bio državni poglavar i najviši dužnosnik Ruske Federacije koji bi je predstavljao u zemlji i inozemstvu. Najviše predstavničko tijelo bila bi Federalna skupština koja bi se sastojala od dva doma: Državne dume i Vijeća Federacije. Predsjednik Vijeću Federacije, drugom domu parlamenta, predstavlja kandidata za predsjednika Vlade, a Vijeće Federacije taj prijedlog može prihvatiti i imenovati premijera ili ga ne prihvatiti. U potonjem slučaju predsjednik predlaže drugu osobu za premijera. Ako ni toga kandidata Vijeće Federacije ne prihvati, predsjednik trećeg kandidata predstavlja Federalnoj skupštini, tj. traži da oba doma parlamenta zajedno odluče o predloženom kandidatu. Ako ni Federalna skupština ne prihvati kandidata i ne imenuje ga za premijera, predsjednik ima pravo raspustiti parlament i imenovati privremenog vršitelja dužnosti premijera. Predsjednik postavlja Vijeću Federacije i pitanje povjerenja Vladi ili njezine smjene. O pitanju povjerenja Vladi Vi-

jeće Federacije može odlučiti i na prijedlog svojih članova. Predsjednik može sam smijeniti Vladu samo ako Vijeće Federacije u roku tjedan dana ne odluči o predsjednikovu prijedlogu o izglasavanju povjerenja. On imenuje na dužnost i otpušta s dužnosti sve članove Vlade na premijerov prijedlog, ali premijera ne može imenovati na dužnost niti ga smijeniti ako to ne učini drugi dom parlamenta. Na premijerov prijedlog i nakon konzultacije s Vijećem Federacije (ali bez potrebe njegove privole) predsjednik imenuje ili otpušta s dužnosti savezne ministre i voditelje saveznih službi. Suglasnost toga doma potrebna je i za sva imenovanja u sudbenoj vlasti. Na takav postupak imenovanja najviših saveznih dužnosnika očito je utjecao model koji postoji u SAD-u, po kojemu je potrebno odobrenje drugog doma Kongresa, Senata, za sva imenovanja koja učini američki predsjednik. Ruski je predsjednik također arbitar koji sudjeluje u razrješenju sukoba što se mogu pojaviti između subjekata Federacije² i tijela državne vlasti. On ima pravo zakonodavne inicijative, zakonodavnog veta te donošenja ukaza i izdavanja odluka. Predsjednik se bira na općim izborima na rok od pet godina i nije politički odgovoran parlamentu.

Takav ustavni prijedlog predsjednika Jeljcina sadržavao je dvije neuobičajene odredbe. Prva je bila ta da premijera imenuje drugi dom parlamenta, koji je predstavničko tijelo federalnih jedinica, a ne prvi dom, koji je predstavničko tijelo građana. Druga neuobičajena odredba jest ovisnost Vlade o predsjedniku i o drugom, a ne o prvom

² Federalne se jedinice u ruskom Ustavu nazivaju subjektima Federacije.

domu parlamenta. Takva ovisnost vlade i premijera u Jeljcinovu nacrtu ustava odgovara Shugartovim i Careyevim obilježjima premijersko-predsjedničke vlasti jer je vlada ovisna o povjerenju parlamenta te je predsjednik države ne može sam smijeniti, nego može tek postaviti zahtjev za smjenom u drugom domu parlamenta. Ipak, taj sustav sadržava i obilježja predsjedničko-parlamentarnog sustava vlasti jer određena kontrola predsjednika nad vladom postoji, ali ne i potpuna ovisnost vlade o predsjednikovu povjerenju. Mogućnost predsjednikove kontrole nad vladom postoji u dva slučaja. Prvi je spomenuta mogućnost podnošenja prijedloga Vijeću Federacije od strane predsjednika za smjenom vlade i njegovo pravo da je sam smijeni ako o tome Vijeće Federacije ne odluči u roku tjedan dana. Drugi je slučaj dužnost vlade da svoja rješenja i odluke donosi u skladu s predsjednikovim ukazima. Predsjednikove ovlasti te njegov odnos prema vladi i parlamentu daju mu veću moć u ovom prijedlogu ustava nego što je to, primjerice, Sartori predvidio u svojoj teoriji polupredsjedničkog sustava vlasti. Predsjednik svoju politiku može djelomično provesti i mimo premijera i kabineta jer ima pravo donositi ukaze i odluke kojima se praktički mogu stvarati nove politike. Članak 81. Prijedloga Ustava ne određuje pobliže kakav sadržaj mogu imati ukazi i odluke, pa mu to omogućuje znatnu autonomiju u njihovu kreiranju. Uz te predsjednikove ovlasti i mogućnosti kontroliranja vlade dolazi u pitanje mogućnost primjene petog Sartorijeva kriterija: promjene ravnoteže i moći unutar dualne strukture izvršne vlasti. Ta mogućnost postoji unutar predsjednikova Nacrta Ustava, ali je malo vjerojatno da bi mogla zaživjeti u praksi. Nacrt Ustava stvoren je s namje-

rom da se predsjedniku države omogućiti da bude dominantna institucija unutar političkog sustava, pa tako i unutar izvršne vlasti, te bi bilo teško očekivati da bi se ijedna osoba koja bi se našla na čelu države odrekla ovlasti koje joj nudi ustav. Od Duvergerova tri kriterija semiprezidencijalizma ovaj ustavni prijedlog zadovoljava dva, ali je upitno udovoljava li i trećemu prema kojemu predsjednik nasuprot sebi ima premijera i vladu. Duverger nije dovoljno jasan u tome što to znači "nasuprot sebi". Ako misli na djelomičnu neovisnost premijera i vlade o predsjedniku, onda je taj kriterij zadovoljen. Ali ako misli na potpunu neovisnost o predsjedniku, onda on nije zadovoljen. Sukladno tome, predloženi bi se sustav, prema Shugartu i Careyu, te čak i prema Sartoriju, mogao nazvati polupredsjedničkim, dok je prema Duvergerovu konceptu to upitno.

Ustavna komisija Kongresa iznijela je svoj prijedlog ustava koji je, s obzirom na odnos između institucija državne vlasti, odstupao od predsjednikova projekta. Njegov prijedlog u prvi plan stavlja parlament, Vrhovni sovjet, a zatim predsjednika države i Vladu. Vrhovni je sovjet dvodomni parlament i jedinstveno predstavničko i zakonodavno tijelo ruske države. Prvi je dom parlamenta Državna дума, a drugi Višće Federacije. U tom prijedlogu ustava Duma broji 450 zastupnika, a u Jeljcinovu je imala samo 300 članova. Višće Federacije, kao i u Jeljcinovu prijedlogu, sastojalo bi se od po dva predstavnika svakog subjekta Federacije. Predsjednik, u komisijinu prijedlogu, uz suglasnost parlamenta imenuje ne samo premijera nego i zamjenika premijera te ostale članove Vlade koji su nadležni za unutarnje i vanjske poslo-

ve, obranu, sigurnost, financije i opće upravljanje gospodarstvom. Ostale članove Vlade imenuje samostalno, bez traženja suglasnosti parlamenta. On je državni poglavar i najviši državni dužnosnik, ali ne može kontrolirati rad Vlade. Predsjednik ima pravo zakonodavne inicijative i zakonodavnog veta, pravo predlaganja državnog proračuna te pravo da predloži parlamentu raspisivanja referenduma. Uz predsjednika postoji i potpredsjednik koji se bira zajedno s njim na izborima na rok od četiri godine. Nitko ne može obnašati dužnost predsjednika više od dva puta. Predsjednik ima pravo donositi ukaze i odluke koje vrijede na cijelom državnom teritoriju, ali koje ne mogu biti suprotne Ustavu i saveznom zakonu. Predsjednik može posredovati između Vlade i parlamenta ako Vrhovni sovjet zatraži ostavku premijera ili nekog člana Vlade. Taj zahtjev Vrhovni sovjet postavlja predsjedniku, pa ako ga predsjednik odbije, dužan je to obrazložiti pred parlamentom. Parlament može većinom glasova svih zastupnika u svakome domu to obrazloženje prihvatiti, ali ako ga ne prihvati, član Vlade čija je ostavka zatražena morat će napustiti svoju dužnost. Prijedlog ustava sadržava i odredbu da premijerova ostavka ne znači i pad Vlade. Takav projekt ustava uspostavlja premijersko-predsjedničku vlast u kojoj predsjednik države imenuje premijera, ali mu premijer i vlada nisu odgovorni. Predsjednik posjeduje ustavne ovlasti koje bi se mogle ocijeniti znatnima, ali je ipak parlament središnja institucija državne vlasti.

Taj prijedlog ustava potpuno odgovara Sartorijevu konceptu semiprezidencijalizma jer udovoljava svim njegovim obilježjima. "Autonomni potencijal" premijera veći je nego u Jeljcinov-

vu prijedlogu ustava jer predsjednik nema pravo upletanja u rad vlade niti može smjenjivati premijera i članove vlade. Svoj utjecaj na tu instituciju predsjednik, ipak, može ostvariti u pet slučajeva: prilikom imenovanja premijera i članova vlade; prisustvovanjem njezinim sjednicama, kojima i predsjedava; predlaganjem saveznog zakona kojime se utvrđuju struktura i nadležnost vlade; donošenjem ukaza i odluka koje vlada mora poštovati prilikom donošenja vlastitih rješenja i odluka; te pravom promjene i ukidanja vladinih odluka i rješenja. Taj je projekt u skladu i s Duvergerovim te Shugartovim i Careyevim kriterijima. Za razliku od prethodnog nacrtu ustava, predsjednik ovdje može imati nasuprot sebi premijera i Vladu jer su oni normativno neovisniji o njemu, pa se u slučaju formiranja parlamentarne većine kojoj ne pripada i predsjednik pojavljuje pretpostavka za nastanak podijeljene većinske vlasti ili kohabitacije.

Tijekom 1993. godine sukob između predsjednika države i Kongresa intenzivirao se i doživio svoju kulminaciju u rujnu, kada je Jeljcin donio Ukaz br. 1400. Kršeći Ustav, koji to zabranjuje, raspustio je Kongres i Vrhovni sovjet te raspisao parlamentarne izbore i referendum o novome ustavu za 12. prosinca. Parlament je odbio taj Ukaz i smijenio Jeljcina s mjesta predsjednika. Budući da on nije htio prihvatiti odluku Kongresa, došlo je do sukoba između te dvije institucije, koji je tenkovskim napadom na zgradu parlamenta riješen u Jeljcinovu korist. Tom pobjedom ostale su mu potpuno slobodne ruke da novi politički sustav i sustav vlasti oblikuje prema vlastitim zamislima, bez upletanja dotadašnjih konkurenata i suparnika u ustavotvorni proces.

Nakon što je nasilnim putem postigao prevlast nad ostalim tijelima državne vlasti, predsjednik je novim Ustavom i u ustavnopravnom pogledu postao najjača politička institucija u ruskoj državi. Na referendumu je većina građana glasovala³ za Jeljcinov prijedlog Ustava koji je predsjedniku Ruske Federacije dao znatne izvršne i zakonodavne ovlasti, dok su ovlasti parlamenta smanjene. Ustavne odredbe koje predsjedniku daju velike ovlasti omogućile su Jeljcinu i njegovu nasljedniku Vladimiru Putinu da od ruskoga polupredsjedničkog sustava u praksi stvore prezidencijalizam, koji im je omogućio ne samo prevlast nad ostalim institucijama vlasti nego praktički vladanje bez ikakve djelotvorne ustavne kontrole. Te su posebne ovlasti: pravo imenovanja premijera, zamjenika premijera i članova Vlade; pravo raspisivanja referenduma; pravo raspuštanja Državne dume ako taj dom parlamenta dva puta uzastopce izglasuje nepovjerenje Vladi ili ako tri puta odbaci predsjednikov prijedlog novog premijera; pravo zakonodavne inicijative; pravo zakonodavnog veta koji može biti prevladan tek ako za sporni zakon glasuju najmanje dvije trećine zastupnika u svakom od domova Federalne skupštine; pravo donošenja ukaza sa zakonskom snagom; pravo donošenja odluke o smjeni Vlade.

³ Prema objavljenim podacima, na referendumu je izašlo 53,2 posto registriranih birača, od kojih je 58,4 posto glasovalo za prijedlog novog Ustava. Nakon referenduma pojavile su se sumnje da je izvršena prijevara jer je nedostajalo oko sedam milijuna glasačkih listića, što znači da je glasovalo manje od 50 posto registriranih birača, koliko je bilo potrebno da bi referendum bio valjan (Shevtsova, 1999: 96).

Predsjednik je u Ustavu određen kao čuvar Ustava te prava i sloboda čovjeka i građanina. On utvrđuje osnovne smjernice unutarnje i vanjske politike te predstavlja Rusiju u zemlji i inozemstvu. Vrhovni je zapovjednik oružanih snaga, formira Vijeće sigurnosti Ruske Federacije i predsjedava njime, utvrđuje vojnu doktrinu te imenuje i razrješuje dužnosti vrhovno zapovjedništvo oružanih snaga. Takve ovlasti ruskog predsjednika nadmašuju ovlasti koje imaju predsjednici drugih europskih država s polupredsjedničkim sustavom vlasti.⁴ Među institucionalnim pretpostavkama ruskog prezidencijalizma⁵ posebno treba istaknuti ovisnost Vlade o predsjedniku te predsjednikove ukaze i odluke koji se primjenjuju na cijelom državnom teritoriju. Ovisnost Vlade o predsjedniku izražava se kroz nekoliko ustavnih odredbi: predsjednik imenuje premijera, zamjenika premijera i federalne ministre; donosi rješenje o smjeni Vlade; ima pravo sudjelovati u sjednicama Vlade i predsjedati njima; donosi normativne ukaze koje Vlada mora poštivati prilikom donošenja vlastitih odluka i rješenja; ima pravo ukinuti Vladine odluke i rješenja koja su suprotna Ustavu, federalnim zakonima i predsjednikovim ukazima. Drugi značajan oblik predsjednikove moći, predsjednički ukazi i odluke, dijele se na normativne i nenormativne (ili individualne). Prvi su "oni koji utemeljuju

⁴ Timothy Colton i Cindy Skach smatraju da je ruski predsjednik po svojim ustavnim ovlastima dvostruko jači od francuskog te barem za trećinu od predsjednika Weimarske republike (Charlton i Skach, 2004: 11).

⁵ "...Jasno je da je u ruskom slučaju sustav polupredsjednički strukturno, ali predsjednički u praksi" (Nichols, 1998: 10).

novi presedan određene vrste" (Parrish, 1998: 82), a drugima se provode zakoni ili postojeće politike. Jeljcin je ukaze i odluke koristio kao "učinkovit instrument za ostvarivanje svog utjecaja na politički proces i politike" (Protsyk, 2004: 639). Dok je obilježje parlamentarizma potreba supotpisa premijera ili određenog ministra za sve predsjedničke akte kako bi oni bili pravovaljani, a semiprezidencijalizma samo za neke (Sokol, 1992), ruski Ustav ostavlja predsjedniku potpunu slobodu u njihovom donošenju, obvezujući ga jedino odredbom da ukazi i odluke koje donosi moraju biti u skladu s Ustavom i saveznim zakonima. Oni su stoga podzakonskog karaktera, ali imaju zakonsku snagu na području koje još nije uređeno saveznim zakonom i sve dok to nije (Кутафин, О. Е. et al., 2003; Parrish, 1998).

Predstavničko i zakonodavno tijelo Ruske Federacije, dvodomna Federalna skupština, novim je Ustavom dobila sužene ovlasti u odnosu na parlament iz prethodnog Ustava. Politička praksa od 1993. do 2007. pokazala je da su one, zbog postojanja određenih okolnosti, u stvarnosti još više smanjene. Prvo, nemogućnost stvaranja stabilne parlamentarne većine za vrijeme Jeljcinove vladavine, koja bi uspješno mogla parirati predsjedniku, omogućila mu je lakše ucjenjivanje parlamenta te lakše provođenje svoje politike unatoč otporu većine zastupnika u toj instituciji. Drugo, pobjeda prokremaljske stranke Ujedinjena Rusija na parlamentarnim izborima 2003. dovela je do stvaranja konsolidirane većinske vlasti te prestanka bilo kakva otpora parlamentarne većine predsjedniku države. Putin tako može još lakše provoditi svoju politiku i očekivati da će svaka njego-

va zakonodavna inicijativa u Dumi biti prihvaćena. Horizontalna, a donekle i vertikalna podjela vlasti postaju neefikasne, a takva politika Rusiju u praksi vraća u stanje koje je postojalo prije 1991. godine, u tada proklamirano jedinstvo vlasti. Kako predsjednikove autoritarne tendencije jačaju, demokratsko ustrojstvo ruskoga političkog sustava slabi, a predsjednik dobiva sve veću moć.

Upravo se zbog velike predsjedničke moći u literaturi Rusija često označuje kao predsjednički, a ne polupredsjednički sustav vlasti. Dualna struktura izvršne vlasti, odnosno postojanje premijera na čelu vlade odgovorne parlamentu jedini je razlog zbog kojega Rusiju treba svrstati u polupredsjednički, a ne u predsjednički sustav. Ipak, prema nekim teorijama semiprezidencijalizma ni to ne bi bio dovoljan razlog za takvu klasifikaciju. Sartori, primjerice, navodi da u takvim sustavima vlasti premijer uvijek pripada parlamentarnoj većini, a predsjednik joj može i ne mora pripadati. Do pobjede Ujedinjene Rusije na izborima 2003. nijedan premijer nije pripadao parlamentarnoj većini, nego je to najčešće bila osoba koju je većina u Dumi prihvaćala samo zbog bojazni da predsjednik ne raspusti taj dom. Slično kao ni spomenuti Jeljcinov prijedlog ustava iz sredine 1993. ni novi Ustav nije u skladu sa svih pet Sartorijevih kriterija polupredsjedničkog sustava, ali ni s njegovom teorijom uopće, jer odredbe Ustava ne upućuju na to da premijer mora pripadati parlamentarnoj većini. Njegov "sustav s dvije glave u izvršnoj vlasti" od kojih jedna uvijek ima jači položaj, a druga slabiji, ovisno o tome pripada li predsjednik parlamentarnoj većini ili ne, u ruskom je slučaju mo-

guć unutar postojećega ustavnog sustava, ali praksa je pokazala da predsjednik do 2003. nije pripadao toj većini, a svejedno je bio "prva glava". Nakon što je 2003. sustav iz podijeljene manjinske vlasti prešao u konsolidiranu većinsku, predsjednik je ostao "prva glava" izvršne vlasti.⁶ Razlog takva odnosa snaga unutar ruske izvršne vlasti velike su ustavne ovlasti predsjednika, a reducirane ovlasti Vlade (i premijera) te parlamenta. Ipak, Ustav ne predstavlja zapreku nekom budućem predsjedniku koji neće pripadati parlamentarnoj većini da imenuje premijera koji joj pripada te da se suzdrži od širokog korištenja svojih ovlasti. No i tada u svakom trenutku predsjednik ima mogućnost ponovno nametnuti svoju prevlast, te bi svaki mogući sukob između njega i premijera bio riješen u njegovu korist. Osim Sartorijeve, teškoće postoje i kod primjene ostalih teorija semiprezidencijalizma na ruski ustavni model. On udovoljava prvim dvama Duvergerovim kriterijima (izbor predsjednika na općim izborima i posjedovanje prilično velikih ustavnih ovlasti), ali ne potpuno i trećem po kojem predsjednik ima protiv sebe "premijera i ministre koji posjeduju izvršne i vladavinske ovlasti i mogu ostati na položaju samo ako se tomu ne protivi parlament" (Duverger, 1980: 166). Ustav dopušta Državnoj

⁶ Timothy Colton i Cindy Skach (2004) smatraju da postojanje podijeljene manjinske vlasti predstavlja prijetnju za rusku demokraciju, no Thomas Nichols (1998) misli da su upravo velike ustavne ovlasti predsjednika države (pa prema tome i mogućnost stvaranja podijeljene manjinske vlasti) spasile demokraciju u toj zemlji. Jeljcin se pomoću njih mogao uspješno oduprijeti antisistemskim i antidemokratskim snagama koje su imale većinu u Dumi.

dumi da se usprotivi Vladi i premijeru, tj. da im izglasuje nepovjerenje, ali da bi taj dom zaista srušio Vladu, to nepovjerenje većina u Dumi treba izglasovati većinom od ukupnog broja zastupnika, a nakon tri mjeseca to mora učiniti ponovo. Ako predsjednik prihvati izglasovano nepovjerenje, Vlada se smjenjuje, ali ako ga ne prihvati, raspušta se Duma. Predsjednik prema tome nema protiv sebe premijera i ministre, nego su oni ovisni o njemu ako žele opstati na vlasti.

Shugart i Carey navode kako prihvaćaju Duvergerove kriterije semiprezidencijalizma (nazivajući ga premijersko-predsjedničkim sustavom), ali razvijajući svoju teoriju⁷, zapravo se udaljavaju od njega. Za razlikovanje njihovih dvaju podtipova polupredsjedničkog sustava ključna je činjenica tko kontrolira vladu. U oba podtipa vlada je odgovorna parlamentu, ali u premijersko-predsjedničkom sustavu vlada nije odgovorna i predsjedniku. Predsjednikova uloga iscrpljuje se imenovanjem premijera, nakon čega on i kabinet imaju "samostalan život" u odnosu prema predsjedniku. Nasuprot tome, u predsjedničko-parlamentarnom sustavu predsjednik države i parlament moraju se dogovarati o sastavu kabineta jer je kabinet odgovoran objema institucijama. Taj sustav vlasti time već normativno određuje prevlast jedne glave izvršne vlasti (predsjednika) nad drugom (premijerom), a ako do nje dođe i u praksi, sustav vlasti postaje sličniji predsjedničkom sustavu nego što to može biti slučaj s premijersko-predsjed-

ničkim u slučaju konsolidirane većinske vlasti. Predsjedničko-parlamentarni podtip semiprezidencijalizma prisutan je i u ruskom Ustavu, ali ruska je politička praksa pokazala da pregovora o premijeru i sastavu vlade gotovo i nije bilo jer je predsjednik imenovao koga je htio, a parlament je to morao potvrditi ako nije htio riskirati vlastito raspuštanje.⁸

Zbog takve ovisnosti premijera o predsjedniku može se dovesti u pitanje stvarno postojanje dualne strukture izvršne vlasti u ruskom sustavu vlasti u razdoblju od donošenja Ustava 1993. do danas. Postojanje dvaju polova egzekutive (predsjednika i premijera), predsjednikove znatne ustavne ovlasti te ovisnost premijera i vlade o parlamentu ne znači da je izvršna vlast dualna ako politička praksa kroz dulje razdoblje pokazuje da jedna glava izvršne vlasti dominira nad drugom u tolikoj mjeri da sustav u praksi postaje predsjednički. Ipak, postojanje ustavnih normi po kojima je vlada, osim predsjedniku države, odgovorna i parlamentu ostavlja mogućnost da u drugačijem rasporedu snaga premijer postane neovisniji o predsjedniku te da parlament uspostavi djelotvorniju kontrolu nad radom vlade. No zbog vrlo velikih ustavnih ovlasti predsjednika države osoba koja bi se našla na čelu Rusije trebala bi doslovce paziti da ih ne koristi kako bi premijer uspio postati prva glava egzekutive, a parlament ostvariti djelotvorniju kontrolu nad vladom. Uspostavljanje podijeljene

⁷ Kasnije Shugart to sam čini u svom radu *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*.

⁸ Tijekom 1998. premijer Jevgenij Primakov nastojao je u vladu uvrstiti članove parlamentarne većine, ali je njegova vlada bila kratkotrajna, pa se to može smatrati iznimkom od pravila.

većinske vlasti ili kohabitacije u slučaju formiranja parlamentarne većine kojoj ne pripada i predsjednik, s obzirom na njegove ustavne ovlasti, ovisi samo o predsjednikovoj volji. On u svakom trenutku može Državnoj dumi nametnuti premijera i Vladu koji ne pripadaju parlamentarnoj većini jer u procesu formiranja Vlade i u kontroli njezina rada ustavni mehanizmi pogoduju predsjedniku, a ne parlamentu.

4. Promjene dualne strukture izvršne vlasti poljskog polupredsjedničkog sustava: od jakog predsjednika do jakog premijera

Poljska je bila prva zemlja u Srednjoj i Istočnoj Europi u kojoj je počeo proces demokratske tranzicije. U razdoblju od 1989. do danas u njoj su bila na snazi dva ustava i jedan ustavni zakon s funkcijom ustava. Institucije vlasti u tom su razdoblju ostale iste, ali su se njihovi međusobni odnosi mijenjali.

Ustav Narodne Republike Poljske donesen 1952. godine promijenjen je dogovorom komunističkih vlasti i oporbe u travnju 1989. Zakonom o promjeni Ustava od 7. travnja 1989. uvedeni su institucija predsjednika države te drugi dom parlamenta, Senat. Predsjednika su birali Sejm i Senat na zajedničkoj sjednici, a predviđeno trajanje mandata predsjednika države iznosilo je šest godina. Tom novelom predsjednik je određen kao najviši predstavnik poljske države koji ju predstavlja u zemlji i inozemstvu, pazi na poštivanje Ustava te "stražari" nad državnom suverenosti i sigurnosti. Predsjednik je vrhovni zapovjednik poljskih oružanih snaga i nalazi se na čelu Odbora zemaljske obrane. On Sejmu predlaže postavljanje, odnosno smjenu premijera te predsjednika Poljske narodne ban-

ke. Također može zbog posebno važnih pitanja sazvati sjednicu Vijeća ministra (Vlade) i predsjedati njome. Njegove su ovlasti u vanjskoj politici i međunarodnim odnosima sljedeće: ratificira i objavljuje međunarodne ugovore (za one koji predstavljaju financijski teret ili zahtijevaju promjenu zakona potrebna je suglasnost Sejma), postavlja poljske diplomatske predstavnike u inozemstvu te prima vjerodajnice stranih diplomata akreditiranih u Poljskoj. Može uvesti izvanredno ili ratno stanje na dijelu teritorija ili na cijelom teritoriju Poljske. Izvanredno stanje proglašava na određeno vrijeme, koje ne može trajati duže od tri mjeseca, te ga može produžiti još jednom, isto na razdoblje koje nije duže od tri mjeseca, ali uz suglasnost domova parlamenta. Vlada je odgovorna Sejmu, a predsjedniku samo u razdoblju između dva saziva tog doma parlamenta. U rujnu 1990. promijenjen je Ustav i određeno je da će se predsjednik birati na općim izborima na rok od pet godina s mogućnošću još jednog reizbora. Tom ustavnom promjenom u Poljskoj je završilo prijelazno razdoblje, koje je trajalo od ustavnih promjena u travnju 1989. i koje je značilo napuštanje komunističkog jedinstva vlasti i skupštinske vlade. To prijelazno razdoblje imalo je obilježja i parlamentarizma i semiprezidencijalizma: postojala je dualna struktura izvršne vlasti i fiksni mandat predsjednika koji nije bio politički odgovoran parlamentu, ali on se nije birao na općim izborima, nego u parlamentu. Uz to predsjednik Jaruzelski se nakon poraza komunista na parlamentarnim izborima u lipnju 1989. i formiranja prve nekomunističke vlade u Istočnoj Europi suzdržao od potpunog korištenja svojih ustavnih ovlasti, te je prvom glavom izvršne vlasti postao premijer

Tadeusz Mazowiecki. Ustavni je model dakle u tom prijelaznom razdoblju po svojim strukturnim obilježjima bio između parlamentarnog i polupredsjedničkog, dok je sustav u praksi bio parlamentarni. Na prvim predsjedničkim izborima, koji su se održali u studenome 1990, pobijedio je vođa Solidarnosti Lech Wałęsa, koji se, za razliku od Jaruzelskog, kao predsjednik široko koristio svojim ustavnim ovlastima. U razdoblju njegove vladavine predsjednik države bio je prva glava egzekutive, a premijer druga.

Rad na novome poljskom ustavu bio je otežan zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa između najvažnijih političkih aktera, pa je zbog toga 17. listopada 1992. donesen Ustavni zakon o uzajamnim odnosima zakonodavne i izvršne vlasti Republike Poljske te o lokalnoj samoupravi, tzv. Mali ustav. Tim prijelaznim ustavnim rješenjem zadržan je polupredsjednički sustav vlasti, a predsjednik države zadržao je znatne ovlasti, slično kao i u ustavnoj noveli iz 1989, iako ni takvim ovlastima Wałęsa nije bio zadovoljan. Malim je ustavom određeno da je predsjednik najviši predstavnik Poljske u zemlji i inozemstvu, da osigurava poštivanje Ustava, državnu sigurnost i suverenost. Ta ustavna odredba gotovo je prepisana iz Zakona o promjeni Ustava od 7. travnja 1989. gdje je predsjedniku dana uloga "čuvara" države. Za razliku od odredbi tog Zakona, Mali ustav određuje da se predsjednik bira na općim izborima neposredno na rok od pet godina. Izravan izbor predsjednika daje mu legitimnost koju prvi predsjednik Wojciech Jaruzelski nije imao, te se u promijenjenom odnosu snaga u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti nije mogao osloniti na većinu u parlamentu koja ga

je izabrala na tu dužnost. Zbog toga je već 1990. promijenjen Ustav i uvedeni su opći izbori za predsjednika, koji su zadržani i u Malom ustavu. Predsjedniku je u Malom ustavu dano opće vodstvo u području međunarodnih odnosa, ali svoje odnose sa stranim državama te s poljskim predstavnicima u inozemstvu može ostvarivati samo preko ministra vanjskih poslova. On ratificira i objavljuje međunarodne ugovore, o čemu obavještava oba doma parlamenta, ali oni ugovori koji se tiču državnih granica, obrambenih saveza ili povlače za sobom financijski teret ili promjenu zakonodavstva trebaju zakonsko ovlaštenje. Predsjedniku je dano i opće vodstvo u području unutarnje i vanjske sigurnosti te je određen kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga. Gotovo ista odredba kao i u Zakonu o promjeni Ustava iz 1989. daje mu pravo proglašavanja izvanrednog stanja na razdoblje ne duže od tri mjeseca, ali ako se izvanredno stanje produžuje, potrebna je suglasnost Sejma, a ne više obaju domova parlamenta. Za sve pravne akte koje predsjednik donosi potreban je sopotpis premijera ili nadležnog ministra, osim za trinaest slučajeva navedenih u Malom ustavu. Među njih se ubrajaju i pravo zakonodavne inicijative, pravo zakonodavnog veta, imenovanje premijera i imenovanje Vijeća ministara u punom sastavu. Znatne predsjedničke ovlasti i postojanje premijera na čelu vlade odgovorne parlamentu uspostavljaju dualnu strukturu izvršne vlasti. Ustavni zakon određuje da predsjednik imenuje premijera, a na njegov prijedlog i ostale članove Vlade. Imenovani premijer izlazi pred Sejm s programom rada nove Vlade i molbom za izglasavanje povjerenja. Da bi ono bilo izglasavano, potrebna je apsolutna većina gla-

sova zastupnika tog doma parlamenta. U slučaju izglasavanja nepovjerenja pravo imenovanja novog premijera prelazi s predsjednika na Sejm, koji novoj vladi također treba izglasovati povjerenje apsolutnom većinom glasova. Nakon izglasavanja povjerenja predsjednik imenuje novu Vladu i prihvaća njezinu prisegu. Ako joj povjerenje nije izglasovano, predsjednik imenuje premijera i na njegov prijedlog ostale članove Vlade te traži od Sejma izglasavanje povjerenja običnom većinom glasova. Ako se ni tada ne izglasuje povjerenje, inicijativa za imenovanje novog premijera i vlade ponovno prelazi s predsjednika na Sejm te se ponovno traži izglasavanje povjerenja običnom većinom glasova. Izglasavanje nepovjerenja i četvrti put daje predsjedniku pravo ili da raspusti Sejm ili da imenuje premijera i vladu na rok od najdulje šest mjeseci. Ako imenuje vladu i premijera, Sejm prije isteka toga roka treba izglasovati povjerenje vladi ili joj izglasovati nepovjerenje istodobno imenujući novog premijera koji treba sastaviti novu vladu. Propuštanje da to učini obvezuje predsjednika da raspusti taj dom parlamenta. Imenovanjem novog premijera Sejm ponovno može započeti ciklus izmjenjivanja inicijative za imenovanja premijera i vlade između tog doma parlamenta i predsjednika, ovisno o tome hoće li novoj vladi izglasovati povjerenje ili ne. Predsjednik prilikom imenovanja nove Vlade ima pravo biti konzultiran kod izbora triju tzv. Belvedere ministara (Ágh, 1998: 41), tj. ministara unutarnjih i vanjskih poslova te narodne obrane. Iako premijer i vladu formalno nisu odgovorni predsjedniku, nego Sejmu, višestruka nemogućnost formiranja većine u tom domu koja bi izglasovala povje-

renje novoj Vladi omogućuje predsjedniku da imenuje premijera i Vijeće ministara s mandatom do najviše pola godine bez suglasnosti Sejma. U tom razdoblju predsjednik ima mogućnost biti prva glava izvršne vlasti ako za premijera izabere osobu koja bi se odrekla samostalnosti u svom političkom djelovanju i dragovoljno pristala podrediti sebe i vladu predsjednikovoj volji. Ipak, vlada ni tada nije formalno odgovorna predsjedniku, ali ni Sejmu. U tom razdoblju postoji potpuna uzajamna neovisnost Sejma i Vijeća ministara te izostanak djelovanja načela *check and balances* između institucija zakonodavne i izvršne vlasti. To načelo ipak može djelovati, ali sada samo između dviju institucija izvršne vlasti: predsjednika i vlade. Potreba premijerova ili ministrova supotpisa na predsjednikove pravne akte (osim trinaest izuzetaka) onemogućuje potpunu samovolju predsjednika u njihovu donošenju i zahtijeva od njega suradnju s premijerom i ministrima kako bi ih mogao donositi. Ipak, imajući u vidu njegovu samostalnost u imenovanju premijera nakon četiri neuspješna izglasavanja povjerenja novoj vladi u Sejmu, može se očekivati da će njegov izbor težiti osobi koja će pristati biti druga glava dualne strukture egzekutive. U ostalim slučajevima imenovanja premijera i članova Vlade predsjednik mora imati u vidu parlamentarnu većinu i njezina kandidata za premijera, osim ako namjerno ne želi isprovocirati neizglasavanje povjerenja Vladi i premijeru. Te odredbe Malog ustava prisiljavaju Sejm na odgovornost prilikom formiranja nove Vlade, dajući istodobno predsjedniku i moć da utječe na izbor budućeg premijera, ali i mogućnost da opstruira formiranje nove Vlade.

Sustav vlasti uspostavljen u tom Ustavnom zakonu u skladu je sa svih pet Sartorijevih kriterija semiprezidencijalizma. Treći kriterij – faktična ovisnost premijera i Vlade o predsjedniku zbog formalne i stvarne ovisnosti o parlamentu – u poljskom se slučaju potvrdio i u praksi za vrijeme vladavine Lecha Wałęse, koji je inicirao rušenje dviju vlada (premijera Olszewskog i Pawlaka) te je raspustio Sejm nakon izglasavanja nepovjerenja vladi Hanne Suchocke. Duvergerovi kriteriji semiprezidencijalizma također su potvrđeni i u formalnom i u materijalnom Ustavu. Treći kriterij, po kojem predsjednik protiv sebe ima premijera i ministre, ispunio se u tom razdoblju kako god razumjeli taj kriterij: bilo kao izraz bipolarnosti, a ne unipolarnosti egzekutive, bilo kao izravno suparništvo između dvije institucije izvršne vlasti. Wałęsa je protiv sebe doslovce imao Olszewskovu, Pawlakovu i Oleksyjevku vladu, s kojima je dolazio u sukobe i koje nisu bile prijateljski raspoložene prema njemu. S obzirom na Shugartova i Careyeva obilježja podtipova polupredsjedničkog sustava poljski sustav vlasti odgovarao bi obilježjima premijersko-predsjedničkog podtipa semiprezidencijalizma jer su premijer i Vlada odgovorni parlamentu, ali ne i predsjedniku. Problem kod takve klasifikacije nastaje samo onda kada premijera izabere parlament, a ne predsjednik. Shugart smatra da je ključno obilježje polupredsjedničkog sustava (tj. premijersko-predsjedničkog, kako ga u ovom kontekstu on naziva), “*da institucija koja odabi- re agenta ne smije biti ista ona koja je ovlaštena otpustiti tog agenta*” (Shugart, 2005: 8).⁹ U navedenom slučaju izbora

premijera od strane parlamenta sustav vlasti poprima obilježja parlamentarnog sustava, pa bi se moglo zaključiti da Mali ustav omogućava izmjenu parlamentarnih i polupredsjedničkih razdoblja vlasti ovisno o tome komu pripada pravo imenovanja premijera – predsjedniku ili parlamentu.

Wałęsini sukobi s parlamentom traju od početka prvog saziva Sejma izabranog na parlamentarnim izborima u listopadu 1991. i obilježeni su u prvom redu pitanjem kontrole rada vlade te pitanjem imenovanja premijera i ministara. U poljskoj dualnoj strukturi izvršne vlasti Wałęsa se nije zadovoljio samo time da bude jedan od polova, tj. da ima znatne ustavne ovlasti, pa ni time da ima prvenstvo pred premijerom, nego je tražio da ta struktura bude unipolarna. Od novoizabranoga prvog saziva Sejma zahtijevao je da njega samog imenuje premijerom, a nakon što je parlament to odbio, pokušao je nametnuti svoga kandidata. Većina u Sejmu odbila je te pokušaje, pa je predsjednik bio prisiljen imenovati za premijera kandidata kojega je Sejm predložio, Jana Olszewskog. S novom je vladom Wałęsa bio u lošim odnosima upravo zbog pokušaja da je kontrolira, a sukob između te dvije institucije riješen je padom vlade u Sejmu. Vlada Hanne Suchocke, koja je naslijedila vladu Olszewskog, temeljila se na nesigurnoj koaliciji sedam stranaka te je ovisila o predsjedniku. On je koristio tu situaciju te je uspostavio jaču kontrolu nad vladom, koja je trajala sve dok joj sredinom 1993. nije izglasovano nepovjerenje u Sejmu. Predsjednik je odgovorio raspuštanjem tog doma i raspisao prijevremene izbore. Na njima su pobijedili postkomunistički Savez demokratske ljevice (SLD) i Poljska seljačka stranka (PSL), koji su namjeravali formirati

⁹ Kurziv u izvorniku.

koalicijsku vladu. Wałęsa je opet htio nametnuti svoga kandidata za premijera, te SLD i PSL sklapaju dogovor da njihov kandidat bude predsjedniku prihvatljiviji Waldemar Pawlak iz PSL-a iako je ta stranka bila manji koalicijski partner. Uz to te dvije organizacije¹⁰ pristaju da tzv. Belwedere ministre, tj. ministre vanjskih i unutarnjih poslova i obrane imenuje Wałęsa. To je učinjeno kako bi se izbjegao sukob s predsjednikom koji je bio neprijateljski raspoložen prema novoj većini u parlamentu. Iako je postignut kompromis između vlade i parlamenta s jedne strane te predsjednika s druge, nastaju sukobi koji prijete ustavnom krizom. Takva nestabilna situacija razriješana je pobjedom Aleksandra Kwaśniewskog iz SLD-a na predsjedničkim izborima u studenome 1995. godine.

Klasifikacija dvaju podtipova polupredsjedničkog sustava vlasti Mauricea Duvergera, koja proizlazi iz rezultata parlamentarnih i predsjedničkih izbora, nije vrijedila u tom razdoblju povijesti Treće republike. Odnos između sve tri institucije zakonodavne i izvršne vlasti bio je takav da se ne može svrstati u jedan od predložena dva podtipa semiprezidencijalizma. Predsjednikovo inzistiranje da bude prva glava izvršne vlasti bez obzira na sastav parlamenta generiralo je sukobe koji su djelovali destabilizirajuće na politički sustav te su otežavali odnose između institucija državne vlasti. Razdoblje vlade Hanne Suchocke tako ne odgovara obilježjima ni parlamentarizma ni prezidencijalizma. Predsjednik nije pripadao većini

¹⁰ SLD je bio koalicija lijevih stranaka i organizacija na čelu sa Socijaldemokracijom Republike Poljske (SdRP). Koalicija je prerasla u političku stranku 1999. godine.

u parlamentu kojoj je pripadala vlada, ali ovisnost vlade i o predsjedniku i o parlamentu onemogućavaju svrstavanje poljskoga polupredsjedničkog sustava u tom razdoblju u jedan od dva Duvergerova podtipa. Slično je bilo i u vrijeme vlada SLD-a i PSL-a od 1993. do 1995, kada su te dvije organizacije pristale na određeno popuštanje predsjedniku Wałęsi kako bi izbjegle sukob s njim. Iako nije imao kontrolu nad njima kao nad vladom Suchocke, uspio je izazvati pad Pawlakove vlade 1995. Razdoblje kohabitacije između Wałęse te SLD-a i PSL-a teško bi se moglo nazvati parlamentarnim razdobljem jer predsjednik nije imao namjeru da se suzdrži od korištenja svih svojih ustavnih ovlasti i postane druga glava egzekutive. Slično se dogodilo i s vladom Jana Olszewskog, pad koje je izazvao sukob Wałęse s nekim ministrima. Iako su premijer i vlada pripadali parlamentarnoj većini, a predsjednik ne, pa bi se i to razdoblje moglo okarakterizirati kao razdoblje parlamentarizma, Wałęsa je pokazao kakav utjecaj ima nad kabinatom te očitovao svoju namjeru da dominira izvršnom vlašću. Duvergerova teorija o izmjeni parlamentarnih i predsjedničkih razdoblja unutar ustavnog režima polupredsjedničkog sustava u Poljskoj nije se, prema tome, mogla primijeniti. Bez obzira na većinu u parlamentu predsjednik je nastojao vladati kao u predsjedničkom sustavu vlasti, a djelomice je u tome i uspijevao. Umjesto da se suzdrži od korištenja svih svojih ustavnih ovlasti i prepusti premijeru prvenstvo unutar izvršne vlasti, predsjednik države nastojao je kontrolirati i premijera i vladu te je, najčešće ne uspijevajući to postići, izazivao sukobe s parlamentom i kabinatom kako bi ih prisilio da popuste njegovim zahtjevima.

Dolaskom Aleksandra Kwaśniewskog na čelo države krajem 1995. situacija se promijenila. Iako je tada nastala konsolidirana većinska vlast te je, sukladno Duvergerovoj teoriji, trebalo nastupiti razdoblje prezidencijalizma, Kwaśniewski je imao drugačiji stil vladavine od Wałęse. Do predsjedničkih je izbora Kwaśniewski bio na čelu Ustavne komisije Narodne skupštine i zauzimao se za smanjivanje ovlasti predsjedniku države. Nakon stupanja na predsjedničku dužnost djelomično je promijenio svoj stav, zalažući se za nešto veće predsjedničke ovlasti, ali je bio spremniji za konsenzus s drugim tijelima vlasti nego što je to bio njegov prethodnik.

Novi poljski Ustav donesen je 1997. godine, nakon što je prihvaćen na referendumu. Prema Ustavnom zakonu od 23. travnja 1992. o postupku pripreme i usvajanja Ustava Republike Poljske, trebao je proći dvostruko prihvaćanje kako bi stupio na snagu. Prvo ga je trebala prihvatiti Narodna skupština dvotrećinskom većinom glasova parlamentarnih zastupnika, a zatim građani na referendumu. Tako zahtijevano postizanje društvenog i političkog konsenzusa odužilo je rad na stvaranju nacрта novog Ustava na više od pet godina, pa je on donesen tek 1997, pred kraj mandata drugog saziva Sejma. Za njegovo prihvaćanje bio je potreban trostruki kompromis: između SLD-a i Unije slobode (UW) o liberalno-demokratskim temeljima Ustava, između SLD-a i UW-a te PSL-a i Unije rada (UP) o socijalnim i ekonomskim pravima te između tih četiriju organizacija i Katoličke crkve (Jasiewicz i Gebethner, 1998). Na zasjedanju Narodne skupštine u travnju 1997. stvorena je dvotrećinska većina potrebna za donošenje Ustava, a na referendumu koji se održao sljedeći mjesec prihvatila ga

je i većina birača. Novim Ustavom zadržan je polupredsjednički sustav, ali su i promijenjeni odnosi između tijela državne vlasti. Neki autori smatraju da je novim Ustavom napušten semiprezidencijalizam i uspostavljen parlamentarni sustav (Wiatr, 2000; Millard, 2003), a neki da poljski ustavni model ne odgovara ni jednome od tri teorijska tipa sustava vlasti: ni parlamentarnom, ni predsjedničkom, ni polupredsjedničkom (Wyrzykowski i Cieleń, 2006: 265). U novom Ustavu ostala su četiri elementa dualne strukture izvršne vlasti: dva pola izvršne vlasti (od kojih je jedan državni poglavar, a drugi premijer), znatne ustavne ovlasti predsjednika države¹¹ te odgovornost premijera i vlade parlamentu. Novost je u odnosu na Mali ustav odredba po kojoj je predsjednik određen kao jamac stalnosti državne vlasti, ali i odredbe kojima se smanjuju neke predsjednikove ovlasti, a povećavaju premijerove. U području zakonodavstva predsjednik je zadržao pravo zakonodavne inicijative i zakonodavnog veta, ali je smanjen broj glasova potrebnih u Sejmu – s dvije trećine na tri petine – kako bi predsjednikov veto bio prevladan. Predsjednik je ostao vrhovni zapovjednik oružanih

¹¹ Rezultati istraživanja Stevena Ropera (2002) pokazali su da se poljski predsjednik s obzirom na svoje zakonodavne ovlasti, a uspoređujući ih s ovlastima predsjednika Austrije, Finske, Francuske, Islanda, Litve, Moldavije, Portugala, Rumunjske i Slovenije, tj. zemalja koje on navodi kao premijersko-predsjedničke, nalazi na četvrtom mjestu. S obzirom na nezakonodavne ovlasti, koje se tiču odnosa između predsjednika, vlade i parlamenta, četvrto mjesto dijeli s Austrijom i Francuskom, a ukupno gledajući obje vrste ovlasti, nalazi se na drugom mjestu, odmah iza Islanda.

snaga, ali u vremenu mira on to zapovjedništvo ostvaruje preko ministra narodne obrane. U ratu imenuje glavnog zapovjednika oružanih snaga na prijedlog premijera. Premijerov je prijedlog potreban i kako bi predsjednik mogao zapovjediti opću ili djelomičnu mobilizaciju i upotrebu oružanih snaga za obranu zemlje. Institut supotpisa normiran Malim ustavom promijenjen je u tri smjera. Prvo, proširena je potreba njegove primjene s predsjednikovih pravnih akata na sve njegove akte. Drugo, broj slučajeva kad on nije potreban proširen je na trideset. I treće, supotpis ne daju više premijer ili nadležni ministar, nego samo premijer. Time je intenziviran odnos između premijera i predsjednika unutar dualne strukture izvršne vlasti, čime se otvara mogućnost i drugačijeg odnosa snaga između njih. Predsjednik je sada u većoj mjeri ovisan o premijerovoj volji da dade ili uskrati supotpis na njegove akte jer se više ne može osloniti na određenog ministra, nego samo na predsjednika vlade. Time je dodatno oslabljen predsjednikov ucjenjivački potencijal prema premijeru, pogotovo kada postoji stabilna parlamentarna većina koja stoji iza premijera i vlade. Normativno se tako povlašćuje premijera u odnosu na predsjednika države u mogućim kombinacijama oko promjenjivosti prvenstva unutar izvršne vlasti. Ojačan položaj premijera pokazuje se i u drugim dodatnim ovlastima koje mu je ustavotvorac u Ustavu dodijelio. Premijer tako predstavlja vladu i upravlja njezinim poslovima, izdaje uredbe te osigurava provedbu i načine provedbe vladine politike. On kontrolira i koordinira rad ostalih članova vlade, pa mu je tako, osim navedenoga ojačanog položaja spram predsjednika, ojačan položaj i prema ministrima. Obavlja i nad-

zor nad lokalnom samoupravom te nad vladinom administracijom. Ako postoji pitanje od posebne važnosti, predsjednik ima ovlast sazvati Kabinetsko vijeće koje se sastoji od Vijeća ministra kojemu on predsjedava, ali koje nema ovlast vlade. Za razliku od procedure imenovanja i potvrđivanja novog premijera i nove vlade uspostavljene Malim ustavom, kod koje je pravo imenovanja višestruko prelazilo s predsjednika na Sejm i obratno, novim Ustavom taj se postupak skraćuje i smanjuje se predsjednikov ucjenjivački potencijal prema parlamentu i novom premijeru. Za razliku od četiri moguća neuspjeha u izglasavanju povjerenja novoj vladi, nakon čega predsjednik ima pravo ili raspustiti Sejm ili imenovati novog premijera i vladu na rok do šest mjeseci, novi Ustav određuje tri moguća imenovanja novog premijera i Vlade. Inicijativa za njihovo imenovanje prelazi s predsjednika na Sejm i obratno, ali ako prvi dom parlamenta i nakon trećeg puta ne izglasuje povjerenje novoj vladi, predsjednik je dužan raspustiti Sejm i raspisati nove parlamentarne izbore. Mogućnost imenovanja premijera i vlade koji bi bili posve ovisni o predsjedniku tom je ustavnom odredbom praktički isključena jer predsjednik sada mora voditi računa o kandidatu koji bi bio prihvatljiv većini zastupnika u Sejmu. Ne učini li to, riskira preuzimanje odgovornosti zbog neuspjeha u formiranju vlade, te time slabi svoj utjecaj u političkom životu zemlje.

Polupredsjednički sustav koji je uspostavljen na početku tranzicije pokazuje u poljskom slučaju svoje podtipove koji se izmjenjuju neovisno o promjenama ustavnih tekstova, no na njihovu promjenu više je utjecala promjena osoba koje su bile nositelji predsjed-

ničke funkcije nego izmjena ustavnih odredbi koje su se odnosile na ovlasti tijela zakonodavne i izvršne vlasti. Problem koji se pojavljuje oko svrstavanja tog sustava vlasti u polupredsjednički sustav odnosi se na drugi Duvergerov kriterij: znatne predsjedničke ovlasti. Spomenuto Roperovo istraživanje pokazuje da su predsjednikove ovlasti određene u Ustavu iz 1997. znatne u odnosu prema ovlastima predsjednika država u drugim polupredsjedničkim sustavima. Iako bi se moglo dovesti u pitanje svrstavanje Austrije i Slovenije u premijersko-predsjedničke sustave, uspoređivanje Poljske s Francuskom pokazuje da poljski predsjednik ima veće ovlasti nego francuski. Problem što nastaje kod većine teorija o semiprezidencijalizmu jest to što autori izbjegavaju pobliže odrediti što znače znatne ili velike predsjedničke ovlasti. Zbog toga nastaje nedoumica pri svrstavanju određene zemlje u taj sustav vlasti. Stoga treba biti oprezan da se ne dođe u napast analizirati političku praksu u konkretnoj zemlji kako bi se odgovorilo na pitanje koji tip sustava vlasti ima ta zemlja, a da se pritom zanemare njezine ustavne odredbe.

5. Zaključak

Proces demokratske tranzicije u zemljama Srednje i Istočne Europe zahtijevao je promjenu starih i donošenje novih ustava. Uz izgradnju novih političkih institucija bilo je potrebno i regulirati odnose između tijela državne vlasti, odnosno uspostaviti odgovarajući tip sustava vlasti. Popularnost polupredsjedničkog sustava u tranzicijskim zemljama imala je različite uzroke. Među ostalim željela se postići veća stabilnost političkog sustava u razdoblju tranzicije, a tip sustava vlasti

uspostavljen u Petoj republici smatrao se pogodnim za postizanje i održavanje njegove stabilnosti. Već tijekom 1990-ih u pojedinim zemljama koje su izabrale taj sustav vlasti mogli su se vidjeti rezultati i posljedice tog izbora.

Različiti tranzicijski procesi u Rusiji i Poljskoj očitovali su se i u različitim ustavotvornim procesima u njima. Dok je proces stvaranja poljskog ustava bio obilježen nastojanjem da se postigne društveni i politički konsenzus o njegovu sadržaju, u Rusiji je u tom procesu bio naglašen element sile. Sukob koji je između predsjednika države i parlamenta postojao još od kraja 1991. riješen je protuustavnim raspuštanjem parlamenta i upotrebom oružane sile od strane predsjednika u rujnu i listopadu 1993. Nacrt ustava koji je stavljen na referendumsko izjašnjavanje ruskim građanima stvorili su Jeljcinovi stručnjaci u skladu s njegovim zamislima o ulozi i položaju predsjednika u ruskoj strukturi političkih institucija, a suprotno stavovima većine u raspuštenom parlamentu. Predsjedničko-parlamentarni ustavni model koji je predsjedniku dao ne samo znatne nego vrlo velike ovlasti od samog je početka praktički djelovao kao predsjednički sustav. Za razliku od poljskoga premijersko-predsjedničkog modela uspostavljenog Malim ustavom, koji je predsjedniku davao samo ograničenu mogućnost utjecaja na rad vlade, ruski je Ustav vladu podvrgnuo kontroli i predsjednika i parlamenta. Iako bi prema Shugartovu konceptu predsjedničko-parlamentarnog sustava podijeljena kontrola upućivala na suradnju predsjednika i parlamenta kad je riječ o sastavu vlade, izglasavanje nepovjerenja vladi u Državnoj dumi provodi se prema proceduri koja smanjuje efikasnost parla-

mentarne kontrole te prema tome vladu čini ovisnijom o predsjedniku nego o parlamentu. Takva ustavna odredba stvara pretpostavku za uspostavljanje predsjedničkog sustava vlasti u praksi, dok bi samo iznimno sustav u praksi mogao postati parlamentaran. Način donošenja Ustava te neprijateljstvo komunističkih i nacionalističkih snaga prema Jeljcinu stvorilo je tijekom 90-ih snažne antisistemske snage koje su predstavljale opasnost za postojeći

politički sustav, ali i za demokraciju. Velike su predsjedničke ovlasti u Poljskoj za vrijeme vladavine Lecha Wałęse omogućavale predsjedniku da svojim sukobima s ostalim institucijama državne vlasti destabilizira politički sustav, dok su takve ovlasti omogućile Jeljcinu da neutralizira utjecaj antisistemskih snaga te spriječi kolaps demokracije i čitavoga političkog sustava. Slične ustavne norme tako u različitim okolnostima dovode do različitih rezultata.

Tablica. Usporedba ustavnih ovlasti i ustavnih odredbi o predsjednicima Rusije¹² i Poljske¹³

	RUSIJA 1991.	RUSIJA 1993.	POLJSKA 1989.	POLJSKA 1992.	POLJSKA 1997.
ZAKONODAVNI VETO	+	+	+	+	+
ZAKONODAVNA INICIJATIVA	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK IMENUJE PREMIJERA I ČLANOVE VLADE	+ ¹⁴	+ ¹⁵	- ¹⁶	+ ¹⁷	+ ¹⁸

¹² Prema Zakonu RSFSR-a od 24. svibnja 1991. "O promjenama i dopunama Ustava (Osnovnog zakona) RSFSR-a" (dalje u tekstu: Ustav RSFSR-a) i Ustavu Ruske Federacije iz 1993.

¹³ Prema Zakonu od 7. travnja 1989. o promjeni Ustava Narodne Republike Poljske (dalje u tekstu: Ustav PRL-a), Ustavnom zakonu o uzajamnim odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti Republike Poljske te o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: Mali ustav) i Ustavu Republike Poljske iz 1997.

¹⁴ Imenuje premijera uz suglasnost Vrhovnog sovjeta, a ministre te voditelje odbora i resora uprave RSFSR-a imenuje i razrješuje s dužnosti na premijerov prijedlog.

¹⁵ Predsjednik imenuje premijera uz suglasnost Dume, Zamjenika premijera i savezne ministre imenuje i razrješava na premijerov prijedlog (čl. 83. Ustava Ruske Federacije).

¹⁶ Predsjednik predlaže Sejmu imenovanje i smjenu premijera (čl. 32f Ustava PRL-a). Sejm imenuje i smjenjuje vladu i pojedine njezine članove na premijerov prijedlog. Taj prijedlog premijer podnosi Sejmu nakon sporazuma s predsjednikom države. Pojedine članove vlade ili cijelu vladu Sejm može smijeniti i vlastitom inicijativom. U razdoblju između dva saziva Sejma članove vlade imenuje i smjenjuje predsjednik na premijerov prijedlog, ali ti akti o imenovanju, odnosno o smjeni moraju se podnijeti Sejmu na potvrdu (čl. 37. Ustava PRL-a).

¹⁷ Predsjednik imenuje premijera te ostale članove vlade na premijerov prijedlog. Vlada nakon toga treba proći proces izglasavanja povjerenja u Sejmu (čl. 57. Malog ustava).

¹⁸ Predsjednik imenuje premijera te na njegov prijedlog i ostale članove vlade. Vlada nakon toga treba proći proces izglasavanja povjerenja u Sejmu (čl. 154. Ustava Republike Poljske).

ODGOVORNOST VLADE PREDSJEDNIKU	+ ¹⁹	+ ²⁰	- ²¹	-	-
PREDSJEDNIKOVA OBVEZA GODIŠNJEG OBRAČANJA PARLAMENTU	+	+	-	- ²²	- ²³
PREDSJEDNIK JE VRHOVNI VOJNI ZAPOVJEDNIK	-	+	+	+	+
PREDSJEDNIK PROGLAŠAVA IZVANREDNO STANJE	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK SKLAPA MEĐUNARODNE UGOVORE	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK IMA PRAVO RASPISATI REFERENDUM	-	+	-	+ ²⁴	+ ²⁵
PREDSJEDNIK IMENUJE SUCE USTAVNOG SUDA	- ²⁶	- ²⁷	-	-	- ²⁸

¹⁹ Vlada je odgovorna predsjedniku (čl. 122. Ustava RSFSR-a), ali je on može smijeniti samo uz suglasnost Vrhovnog sovjeta (čl. 123. Ustava RSFSR-a).

²⁰ "Predsjednik Ruske Federacije može donijeti rješenje o smjeni Vlade Ruske Federacije" (čl. 117. Ustava Ruske Federacije).

²¹ Vlada je odgovorna Sejmu, a između dva saziva Sejma predsjedniku (čl. 38. Ustava PRL-a).

²² "Predsjednik se može obraćati poslanicom Sejmu ili Senatu. Poslanica nije predmet rasprave" (čl. 39. Malog ustava).

²³ "Predsjednik Republike može se obraćati poslanicom Sejmu, Senatu ili Narodnoj skupštini. Poslanica nije predmet rasprave" (čl. 140. Ustava Republike Poljske).

²⁴ Predsjednik ima pravo raspisati referendum uz pristanak Senata, izglasan apsolutnom većinom glasova" (čl. 19. Malog ustava).

²⁵ "Predsjednik ima pravo raspisati referendum uz pristanak Senata, izglasan apsolutnom većinom glasova, ako glasovanju prisustvuje najmanje polovica propisanog broja senatora" (čl. 125. Ustava Republike Poljske).

²⁶ "Sud se sastoji od petnaest sudaca izabranih od Kongresa narodnih deputata s liste kandidata koju je predložio predsjednik [države]" (Parrish, 1998: 67).

²⁷ "Suce Ustavnog suda imenuje Vijeće Federacije na prijedlog predsjednika države" (čl. 128. Ustava Ruske Federacije).

²⁸ "Predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike između kandidata predstavljenih od Opće skupštine sudaca Ustavnog suda" (čl. 194. Ustava Republike Poljske).

TRAJANJE PREDSJEDNIKOVA MANDATA U GODINAMA	5	4	6 ²⁹	5	5
OGRANIČENJE BROJA PREDSJEDNIKOVIH MANDATA NA DVA	- ³⁰	- ³¹	+	+	+
BROJ INSTITUCIJA UKLJUČENIH U POSTUPAK OPOZIVA PREDSJEDNIKA	5 ³²	4	2	2	2
POSTOJANJE INSTITUTA SUPOTPISA NA PREDSJEDNIKOVE AKTE	-	-	+	+ ³³	+ ³⁴
PREDSJEDNIKOVO PRAVO RASPUŠTANJA PRVOG DOMA PARLAMENTA BEZ SUPOTPISA PREMIJERA	- ³⁵	+	+ ³⁶	+	+

U Poljskoj su u osmogodišnjem razdoblju na snazi bila tri različita ustava čije je postojanje pokazivalo teškoće u postizanju društvenog i političkog konsenzusa u stvaranju novoga najvišeg pravnog akta poljske države. Mali ustav, donesen 1992. godine kao privre-

meno rješenje do donošenja “punog” Ustava Republike Poljske, predstavljao je prijelazni ustavni okvir za razvoj novoga demokratskog političkog sustava. Sustav vlasti koji je njime uspostavljen davao je tadašnjem predsjedniku znatne ovlasti kojima se on ekstenzivno ko-

²⁹ “Predsjednika bira Narodna skupština” (čl. 32a Ustava PRL-a).

³⁰ “Jedna osoba ne može biti predsjednik RSFSR-a više od dva puta uzastopce” (čl. 121-122. Ustava RSFSR-a).

³¹ “Jedna osoba ne može obavljati dužnost predsjednika Ruske Federacije više od dva puta uzastopce” (čl. 81. Ustava Ruske Federacije).

³² “Odluku o opozivu donosi Kongres narodnih deputata na osnovi zaključka Ustavnog suda dvotrećinskom većinom svih deputata, a na prijedlog Kongresa, Vrhovnog sovjeta ili jednog od domova Vrhovnog sovjeta” (čl. 121-10. Ustava RSFSR-a).

³³ Institut supotpisa ne primjenjuje se u slučajevima navedenim u čl. 47. Malog ustava.

³⁴ Institut supotpisa ne primjenjuje se u slučajevima navedenim u čl. 144. Ustava Republike Poljske.

³⁵ “Izričitom ustavnom odredbom predsjednik nema pravo raspustiti ni Kongres narodnih deputata ni Vrhovni sovjet” (čl. 121-125. Ustava RSFSR-a).

³⁶ “Predsjednik raspušta Sejm, u slučajevima određenim Ustavom, nakon konzultacija s predsjednicima Sejma i Senata” (čl. 30. Ustava PRL-a).

ristio te zbog toga dolazio u sukob s ostalim institucijama državne vlasti. Tijekom toga razdoblja taj je sustav vlasti, umjesto stabilizacije političkog sustava, predstavljao institucionalni uzrok njegove nestabilnosti. Politički su akteri vodili politiku koja je bila obilježena sukobima između dva pola izvršne vlasti te sukobima jednog od tih polova s parlamentom. Dolaskom na vlast novog predsjednika i stvaranjem konsolidirane većinske vlasti 1995. godine ustavotvorni je proces u Poljskoj bio olakšan te je godinu i pol kasnije donesen Ustav koji je predsjedniku države smanjio ovlasti, a ojačao položaj premijera. Bilo bi međutim pogrešno zaključiti da je promjena odnosa između tijela državne vlasti, posebno između predsjednika i premijera, uzrokovana novim Ustavom, stabilizirala politički sustav. Do njegove stabilizacije došlo je već nakon izbora novoga predsjednika, ali je negativno iskustvo iz prve polovice 90-ih utjecalo na stvaranje novog Ustava i smanjenje predsjedničkih ovlasti. Imajući u vidu visoku fragmentiranost prvog saziva Sejma izabranog 1991. te

uzimajući u obzir iskustva Italije i francuske Četvrte republike, parlamentarni sustav vlasti u Poljskoj u procesu tranzicije najvjerojatnije bi također uzrokovao nestabilnost političkog sustava, ali zbog drugih razloga nego što je to bilo s polupredsjedničkim sustavom. Dok je nestabilnost potonjeg sustava proizlazila iz nespремnosti tadašnjeg predsjednika na suradnju s premijerom i parlamentom, odnosno iz njegove želje da dominira političkim sustavom bez obzira na sastav parlamenta, nestabilnost parlamentarnog sustava proizlazila bi iz nemogućnosti stvaranja stabilnih vlada unutar visoko fragmentiranog parlamenta, što bi bilo posebice opasno u razdoblju provođenja dubokih ekonomskih reformi i konsolidacije demokracije u zemlji. Iz toga dakle proizlazi zaključak da na uspješnost nekoga političkog sustava ne utječu samo ustavni modeli horizontalne podjele vlasti i normiranje ovlasti pojedinih institucija državne vlasti, nego i drugi elementi, poput izbornog sustava, strukturiranosti stranačkog sustava te stila vladanja glavnih političkih aktera.

LITERATURA

- Ágh, Attila (1998), *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham, United Kingdom, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bačić, Arsen (1997), "Republikanska monarhija" i ustavni inženjering s kraja stoljeća, *Politička misao*, vol. XXXIV, br. 1, str. 30-46.
- Bahro, Horst, Bayerlein, Bernard H., Vesper, Ernst (1998), Duverger's concept: Semi-presidential government revisited, *European Journal of Political Research*, 34: 201-224.
- Blondel, Jean (1998), "Dvojno vodstvo u suvremenom svijetu", u: Lijphart, Arend (ur.), *Parlamentarna ili predsjednička vlast?*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 153-162.
- Colton, Timothy J., Skach, Cindy (2004), *Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating*

- or *Aggravating Democratic Possibilities?*, Tekst iznesen na Trećoj generalnoj skupštini Madridskog kluba http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach.pdf.
- Duverger, Maurice (1980), A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8: 165-187.
- Elgie, Robert (1998), The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions, *European Journal of Political Research*, 33: 219-238.
- Elgie, Robert (1999a), "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 281-299.
- Elgie, Robert (1999b), "The Politics of Semi-Presidentialism", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 1-21.
- Garlicki, Leszek Lech (1997), The Presidency in the New Polish Constitution, *East European Constitutional Review*, vol. 6, br. 2-3, str. 81-89.
- Howard, A. E. Dick, Brzezinski, Mark F. (1998), "Development of Constitutionalism", u: Staar, Richard F. (ur.), *Transition to Democracy in Poland*, New York: St. Martin's Press, 2. izdanje, str. 133-161.
- Jasiewicz, Krzysztof (1997), "Poland: Wałęsa's legacy to the presidency", u: Taras, Ray (ur.), *Postcommunist presidents*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 130-167.
- Jasiewicz, Krzysztof, Gebethner, Stanisław (1998), Poland, *European Journal of Political Research*, 34: 493-506.
- Kasapović, Mirjana (1997), Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi, *Politička misao*, vol. XXXIV, br. 1, str. 5-20.
- Кутафин, О. Е. et al. (2003), *Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О. Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.)* http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.
- Лазарев, В. В. (под ред.) (2003), *Комментарий к Конституции Российской Федерации по состоянию на 1 мая 2003 г.* http://www.constitution.garant.ru/DOC_3848902.htm.
- Lijphart, Arend (1997), Trichotomy or dichotomy?, *European Journal of Political Research*, 31: 125-128.
- Meer Krok-Paszowska, Ania van der (1999), "Poland", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 170-192.
- Michta, Andrew A. (1998), "The Presidential-Parliamentary System", u: Staar, Richard F. (ur.), *Transition to Democracy in Poland*, 2. izdanje, New York: St. Martin's Press, str. 93-111.
- Millard, Frances (2003), "Poland", u: White, Stephen, Batt, Judy, Lewis, Paul (ur.), *Developments in Central and Eastern European Politics*, New York: Palgrave Macmillan, str. 23-40.
- Nichols, Thomas M. (1998), *The logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism*, Pittsburgh: Center for Russian & East European Studies, University Center

- for International Studies, University of Pittsburgh.
- Parrish, Scott (1998), "Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995", u: Carey, John M., Shugart, Matthew Soberg (ur.), *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 62-103.
- Pasquino, Gianfranco (1997), Semi-presidentialism: A political model at work, *European Journal of Political Research*, 31: 128-137.
- Primakov, Jevgenij (2004), *Uspomene premijera (Osam mjeseci u Bijelom domu)*, Podgorica: CID.
- Protsyk, Oleh (2004), Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, br. 5, srpanj 2004, str. 637-660.
- Protsyk, Oleh (2005), Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, vol. 19, br. 2, str. 135-160.
- Pugačiauskas, Vykintas (1999), Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland, *Lithuanian Political Science Yearbook 1999*, www.tspmi.vu.lt/files/leidpubl/str061.pdf.
- Robinson, Neil (2003), The Politics of Russia's Partial Democracy, *Political Studies Review*, vol. 1, str. 149-166.
- Roper, Steven D. (2002), Are All Semi-presidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, 34, br. 3, str. 253-272.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, Washington Square.
- Shevtsova, Lilia (1999), *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Shugart, Matthew S. (2005), *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Draft, San Diego, <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf>.
- Shugart, Matthew S., Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge; New York; Oakleigh: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan (2003), Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, 42: 287-312.
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Skach, Cindy (2007), The 'newest' separation of powers: Semipresidentialism, *I-con*, vol. 5, br. 1, str. 93-121.
- Sokol, Smiljko (1992), Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao*, vol. XXIX, br. 3, str. 4-17.
- Waller, Michael (2005), *Russian Politics Today*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- White, Stephen (1999), "Russia", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 216-231.
- Wiatr, Jerzy J. (1997), Poland's Three Parliaments in the Era of Transition, 1989-1995, *International Political Science Review*, vol. 18, br. 4, str. 443-450.

Wiatr, Jerzy J. (2000), President in the Polish Parliamentary Democracy, *Politička misao*, vol. XXXVII, br. 5, str. 89-98.

Wyrzykowski, Mirosław, Cieleń, Agnieszka (2006), Presidential Elements in Government: Poland – semi-presidentialism or ‘rationalised parliamentarism’?, *European Constitutional Law Review*, 2: 253-267.

Pravni akti

Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в редакции от 10 декабря 1992 г.) <http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. (первоначальная редакция) <http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года <http://www.kremlin.ru/>

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., *Dziennik Ustaw* 1952 Nr. 33, Poz. 232 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., obrađeno na temelju: *Dziennik Ustaw* 1997 Nr. 78, Poz. 483, *Dziennik Ustaw* 2001 Nr. 28, Poz. 319, *Dziennik Ustaw* 2006 Nr. 200, Poz. 1471. <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 “О поэтапной

конституционной реформе в Российской Федерации” (с изменениями от 1, 11 октября, 24 декабря 1993 г., 10 января 2003 г.) <http://www.constitution.garant.ru/>

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziennik Ustaw* Nr 67, Poz. 336 i 337 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, *Dziennik Ustaw* 1992 Nr. 84, Poz. 426 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, *Dziennik Ustaw* 1989 Nr. 19, Poz. 101 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziennik Ustaw* 1990 Nr. 67, Poz. 398 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” (принят одиннадцатой сессией Верховного Совета РСФСР одиннадцатого созыва) <http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” <http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)

РСФСР” (принят пятым (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР)

<http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РФ от 21 апреля 1992 г. N 2708-I “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики”

<http://www.constitution.garant.ru/>

Projekti Ustava Ruske Federacije

Конституция (Основной закон) Российской Федерации, Проект, представленный Президентом Российской Федерации

<http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция Российской Федерации, Проект, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации

<http://www.constitution.garant.ru/>

Constitutional Models of Semi-Presidential Systems of Government in Russia and Poland

SUMMARY The establishment of new political systems in Central and Eastern Europe after the collapse of communist regimes implied a decision on a new system of government instead of the earlier proclaimed assembly system. The position of the framers of the Constitution on the need for a strong institution of state presidency during the transition process, and the correlation of forces between different actors in the political arena, have resulted in the establishment of the semi-presidential system in many of these countries. In Russia and Poland, with the first modifications of their Constitutions, some elements of semi-presidentialism were adopted, and then the whole concept of semi-presidentialism has been accepted. The constitutional models in the two countries are compatible with the criteria of semi-presidential systems – they have a dual structure of the executive branch of government and a fixed term of the state president elected on the general elections and politically unaccountable to the parliament. The political practice in these countries during the last fifteen years has shown different effects of the established system. In Russia, the state president dominated so much over the political system that the system was virtually presidential, while in Poland the constitutional changes in 1990, 1992 and 1997 have resulted in the change of the correlation of forces within the dual structure of the executive branch of government.

KEYWORDS constitutional models, semi-presidential system, semi-presidentialism, dual structure of the executive branch of government, Russia, Poland

POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAV I RACIONALIZIRANI PARLAMENTARIZAM: PRIMJERI FRANCUSKE I NJEMAČKE

Tomislav M. Bonić

*Doktorski studij Komparativna politika
Fakultet političkih znanosti, Zagreb*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak Polazeći od institucionalnog pristupa istraživanju, u radu se analiziraju slučajevi institucionalnog ustrojstva Njemačke i Francuske koji predstavljaju prototipske kategorije sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava. Razmatraju se i različite definicije oba sustava, njihova interpretacija i kritike. U obje zemlje novi vladavinski sustavi nastali su konstitucionalnim inženjeringom. Francuska je 1958. oblikovala prototipski ustav polupredsjedničkog sustava s bikefalnom izvršnom vlašću. Posebno se razmatraju problemi mogućeg sukoba između premijera i predsjednika unutar francuske bikefalne egzekutive. U Njemačkoj je pak 1949. oblikovan sustav racionaliziranog parlamentarizma s posredno biranim šefom države. Cilj oba sustava bila je prilagodba institucija novim socijalnim, ekonomskim i političkim uvjetima, no dok je u Njemačkoj vladavinski sustav ostao unutar matrice parlamentarizma (kao racionalizirani parlamentarizam), u Francuskoj nastaje nova kategorija vladavinskog sustava – polupredsjednički sustav.

Ključne riječi racionalizirani parlamentarizam, polupredsjednički sustav, konstitucionalni inženjering, Francuska, Njemačka

Uvod

Temeljni je zadatak ovog rada prikazati, metodama institucionalne analize, osnovnu konstitucionalnu i institucionalnu strukturu Francuske, kao prototipa zemlje s polupredsjedničkim sustavom, te Njemačke, kao prototipa

sustava racionaliziranog parlamentarizma. Pritom je potrebno ukazati na opću povijesnu uvjetovanost nastanka dvaju navedenih vladavinskih sustava, ali i na posebne povijesno-socijalno-političke prilike u SR Njemačkoj 1949. i u Francuskoj 1958, kada se oblikuju

polupredsjednički sustav i sustav racionaliziranog parlamentarizma – sustavi koje će u različitim obrascima preuzimati brojne zemlje, tako da danas većina politologa i ustavnih pravnika govore o tri oblika “organizacije vlasti” ili “vladavinskih sustava” – predsjedničkom, parlamentarnom i polupredsjedničkom (navodi se i skupštinski sustav koji se, u transformiranom obrascu, danas primjenjuje još samo u Švicarskoj)¹. Pojam “racionaliziranog

parlamentarizma” često se upotrebljava za većinu suvremenih zemalja s parlamentarnim sustavom, no ovdje se upotrebljava za zemlje u kojima je došlo do “racionalizacije” parlamentarizma u smislu primjene specifičnih ustavnih instituta (“biranje” premijera u parlamentu, konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi) koji su omogućili da sustav ostane unutar matrice parlamentarizma, no parlamentarizma

¹ Generalno gledajući, i sam politički sustav može se promatrati kao skup podsustava: izborni, stranački, medijski, podsustav interesnih grupa i društvenih pokreta te vladavinski sustav. Svaki od tih podsustava obavlja određene funkcije za politički sustav kao cjelinu. S jedne strane to su elementi političkog sustava, s druge to su podsustavi koji imaju svoje elemente. *Vladavinski podsustav* označava se kao *organizacija vlasti* ili ono što neki autori nazivaju *politički poredak*, pa i *konstitucionalni sustav*. Uključuje zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast – funkcije javne vlasti koje obavljaju određene političke institucije (parlament, vlada, državni poglavar, sudovi). Pojam *organizacije vlasti* tradicionalni je naziv za pojam *vladavinskog podsustava*, a često se pod njim razumijeva i sama *država*. Dakako da su za takvu klasifikaciju nužne predradnje u obliku utvrđivanja postojanja predstavničke vladavine, političkog liberalizma te ustavno (formalno ili materijalno) odvajanje funkcija vlasti – *sustav podjele (prožimanja i suradnje) i ograničenja vlasti* u različitim varijantama koji je danas obilježje svih demokratskih sustava, a teorijski su ga prvi razvili John Locke i Charles de Montesquieu, uz teoriju predstavničke vladavine Johna Stuarda Milla tijekom 17. i 18. st. O “semiparlamentarizmu” kao najnovijem tipu vladavinskog sustava govori se u kontekstu ustavnih promjena u Izraelu 1992. kada je uveden sustav neposredno izabranog premijera koji

može raspustiti parlament (*Knesset*), no to povlači i raspuštanje vlade (sustav je funkcionirao do 2003. kada je novim Temeljnim zakonom o vladi sustav vraćen na matricu parlamentarizma, no s naglašenim racionaliziranim karakteristikama). Semiparlamentarnim sustavom Sergio Fabbrini (2000) naziva i sustav talijanske uprave na subnacionalnoj razini od 1993. Drugačiju klasifikaciju vladavinskih sustava predlažu Matthew Shugart i John Carrey (1992: 18-53), koji govore o *parlamentarnim sustavima*, *premijersko-predsjedničkim sustavima*, *parlamentarno-predsjedničkim sustavima* te *skupštinskim sustavima* uzimajući kao kriterij ovisnost vlade o šefu države te razdvajajući “polupredsjednički sustav” na “premijersko-predsjednički” (francuska Peta republika gdje predsjednik Republike ne može samostalno imenovati i otpustiti članove vlade) i “parlamentarno-predsjednički” (Weimarska Njemačka, Sri Lanka itd. gdje je vlada i formalno odgovorna i predsjedniku Republike i parlamentu, a predsjednik Republike može samostalno imenovati i otpustiti članove vlade). Giovanni Sartori (1994), prihvaćajući u tekstu navedenu “tradicionalnu” podjelu, primjećuje da Shugart i Carrey, dodajući još jedan tip sustava (“parlamentarno-predsjednički”), nisu pridonijeli jasnoći klasifikacije jer parlamentarno-predsjednički sustav ostaje poput “prazne kutije” za ubacivanje svih ostalih tipova sustava koji ne odgovaraju zadanim definicijama autora za pojedine sustave.

znatno izmijenjenih konstitucionalnih karakteristika. S druge strane “polupredsjednički sustav”, kakav je nastao u Francuskoj uspostavom V. republike, i u ustavno-pravnom, ali i u politološkom smislu, znatno se udaljio od same matrice parlamentarizma, tako da se uistinu može smatrati posebnim oblikom vladavinskog sustava koji su različiti autori različito interpretirali. Zanimljivo je i to da su francuski model polupredsjedničkog sustava preuzele brojne zemlje, poglavito tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe nakon 1989, uz napomenu kako upravo taj sustav osigurava demokratičnost, no i stabilnost i efikasnost vlasti. Ni njemački model racionaliziranog parlamentarizma nije ostao izoliran, gotovo sve konstitucionalne institute preuzela je Španjolska 1978, a pojedine ili sve institute preuzele su i brojne zemlje Srednje i Istočne Europe u novim ustavima nakon 1989.

Polupredsjednički sustav i sustav racionaliziranog parlamentarizma

Polupredsjednički sustav Maurice Duverger (Duverger u: Lijphart, 1998: 135) definira kao sustav koji sadržava tri bitna elementa: “1. predsjednik republike bira se općim izborima, 2. posjeduje prilično velike ovlasti, 3. no protiv sebe ima premijera i ministre koji imaju izvršne i državne ovlasti i koji mogu ostati na položaju sve dok se tome ne usprotivi parlament (...)” Giovanni Sartori (1994: 131-132) piše o političkom sustavu semiprezidencijalizma (polupredsjedničkom sustavu) kao o “sustavu dualnog vodstva ili bicefalne egzekutive”, te se na njega mogu primijeniti sljedeće karakteristike: “1. šefa države (predsjednika) bira narod – posredno ili neposredno – na točno utvrđeno

mandatno razdoblje, 2. šef države dijeli izvršne ovlasti s premijerom stvarajući na taj način dualnu strukturu (izvršne) vlasti, 3. predsjednik je neovisan o parlamentu, ali nije ovlašten vladati sam ili izravno i zato njegova volja mora biti prenesena i procesuirana kroz njegovu vladu, 4. premijer i njegov kabinet (vlada) ovisni su o parlamentu: parlament može glasovati o povjerenju ili o nepovjerenju vladi (ili o oboje), u svakom slučaju vlada treba imati povjerenje parlamentarne većine, 5. dualna struktura vlasti polupredsjedničkog sustava dopušta različita balansiranja moći unutar izvršne vlasti, no pod strogim uvjetom da postoji ‘autonomni potencijal’ (razgraničene nadležnosti) obiju komponenti izvršne vlasti.”

Smiljko Sokol (1995: 17), smatrajući polupredsjednički sustav specifičnim oblikom parlamentarnog sustava, navodi: “Znakovito je da polupredsjednički sustav nije napušten pa ni bitnije mijenjan niti u jednoj državi u kojoj je ustavno jednom prihvaćen. Držimo da je to zbog toga što polupredsjednički sustav pomiruje dva temeljna zahtjeva uspješnog funkcioniranja ustrojstva vlasti suvremene države: vrlo visok stupanj političke demokracije odnosno demokratičnosti sustava uz osiguranje njegove djelotvornosti kao i stabilnosti političkog sustava u cjelini.” Prvi dio Sokolove tvrdnje empirijski je opovrgnut: polupredsjednički sustav promijenjen je u različite modele parlamentarnog sustava, primjerice u Portugalu amandmanima na Ustav (iz 1976) 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 i 2005, u Poljskoj novim Ustavom iz 1997, u Hrvatskoj 2000. amandmanima na Ustav iz 1990. O drugom dijelu tvrdnje može se raspravljati i na teorijskoj i na empirijskoj razini, no općenito uzevši može

se reći kako, posebice u posttranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe, polupredsjednički sustav nije omogućio ni demokratičnost ni stabilnost – u uvjetima postojanja “trostrukog konsenzusa” (predsjednika i premijera koje podržava jedna stranačka ili koalicijska parlamentarna većina) može doći upravo do manjka demokratičnosti i pretvaranja sustava u “superpredsjednički”, kao što je to slučaj u Rusiji (Klaus von Beyme, 1996: 101-111), a u uvjetima kohabitacije (“sustanarstva” – predsjednik ne pripada parlamentarnoj većini) može se razviti nestabilnost vlada i sustava, pogotovo ako nadležnosti predsjednika i vlade nisu oštro razgraničene. Beyme (*ibid.*: 113) piše kako je u institucionalnom dizajnu “većina istočnoeuropskih zemalja slijedila primjer Zapada s proporcionalnim izborima, no u kombinaciji s polupredsjedničkim sustavom francuskog tipa”, navodeći dalje kako je “taj model opasan jer se stranačka fragmentacija ne može nadvladati u drugom krugu izbora kao što je to slučaj u francuskom izbornom modelu”.

Pojam *racionaliziranog parlamentarizma* danas se često prilično široko upotrebljava za sve zemlje u kojima je došlo do transformacije klasičnog parlamentarizma i zbiljske ili/i ustavne prevlasti egzekutive nad zakonodavnim tijelom (*ibid.*: 112). Budući da je do takva procesa u 20. st. došlo u gotovo svim demokratskim zemljama s parlamentarnim i polupredsjedničkim sustavom, racionalizirani parlamentarizam bio bi zapravo istoznačnica za suvremeni parlamentarizam (i u parlamentarnom i u polupredsjedničkom sustavu, pa i u švicarskom skupštinskom sustavu). Polazeći od načela ustavne racionalizacije parlamentarizma, racionalizirani parla-

mentarizam ovdje se promatra kao tip suvremenog parlamentarizma u kojem moraju biti zastupljeni točno određeni ustavni instituti kojima je parlamentarni sustav prilagođen suvremenim društvenim procesima s naglašenom ulogom izvršne vlasti (vlade), no isto tako ustavno su predviđeni instituti kojima se parlament ne pretvara u puku transmisiju vladajuće stranke ili koalicije u vladi. Za racionalizirani parlamentarizam u “širem značenju” možda je bolje upotrebljavati pojam *transformirani suvremeni parlamentarizam*.

Evgeni Tanchev (1993: 33) definira racionalizirani parlamentarizam kao “skup ustavnih rješenja i postupaka kojima je cilj ostvariti stabilnost kabineta uz istovremeno očuvanje središnjih elemenata parlamentarnog sustava, uključujući i parlamentarni nadzor nad vladom”. K. von Beyme govori o francuskom ili njemačkom tipu glasanja o povjerenju vladi u parlamentu kao najvažnijem elementu racionaliziranog parlamentarizma (Kasapović, 2004: 106). Shvaćajući racionalizirani parlamentarizam u širem značenju, Beyme kao druga dva elementa navodi institut kolektivne odgovornosti ministara i neposredan izbor predsjednika države. U tom značenju racionalizirani parlamentarizam, zapravo, pokriva brojne suvremene parlamentarne sustave u kojima je, na neki način, ustavno riješeno pitanje stalne nestabilnosti vlada putem izglasavanja nepovjerenja ili neizglasavanja povjerenja, a time i pitanje raspuštanja predstavničkog tijela kako bi birači riješili sukob između izvršne i zakonodavne vlasti. U tom se smislu i polupredsjednički sustavi kakvi su primjerice u Francuskoj, Finskoj (do 1991) ili Portugalu (do 1983) mogu ubrojiti u sustave racionaliziranog par-

lamentarizma.² No budući da ti sustavi ipak imaju posebne karakteristike (u prvom redu odgovornost vlade parlamentu i predsjedniku republike), većina ih autora svrstava u poseban model organizacije državne vlasti – polupredsjednički, predsjedničko-premijerski ili parlamentarno-predsjednički sustav – dok racionalizirani parlamentarizam ostaje podtip parlamentarizma u kojem je, kao najvažniji element u ustavnom smislu, predviđeno **konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi**: parlament (odnosno dom parlamenta kojem je vlada odgovorna u bikameralnim sustavima) može cenzurom izglasati nepovjerenje vladi i time je prisiliti na demisioniranje (ostavku), no prije toga mora izabrati novog predsjednika vlade. Konstruktivno izglasavanje nepovjerenja primjer je konstitucionalnog inženjerstva, kao konstitucionalni institut koji treba smanjiti stalne krize vlade i prijevremena raspuštanja parlamenta, a osmislio ga je Hans Newiasky prilikom pisanja Temelnog zakona (*Grundgesetz* – GG) SR Njemačke 1949. godine (Prelot, 2002: 111).

Ovdje je potrebno ukratko objasniti i temeljne pojmove vezane za odnos vlade i parlamenta u parlamentarnim sustavima, a koji se često, i u kolokvijalnom govoru, ali i u pravno-politiološkoj literaturi ne upotrebljavaju jednoznačno: **cenzura** (*motion of no confidence / motion of censure, motion de censure*) izraz je koji se upotrebljava za postavljanje pitanja i glasovanje o

² Zapravo, bio bi to kontinuum koji polazi od čistoga klasičnog parlamentarizma dvostranačkoga britanskog ili višestranačkoga talijanskog tipa do čistoga francuskog tipa polupredsjedničkog sustava s različito jakim ovlastima predsjednika republike.

nepovjerenju vladi, takvo pitanje najčešće postavlja oporba i u slučaju da zastupnici izglasuju nepovjerenje (često je potrebna većina svih zastupnika, u klasičnom parlamentarizmu dovoljna je i obična većina), vlada podnosi ostavku. U Ustavu francuske IV. republike za cenzuru je bila potrebna apsolutna većina članova skupštine, a prije glasovanja trebao je proći jedan dan (Bačić, ²2003: 307). Za razliku od cenzure, **prijedlog za glasovanje o povjerenju** (*motion/question of confidence, motion/question de confiance*) dopušta ili pokreće sama vlada. Ako je glasovanje o povjerenju ustavno nužno nakon što šef države sastavi vladu (*vote of confidence*), tada se naziva **investiturom** (*ibid.*: 293 i d.). U svakom slučaju izglasavanje cenzure ili neizglasavanje povjerenja dovodi do ostavke vlade, a riječ je uvijek o “ovjeri suglasnosti orijentacija vlade i parlamenta” (*ibid.*: 307). Dok u pojedinim zemljama investitura kao takva ne postoji i vlada ostaje na dužnosti do izbora ili cenzure, u nekim drugim (Italija, Grčka, brojne zemlje Srednje i Istočne Europe) ona je nužan preduvjet početka rada vlade nakon njezina imenovanja od strane šefa države. U zemljama “čistoga” racionaliziranog parlamentarizma (Njemačka, Španjolska, Mađarska) investitura je povezana s izborom premijera u parlamentu, a cenzura je dopuštena samo u obliku konstruktivnoga glasovanja o nepovjerenju.

“Tom odredbom [konstruktivnim izglasavanjem nepovjerenja vladi], koju nalazimo u njemačkom i španjolskom Ustavu, da bi glasovanje o cenzuri bilo uspješno, istovremeno se mora predložiti nova vlada. Tako vladu može srušiti samo koalicija stranaka koja je izričito pripremljena preuzeti dužnost nove

vlade. Vladu ne može srušiti 'koalicija' koja nije ništa drugo nego skupina nezadovoljnih zastupnika, vrsta 'slobodnih strijelaca' (*franchi tiratori*) koji su ponekad rušili talijanske vlade" (Strøm, 1995: 75).

Opći povijesni kontekst transformacije i modernizacije parlamentarizma

Nakon 1945. i obnove političkih institucija liberalne demokracije bilo je vidljivo da neka konstitucionalna rješenja nisu više pogodna u izmijenjenim društveno-ekonomskim okolnostima, poglavito u zemljama s fragmentiranim i polariziranim stranačkim sustavima. Kriza političkih institucija francuske III. republike nastavila se i u IV. republici koja je preuzela sve elemente klasičnog parlamentarizma sve do donošenja novog ustava (1958), koji je inaugurirao mješovit polupredsjednički sustav vlasti; Velika Britanija, u skladu sa svojim osebujnim sustavom, nije trebala dirati u konstitucionalna rješenja iako je politički proces bio uvelike drugačiji nego u razdoblju ekonomskog liberalizma, tj. onog što M. Duverger (1980) naziva "liberalnom demokracijom" kao povijesnom fazom u razvoju demokratskih političkih institucija (ovdje se ne misli na "liberalnu demokraciju" kao politički sustav vladavine većine koji uvažava prava manjine). Nizozemska, Danska, Luksemburg i Norveška ostaju pri klasičnom parlamentarizmu iako je politička zbilja uvelike promijenjena. Švedska mijenja Ustav 1975, a Belgija 1970. (dok amandmani iz 1993. uz federalizaciju države uvode i elemente racionaliziranog parlamentarizma); Finska, Island, Irska i Austrija imaju djelomično polupredsjedničke ustave, no zbilja

funkcionira u skladu s parlamentarnim transformiranim modelom; novi ustavi (svi s karakteristikama transformiranog, tj. moderniziranog parlamentarizma) 1970-ih godina nastaju i u Grčkoj (1975, s amandmanima iz 1986. koji potpuno ukidaju naznake semiprezidencijalizma), Portugalu (1976, s prvim amandmanima iz 1982. koji znatno smanjuju ovlasti predsjednika države) i Španjolskoj (1978). Devedesetih godina prošlog stoljeća dolazi do prave "ustavne revolucije" u zemljama Srednje i Istočne Europe – gotovo sve preuzimaju neke, a Mađarska i sve elemente racionaliziranog parlamentarizma. Zemlje u kojima se demokracija između dva svjetska rata urušila i u kojima je vladao totalitarni (ili tzv. posttotalitarni) režim trebale su nanovo izgraditi institucije. U Italiji, koja je monarhiju zamijenila republikom, no ustavno je uspostavila klasični parlamentarizam tipa francuske IV. republike, u uvjetima fragmentiranog i polariziranoga stranačkog sustava, razmjernih izbora i snažnih socijalnih rascjepa (osobito centar – periferija, ali i rad – kapital), dolazi do stalnih kriza vlada i izmjenjivanja koalicijskih vlada koje nisu proistjecale iz rezultata izbora. To je stanje potrajalo do 1990-ih godina i stvaranja talijanske II. republike koja je, u konstitucionalnom smislu, još u dinamičkoj fazi preoblikovanja (ustavne promjene kojima bi se uspostavio kancelarski tip parlamentarnog sustava po njemačkom uzoru, ali i s tipičnim talijanskim specifičnostima nisu prihvaćene na referendumu 2006). Naprotiv, u Njemačkoj, koja uspostavlja nove konstitucionalne instrumente pomoću kojih nastoji osigurati stabilnost vlada u uvjetima oktroirano-upravljanje tranzicije nakon II. svjetskog rata, dolazi do relativno brze

stabilizacije političkog sustava, čemu je pridonijela i stabilnost vlada.³

Svuda je, zapravo, pod utjecajem niza društveno-ekonomskih čimbenika, došlo do transformacije klasičnog parlamentarizma, no ona se različito očitovala u konstitucionalnom procesu: od zadržavanja ustavnih institucija klasičnog parlamentarizma do njihove promjene radi konstitucionalnog pokušaja približavanja zbiljskog i normativnog ili pak pokušaja konstitucionalnog inženjeringa (i institucionalnog dizajna) koji će producirati poželjnije političke procese. Tako Arsen Bačić (2003: 296) govori o tri trenda koji su utjecali na transformaciju parlamentarizma: 1. jačanje državne vlasti i državno upletanje u ekonomiju i socijalnu politiku, 2. važnost vanjske politike koju parlament može samo nadzirati, ali ne i provoditi te 3. personalizacija vlasti, uz jačanje uloge masovnih medija.

U svakom slučaju novi tip parlamentarizma, koji smo nazvali moderniziranim parlamentarizmom, nastaje nakon II. svjetskog rata pod utjecajem socioekonomskih struktura jer klasični parlamentarizam nije više bio dovoljan jamac političkog sustava koji bi omogućavao normalno funkcioniranje društvenih procesa. Pritom ustavne institucije postaju sve udaljenijima od političke prakse, pa se ponegdje javlja i potreba za usklađenjem normativnog i zbiljskog, a ponegdje političke elite na-

³ O vezi trajnost vlada – stabilnost vlada – stabilnost sustava (demokracije) vidi Sartori, 1994: 112-115. Ne ulazeći ovdje u dublju polemiku, treba navesti i kako Phillip Harfst (2000: 3) ističe da "je točno kako trajnost vlade nije jednaka njezinoj sveukupnoj kvaliteti, no trajnost je jedan od preduvjeta učinkovite vlade".

stoje upravo novim konstitucionalnim aranžmanima postići veću stabilnost egzekutive kao preduvjeta za razvoj neokapitalizma. Dok je u francuskom polupredsjedničkom sustavu Nacionalnoj skupštini oduzeto pravo donošenja brojnih zakona putem metode ustavne enumeracije onih tipova zakona koje parlament smije donositi, a nadležnost za ostatak legislative prenesena je na Ministarsko vijeće kojem predsjedda predsjednik Republike, no premijer i ministri ostaju odgovorni parlamentu, u racionaliziranom parlamentarizmu njemačkog tipa to je ostvareno institutima koji su omogućili snažniju vladu, ali i jaču odgovornost parlamenta u odnosu na cenzuru vlada: konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju vladi te posebnim tipom investiture – biranjem premijera u parlamentu na prijedlog predsjednika republike (šefa države, državnog poglavara) čije su ovlasti poprimile ceremonijalnu funkciju, a tek u iznimnim slučajevima funkciju arbitraže.

Francuska – instituti polupredsjedničkog sustava

Francuska, za razliku od Velike Britanije, nije imala evolutivan put razvoja parlamentarizma. Taj je put ispresjecan brojnim revolucijama, od kojih je u socijalnom smislu najvažnija velika Francuska revolucija 1789. No konstitucionalne revolucionarne promjene odvijale su se neprestano od 1791. do 1875, kada je konačno stabiliziran republikanski parlamentarizam s jakim parlamentom i izrazito fragmentiranim stranačkim sustavom potenciranim proporcionalnim izborima. U međuvremenu, konstitucionalno, tu su bili: prvi Ustav Francuske Kraljevine iz 1791. s naglašenom podjelom vla-

sti na zakonodavnu skupštinu i kralja s njegovim ministrima; neprimijenjeni "montanjarski" konventski Ustav I. republike iz 1793. nadahnut političkom teorijom J.-J. Rousseaua o povezanosti zakonodavstva i izvršne vlasti koja proizlazi iz zakonodavne vlasti i potpuno joj je podčinjena; "direktorijalni Ustav" iz 1795. s povratkom na podjelu vlasti i specifičnim egzekutivnim rješenjima; "konzulski Ustav" iz 1799. koji je otvorio put "Napoleonovu Ustavu Francuskog Carstva" iz 1804. s autokratskim obilježjima i imenima institucija koja su podsjećala na starorimske ustanove; oktroyirana "Ustavna povelja" Luja XVIII. Burbonskog iz 1814, uvelike napisana po uzoru na engleski konstitucionalizam, no bez ikakve političke prakse britanske ograničene monarhije; "orleanski Ustav" iz 1830. koji je uveo djelomičnu podjelu ovlasti između kralja (Luja Filipa Orleanskog) s ministrima i narodnog predstavništva; Ustav II. republike iz 1848. napisan dijelom po uzoru na američki Ustav, s jakim predsjedničkim ovlastima; autokratsko-cezariistički ustav iz 1852. kao priprema za "Ustav II. carstva" Napoleona III. iz iste godine, s djelomičnim povratkom na institucije iz 1804. (Kurtović, 1993b; 2000). U svim tim konstitucionalnim aranžmanima sudstvo nije bilo potpuno nezavisno niti je omogućena posteriorna kontrola ustavnosti zakona, a redovno sudstvo postupno biva odvojeno od upravnog, koje je u nadležnosti Državnog vijeća (*Conseil d'Etats*) još od Napoleonovih vremena. Ta podjela, koja reflektira podjelu na privatno i javno pravo, u Francuskoj je ostala do danas. Također, Francuskoj je daleka predodžba o potpuno nezavisnoj i kreativnoj ulozi suca, a posteriorna kontrola ustavnosti nije moguća ni

danas jer, u skladu s francuskom teorijom koja sudstvo ne smatra potpuno odijeljenim od izvršne vlasti, promulgirani zakon ne može kontrolirati nikakav sud, pa ni današnje Ustavno vijeće (*Conseil constitutionnel*) – moguća je samo apriorna kontrola ustavnosti i zakonitosti. "Republikanski Ustav" iz 1875. predstavljao je, zapravo, u obliku niza ustavnih zakona, pripremu za donošenje novog monarhijskog ustava. No kako se zastupnici različitih pretenđenata na prijestolje nisu mogli suglasiti o novoj dinastiji, ti ustavni zakoni, uz kasnije amandmane o nepromjenjivosti republikanskog uređenja, ostali su trajni Ustav III. republike.⁴ Konstitucionalno je utemeljena dvodomna Nacionalna skupština (*Assemblée nationale*): Zastupnički dom (*Chambre de députés*) i Senat (*Sénat*) sa zakonodavnim ovlastima (simetrični bikameralizam); politički neodgovoran predsjednik Republike (izabran od Nacionalne skupštine) koji formalno ima svu izvršnu vlast u svojim rukama, no za svaki akt potreban mu je supotpis nadležnog ministra; te vlada (Ministarsko vijeće, ministri i predsjednik koji se tek kasnije izdvaja, i to kao *primus inter pares*) – politički odgovorna kolektivno i individualno Zastupničkom domu i Senatu koji su joj uvijek mogli izglasovati nepovjerenje i prisiliti je na ostavku. Imenovanje nove vlade supotpisuje predsjednik

⁴ Zakon o Senatu od 24. veljače 1875, Zakon o organizaciji Javnih vlasti od 25. veljače 1875. i Ustavni zakon o odnosu Javnih vlasti od 16. srpnja 1875, uza Zakon o djelomičnoj Reviziji ustavnih zakona od 14. kolovoza 1884. Vidi: Kurtović, 2000: 233-236. Napominjem da se pojam "vlada" ovdje upotrebljava kao istoznačnica za ustavno ispravan pojam Ministarskog vijeća (Vijeće ministara).

stare kako se ni tu ne bi izgubila misao o potpunoj političkoj neodgovornosti predsjednika Republike. Temeljni je problem bio, zapravo, u faktičnoj nemogućnosti raspuštanja Zastupničkog doma jer je to predsjednik Republike mogao učiniti samo uz pristanak Senata i uz supotpis ministra (predsjednika Ministarskog vijeća). Time je i onemogućeno rješavanje sukoba između vlade i zakonodavnog tijela na izvanrednim izborima. Uz proporcionalni izborni sustav koji je "proizvodio" fragmentirani parlament vlade su bile isključivo koalicijske i trajale su vrlo kratko (prosječno oko osam mjeseci).⁵ Ipak, francuski Ustav III. republike bio je prvi republikanski parlamentarni ustav, što se dotad smatralo nespojivim.⁶ Francuska 1946. donosi novi Ustav, "Ustav IV. republike", koji se nije previše udaljio od institucija ni prakse prethodnog: Senat je zamijenjen Vijećem Republike (*Conseil de la République*) sa smanjenim ovlastima, raspuštanje Nacionalne skupštine bilo je moguće tek uz dvije krize vlade zbog glasovanja o nepovjerenju ili po-

⁵ Ustavna odredba o raspuštanju Skupštine primijenjena je jednom, na samom početku "trajanja" III. republike, 1877. Predsjednik MacMahon razrješuje vladu Julesa Simona iako joj parlament nije izglasovao nepovjerenje i s pristankom Senata imenuje novu vladu Broglia, koja supotpisuje akt o raspuštanju Zastupničkog doma, novi izbori dovede istu većinu u dom, a pravo raspuštanja konvencionalno prestaje biti politička opcija (Tomljanović, 1998: 149-167; Kurtović, 1980: 147). Od 109 vlada III. republike Nacionalna je skupština sredstvima izglasavanja nepovjerenja srušila 31 vladu, proračunsko-zakonodavnim sredstvima 23, oko 55 vlada palo je zbog drugih razloga, najčešće "nesloge u vladi", tj. raspada koalicije.

⁶ Detaljno vidi Kurtović, 1980.

stavljanja pitanja povjerenja pred Nacionalnom skupštinom i uz mišljenje predsjednika Skupštine, i to tek nakon isteka prvih 18 mjeseci mandata Skupštine; pravo je iskorišteno tek jednom, 1955. na zahtjev vlade Edgara Faurea. U uvjetima vanjskopolitičke krize (kolonijalni sukobi, posebno Alžirski rat), ali i odavno prevladanoga liberalnog kapitalizma koji nije zahtijevao upletanje države u gospodarstvo, Francuska, 50-ih godina 20. stoljeća postaje krizna država, pa je promjena institucija izgledala neizbježnom, pogotovo s obzirom na to da institucijama IV. republike nije bila zadovoljna ni ljevica ni De Gaulleova ("degolistička") desnica.⁷

General Charles de Gaulle, vođa ratnoga antifašističkog francuskog otpora, imenovan je predsjednikom vlade 1958, dužnost je prihvatio uz obećanje političke elite IV. republike o nužnosti ustavnih promjena na tragu Tardieuove misli iz 30-ih godina 20. stoljeća (nespojivost ministarske i zastupničke funkcije, imenovanje predsjednika vlade od strane predsjednika republike, uporaba referendumu, izbor predsjednika republike u parlamentu koji je proširen izbornicima itd. – "lijekovi" koji su preuzeti u Ustav V. republike). Iste godine referendumom je donesen novi Ustav (većim dijelom napisao ga je Michael Debre) koji je inaugurirao polupredsjednički sustav, značajno promijenivši položaj pojedinih institucija i izrazito umanjivši ulogu parlamenta (*Parlement*) – Nacionalne skupštine i Senata (sada s asimetričnom struktu-

⁷ Vidi Safran, 1998: 7-9, s izvanrednom analizom francuskog konstitucionalnog sustava V. republike, ali i svih konstitucionalnih rješenja koja su utjecala na odredbe Ustava V. republike.

rom) – kojemu su čak oduzete i neke zakonodavne ovlasti i u obliku dekreta (uredbi) prenesene na vladu direktnom ustavnom delegacijom, uz primjenu metode enumeracije parlamentarnih ovlasti. Uz to moguća je i zakonodavna delegacija kojom parlament posebnim zakonom ovlašćuje vladu da na određeno vrijeme donosi uredbe sa zakonskom snagom iz djelokruga ustavno enumeriranih parlamentarnih ovlasti, što su “obične” zakonodavne uredbe kakve poznaju i primjerice hrvatski, španjolski ili talijanski ustavi. Predsjednik Republike postaje jamac nacionalnog jedinstva, suvereniteta i integriteta nacije. Od 1962. bira se neposredno (apsolutnom većinom), što mu (uz parlament) daje neposredan narodni legitimitet.⁸ Mandat mu je sedam godina, 2002. ustavnim amandmanom skraćen je na pet, pa je tako izjednačen s mandatom Nacionalne skupštine. Samostalno odlučuje o raspuštanju parlamenta, uvođenju izvanrednog stanja i postavljanju određenih pitanja na referendum, predsjedava Ministarskim vijećem i supotpisuje većinu odluka vlade (zapravo vlada bez predsjednika republike tek je kabinet pod predsjedanjem premijera koji priprema odluke Ministarskog vijeća). Predsjednik imenuje premijera i ministre, no vlada ostaje odgovorna Nacionalnoj skupštini, zbiljski i predsjedniku republike (iako Ustavom

⁸ Do 1962. biralo ga je posebno tijelo, tzv. veliki izbornici (*grand électeurs*) koje su činili zastupnici Nacionalne skupštine, senatori, vijećnici departmantskih vijeća i predstavnici općinskih vijeća. Neposredan izbor uveden je po De Gaulleovu prijedlogu, koji je iznio na referendum, no ne poštujući formalnu proceduru ustavne revizije. Ustavno je vijeće referendum ipak proglasilo važećim.

odgovornost predsjedniku nije propisana). Nije joj potrebna neposredna investitura, vlada pitanje povjerenja može povezati s glasovanjem o nekom zakonu, a zakon je usvojen osim ako se vladi, na prijedlog najmanje desetine zastupnika, izglasa nepovjerenje (apsolutnom većinom). Otad Francuska, prema političkoj praksi, do 1986. izgleda kao predsjednička republika s predsjedniku subordiniranim premijerom. Tek prvom kohabitacijom (1986-1988) Jacques Chirac kao degolistički premijer, uz Francois Mitteranda kao socijalističkog predsjednika, dobiva značajne ovlasti prvenstveno u unutarnjoj politici. Drugu kohabitaciju (1993-1995) s Eduardom Balladurum kao premijerom William Safran (1998: 187) naziva “civiliziranom igrom čekanja”, a o trećoj (1997-2002), s obrnutim odnosom snaga i Jacquesom Chiracom kao predsjednikom Republike izabranim 1995. te socijalističkom većinom u Nacionalnoj skupštini izabranoj 1997. na prijevremenim izborima (i Lionelom Jospinom kao prvim premijerom te najduže kohabitacije), isti autor piše kao o “suodlučivanju ili novome parlamentarnom poretku /?/” (*ibid.*: 189). Tako je Francuska snažnu dominaciju parlamenta nad egzekutivom u društveno-političkim uvjetima koji više nisu bili primjereni takvoj dominaciji riješila jasnim rezom koji je stvorio izrazito jaku bikefalnu egzekutivu i unutar nje snažnog predsjednika Republike, čije ovlasti variraju ovisno o političkoj konstelaciji prilika.

Interpretacije francuskoga polupredsjedničkog sustava brojne su, poglavito one o kohabitaciji. Tako Sartori (1994: 123-125) odbacuje Duvergerovu interpretaciju o predsjedničkim i parlamentarnim fazama u samom polupredsjedničkom sustavu koja se zasniva na

tome da u slučaju postojanja “trostrukog konsenzusa” sustav funkcionira kao predsjednički, a u slučaju kohabitacija kao parlamentarni. Naprotiv, za Sartorija je francuski semiprezidencijalizam mješovit sustav utemeljen na fleksibilnoj strukturi dvojne vlasti, tj. bife-falnoj egzekutivi, a moć predsjednika i premijera varira ovisno o političkoj konstelaciji – u slučaju nepodijeljene većine (trostrukog konsenzusa) prevladava predsjednik, u slučaju podijeljene većine (kohabitacije) jača je uloga premijera i njegove parlamentarne većine. Ustav (materijalni i formalni) omogućuje obje situacije.

Njemačka – instituti racionaliziranog parlamentarizma

Drukčiji put od Francuske izabrali su njemački ustavotvorci 1949. prilikom donošenja Temelnog zakona (*Grundgesetz* – GG). Ostajući unutar okvira parlamentarizma, klasični parlamentarizam ustavno su prilagodili novim socioekonomskim prilikama, no izbjegavajući bilo kakvu mogućnost dvojnoga narodnog legitimiteta i izravnu demokraciju na saveznoj razini. Uzroke takvih ustavnih rješenja treba tražiti u društveno-gospodarskim čimbenicima koji se pojavljuju posebice nakon II. svjetskog rata stvaranjem “države blagostanja” u kojoj je nužno osigurati stabilnost egzekutive, no i u njemačkoj praksi Weimarske republike i nacionalsocijalizma.⁹ Upravo se tak-

⁹ Poglavitno je bilo potrebno onemogućiti povratak nacizma koji je uveden, barem djelomično, temeljem formalnih odredbi weimarskog Ustava, kao što su *zakonske uredbe o zaštiti njemačkog naroda i države* donesene temeljem čl. 48 Ustava weimarske Njemačke (koji je predsjedniku *Reicha* davao

vim konstitucionalnim inženjeringom nastojala, uz stabilnost vlada, postići i

mogućnosti vladavine putem zakonodavnih uredbi u određenim situacijama) 4. i 28. veljače 1933. (druga uredba donesena je dan nakon insceniranog paleža *Reichstaga*). Hindenburg ih je proglasio već za vrijeme Hitlera kao kancelara *Reicha* (imenovan je za kancelara 31. siječnja 1933), a prema njima suspendiraju se sva temeljna ljudska prava jamčena Ustavom i omogućava se zabrana djelovanja političkih stranaka i udruženja. Dakako da Hitleru to nije bilo dovoljno, pa nakon izbora 5. ožujka 1933. (na kojima NSPD dobiva 43,9% glasova / 288 od 647 mandata u *Reichstagu*) *Reichstag* je 24. ožujka iste godine dvotrećinskom većinom donio *Zakon o ovlaštenjima* kojim su kancelaru *Reicha* dane diktatorske ovlasti, no s četverogodišnjim ograničenjem i uvjetom neukidanja *Reichsrata*, *Reichstaga* i institucije *Reichpraesidenta*. Ta ograničenja nestaju s tzv. “Zakonom o obnovi Njemačke” donesenim 30. siječnja 1934. Hindenburg umire 2. kolovoza 1934, a još 1. kolovoza iste godine reorganizirana je izvršna vlast spajanjem funkcija kancelara i predsjednika *Reicha* (u Hitlerovoj osobi), zakon je potvrđen na plebiscitu 19. kolovoza 1934, prije toga, u veljači, ukinut je *Reichsrat* i *Reichwirtschaftsrat* (Državno gospodarsko vijeće), *Reichstag* se više ne bira na izborima, nego se plebiscitom potvrđuje jedna lista, ukinute su sve nadzorne funkcije parlamenta u odnosu na *Fuehrera* koji je dobio potpuna diktatorska ovlaštenja s pravom određivanja nasljednika, dok se *Reichstag* sastaje samo još u prigodnim okolnostima kako bi npr. “Nuernberskim zakonima” dao veću važnost. Iako Hitler weimarski Ustav nikada formalno nije stavio izvan snage, bio je to kraj međuratne demokracije u Njemačkoj, a Hitlerova “prerogativna” stranačka država u potpunosti potiskuje “normativnu” državu temeljenu na Ustavu (Paxton, 2004: 107). M. Prelot govori o Hitlerovoj diktaturi kao čistom obliku monokracije uspostavljene kroz njemačku “pravnu državu” Weimara.

nemogućnost koncentracije ovlasti u rukama jedne osobe, pogotovo ako bi ona imala i izravan narodni legitimitet dobiven na neposrednim izborima, čime bi posljedično bila i politički neodgovorna. Stoga je obnovljen njemački federalizam, savezni predsjednik bira se u Saveznoj skupštini (Savezni parlament proširen predstavnicima koje biraju pokrajinske legislature), odnosi Saveznog parlamenta (*Bundestaga*), koji se bira neposredno, specifičnim njemačkim "personaliziranim proporcionalnim izbornim sustavom", i Saveznog vijeća (*Bundesrata*), u kojem sjede predstavnici pokrajinskih vlada, postavljeni su na načelo asimetrije u odnosima s egzekutivom (gdje *Bundestag* ima isključive ovlasti), ali i relativne zakonodavne simetrije.¹⁰ Dakako, u

¹⁰ U Francuskoj je zakonodavno pravo parlamenta "racionalizirano" do krajnosti, brojni autori upravo Francusku ubrajaju u zemlje s racionaliziranim parlamentarizmom, no ovdje se racionalizirani parlamentarizam promatra u prvom redu u kontekstu odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti kroz pitanje temeljnog sredstva parlamentarnog nadzora vlade, a prema kriteriju odnosa zakonodavne i izvršne vlasti te odnosa unutar bifekalne izvršne vlasti Francuska neupitno pripada polupredsjedničkom (Sartori, 1994; Duverger, u: Lijphart, 1998) ili premijersko-predsjedničkom (Shugart/Carrey, 1992) sustavu. Brojni ustavi doneseni u drugoj polovici 20. st. predviđaju mogućnost zakonodavne delegacije putem posebnih zakona kojima se vladama daju ovlaštenja u donošenju zakonodavnih uredbi uz određena ograničenja (materijalna, temporalna ili/i nužnost konvalidacije uredbi u zakone od strane parlamenta nakon isteka određenog vremena). Čak se i u SAD-u, u čijem Ustavu stoji kako "sve zakonodavne ovlasti ovdje dodijeljene povjerit će se Kongresu", sudskom interpretacijom Vrhovnog suda u slučajevima *Yakus*

takvoj ustavno-političkoj konstelaciji sa saveznim predsjednikom koji nema neposredan legitimitet, a ustavno ima

v. *US* iz 1914. i *Cotton Mills v. Administrator* iz 1941. omogućuje određeni vid zakonskih uredbi, i to tako što će Kongres ovlastiti neko drugo tijelo za donošenje uredbi koje neće biti u potpunosti zakonodavne, odnosno svaki put kada ovlašćuje neko drugo tijelo da obavi ulogu stvaratelja propisa, Kongres mora u aktu kojim se taj organ ovlašćuje dati i principe ili standarde koji se moraju slijediti i primjenjivati. Sve to upućuje na transformaciju klasičnog parlamentarizma, tj. na preuzimanje zakonodavnih funkcija od strane izvršne vlasti, ali upućuje i na nužnost konstitucionalizacije elemenata suvremenog (transformiranog) parlamentarizma (Bačić, ²2003: 244-248). Njemačka, ustavno manja naglašenost zakonodavne delegacije i rezerviranje zakonodavnih funkcija za *Bundestag* i *Bundesrat* posljedice su ekcesivne upotrebe upravo uredbi sa zakonskom snagom u praksi Weimarske republike od strane predsjednika *Reicha* kao šefa države. Tvorci GG-a željeli su vratiti zakonodavnu funkciju parlamentu, onemogućiti stalna raspuštanja parlamenta, no i učiniti parlament odgovornim za cenzuru. Ipak, u uvjetima poslijeratne države blagostanja nakon 60-ih godina 20. st. donošenje uredbi od strane vlade bilo je nužno. Njemačka je ovdje navedena kao prototip zemlje s racionaliziranim parlamentarizmom prema karakteristikama odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u prijedlozima za izglasavanje nepovjerenja te prema odnosima unutar izvršne vlasti, a ne prema mogućnostima zakonodavne delegacije. Pitanje zakonodavne delegacije prema vladi, osim u slučaju "izvanrednog legislativnog stanja", načelno je riješeno čl. 80 GG-a i daljnjim interpretacijama Saveznoga ustavnog suda, koje su slične onima Vrhovnog suda SAD-a: u skladu s "teorijom esencijalnosti" (*Wesentlichkeitstheorie*) bitna pitanja moraju biti regulirana zakonima parlamenta, no to ne znači da je zakonodavna delegacija zabranjena. *Uvjetovana zakonodavna delega-*

vrlo male ovlasti (uz supotpis saveznog kancelara za većinu akata)¹¹, nužno je trebalo stvoriti poziciju stvarnog šefa egzekutive, saveznog kancelara, koji neće imati izravan narodni legitimitet, ali će biti politički odgovoran parlamentu. Budući da savezni predsjednik nema izravnog legitimiteta koji bi potjecao od neposrednih izbora, ne postoji ni mogućnost ustavnog ili po-

cija u skladu je s načelom podjele vlasti na kojem počiva njemački parlamentarizam. U okviru načela, koje se u praksi više pojavljuje kao isprepletenost pojedinih funkcija vlasti, čak i u predsjedničkom sustavu gdje je jače naglašena sama podjela vlasti, nije moguće potpuno provesti organizacijsku i personalnu potpunu *podjelu*. Čl. 80 GG-a izričito ne dopušta punu zakonodavnu delegaciju (kao što to dopušta npr. španjolski ili hrvatski Ustav putem zakona kojima parlamenti izričito ovlašćuju vlade da u određenom roku mogu donositi određene zakone/uredbe za zakonskom snagom – u teoriji prava poznati su kao “zakoni u materijalnom smislu”), no ostavlja mogućnost donošenja uredbi (*Rechtsverordnungen*) – parlament legitimno može ovlastiti vladu za donošenje uredbi, ali uz nadzor nad njihovim donošenjem i sadržajem. Takva interpretacija Saveznoga ustavnog suda zapravo dokazuje isprepletenost i međuovisnost zakonodavne i izvršne vlasti i nemogućnost potpune podjele vlasti, koja ostaje načelo, ali ne i juridičko-politička praksa u svakom pitanju.

¹¹ Postoji mogućnost manevriranja saveznog predsjednika, kada predsjednik može (posljedično znači da i ne mora) prema čl. 68 u ustavno navedenim okolnostima raspustiti *Bundestag*, no u političkoj praksi predsjednik je dosad tri puta prihvatio kancelarov zahtjev za raspuštanjem. Ustavna mogućnost, predviđena čl. 63, st. 4, kojom se predsjedniku ostavlja na prosudbu hoće li imenovati kancelara koji je izabran običnom većinom ili će raspustiti *Bundestag*, dosad nije primjenjivana.

litičkog sukoba među njima, savezni predsjednik nije ni “pouvoir neutre”, nego je to Ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*, BVGE) u Karlsruheu.¹² Sa-

¹² Za Savezni ustavni sud vidi: Sokol i Smerdel, 1998: 111-112, i poglavlje X. GG-a, a za organizaciju njemačkog pravosuđa vidi Waltman i Holland, 1988: 83-107. Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) sa sjedištem u Karlsruheu počeo je djelovati temeljem *Zakona o Saveznom ustavnom sudu* iz 1951, čine ga dva vijeća (Senata). *Bundestag* i *Bundesrat* biraju ukupno 16 članova na rok od 12 godina (polovicu bira Savezni parlament, polovicu – Savezno vijeće): sudaca, profesora prava i istaknutih pravnih djelatnika. Sud ima nadležnosti posteriorne apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti (neustavnosti se zakon poništava, a ne samo ukida); pravo konkretne kontrole u sudskom sporu koji zastaje s postupanjem u slučaju da se pojavi sumnja u ustavnost ili zakonitost te slučaj moguće neustavnosti zakona ili nezakonitosti drugog akta prepušta Ustavnom sudu kako bi mogao nastaviti s postupanjem u konkretnom sporu; pravo postupanja po ustavnoj tužbi o povredi temeljnih prava zajamčenih GG-om; pravo zaštite lokalne samouprave; pravo odlučivanja u sukobima nadležnosti između federacije i pokrajina; pravo zabrane političkih stranaka ukoliko je njihov cilj rušenje demokratskoga ustavnog poretka ili ugrožavanje postojanja SR Njemačke. Savezni ustavni sud “čuvar je Ustava s pravom sudske revizije svih saveznih i pokrajinskih zakona. (...) On je jedan od jednakih ograna savezne vlasti, jednak u pravima i dužnostima s pokrajinama, saveznim predsjednikom, Saveznim parlamentom, Saveznim vijećem i saveznim kancelarom. (...) Ne djeluje kao žalbeni sud koji bi imao opću nadležnost nadgledanja odluka nižih sudova, u tom svojstvu djeluje Savezni sud pravde. Savezni ustavni sud djeluje kao vrhovni interpret Ustava i nadležnost su mu, isključivo, ustavna pitanja” (Waltman i Holland, 1988: 89-91).

veznog kancelara (premijera) bira *Bundestag* na prijedlog saveznog predsjednika apsolutnom većinom, a nakon izbora imenuje ga savezni predsjednik. Ne uspije li taj izbor, *Bundestag* može izabrati svog kandidata. Na kancelarov prijedlog savezni predsjednik imenuje i savezne ministre. Raspuštanje *Bundestaga* (od strane saveznog predsjednika) moguće je tek iznimno (u slučaju nemogućnosti izbora saveznog kancelara ili ako *Bundestag* na prijedlog vlade ne izglasuje povjerenje vladi i ne izabere novog kancelara u roku 21 dana), cenzura je moguća tek u obliku konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja vladi. Njemački tip racionaliziranog parlamentarizma uključuje kancelarovu odgovornost za vladinu politiku (pa se i njemačka demokracija često naziva “kancelarskom”). Ministri su odgovorni kolegijalno, a samo načelno i individualno – svaki za svoj resor. Tako je ministarska odgovornost prebačena na kancelara koji pred *Bundestagom* odgovara u ime cijele vlade.

U političkoj povijesti i praksi SR Njemačke konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi uspješno je primijenjeno samo 1982. kada je izglasano nepovjerenje kancelaru Helmutu Schmidtu (SPD – socijaldemokrati), a Helmut Kohl izabran za novog kancelara nakon što su zastupnici FDP-a (liberali) odlučili promijeniti koalicijskog partnera i pristupiti CDU-u/CSU-u (demokršćani). Prvi put zahtjev je upućen protiv Willyja Brandta 1972, no tijelesnom većinom on je ostao kancelar, a pat-pozicija mogla se riješiti samo prijevremenim izborima. Za njih je ustavno, prema čl. 68. GG-a, potrebno neizglasavanje povjerenja vladi na kancelarov zahtjev, pa je stoga bilo nužno uputiti i zastupnike vlastite stranke da

ne glasuju za povjerenje, što je Brandt i učinio. Isti postupak primijenio je i novoizabrani kancelar Kohl 1982, smatrajući da mu promjena u koaliciji ne daje dovoljan legitimitet za provođenje snažnih promjena u gospodarskoj politici bez novih izbora. Budući da se u čl. 68. ne govori o motivima za postavljanje pitanja o povjerenju, Ustavni je sud 1983. u Odluci *BverGE 62:52* presudio da je “savezni kancelar u prosincu 1982. imao povoda za pretpostavku da, s obzirom na izvanredno stanje u kojem se nalaze zastupnici jedne koalicijske stranke nakon okončanja dotadašnje koalicije, više neće biti moguće oblikovati trajnu stabilnu većinu” (Beyme, 1999: 208). Gotovo isti postupak primijenio je i kancelar Gerhardt Schroeder prilikom prijevremenog raspuštanja *Bundestaga* 2005.¹³ I dok bi-

¹³ Kancelar Gerhardt Schroeder, nakon poraza SPD-a na pokrajinskim izborima u Sjevernoj Rajni – Zapadnoj Falačkoj, najavio je postavljanje pitanja o povjerenju u *Bundestagu*, s istim ciljem kao i Helmut Kohl 1983, kako bi savezni predsjednik mogao raspustiti *Bundestag* i raspisati prijevremene izbore. Kancelar je, najavljujući glasovanje o povjerenju, izjavio kako više nema dostatnu većinu u *Bundesratu* za nastavak gospodarskih i socijalnih reformi. Dana 1. srpnja 2005. kancelar je postavio pitanje povjerenja u *Bundestagu* u skladu s čl. 68 GG-a, a *Bundestag* mu je uskratio povjerenje: od 595 predanih glasova 151 bio je “za”. Kancelar je instruirao zastupnike vlastite stranke da ne glasuju za povjerenje, odnosno da se suzdrže. Poštujući ustavni rok od 21 dana, savezni predsjednik Horst Koehler 22. srpnja 2005. raspustio je *Bundestag* i temeljem čl. 68 GG-a raspisao prijevremene izbore za 18. rujna. Koehler je tom prilikom izjavio kako je “pozorno razmotrio argumente svih strana, savjetovao se s pravnim stručnja-

smo se mogli složiti s Beymeovom postavkom o manipulativnoj upotrebi čl. 68 jer “duh Ustava” ipak nije predviđao *isključivo* takve situacije, ne bismo se složili s postavkama istog autora o destruktivnom djelovanju čl. 67 (konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja) na njemački politički sustav u okviru dvoipolstranačkog sustava 1963-1982. Ipak, smatramo kako se ustavno značenje čl. 67 i u praksi pokazalo “konstruktivnim” i utjecalo je na samu stabilizaciju njemačkoga stranačkog, pa i cjelokupnoga političkog sustava, prema pretpostavci kako je “puno lakše prikupiti negativnu većinu za rušenje vlade nego pozitivnu za njezino formiranje” (Sartori, 1994: 106).

Beyme, pozivajući se na čl. 65 GG-a, govori o “kancelarskom, resornom i kolegijalnom načelu u vođenju njemačke vlade” (Beyme, 1999: 222). To načelo prevladava, a često je ovisilo i ovisi i o osobnom stilu pojedinih kancelara.

cima i zaključio kako Schroederova vlada nema potrebnu većinu za ‘goleme zadaće koje očekuju Njemačku’ (*Jutarnji list* od 23. srpnja 2005), očito se pozivajući na presudu Ustavnog suda iz 1983. Ipak, ustavna tužba zastupnika Wenera Schulza (Zeleni) i zastupnice Jelene Hoffman (SPD) te neizvjesna odluka Ustavnog suda, jer su okolnosti sada bile drugačije nego 1982. kada je došlo do stvarne promjene parlamentarne koalicije, mogle su zaustaviti postupak raspisivanja prijevremenih izbora u slučaju da je Ustavni sud tužbu prihvatio i “manipulirano neizglasavanje povjerenja” proglasio neustavnim, pa bi *Schroederova* vlada nastavila djelovati ili bi kancelar podnio ostavku, a budući da bi se teško formirala nova vlada, moguće je bilo i raspuštanje *Bundestaga*, prvi put u skladu s čl. 63 GG-a. No Ustavni je sud tužbu odbio sa samo jednim glasom “za” usvajanje tužbe.

Sartori (1994: 102) njemački tip parlamentarnog sustava vlasti u tipologiji utemeljenoj na kriteriju odnosa premijera prema ministrima (*power sharing*) navodi kao “drugi tip”: *first among unequals* – premijer kao prvi među, prema ovlastima i političkoj moći, nejednakima ministrima.¹⁴ Kao što je Nohlen protivnik kauzalnih zakonomjernih učinaka izbornog sustava na tvorbu stranačkog sustava, tako se i Sartori protivi ustavnim rješenjima kao jedinom čimbeniku uspostave stabilne i efikasne

¹⁴ Ostali su tipovi: *first above unequals* (premier kao prvi iznad, prema ovlastima i političkoj moći, nejednakih ministara, primjer je Velika Britanija) i *first among equals* (premier kao prvi između, prema ovlastima i političkoj moći, jednakih ministara, primjer je Italija). Inače Sartori, generalno gledajući, parlamentarne sustave promatra na kontinuumu od čisto “premijerskih sustava” (*premiership/cabinet/systems*) u kojima je vlada znatno snažnija od parlamenata (Velika Britanija tu je na jednom kraju kontinuumu, a SR Njemačka također pripada premijerskom tipu, ali s manjom političkom moći i ovlastima premijera) do “skupštinskih parlamentarnih sustava” (*assembly government systems*) na drugom kraju kontinuumu (francuska III. i IV. republika u kojima je zbog utjecaja parlamenta stabilna vladavina “gotovo nemoguća”, što i nije toliko posljedica ustavnih rješenja koliko slabosti političkih stranaka, fragmentiranosti političke scene ili polariziranog pluralizma). U sredini kontinuumu nalaze se zemlje s tzv. “parlamentarizmom koji kontroliraju stranke” (*party controlled parliamentarism*). U svakom slučaju za postojanje stabilnoga parlamentarnog sustava vlasti Sartori kao nužan uvjet navodi postojanje discipliniranih stranaka (*parliament-fit parties*) koje će u parlamentu (tj. zastupnici koji im pripadaju) podržavati vladu koju su i odabrali (Sartori, 1994: 101-102).

vlade (koliko god zagovarao tzv. "alternirajući prezidencijalizam" kao specifično rješenje ustavnog inženjeringa za zemlje koje izlaze iz autoritarnih ili totalitarnih sustava) te političke stranke uvodi kao nužnu varijablu pri analizi organizacije vlasti. Njegov "alternirajući prezidencijalizam" trebao bi zapravo predstavljati vid organizacije vlasti u kojem ne bi došlo do nestabilnosti sustava (pa ni vlada) zbog nepostojanja *parliament-fit parties*, a predviđa parlamentarni sustav s neposredno izabranim predsjednikom koji funkcionira prema principu "mrkve i batine": u potpunosti je parlamentaran do trenutka kada parlament cenzurom ili neizglasavanjem povjerenja sruši vladu. Tada predsjednik države preuzima sve egzekutivne prerogative i do izbora vlada prema principima funkcionalne odvojenosti zakonodavne od izvršne vlasti (monokratskom egzekutivom), tj. prema principima predsjedničkog sustava. Iako se prijedlog čini zanimljivim, a i izuzetno je politološki obrazložen kao sustav stabilne vlasti, ne vidimo njegovu pretjeranu različitost od semiprezidencijalizma, osim što se u Sartorijeju sustavu točno zna tko i kada te s kojim ovlastima vlada. Pozivajući se isključivo na ustavne uredbe, Hague, Harrop i Breslin (2002: 334) govore o njemačkoj saveznoj vladi kao prototipu "premijerske vlade" u kojoj je "premijer dominantna figura, a kabinet mu služi da objavljuje odluke i izravno komunicira s ministrima". To je ipak pomalo pretjerana ocjena za njemačke vlade ako se uzmu u obzir i ustavne ovlasti ministra financija i politička praksa vicekancelara (obično iz reda koalicijskog partnera) te kancelarski stil, o kojem govori Beyme. Neupitno je kako je uvođenjem konstruktivnog izglasavanja nepovjere-

renja vladi i ukidanjem neposredne (individualne) odgovornosti ministara parlamentu stvoren nov tip parlamentarnog sustava vlasti koji nazivamo racionaliziranim parlamentarizmom, a u kojem je parlament dobio ovlasti biranja predsjednika vlade, no i odgovornosti za cenzuru. Time je postignuta veća stabilnost političkog sustava ako kao kriterij stabilnosti uzmemo i trajanje pojedinih vlada.

Zaključak

Iz prethodnog razmatranja može se utvrditi kako su Njemačka Temeljnim zakonom iz 1949. i Francuska Ustavom iz 1958. stvorile prototipove sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava (njemački slučaj gotovo je arhetipski – stvara novu kategoriju). Opći povijesno-socijalno-ekonomski kontekst sastojao se od prevladavanja klasičnog parlamentarizma i sve većeg utjecaja struktura izvršne vlasti na donošenje političkih odluka. Institucije klasičnog parlamentarizma Njemačka je, nakon iskustava Weimarske republike i nacionalsocijalizma, promijenila uvođenjem instituta racionaliziranog parlamentarizma s dva glavna elementa: konstruktivnim izglasavanjem nepovjerenja vladi i posebnim tipom investiture u kojem šef države predlaže, a parlament bira prvog čovjeka vlade (saveznog kancelara) na kojega je i prenesena odgovornost cjelokupne vlade parlamentu. Ovlasti predsjednika republike, koji se ne bira neposredno, male su, pa ne postoji mogućnost sukoba s kancelarom. Parlament (*Bundestag*) i Savezno vijeće (*Bundesrat*) u potpunosti su odgovorni za donošenje zakona u nadležnosti federalne vlasti, a "racionaliziranje" parlamentarizma omogućeno je u prvom

redu spomenutim institutima odnosa izvršne prema zakonodavnoj vlasti. Na taj su način očuvani svi elementi parlamentarnog sustava, no istovremeno su stvorene i pretpostavke za stabilnost izvršne vlasti i onemogućavanje sukoba unutar nje. Institute racionaliziranog parlamentarizma preuzet će Španjolska 1978, Mađarska 1990, a u različitim modelima i Belgija, Izrael te neke zemlje Srednje i Istočne Europe (Poljska nakon 1997. te Slovenija). S druge strane, naznačeni opći povijesni čimbenici i u Francuskoj će dovesti do prilagodbe institucija novim uvjetima. No ta prilagodba krenut će u drugom smjeru nego ona u Njemačkoj. Nakon iskustava s III. i IV. republikom, koje su karakterizirale centrifugalne tendencije uz stalnu nestabilnost vlada, francuski ustavotvorci 1958. nastojali su osigurati stabilnu izvršnu vlast putem tzv. bicefalne egzekutive: predsjednik Republike dobio je značajne ovlasti, a od 1962. bira se neposredno, te tako uz parlament ima i izravan narodni legitimitet; premijera i ministre imenuje predsjednik republike, no oni moraju imati podršku parlamentarne većine u Nacionalnoj skupštini. Investitura je ukinuta, cenzura otežana, vladi je olakšano dobivanje povjerenja. "Racionaliziranje" parlamentarizma postignuto je i ustavnim enumeriranjem zakonodavnih ovlasti parlamenta (Nacionalne skupštine i Senata) te prepuštanjem navedenih ovlasti vladi. Istovremeno se pojavljuje problem "podijeljene većine", odnosno situacije kada predsjednik nema parlamentarnu većinu u parlamentu. Francuska iskustva takve kohabitacije dosad su rješavana fleksibilnim manevriranjem između predsjednika i premijera. Iako francuski polupredsjed-

nički sustav ima karakteristike parlamentarizma, vladina zbiljska odgovornost predsjedniku republike stvorila je dvojnu izvršnu vlast, pa je i cjelokupni vladavinski sustav izašao izvan matrice parlamentarnog sustava. Instituti polupredsjedničkog sustava također nisu ostali ograničeni na Francusku. Primjenjivani su i u Portugalu (1975-1982), Hrvatskoj (1990-2000), Poljskoj (1992-1997), a u Rusiji i zemljama bivšeg SSSR-a (nakon 1990-e), u uvjetima nepostojanja tradicije institucionalnog rješavanja sporova te nejasne podjele ovlasti između vlade i predsjednika republike, često su pridonosili uspostavi "superpredsjedničkog" sustava – dekretornoj vladavini karizmatskog "vođe". U smislu institucionalnog pluralizma, Josep M. Colomer (1996: 14) Njemačku sa simetričnim bikameralizmom, posredno izabranim predsjednikom, federalizmom i efektivnim brojem stranaکا manjim od tri svrstava među zemlje visokog institucionalnog pluralizma, a Francusku s asimetričnim bikameralizmom, neposredno izabranim predsjednikom, unitarnim državnim uređenjem i umjerenim stranačkim pluralizmom – među zemlje umjerenoga institucionalnog pluralizma. Obje zemlje, prema Colomeru, karakteriziraju neke od sljedećih karakteristika: pregovori unutar institucionalnih struktura, koalicijska politika ili kohabitacije. "Troškovi 'pregovora' mogu donijeti neučinkovitost u donošenju odluka, no oni stvaraju i tendenciju postizanja kompromisa..." (*ibid.*). Tako su institucionalne strukture Njemačke s jedne strane te Francuske s druge strane postale istinskim prototipovima kategorija sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava.

LITERATURA

- NAPOMENA: Literatura je jedinstvena i sastoji se od svih bibliografskih jedinica (monografija, članaka, ustavnih tekstova, internetskih izvora itd.) unesenih abecednim redom.
- Assemblée Nationale de la République Française, internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp> (2. 5. 2007)
- Bačić, Arsen, 2001: *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Književni krug, Split
- Bačić, Arsen, 2003: *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Pravni fakultet u Splitu, Split
- Baylis, Thomas, A., 1996: Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in East Europe, *World Politics* (48) 3: 297-323
- Beyme, Klaus von, 1999: *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Birch, Anthony, 2000: *Politički sustav Velike Britanije*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Bundestag, internet: <http://www.bundestag.de/>
- Bundesrat, internet: <http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE>
- Colomer, Josep M. (ur.), 1996: *Political Institutions in Europe*, Routledge, London
- Constitution Finder – University of Richmond, internet: <http://confider.richmond.edu/> (1. 5. 2007) (ustavi koji ovdje nisu nabrojani mogu se naći na ovoj internetskoj stranici)
- Constitution of the Kingdom of Belgium (from 1970 with amendments), internet: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/be00000._html (1. 5. 2007)
- Constitution of the Federal Republic of Germany (from 1949 with amendments), internet: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gm0000._html (2. 5. 2007)
- Constitution of the Republic of Poland (from 1997), internet: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl0000._html (2. 5. 2007)
- Doering, Herbert (ur.), 1995: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St Martin's Press, New York
- Duverger, Maurice, 1980: *Janus – Dva lica zapada*, NZ Globus, Zagreb
- Fabbrini, Sergio, 2000: Presidentialization of Italian Local Government? The Nature and Effects of Semiparliamentarism, internet: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/fabbrini.PDF> (22. 2. 2006)
- Hague, Rod / Harrop, Martin / Shawn, Breslin, 2000: *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 1996: *Političke stranke i demokratska tranzicija*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 2004: Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao* (41) 1: 102-114
- Kurtović, Šefko, 1980: *Vrhovna izvršna vlast u francuskoj Trećoj republici: 1871-1887*, Informator, Zagreb
- Kurtović, Šefko, 1993a: *Opća povijest prava i države – knjiga I.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb

- Kurtović, Šefko, 1993b: *Opća povijest prava i države – knjiga II.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Kurtović, Šefko, 2000: *Hrestomatija opće povijesti prava i države – knjiga II*, vlastita naklada, Zagreb
- Lijphart, Arend (ur.), 1998: *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Lucky, Christian, 1994: A Table on Presidential Powers, *East European Constitutional Law Review* (3) 1: 81-94
- Marsh, David / Stoker, Gerry, 2005: *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Meny, Yves, 1990: *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany*, Free Press, New York/London
- Meny, Yves, 1998: *Francuski politički sustav*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Paxton, Robert A., 2004: *The Anatomy of Fascism*, Penguin Books, London
- Prelot, Marcel, 2000: *Političke institucije (knjiga 1)*, Politička kultura, Zagreb
- Ribičić Ciril, 2000: Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu vlasti, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (50) 4: 571-589
- Safran, William, 1998: *The French Polity*, Longman, New York
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York
- Sénat de la République Française, internet: <http://www.senat.fr/> (1. 5. 2007)
- Smerdel, Branko, 1976.: Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sustavu, *magistarski rad*, Pravni fakultet u Zagrebu. Neobjavljeno
- Shugart, Matthew, 1993: On Presidents and Parliaments, *East European Constitutional Law Review* (2) 1: 30-32
- Shugart Matthew / Carrey, John, 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Sokol, Smiljko, 1992: Polupredsjednički sistem i parlamentarizam, *Politička misao* (29) 3: 4-17
- Sokol, Smiljko, 1995: Temeljna obilježja francuskog ustava iz godine 1958., uvodna studija u: *Ustav Francuske*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Sokol, Smiljko / Smerdel, Branko, 1988: *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb
- Sokol, Smiljko / Smerdel, Branko, 1998: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb
- Strøm, Kaare, 1995: Parliamentary Government and Legislative Organization, u: Doering, Herbert (ur.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St Martin's Press, New York
- Tanchev, Evgeni, 1993: Parliamentarism Rationalized, *East European Constitutional Law Review* (2) 1: 33-35
- Temeljni zakon SR Njemačke, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb, 1998. Prijevod: Nina Sokol
- Tomljanović, Biljana, 1998: Pravo raspuštanja parlamenta, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (48) 1-2: 149-167
- Ustav Francuske, Pan liber, Osijek, 1995. Prijevod: Smiljko Sokol i Nina Sokol
- Ustav Republike Italije, *Vladavina prava* (3) 2 1999: 175-198. Prijevod: Aldo Radolović

Ustav Republike Slovenije, internet:
<http://www.sigov.si/us/eus-usta.html>
(1. 5. 2007)

Ustav Kraljevine Španjolske, *Vladavina
prava* (3) 5 1999: 175-158. Prijevod:
Ivan Bradarić. Stručna korektura:
Dragomir Džoić

Waltman, Jerold L. / Holland, Kenneth
M., 1988: *The Political Role of Law Co-
urts in Modern Democracies*, St. Mar-
tin's Press, New York

Žnidaršić, Vjekoslav, 1979: *Borba za
ustavnost i demokraciju u Italiji*, Rad-
nička štampa, Beograd

Semi-Presidential System and Rationalised Parliamentarism: French and German Cases

SUMMARY Proceeding from the institutional approach to research, the article analyses the cases of institutional arrangements of Germany and France, which are prototypic categories of the system of rationalised parliamentarism and the semi-presidential system. Different definitions of both systems are also examined, as well as their interpretations and critiques. In both countries, new government systems have been generated through constitutional engineering. In 1958, France formed a prototypic constitution of the semi-presidential system with a bicephalous executive branch of government. In particular, attention is drawn to problems of a possible conflict between the prime minister and president within the French bicephalous executive government. In 1949, a system of rationalised parliamentarism with an indirectly elected head of state was established in Germany. The aim of both systems was the adaptation of institutions to the new social, economic and political circumstances, but while in Germany the government system has remained within the matrix of parliamentarism (as rationalised parliamentarism), in France a new category of government system has emerged – the semi-presidential system.

KEYWORDS rationalised parliamentarism, semi-presidential system, constitutional engineering, France, Germany

*Europska
demokracija
i europski
ustav*

IZNOVA PRONAĆI EUROPU: KOZMOPOLITSKA VIZIJA

Edgar Grande

*Sveučilište u Münchenu,
Institut Geschwister-Scholl
za političku znanost*

Predavanje

Primljeno: svibanj 2007.

I. Zašto Europu moramo iznova pronaći? – Krizu europskoga projekta

Moja polazna pretpostavka glasi: Europa je u krizi – a ta je kriza samo u veoma uvjetnoj vezi sa (zasada propalim) ustavnim projektom, ali je i samo posredno posljedica najnovijega razvoja. Oboje, ustavni proces i proširenje, izrazili su strukturalne probleme integracijskoga procesa, no nisu ih prozročili. To međutim nije prva kriza europskoga integracijskog procesa, a Europa je poznata po tome da je sve dosadašnje krize iskoristila za ubrzanje procesa integriranja. Zašto ne bi bilo tako i sada? Zar ne bi bilo dovoljno da se europski projekt opet pokrene s nekoliko taktičkih manevara u zapelomu ustavnom procesu?

Sadašnja se kriza doista ne može usporediti s većinom prijašnjih problema. U biti, radi se o *drugoj velikoj strukturalnoj krizi europskoga projekta*, a u

obama slučajevima uzrok je bio konstrukcijski nedostatak toga projekta:

– Prva strukturalna kriza bila je sredinom šezdesetih godina; tada se u osnovi radilo o pobuni država članica i njihovih vlada protiv nadnacionalnih institucija i njihovih nastojanja da EZ razviju u europsku saveznu državu. Polazište je bilo nerazjašnjeno pitanje odnosa tih institucija i država članica u EZ-u. Ta prva kriza riješena je tako što su pojačani međuvladini elementi u institucijskome sklopu – iz čega je onda nastao za EU tipičan odnos napetosti između nadnacionalnih i međuvladinih integracijskih načela.

– Druga strukturalna kriza, koju sada doživljavamo, također je kasna posljedica konstrukcijske pogreške europskoga projekta. Ovaj put u osnovi je riječ o pobuni europskih građana protiv EU-a, njegovih institucija i politika. Uzrok je te pobune duboka kriza demokracije i povjerenja. Njezino

rješenje ne može biti u daljim taktičkim finesama pri provođenju ustavnoga projekta – one bi samo još pojačale postojeće nepovjerenje. Ukratko: metode kojima su u prošlosti rješavane krize (diplomatska spretnost i pregovori vlada iza zatvorenih vrata) u ovome bi se slučaju usmjerile protiv same Europe.

Moja *postavka* glasi: europski je integracijski proces došao do kritične granice na kojoj su se iscrpile političke silnice europskoga projekta. Dovršetkom europskoga unutarnjeg tržišta i proširenjem prema Istoku dalekosežno su se promijenili unutarnji uvjeti zajedničke politike, a globalizacijom i novim svjetskopolitičkim sukobima istodobno su se temeljito pomaknule vanjske koordinate europske integracije. U takvoj situaciji ne pomažu samo reforme institucija kao što je europski ustavni projekt.

Ako Europa želi izaći iz sadašnje krize, potrebni su joj ponajprije *nova politička vizija* i *novi politički integracijski koncept* – uklatko: *Europu se mora iznova pronaći!* Idejom *kozmpolitske Europe* razvijenom u našoj knjizi želimo predstaviti i predložiti za raspravu jednu takvu političku viziju Europe. Ta se ideja temelji na pretpostavci da Europa danas ne pati od preopterećenosti zadacima ili od pogrešne konstrukcije svojih institucija. Osnovni je problem sasvim drukčiji: Europa još uvijek boluje od nacionalnoga samonerazumijevanja. Europa se još uvijek misli kao “nedovršena nacija”, kao “nedovršena savezna država” i tretira tako kao da mora postati oboje – nacija i država. Posljedica je takva nesporazuma da je rasprava o Europi zarobljena u dvjema neproduktivnim i nepotrebnim opcijama: ili Europa ili nacionalne države. U

takvoj se raspravi ideja Europe može postići jedino raspadom nacionalnoga identiteta i suverenosti nacionalnih država, a postojanje nacionalnih država mora se stalno braniti i osiguravati nasuprot Europi. Time europska integracija postaje igrom nultoga zbroja između EU-a i njegovih država članica, u kojoj na kraju obje – i Europa i države članice – moraju izgubiti. Ali u doba “svjetskoga rizičnog društva” rješenje toga problema ne može se tražiti u svođenju na nacionalne države. Ne treba nam manje Europe, nego više – ali treba nam drugačija Europa: kozmpolitska Europa. A u toj kozmpolitskoj Europi valja se (konačno) pomiriti s europskim projektom.

Tu bih tezu želio obrazložiti u dva koraka. Prvo ću objasniti koncept kozmpolitizma, a zatim taj koncept primijeniti na Europu te pokazati koje nove perspektive iz toga nastaju za dalji razvoj Europe.

II. Kako bi se Europa morala iznova pronaći? – Koncept kozmpolitizma

Što točno znači kozmpolitizam? “Kozmpolitizam” je šaren pojam u kojemu se presijecaju razna značenja i koji se često upotrebljavao (i upotrebljava se) čak kao grdnja. Kao što je poznato, zabilježen je već u antici kod cinika i stoika (Diogen, Demokrit, Hipokrat); kasnije je u europskim društvima bio značajan onda kada su ona bila suočena s korjenitim preobražajima: u Njemačkoj ga susrećemo prvenstveno u filozofiji prosvjetiteljstva (u Kanta, Fichtea, Schellinga, Wielanda, Forstera, Herdera, Goethea, Schillera, Heinea i dr.), a prije nekoliko godina ponovno je otkriven (osobito u anglosaksonskome govornom području) u globalizacij-

skoj raspravi kao pozitivan protupojam sili reda tržišta i nacionalne države.

Zašto bi nam upravo kozmopolitizam pomogao pri novom pronalaženju Europe? Zar se time ne pokušavaju sažeti dvije stvari koje ne pristaju zajedno niti to uopće mogu, naime ideja “svjetskoga građanstva” s jedne strane te ideja, doduše kontinentalnoga, ali još uvijek teritorijalno ograničenoga političkog poretka s druge strane. Taj se problem može zorno prikazati na primjeru *Christopha Martina Wielanda*. Doduše, Walter Jens o njemu je ustvrdio da je bio prvi književnik u našoj zemlji koji je bio i jedno i drugo, “i Europljanin i kozmopolit” – ali u Wielandovim djelima nailazimo na posve različita tumačenja kozmopolitizma. Jedno je u njegovim ranijim djelima, primjerice u *Diogenovim dijalozima*, u kojima na pitanje o pripadnosti još uvijek odgovara prema shemi “ili-ili”: čovjek je ili “građanin neke države” ili “svjetski građanin”, a što znači biti ovo drugo – pokazuje na primjeru Hipokrita, koji kaže o sebi: “Rođen sam, doduše, na Kosu i stanujem malo u Ateni, malo u Larisi, uskoro negdje drugdje; sada sam u Abderi, sutra možda na putu u Bizant. Ali nisam ni Kosanin, ni Atenjanin, ni Larisanjin, ni Abderit; ja sam liječnik.” Odatle se teško može uspostaviti most prema Europi jer što vrijedi za Kos i Atenu, moralo bi na jednak način vrijediti za Europu.

No u Wielandovim kasnijim spisima nalazimo drugačije tumačenje kozmopolitizma, koje je prikladnije za našu svrhu. Ta varijanta ne slijedi shemu “ili-ili”, nego logiku “i-i”. U svome članku *Tajna kozmopolitskoga reda* on o “kozmpolitu” kaže: “On misli dobro o svojoj naciji; ali on misli isto tako dobro o svima drugima te je nesposoban

utemeljiti blagostanje, slavu i veličinu svoje domovine namjernim zakidanjem i tlačenjem drugih država” (Wieland).

Ako se koncept kozmopolitizma treba iskoristiti za integraciju Europe, mora se upotrijebiti upravo u tome smislu, naime za označavanje jedne posve određene vrste ophođenja s drukčijošću. Kozmopolitizam se tada može razlikovati od nacionalizma ili partikularizma, ali i od univerzalizma time da u mišljenju, zajedničkom životu i djelovanju maksimum postane *priznavanje drukčijosti i odustajanje od egoističkoga nametanja vlastitih interesa*, i to i u nutarnosti i prema vani. Razlike se ne svrstavaju niti razrješuju hijerarhijski, nego se kao takve prihvaćaju, dapače pozitivno vrednuju. Prihvaća se ono što se isključuje u objema pozicijama hijerarhijske različitosti i univerzalne jednakosti, naime da se drugi percipiraju kao različiti *i* kao jednaki. Dok se univerzalizam i nacionalizam (ali i premoderni, esencijalistički partikularizam) zasnivaju na načelu ili-ili, kozmopolitizam počiva na načelu i-i. Strano se ne doživljava i ne vrednuje kao nešto što prijeti, dezintegrira, fragmentira, nego kao nešto što obogaćuje. Tko integrira gledište drugih u vlastiti životni sklop, doznaje više o sebi samome *i* o drugima. Pritom je presudno da kozmopolitizam, doduše, prihvaća drukčijost, ali je ne apsolutizira (kao što to čini postmoderni partikularizam); on istodobno traži putove kako da je učini univerzalno podnošljivom. Kozmopolitizmu je dakle istodobno potrebna stanovita zaliha univerzalnih normi koje omogućuju takvo reguliranje ophođenja s drukčijošću kako se time ne bi ugrozila integracija neke zajednice. Oštrije rečeno: kozmopolitizam kom-

binira toleranciju drukčijosti s neupitnim univerzalnim normama, on kombinira mnogolikost i jedinstvo.

Kozmopolitizam u tome smislu istodobno sadržava posve određenu vrstu ostvarivanja i afirmiranja vlastitih (individualnih ili kolektivnih) interesa, *kozmpolitski realizam*. On ne zahtijeva odustajanje od vlastitih interesa niti isključivo orijentiranje na nadređene ideje i ideale. Naprotiv, itekako je "realističan" i prihvaća da je političko djelovanje većinom zasnovano na moći i interesima. No zalaže se za vrstu ostvarivanja interesa podnošljivu zajednici: vlastiti interesi trebaju se ostvarivati bez "namjernoga zakidanja i tlačenja drugih država". Kozmopolitski realizam tada ne znači ništa drugo nego priznavanje legitimnih interesa drugih i njihovo uključivanje u vlastitu interesnu kalkulaciju. Tako se u idealnome slučaju može istodobno doseći oboje: i individualni i kolektivni, i nacionalni i europski ciljevi.

U tome tumačenju pojam kozmopolitizma prostorno *nije utvrđen*; nije vezan za "kozmos" ili "globus"; on nipošto ne obuhvaća "sve". *Načelo kozmopolitizma* može se naći, odnosno prakticirati *svuda*, na svim razinama i u svim područjima društvenoga i političkoga djelovanja – u međunarodnim organizacijama te u obiteljima i susjedstvima. Naša *postavka* glasi da je tako shvaćen pojam kozmopolitizma ključ za razumijevanje i oblikovanje novih oblika političke vladavine onkraj nacionalne države kakvi su nastali u Europi.

Pomoću tako shvaćenoga koncepta kozmopolitizma Europa se na početku 21. stoljeća može – i mora – iznova pronaći i politički iznova konstituirati. Samo će tako biti moguće Europu "ujediniti u mnogolikosti", kao što se to

nastoji Ustavnim ugovorom. Ta se kozmopolitska obnova Europe temelji na više stupova, a ja ću se ovdje koncentrirati na dva: *prvo*, uvođenje novoga, *kozmpolitskoga integracijskog pristupa*, koji više nije usmjeren na "harmonizaciju" pravila i dokidanje (nacionalnih) razlika, nego na njihovo priznavanje; i *drugo*, prijelaz u novi, *postnacionalni model demokracije*, koji europske građane više ne drži pod skrbištvom, nego im priznaje aktivnu ulogu u europskome procesu odlučivanja.

III. Što konkretno znači kozmopolitizam? Načelo kozmopolitske integracije Europe

Nova Europa ima šansu samo ako njezina integracija prijeđe na novi integracijski pristup, na načelo diferencirane integracije.

Što se takvom integracijom misli – točnije: što se time ne misli – pokazuje pogled u povijest europskoga integracijskog procesa. Taj se proces dugo vremena odvijao prvenstveno u *otklanjanju razlike*, tj. nacionalnih i lokalnih razlika. Ideal europskoga stvaranja zajednice bio je – i još je uvijek – "jedinstvena integracija". Nacionalna se reguliranja "harmoniziraju", nadomještaju jedinstvenim europskim reguliranjem. U svome čistom obliku ta integracija znači: "Zajedničko reguliranje primjenjuju *sve* države članice *istodobno* i *s jednakim stvarnim sadržajem*" (Scharer, 1984: 12). Vrijedi načelo "svi ili nitko": "Ili sve države članice napreduju zajedno i jednakim korakom na integracijskome putu ili se posve odustaje od zajedničkoga reguliranja". Oštrije rečeno: "Radije loše rješenje za sve države članice nego bolje za samo neke" (Scharer, 1984: 5, 12). Tu je, očito, riječ o lo-

gici ili-ili: postoji ili jedinstveno europsko reguliranje ili različita nacionalna reguliranja.

Ta “harmonizacijska politika” brka složnost s jedinstvenošću ili polazi od toga da je jedinstvenost nužna pretpostavka za postizanje složnosti. U tome je smislu jedinstvo postalo najvišim regulacijskim načelom moderne Europe – prenošenjem načela klasične državno-pravne teorije na europske institucije. Nastala institucijska zbilja nove Europe mjerena je time koliko se ta jedinstvenost uspjela uspostaviti harmonizacijom u svim područjima politike – agrarnom poretku, tržišnom reguliranju, politici tržišnoga natjecanja, ekološkoj politici, istraživačkoj politici i mnogim drugim područjima. Što je uspješnije politika EU-a djelovala pod tim primatom jedinstvenosti, to su više rasli otpori tome i to su jasnije nastajali kontraproductivni učinci.

Kozmopolitska integracija temelji se, naprotiv, na promjeni paradigme koja kaže: *mnogolikost nije problem, nego rješenje*. U tu se svrhu mora radikalizirati i proširiti načelo diferencirane integracije, o kojemu se u europskoj politici raspravlja već od sredine 1970-ih godina. Dalja integracija Europe ne smije se orijentirati prema naslijeđenim predodžbama jedinstvenosti europske “savezne države”, nego mora polaziti od neopozive europske mnogolikosti; ona ne smije shvatiti razliku kao problem, kao smetnju koju treba smanjivati, nego kao potencijal koji valja održavati i koristiti. Načelo diferencirane integracije neizostavan je uvjet za praktično realiziranje priznanja drukčijosti u kozmopolitskoj Europi. Samo se tako u njoj mogu međusobno povezati dva zahtjeva koja se na prvi pogled isključuju: priznavanje *razlike* s jedne

strane i *integriranje* različitih s druge strane.

Temeljna ideja diferencirane integracije kao pristupa kozmopolitske integracijske politike sastoji se od toga da se integracija poduzme na način da se (u duhu kozmopolitske tolerancijske ponude) prihvaća i poštuje što više drukčijosti. U biti je riječ o tome da se u integriranoj Europi očuva za moderne države konstitucijski postulat jedinstvenosti, osobito pravnoga jedinstva, a da se ne ošteti autonomija njezinih država članica. O tome, kao što znamo, postoje brojni prijedlozi i njihove mnoge varijante; o čemu je riječ u pojedinostima, želio bih predočiti na trima primjerima: (1) na načelu uzajamnoga priznavanja; (2) na metodi otvorene koordinacije; i (3) na konceptu varijabilne geometrije.

(1) *Načelo uzajamnoga priznavanja*, koje se dosad ponajprije primjenjivalo u regulacijskoj politici, temelji se na načelu *uvjetovanoga* priznavanja drukčijosti (usp. Scharpf, 2003: 24 i d.). U tome slučaju EU odustaje od zahtjeva da se nacionalne regulacije potpuno harmoniziraju na europskoj razini i dopušta da se zadrže nacionalne regulacije ako udovoljavaju posve određenim, na europskoj razini utvrđenim uvjetima: tu je posebice riječ o tome da su međusobno kompatibilne i da udovoljavaju funkcionalnim zahtjevima europske regulacije. U tome se slučaju države članice obvezuju da će uzajamno priznavati svoje nacionalne regulacije i na taj se način europeizirati (npr. *Cassis de Dijon*). Tako je u području regulacijske politike postalo moguće doći do kozmopolitskih, tj. *rješenja i-i*, dakle do rješenja koja odgovaraju i zahtjevu *europske* regulacije i želji za održanjem *nacionalne* drukčijosti.

(2) U istome smjeru djeluje *metoda otvorene koordinacije* (“method of open coordination”), koja je u ožujku 2000. godine na sastanku šefova država i vlada članica EU-a u Lisabonu uključena ponajprije za područje politike zapošljavanja i socijalne politike i otad se uvodi u sve više područja (npr. u obrazovanje, zdravstvo, njegu, mirovine). Srž je metode otvorene koordinacije u tome da formalne kompetencije za odnosna područja politike ostavlja državama članicama, ali da se na europskoj razini formuliraju zajednički ciljevi koji se zatim trebaju postići “mekanim”, tj. nepravnim instrumentima upravljanja (“benchmarking”, “monitoring” i “evalvacija”). To se pretežito događa izvan formalnoga okvira Zajednice. Na određeni način zajedničke europske politike treba omogućiti i ondje gdje je dalje prenošenje kompetencija na EU nepoželjno, odnosno ne-realno (npr. bolonjski proces ujednačavanja visokoškolskih diploma u Europi). Ta metoda načelno postupa krajnje obazrivo s nacionalnim, regionalnim i lokalnim razlikama, stavljajući ih pod zaštitu suverenosti država članica.

(3) Najvažnija i ujedno najspornija mogućnost razlikovanja jest *geografska diferencijacija*. Ona je usmjerena na različit teritorijalni domašaj pravila i politika. Za razliku od “metode Zajednice”, u ovome slučaju pravila i politike *ne vrijede za sve*, nego samo za one države koje su se o tome izričito dogovorile. Taj produbljeni oblik kooperacije može biti u različitim oblicima, mogu se konstituirati brojni modeli “stupnjevanje”, odnosno “diferencirane” integracije – između ostaloga model “različitih brzina” (Tindemanns), koncept Europe “a la carte” (Dahrendorf), “varijabilne geometrije” (Delors) ili ideja “europ-

ske jezgre” (Lamers i Schäuble, Derrida i Habermas, H. Schmidt) (usp. pregled u Scharrer, 1984).

Najpoznatiji je primjer varijabilne geometrije europske integracije Gospodarska i monetarna unija, oblik diferencirane integracije unutar okvira Zajednice, u kojemu pak sudjeluje samo 12 od nekadašnjih 15 država članica. Sudi-oništvo nije potpuno otvoreno, nego je vezano zajednički dogovorenim uvjetima (stabilizacijski kriteriji). Nesudjelovanje Danske, Velike Britanije i Švedske formalno je samo privremeno, ali bez određenoga roka; te zemlje mogu u svako vrijeme, ako ispune stabilizacijske kriterije, pristupiti Gospodarskoj i monetarnoj uniji.

Ti primjeri pokazuju da Europa već sada ima veoma “varijabilnu demokraciju”. Viziju jedinstvene Europe odavno je prevladala realnost – a iz perspektive europskoga kozmopolitizma postoje dobri razlozi da to integracijsko načelo u budućnosti još ojača. Što protuslovi tome da se različitim geografskim, kulturnim, povijesnim i klimatskim datostima u proširenoj Europi bolje udovolji stvaranjem različitih kooperacijskih prostora (npr. Zapadna Europa, južnoeuropske sredozemne zemlje, srednjoeuropske zemlje, sjevernoeuropske zemlje) u politikama poput agrarne, prometne ili ekološke? I zar europska socijalna politika ne bi mogla više respektirati različite “modele država blagostanja” u Zajednici te ih adekvatno i stvarno diferencirati?

U načelu postoji mnoštvo mogućnosti da se između EU-a i njegovih država članica – i povrh njih – stvore *novi, funkcionalni i regionalno utemeljeni kooperacijski prostori* kako bi se na taj način našao izlaz iz slijepe ulice “metode Zajednice”. Takva strategija diferencira-

ne integracije nije bez rizika, ali ona je jedina šansa za sjedinjavanje jedinstva i mnogolikosti u jednoj većoj Europi. Ako vrijedi pravilo: svi moraju čekati dok svi ne budu spremni za zajednički start, tada se maksimiraju pozicije veta i povećava vjerojatnost da se odluke odgode ili spriječe. Upravo dakle za *političku* Europu, koja se mora afirmirati nasuprot koalicijama-kočničarima, vrijedi *logika političke mobilizacije*: nekolicina mora uzeti stvar u svoje ruke kako bi povukla one druge koji kočē.

IV. Kozmopolitska demokracija: mogućnosti legitimacije europske politike

Sljedeća konsekvencija primjene načela kozmopolitizma na Europu odnosi se na nužnost demokratske legitimacije europske politike. Stvaranje Europske zajednice ukazuje od samoga početka na ozbiljnu konstrukcijsku pogrešku: prenošenjem svojih suverenitetskih prava na nadnacionalnu razinu demokratski izabrani nacionalni parlamenti izgubili su dio svojih mogućnosti nadziranja i oblikovanja, a da sama nadnacionalna tijela nisu imala dostatnu demokratsku legitimaciju. Taj "deficit europske demokracije" u prošlosti je, doduše, stalno istican, ali nikad nije prevladan. U međuvremenu su kompetencije Europskoga parlamenta višestruko proširene, ali još su uvijek nedostatne, dok Europskoj komisiji potpuno nedostaje demokratska legitimacija, a i Europsko je vijeće tek neizravno demokratski legitimirano.

Zašto je uopće tako teško demokratizirati Europu? Naposljetku, sve su države članice EU-a demokratske, a i zaštita ljudskih prava i demokratska organizacija političke vladavine među najvažnijim su kriterijima za ućlanjivanje

neke zemlje u EU. Zar u takvim okolnostima demokracija ne bi trebala biti samorazumljiva na europskoj razini?

Glavni je problem demokratizacije Europe – uz asimetriju oblika i prava ćlanstva koja nastaje iz njezine varijabilne geometrije – svojstvena *organizacija moći*. U europskome "višerazinskom sustavu" politička moć nije koncentrirana i centralizirana, kao što se to nadaje u konceptu apsolutne suverenosti, nego višestruko fragmentirana, raspodijeljena na brojne institucije i više političkih razina djelovanja. U većini područja politike u političkim odlukama sudjeluje više ministarstava država ćlanica, nadležno vijeće stručnih ministara u Bruxellesu, Europska komisija s različitim kabinetima i generalnim direkcijama, nacionalni parlamenti i Europski parlament te brojni odbori, pododbori, radne skupine i *task forces*. Kako je u takvim uvjetima moguća demokracija? I kako se može djelotvorno nadzirati politička moć?

Euroskptici kao Ralf Dahrendorf načelno sumnjaju da se demokracija može etablirati izvan nacionalne države, da se Europa može demokratski oblikovati. Oni iz toga izvode zahtjev da se opseg prenošenja kompetencija s država ćlanica na EU jako smanji – u najboljem slučaju prihvaćaju minimalnu Europu. Ako se dakle pledira za više Europe, kao što mi činimo našim konceptom kozmopolitske Europe, tada se moraju naći putovi njezine demokratizacije. U dosadašnjoj raspravi o Europi mogu se s tim u vezi ponajprije identificirati *dvije demokratizacijske strategije*:

- *Prva strategija* – parlamentarizacijska – nastoji ozbiljiti dalju demokratizaciju EU-a prvenstveno proširivanjem prava Europskoga parla-

menta. Ona je dakle orijentirana na model parlamentarne demokracije i želi ga što više prenijeti na Europu. Njezin je krajnji cilj stvaranje parlamentarnoga dvodomnog sustava kakav poznajemo u savezним državama.

- *Druga strategija* pokušava zatvoriti nastalu prazninu u demokraciji novim modelima "postnacionalne", odnosno "postparlamentarne" demokracije. Pritom se orijentira na najrazličitije koncepte kao što su "asocijativna demokracija", "deliberativna demokracija", "participacijska demokracija" ili "konsocijativna demokracija", koje kombinira s novim modelima "kozmpolitske demokracije".

Ovdje zastupam *postavku* da se Europa može itekako demokratski oblikovati, a da za to nije dovoljan model parlamentarne većinske demokracije. Europa se može demokratizirati pomoću novoga modela kozmpolitske demokracije, ali pritom mora rabiti više strategija: (1) strategije *intervencije*, (2) strategije *uključivanja*, (3) strategije *priznavanja drukčijosti* i (4) strategije *nadzora*. Ovdje ću se više posvetiti dvjema od tih četiriju strategija, onoj *intervencije* i onoj *priznavanja drukčijosti*, koje su proteklih godina imale osobito veliku ulogu.

1. *Strategije intervencije*

Ključ je demokratizacije Europe u tome da se političko sudjelovanje prenese s predstavničkoga načela na novo načelo participacije, tj. *načelo intervencije*. Time se uvažava okolnost da ne postoje dostatni uvjeti za primjenu predstavničkoga načela u Europi. To su jasno pokazala dosadašnja nastojanja da se EU demokratizira.

Europski je parlament u proteklih dvadeset godina, doduše, pojačao svoju moć, ali ne i demokratsku legitimaciju. Kao što je to jasno pokazalo sudjelovanje na dosadašnjim izborima za europska tijela, još uvijek mu nedostaje priznanje građana kao mjesta legitimnoga zastupanja *vlastitih* političkih ciljeva i interesa. Smatraju ga dijelom briselskog aparata moći, a ne učinkovitim nadzornim instrumentom građana. I to s punim pravom. Tko je prije europske izborne kampanje znao ime svoga europskoga zastupnika? Tko se osjećao dovoljno obaviještenim o njegovim aktivnostima? Priznajemo da su to kronični problemi svih parlamentarnih demokracija. Ti su problemi na europskoj razini, dakako, posebice akutni jer su ondje odstojanja od građana osobito velika i jer su transmisijski remeni koji u parlamentarizmu nacionalnih država (više loše nego dobro) pomažu u premošćivanju tih odstojanja veoma slabi: političke stranke i politička javnost.

Nisu li međutim sve to prijelazni problemi? Nije li slabo sudjelovanje na europskim izborima naprosto izraz kompetencijske slabosti Parlamenta? Zašto bi europski građani birali parlament koji nije u stanju izabrati ni vladu? I neće li legitimacija Europskoga parlamenta s većim kompetencijama neizbježno ojačati? Tko tako argumentira, previđa institucijske osobitosti organizacije u Europi. Temeljem podjele moći na više razina odlučivanja Europski bi parlament u najboljem slučaju mogao nadzirati samo dio cijeloga procesa odlučivanja. Time su demokratskoj kontroli europske politike putem Europskoga parlamenta postavljene strukturalne granice koje su uvelike neovisne o njegovim kompetencijama. Još više: čak bi s maksimalnim kompeten-

cijama Europski parlament bio odgovoran za političke odluke koje sam može nadzirati samo malim dijelom.

U takvim institucijskim uvjetima strategija parlamentarizacije mora neizbježno dospjeti u slijepu ulicu. Europski se nedostatak demokracije može otkloniti jedino tako da se građanima pruže mogućnosti izravne intervencije u europski politički proces. Uvođenje izravnih oblika političkoga sudjelovanja ključ je demokratizacije EU-a (usp. Grande, 1996, 2000; Zürn, 1996; Abromeit, 1998; Hug, 2002). Pritom nije riječ o tome da se predstavnička demokracija potpuno zamijeni neposrednom demokracijom, nego naprotiv, da se kao dopuna dosadašnjim institucijama parlamentarne demokracije stvore samosvojne artikulacijske i intervencijske mogućnosti za građane. Za to su najvažnije sredstvo *europski referendumi*. Tko doista želi demokratizirati Europu, ne može zaobići njihovo uvođenje. Na taj se način može ne samo prevladati distanciranost između europskih institucija i europskih građana nego i poboljšati nadziranje europske politike. Pravilno organizirani, takvi referendumi mogu razviti i znatan "potencijal za stvaranje Zajednice" (Zürn, 1996: 49) te pridonijeti jačanju Europe "odozdo". Ali referendum nije odmah referendum. Ako Europa s pomoću referenduma treba ojačati, a ne oslabjeti, oni moraju ispunjavati barem pet uvjeta:

- *Prvo*, to doista moraju biti *europski* referendumi, a ne niz nekoordiniranih nacionalnih referenduma, kao što je to bilo pri ratifikaciji Ugovora iz Maastrichta ili pri istočnom proširenju EU-a. Na taj se način može smanjiti opasnost zlorabe referenduma za nacionalne svrhe ili čak za renacionalizaciju politike.

- *Drugo*, ne bi valjalo ograničiti teme europskih referenduma; oni se moraju moći održati o *svakoj* temi koju predloži kvalificiran broj europskih građana. Da bi se međutim već iniciranje referenduma pretvorilo u proces transnacionalne deliberacije, referendumska bi inicijativa trebala dobiti potporu ne samo minimalnog broja građana nego i više država članica.

- *Treće*, europske bi referendume načelno trebali inicirati *građani*, a ne nadnacionalne institucije kao što su Europska komisija ili neka nacionalna vlada. Tako bi se smanjila opasnost da se referendumi bez daljega instrumentaliziraju za europske igre moći.

- *Četvrto*, ishod europskih referenduma trebao bi biti *obvezan* za nadnacionalne institucije. Na taj bi način europski građani dobili učinkovitu moć odlučivanja, a ne bi nastupali kao puki molitelji, kao što to predviđa sadašnji Ustavni ugovor.

- *Peto*, nadnacionalne institucije trebale bi pak dobiti mogućnost da reagiraju na ishode referenduma i da ih uključe u vlastite prijedloge. Referendumi dakle ne bi trebali biti samo instrumenti blokiranja, nego bi trebali posjedovati potencijal za iniciranje procesa učenja.

Tako koncipirani europski referendumi mogli bi biti djelotvorno sredstvo pretvaranja europskih građana iz pasivnih objekata u aktivne subjekte europske politike. Pritom se, dakako, ne smije zaboraviti da je takvo aktiviranje krajnje ambivalentno. Kao što su pokazala iskustva nacionalnih referenduma, oni mogu biti oboje: izvor političke inovacije i konzervativan, konzervirajući element.

2. Strategije priznavanja drukčijosti

Kozmopolitska je demokracija međutim sučeljena s još jednim problemom, problemom priznavanja drukčijosti u demokratskim postupcima. Pritom je pružanje jednakih participacijskih prava nedvojbeno važno, ali nije dovoljno. Kozmopolitska demokracija mora istodobno osigurati da se ta formalna jednakost ne iskoristi za uklanjanje supstancijalnih razlika te time za poništavanje diferencija vrijednih da se sačuvaju.

Pritom najveća opasnost nastaje od postupka koji se smatra prademokratskim – od većinskoga načela. Snaga je toga načela, kao što je poznato, u tome što se može primijeniti mnogostrano i što je proceduralno krajnje nezahtjevno. Ono ponajprije zahtijeva tek uzajamno priznavanje nekih univerzalnih političkih normi kojima se može osigurati da se svi sudionici drže (zajednički dogovoreni) pravila igre osvajanja političke moći i političkoga vladanja. Nedostatak je većinskoga načela očito u tome što je bezobzirno prema drukčijosti: većina je većina! Ono može razviti legitimacijsko djelovanje samo ako se većine mijenjaju i ako većinske odluke mogu opet postati obratnima. Ako tome nije tako, ako se stvore strukturalne manjine ili nastanu nepovratne posljedice, tada većinsko načelo ne stvara legitimitet, nego zaoštava sukobe. A upravo ta opasnost prijeti u kozmopolitskoj Europi.

Kozmopolitskoj su demokraciji u Europi dakle potrebne strategije za priznavanje drukčijosti koje postavljaju granice primjeni većinskoga načela kao postupka odlučivanja. Razumljiva bi mogućnost bila da se većinsko načelo u svim važnim stvarnim pitanjima nadomjesti drugim pravilom odlučivanja

– konsenzualnim načelom. To je strategija kojom se u većini sociokulturno heterogenih država pokušava zajamčiti političko priznavanje drukčijosti, manjinskih pozicija u procesima političkoga odlučivanja. Komparativno je istraživanje demokracije pokazalo da je u međuvremenu pretežit broj modernih demokracija dopunio ili zamijenio većinsko načelo najrazličitijim oblicima konsenzualnog rješavanja sukoba, da su one dakle “konsenzualne, odnosno pregovaračke”, a ne većinske demokracije.

Za kozmopolitsku Europu, čije je konstrukcijsko i konstitucijsko načelo priznavanje i očuvanje razlike, to mora vrijediti još više nego za svaku nacionalnu demokraciju. Kozmopolitska demokracija ne smije u važnim političkim prijepornim strategijama postupati prema većinskom načelu, nego mora tražiti konsenzus. Zato je ipak problematično stalno širenje većinskih odluka u EU-u. Na taj se način, doduše, može poboljšati sposobnost djelovanja europskih institucija, ali to bi sve više opterećivalo demokratsku legitimaciju odluka. EU se očito nalazi u *dilemi* iz koje nema jednostavnoga izlaza. Postoje međutim barem mogućnosti da se ona ublaži. Dvije se osobito dobro slažu u temeljnim promišljanjima kozmopolitske demokracije:

– Prva je uvođenje “*kvalificiranoga prava veta*”, kao što je to predložio Renaud Dehousse (1995: 133). Prava na veto ne bi se smjela, kao dosad, dopustiti pojedinim državama članicama, nego (manjoj) skupini država (primjerice trima). To bi imalo više prednosti. Ponajprije bi se time izbjeglo da pojedine države članice mogu blokirati procese odlučivanja i ucjenjivati druge. Time bi međutim ojačao i delibe-

rativni moment u procesu odlučivanja. Onaj tko bi htio iskoristiti pravo veta morao bi dakle najprije uvjeriti nekoliko drugih država u legitimnost svoga interesa.

- Druga je uvođenje *“refleksivne petlje”* u proces odlučivanja, kao što je to potaknuo Claus Offe (1984: 332). U tome slučaju pravilo odlučivanja ne bi bilo unaprijed utvrđeno, nego ostavljeno otvorenim. Politički bi akteri mogli tada odlučivati sami, od slučaja do slučaja, o načinu svoga odlučivanja, tj. o tome hoće li dati prednost većoj učinkovitosti nekoga procesa odlučivanja ili njegovoj legitimnosti. Tako bi se barem izbjegla slijepa ulica ili-ili – ili većinske odluke ili jednoglasnost – u koju stalno zapadaju reformske rasprave u EU-u.

Sažmemo li dosadašnja promišljanja, postaje posve razvidno da je demokratizacija Europe sve samo ne lagana zadaća. Ali ona nije ni nemoguća ni utopijska. No nijedan prijedlog za rješavanje europskoga deficita demokracije koji je dosad prevladavao u političkoj reformskoj raspravi nema dovoljnu širinu. Nije dovoljna samo “potpuna parlamentarizacija” EU-a, širenje većinskih odluka i veća transparentnost postupaka odlučivanja. Naprotiv, time bi se postojeći problemi ili odgodili ili čak dodatno zaoštrili. Prijelaz u kozmopolitsku demokraciju u Europi ne može se doseći na izgrađenim stazama onoga “dalje tako demokratizirati”, jednostavnoga prenošenja poznatih i uobičajenih nacionalnih modela demokracije. On zahtijeva dalekosežne institucijske i proceduralne inovacije – novo pronalaženje Europe ne može se postići bez novoga pronalaženja demokracije u Europi.

V. Perspektive: kozmopolitizacija Europe odozdo

Zaključak: Ne treba nam manje Europe, treba nam drugačija Europa. Europa koja više uključuje građane i koja obazrivije postupa s osobitostima svojih država članica i regija. Takva Europa ne bi shvaćala razliku kao smetnju – koju valja ukloniti – nego kao potencijal koji valja iskoristiti. Takvu demokratsku i šarenu Europu imamo Ulrich Beck i ja pred očima kada govorimo o kozmopolitskoj Europi; samo takva Europa imat će snagu da savlada izazove svijeta koji se globalizira.

Ali kako doći do takve kozmopolitske Europe? Tko će to sve postići? Odgovor je na to pitanje samo jedan: građani Europe! Europa se mora iznova utemeljiti odozdo, građanima, pokretima civilnoga društva, a ne odozgo, državama i njihovim vladama! Europa se mora odozdo iznova osnovati.

S obzirom na veoma raširenu ravnodušnost spram Europe to može izgledati utopijski. To je i bila – unatoč osnivanju Ustavnoga konventa – kardinalna pogreška europskoga ustavnog projekta. Anketa Europske komisije provedena u proljeće 2003. godine pokazala je da više od polovice (57%) europskih građana u završnoj fazi ustavnih konzultacija nije čak ni znalo da neki konvent radi na nacrtu Ustava za Europu. Dopustite da ipak završim optimistički! Zamislite da 2026. godine čitate hrvatsko jubilarno izdanje naše knjige i da u predgovoru nađete osvrt na dalji razvoj europskoga integracijskog procesa. Ondje bi moglo stajati: “U svim europskim demokratskim zemljama nastala su društva, udruge ili pokreti, ali i sektaški kružoci, koji su optimalni za europsku ideju i zalagali se za političko

i ekonomsko udruživanje nacionalnih država premda su pritom imali na umu posve različite oblike. Ideja ujedinjenja Europe odjeknula je tako jako i našla tako mnogo utjecajnih poklonika da su aktivisti stekli dojam da će pokret pre-rasti u europski pučki pokret, a s velikim se optimizmom očekivao nastanak ujedinjene Europe” (Brunn, 2002: 52)... “U ono vrijeme bilo je više od pola tuceta važnih europskih udruga na koje su se nadovezale bezbrojne lokalne, nacionalne i međunarodne udruge” (Niess, 2001: 158).

Tko to smatra nerealnim, neka se osvrne na kraj Drugoga svjetskog rata. Ono što sam vam upravo pročitao ne mora se tek napisati, taj ćete ulomak već naći u našoj knjizi. Pritom nije riječ ni o čemu drugome nego o opisu vremena procvata europskoga pokreta godina 1947/1948. koji sam naveo iz rele-

vantne povijesti europskoga integracijskog procesa Gerharda Brunna. Mislim da je osvrt na početke europskoga građanskog pokreta nakon Drugoga svjetskog rata veoma instruktivan. On pokazuje da Europa umije itekako mobilizirati svoje građane. To je nedavno potvrdilo impresivno veliko sudjelovanje na ustavnim referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. Ako se europsko civilno društvo u međuvremenu nije razvilo, tome vjerojatno nije razlog samo ravnodušnost građana, nego i to što je europska politika osnivanjem Europskih zajednica podržavljena, a europski građani stavljeni pod skrbništvo. Taj se razvoj mora obrnuti: europska se politika mora opet podruštvi; europski građani moraju opet od nesamostalnoga objekta postati subjekt europeizacije. Tome želimo pridonijeti svojom vizijom kozmopolitske Europe.

*S njemačkoga preveo
Tomislav Martinović*

BUDUĆA DEMOKRACIJA?

Davor Rodin

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pogledi

Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak Polazeći od postmodernih teorija diferencije (Luhman, Derrida, Castells) autor ustvrđuje da se pitanje europske budućnosti i demokracije ne može razumjeti preko bilo koje vrste projekta višeg jedinstva, već kao proces političkog djelovanja uz koji se ne može vezati perspektiva unaprijed određenog ustrojstva Europe. Ishodište takve ocjene autor pronalazi u oprečnosti dvaju nesumjerljivih pluralizama: povijesno proizvedenog, koji se očituje u specifičnim nacionalnim ili religijskim svojstvima i onog koji je određen demokratskom procedurom, koji ne polazi od specifičnih svojstava pripadnika neke zajednice nego od načela pravne jednakosti. Upravo zbog spomenute razlike, demokracija, pravo, politika ili pak religija su naprosto autopoietični sustavi, koji se ne integriraju u viša jedinstva, već funkcioniraju kao funkcionalno limitirane cjeline, koje uključuju i isključuju iz sustava različite segmente okoline. Ako nema tog višeg cilja prema kojem Europa treba ići, čemu treba težiti Europa, pa onda i europska demokracija? Odgovor je, smatra autor, u dekonstrukciji europskih vizija, iluzija i projekata, pri čemu kritički potencijal teorija diferencije nije u njihovoj praktičkoj primjeni, nego u njihovom drugačijem razumijevanju stanja stvari.*

Glavne riječi demokracija, projekt Europe, postmoderne teorije diferencije, teorija sustava, teorija dekonstrukcije

“Osloboditi političku akciju svake unitarne i totalitarne paranoje. Razviti djelovanje, mišljenje i aspiracije širenjem, raščlanjivanjem i diferenciranjem, a ne podčinjavanjem i piramidalnom hijerarhizacijom.”¹

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta “Politički deficit Europske Unije i njegove posljedice za Hrvatsku” provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

¹ M. Foucault, 1982a, str. 216.

Buduća demokracija nije utopijski projekt ili prednacrt koji će se prije ili kasnije ozbiljiti. Za razliku od utopija koje su smještene u *futur*, politički se procesi zbivaju isključivo u *prezentu*, ma što ih pokretalo: neposredni interesi, utopijski projekti ili sedimenti bolje prošlosti. U političkim se procesima svi takvi projekti nepredvidivo transformiraju.

Europski demokratski deficit svjedoči o političkoj insuficijenciji novovjekovnoga prosvjetiteljskog univerza-

lizma kao prednacrtu dobre zajednice umnih, slobodnih i usmrtnih bića: "Ako riječ demokracija uzmemo u strogom smislu njezina značenja (*kratein demos*), tada nikada dosada nije bilo istinske demokracije niti će je ikada biti. Prirodnom poretku protuslovi da većina vlada, a da se manjina pokorava..."²

Suvremeni euroskeptici taj stav koji ljude, građane reducira na *umna, slobodna i usmrtiva bića* nadopunjavaju veoma diferenciranim historijskim, religijskim, nacionalnim, kulturološkim atribucijama, pa je tako u današnjem EU-u postalo evidentno da se u njemu križaju dva pluralizma: onaj povijesno proizveden, religijski, nacionalni i kulturni, i onaj pluralizam koji je proizveden u demokratskoj proceduri utvrđivanja onih koji vladaju i onih kojima se vlada, da ne govorimo o biološkim razlikama među ljudima, naime o granici između *golog* i *pravno* ograničenog života. Ta su dva pluralizma svojim podrijetlom i strukturom nesumjerljiva. Religije razlikuju *vjernike, nevjernike* i *inovjerce*, narodi razlikuju *svoje* i *strance*, a takva razlikovanja nisu ni demokratska ni politička. Demokracija je slijepa za ta razlikovanja: ona razlikuje one koji vladaju i one kojima se vlada, i to i onda kada su *ljudi bez svojstava*, naime pravno jednaki.

Europa je suočena s problemom uspostavljanja komunikacije između ta dva nesumjerljiva pluralizma, ali tako da ih ne ukine u nekom višem jedinstvu zajedničke vjere, nacije, kulture ili univerzalne jednakosti koja bi i demokraciju učinila suvišnom, jer među jednakim umnim, slobodnim i smrtnim

osobama ne bi bilo dopustivo razlikovati one koji vladaju od onih koji se pokoravaju, kako je mislio Rousseau.

Prosvjetitelji su te nesumjerljive razlike kulturnohistorijskog i demokratskog pluralizma nastojali prevladati u višem rodnom jedinstvu tih razlika, i to je više jedinstvo ili humanizam bilo pozicija s koje se kritizirala postojeća temporalna i prolazna razjedinjenost. Takva viša jedinstva suprotnosti poznata su nam pod imenima: *nacionalna država, beskonfliktno društvo, humanizam, kozmopolitizam, komunizam, fašizam*, a danas *Europa*.

Europa, dakako, nikada više neće biti jedinstvo svojih suprotnosti, naprotiv. Europa nije utopijski cilj ni buduće više jedinstvo svojih razlika i suprotnosti, ona je *političko djelovanje* koje se kao svako djelovanje odvija u *modusu prezenta*. To djelovanje koje nazivamo Europom suodređeno je *neizvjesnostima* i *slučajnostima* svoje dijelom poznate, a dijelom anonimne okoline.³ *Europa nije projekt, ona je akcija!*

Pitamo se kako je moguće bez *temporalne perspektive* unaprijed određenog ustrojstva Europe kao političke zajednice kritički djelovati u postojećoj situaciji koju nakon ustavne krize karakteriziramo nezadovoljavajućom?

Demokracija je senzibilna na razlikovanje onih koji vladaju i onih koji se pokoravaju. Taj demokratski senzibilitet nesumjerljiv je s religijskim, nacionalnim, pravnim senzibilitetom.

Teorije diferencije poput *teorije medija, teorije sustava* i *dekonstruktivističke teorije* razlikuju religiju, pravo, politiku, demokraciju kao autonomne auto-

² J.-J. Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart, Reclam, str. 105.

³ N. Luhmann, *Ökologische Kommunikation*, Opladen, 1986, str. 79.

poietičke medije koje nije moguće prevladati u *višem jedinstvu*. Svaki sustav i svaki medij ima svoj posebni funkcionalno limitiran senzibilitet kojim diferencira, naime uključuje u sustav i istovremeno iz njega isključuje različite segmente okoline i tako se interno diferencira. Primjerice: znanost ima drugačiji inkluzivno-ekskluzivni senzibilitet od religije, politike ili ekonomije.

Otvoreno je pitanje kakav je kritički potencijal navedenih postmodernih teorija diferencije, jer s njihova stajališta više ne važi Hegelov dijalektički model prema kojem se razlike sustava i okoline *ukidaju* ili *prevladavaju* u višem spekulativnom jedinstvu. Europu kao više jedinstvo svih njezinih razlika nitko ne želi, ali paradoksalno, nitko ne prihvaća ni postmoderno insistiranje na nesumjerljivim razlikama europskih naroda, njihovih kultura i govora...

Ako nema višeg jedinstva razlika između sustava i njegove okoline, tada važi načelo *tertium non datur*. To znači da funkcionalno diferencirani autopoietički sustavi ne ukidaju kodne razlike, primjerice razliku pravedno-nepravedno, istinito-neistinito, nego s tim protupolovima stoje u odnosu permanentne *semantičke iritacije*, dakle paralelno uz njih s mogućnošću prevođenja, ali bez perspektive ukidanja u višem jedinstvu: bez nade u ukidanje nepravdi u budućem "sretnom društvu", bez ukidanja razlika između katolika, pravoslavaca i protestanata.

Više jedinstvo različitog fungiralo je u klasičnoj kritičkoj teoriji kao utopijski cilj s čije je *gramatičke distance* bilo komotno *diskurzivno negirati* i verbalno kritizirati postojeće nepravedno društvo. Ako toga gramatički definira na višeg cilja nema, pa se socijalni i politički konflikti i sve socijalne neprav-

de ne mogu razriješiti ni verbalno ni revolucionarnom aplikacijom gramatičkih projekata, naime transformacijom loše sadašnjosti u dobru verbalno definiranu budućnost u kojoj više neće biti nikakvih razlika ni konfliktata, tada je otvoreno pitanje kritičkog potencijala znanosti o politici i znanosti o društvu. One bi trebale djelovati u prezentu sukladno prezentnoj nazočnosti svoje okoline, od koje se međutim medijski i temporalno razlikuju. Mogu li te znanosti pretendirati na ikakvu regulativnu funkciju kad u okolini koju istražuju ne djeluju ni interne *mogućnosti* ni eksterne *nužnosti tih znanosti*, nego *slučajnosti* i *neizvjesnosti* sadašnjeg trenutka⁴ te okoline.

Kako bez temporalnog i kauzalnog raspona između političke teorije i socijalne drame, bez *vizija*, *iluzija*, *projekata* i *strategija* doprijeti do dimenzije kritičkog odnosa prema prezentnom socijalnom i političkom poretku Europe? Izgleda samo *dekonstrukcijom* vizija, iluzija i projekata, tj. markiranjem njihova selektivnog sljepila!

Prezentna literatura predlaže dva načina: medijskim *distanciranjem* od postojećeg poretka i *angažmanom* u njemu. Luhmann se prema tim istraživačima svojom teorijom sustava distancira od postojećeg poretka i u tom je smislu *ironičar*, a Pierre Bourdieu se u njemu angažira⁵ i u tom je smislu *fanatik*. On sudjeluje neposredno, prezentno u političkim procesima, razlikujući se od njih samo vlastitom semantikom.

Funkcionalni sustavi poput demokracije, politike, prava, religije, nacije

⁴ Usp. N. Luhman, *nav. dj.*, str 79.

⁵ Usp. Bourdieu und Luhmann, Suhrkamp, sv. 1696, g. 2004.

imaju visoko diferencirane strukture i što se kao autopoietički sustavi više interno diferenciraju, to sve radikalnije iz sebe isključuju one dijelove stanovništva u svojoj okolini koji se ne mogu uklopiti u sve ekskluzivnije pravne, demokratske i političke te ostale standarde razvijenoga europskog društva. To stanovništvo ostaje izvan sustava ili na nižim razinama svoje interne strukture. "Oni nisu građani, nego stanovnici: za njih nema novca, nema ni minimalnog školovanja, nema medicinske zaštite i uz to nema pristupa radu, ekonomiji, nema izgleda u odnosu s policijom ni izgleda za dobivanje sudske pravde. Ekskluzije se međusobno pojačavaju i nakon određenog praga preživljavanje golog tijela apsorbira sve preostalo vrijeme i sve snage."⁶

To mizerno stanje i očaj funkcionalno isključenog stanovništva izaziva prema Derridi *autoimune* procese u funkcionalno visokodiferenciranim sustavima razvijenog Zapada. Ono što je Zapad gradio da bi se zaštitio od spomenutih *internih opasnosti* vlastitog sustava sada mu se vraća kao eksterna i interna opasnost od sveopće katastrofe.

Prema dijagnozama teorija diferencije, visokofunkcionalno diferencirano društvo Zapada diferenciranim je ekskluzijama svoje poznate i anonimne okoline ugrozilo samo sebe: *imunitetiravši vlastite obrambene mehanizme*. To funkcionalno diferencirano društvo nije prema Luhmannu društvo eksploatacije čovjeka i prirode o kojoj je govorio Karl Marx, jer "više nema ničega što bi se još moglo eksploatirati i

podčinjavati"⁷. Podčinjavanje postojećih prirodnih i ljudskih resursa u klasičnom kapitalizmu 19. stoljeća zamijenjeno je *eksploatacijom inovacija*, dakle onih potencijala koji nisu naprosto zatečeni, nego ih tek treba proizvesti. Budući da je proizvodnja inovacija visoko sofisticirana i skupa, procesi inoviranja dramatično djeluju na ekskluziju velikog dijela svjetskog, ali i europskog stanovništva, koje nije sposobno proizvoditi inovacije, pa time ni prednosti koje one donose. Manuel Castells tako prognozira: "Krećemo se od stanja socijalne eksploatacije prema stanju *funkcionalne irelevantnosti*. Doživjet ćemo dan u kojem će biti privilegij biti eksploatiran jer gore od eksploatacije je ignorancija."⁸

Irelevantnost koja je gora od eksploatacije proizvod je inovativnog *društva znanja*. To društvo u svjetskim i europskim razmjerima proizvodi ignoranciju i nekompetenciju, a one su za pogođene slojeve stanovništva i na Zapadu gore od klasične eksploatacije. Određeni slojevi stanovništva postaju neupotrebljivi za bilo kakvu eksploataciju, pa i suradnju, i time se automatski invizibiliziraju i ignoriraju.

Tradicionalna su se društva brutalnim sredstvima štitila od napretka koji je izmicao njihovoj kontroli, moderno društvo može postojati samo ako neprekidno unapređuje sve zatečene resurse znanja o društvu i prirodi. Žrtve su napretka ignoranti koji ga ne mogu ni slijediti ni oponašati, a kamoli pro-

⁶ N. Luhmann, *Die Religion der Gesellschaft*, Suhrkam, 2002, str. 242.

⁷ N. Luhmann, "Systemtheorie und Protestbewegungen", Interview, Frankfurt/M, 1994 (ur. Kai-Uwe Hellmann).

⁸ Manuel Castells, *Die Welt der Stadt*, München, 1990, str. 199-216.

izvoditi. Oni su izloženi postupno kulminirajućem procesu prekida komunikacije s razvijenim sustavima, pa ljudi čitavih svjetskih regija, gradskih predgrađa i *slamova* postoje još samo kao *tijela* kojima se akteri razvijenih sustava više ne znaju približiti. Upravljanje bijedom, takozvane *humanitarne akcije*, postaje tako nova djelatnost promicatelja društva znanja. Bijeda se prostorno zgušnjava na određenim prostorima velikih gradova i svjetskih regija⁹ i postaje izvor nepredvidivih opasnosti pada u *prirodno stanje* gole egzistencijalne borbe za život svim sredstvima, pa i paradoksalnim samoubilačkim akcijama.

Teorije diferencije drugačije od tradicionalne kritičke teorije kapitalističkog društva kritiziraju razvijeni svijet koji na svojoj drugoj strani proizvodi nerazvijenost. Suvremeno društvo znanja izloženo je nepredvidivostima i neoznačenim mjestima izvan kontrole bilo kojega funkcionalnog sustava. To se društvo ne osjeća ugroženim od poznatih posljedica svoga inovativnog djelovanja, nego od *nepoznatih, neimenovanih i neoznačenih. Novo znanje generira novo neznanje*. Njih ne plaši *re-entry* već viđenih pobuna bijednih ni takozvani *povratak historije*, nego oni potencijali isključenih koji ni njima samima nisu poznati, pa time i nisu njihov potencijal.

Neke su od takvih izvorno nepredviđenih opasnosti *samoubilački terorizam*, zatim najezda novih bolesti koje nije moguće kontrolirati ni prevenirati

ti suvremenim zdravstvenim sustavom, da ne govorimo o opasnostima širenja atomskog i biološkog oružja. Nasilje s kojim se susrećemo prisutno je u strukturama suvremene produkcije inovacija. Vidljivi užasi nasilja proizvode se u medijima, na filmu i televiziji, kako bi se invizibiliziralo strukturalno nasilje koje se generira selektivnom uporabom inovacija. Funkcionalno diferenciranje autonomnih, autopoietičkih sustava proizvodi s druge strane ne samo bijedu isključenih nego i svijest o nepredvidivim opasnostima koje to isključivanje donosi.

Kakvim kritičkim potencijalom raspoložu suvremene teorije diferencije u odnosu prema ovakvo opisanom stanju stvari u svojoj poznatoj okolini? Danas se više ne može prihvatiti dijagnoza da *iza čitave bijede nešto stoji*, pa se to što iza svega stoji treba objelodaniti, vizibilizirati ili raskrinkati i tako osloboditi snage oslobođenja. To je odviše slično Weberovu procesu *raščaravanja* (*Entzauberung*) svijeta. Nije riječ o tome da iza svega stoje određene društvene snage koje nešto skrivaju i ne dopuštaju da se to skriveno objavi, jer na toj tajni grade svoju moć. Riječ je o tome da je suvremeno društvo znanja proizvelo **neznanje** koje nije rezultat svjesnog prikrivanja istine, dakle laganja i manipuliranja, nego se radi o *strukturalnom neznanju* kojim nitko ne raspolaže i koje ugrožava i etabrirane i marginalizirane socijalne grupe.

Kritika društva znanja sa stajališta postmodernih teorija diferencije nije fundirana u utopijskim ciljevima društva, nego u komunikaciji kompetentnih promatrača iz različitih sustava. Stoga Luhmann i Derrida ne razumiju svoje teorije diferencije kao *primjenjive nacрте* za poboljšanje društva. Iz takva

⁹ "Veliki se dijelovi stanovništva stambeno separiraju i time invizibiliziraju." N. Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M, str. 630.

aplikativnog i meliorativnog razumijevanja teorija došlo se do suvremenoga strukturalnog nasilja nad ljudima i prirodom koje se etiketira *društvom znanja* kao eufemizmom za vladajući *neoliberalizam*. Kritički potencijal teorija diferencije nije u njihovoj praktičkoj primjeni, nego u njihovu drugačijem razumijevanju stanja stvari, posebno novovjekovnih znanosti čijom su tehničkom aplikacijom ugroženi i priroda i čovjek.

Luhmann ne predlaže bolje društvo ni unitarnu Europu, ne predlaže terapiju za izlječenje postojećeg društva. Kao dekonstruktivist on markira propuštene prilike postojećeg društva koje nikakvim projektom ne možemo ni temporalno ni prostorno transcendirati, nego samo semantički osvijestiti, naime otkriti ono prikriveno u vidljivom. *Postmoderne teorije ne pretendiraju na to da mijenjaju svijet na temelju poznatih prednacrta: one mijenjaju naše znanje o njemu*. Svijet ostaje kakav jest: religije, nacije, tradicije ostaju, mijenja se samo naš odnos prema njima.

Kritiku postojećeg društva koju nude suvremene teorije diferencije ne treba etiketirati ni kao *ironiju*, kakvu navodno zastupa N. Luhmann, ni kao *angažman*, kojem je navodno bliži P. Bourdieu.

Zastupnici teorija diferencije znaju da je suvremeno funkcionalno diferencirano društvo ugroženo samim sobom, naime *svojim sve radikalnijim funkcionalnim isključivanjem i obezvređivanjem svega što nije u funkciji*. Izlaz iz tog škripca oni ne traže u humanističkim utopijama, nego markiranjem onoga što ostaje nevidljivo kad gledamo, dakle osmišljavanjem onoga što je u prisutnom znanju odsutno i nevidljivo: *na semantički odsutan način prisut-*

no. Oni ne nude plan spasa, nego predlažu da se spas otkrije u postojećem kaosu.

Zastupnici teorija diferencije znaju da funkcionalno diferencirano europsko društvo *sui generis* svojim sustavima ili takozvanim *pravnim stečevinama* radikalno isključuje sve ono što nije u funkcionalnom sustavu europskog prava. Tim isključivanjima to društvo paradoksalno ugrožava samo sebe jer svoj identitet gradi suprotstavljajući mu se. Europa se suprotstavlja svom povijesnom identitetu i tako proizvodi svoj novi identitet. Izlaz iz tog sukoba tradicije i inovacije, koji se očitovao u krizi izazvanoj neusvajanjem europskog ustava, teorije diferencije ne traže ni u humanističkim *utopijama* ni u nekoj eufemističkoj *europskoj kući* ili pak nekoj *superdržavi*, nego u drugačijem razumijevanju *nacije, kulture, religije, demokracije*. Što je ostalo nevidljivo nakon ustavne krize? U Europskoj uniji postoje problemi za koje nacionalne demokracije nisu nadležne. O tim "ostacima problema" trebalo bi biti moguće većinski demokratski odlučivati na razini nadnacionalnodržavne demokracije civilnog društva koje podriva zaštitne barijere nacionalnih država.

Eventualna nadnacionalna demokratska većina u europskom civilnom društvu neće u budućnosti imati tradicionalnu funkciju legitimacije vladavine u EU-u. Ona neće legitimirati "europsku superdržavu", nego će uz tradicijsko kulturno-historijsko proizvesti demokratski pluralizam kojim će europska politika moći kreirati kolektivno obvezujuće odluke.

Europska politika i europska demokracija ne stoje u odnosu međusobne legitimacije i reprezentacije kao u nacionalnim državama, nego u odnosu javne semantičke afekcije, time su one

međusobno prevodive i razumljive pripadnicima europskoga civilnog društva. Više od toga međusobnog razumijevanja među pripadnicima demokratskog i kulturno-historijskog pluralizma ne smijemo danas očekivati.

Riječju, teorije diferencije ne misle ni kauzalno ni teleološki, one misle semantički: one proizvode i mijenjaju smisao realnosti, naše znanje o njoj, a ne realnost samu. Kulturne, nacionalne, govorne razlike u Europi ostaju netaknute, mijenja se samo smisao i znanje o toj pluralističkoj realnosti: "Sustavi civilnog društva moraju vlastito osmišljavanje prilagoditi činjenici da u svojoj okolini ne mogu adekvatno djelovati."¹⁰ Okolina je za sustave bremenita nesavladivim slučajnostima. Razlike među demokratski i historijski generiranim sustavima teorije diferencije ne shvaćaju se kao prijetnja tim identitetima, nego kao jamstvo njihova opstanka. Identiteti nemaju subjektivan, nego kooperativan ili komunikativan karakter.

S onim što isključujemo iz vlastitog nacionalnog, religijskog, kulturnog, pravnog sustava ostajemo u stal-

nom semantičkom odnosu. Razlike se ne ukidaju i ne prevladavaju, nego se s njima kooperira jer su konstitutivne za naš vlastiti identitet. Kad ne bismo znali za druge političke kulture, ne bismo se znali od njih razlikovati. Taj proces kooperacije među nesumjerljivim Foucault naziva *gubernamentalizmom* kao dobrim oblikom vladavine.

Mnogo bi značilo ako bi se uspjelo kulturu, religije, nacije, govor, ekonomiju *dezideologizirati*. Time bi se otvorio prostor za europsku politiku sposobnu za odlučivanje u uvjetima kooperacije između demokratski proizvedenog i povijesno zatečenog pluralizma.

Parafrazirajmo na kraju Rawlsovu parafrazu Foucaulta: "Radi se o tome da se u demokratskoj zajednici javno razumijevanje demokracije i politike maksimalno oslobodi ovisnosti o kontroverznim religijskim i filozofskim učenjima. Ako nam uspije razviti takvu koncepciju, moći ćemo načelo tolerancije primijeniti na filozofiju, religiju i kulturu, a politika i demokracija kao posebni sustavi moraju biti to što jesu, političke i demokratske, a ne metafizičke djelatnosti."

¹⁰ N. Luhmann, *Die Religion der Gesellschaft*, str. 316.

Future Democracy?

SUMMARY Proceeding from postmodern theories of difference (Luhman, Derrida, Castells), the author concludes that the issue of the European future and democracy cannot be understood through any kind of project of higher unity, but as a process of political action which cannot be tied with a perspective of a predetermined structure of Europe. The author finds the origin of such an assessment in the oppositeness of two incommensurate pluralisms: a historically produced one, manifested in specific national or religious properties, and the one determined by a democratic procedure, which does not proceed from specific properties of members of a community, but from a principle of legal equality. It is because of the mentioned difference that democracy, law, politics or religion are simply autopoietic systems, which do not integrate into higher entities, but operate as functionally limited entities, which include and exclude from the system different segments of environment. If there is not such a higher end which Europe should pursue, what is the goal that should be pursued by Europe and European democracy? The answer, according to the author, lies in the deconstruction of European visions, illusions and projects, a critical potential of theories of difference not being in their practical application, but in their different understanding of the state of affairs.

KEYWORDS democracy, Project Europe, postmodern theories of difference, system theory, deconstruction theory

KRIZA DEMOKRACIJE U EUROPI: IZMEĐU NACIONALNE DRŽAVE I EUROPSKE VLADAVINE

Damir Grubiša

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: lipanj 2007.

Sažetak Autor analizira simptome krize demokracije u Europi koncentrirajući se na tri skupine simptoma: u prvom redu na simptome krize u tranzicijskim zemljama koje su ušle u članstvo Europske unije u okviru petog proširenja; jedan je od glavnih indikatora te krize slab odaziv glasača iz tranzicijskih zemalja na izbore za Europski parlament godinu dana nakon ulaska u članstvo EU-a. Razlog tog podbačaja autor vidi u razočaranosti demokracijom i tranzicijom te u formalnom udovoljenju kopenhaskim kriterijima, uslijed čega su odmah nakon ulaska u EU nove zemlje članice svoju zadaću demokratizacije smatrale dovršenom. Drugi je simptom krize negativan ishod referendum za ratifikaciju ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Europu u Francuskoj i Nizozemskoj, što je pokrenulo lančanu reakciju odbacivanja osnovnih instrumenata demokratizacije EU-a koje su zemlje članice prethodno prihvatile i s kojima su se u potpunosti suglasile. Treći element krize demokracije jest demokratski deficit u EU-u i različito viđenje načina kako da se on prevlada, jačanjem federalističkih elemenata EU-a ili intergovernmentalnih procedura. Na kraju se konstatira da u suvremenoj Europi postoje tri modela demokracije, po uzoru na Siedentopovu klasifikaciju modela privlačnosti demokracije, i da je kriza demokracije u Europi potencijalno opasna za daljnji razvoj europskih društava jer se pobjedom nad komunizmom nije ostvario očekivani trijumf demokracije, nego je demokracija u Europi izložena nasrtajima raznih oblika političke patologije, uz deziluziju i neispunjena očekivanja.*

Ključne riječi kriza demokracije, Europa, tranzicijske zemlje, neuspjeh referenduma o Ustavu EU, demokratski deficit EU

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politički sustav EU, europska politika i europeizacija Hrvatske" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

1. Premisa

Demokracija je još prije nekoliko godina, točnije sve do 2005. godine, bila nedvojbeno “success story” u politici i političkoj znanosti. Nakon pada Berlinskog zida 1989. godine počela je tranzicija, kao nezaustavljiv proces transformiranja komunističkih društava u moderna neoliberalna društva. Demokracija je pobijedila komunizam i izgledalo je kao da je time izvojevala konačnu pobjedu nad totalitarizmima u Europi. Nedovršena saga o pobjedi nad fašizmom dobila je tako svoj logični povijesni epilog. Unatoč svim poteškoćama tranzicijskog razdoblja politolozi su držali da je razvoj demokracije gotovo linearan i bez zapreka, kao da se ostvarila teza Francisa Fukuyame o “kraju povijesti” (Wiarda, 2007). No tako je moglo izgledati eventualno do 2005. godine. Prethodne godine, 2004, demokracija u Europi dosegla je svoj apogej: najprije je 1. svibnja 2004. u Europsku uniju ušlo deset novih članica, među kojima je bilo osam tranzicijskih, postkomunističkih zemalja iz Istočne Europe. Ulazak tih zemalja pozdravljen je kao ostvarenje nove etape demokracije na europskom kontinentu jer su te zemlje, usvajajući kopenhavske kriterije za prijam u članstvo EU-a, prošle kroz razdoblje izgradnje demokratskih institucija i usvajanja demokratskih metoda “proizvodnje politike”. Procesi adaptacije, harmonizacije i europeizacije, kao pretpostavke za zadovoljenje kopenhavskih kriterija, pridonijeli su radikalnoj preobrazbi tih društava u moderne demokratske politeje, više-manje slične zemljama stare europske demokratske jezgre. Ulazak tih zemalja u članstvo EU-a značio je dobivanje definitivne potvrde da je preobrazba obavljena i da su te zemlje sada demokračne, po kri-

terijima koje je postavila sama Europska unija. Sam ulazak osam tranzicijskih zemalja u EU pozdravljen je širom Europe kao nedvojben znak progressa ne samo na kontinentu nego i u svjetskim razmjerima (Lord i Harris, 2006).

Nakon nepunih šest mjeseci, 29. listopada 2004, Europska unija usvojila je, potpisom državnih poglavara i predsjednika vlada svojih članica, novi osnivački ugovor nazvan “Ustav za Europu”. *De jure* osnivački ugovor, a *de facto* ustav jedne političke zajednice bez države, odnosno bez nekih atributa državnosti taj je dokument također pridonio porastu optimizma na europskom kontinentu, sudeći po nalazima Eurobarometra, specijalizirane službe EU-a za ispitivanje javnog mnijenja. U međuvremenu, između prijma deset novih članica i potpisivanja Ustavnoga ugovora, održani su i izbori za novi Europski parlament (12. i 13. lipnja 2004), koji su na europsku scenu doveli pripadnike nove političke klase iz osam tranzicijskih zemalja. Svi su ti događaji pridonijeli proglašenju 2004. za *annum mirabilis*, u duhu papinih ocjena o godinama koje su prohujale i ostavile trag na svjetska zbivanja. No nakon te veličanstvene godine došao je hladan tuš, koji je euforiju iz 2004. zamijenio atmosferom razočaranja, obeshrabrenosti i bespomoćnosti, zbog čega su komentatori godinu 2005. nazvali – *annum terribilis* (Dahrendorf, 2007).

Riječ je naime o ishodu referenduma za ratifikaciju novoga Rimskog ugovora iz 2004, tzv. “Europskog ustava”. Unatoč činjenici da je 18 od 25 zemalja ratificiralo Europski ustav na referendumima ili u parlamentima, ovisno o ustavnoj praksi u pojedinoj zemlji, u Francuskoj i Nizozemskoj krajem svibnja i početkom lipnja (točnije 29.

svibnja i 2. lipnja) 2005. većina je glasača rekla "ne" i time odbacila Europski ustav.

Europski je ustav bio slavljen, uz bok petog proširenja iz 2004, kao znak velikoga demokratskog dostignuća. Unatoč tome što je sam tekst kompromis između radikalne federalističke orijentacije i intergovernmentalne (međuvladinske), suverenističke orijentacije, nedvojbeno je predstavljao odgovor na goruće pitanje o podrijetlu "demokratskog deficita" Europske unije i kako ga prevladati, pitanje koje se postavilo odmah nakon potpisivanja i potom stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora 1993. godine, kojim je uspostavljen politički sustav EU-a na tri stupa: jednom nadnacionalnom, koji obuhvaća javne politike EU-a i kojim se stvara jedinstveno tržište, carinska i monetarna unija te jedinstven prostor (arena) javnih politika, i na dva intergovernmentalna (međuvladinska) stupa, koji obuhvaćaju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te zajedničku suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Da bismo analizirali stanje demokracije u Europi i da bismo istražili i razumjeli fenomen krize demokracije, moramo analizirati podjednako višerazinsku dimenziju politike, odnosno funkcioniranje ili nefunkcioniranje demokracije na razini nacionalne države i na razini europskog upravljanja. Analizirajući te dvije razine – nacionalnu i nadnacionalnu, ustanovit ćemo je li naš metodički pristup plodotvoran, tj. može li doista dati odgovor na pitanje o krizi demokracije u Europi, ili ćemo možda morati uvesti još jednu razinu koja ovdje nedostaje, a to je razina subnacionalnog upravljanja, kao jedna od arena na kojoj se također očituje fenomen krize demokracije. Da bismo se

poduhvatili toga posla, moramo u prvom redu analizirati simptome krize kako bismo došli do njezinih uzroka i razumijevanja one skrivene, nepojavne strane fenomena koji želimo istražiti, i to opet na svim razinama političkog upravljanja. Naravno, takva logika raspravljanja o temi istraživanja zahtijeva i kritičku revalorizaciju našeg poimanja demokracije uopće, a posebice demokracije *hic et nunc*, dakle u kontekstu političkih procesa koji se odvijaju u svijetu. Takav posao već na samom startu izgleda preuzetno i zahtijevao bi daleko širu elaboraciju nego što smo je u stanju pružiti na ovome mjestu. Stoga ćemo se ograničiti samo na neke elemente i naznake tog problema, ostavljajući detaljnu elaboraciju za neku drugu prigodu. No prvi nagovještaj krize koja će izbiti, preko kojega se prošlo prilično olako, bila je izborna participacija u novim zemljama članicama EU-a. Stoga ćemo krenuti od izbora za Europski parlament 2004. godine i njegova ishoda, prve karike u lančanoj reakciji sukcesivnih simptoma krize.

2. Kriza europarlamentarnih izbora 2004. godine u tranzicijskim zemljama

Izbori za Europski parlament koji su održani 12. i 13. lipnja izazvali su različite reakcije promatrača i analitičara, posebno onih koji se bave europskim studijima. Rezultati izbora izazvali su u najmanju ruku iznenađenje. Sudeći po euforiji kojom je širom Europe popraćen ulazak deset novih zemalja u EU (osam tranzicijskih, i to: Češka, Mađarska, Poljska, koje su dotad pripadale Višegradskoj skupini, Estonija, Latvija i Litva, koje pripadaju skupini baltičkih zemalja, Slovenija i Slovačka te Cipar i Malta kao mediteranske zemlje), mo-

glo se opravdano pretpostaviti da će i izlazak na izbore za članove Europskog parlamenta definitivno potvrditi tu euforiju i da će te zemlje odigrati, bar u prvo vrijeme, aktivniju ulogu nego zemlje koje su već duže članice Europske unije. Naime kod starih zemalja članica primijećen je – i potvrđen – trend opadanja sudjelovanja glasača u izborima za Europski parlament. Od 1979, kada su prvi put održani izbori za Europski parlament, redovito opada broj glasača u onim zemljama u kojima glasovanje nije obvezno (Rose, 2004; Baimbridge, 2005).

Dosad je održano šest rundi izbora, i to 1979, 1984, 1989, 1994, 1999. i 2004. godine. Na prvim izborima, kada je i institucionaliziran Europski parlament na temelju neposrednih izbora (dotad su u parlamentarnu skupštinu Europske zajednice birani delegati, odnosno izaslanstva nacionalnih parlamenata), odaziv birača bio je najveći. Ako apstrahiramo zemlje kao što su Belgija i Luksemburg, gdje je glasovanje obvezno, onda nam preostaje razmotriti rezultate glasovanja u drugim zemljama “čvrste jezgre” (nazvane i “osnivačka šestorica”): u Francuskoj je 1979. na izbore za Europski parlament izašlo 60,7% glasača, u Njemačkoj 65,7%, u Nizozemskoj 57,8%, dok je u Italiji odaziv bio najveći – čak 85,5% glasača. Zemlje prvog proširenja, one koje su ušle u članstvo EZ-a 1973. godine, pokazale su drukčije rezultate: među njima se jedino Irska mogla svrstati uz bok zemalja čvrste jezgre, sa 63,6% birača koji su izašli na glasovanje. U Danskoj je taj postotak bio znatno niži, 47,1%, dok je u Velikoj Britaniji ta brojka bila još niža, svega 31,6% glasača (Baimbridge, 2005).

Promotrimo li kako su glasovale zemlje, onim redom kojim su u poje-

dinom krugu proširenja ulazile u članstvo, vidjet ćemo da je u zemljama tzv. mediteranskog proširenja, Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu, u njihovu prvom političkom istupu pred Europskim parlamentom, također glasovao velik broj birača: tako je u Grčkoj 1981, kada je ta zemlja ušla u članstvo EU-a, na izbore izašlo 78,6% glasača; u Španjolskoj je 1987. izašlo 68,9% glasača, dok je u Portugalu 1987. izašlo 72,7% glasača. Zemlje takozvanog “neutralnog kruga” proširenja, Austrija, Finska i Švedska, glasovale su neujednačeno: u Austriji se 1996. odazvalo 67,7% glasača, u Finskoj 60,3% glasača, dok je u Švedskoj ta brojka spala na 41,6% glasača. To se tumačilo, kao i u slučaju Velike Britanije, time da je u tim zemljama bilo najviše protivnika ulasku u EU, pa je stoga logična i velika apstinencija birača (Brug i Franklin, 2005).

Ako pogledamo trendove, onda ćemo vidjeti da u svim zemljama, do 2004, postoji trend opadanja sudjelovanja glasača: u Njemačkoj je sa 65,7% glasača 1979. godine taj broj pao na 56,8% na izborima 1984. godine, a 1989. godine skočio je na 62,4% i 60,0% 1994. godine. No taj je skok razumljiv jer je 1989. godina isto tako *annus mirabilis*, godina kada je pao Berlinski zid i kada je širom Europe zavladao euforija zbog pobjede nad komunizmom. Godina 1994. također je bila godina optimizma jer se komunistički svijet definitivno urušio, zajedno s raspadom Jugoslavije, a osim toga to je bila i prva godina nakon stupanja na snagu Maastrichtskog sporazuma, kada je u zemljama članicama, ovog puta Europske unije, a ne više Zajednice, zavladao optimizam potvrđen i deklariranim namjerama tranzicijskih zemalja da se pridruže Uniji (Lord i Harris, 2006). Naravno,

na oscilaciju izborne participacije osim općih i političkih pretpostavki i uvjeta djeluje i sama unutarnja logika funkcioniranja Europskog parlamenta, njegovo jačanje kao jedine institucije s neposrednom izbornom legitimacijom i stalni pritisci za širenjem kompetencija Europskog parlamenta (Pacek, Pop-Eleches i Tucker, 2006). Europski parlament pokazao se, osobito u razdoblju nakon stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora, kao parlament s nedovršenim zakonodavnim kompetencijama i sa sastavom (europarlamentaraca) koji je vršio neprestan pritisak za daljnje proširenje i produbljenje ustavnih, tj. osnivačkih kompetencija.

Maastrichtskim ugovorom uvedena je procedura suodlučivanja, koja je omogućila Europskom parlamentu aktivno sudjelovanje u donošenju pravnih akata Europske unije, zajedno s Vijećem Europske unije, i da kroz proceduru tri kruga čitanja značajno utječe na izmjenu predloženih zakonskih tekstova. Zbog toga je glasovanje za Europski parlament 2004. godine u starim zemljama članicama pokazalo i neke bolje rezultate glede izlaska na izbore, ali začudo, samo u Italiji i Irskoj, dok je u drugim, starim zemljama članicama trend opadanja izlaska građana na izbore za Europski parlament bio potvrđen. Izbori 2004. bili su i u znaku pripreme Europskog parlamenta za novu proceduru, koja se uvodi Europskim ustavom: on naime briše razliku između dotadašnjih četiriju procedura – pristanka (suglasnosti), savjetovanja, suradnje i suodlučivanja u korist uvođenja suodlučivanja u svim pitanjima. Pritom nestaje granica između prvog, drugog i trećeg stupa – prvog, nadnacionalnog i drugog i trećeg, koji su po prirodi interguvermentalni (međuvladinski). Iako se potpisivanje Ustav-

nog ugovora tek očekivalo, bilo je logično predvidjeti da će se najkasnije za dvije godine, koliko u prosjeku traje ratifikacija osnivačkih ugovora u zemljama članicama, u Europskom parlamentu ta nova procedura početi primjenjivati, što znači da je taj novi sastav biran 2004. godine baš onaj sastav europarlamentaraca koji će imati gotovo pune zakonodavne ovlasti i čija će uloga i značenje znatno porasti u odnosu na ostale političke institucije EU-a, ali i u odnosu na zemlje članice EU-a.

Međutim na izborima 2004. godine u starim zemljama članicama manifestirao se još jedan sindrom: kako tvrdi Simon Hix, izbori za europarlamentarce izbori su “drugog reda”. Najvažniji su nacionalni izbori jer je politička klasa u nacionalnim okvirima puno više zainteresirana za njihove ishode (jer tu je riječ o sudjelovanju u distribuciji realne političke moći), dok se izbori za Europski parlament doživljavaju kao “utješna nagrada” za neuspješne političare na nacionalnom planu, ili kao pripravnčki staž za učenje o politici za mlađe stranačke aktiviste, ili pak kao zaslužena nagrada za rashodovane političare, članove nacionalnih vlada, dugogodišnje zastupnike u nacionalnim parlamentima, bivše diplomate, ili, jednostavno, klijente nacionalnih političkih stranaka (Hix, 2003). Taj kombinirani sindrom “parlamenta manjeg značenja” trebao je biti prevladan baš Ustavnim ugovorom i početkom funkcioniranja Europskog parlamenta po novim ovlastima, što se predviđalo od 1. siječnja 2007. godine. Neuspjeh referenduma o ratifikaciji u Francuskoj i Nizozemskoj spriječio je taj kvalitativni skok uloge “naslovnog nositelja legitimacije” u ulogu nositelja legitimacije ne samo po tituli nego i po realnim ovlastima.

Tablica 1. Izlazak na glasovanje za Europski parlament (postotak izbornog tijela)

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
A) zemlje članice "stare jezgre"										
Belgija (obvezatno glasovanje)	91,6	-	92,2	-	90,7	90,7	-	-	90,0	90,8
Luksemburg (obv. glasovanje)	88,9	-	87,0	-	87,4	88,5	-	-	85,8	89,0
Francuska	60,7	-	56,7	-	48,7	52,7	-	-	47,0	42,8
Italija	85,5	-	83,9	-	81,5	74,8	-	-	70,8	73,1
Njemačka	65,7	-	56,7	-	48,7	52,7	-	-	47,0	42,8
Nizozemska	57,8	-	50,5	-	47,2	35,7	-	-	29,9	39,3
B) zemlje I-IV. kruga proširenja										
Velika Britanija	31,6	-	32,6	-	36,2	36,4	-	-	24,0	38,8
Danska	47,1	-	52,3	-	46,1	52,9	-	-	50,4	47,9
Irska	63,6	-	47,6	-	68,3	44,0	-	-	50,5	58,8
Grčka	-	78,6	77,2	-	79,9	71,2	-	-	70,2	63,4
Španjolska	-	-	-	68,9	54,8	59,1	-	-	64,4	45,1
Portugal	-	-	-	71,2	51,1	35,5	-	-	40,4	38,6
Austrija	-	-	-	-	-	-	-	67,7	49,0	42,4
Finska	-	-	-	-	-	-	-	60,3	30,1	39,4
Švedska	-	-	-	-	-	-	41,6	-	38,3	37,8

Izvor: www.europarl.europa.eu

Iz ovog pregleda vidljive su i neke značajnije oscilacije u pojedinim zemljama članicama, ali uglavnom u onima koje su u članstvo EU-a ušle u III. proširenju, kao što su Portugal i Španjolska. Tipičan je primjer Portugala, u kojemu je izlazak na izbore varirao od 71,2% 1987. godine, što se može protumačiti euforijom priključivanja EU-u nakon dugog razdoblja Salazarove i postsalazarske diktature, pa sve do velikog pada 1994. godine, što opet odudara od općeg trenda kod starih zemalja članica. No razlozi za takve oscilacije diktirane su u prvom redu unutarnjim političkim razlozima, a manje razlozima percepcije uloge EU-a ili pak Europskog parlamenta i njegove uloge unutar EU-a.

U tranzicijskim, postkomunističkim zemljama situacija je znatno drukčija. Njihov prvi izlazak na glasovanje za Europski parlament pokazao se iznenađujućim, i to u prvom redu zbog očekivanja gotovo istovjetne razine izlaska na nacionalni referendum, kojim je elektorat nove zemlje članice potvrdio svoju volju za ulaskom u EU. Fenomen visokog ili relativno visokog odaziva na izbore prvi put od prijma u članstvo zakonita je pojava kod starih članica i kod zemalja pristupnica u četiri dosadašnja vala proširenja (1973, 1981, 1986, 1995; ovdje valja napomenuti da su formalno II. i III. val proširenja dio jednog te istog kruga proširenja, tzv. mediteranskog proširenja, karakterističnog za postautoritarne mediteran-

ske zemlje koje su izašle ili iz razdoblja vojne diktature, kao što je to Grčka, ili iz razdoblja fašističke, odnosno postfašističke vladavine, kao što su to Španjolska i Portugal). Dakle očekivao se velik odaziv glasača na prvom izboru zastupnika u Europski parlament, ali to se nije dogodilo. Naprotiv, sudjelovanje glasača bilo je razočaravajuće za vodstvo Europske unije, iznenađujuće za politička vodstva zemalja članica, a nelagodno (*embarassing*) za političke vođe novih zemalja članica. Kao

da je za samo godinu dana elektorat iz razdoblja euforije zapao u razdoblje apatije, indiferentnosti ili nezainteresiranosti (Baimbridge, 2005).

Naime valja ukazati na korelaciju između izlaska glasača na referendumu o članstvu u EU-u, koji su održani u zemljama pristupnicama V. kruga proširenja u razdoblju od 8. ožujka do 20. rujna 2003. godine, i odaziva glasača na glasovanje za Europski parlament 12. i 13. lipnja 2004. Usporedni pregled podataka sam je po sebi vrlo zanimljiv.

Tablica 2. Sudjelovanje glasača na referendumu o članstvu u EU-u i na izborima za Europski parlament 12. i 13. lipnja 2004.

	Datum održanja referenduma	Postotak glasača	Izbori za Europski parlament (postotak glasača)
Cipar*	nije održan	–	71,2
Češka	13-14. lipnja 2003.	55,2	27,9
Estonija	14. rujna 2003.	58,2	27,9
Latvija	20. rujna 2003.	72,8	41,2
Litva	10-11. svibnja 2003.	63,3	48,2
Mađarska	12. travnja 2003.	45,6	38,5
Malta*	8. ožujka 2003.	90,9	82,4
Poljska	7-8. lipnja 2003.	58,9	20,4
Slovačka	16-17. svibnja 2003.	52,2	16,7
Slovenija	23. ožujka 2003.	60,3	28,3

* Obvezno glasovanje

Izvor: www.en.wikipedia.org; www.europarl.europa.eu

Iz navedenih podataka proizlazi da je postotak glasača koji je izašao na izbore za Europski parlament u novim zemljama članicama dramatično ili drastično ispod prosječne razine postotka glasača u starim zemljama članicama. Pitanje koje se nužno postavlja ne samo analitičarima nego u prvom redu političkim elitama starih i novih zemalja članica te akterima europskih inte-

gracijskih procesa moglo bi glasiti ovako: kako to da je trijumf petog kruga proširenja, “big-bang” Europske unije, tako brzo degenerirao u tako velik podbačaj? I, naravno, koji su uzroci takva elektoralnog, a zapravo u cjelini uzimajući političkog podbačaja, koji se može nazvati, ne bez izvjesne ironije, i “političkim pobačajem”. Treće pitanje koje proizlazi iz toga moglo bi glasiti: čija je

zasluga, ili krivnja, što je došlo do takva podbačaja/pobačaja? Je li to zasluža/krivnja nacionalnih političkih elita, europskih političkih elita, nedorečenosti političkog sustava Europske unije, opće nezainteresiranosti za politiku i sudjelovanje u procesu europskog odlučivanja u trenutku kada je postignut glavni cilj, a to je ulazak pojedine tranzicijske zemlje u EU, ostvarujući time bar nominalnu "demokratsku legitimaciju" pridruživanjem "europskoj demokratskoj obitelji"? Logično je da takva pitanja mogu izazvati lančanu reakciju pojedinačnih, posebnih, ali i općih odgovora i reakcija. Na empirijskom planu takav će tijek događaja razviti i stimulirati konkretna istraživanja izborne participacije, tražeći razloge za elektoralnu insuficijenciju u spletu pojedinačnih uzroka, ali i korelacije između tih pojedinačnih indikatora pasivnosti, odnosno apatije, prividne ili stvarne.

Na teorijskom planu takva će situacija biti povod za razmišljanje o općim dosezima, učincima i propustima, promašajima demokracije i demokratske konsolidacije u postkomunističkim zemljama petog proširenja. Stoga će i Ralf Dahrendorf dobiti prigodu da upozori na "krizu demokracije" i na potrebu da se demokracija preispita, redefiniira i da se nastavi potraga za novim, dubljim oblicima demokracije da bi se kriza prevladala, a među relevantnim simptomima te krize upravo je, između ostaloga, i slab odaziv birača na izbore za Europski parlament 2004. (Dahrendorf, 2007). Štoviše, netko će možda biti ponukan da u tim lošim rezultatima vidi i nagovještaj kasnijih događaja, koji su izbili na vidjelo kao "ratifikacijska kriza", ponajprije kao posljedica negativnih ishoda referenduma za ratifikaciju Europskog ustava u Francuskoj

i Nizozemskoj. No da bismo do toga došli, moramo još jednom pažljivo preispitati "izbornu katastrofu" Europskog parlamenta 2004. godine.

3. Izbori za Europski parlament i Eurogap/Eurojaz

Štokholmski Institut za demokraciju i izbornu podršku (IDEA – *Institute for Democracy and Electoral Assistance*) koji se sustavno bavi analizom parlamentarnih izbora, ponudio je instrument za utvrđivanje razlike između glasovanja na nacionalnim izborima i glasovanja za Europski parlament, polazeći od već uočenog trenda opadanja izborne participacije još prije izbora 2004. Taj je instrument Richard Rose, jedan od najznačajnijih istraživača teorije i prakse izbora u modernim demokracijama, nazvao "Eurogap", tj. Eurojaz; po njemu, to je razlika između broja glasača koji je glasovao na nacionalnim izborima i broja koji je glasovao na izborima za Europski parlament (Rose, 2004). Na taj način dobivamo kvantificirani pokazatelj diskrepancije između nacionalnih i europskih izbora, kojim se možemo poslužiti u daljnjim analizama. Međutim Roseov indeks Eurojaz nije dovoljno ilustrativan ako se zadržimo samo na ishodima nacionalnih i europskih izbora. U razmatranje moramo uzeti još jedan značajan podatak, a to je odaziv glasača na referendum o pristupanju u članstvo EU-a. Tada ćemo dobiti kompletnu sliku. Doduše, participacija na referendumu u zemljama I, II, III. i IV. proširenja ne razlikuje se bitno od referendumske participacije u zemljama V. proširenja, ali ćemo na taj način ipak dobiti nekoliko korelacija s različitim varijacijama, koje mogu poslužiti za nešto suptilnije zaključke, ako se u njih upustimo.

Tablica 3. Nove zemlje članice i Eurojaz (Eurogap)

	Najrecentniji nacionalni izbori 2003. (A)	Participacija u pristupnom referendumu 2004. (B)	Izbori za Europski parlament 2004. (C)	Eurojaz 1 (B-A)	Eurojaz 2 (C-A)	Eurojaz 3 (C-B)
Češka	57,9	55,2	27,9	-2,7	-30,0	-27,3
Estonija	58,2	64,1	26,9	5,9	-31,3	-37,2
Latvija	71,2	72,8	41,2	1,6	-30,0	-31,6
Litva	58,6	63,3	48,2	4,7	-10,4	-15,1
Mađarska	70,5	45,6	38,5	-24,9	-32,0	-7,1
Poljska	46,2	58,9	20,4	12,7	-25,8	-38,5
Slovačka	70,1	52,2	16,7	-17,9	-53,4	-35,5
Slovenija	70,1	60,3	28,3	-9,8	-41,8	-32,0

Prilagođeno prema Rose, 2004. i Baimbridge, 2005.

Za nas je ovdje najzanimljiviji pokazatelj pod šifrom “Eurojaz 3”, tj. korelacija između referendumске participacije 2003. i izborne participacije za Europski parlament 2004. Evidentan je jaz između ta dva indikatora, iz čega slijedi pitanje: kako to da su glasači izašli na referendum o pristupanju u tolikom broju, a sljedeće je godine izborna participacija tako drastično opala? Djelomično se može razumjeti činjenica da je referendumska participacija bila rezultat “sudbinske dileme” hoće li se zemlja priključiti Europskoj uniji ili neće, pa je tako referendum poprimio dimenzije hamletovske dileme. U drugom slučaju na djelu bi bio onaj element koji izborni stručnjaci nazivaju “disenchantment”, gubitak iluzija, razočaranje, što je donekle logično u starim zemljama članicama (Dalton, 2007). Niska participacija obrazlaže se, kao i u drugim slučajevima, i drugim razlozima: to su nezadovoljstvo domaćom politikom, nepovjerenje u političke stranke, učestalost domaćih izbora

(koji se najčešće održavaju vikendom!), nepovjerenje u politiku uopće, odnos prema političkoj korupciji uopće itd. (*Elections in the European Union*, 2004). Tome se pridodaju i razlozi “gubitka iluzija” kad su u pitanju institucije i akteri nadnacionalne politike: netransparentnost i neodgovornost institucija EU-a, demokratski deficit EU-a, netransparentnost i složenost procedura odlučivanja, odsutnost strasti “borbe za moć” koja je u EU-u disperzirana, nepostojanje europske javnosti, nedostatak informacija, male ili nikakve implikacije političke igre u europskoj areni u odnosu na nacionalnu političku scenu itd. U svakom slučaju svaki od tih razloga mogao bi biti dovoljan, i sam za sebe, za plauzibilnu konstataciju o svojevrsnom zamoru ili, pravim riječima, krizi demokracije.

Čini mi se da u ovom slučaju valja dodati još jedan element za procjenu: samim činom ulaska u EU nove zemlje članice, one koje se nazivaju tranzicijske i postkomunističke, “odradile” su

zadaću i stekle legitimaciju demokratskih zemalja. U trenutku kada je to postignuto, razlozi domaće politike, a to će reći neprovedene ili nedovoljno dobro provedene tranzicije, izlaze na površinu i elektorat svojim izlaskom na glasanje za EP zapravo pokazuje kako doživljava sve te promjene u svojoj zemlji: kao nedovoljno demokratske, jer drugi pokazatelji kazuju o kvaliteti demokracije i jačanju oblika patološke demokracije, od demagogije (populizma), manipulacije, korupcije i paranoje do nasilja u tim društvima. O tome svjedoče mnoge analize demokratskog indeksa, odnosno indeksa kvalitete demokracije, od onih koje izrađuje IDEA do *Freedom Housea*, koji vodi možda najkompletnije istraživanje o napretku kvalitete demokracije u tranzicijskim zemljama (Goehring, 2006).

Tome valja pridodati još jedan podatak: euroskeptik Jens-Peter Bonde, danski zastupnik u Europskom parlamentu, na svom *web-siteu* ironično komentira podatak da je kvaliteta europarlamentaraca vrlo niska. S jedne strane kao da se radi o "restlovima", čime se potvrđuje teza o europskim izborima kao *second-rate elections*; međutim tome podatku, koji je diskutabilan u većoj ili manjoj mjeri, valja pridodati i onaj da je među 732 člana Europskog parlamenta 2004. izabrano i 114 zastupnika koji su se našli u konfliktu interesa, korupcijskim skandalima, pravosudnim istragama zbog zloraba političke funkcije i najobičnijeg kriminala i sl. (Bonde, 2005).

Ti se podaci najvjerojatnije ne razlikuju od sličnih "slučajeva" u nacionalnim parlamentima (među njima ima mnogo onih koji nisu sankcionirani pravosudnom odlukom, nego su samo osuđeni ili prokazani u političkoj jav-

nosti), ali taj je podatak indikativan za opći zaključak o kvaliteti međunarodne političke klase u postkomunističkom razdoblju jer je to rekord postignut, kako tvrde euroskeptici, od samog početka djelovanja Europskog parlamenta do dana današnjeg.

Treći element ocjene da je "nešto trulo" u naddržavi Europskoj jest činjenica da su europarlamentarci izglasani na nacionalnim listama, a da pritom u pravilu nisu izlazili sa svojim "europskim programom", tj. s artikuliranim stavom o europskoj integraciji uopće, o funkcioniranju europskih institucija i procesa, demokratskom deficitu i sl. Naprotiv, zahvaljujući izborima u novim zemljama članicama porastao je broj aktivnih euroskeptika u Europskom parlamentu, a naknadnim izborima održanim 20. svibnja 2007. u Bugarskoj, kada su u EP ušla i tri zastupnika eurofobične stranke Nacionalna unija Atak, konačno se u EP-u mogla formirati politička skupina pod nazivom "Identitet, tradicija, suverenost". Ta skupina sada broji 21 člana, a zajedno s Unijom za Europu nacija s 44 zastupnika i skupinom "Neovisnost i demokracija", koja broji 23 zastupnika, uz polovicu od 14 neovisnih zastupnika izvan skupina, obuhvaća čak 102 zastupnika. Euroskeptičan stav često dijeli i ekstremna ljevica, zastupnici skupine "Europska ujedinjena ljevica – Nordijska ljevica", pa je ravnoteža u Europskom parlamentu definitivno narušena tako velikom skupinom koja kontestira same temelje EU-a i predstavlja veliku skupinu koja može djelovati destruktivno u radu samih europskih institucija. Budući da se nakon usvajanja Ugovora o Europskom ustavu ili njegove sažete preinake ipak očekuje veća odgovornost i aktivnost Europskog parlamenta u pro-

cesu suodlučivanja, može se pretpostaviti da će i formiranje koalicija u EP-u u takvim uvjetima žestoke konfrontacije znatno pridonijeti blokadi zakonodavne procedure ili usporavanju rada, što će, opet, pridonijeti nezadovoljstvu europskih glasača. Iz takva *circulus viti-osus* više neće biti lako izaći.

Last, but not least, tu je još jedan pokazatelj: postotak žena među europskim parlamentarcima. I tu su nove zemlje članice podbacile: nasuprot emancipiranim zemljama konsolidirane demokracije gdje je udio žena visok (primjerice tri zemlje s najvišim postotkom žena su Švedska s čak 57,9% zastupnica u EP-u; Francuska s 48,6% i Nizozemska s 44,4%), nove zemlje članice nisu se proslavile senzibilitetom za sudjelovanje žena u javnim stvarima. Tako su na začelju Latvija s 22,2% zastupnica, Češka s 20,8% i Poljska sa samo 13% zastupnica u Europskom parlamentu (Corbett, Jacobs i Shackleton, 2005).

Mogli bismo stoga zaključiti zajedno s Richardom Roseom: "Kada je 25 zemalja glasovalo da bi izabralo svoje predstavnike u Europski parlament 13. lipnja 2004, bio je to najveći demokratski događaj u europskoj povijesti. S prosječnom izbornom participacijom od 45,5% za cijelu Uniju izbori za Europski parlament bili su veliko razočaranje i za pobjednike i za gubitnike, riječju, veliko razočaranje za demokraciju" (Rose, 2005).

4. Ratifikacijski referendumi u Francuskoj i Nizozemskoj: drugi simptom krize demokracije

Referendum za ratifikaciju Europskog ustava održan je u Francuskoj 29. svibnja 2005. Participacija glasača bila je relativno visoka – 69%, unatoč alarmantnim predviđanjima da će odaziv

glasaa biti manji od 50%. Međutim dogodilo se ono što su najcrnji pesimisti i predviđali: 55% glasača koji su izašli na referendum glasovalo je protiv *Zakona o ratifikaciji ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Europu*, kako je glasilo referendumsko pitanje: jeste li za ili protiv tog Zakona?. Francuska je bila prva zemlja koja je odbacila, referendumom, novi europski ustavni ugovor. Prije toga referendum je održan u Španjolskoj, u veljači iste godine, gdje je na glasovanje izašlo relativno malo glasača – svega 42%, ali je zato pozitivno glasovalo čak 77% glasača. Francuska nije bila dužna provesti referendum: dugo su se lomila koplja između legalista, pristaša ratifikacije u Nacionalnoj skupštini i "populista" – onih koji su zahtijevali referendum. Među njima su bili, *en bloc*, pripadnici euroskeptične desnice predvođeni Le Penovom Nacionalnom frontom, ali i mnogi članovi Socijalističke stranke. Na kraju je prevladao stav predsjednika Chiraca koji je u referendumu, sasvim pogrešno, vidio šansu i za podršku vlastitoj politici čiji je ugled bio prilično poljuljan raznim skandalima, socijalnim napetostima, korupcijom političke klase i nesposobnošću političara desnog centra za vođenje države. Chirac je očito donio pogrešnu procjenu: kalkulirao je da bi ga pozitivan ishod referenduma ojačao na unutarnjem, ali i vanjskom planu. Na taj bi način dostojno obilježio i kraj svog mandata, posljednje dvije godine "Chiracove epohe". Na Chiracovu odluku utjecala je i odluka većine zemalja članica EU-a da organiziraju referendum iako to nisu bile obvezne po svome ustavu (Clergerie, 2004).

Referendum je trebao biti održan 4. ožujka 2005, ali je odgođen u posljednji čas jer je francuski Državni savjet pri-

govorio da prethodno valja promijeniti francuski Ustav s obzirom na to da je on inkompatibilan s novim Europskim ustavom, što je i učinjeno 28. veljače 2005. U posljednjih nekoliko mjeseci prije referendumu došlo je do dramatičnog obrata u Socijalističkoj stranci. Došlo je do rascjepa u samom vodstvu stranke između predsjednika François Hollandea i njegova zamjenika Laurenta Fabiusa. Iako se "unutarnja oporba" predvođena Fabiusom deklarirala europsističkom, glavni su prigovori novom ugovoru, odnosno Europskom ustavu pronađeni u nedostatku demokratske odgovornosti i nedovoljno prevladanom demokratskom deficitu Europske unije. Po tome je negacionistička frakcija uhvaćena u vlastitu zamku intranzigentnosti, tj. svojim je radikalnim stavom dovela u pitanje i same temelje demokratičnosti Europske unije jer je Europski ustav u većini zemalja članica ipak doživljen kao mali, ali ipak konzistentan korak naprijed u uspostavi demokratske legitimacije Europske unije i kao doprinos smanjenju demokratskog deficita EU-a (Sarre, 2005).

O tome bi mogli svjedočiti, prvo, sama činjenica da tim Ustavom Europska unija stječe pravnu osobnost; drugo, da se ukida podjela EU-a na tri stupa, jedan nadnacionalni i dva intergovernmentalna i da se o svim javnim politikama sada odlučuje po načelima "Monnetove metode", tj. nadnacionalnim odlučivanjem; treće, da su u Ustav uvedeni novi demokratski korektivi, kao što je povećanje participativne dimenzije demokracije u EU-u (mogućnost direktne inicijative građana prikupljenim potpisima milijun građana EU-a); četvrto, da je ukinuto glasanje kvalificiranom većinom (QMV – *Quality Majority Voting*) i umjesto toga

uvedeno glasanje na temelju 55-postotne većine zemalja članica uz uvjet podrške 65% stanovništva cijele Unije, što je znatno povećalo ulogu malih zemalja u odlučivanju u EU-u itd.

Drugi prigovor negacionističke fronte, predvođene Fabiusom, bila je percepcija opasnosti od Europskog ustava za dostignuća ostvarena izgradnjom "Europskoga socijalnog modela": Europski je ustav, po njemu, definitivna pobjeda neoliberalnog modela, koji uništava socijalnu koheziju i solidarnost i umjesto toga afirmira predatorski kapitalizam koji znači popuštanje pred globalizacijom i pred SAD-om, a ne izgradnju modela suprotstavljanja razornom djelovanju nekontrolirane globalizacije uz bujanje divljeg, ničim sputanog tržišta. Unutarnji sukobi među socijalističkim prvacima i članstvom razriješeni su glasanjem svih članova Socijalističke stranke. Od 127.027 registriranih članova PS-a na glasanje o podršci Ustavu izašlo je 79% članova, a za Ustav je glasovalo 59% glasača. Prevagnulo je objašnjenje da je unosenjem kompletnog teksta Europske povelje o pravima iz Nice u Ustav EU-a stvorena pretpostavka za davanje "socijalnih jamstava" građanima EU-a. U pomoć onom dijelu socijalista koji su se opredijelili za "da" pri-tekao je, na iznenađenje francuske javnosti, i sâm predsjednik Chirac, koji je branio Europski ustav kao moguću barijeru protiv neoliberalnih ekonomskih politika, za koje se i sam zalagao – u unutarpolitičkom diskursu (Padoa Schioppa, 2005).

Na kraju, protivljenja Europskom ustavu u Francuskoj mogla su se podijeliti u dvije skupine: na ljevici je glavni prigovor bio da Europski ustav uvodi neoliberalni ekonomski model. Osim

dijela socijalista tome su se stavu priklonili i dijelovi Stranke zelenih, Komunistička partija i druge krajnje lijeve stranke, poput Trockističke komunističke revolucionarne lige, ali i sindikati poput CGT-a, *Confederation Générale de Travail*. Uz prigovor o trijumfu neoliberalizma – Europskom ustavu kao “neokapitalističkoj povelji za 21. stoljeće”, ti su ustavokritičari (nasuprot ustavobraniteljima) isticali prigovore i direktivi EU-a o servisima na unutarnjem tržištu, poznatijoj kao Bolkensteinova direktiva. Nasuprot njima na desnici je uz Le Penovu Nacionalnu frontu došlo i do podjele među degolistima, pridružili su im se pripadnici Pokreta za Francusku (*Movement pour la France*), uglavnom sa stajališta da će novi Europski ustav značiti dominaciju nadnacionalne vlasti i bitno suženje francuske suverenosti. Osim tog razloga na desnicu je značajno utjecalo i eventualno priključivanje Turske Europskoj uniji, čemu se protivila većina francuskog stanovništva.

U posljednji trenutak francuska je vlada lansirala veliku propagandnu kampanju u korist Europskog ustava, koja je uključivala i tiskanje svih članaka Europskog ustava na papirnatim servijetama u francuskim restoranima, ali ni to nije moglo pomoći. Najviše bi pomoglo, kako je to zaključio Jeremy Rifkin, da je Chirac u slučaju pobjede glasača “za” najavio svoju ostavku. To bi bilo sasvim u skladu s popularnošću francuskog predsjednika i njegove vlade, umjesto da uvjerava glasače da će eventualno “ne” oslabiti francusku poziciju u Europi i prema SAD-u (Val, 2005).

Epilog neuspjeha francuskog referenduma proširio se poput cunamija Francuskom i Europom. Premijer Raf-

arin, nepopularni Chiracov poslušnik, morao je dati ostavku, pa je Chirac u vladu kooptirao Nicolasa Sarkozyja na mjesto ministra unutarnjih poslova, što je pridonijelo njegovoj popularnosti, a zacijelo i izboru za predsjednika 2007. godine, na valu njegova obećanja da ni u kojem slučaju neće prihvatiti Europski ustav ako se o njemu ne povede nova runda razgovora, a sam se Ustav bitno ne promijeni, zapravo okljaštri.

Razlozi koje su francuski glasači naveli za svoj negativni stav prema Ustavu mogu se podijeliti na *endogene* – one koji su izazvani unutarnjom francuskom politikom i stanjem francuske demokracije danas, i na *egzogene* – one koji su izazvani percepcijom Europske unije, Europe, daljnjeg proširenja EU-a i svjetske politike. No najbizarniji je podatak percepcija francuskih glasača “neracionalnog trošenja” proračuna EU-a na briselsku birokraciju, na javnu upravu EU-a. Čak 65% francuskih glasača bilo je uvjeren da na troškove administracije EU-a ide više od 50% proračuna EU-a, dok je prava brojka – svega 5%. Naprotiv, najveći dio proračuna, oko 55%, ide na financiranje ZPP-a – Zajedničke poljoprivredne politike, iz koje je dosad najviše profitirala jedna zemlja – upravo Francuska. Taj podatak dovoljno ukazuje na nedostatak informacija, neznanje i konfuziju glasača, po čemu je to glasovanje zaslužilo naziv “impresionističkog referenduma”. Naime kao da je proizašao iz tradicije francuskog impresionističkog slikarstva, pa se po njoj modelirala i francuska politika.

U Nizozemskoj je referendum o Europskom ustavu održan svega tri dana nakon francuskog, tj. 1. lipnja 2005. To je bio prvi referendum u Nizozemskoj nakon dvije stotine godina i nije bio

Tablica 4. Razlozi za glasovanje “ne” na francuskom referendumu za Europski ustav 2005.

Endogeni razlozi	Egzogeni razlozi
Nepoznavanje Europskog ustava (neinformiranost)	Europski ustav kao trijumf neoliberalnog kapitalizma i ugrožavanje europskog socijalnog modela
Nezadovoljstvo Chiracovom politikom	Netransparentnost i glomaznost Europskog ustava
Nezadovoljstvo Raffarinovom vladom	Demokratski deficit, odnosno nedemokracičnost EU-a
Nezadovoljstvo skupoćom izazvanom uvođenjem eura	Preveliki troškovi iz proračuna EU-a za financiranje administracije EU-a
Rastuća ksenofobija u Francuskoj	Prevelike federalističke ovlasti EU-a
Rastući nacionalizam u Francuskoj	Nezadovoljstvo V. proširenjem EU-a
Jačanje ekstremne desnice i porast autoritarizma	Nezadovoljstvo mogućim članstvom Turske u EU-u
Nepovjerenje u politiku uopće	Nezadovoljstvo direktivom EU-a o servisima
Nezadovoljstvo političkom korupcijom	Strah od jeftine radne snage iz Istočne Europe
Nezadovoljstvo ugroženošću francuske kulture	Nezadovoljstvo prijenosom suverenosti na EU

obvezujući. Unatoč negativnom ishodu vlada je mogla nastaviti ratifikaciju u parlamentu. No ona se obvezala i preuzela političku obvezu da će u slučaju izborne participacije veće od 30% poštovati rezultate izjašnjenja građana. Na referendum je izašlo 63,3% glasača, a čak 61% glasača glasovalo je protiv ratifikacije Europskog ustava (Whitlockj, 2005).

Do ishoda francuskog referenduma europska je javnost malo pozornosti pridavala nizozemskom referendumu. Protivnici ratifikacije su u političkoj kampanji prije referenduma unaprijed povezivali francuske rezultate s mogućim ishodom referenduma u Nizozemskoj. I doista, kada je ratifikacija Eu-

ropskog ustava odbijena u Francuskoj, dogodio se sindrom lančane reakcije ili takozvani domino-efekt. Centristička vlada premijera Balkanendea organizirala je mnogo bolju kampanju nego što je to učinila francuska vlada, ali je efekt bio obrnut. Najjači pobornici glasovanja protiv bili su, u ovom slučaju, članovi Socijalističke stranke koja je prikupila tek 6% glasova na posljednjim parlamentarnim izborima, kojima se pridružila Kršćanska unija, Lista Pima Fortuyna, Skupina Wilders i Reformirana politička stranka. Međutim jaka izborna kampanja u prilog Europskom ustavu sama je pridonijela negativnom ishodu, prema mišljenju mnogih analitičara, zbog pretjerane uporabe zastra-

šujućih simbola i prijetnji. Primjerice, nacionalna televizija planirala je u sklopu kampanje emitirati i dvije emisije u kojima je glasovanje protiv Europskog ustava povezivala s duhom holokausta i Srebrenice, što se negativno reperkutiralo na gledatelje. Umjesto da izazove pozitivan efekt, izazvalo je, prema ocjenama istraživača javnog mnijenja, sasvim obrnut učinak (Du Hond, 2005).

I u Nizozemskoj su razlozi za glasovanje protiv ratifikacije Europskog ustava različiti: većina razloga i nije bila striktno povezana sa samim tekstom Europskog ustava. Čak 30% glasača iskoristilo je glasovanje na referendumu, prema De Hondu, da bi demonstriralo svoje nezadovoljstvo vladom, umjesto da se ograniče na tekst Europskog ustava i njegove eventualne implikacije. Slično kao i u Francuskoj i u Nizozemskoj se vlada premijera Jana Petera Balkanendea nalazila u trenutačnim poteškoćama i prolazila kroz razdoblje nepopularnosti zbog pritiska za smanjenje javne potrošnje, a nemalu ulogu odigralo je i razočaranje političkom elitom zemlje (Du Hond, 2005). No za razliku od Francuske među egzogenim faktorima na prvom je mjestu bio strah od ulaska Turske u EU. Posljednja trećina, oko 30% glasača, navela je glasovanje protiv Europskog ustava kao oblik osвете političkom *establishmentu* zato što je promicao europsku integraciju na način da je raspravu zadržao u okviru stranačkog i parlamentarnog diskursa, a zapostavio direktno izjašnjavanje građana o bitnim pitanjima europske politike.

Iz toga se već vidi različita struktura glasača u Francuskoj i Nizozemskoj i utjecaj "lokalnog kolorita" na stavove glasača i njihovu motivaciju. Što se tiče samog Europskog ustava, čak je

48% glasača smatralo da je novi Europski ustav gori od postojećih osnivačkih ugovora EU-a, dok je 44% njih kao glavni razlog navelo pad utjecaja Nizozemske u EU-u, što se smanjivalo sa svakim novim proširenjem, a što je s najnovijim, V. proširenjem, definitivno potvrđeno. Na kraju, među razlozima za odbijanje Europskog ustava našli su se i takvi razlozi kao što je strah od stranaca i jeftine radne snage iako je zemlja izrazito imigracijska po potrebi za radnom snagom, strah od moguće europske korekcije sloboda i eventualnog ograničenja uporabe lakih droga, strah od ograničavanja homoseksualnih brakova, a na kraju i nezadovoljstvo visokim davanjima Nizozemske u fondove EU-a jer je Nizozemska po udjelu kontribucija iz BDP-a najveći kontribuent EU-a.

U oba slučaja pokazalo se da građani znaju malo ili ne znaju gotovo ništa o samom tekstu Europskog ustava, koji su politički vođe zemalja članica u Rimu 29. listopada 2004, kada su stavljali svoje potpise na njega, nazvali nova *Magna Charta* Europe. Endogeni razlozi, povezani s egzogenim, uputili su na činjenicu da demokracija u Europi doista postoji po starom Duvergerovu receptu: pet minuta glasovanja svake četiri godine, a između toga – praznina. I Francuska i Nizozemska u međuvremenu su, od šezdesetih godina kada je o tome Maurice Duverger pisao (*Demokracija bez naroda*, 1967), razvile višerazinsko glasovanje za lokalne i regionalne izbore i pokušale razviti neke oblike neposredne demokracije. Dok je Francuska ostala privržena modelu etatiističke demokracije, Nizozemska je ipak napredovala prema modelu demokratskog korporativizma (Hancock, 2002). No ipak, i u tim klasičnim kon-

solidiranim demokratskim zemljama stare Europe dominira zajednički fenomen koji se javlja i u EU-u i u novim zemljama članicama, a to je demokratski deficit.

5. Demokratski deficit Europske unije

Demokratski deficit prvi je put spomenut u tzv. Vedelovu izvješću Europskoj komisiji 1972. godine. Promjene u ovlastima nadnacionalnih institucija tadašnje Europske zajednice i perspektiva neposrednog biranja članova Europskog parlamenta, inače provedena tek 1979. godine, stavile su na dnevni red pitanje odnosa između nacionalnih parlamenata zemalja članica i predloženog Europskog parlamenta na novim osnovama, koji će postati jedinom institucijom EZ-a biranom na neposrednim izborima, među svim građanima zemalja članica. Proširenje ovlasti Europske komisije dovelo je do krize povjerenja u institucije EZ-a u nacionalnim parlamentima, koji su se potužili da gube svoje ovlasti *de jure* i *de facto*. Logika jednoga demokratskog sustava zahtijeva da se gubitak parlamentarnih ovlasti na nacionalnoj razini kompenzira na europskoj razini, kaže se u Vedelovu Izvješću i zaključuje se da stoga budući Europski parlament mora novim osnivačkim ugovorom dobiti i punu zakonodavnu ovlast, da Komisija mora biti u većoj mjeri odgovorna Europskom parlamentu, a Europski parlament mora biti tješnje povezan s nacionalnim parlamentima. To međutim nije postignuto ni Ugovorom o Europskoj uniji (iz Maastrichta) 1992. godine, kada je uspostavljen politički sustav EU-a kao političke zajednice *sui generis*: ni tada Europski parlament nije dobio punu zakonodavnu ovlast, nego

jedino Europskim ustavom parlament bar donekle stječe "puniju zakonodavnu ovlast". S jedne strane javnost je tražila demokratsku legitimaciju Europskog parlamenta, ali su zemlje članice, u ovom slučaju njihove političke elite, bile suzdržane i oprezne u težnji da im se procesi integracije ne otmu iz ruku i ne izmaknu kontroli.

Demokratski se deficit tijekom devedesetih proširio, kao politički koncept, i na kritiku netransparentnosti i zatvorenosti drugih institucija političkog sustava EU-a, posebno Komisije i Vijeća ministara. Doista, Vijeće ministara (odnosno Vijeće EU-a) čine ministri zemalja članica, a i kada odlučuje o legislativnoj agendi, radi iza zatvorenih vrata. Ne postoji parlamentarna kontrola Vijeća, a pregovori se vode među diplomatima u COREPER-u (Odboru stalnih predstavnika zemalja članica u Bruxellesu), često u zadnji čas, i zaključuju se kompromisom koji se tek naknadno otkriva javnosti. Drugi je element demokratskog deficita nemogućnost nacionalnih parlamenata da obnavljaju nadzor nad svojim ministrima u Vijeću EU-a i da u skladu s mandatom dobivenim na izborima pokušaju i sami pokrenuti neku inicijativu, koje su inače monopol nacionalnih egzekutiva kao aktera u procesu donošenja odluka u EU-u. Treće, još uvijek postoje sfere javnih politika u kojima se ne primjenjuje postupak suodlučivanja koji zahtijeva tri čitanja u Europskom parlamentu i omogućuje velik, ali ipak ne presudan utjecaj europarlamentaraca na donošenje odluka koje bi trebale biti donesene deliberativnom metodom. Četvrto, članove Europske komisije još uvijek određuju nacionalne egzekutive, a ne biraju se neposredno iz redova Europskog parlamenta. Odlu-

čujuću riječ u imenovanju Europske komisije ima Vijeće ministara, čak i Europsko vijeće, *summit* EU-a, kada dođe do blokade u Vijeću EU-a.

Kritičari koji ističu demokratski deficit kao limitativni faktor razvoja EU-a navode da je zakonodavna inicijativa još uvijek u redovima Europske komisije, dapače u rukama briselske administracije. Kritičari demokratske legitimacije EU-a, koji drže da je EU legitimirana samo dogovorom nacionalnih egzekutiva i stoga nereprezentativna, ističu tri područja, odnosno tri razine demokratske odgovornosti: prva je odgovornost kakva priliči reprezentativnoj (predstavničkoj) demokraciji, a koje nema u dovoljnoj mjeri u EU-u jer ni Europski parlament ni nacionalni parlamenti ne mogu pokretati inicijativu na zakonodavnom planu, mimo Vijeća EU-a i Europske komisije; druga je odgovornost koja priliči participativnoj demokraciji, koja podrazumijeva pluralističku reprezentaciju interesa građana u EU-u, veću involviranost građana i civilnog društva na razini EU-a, ali i na razini zemalja članica; treća je odgovornost kakva priliči deliberativnoj demokraciji, raspravi o javnim stvarima EU-a među samim građanima EU-a. Može se primijetiti da je od svih razina demokracije deliberativna možda i najbolje zastupljena, ali tek u institucijama EU-a koje djeluju u sendviču – a to je Komisija i njezinih oko 3000 odbora, u pomoćnim tijelima Europskog parlamenta, kao što su Ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija, te na raznim hijerarhijskim razinama unutar glavnih uprava administracije EU-a (Moravcsik, 2002).

Ustavni ugovor izašao je u susret zahtjevima za smanjenje demokratskog deficita: u potpisanom, ali nera-

tificiranom Ustavu priznaje se taj katalog indikatora demokratskog deficita koji je proizašao iz teorijske i praktične rasprave unutar zemalja članica i institucija EU-a. Da je ratificiran, Ustav bi unio znatne korekcije i značajno smanjio demokratski deficit:

prvo, Ustavom je proširen postupak suodlučivanja na sva područja javnih politika. To bi omogućilo Parlamentu da doista postane ravnopravan partner s Vijećem EU-a na svim razinama odlučivanja; jedini je kompromis učinjen što Vijeće EU-a nije, kako je to na Konvenciji predloženo, svedeno na drugi dom EP-a, na svojevrsan “Senat nacija”, kako je to bilo predlagano i u federalističkim prijedlozima (npr. “Prodijeva mreža” – projekt Romana Prodijski koji dosljedno izvodi Spinellijeve ideje eurofederalizma, ali je odbačen);

drugo, Vijeće EU-a Ustavom se obvezuje da svoje odluke više neće donositi iza zatvorenih vrata, nego da će svi postupci donošenja odluka postati javni i transparentni. To je velik udarac za nacionalne elite: na nacionalnom planu *arcana imperii* (tajni postupci vladanja) toleriraju se – vlade obično zasjedaju iza zatvorenih vrata, a javnost se obavješćuje *post festum* konferencijama za tisak. Sada bi i taj posljednji bastion *arcana imperii* na europskom planu pao;

treće, nacionalni parlamenti uključili bi se u proces zakonodavne inicijative, bili bi informirani o svim agendama i namjerama kako bi mogli svojim ministrima u Vijeću EU-a dati precizan mandat, a i sami proširiti konzultativnu proceduru radi upućivanja inicijativa “prema gore”. To je tim važnije što će se nakon stupanja na snagu Europskog ustava 80% javnih politika određivati na nadnacionalnoj razini;

četvrto, Europska unija stekla bi status pravne osobe, a supsidijarnost bi postala glavno načelo piramidalne organizacije EU-a;

peto, Ustavom se uvodi i pravo inicijative građana, odnosno participacije građana obvezujući Europsku komisiju i parlament da razmotre svaki prijedlog koji ima potporu i potpise milijun građana Europske unije.

Kada se uzmu u obzir kritike demokratskog deficita, onda je samorazumljivo što se Ustav može kritizirati eventualno sa stajališta brojnih kompromisa koji su učinjeni, ali se mora honorirati napor da se prevlada demokratski deficit. Očito su i građani i javnost starih zemalja članica bili neobaviješteni o tome da Ustav ograničava demokratski deficit; moglo bi se prigovoriti što to nije učinjeno dosljednije, ali valja uvažiti i činjenicu da je Ustav proizašao iz dugih i mučnih pregovora, a da je rezultat ipak bio stanoviti napredak u odnosu na postojeće stanje. Zato je odbacivanje Ustava u ime kritike demokratskog deficita, bilo od strane građana za koje bi se, uvjetno, mogla uvažiti presumpcija nedovoljne informiranosti bilo od strane elita kojima je to prevelik zalogaj i preveliko ugrožavanje njihove privilegirane pozicije u sadašnjem sustavu političkog odlučivanja, ozbiljan simptom krize demokracije, u prvom redu u zemljama stare demokracije (Inanc i Ozler, 2007).

Međutim valja uzeti u obzir da odgovor na dileme demokratskog deficita ne mogu biti jednoznačne: euroskeptici će inzistirati na tome da ne postoji europski *demos*, pa prema tome i sama izgradnja jedne demokratske političke zajednice *sui generis* mora nužno ostati "nedovršena". Eurorealisti će inzistirati na jačanju nacionalnih parlame-

nata i njihova utjecaja, čime će jačati konfederalne elemente EU-a svodeći Europsku komisiju na neku vrstu tajništva nacionalnih parlamenata. Federalisti će, na drugoj strani, težiti uspostavi genuine parlamentarne demokracije u kojoj će zakonodavna inicijativa biti u rukama Europskog parlamenta, Vijeće EU-a svedeno na senat ili drugi dom parlamenta, a utjecaj zemalja članica kroz njihove nacionalne elite sveden na minimum.

6. Kriza demokracije u Europi: demokracija *simpliciter*, demokratska vlada, demokratsko društvo

U hvaljenoj knjizi pod nazivom *Demokracija u Europi*, tokvilovac Larry Siedentop daje svoj doprinos anamnezi krize demokracije u Europi, znatno prije negoli je ta kriza izbila u punom obimu. Njegov rad datira iz 2000. godine i predstavlja svođenje računa tranzicije u novim europskim demokracijama i svođenje računa pobjede demokracije nad nedemokracijom u cijeloj Europi. Bilanca nije previše utješna. Siedentop razlikuje tri vrste apela, odnosno tri vrsta oblika privlačnosti demokracije u suvremenom svijetu. To su:

1. demokracija *simpliciter* (jednostavno demokracija)
2. demokratska vlada
3. demokratsko društvo

Demokracija simpliciter oblik je privlačnosti demokracije koji se koristi u negativnom vidu: uspostaviti demokraciju *simpliciter* znači u prvom redu odbaciti neki oblik opresije ili opresora, bez obzira na to radi li se o nekoj privilegiranoj klasi, autokratskoj stranci ili kolonijalnoj sili (Siedentop, 2000). *Demokracija simpliciter* ima svoju pri-

vlačnost u odnosu na ne-demokraciju i stoga je ona u prvom redu vodič za prošlost prije negoli vodič za budućnost. Riječ je o negativnoj privlačnosti, o težnji za prevladavanjem svih oblika nedemokratičnosti, pa je stoga puka uspostava višestranačkog pluralizma golem napredak prema stanju nedemokracije. Ali takav negativan pojam demokracije, kao čista suprotnost nedemokraciji, ne daje nikakvu indiciju za konstrukciju budućeg društva ili demokratskog sustava vladavine. Egzaltacija pobjede nad nedemokracijom bit je tog oblika privlačnosti. U suvremenim uvjetima *demokracija simpliciter* jest stanje uspostavljeno nakon pada komunizma, nakon pobjede nad nedemokracijom u zemljama Istočne Europe. Budući da je to reduktivna slika demokracije, ona funkcionira samo retroaktivno, u usporedbi s prošlošću, kao znak postignutog napretka u rušenju starog, ali ne još u izgradnji novoga.

Demokratska vlast oblik je privlačnosti demokracije kao oblika uspostave demokratskih mehanizama vlasti, a ne samo pukoga višestranačkog pluralizma. To znači uspostavu legitimne i transparentne vlasti, ali i zadržavanje na modelu reprezentativne demokracije, bez ekspanzije pojma demokracije na nova područja društvenog života. Oblik takve demokracije iscrpljuje se u dilemama je li vlast dovoljno demokratska, je li korumpirana ili nije, funkcionira li transparentno i odgovorno, ali dilema demokracije – vlast naroda, odnosno građana uvijek ostaje ograničena samo na sfere vlasti, dakle na institucije i aktere državne vlasti. Takvo je stanje u većini demokratskih država Zapadne Europe, u zemljama stare demokracije, poglavito u onima u kojima

se ne razvijaju novi oblici konsocijacije ili korporativnog modela politike.

Treći model privlačnosti demokracije jest koncept *demokratskog društva*. U okviru tog modela težište diskursa više nije na vladanju (*government*), nego na upravljanju (*governance*), a diskurs demokratskog društva ne temelji se na skupini, nego na pojedincu. To znači da je centar demokratskog društva pojedinac kao nositelj individualnih prava, kao pripadnik civilnog društva, čija je inicijativa determinatna za funkcioniranje društva, a ne inicijativa institucija, stranaka, političkih aktera *sensu stricto*. Koncept demokratskog društva uključuje, po Siedentopu, cijelu lepezu demokratskih podsustava, odnosno aspekata demokracije. Osim reprezentativne demokracije koncept demokratskog društva uključuje i oblike neposredne, participativne, interesne i deliberativne demokracije. Vlada više ne vlada autoritetom, nego konsenzualnom legitimacijom, konsenzusom koji se temelji na aktivnoj uključenosti svakog člana civilnog društva u procese upravljanja društvom.

I dok je prvi "oblik privlačnosti" karakterističan za zemlje Istočne Europe, drugi je oblik privlačnosti dominantan u većini zemalja stare jezgre. Treći model demokratske privlačnosti tek je u zamecima u najrazvijenijim društvima kao što su skandinavske zemlje, ali i Europska unija. No zemlje u kojima dominira prvi i drugi oblik privlačnosti demokracije vezane su uz reduktivno poimanje demokracije, pa tako nastoje da i Europska unija bude modelirana u skladu s prevalentnim poimanjem demokracije u njihovoj zemlji ili skupini zemalja. Zato je rasprava o demokraciji u Europi smisljena samo ako se pokuša izgraditi demokratsko

društvo i nov model političkog upravljanja (*governance*). Po Siedentopu, prebrza integracija zemalja prve, druge i treće skupine može generirati krizu demokracije uopće, a to je upravo ono što se događa danas. Naravno, Siedentopova teorija i sama je reduktivna, ali može poslužiti kao poticaj za razmišljanje o krizi demokracije u Europi i za njezino prevladavanje. Implikacija Siedentopova pristupa leži u zaključku da proces izgradnje demokracije u Europi treba diferencirati i da je Europska unija prebrzo donijela odluku da se proširi na zemlje s još uvijek nekonolidiranom demokracijom. S jedne strane te su zemlje potencijalno opasne jer unose u Europsku uniju svoju nestabilnost i krhkost svojih demokratskih institucija, a s druge strane mogu pridonijeti usporavanju zajedničkih odluka i jedinstvenih politika u pojedinim slučajevima. Slučaj poljske blokade dogovora EU-a s Rusijom te poljski veto na promjenu sustava glasovanja utvrđenog u Nici, iako je Poljska potpisala Osnivački ugovor o uspostavljanju Ustava za Europu, najbolje potvrđuje Siedentopov oprez. S druge strane, upitno je koliko i stara Europa, a i EU kao cjelina zadovoljava kriterije iz Kopenhagena 1993. godine, poimence političke kriterije, te madridske kriterije o javnoj upravi. Ono što se nije toleriralo nekim novim zemljama članicama toleriralo se zemljama "stare jezgre", a to u prvom redu može asociirati na zemlje mediteranskog kruga, odnosno zemlje Južne Europe. Ni Grčka, ni Španjolska, ni Portugal nisu imali tako stroge kriterije za ulazak u članstvo EU-a, a i Italija i Francuska teško bi prošle da se ti kriteriji primijene bez popusta i bez oportunitizma. Ni sam EU ne bi prošao na ispitu jer bi i demokracija njegova

sustava mogla biti upitna primjenom strožih mjerila.

7. Zaključak

Nakon što smo analizirali neke od indikatora krize demokracije u Europi, valja zaključiti da je debata u Europi tek otvorena i načeta i da će se ona perpetuirati u vremenskim ciklusima, u kojima će se izmjenjivati razdoblja pesimizma, deziluzije s razdobljima realizma. Drugi pokazatelji stanja demokracije, kao što su indeks demokracije *The Economist Intelligence Unit*, ili koeficijent demokracije *Freedom House*, ili pak *Indeks demokracije* Instituta za demokraciju i izbornu pomoć iz Stockholma, samo potvrđuju prethodno iznesene teze, poduprte empirijskim podacima. Primijenimo li na te empirijske analize Siedentopovu konceptualizaciju krize demokracije, ustanovit ćemo da je demokracija u Europi na velikoj kušnji. Demokracija nije dana jednom zauvijek i nije nemoguće da dođe do inverzije, tj. do precipitacije demokracije iz latentne krize u duboku krizu, a izlaz iz nje mogu ponuditi nedemokratski akteri s nedemokratskim idejama i platformama koje se mogu učiniti privlačnima za "prevladavanje krize demokracije". Pogledamo li jednu zemlju s demokratskom tradicijom i velikim socijalnim kapitalom kao što je Italija i razoran efekt do kojeg je dovela kriza demokracije, vidjet ćemo da su sve više u opticaju mogućnosti izlaska iz krize u obliku autoritarnog populizma, u obliku "berluskonizma", koji vraća sat povijesti unatrag. Kriza demokracije u Istočnoj Europi, kriza demokracije u zemljama stare demokracije, kriza demokracije i ustavna kriza u Europskoj uniji – sve su to simptomi jednog široko proširenog *malheura*,

o kojemu političke elite moraju povećati računa.

Želimo li procijeniti šanse za razvoj demokracije u Europi u ovom stoljeću, moramo uzeti u obzir da “trijumf demokracije” nakon pada komunizma nije baš potvrđen: mnoge od takozvanih demokratskih zemalja samo su formalno demokratske, u mnogima od njih demokracija se svodi samo na višestranački pluralizam. Pa i taj pluralizam nije pluralizam u punom smislu riječi, nego je prije riječ o ograničenom pluralizmu. Kako bi rekao Sartori, politički pluralizam koji ovisi o jakim strankama, a slabom civilnom društvu često završava u partitokraciji. Ako pogledamo malo šire, izvan Europe, onda ćemo vidjeti da nije baš posvuda došlo do postautoritarne tranzicije k demokraciji. Naprotiv, mnoge su zemlje u svijetu još uvijek hibridi između demokratskih elemenata, demokracije *simpliciter* te populističkih i autoritarnih karakteristika vladavine i politike. Nakon gotovo dva desetljeća eksperimentiranja u Istočnoj Europi građani tih zemalja uglavnom su izgubili iluziju o čarima demokracije, koja im nije donijela toliko željene socijalne, političke i ekonomske reforme. Naprotiv, zajedno

s uvozom demokracije sa Zapada došlo je i do uvoza korupcije, a patološki oblici politike na koje su Zapadne demokracije uglavnom razvile protutijela u Istočnoj Europi poprimaju pogubnije oblike. Zato se u tim zemljama zajedno s demokratskom vladom (drugi model Siedentopove privlačnosti demokracije) uspostavlja i paralelni sustav vlasti, jaki su pritisci za povratak jakoj vlasti te sklonost populističkim i autoritarnim liderima. Promotrimo li slučaj Poljske pod vladavinom blizanaca Kaczinsky, u kojoj ministar obrazovanja traži zabranu čitanja Goethea i Dostojevskoga u školama, ili baltičke zemlje u kojima ruska manjina nema sva građanska prava, moramo se zamisliti nad takvim demokracijama i njihovim sudbinama, a s njima i nad sudbinom Europske unije. Naravno, analiza krize i proturječnosti suvremene demokracije najodgovorniji je posao politologije, koja uz analizu mora dati i preskripciju, terapiju za ozdravljenje. Zadaća je politologije da analizom društvenih proturječnosti i patologije političkih procesa ukaže na fenomen, a politička klasa mora biti u stanju shvatiti “znakove vremena”, upozorenja koja pristižu i prilagoditi svoje djelovanje tomu.

LITERATURA

- Baimbridge, Mark D. (2005) “Euphoria to Apathy: EP Turnout in the New Member States”, u: Lodge, Juliet, *The 2004 Elections to the European Parliament*, Basingstoke: Palgrave, 45-56
- Bonde, Jens-Peter (2007) “Five Proposals to Improve the Work of the European Parliament”, www.bonde.com/fairchair/5proposals.pdf
- Brug, Wouter van der i Franklin, Mark (2005) *Voting Behavior in New and established Democracies in the EU: how different are the electorates?*, Barcelona: Paper presented to the EASR

- Conference, www.2.trincoll.edu/~mfrankli/Barcelona.pdf
- Chalvidan, Pierre-Henri (1999) *La crise de la démocratie*, Paris: Nathan
- Cini, Michelle (ur.) (2007) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press
- Clergerie, Jean-Louis (2005) *Les conséquences du non: Référendum*, Paris: Editions d'Organisation
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, 2005: *The European Parliament*, London: John Harper Publishing
- Dahrendorf, Ralf, 2007: *The Crisis of Democracy*, London: Gibson Square Books
- Dalton, Russel J. (2007) *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, New York: Oxford University Press
- Davidson-Schmich, Louise K. (2004) *Searching for the Origins of Civic Community in the Newly Expanded European Union*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 4, No. 18
- The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* (2007), www.theeconomist.uk
- Elections in the European Union – A Comparative Overview* (2004) Stockholm, IDEA
- Eurobarometer Public Opinion Analysis* (2005), www.ec.europa.eu/public/cf/subquestionsoutput_en
- Gill, Graeme (2005) *Democracy and Post-Communism: Political Change in the Post-Communist World*. London: Routledge
- Hancock, M. Donald (2002) *Politics in Europe*, London: Chatham House Publishers
- Hewlett, Nick (2003) *Democracy in France*, London: Continuum Books
- Hix, Simon (2003) "Fifty Years On: Research on the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), 191-202
- Hix, Simon (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press
- Holmes, Leslie (2006) *Rotten States? Corruption, Post-Communism and Liberalism*, Durham and London: Duke University Press
- Hond, Maurice du (2005) "Reasons for voting "no" in the Dutch European Constitution Referendum – an Opinion Poll", www.peil.nl?1614
- Hutcheson, David (2005) *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, London: Routledge
- Inanc, Husamettin i Ozler, Hayrettin (2007) "Democratic Deficit in the EU: Is there an Institutional Solution to over-institutionalization?", *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 1-2, Spring & Summer 2007, 114-138
- Jaime Castillo, Atonio M. (2006) *Institutional Performance and Satisfaction with Democracy. A Comparative Analysis*, Paper presented at the Comparative Study of the Electoral Systems Plenary, Seville
- Goehring, Jeanette (ur.) (2006) *Nations in Transit*, New York-Washington-Budapest: Freedom House
- Jervis, Paul (2005) *Resolving the European Crisis: Perspectives on the Future of the European Union*, London: Middlesex University Press
- Kesselman, Mark, Krieger, Joel et al. (2006) *European Politics in Transition*, Boston: Houghton Mifflin Company

- Krupnick, Charles (2005) "Expecting More from Democracy in Central and Eastern Europe", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 14, ljeto-jesen 2005, 149-165
- Lord, Christopher i Harris Erika (2006) *Democracy in the New Europe*, Basingstoke: Palgrave
- Mény, Yves (2002) "De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, br. 1, 1-13
- Moravcsik, Andrew (2002) "In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, br. 4, 603-624
- Pacek, Alexander C., Pop-Eleches Grigore, Tucker, Joshua A. (2005) *Voting When It Matters: Turnout in Post-Communist Countries*, Paper presented to the APSA Annual Meeting, www.nye.edu/~jat7/Turnout_PPT_2006.pdf
- Padoa Schioppa, Tommaso (2005) "Non mentire sul no francese", *Il Mulino*, Vol. LIV, 4/2005, 636-644
- Pharr, Susan J. (2000) *Disaffected Democracies*, Princeton: Princeton University Press
- Rifkin, Jeremy (2005) "Europe's Commitment Anxiety", u: Frankland, E. Gene, *Europe*, Dubuque: McGraw-Hill, 254-261
- Rose, Richard (2004) "Voter Turnout in the European Union", u: *Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 114-131
- Sadursky, Wojciech (2006) *Spreading Democracy and the Rule of Law: The impact of EU Enlargement for the rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*, Frankfurt: Springer
- Sarre, Georges (2005) *L'Europe contre la gauche: Référendum*, Paris: Editions Eyrolles
- Siedentop, Larry (2000) *Democracy in Europe*, London: Penguin Books
- Val, Philippe (2005) *Le référendum de lâches: Les arguments tabous du oui et du non à l'Europe*, Marseille: Le cherche midi
- Weiler, J. H. H., Haltern, U., Mayer, F. (1995) *European Democracy and Its Critique*, www.jeanmonnetprogram.org/Weiler&Haltern&Mayer/
- Whitlock, Craig (2005) "Dutch Reject European Charter", *Washington Post*, June 2, 2005, www.washingtonpost.com/wp/dyn/content/article/2005/06/01/AR2005060101359
- Wiarda, Howard J. (2007) *Comparative Politics: Approaches and Issues*, Plymouth: Rowman & Littlefield Publ. Inc.
- Žižek, Slavoj, Joly, Frédéric (2007) *Que veut l'Europe: Réflexions sur une nécessaire réappropriation*, Paris: Flammarion

The Crisis of Democracy in Europe: Between National State and European Governance

SUMMARY In this article the symptoms of the crises of democracy are analyzed. The author concentrates on three sets of symptoms: first, on the symptoms emerged in transition, post-communist countries that joined the EU within the Fifth enlargement. One of the main indicators of such crises is the low turnout in the European Parliament elections in 2004, only one month after their joining the EU. The reasons for such a bad turnout are the disappointment in democracy and in transition, as well as the formal fulfillment of the Copenhagen criteria for accession. The second symptom of the crises is the negative result of the European Constitutional referenda in France and in the Netherlands, which triggered the chain reaction of rejection in other European countries and a stalemate in the ratification process. The third element of the crises is the democratic deficit in the EU and the different views on how to overcome it, either by strengthening federalist elements or by the domination of intergovernmentalist procedures. In conclusion, the author agrees with Larry Siedentop that three appeals of democracy exist in today's Europe: democracy simpliciter, democratic government appeal and the appeal of a democratic society. However, most European countries are still on the first or second step, and therefore the crisis of democracy is still potentially dangerous for the future development of European societies. The victory over communism did not bring about the expected triumph of democracy, and today democracy is exposed to different forms of political pathology that corroborate the delusions and failed expectations of democratization.

KEYWORDS crisis of democracy, transitional countries, negative result of the European Constitutional referenda, democratic deficit of EU

KONCEPTI DEMOKRACIJE U EUROPSKOJ UNIJI

Andrej A. Lukšič i Maja Bahor

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: veljača 2007.

Sažetak Autori prikazuju razdoblje demokratizacije i uvođenja različitih koncepata demokracije u Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu. Prvi susret koncepata demokracije zbio se u vrijeme djelovanja Konvencije, od veljače 2003. godine do lipnja 2003. godine. U vrijeme djelovanja Konvencije razbuktala se bitka između vodećih aktera različitih koncepata demokracije za njihovo odgovarajuće mjesto u Planu i Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu. U članku se naglašava da su ključne institucije EU-a tijekom 2005. i 2006. godine oblikovale dokumente u kojima su zagovarale, prije svega, svoje koncepte demokracije i s tim se upustile u političku bitku te bitku za stjecanje što šire potpore za svoj koncept. U tom su se razdoblju trebala riješiti otvorena pitanja glede sudbine Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu, a u tom sklopu i uređenja demokratskog života u EU-u. Međutim, u vrijeme ratifikacije je u Francuskoj i Nizozemskoj došlo do neželjenog odbijanja predloženog ustava koje je aktiviralo ponovnu raspravu o demokratskom uređenju Europske unije. Na proljetnom susretu Europskog savjeta 2006. godine, "razdoblje za razmišljanje" se produžilo sve do kraja 2008. godine.

Ključne riječi Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, Europska komisija, Europski parlament, Europski socijalni odbor, Odbor regija, participativna demokracija, deliberativna demokracija, neposredna demokracija, reprezentativna demokracija, elektronska demokracija

Uvod

Europska zajednica (EZ) osnovana je kao tehnokratski projekt¹ na "permisivnom konsenzusu" (Lindberg i Schein-

gold, 1970: 41), koji je sastavila i vodila elita uz slabu potporu običnih ljudi koji su podupirali ideju o integriranoj Europi (De Búrca, 1996: 350). Europska zajednica kao takva nije tjerala političke

¹ EZ dugo su shvaćali kao "asocijaciju s posebnom namjenom" (Ipsen, 1972: 176) kojoj je povjerena ograničena količina dobro određenih funkcija. Zato demokratska priroda europske konstrukcije nije bila stvar

ozbiljnog razmišljanja i moglo bi se rezimirati da je demokracija bila apsorbirana s demokratskim jamstvom/preporukom delegirajućih država članica.

i akademske krugove na razmišljanje o njezinu demokratskom ustroju. S druge strane, i političko i akademsko razmišljanje o demokraciji bilo je teritorijalno suženo na razinu unutarnjeg uređenja nacionalnih država, a konceptualno, u pravilu, samo na reprezentativnu demokraciju.

Zato ne iznenađuje što se pitanje demokracije na razini EZ-a/EU-a pojavilo jako kasno. Tek se 1986. godine u političkom diskursu na europskoj razini prvi put spominje pojam demokracija, i to kao politički zahtjev državama kandidatkinjama za članstvom u EZ-u/EU-u u aktu o proširenju sa Španjolskom, Portugalom i Grčkom.² U osnivačkim se ugovorima EZ-a/EU-a načelo demokracije prvi put pojavilo tek u preambuli Maastrichtskog ugovora (1993), uz načelo slobode, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava. U prvom paragrafu u članu F otkrivamo i formulaciju da će EU poštovati nacionalni identitet država članica čiji su sustavi upravljanja utemeljeni na načelu demokracije. Otad se načelo demokracije pojavljuje u svim osnivačkim ugovorima. Amsterdamski ugovor (1999) priznaje sankcijske mehanizme u slučaju da države članice ozbiljno i ustrajno krše temeljne vrijednosti EU-a, u koje se ubraja i načelo demokracije. Ugovor iz Nice (2003) dopušta da se u slučaju ozbiljnih prekršaja demokratskih načela zauzme političko stajalište o zemlji prekršiteljici.

Od Maastrichtskog se ugovora načelo demokracije u ugovorima spomi-

nje i djelomično razvija, ali oni ne sadržavaju jasna određenja što je to demokracija, a nema ni jednoznačnog odgovora na pitanje kako da se demokracija interpretira kao načelo na kojem bi EU trebao biti utemeljen. Usprkos toj nejasnoći postupno se učvršćivalo uvjerenje da se demokracija kao *polity* EU-a *per se* ne može jednostavno shvatiti kao zajednički nazivnik država članica koje imaju demokratsku tradiciju, nego EU treba priznati kao specifičan entitet i u skladu s tim shvaćati i demokraciju. To je uvjerenje 2004. godine dobilo i pravni oblik u Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu gdje demokracija postaje načelo za uređenje *polityja* EU-a. No uz koncept reprezentativne demokracije svoje mjesto dobivaju i drugi koncepti demokracije³. Nažalost, odnosi između njih ostaju nedorečeni, a normativni argumenti koji idu u prilog jednom konceptu demokracije ne podupiru i ostale (Smismans, 2004: 138).

U tom je povijesnom trenutku demokratski život u EU-u postao velik izazov, kako za politološku znanost, prije svega za onu koja je sposobna na nove načine promišljati novokonstituirani predmet, tako i za one političke aktere koji taj predmet konstituiraju, odnosno za one koji svojim upravljanjem određuju granice budućega demokratskog života u EU-u.

Geneza prihvaćanja reprezentativne demokracije kao dijela europske strukture političkih institucija

Uvođenje reprezentativne demokracije u strukturu političkih instituci-

² Demokracija je prvi put spomenuta u preambuli Jedinstvene europske povelje (1987) u svjetlu uključivanja u članstvo Španjolske, Portugala i Grčke.

³ U Prijedlogu su Ugovora o Ustavu za Europu u članu 47. i 48. određeni građanski i socijalni dijalog.

ja EU-a Smismans (2004: 123) shvaća kao postupan odmak od tehnokratsko-ga projekta koji su vodile elite, uza zanemariv interes onih koji su bili naklonjeniji ideji o integriranoj Europi. Riječ je o pomaku s tehnološkog projekta k demokratizaciji europskih političkih institucija koja počinje demokratskim preporukama država članica, uvođenjem institucionalne ravnoteže i vodi k jačanju Europskog parlamenta kao eksplicitno priznatog nositelja demokratskog principa na europskoj razini.

Europski parlament kao institucionalizacija koncepta reprezentativne demokracije

Europski se parlament prije 1962. godine zvao Europska skupština i imao je 142 poslanika koji su bili predstavnici nacionalnih parlamenata s dvojnim mandatom koji se nije mijenjao do Amsterdamskog ugovora 1999. godine, kada je bilo predviđeno 700 članova Europskog parlamenta, odnosno predstavnika naroda država ujedinjenih u Zajednici. Četiri godine kasnije, u Ugovoru iz Nice, broj članova povećan je na ukupno 732 predstavnika izabrana u pojedinačnoj državi članici. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu zaokružio je broj članova Europskoga parlamenta na 750 izabranih predstavnika građana Europe. Građane zastupaju njihovi poslanici proporcionalno degresivno, ali najmanje sa 6, a najviše s 96 članova po državi članici.

I izbori u Europski parlament doživjeli su promjene. Ako je Rimski ugovor predviđao da poslanike Europske skupštine moraju imenovati parlamenti država članica između svojih članova, i to po postupku koji odredi svaka država članica, europski su poslanici

1979. godine prvi put birani na općim neposrednim izborima po proporcionalnom sustavu zastupljenosti s obzirom na regiju ili nacionalnu razinu, ili po mješovitom sustavu. Otad u svim državama članicama vrijede zajednička demokratska pravila za izbore u Europski parlament, pravo glasovanja nakon navršenih 18 godina, ravnopravnost muškaraca i žena te tajnost glasovanja.

Maastrichtski ugovor donosi nove promjene s obzirom na izbore u Europski parlament. Po tom je ugovoru Europski parlament zadužen pripremiti prijedloge za opće i neposredne izbore po jedinstvenom postupku u svim državama članicama. Amsterdamski ugovor to nadograđuje “u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama” (član 138). S Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu izbori europskih poslanika dobivaju konačan izgled. Po njemu se članovi Europskoga parlamenta biraju općim, neposrednim, slobodnim i tajnim glasovanjem.

Osim sastava i izbornog postupka mijenjale su se i nadležnosti Europskoga parlamenta. Rimski je ugovor prethodnici Europskoga parlamenta odredio samo savjetodavnu ulogu kod proračuna te savjetodavnu i nadzornu ulogu u drugim poslovima, ali imala je mogućnost predložiti izglasavanje nepovjerenja radu Komisije. Prvi bitan pomak u nadležnosti dogodio se s Jedinstvenom europskom poveljom, kada je uveden postupak suradnje.⁴ Do daljnjeg širenja nadležnosti Europskoga parlamenta dolazi s Maastrichtskim

⁴ U drugom stavku člana 7 Sporazuma EEZ-a tekst “nakon savjetovanja sa Skupštinom” zamijenjen je s “u suradnji s Europskim parlamentom”.

ugovorom koji revidira postupak suradnje na nekim područjima javnih politika. Neke javne politike prešle su iz postupka savjetovanja i suradnje u postupak suodlučivanja. Uveden je nov zakonodavni postupak nazvan – postupkom suodlučivanja, koji je Europskom parlamentu dao mogućnost veta na zakonodavni prijedlog Savjeta EU-a. Uz to Europski je parlament uključen i u postupak suglasnosti (*assent procedure*), u kojem neizostavno mora dati odobrenje. Osim nadležnosti koje je dobio u procesu odlučivanja na razini EU-a Europski je parlament dobio i pravo imenovanja čuvara ljudskih prava te pravo da glasovanjem potvrdi izbor predsjednika i članova Komisije. Europski se parlament također otvorio prema građanima EU-a, pa oni imaju pravo slati mu peticije u vezi sa stvarima koje su u njegovoj nadležnosti. Osim toga može zahtijevati od Komisije da predloži način rješavanja problema za koji misli da ga treba izvršiti na razini EU-a. U slučaju pretpostavljenih kršenja ili nepravilnosti pri provođenju zakona Zajednice može osnovati privremeni istražni odbor.

Dalje jačanje Europskoga parlamenta donosi Amsterdamski ugovor, koji praktički ukida postupak suradnje.⁵ Suodlučivanje je bilo prošireno na 23 nova područja i koristilo se za većinu europskog zakonodavstva, osim za područja poljoprivrede, pravosuđa i unutarnjih poslova, gdje se koristio postupak savjetovanja. Uvođenjem postupka suodlučivanja⁶ zapravo se uspostavio dvodolni

zakonodavni sustav koji je ojačao položaj Europskog parlamenta u procesu odlučivanja na razini EU-a. U odnosu prema Komisiji Europski je parlament dobio mogućnost da joj postavlja pitanja, na koja je ona morala pismeno ili usmeno odgovoriti. Ugovorom iz Nice Europski parlament ujedinjuje zakonodavnu vlast⁷, koju dijeli sa Savjetom EU-a, proračunsku funkciju⁸, nadzornu funkciju⁹ nad institucijama EU-a, posebno nad radom Komisije, a povećava se i njegova politička funkcija. U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu predviđa se proširenje zakonodavne vlasti Europskoga parlamenta i na ve-

gao biti prihvaćen već nakon prvog čitanja ako se Europski parlament i Savjet EU-a slažu s njegovim sadržajem, 2. ako je Europski parlament htio odbiti prijedlog, bila mu je dana mogućnost da već u drugom čitanju glasuje za odbijanje, 3. svaki prijedlog o odboru za izmirenje otad se prihvaća samo ako se o tome slažu obje strane.

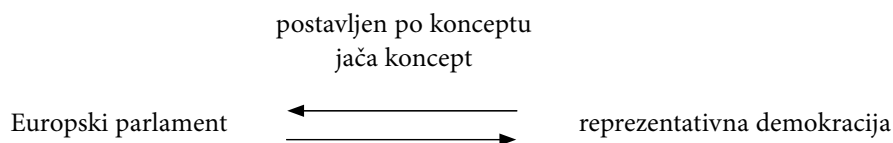
⁷ Zakonodavnu funkciju Europski parlament obavlja zajedno sa Savjetom EU-a, najčešće postupkom suodlučivanja o prijedlozima koje pripremi Komisija. Uz to ima mogućnost predlagati Komisiji da pripremi odgovarajuće prijedloge za područje koje je potrebno zakonski odrediti.

⁸ Proračunsku funkciju Europski parlament dijeli sa Savjetom Europe, kako pri oblikovanju proračuna tako i pri nadzoru uporabe proračunskih sredstava i njihova učinkovitog korištenja.

⁹ Nadzornu funkciju obavlja putem demokratskog nadzora djelatnosti Zajednice – osnivanjem istražnih odbora, imenovanjem Komisije, nadziranjem njezina rada, mogućnošću njezina opozivanja, postavljanjem usmenih i pismenih pitanja, upoznavanjem s radom Savjeta EU-a i mogućnošću posredovanja u slanju svojih preporuka Europskom savjetu.

⁵ Čuva se još samo za odluke koje se odnose na Europsku monetarnu uniju (EMU).

⁶ Postupak suodlučivanja bio je revidiran i uvedene su tri promjene: 1. prijedlog je mo-



činu onih područja o kojima Europski parlament još ne odlučuje ravnopravno sa Savjetom EU-a. Isto tako Europski parlament obavlja funkciju političkoga nadzora i savjetovanja, bira predsjednika Komisije, ministra vanjskih poslova Unije i druge članove Komisije, a Komisija, kao cjelina, odgovorna je Parlamentu i savjetuje se s Odborom regija i Europskim ekonomsko-socijalnim odborom. Europski parlament ima i mogućnost sklapanja međuinstitucionalnih sporazuma sa Savjetom Europe i Komisijom o načinu međusobne suradnje.

Iz ilustrativne kratke povijesti razvoja institucije evidentno je da je Europski parlament zapravo institucionalizacija koncepta reprezentativne demokracije u okviru političkih institucija na razini EU-a i istodobno njezin glavni zagovornik među institucijama i akterima na istoj razini. Promjenom njegove strukture, načina izbora i nadležnosti u odnosu prema drugim institucijama na razini Unije te pomoću rasta njegove političke moći i utjecaja od nastanka Unije utvrđivao se koncept reprezentativne demokracije u okviru strukture njezinih političkih institucija. Njegova politička moć i utjecaj postupno su se razvijali kroz rasprave koje su se posredno i neposredno odnosile na uvažavanje demokratičnijeg uređenja EU-a, a koje su rezultirale spomenutim ugovorima i njihovim određivanjem sastava, izbora i nadležnosti.

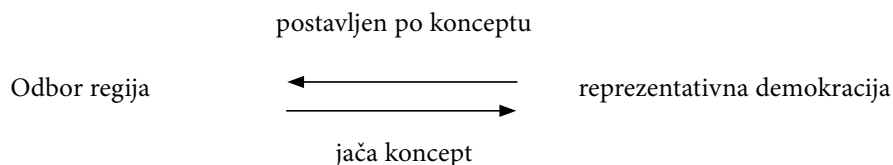
Rasprave o demokratskom deficitu, o legitimnosti, o lokalnoj i regionalnoj autonomiji na razini EU-a, o europskom građanstvu i o transparentnosti omogućile su Europskom parlamentu postupno jačanje njegove uloge na razini EU-a. Time se EU odmaknuo od tehnokratskoga koncepta, a *polity* EU-a dobivao je sve demokratičnije crte koje su bile utemeljene na konceptu reprezentativne demokracije.

Odbor regija

Odbor regija kao institucija na europskoj razini bio je rezultat rasprave o lokalnoj i regionalnoj autonomiji i regionalnoga uključivanja na razinu EU-a. Bio je zamišljen kao nositelj priznavanja teritorijalne dimenzije reprezentativne demokracije.

Maastrichtski ugovor bio je pravna osnova za oblikovanje Odbora regija¹⁰ koji je imao 189 članova, a kao organ imao je savjetodavni status. Time je državama članicama bilo omogućeno da i preko te institucije sa svojim regionalnim predstavnicima budu zastupljene na europskoj razini. S Amsterdamskim ugovorom broj članova povećao se na 222, a Ugovorom iz Nice postavljen je limit od 350 članova, s time da članovi Odbora regija moraju biti nositelji

¹⁰ Od Maastrichtskoga sporazuma Odbor regija i EESO imaju jednaku organizacijsku strukturu.



izbornoga mandata ili politički odgovorni izabranom tijelu. Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu sastav Odbora regija ne mijenja se u odnosu na Ugovor iz Nice. Redovne i dopunske članove Odbora regija od početka imenuje Savjet EU-a na prijedlog država članica, a od Amsterdamskog ugovora član Odbora ne smije istodobno biti i član Europskog parlamenta. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu čuva sve odredbe prethodnih ugovora, osim što članovima produžuje mandat s 4 na 5 godina.

Prema Maastrichtskom ugovoru, Odbor regija u odnosu prema Savjetu EU-a i Komisiji, na njihov zahtjev ili na vlastitu inicijativu, obavlja savjetodavnu ulogu u poslovima prekogranične suradnje u skladu s određenom procedurom. Po Amsterdamskom se ugovoru savjetodavna uloga širi još na Europski parlament, a kad je Europski ekonomsko-socijalni odbor zamoljen za mišljenje, Savjet Europe ili Komisija obavještavaju o tome Odbor regija koji na temelju vlastite ocjene može dati sud ako se radi o regionalnim ili lokalnim stvarima.

U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu Odbor regija pored tih je nadležnosti dobio i mogućnost da na Sudu EU-a pokrene tužbe zbog čuvanja svojih prava ili ako se zakonodavnim aktom krši načelo subsidiarnosti. Zbog svoga političkog sastava dobio je mjesto

u Europskom ekonomsko-socijalnom odboru i po protokolarnom redu.

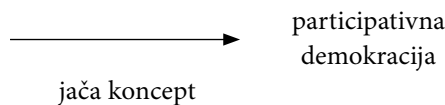
Kada Odbor razmišlja o strukturi političkih institucija EU-a, sklanja se u normativni diskurs o subsidiarnosti, susjedstvu, blizini ljudima i *grass-roots* demokraciji, u govor o participativnoj demokraciji ili uključivanju građanskog društva u komunikacijske procese na europskoj razini, što proistječe iz njegova uvjerenja da se demokratske legitimnosti predstavnika koji su izabrani na neposrednim i općim izborima ne smiju miješati s uključivanjem nevladinih organizacija (NVO) i drugih aktera kao predstavnika individualnih interesa u društvu.

Odbor regija najmlađa je institucija u EU-u i u sustavu njegova odlučivanja. Unatoč savjetodavnoj ulozi¹¹ predstavlja moćan glas regionalne i lokalne razine čija je glavna snaga u neformalnom ostvarivanju interesa.

Europska komisija

Sastav Europske komisije normativno se nije mijenjao do Maastrichtskog ugovora, kada je broj članova s 9 pove-

¹¹ Savjet EU-a, Komisija i Europski parlament moraju se obvezno savjetovati s Odborom regija oko sljedećih političkih područja: ekonomska i socijalna kohezija, obrazovanje i mladež, kultura, javno zdravstvo, sveeuropska povezanost, promet, zapošljavanje, socijalni poslovi, okoliš, Europski socijalni fond, osposobljavanje za zanimanje.



čan na 17. Savjet je inače imao mogućnost suglasno mijenjati broj članova Komisije, što se sačuvalo i u Amsterdamskom ugovoru. On je broj članova povećao na 20 i ojačao poziciju predsjednika Komisije.¹² Ugovor iz Nice povećao je broj članova na 25, s tim da se vlade država članica najprije moraju dogovoriti o predsjedniku Komisije, nakon čega se izaberu preostala 24 člana koje kao cjelinu mora potvrditi Europski parlament. Kada Unija dosegne brojku od 27 država članica, Komisija se najprije oblikuje tako da svaka država članica ima svoga povjerenika (komesara). Nakon isteka mandata tako sastavljene Komisije broj se članova odgovarajuće smanjuje na dvije trećine broja država članica, što je u nadležnosti Europskoga savjeta, koji osim broja članova Komisije određuje i sustav rotacije. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu predviđa izbor članova Komisije po sustavu ravnopravne rotacije između građana država članica.¹³

¹² U članu 163 kao prva alineja stavlja se: "Komisija djeluje pod političkim vodstvom svoga predsjednika. Vlade država članica u međusobnoj suglasnosti predlažu osobu koju namjeravaju imenovati predsjednikom Komisije, a taj prijedlog potvrđuje Europski parlament. Vlade država članica u međusobnoj suglasnosti s kandidatom za mjesto predsjednika predlažu druge osobe koje namjeravaju imenovati za članove Komisije."

¹³ Sustav rotacije temelji se na dva načela: 1. države članice se kod određivanja redoslijeda i trajanja mandata njihovih građana kao članova Komisije obrađuju potpuno ravno-

S Rimskim ugovorom i imenovanje članova Komisije doživljava daljnje promjene. Članove Komisije suglasno imenuju vlade država članica na vrijeme od 4 godine s mogućnošću ponovnoga imenovanja, koje vrijedi sve do Maastrichtskoga ugovora. Taj ugovor povećava trajanje mandata članova Komisije na 5 godina te mijenja postupak izbora predsjednika Komisije i njezinih članova. Predsjednika Komisije, uz suglasnost Europskoga parlamenta, predlažu vlade država članica, a potom uz suglasnost predsjednika Komisije predlažu i njezine članove. Komisiju kao cjelinu glasovanjem potvrđuje Europski parlament, a zatim se ona imenuje uz suglasnost vlada država članica.

Poput nadležnosti drugih institucija na razini EU-a mijenjaju se i nadležnosti Komisije: njezine zakonodavne i upravljačke nadležnosti, nadležnosti provođenja politike i proračuna Unije te uvažavanja europskog zakonodavstva i zastupanja na međunarodnoj pozornici, što prije svega ovisi o državama članicama koje ustupaju Komisiji svoje nadležnosti. Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu te su nadležnosti točno određene i u odnosu prema drugim institucijama na razini EU-a.

pravno: kao posljedica toga razlika između zajedničkog broja mandata koje imaju građani dviju proizvoljno izabranih država članica nikad ne smije biti veća od jedan; 2. uvažavanjem prethodne točke svaka uzastopna Komisija sastavljena je tako da na zadovoljavajući način odražava demografski i geografski spektar cjeline država članica.

Na temelju nadležnosti koje su bile zapisane u ugovorima i pod pritiskom transparentnosti i dobrog upravljanja (*good governance*) Komisija je od kraja 90-ih godina ostvarivala ideju participativne demokracije na europskoj razini zajedno s Europskim ekonomsko-socijalnim odborom koji ju je shvaćao u kontekstu građanskog društva i uspostave građanskog dijaloga (Smismans, 2004). Cjelovit proces počeo je 1996. godine kada je generalni direktorat Komisije, koji je zadužen za socijalnu politiku, uveo koncept građanskog dijaloga kojim je pokušao potaknuti interakciju s nevladinim organizacijama (NVO), koje djeluju na socijalnom području usporedo s već postojećim socijalnim dijalogom koji se odvijao sa socijalnim partnerima. Građanski je dijalog u tom slučaju bio zamišljen kao oruđe za izgradnju potporne mreže koja bi djelovala u korist europske socijalne intervencije. Istodobno se gradio diskurs o uključivanju građanskog društva na razini EU-a, koji je omogućio da se otvore i drugi *policy* sektori i da se u komunikacijske procese počnu uključivati građansko-društveni akteri. Taj je koncept postao sastavni dio administrativne reforme koju je predložila Komisija, a istodobno je bio odgovor na krizu legitimnosti.

Komisija je eksplicitno zapisala koncept participativne demokracije u svoj dokument pod nazivom "Komisija i nevladine organizacije: izgradnja jačega partnerstva", u kojem se zauzima za uključivanje nevladinih organizacija u oblikovanje politika na razini EU-a (CEC 2000, COM 11 final). Pritom je ustrajala na stavu da je proces odlučivanja uostalom legitimiran s izglasanim predstavnicima europskoga naroda, a da nevladine organizacije mogu doći do bržeg priznavanja participativne demokracije. U raspravi o tom dokumentu

Komisije Europski ekonomsko-socijalni odbor, koji je kao institucija organiziran po konceptu participativne demokracije, istaknuo je načelo da oni koje pogode mjere neke odluke, moraju biti uključeni u komunikacijski proces oblikovanja mnijenja, i to u najranijoj fazi, tako da mogu unijeti svoje prijedloge u taj proces. To se načelo najviše ostvaruje putem participativnog modela građanskog društva u kojem se građanski dijalog odvija pomoću javnoga diskursa (Smismans, 2004: 127).

U Bijeloj knjizi o europskom upravljanju (*good governance*), koju je Komisija pripremila kao osnovu za administrativnu reformu, participacija s uključivanjem organizacija građanskog društva imala je važno mjesto za osiguravanje dobrog upravljanja (CEC 2001, COM 426 final). Komisija više nije shvaćala prirodu organizacija građanskog društva kao nevladine organizacije na socijalnom području, nego je u njih uključila sve aktere s kojima je bila u različitim interakcijama, a i privatne lobiste, ostvarivši diskurs uključivanja građanskog društva u participacije kao legitimacijski koncept svoje postojeće prakse.

Koncept participacije Komisija zagovara iz funkcionalnog razloga jer je uvjeren da on vodi k boljem upravljanju; prema tome, shvaća ga kao oruđe kojim može zadovoljiti svoje informacijske potrebe i osigurati odobrenje (Smismans, 2003). U spomenutoj Bijeloj knjizi Komisija je participaciju odredila kao jedno od pet načela (otvorenost, odgovornost, djelotvornost, koherentnost, participacija) koja podupiru dobro upravljanje (*good governance*) s time što je, s obzirom na već poznatu tendenciju iz 90-ih godina, u konceptu transparentnosti shvaća više kao dopri-

nos djelotvornosti i izgrađivanju povjerenja, a manje kao izgrađivanje demokratskih procedura i priznavanje participativnih prava (Craig, 1997: 120). Stoga razni autori (Magnette, 2001; Scharpf, 2001), ocjenjujući raspravu o Komisijinu dobrom upravljanju, opravdano utvrđuju da je riječ samo o pokušu diskursa legitimiranja svoje pozicije i djelovanja koji ne uključuje elemente temeljne reforme. Komisijina nejasna retorika o participaciji govori tome u prilog, a istodobno je sprečava da počne razmišljati o tome što participativna demokracija uopće znači u EU-u.

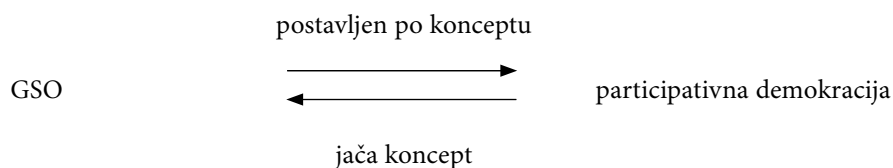
Gospodarski i socijalni odbor

Gospodarski i socijalni odbor (GSO) Rimskim je ugovorom oblikovan kao savjetodavno tijelo Komisije i Savjeta EU-a, a Amsterdamskim ugovorom i kao savjetodavno tijelo Europskog parlamenta. Prvobitno je bio sastavljen od predstavnika koji su dolazili iz različitih ekonomskih i socijalnih djelatnosti (proizvođača, seljaka, prijevoznika, radnika, trgovaca, obrtnika, samostalnih zanimanja) i predstavnika javnosti. Tek se s Maastrichtskim ugovorom njihov broj povećao sa 101 člana na 189 članova, Amsterdamski je ugovor dopustio 222 člana, a Ugovor iz Nice ograničio je broj članova na 350 i postojećoj strukturi dodao predstavnike potrošača i općega interesa. U Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu njegova je struktura određena koncizno: sastoji se od predstavnika organizacija poslodavaca i posloprimaca te drugih predstavnika

građanskog društva, prije svega iz socijalno-ekonomskoga, građanskoga i kulturnoga područja te ostalih područja.

Od Rimskog ugovora Savjet Europe na prijedlog država članica imenuje članove GSO-a na 4 godine, poštujući pritom zastupljenost različitih vrsta ekonomskih i socijalnih djelatnosti, a Prijedlogom Ugovora o Ustavu za Europu mandat im se produžuje na 5 godina.

Po Rimskom se ugovoru Komisija i Savjet Europe moraju savjetovati s GSO-om u slučajevima zapošljavanja i transporta te na njihovu inicijativu o svim drugim stvarima. GSO je tek s Maastrichtskim ugovorom dobio mogućnost vlastite inicijative za oblikovanje mišljenja o određenoj stvari. Nakon osnivanja Odbora regija Savjet EU-a i Komisija moraju, kada je GSO upitan za mišljenje, obavijestiti Odbor regija koji može izraziti mišljenje ako smatra da se radi o specifičnim regionalnim interesima. S Maastrichtskim ugovorom GSO za glavna područja formira stručne skupine koje djeluju u okviru općih nadležnosti GSO-a, a s kojima se druge institucije ne smiju savjetovati mimo Odbora. Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu omogućuje da Savjet Europe nakon savjetovanja s Komisijom dobi je mišljenje “reprezentativnih europskih organizacija iz različitih gospodarskih i socijalnih sektora i građanskog društva kojih se tiču djelatnosti Unije” (član III-390). Po članu III-392 Europski parlament, Savjet Europe i Komisija savjetuju se s GSO-om u svim slučajevima koji su predviđeni Ustavom.



GSO je prvi povezoao participativnu demokraciju i uključivanje organizacija građanskog društva u europske politike, još prije nego što su ti koncepti postali dio diskursa Komisije. GSO je počeo gubiti svoju savjetodavnu moć i utjecaj na politike na razini EU-a osnivanjem drugih savjetodavnih institucija (Odbor regija) i savjetodavnih oblika, kao što je razvoj socijalnoga dijaloga izvan GSO-a. Zbog toga je kao forum organiziranoga građanskog društva htio ojačati svoju ulogu i traži za sebe odgovarajuće mjesto u demokraciji EU-a. Tako je u njegovu dokumentu "Uloga i doprinos organizacija građanskog društva u izgradnji Europe" (EESC, 1999) zapisano da jačanje ne-parlamentarnih demokratskih struktura osigurava sadržaj i daje važnost konceptu *Citizen's Europe*. Svoju je ulogu vidio u osiguravanju implementacije u komunikacijskom procesu te procesu odlučivanja na razini Europe, što istodobno smanjuje demokratski deficit i jača legitimnost procesa odlučivanja.

GSO se snažno zauzima i za oblikovanje niza participativnih struktura na europskoj razini u kojima bi se odvijali demokratski procesi i u kojima bi sudjelovali predstavnici građana prema različitim kriterijima identiteta, što je odraz heterogene prirode europskog identiteta. Time nudi moguće konceptualno rješenje za uvažavanje demokratskijega života na razini EU-a, koji je teško drukčije utemeljiti zbog teškoća s određenjem koncepta demosa na razini Europe.

U skladu sa svojom prvobitnom savjetodavnom ulogom, strukturnim sadržajem i mjestom na razini Europe GSO je restrukturirao svoju ulogu na takav način da djeluje kao reprezentant ljudi koji su povezani u organizacije

građanskog društva i da time dopunjava legitimnost koju osigurava Europski parlament kao reprezentant teritorijalnog identiteta građana na nacionalnoj razini. Pritom GSO ne prisvaja monopolističku ulogu i pretpostavlja da će europski demokratski model sadržavati brojne elemente participativne demokracije; ali tome, ograđujući se, pridodaje da je osnovni uvjet za participaciju odgovarajuća reprezentativnost onih koji govore u ime organiziranoga građanskog društva.

GSO se više nego Komisija eksplicitno poziva na ulogu participativne demokracije koja bi trebala dopunjavati koncept reprezentativne demokracije. Predlaže horizontalniju i participativniju interpretaciju subsidiarnosti koja obuhvaća distribuciju nadležnosti između različitih teritorijalnih razina. Subsidiarnost shvaća kao izraz odnosa između javnih vlasti i društva te između sloboda i odgovornosti građana koji je utemeljen na participativnom konceptu. To znači da odlučivanje o tome tko treba biti uključen u komunikacijski proces pripreme odluka ne smije uključiti samo one aktere koji svoju legitimnost dobivaju na osnovi teritorijalne (vertikalne) subsidiarnosti, nego treba uzeti u obzir i funkcionalnu subsidiarnost koja je po mišljenju GSO-a glavni čimbenik dobrog upravljanja (Smismans, 2004: 130). U tom kontekstu sebe prepoznaje kao zagovornika participativne demokracije i predstavnika ljudi koji su povezani u organizacije građanskog društva, jer demokratski život u EU-u predviđa uključivanje participativnih prava i građana pojedina i njihovih organizacija samo kroz predstavništvo GSO-a.

Razdoblje nakon referenduma

Na neuspjele referendume u Francuskoj i Nizozemskoj, na kojima je trebalo poduprijeti Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, sve institucije na razini EU-a reagirale su dokumentima koji odgovaraju na pitanje kako naprijed. Analizom tih dokumenata mogu se otkriti različiti koncepti demokracije koji stoje u pozadini i koji preko institucija sudjeluju u političkom nadmetanju za oblikovanje demokratske strukture političkih institucija EU-a, kao što su bili i prije i za vrijeme pisanja Prijedloga za Ustav EU-a.

Na neuspjele referendume prva je reagirala Komisija akcijskim planom pod nazivom "Slušaj, komuniciraj, djeluj na lokalnoj razini – Novi pristup Komisije dijalogu i komunikaciji s građanima Europe" (srpanj, 2005), Planom D (listopad, 2005) i Bijelom knjigom o komunikacijskoj politici. Europski parlament reagirao je Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje (siječanj, 2006). GSO je izdao Mišljenje o reprezentativnosti europskih organizacija građanskog društva u građanskom dijalogu (travanj, 2006), a zadnji je reagirao Odbor regija Mišljenjem o Planu D i Bijeloj knjizi komunikacijske politike Europske komisije kao monitoring jednogodišnjeg razdoblja za razmišljanje (lipanj, 2006). Te ćemo dokumente razmotriti kroz perspektivu konceptata demokracije na kojima su te institucije postavljene i koje ih i zagovaraju radi jačanja svoje političke moći u *polityju* EU-a.

Europska komisija

Europska komisija izdala je Bijelu knjigu o europskoj komunikacijskoj politici u veljači 2006. godine, nadogra-

divši akcijski plan iz srpnja 2005. godine i Plan D iz listopada iste godine. Svi ti dokumenti bili su namijenjeni poboljšanju komunikacijske strategije kojom je Komisija htjela uspostaviti dijalog s građanima Europe da bi poboljšala uvjete pri oblikovanju europskih politika (*policy*).

Promjena komuniciranja Komisije izvodi se u dva stupnja. Odmah nakon neuspjelih referenduma prvi se stupanj počeo izvoditi akcijskim planom, a završio je Planom D. Drugi se stupanj počeo provoditi Bijelom knjigom koja je usmjerena na srednje i dugoročno razdoblje. Potom će se odrediti i vizija komunikacijske politike, i to u dijalogu različitih aktera i institucija.

Aksijski plan Europske komisije pod nazivom "Slušaj, komuniciraj, djeluj na lokalnoj razini – Novi pristup Komisije dijalogu i komunikaciji s građanima Europe"¹⁴ bio je utemeljen na trima načelima: slušanju¹⁵, komuniciranju¹⁶ i povezivanju¹⁷ s lokalnom ra-

¹⁴ Aksijski plan napisan je u Komisiji 20. srpnja s namjerom da se poboljšaju komunikacijske strategije u Europi. U planu je zapisano 50 mjera koje bi trebale pomoći poboljšanju kapaciteta i osposobljenosti Komisije za oblikovanje europskih politika.

¹⁵ Slušanje znači da odnos prema građanima EU-a nije sveden samo na obavještanje, nego i na slušanje i uvažavanje njihova mišljenja.

¹⁶ Komuniciranje je usmjereno utvrđivanje utjecaja politika Europe na svakidašnji život građana EU-a i dodatne vrijednosti koje oni imaju od toga.

¹⁷ Povezivanje s lokalnom razinom omogućuje da priopćenja budu prilagođena građanima određene države članice, napisana na njihovu jeziku te da se koriste već postojeći načini priopćavanja.

zinom. Na toj je osnovi Komisija počela uvažavati nove metode komuniciranja¹⁸. Predvidjela je i jačanje svojih predstavništava u državama članicama, očekujući da će lakše ostvariti kontakt s građanima i obavještavati ih na njihovom nacionalnom jeziku o svojim političkim mjerama i pobudama.¹⁹

Plan D za demokraciju, dijalog i debatu²⁰ važna je inicijativa kojom je Ko-

misija preuzela ključnu ulogu u poticanju rasprava o budućnosti EU-a na nacionalnoj razini (za koje su inače organizacijski zadužene nacionalne vlade) te postavljanju zajedničkih uvjeta i sadržaja s jasnim ciljem²¹ – naime stvaranja novoga političkog konsenzusa o politikama koje će EU-u omogućiti suočavanje sa zajedničkim problemima u procesu globalizacije.²²

Plan D usmjeren je k ponovnom pridobivanju javnoga povjerenja u EU, s utvrđivanjem uvjerenja da EU ljudima donosi više i da mogu naposljetku utjecati i na njegove odluke. Zato su u izgradnju vizije budućeg EU-a, koji bi trebao biti utemeljen na građanskim potrebama i očekivanjima, uključili građane, institucije EU-a, građansko društvo, socijalne partnere, nacionalne parlamente i političke stranke te posebne ciljne skupine kao što su mladež i

¹⁸ Metode komuniciranja oslanjaju se na: 1. koordiniranje komunikacijskih aktivnosti unutar Komisije (da bi se postigli veći uspjesi i poboljšala uporaba komunikacijskog oruđa Komisije); 2. poboljšanje komunikacijskog oruđa koje je bliže ljudima i na jeziku koji razumiju (uporaba interneta i audiovizualnih efekata); 3. podizanje stručnosti na području komuniciranja (dodatno osposobljavanje državnih činovnika i zapošljavanje stručnjaka za komuniciranje); 4. oblikovanje sažetaka glavnih prijedloga Komisije koji bi opisivali koristi koje politike donose građanima.

¹⁹ Prilikom prihvaćanja toga dokumenta Margot Wallström je kazala: "Taj akcijski plan odražava konkretan i pragmatičan prijenos političkih zadaća uključivanja u dijalog građana po cijeloj Uniji koje imaju prednost. Danas smo prihvatili odluku o radnim metodama koje će voditi k modernom pristupu komuniciranja u svim odjelima. To je od presudnoga značenja ako ozbiljno shvatimo potrebu za dijalogom, savjetovanjem i raspravom o ulozi Unije. Svjesni smo da ta zadaća prekoračuje nadležnosti Komisije; njezin uspjeh prije svega ovisi o suradnji s drugim ključnim sudionicima u europskoj politici unutar EU-a – to je izazov kojega ćemo se prihvatiti kasnije ove godine, u Bijeloj knjizi."

²⁰ Europska je komisija 13. listopada 2005. počela provoditi Plan D (demokracija, dijalog, debata) kojim postavlja temelje za produbljenu raspravu o europskoj budućnosti u svakoj državi članici.

²¹ Nacionalnim debatama na koje su se obvezale sve države članice Plan D nudi samo zajednički okvir za rasprave (moguće modele i strukture te neke zajedničke procese i ključne teme), ali ne preuzima organizacijsku ulogu u nacionalnim državama.

²² Na početku provođenja Plana D Margot Wallström (2006) rekla je: "Plan D znači raspravu, dijalog i slušanje. Znači sredstvo iskorištavanja političkih ideja za uvođenje promjena. Suočeni s izazovima globalizacije, ljudi postavljaju ozbiljna pitanja o sigurnosti radnih mjesta i mirovina, o preseljenju i životnom standardu. Europa se mora obnoviti zato da bi mogla biti dio odgovora na te izazove. Plan D namjerava uvesti više demokracije u Uniju, potaknuti široku javnu raspravu i stvoriti nov konsenzus o budućem usmjerenju EU-a. Države članice moraju sada oživiti taj proces. Danas pozivam nacionalne vlade da iskoriste tu mogućnost kako bi potaknule rasprave i djelovale kao pokretačka snaga europske promjene."

manjine. Rasprava o budućnosti Europe, po Komisijinu mišljenju, može uspjeti samo ako je podupru masovni mediji i ako se bude upotrebljavao internet (elektronička demokracija).²³

Da bi uspostavila novi politički konsenzus o politikama na europskoj razini, Komisija je s jedne strane predvidjela javne rasprave, a s druge participaciju građana.

Pod javnim raspravama Komisija razumijeva javne okrugle stolove za demokraciju u EU-u te radionice i druge javne susrete na kojima bi sudjelovali europski “ambasadori dobre volje” (ličnosti iz nacionalnoga i europskoga javnog života) i njezini komesari. Nacionalna predstavništva Komisije otvorila bi se javnosti preko Centra Europe te internetskog portala *Europe direct*. Dok se javne rasprave odvijaju u javnom prostoru, Komisija smješta participaciju građana u institucionalnu mrežu koju shvaća u kontekstu prava na izборе²⁴ i referendumске odluke, prava na

informiranje²⁵, prava na savjetovanje i povratne informacije²⁶.

Da bi se smanjila legitimacijska praznina i povećala uključenost europskih građana u politički sustav, na lokalnoj je razini predviđeno organiziranje građanskih panela koji su ukotvljeni u proces odlučivanja na lokalnoj razini zato da bi utjecali na oblikovanje određenog *policyja*, a ti su paneli istodobno izvor informacija važnih za rasprave na europskoj razini. Rasprave su shvaćene kao dvosmjernan proces koji s jedne strane uključuje informiranje ljudi o ulozi Europe kroz konkretna dostignuća i projekte, a s druge strane slušanje ljudi i uzimanje u obzir njihovih očekivanja glede budućnosti. Te bi rasprave trebale obrađivati teme kao što su: europski ekonomski i socijalni razvoj, razumijevanje Europe i njezinih zadaća, granice Europe i njezina uloga u svijetu. To znači da bi one sadržajno premašivale institucionalna pitanja te pitanja u vezi s prihvaćanjem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu, a europskim bi institucijama, posebno Komisiji, pomagale u definiranju prioriteta.

²³ S obzirom na činjenicu da je u dokumentu istaknuta mladež, kao posebna ciljna skupina, ne iznenađuje što je kao posebno oruđe eksponiran i internet. On može predstavljati važan forum za političke debate o pojedinim politikama (*policy*), čiji će rezultati biti uključeni u proces odlučivanja na različitim razinama odlučivanja.

²⁴ Komisija utvrđuje da se smanjuje sudjelovanje na izborima za Europski parlament i na referendumima o europskim temama. To sve više dovodi u pitanje i legitimnost drugih političkih procesa. Zato Komisija predlaže da se osnuje radna skupina koja će koordinirati napore europskih institucija na podizanju izborne participacije (sudjelovanja na izborima), posebno kod mladeži i marginalnih skupina, uporabom novih tehnologija.

²⁵ Pravo na informiranje građana povezuje s transparentnošću djelovanja europskih institucija, a posebno podržava inicijative koje zahtijevaju javno djelovanje Europskog savjeta kao jednog od zakonodavaca; u njemu prije svega eksponira javno glasovanje i druge prijedloge koji pridonose većem stupnju javnosti djelovanja te institucije.

²⁶ U pogledu priznavanja prava na savjetovanje i povratne informacije Komisija planira poboljšanje načina savjetovanja o politikama i načina prikupljanja povratnih informacija od građana, potrošača i poduzeća te unapređivanje postojećih postupaka savjetovanja u koje su uključeni i nacionalni i regionalni predstavnici.

Tim dokumentom Komisija s jedne strane oblikuje europsku "javnu sferu" u kojoj građani imaju pristup informacijama i na raspolaganju su im oruđa elektroničke demokracije pomoću kojih utječu i na politike europskih institucija, a s druge strane potiče aktivnu participaciju građana ne samo na izborima za Europski parlament nego i u različitim oblicima komunikacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, u kojima pridonose oblikovanju politike i prioriteta i za europsku razinu.

Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici dokument je koji utemeljuje novu komunikacijsku politiku. Ta politika utemeljena je na konstataciji da je u posljednjih 10 godina nastala praznina²⁷ između institucija EU-a i građana. EU je preuzeo niz zadaća od država članica i time počeo neposredno usmjeravati život građana, ali to nije pratila odgovarajuća komunikaci-

ja institucija EU-a i građana.²⁸ Zato je Komisija predložila promjenu u načinu komuniciranja s građanima i predvidjela pomak od jednosmjerne komunikacije k osnaženom dijalogu, od komunikacije usredotočene na institucije ka komunikaciji usredotočenoj na građane, od centraliziranog komuniciranja iz Bruxellesa k decentraliziranijem pristupu. Ta je komunikacija zamišljena kao dijalog između onih koji oblikuju politiku i građana. Time se s jedne strane udovoljava pravu na nepristranu i potpunu informiranost građana o djelovanju EU-a, a s druge se strane jača uvjerenje građana da institucije EU-a u oblikovanju zajedničkih politika²⁹ uzimaju u obzir njihove poglede i stavove.

Nastalu komunikacijsku prazninu Komisija shvaća kao demokratski deficit koji treba ukloniti novom komunikacijskom politikom. Ona mora biti utemeljena na dvosmjernom komunikacijskom procesu koji je presudan dio demokratskog uređenja društva. U takvu uređenju građani moraju biti informirani o tome što rade institucije i moraju imati mogućnost sudjelovanja u donošenju važnih odluka. Komunikacija mora biti sadržajno utemeljena na očekivanjima ljudi, što u kontekstu globalizacije znači prije svega baviti se

²⁷ Komisija je ustanovila da se "komunikacijski jaz" između Europske unije i njezinih građana prvi put pojavio kao predmet rasprava na razini institucija EU-a 1992. godine prije stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora. Iako su proteklih godina institucije EU-a eksponirale komunikacijsku aktivnost, Komisija utvrđuje kako ostaje dojam da je komuniciranje ostalo jednosmjerno i prije svega na razini poruka ljudima o tome što radi EU. Dvosmjerna komunikacija koja bi omogućavala ljudima da se u obzir uzimaju njihovi pogledi bila je zapostavljena. Iako je bila uvedena praksa savjetovanja, ona je ostala ograničena samo na davanje poticaja na pojedinim područjima politika, pa su građani stekli dojam da su kanali kojima bi mogli utjecati ograničeni i nedostupni. Institucionalna komunikacija, iako vrlo važna, nije bila dovoljna za premošćivanje komunikacijske praznine.

²⁸ U Eurobarometrovim istraživanjima javnoga mnijenja provedenima proteklih godina mnogi anketirani govore da malo znaju o EU-u i misle da imaju malo utjecaja u procesu njegova odlučivanja (KOM (2006) 35 konačno).

²⁹ Komisija misli da u dobivanju potpore europskom projektu, koji je zajednički proces, posebnu ulogu igraju Europski parlament, države članice i predstavnici europskih građana.

pitanjima blagostanja, solidarnosti i sigurnosti. U taj su komunikacijski proces osim građana uključene i institucije i organi EU-a, nacionalni, regionalni i lokalni organi u državama članicama, političke stranke i građansko društvo. Dok bi se komunikacija između institucija EU-a odvijala uobičajenim kanalima, komunikacija između građana i zainteresiranih aktera trebala bi se odvijati putem interneta ili pomoću *e-mailova* naslovljenih na Komisiju. Za nevladine organizacije, poslovne organizacije i druge zainteresirane aktere Komisija će zajedno s drugim institucijama organizirati forume.

Nova komunikacijska politika koja uvodi dvosmjernu komunikaciju između građana i europskih institucija predviđa uspostavu europske javne sfere koja će se baviti zajedničkim pitanjima EU-a, a istodobno na razini nacionalnih javnih sfera uvodi teme koje pogađaju EU. Komisija je ustanovila da se danas politička prava građana priznaju prije svega na nacionalnoj i lokalnoj razini, a na europskoj se razini najviše manifestira pravo na sudjelovanje u izborima za Europski parlament. Kada je riječ o politikama i političkim pitanjima, i svijest se građana, uz potporu obrazovnog sustava i medija, održava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Zato nije slučajno što su rasprave javnosti ograničene na probleme vlastite zajednice, a političke su stranke sa svojim manifestima usmjerene prije svega na uređivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih političkih pitanja. Budući da mediji ostaju u velikoj mjeri vezani uz nacionalne, regionalne i lokalne probleme, da su politički akteri vezani nacionalnim okvirima i da trenutno ima malo čvorišnih točaka gdje bi se građani EU-a mogli međusobno upo-

znovati i razmjenjivati mišljenja o pitanjima zajedničkog interesa, ne iznenađuje činjenica da većina građana europska pitanja, koja se uopće pojave na dnevnom redu, shvaća s nacionalnoga gledišta. Politički život u Europi tako protječe u nacionalnim javnim sferama i u nacionalnim mentalnim okvirima. Zbog integracijskih se procesa u institucijama EU-a i na nenacionalnoj razini prihvaća sve više političkih odluka koje utječu na svakodnevni život građana i ljudi u EU-u. Svjesni toga, ljudi osjećaju otuđenost od centra odlučivanja lociranoga u Bruxellesu i sve su sigurniji da su isključeni iz procesa odlučivanja i djelovanja institucija EU-a. Iako imaju pravo birati članove Europskog parlamenta, građani misle da sami imaju malo prigoda za izražavanje svojega mišljenja o europskim pitanjima i da ne postoji nijedan poznati forum u javnosti na kojem bi s drugim građanima EU-a mogli raspravljati o europskim pitanjima. Po Komisijinu mišljenju, odsutnost javne sfere u kojoj bi se mogla razviti rasprava o europskim pitanjima jedan je od razloga razočaranja ljudi u europsku demokraciju.

Uspostavu europske javne sfere Komisija ne smatra jedinim načinom za premošćivanje demokratskog deficita. Uvjerena je da europska pitanja imaju svoje mjesto i u postojećim nacionalnim, regionalnim i lokalnim javnim sferama³⁰ i da se u svim država-

³⁰ Komisija je uvjerena da je, kako bi se premostio jaz između građana i institucija EU-a, potrebno povezivanje građana i javnih institucija, da je potrebno graditi već od lokalne razine prema gore. Pritom je, po Komisijinu mišljenju, uvođenje dvosmjerne komunikacije između građana i javnih institucija na svim tim razinama – bit demokracije.

ma članicama moraju produbiti javne rasprave o tim temama. Ključnu ulogu u otvaranju nacionalnih javnih sfera za europska pitanja imaju organi javne vlasti u državama članicama. Po Komisijinu mišljenju, nacionalne su vlade odgovorne za uspostavljanje dvosmjerne komunikacije s građanima i na nacionalnoj i na lokalnoj razini, pomoću koje bi ih obavještavale o javnim politikama, uključujući i europske politike te njihov utjecaj na svakodnevni život građana, i poslušale njihova mišljenja na forumima u kojima bi se razvila ta rasprava.

U nacionalnim raspravama o nacionalnim politikama ne smije se izostaviti europska dimenzija, koja tim raspravama podiže kredibilitet. Iz toga nedvojbeno proistječe da, po Komisijinu mišljenju, nacionalni organi javne vlasti, građansko društvo i institucije Europske unije moraju surađivati u uključivanju europskih pitanja u rasprave koje se odvijaju u nacionalnim javnim sferama.

Kada Komisija u Bijeloj knjizi određi glavnu misiju važnih aktera u novoj komunikacijskoj politici, predviđa i način njihove međusobne suradnje koju shvaća kao sadržajno partnerstvo, ali ne određuje komunikacijska pravila među njima. Kao prvu razinu međusobne suradnje važnih aktera Komisija određuje odnos između nacionalne i europske razine.³¹ Druga razina odno-

Ako se Europski parlament zauzeo za preglednost, a Europski savjet za javno djelovanje kada je riječ o prihvaćanju normativnih akata EU-a, Komisija se zauzela za slušanje građana i uvođenje minimalnih standarda za savjetovanje s njima, utvrđuje Komisija.

³¹ Na toj bi se razini suradnja trebala odvijati na javnim i parlamentarnim raspravama

si se na sadržajnu suradnju institucija EU-a, koje bi morale djelovati usklađeno i više se usmjeriti ka građanima.³² Treće sadržajno područje odnosi se na političke stranke kojima Komisija preporučuje da svoje članove potiču na rasprave o europskim političkim pitanjima te da u svoje programe unesu europske elemente. Četvrto sadržajno područje odnosi se na organizacije građanskog društva čija bi uloga, po Komisijinu mišljenju, morala jačati pomoću usmjerenih projekata namijenjenih suradnji i javnom izvješćivanju.

Komisija smatra da je ulazak građana i njihovih organizacija te drugih organizacija građanskog društva u komunikacijski proces ključni element uklanjanja demokratskog deficita na razini EU-a.

o godišnjim strateškim prednostima Komisije; na raspravama nacionalnih ministara i europskih komesara koje bi prenosili nacionalni mediji itd. (posebno bi mjesto mogla imati područja na kojima EU i država članica još uspješno djeluju); u okvirima novih oblika suradnje među nacionalnim organima koji se bave javnim izvješćivanjem i koji bi izmjenjivali iskustva o izvješćivanju o Europi i razvijanju zajedničkih inicijativa; osim tih tražili bi se i novi uzorci oblikovanja vanjske politike EU-a, gdje bi građani imali aktivniju ulogu, uključujući i nastojanje za jačanjem kapaciteta javne diplomacije.

³² U tom pogledu Komisija predlaže da se proširi obim suradnje između Komisije i Europskog parlamenta te da se poboljša sadašnja organizacija rada Međuinstitucionalne skupine za informiranje. Odnose između Komisije i Gospodarskog i socijalnog odbora te Odbora regija uređuje nedavno prihvaćen protokol o suradnji između komisije i tih odbora, koji utire put jačim zajedničkim nastojanjima u poticanju lokalnih rasprava o europskim pitanjima, uz uključivanje građanskog društva.

Demokratski deficit Komisija shvaća kao komunikacijsku prazninu koju želi ukloniti otvaranjem komunikacijskoga prostora za građane i za organizacije građanskog društva te koju treba odgovarajuće oblikovati za dvosmjerno komuniciranje. Komunikacijski prostor shvaća kao javnu sferu, na europskoj i na nacionalnoj razini, dopunjenu odgovarajućim alatom informacijsko-komunikacijske tehnologije. Ti novi komunikacijski oblici u njezinim dokumentima ne dobivaju odgovarajuću institucionalnu povezanost s postojećim europskim institucionalnim uređenjem (*polity*), nego su u prvom redu namijenjene oblikovanju javnoga mnijenja koje je u funkciji dobrog upravljanja (*good governance*), odnosno sudjelovanja u oblikovanju politika Komisije i drugih institucija EU-a.

Europski parlament

Na rezultate referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj Europski je parlament reagirao Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje koju je prihvatio 19. siječnja 2006.

Rezolucija Europskoga parlamenta sintetički je dokument koji rezimira stavove i mišljenja ključnih aktera na razini EU-a, postavlja vlastitu dijagnozu nastale situacije i određuje viziju izlaza iz nastale situacije. Po mišljenju Europskoga parlamenta, s obzirom na Prijedlog Ugovora o Ustavu za Europu, EU ima na raspolaganju pet mogućih izlaza: 1. može sasvim napustiti projekt Ustava; 2. može nastaviti pokuse ratifikacije sadašnjega teksta u nepromijenjenom obliku; 3. može objasniti ili dopuniti sadašnji tekst; 4. može ponovno urediti i/ili promijeniti sadašnji tekst da bi ga poboljšao; 5. može ga ponovno napisati.

Sam se Europski parlament odlučio za mogućnost čuvanja sadašnjega teksta Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu³³ i kao potporu tom stajalištu navodi razloge što bi Unija time dobila³⁴ ili izgubila³⁵.

Da bi se sadržaj Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu mogao zadržati takvim kakav jest, treba izmjeriti i promijeniti postojeće javno mišljenje, prije svega u Francuskoj i Nizozemskoj te svuda gdje je došlo do teškoća u ratifikaciji. Budući da Europski parlament glavne razloge za teškoće u ratifikaciji vidi u političkim i socijalnim odnosima, a ne u neslaganju sa sadržajem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu,³⁶ u skladu s time predlaže široku raspravu o političkim i socijalnim problemima

³³ Po mišljenju Europskoga parlamenta, s takvim je uređenjem moguće očekivati potporu građana, sačuvati zalet integracije i postati važan partner u svjetskim pitanjima. Zato Europski savjet poziva Europski parlament da i on u lipnju 2006. godine svečano proglasi povezanost s ustavnim uređenjem za budućnost Europe.

³⁴ Ustavno će uređenje ojačati parlamentarnu demokraciju, preglednost i načela "rule of law", utvrditi temeljna prava, razviti građanstvo i povećati sposobnost proširene Unije za učinkovito poduzimanje mjera i u zemlji i u inozemstvu.

³⁵ Političke će teškoće i institucionalne slabosti ojačati, daljnji proces integracije i širenja nema odgovarajuće osnove jer po mišljenju Europskoga parlamenta Ugovor iz Nice nije odgovarajući.

³⁶ Odbor za ustavne poslove uvjeren je da građane više zanimaju politička uloga Unije i s time povezani procesi nego sam tekst ustavnog dokumenta. Konačan ishod rasprave o Ustavu, po mišljenju odbora, može biti različit: odbijanje, daljnja ratifikacija, promjena teksta ili nov prijedlog Ustava.

ma kako bi se našla odgovarajuća rješenja³⁷.

Na taj način Europski parlament, doduše, otvara prostor za široku javnu raspravu, ali je preusmjerava sa sadržaja Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu na stvarne političke i socijalne probleme, u koje prije svega ubraja pitanja kao što su budućnost europskoga socijalnog modela, europske gospodarske mogućnosti, brzina širenja, srednjoročni proračun, jedinstveno tržište na području rezultata rada. Ta su pitanja i inače bila otvorena u razdoblju za razmišljanje, odmah nakon neuspjelih referendumata. Na inicijativu Europskoga savjeta (18. lipnja 2005) u široko postavljenu raspravu uključeni su i građani i građansko društvo, socijalni partneri, nacionalni parlamenti i političke stranke.

Ako je Europski parlament u svojoj rezoluciji pozitivno ocijenio predložena tematska područja za europsku javnu raspravu, Europskom savjetu zamje-

ra da nije točno odredio ciljeve i metode, a ni okvire za oblikovanje zaključaka u razdoblju za razmišljanje, što bi, po njegovu mišljenju, vodilo jačanju političke volje za europskim dijalogom. Vrednujući dosadašnji rad Komisije, Europski je parlament utvrdio da je ona s akcijskim planom i Planom D bitno pridonijela europskom dijalogu.

Nakon što je u rezoluciji ocijenio dosadašnji rad europskih institucija u razdoblju za razmišljanje, Europski parlament postavio je zadaću da zajedno s nacionalnim parlamentima organizira niz parlamentarnih foruma čija je namjena poticati, usmjeravati i rezimirati rezultate rasprava europskoga dijaloga. Tim samopozicioniranjem jača uvažavanje načela subsidiarnosti na teritorijalni način, a istodobno učvršćuje uvjerenje kako je dovoljno da su demokratske reforme ograničene samo na revizije poslovnika ili međuinstitucionalnih sporazuma, koje se mogu izvesti bez promjene ugovora.³⁸

Europski parlament time jasno daje na znanje da daljnju demokratizaciju EU-a vidi samo u okvirima jačanja postojećega institucionalnoga ustroja pri uključivanju svih važnih političkih aktera i u okvirima postojećega Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

U daljnjem radu na rezoluciji Europski parlament vidi razdoblje za razmišljanje kao ponovni početak projekta Ustava koji je utemeljen na širokoj javnoj raspravi o budućnosti europske

³⁷ Europski parlament svoju ocjenu ishoda obaju referendumata, onog u Francuskoj i onog u Nizozemskoj, gradi na pretpostavci da je glasovanje protiv ratifikacije Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu prije izraz nezadovoljstva zbog trenutnog stanja u EU-u nego izričito protivljenje ustavnim reformama i da je ishod, paradoksalno, očuvao *status quo* koji održava nezadovoljstvo i onemogućava reforme koje bi uspostavile nove odnose i time mogućnost da se nezadovoljstvo otkloni. Europski parlament izražava uvjerenje da se zabrinutost građana Europe, koju smatra utemeljenom, nakon što se ona konstatira u političkom i socijalnom kontekstu, može otkloniti, ali ne promjenom politika koje bi oblikovale manje zabrinjavajuće uvjete za život građana, nego uspješnom kampanjom promjene javnoga mišljenja.

³⁸ To, primjerice, znači preglednost zakona prihvaćenih u Savjetu, uvođenje oblika građanske inicijative, poboljšanje postupka komitologije, potpuna uporaba "prijelaznih" odredbi na području pravosuđa i unutarnjih poslova te stroži nadzor parlamenta država članica nad poslovima EU-a.

integracije. Nanovo postavljen demokratski dijalog mora se voditi i usklađivati na razini EU-a, mora biti sadržajno vezan uz zajedničke teme i oblikovan tako da vodi ka ključnim političkim odlukama koje će pridonositi prevladavanju ustavne krize. Konačni je cilj europskoga dijaloga objasniti, produbiti i demokratizirati suglasnost o Prijedlogu Ugovora o Ustavu za Europu, a istodobno, u skladu s očekivanjima ljudi, tražiti nova rješenja kao odgovor na kritike.

Europski parlament drži da se u taj dijalog moraju uključiti sve institucije EU-a (GSO i Odbor regija, koji po mišljenju Europskoga parlamenta imaju posebnu vrijednost praktičnoga doprinosa u svladavanju ustavne krize), državni i regionalni parlamenti, lokalna vlast, političke stranke, socijalni partneri, građansko društvo, akademska zajednica i mediji. Posebno mjesto u europskom dijalogu, zajedno s nacionalnim parlamentima, zadržava za sebe, kako u oblikovanju gradiva na teme koje su važne za cjelovit EU³⁹ tako i

³⁹ Ta bi gradiva bila namijenjena savjetovanjima organiziranima u obliku parlamentarnih foruma, konferencija i sl., koje bi organizirao Europski parlament u suradnji s nacionalnim parlamentima kako bi se potaknula rasprava namijenjena oblikovanju političkih zaključaka. Parlamentarni forumi morali bi obrađivati pitanje budućnosti Europe i upravljanja EU-om. Po mišljenju Europskog parlamenta, prednost imaju ova pitanja: što je cilj europske integracije, kakvu bi ulogu Europa morala imati u svijetu, kakva je budućnost europskoga i socijalnoga modela, kako definirati granice EU-a, kako povećati slobodu, sigurnost i pravednost i kako financirati Uniju. Tu Europski parlament ne ubraja pitanje kako demokratizira-

u sprečavanju ponovnih zastoja u prihvaćanju Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

Stoga Europski parlament, da bi europski dijalog⁴⁰ uspio, poziva i Europski savjet i Komisiju da odlučnije pokažu svoju političku volju i da svojim djelovanjem⁴¹, prije svega u nacionalnim kampanjama, podupru nastojanja da se prevladaju trenutne teškoće u vezi s prihvaćanjem Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu. I od političkih stranaka očekuje veći doprinos europskim dimenzijama na nacionalnoj razini, dok organizacije građanskog društva poziva da u zadaće koje imaju prednost uključe i pitanje Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu i potiče ih da svoja stajališta izraze u zajedničkim raspravama na građanskim forumima⁴² na

ti EU i čini se da mu je posve jasno kakav je koncept demokracije dovoljno demokratski za građane Unije.

⁴⁰ Prema planovima Europskoga parlamenta, cjelovita bi se rasprava trebala zaključiti za vrijeme francuskog predsjedanja Unijom u drugoj polovici 2008. godine. Ustav bi trebao početi vrijediti početkom 2009.

⁴¹ Uz prijedlog koji je naslovio na predsjedničke država i vlada članica EU-a te na Europski savjet Europski je parlament pozvao i Komisiju da pripremi politički kalendar za nastavak rasprava. Poslanici su tim pozivima, zapisanima u njihovoj rezoluciji, pokušali utjecati na djelovanje drugih europskih institucija, a istodobno su implicitno uvodili koncept reprezentativne demokracije na razini EU-a za koji su se eksplicitno zauzimali u spomenutoj rezoluciji.

⁴² Europski parlament predlaže više javnih rasprava, konferencija i susreta o zajedničkim europskim temama s jasnim političkim ciljevima koje je nazvao zajedničkim imenom – Građanski forumi i u kojima Europski

kojima bi se trebala obrađivati i druga zajednički dogovorena pitanja.

S tom rezolucijom i razumijevanjem EU-a, koji vidi samo u svjetlu daljnjih jačanja postojećih postupaka, procedura itd., Europski je parlament ostao vjeran dosadašnjem uvođenju reprezentativnog koncepta demokracije u strukturi političkih institucija EU-a, u kojem zauzima središnje mjesto i s kojim se priznaje načelo subsidiarnosti na teritorijalnoj osnovi. Mogućnost uključivanja građana, građansko-društvenih i akademskih krugova te medija, u obliku građanskog foruma, vidi samo na lokalnoj, odnosno nacionalnoj razini. Pritom dopušta građanima i mogućnost peticija, koje su inače sadržajno vezane za djelokrug Europskoga parlamenta.

Gospodarski i socijalni odbor

U razdoblju za razmišljanje GSO je reagirao u Službenom listu EZ-a 11. travnja 2006. godine Mišljenjem o reprezentativnosti europskih organizacija građanskog društva u građanskom dijalogu, koje je pripremao posljednje tri godine. U tom se dokumentu zauzima za povećanje stupnja legitimnosti europskih organizacija i mreža građanskog društva, čime želi osigurati veći kredibilitet uključivanja organiziranoga građanskog društva u komunikacijske procese te procese odlučivanja na razini EU-a.

parlament mora igrati glavnu ulogu. Te bi se javne rasprave organizirale na nacionalnoj i lokalnoj razini, a u dijalogu s građanima sudjelovali bi i predstavnici političkih stranaka, sindikata, poslodavaca, građansko-društvenih aktera, akademskih krugova i medija. Za pomoć u organizaciji tih foruma države članice mogu se obratiti Komisiji.

Spoznaja europskih institucija da se politike EU-a više ne mogu oblikovati bez slušanja građana, njihova sudjelovanja u oblikovanju politika i njihova slaganja s njima u posljednjih je 15 godina vodila k sve većem uključivanju građanskog društva, odnosno prije svega europski organiziranoga građanskog društva. Spoznalo se da se do dobrih političkih odluka na razini EU-a, utemeljenih na općem interesu, može doći i uključivanjem različitih iskustava i stručnih znanja koja posjeduju organizacije građanskog društva. Takvim se političkim odlukama nedvojbeno povećavaju kvaliteta i kredibilitet.

Zbog svoga sastava, uloge i zadaća GSO je još od Rimskog ugovora odvjetnik participativne demokracije na razini EU-a. Zbog otvorenih pitanja i izazova pred kojima se našao EU pravo sudjelovanja dobiva sve veću težinu jer bez mobilizacije ljudi na terenu i njihovih organizacija i predstavnika nije moguće rješavati ta pitanja.⁴³

Nakon višegodišnje ustrajnosti organizacija građanskog društva na eu-

⁴³ Tu je potrebu među prvima prepoznao Europski savjet – 2000. godine u kontekstu izvođenja Lisabonske strategije i ponovno pet godina kasnije u kontekstu njezina oživljavanja. Isto je tako 2001. godine Komisija u Bijeloj knjizi o europskoj upravi odredila suradnju građanskog društva u oblikovanju i izvođenju politike Unije kao temeljno načelo dobrog upravljanja (*good governance*). Suradnju građanskog društva s jedne je strane shvatila kao izvanredno važno područje svog djelovanja koje mijenja metode Unije, a s druge strane kao pojačavanje demokratskog djelovanja europskih institucija. U prilog dobivanju političke težine svjedoči zapisano načelo participativne demokracije u 47. članu Prijedloga Ugovora o Ustavu za Europu.

ropskoj se razini uspostavio standard ispod kojega europske institucije više ne mogu ići. Po mišljenju GSO-a, prava participativna demokracija odgovara zahtjevima moderne europske uprave i sadržava instrumente s kojima europski građani i njihove organizacije dobivaju mogućnost raspravljanja u okviru pravoga strukturiranoga građanskog dijaloga. U tom dijalogu institucije EU-a moraju prije svega saslušati građansko društvo, koje time utječe na razvoj Unije i njezinih politika. Uvodeći pojam prave participativne demokracije, GSO implicitno uvodi i pojam nepravne participativne demokracije. Organiziranjem foruma na europskoj i nacionalnoj razini GSO je spreman politički se angažirati za priznanje prave participativne demokracije. U bitku za demokraciju Unije prije toga su stupile Komisija s Planom D i Bijelom knjigom o komunikacijskoj politici te Europski parlament s Rezolucijom o razdoblju za razmišljanje.

GSO razlikuje građanski i socijalni dijalog. U građanski dijalog koji se na razini EU-a odvija na tri razine uključeni su akteri,⁴⁴ odnosno organizacije koje predstavljaju posebne i/ili opće interese građana.⁴⁵ Dijalog između europskih organizacija građanskog društva odvija se na temu razvoja i budućnosti Unije te različitih politika, na drugoj se razini odvija između njih i Unije

⁴⁴ Akteri građanskoga dijaloga na europskoj razini imaju različite oblike organizacije i različite nazive (udruge, savezi, zaklade, forumi i mreže), obično se sve samostalne i neprofitne strukture označavaju zajedničkim pojmom – nevladine organizacije.

⁴⁵ U te aktere GSO uključuje i europske organizacije socijalnih partnera iako su oni uključeni u socijalni dijalog.

u obliku redovitoga strukturiranog dijaloga, a treća je razina dijaloga – razina svakodnevnoga dijaloga i odvija se unutar pojedinačnih sektora između organizacija građanskog društva i sugovornika iz zakonodavne i izvršne vlasti. Europski je socijalni dijalog normativno detaljnije određen, kako u pogledu svrhe i postupaka tako i u pogledu uključenih aktera. Posebnost je europskoga socijalnog dijaloga u tome da ima gotovo zakonodavnu nadležnost i da njegovi akteri imaju posebne ovlasti i nadležnosti.

Možemo zaključiti da GSO u tom dokumentu najprije shvaća dijalog u širem smislu, u koji uključuje normativno odlučniji i institucionalno detaljnije određen socijalni dijalog, koji na razini EU-a nema samo savjetodavnu, nego gotovo zakonodavnu ulogu, te građanski dijalog u užem smislu, koji shvaća kao dijalog između nevladinih organizacija i sebe te drugih institucija EU-a. Bez obzira na tu odluku, koja može biti problematična, u svakom se slučaju radi o uvođenju participativne demokracije u praksi.

Uključivanje organizacija građanskog društva u komunikacijski proces na razini EU-a odvija se na savjetodavni način i suradnjom. Savjetovanje treba shvatiti kao uključivanje svih organizacija s iskustvom na određenom području, dok je suradnja ograničena na ulazak koji samo pojedinim organizacijama omogućava redovitu i aktivnu uključenost u kolektivni proces odlučivanja na razini EU-a te suradnju u oblikovanju i prihvaćanju odluka u općem interesu EU-a i njegovih građana. Te su organizacije izabrane po kriteriju reprezentativnosti.

GSO tim dokumentom utvrđuje način uključivanja organizacija građan-

skog društva koji im omogućava ulazak u proces odlučivanja i povećava njihov utjecaj na oblikovanje politika i zaključaka institucija koji se odnose na razvoj i budućnost Unije. Bez uvažavanja kriterija reprezentativnosti tih organizacija ne može se računati na njihovo uključivanje, pa GSO naglašava to zbog uvjerenosti da reprezentativnost tih organizacija osigurava i njihovo legitimno djelovanje. Zato se GSO u tom dokumentu naglašeno bavi pitanjem kriterija reprezentativnosti tih organizacija, priznajući sistemsku zapreku u građanskom društvu i tako sprečavajući pristup u komunikacijski proces i proces odlučivanja onim diskursima koji nisu institucionalizirani na isti način i u istoj mjeri kao organizacije koje GSO na temelju kriterija reprezentativnosti priznaje kao organizacije građanskog društva.

Prema tome, ambicije GSO-a usmjerene su na uspostavu uvjeta sistemskog uključivanja reprezentativnih građansko-društvenih organizacija u proces odlučivanja na razini EU-a. Time za građansko-društvene organizacije traži otvaranje političkih arena koje su im dosad bile zatvorene, a posebno institucionalizirani proces odlučivanja. S tom ambicijom GSO prenosi pravila igre socijalnoga dijaloga na europski građanski dijalog, i to na onaj dio koji naziva – suradnjom. S takvim konceptom demokracije EU-a GSO postaje odvjetnik priznavanja reprezentativne participativne demokracije i natječe se s drugim institucijama EU-a, koje demokratizaciju EU-a sagledavaju iz perspektive drukčijih koncepata demokracije. GSO podržava Komisijin smjer demokratizacije, ali nije posve zadovoljan njezinim mjerama i politikama jer ne ide u smjeru institucionalizacije građanskoga dijaloga koji bi se temeljio na

reprezentativnosti organizacija građanskog društva. U tom su smislu Komisija i GSO tihi saveznici protiv Europskoga parlamenta kao zagovornika jačanja reprezentativne demokracije na razini EU-a. Ali nakon neuspjelih referenduma čini se da je u Europi u naletu participativna demokracija.

Iako GSO u uključivanju organizacija građanskog društva jači naglasak stavlja na suradnju, što je razumljivo jer time jača svoju političku moć i utjecaj na razini EU-a, a i moć i utjecaj organizacija, građanskog društva, ne zanemaruje savjetovanje kao važan dio građanskoga dijaloga, koji je inače namijenjen samo artikuliranju i agregiranju stajališta i strukovnih iskustava predstavnika građanskog društva. Stoga mu nisu potrebni selekcijski kriteriji; upravo suprotno, mora uvažavati načelo inkluzivnosti. Savjetovanje otvara prostor za javne rasprave u kojima, u oblikovanju mišljenja, odnosno javnoga mnijenja o određenoj temi, mogu sudjelovati i pojedinci i pokreti, (ne)reprezentativne nevladine organizacije i druge asocijacije. Takvo (zajedničko) mišljenje nije obvezujuće ni za one koji odlučuju ni za reprezentativne predstavnike građanskog društva koji su uključeni u proces odlučivanja. U tom je smislu postupak savjetovanja jako blizu konceptu javnih sfera, s tom razlikom što javno mišljenje oblikovano u javnim sferama dodjeljuje legitimnost institucijama koje odlučuju, što GSO savjetovanju, bar implicitno, ne priznaje.

Po shvaćanju GSO-a, građanski dijalog postaje dvoslojan. Uvažavanjem kriterija reprezentativnosti⁴⁶ kao osnovno-

⁴⁶ U građanskom dijalogu na europskoj razini kriterij reprezentativnosti trebao bi osigura-

ga kriterija demokratičnosti u socijalnom dijalogu sistemski se osigurava legitimnost i postupku suradnje, dok međutim savjetovanje, koje nema sistemski ugrađen mehanizam za osiguravanje legitimnosti – naime akteri uključeni u taj postupak ne ispunjavaju kriterije reprezentativnosti – ostaje u polju preddemokratičnosti. Zato se građanski dijalog na razini EU-a dijelom može razumjeti kao demokratičan, a dijelom kao preddemokratičan postupak uključivanja građansko-društvenih aktera.

Na temelju konceptualne analize toga dokumenta možemo zaključiti da GSO u navedenim mjerilima zagovara koncept reprezentativne participativne demokracije koji želi nadograditi naprimjer inicijativom oblikovanja normativnih uvjeta na razini EU-a za osnivanje europskih organizacija, no ostavlja otvoren prostor za određivanje koncepta deliberativne demokracije, kako unutar sebe tako i izvana, prema drugim institucijama EU-a. Institucionalizaciju građanskoga dijaloga na razini EU-a, koji GSO naziva suradnjom, temelji prije svega na određivanju načela reprezentativnosti jer to smatra nužnim uvjetom za uključivanje organizacija građanskoga društva na europskoj razini u oblikovanje politika institucija EU-a. Time u građanski dijalog na europskoj razini unosi elemente već normativno i institucionalno uređena socijalnog dijaloga, koji inače shvaća

ti određivanje općih, a ne posebnih interesa članova europskih organizacija građanskoga društva, kojima se sad upravo to predbacuje. Istodobno GSO predviđa da će određivanje toga kriterija organizacijama građanskoga društva donijeti i veći stvarni utjecaj na postupak oblikovanja te na sadržajno oblikovanje pojedinačnih politika (*policy*).

kao dio građanskoga dijaloga. Sa strane ostavlja onaj dio građanskoga dijaloga koji GSO naziva savjetovanjem, ali ga pragmatično prakticira i također dopušta drugim institucijama EU-a. U svojim naporima da se osiguraju normativne osnove za sistemsko uključivanje organizacija građanskoga društva u oblikovanje europskih politika prije svega je kritičan prema Komisiji, i to zato što je Komisija povukla prijedlog za uspostavu normativnih uvjeta osnivanja europskih udruga te nije napravila korak naprijed u smjeru mjerila za utvrđivanje reprezentativnosti organizacija građanskoga društva koje inače uključuje u proces savjetovanja s njima.

Odbor regija

Odbor regija izdao je dokument pod nazivom Mišljenje o Planu D i o Bijeloj knjizi komunikacijske politike Europske komisije kao monitoring jednogodišnjega razdoblja za razmišljanje.⁴⁷ Tim mišljenjem Odbor jača političku debatu na europskoj razini, ekspozirajući značenje i ulogu regionalnih i lokalnih vlasti.

Odbor regija utvrđuje da na razini EU-a postoji demokratski deficit, glavne odluke koje utječu na život ljudi u EU-u prihvaćaju se na temelju pregovora između vlada te pregovora između institucija. Građani su isključeni iz tih pregovora, odnosno oni su samo pasivni i/ili trenutačni promatrači. Po mišljenju Odbora regija, taj demokratski deficit može se ukloniti tako da se građanima omogućiti izražavanje mišljenja o budućnosti europskoga projekta. Uključivanje građana Odbor regija vidi

⁴⁷ Odbor regija suglasno je prihvatio taj dokument 14. i 15. lipnja 2006.

samo na regionalnoj i lokalnoj razini,⁴⁸ na kojima može sam, pomoću regionalnih i lokalnih vlasti ili zajedno s njima motivirati građane da u strukturiranim raspravama s izabranim regionalnim i lokalnim predstavnicima progovore o temama koje ih se tiču.⁴⁹

Odbor regija drži da bi se u razdoblju za razmišljanje rasprave morale usmjeriti na tematiku upravljanja na više razina s uvažavanjem načela subsidiarnosti i susjedstva kojima bi se osigurale i veća učinkovitost i demokratska legitimnost. Da bi se smanjio jaz između europskih institucija i građana, svi izabrani predstavnici na lokalnoj, regionalnoj i europskoj razini moraju međusobno surađivati, a moraju se uvesti i demokratske povezanosti s građanima.⁵⁰ Po mišljenju Odbora

regija, to se prije svega može postići tijesnom međuinstitucionalnom suradnjom s Europskim parlamentom i s drugim institucijama te jačanjem regionalnih savjetovanja u EU-u. U uvjerenju da teritorijalna dimenzija bitno pridonosi većoj demokratskoj legitimnosti odluka EU-a, Odbor regija postavio je sebi zadatak jačanja regionalne i lokalne dimenzije u procesima odlučivanja na europskoj razini. Pritom posebno ističe zahtjev za važnijim mjestom za sebe u procesu odlučivanja u EU-u, osobito u odnosu na Komisiju, u točki nadzora nad provođenjem mjera Komisije, za koje ona mora dobiti mišljenje Odbora.

Tim stavom Odbor regija jasno izražava uvjerenje da je njegov doprinos neizbježan u ostvarivanju demokratske legitimnosti EU-a, i to tako da u strukturi političkih institucija EU-a uglednije mjesto imaju oni koji su reprezentativno izabrani i pokrivaju teritorijalnu dimenziju. EU samo preko lokalnih i regionalnih vlasti ima na raspolaganju odgovarajući demokratski okvir za uspostavljanje dijaloga s građanima i pomoću njega oblikuje svoj duh. Odbor regija i u tom se dokumentu oslanja na koncepte subsidiarnosti, susjedstva, blizine ljudima i *grass-roots* demokracije, dok o participativnoj demokraciji ili uključivanju građanskog društva na europskoj razini ne razmišlja. Tako u biti ostaje vjieran reprezentativnoj demokraciji utemeljenoj na regionalnoj i lokalnoj razini jer je uvjeren da se predstavnici, koji su izabrani na neposrednim i općim izborima, ne smiju nadomjestiti uključivanjem NVO-a te drugih aktera kao predstavnika individualnih interesa u društvu, ali da se mogu poslušati njihova mišljenja u strukturiranoj i tematski određenoj raspravi.

⁴⁸ Odbor regija utvrđuje da u Plan D, kao četvrtu dimenziju, valja uvesti decentralizaciju s uključivanjem lokalnih i regionalnih vlasti. Po mišljenju Odbora, rasprave bi morale početi u lokalnim i regionalnim forumima uz prisutnost izabranih predstavnika na lokalnoj, regionalnoj i europskoj razini i s uključivanjem predstavnika građanskog društva i građanskih asocijacija. Rezultati rasprava na tim forumima morali bi biti uključeni u rasprave u nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu.

⁴⁹ Odbor regija ističe sljedeće teme koje mu se čine važnima: zapošljavanje, razvoj provincije i urbanih područja, imigracija i sigurnost, energija i okoliš i druge teme na razini Unije.

⁵⁰ Odbor regija ističe potrebu permanentnog dijaloga s građanima, političkim organizacijama, sindikatima i drugim asocijacijama, što zahtijeva da institucije EU-a nastave otvorenu politiku uključivanja građana u rasprave. Zato treba uspostaviti trajnu i strukturiranu suradnju institucija koje su zadužene za slušanje.

Zaključak

Na razini EU-a postoje političke institucije koje se mogu pozvati na reprezentativnu demokraciju jer politički akteri koji djeluju u njima dobivaju mandat izborom. Ali postoje i takve institucije, kao što su Komisija i GSO, u kojima akteri nisu izabrani, pa su prisiljeni tražiti alternativni, odnosno dodatni izvor svoje legitimnosti. Stoga se obraćaju građansko-društvenim činiteljima koji ih uključuju u svoje komunikacijske procese i procese odlučivanja. Čini se da na razini EU-a koncept reprezentativne demokracije ima položaj koji se razumije sam po sebi iako ni Komisiji ni GSO-u ne omogućava legitimiranje. To je uzrok shizofrenosti europske normativne i ustavne rasprave. Dugotrajna rasprava o institucionalnoj reformi na razini EU-a po svoj prilici tjera vodu na mlin onim činiteljima (akterima) koji trebaju više vremena za priznavanje svojih koncepata demokracije konkurentnih reprezentativnoj demokraciji. Zato možemo očekivati da će politički akteri i institucije koji se legitimiraju na osnovi koncepta reprezentativne demokracije i kojima taj koncept predstavlja legitimacijski okvir i ubuduće zagovarati *status quo*.

LITERATURA

- (1958) *Pogodba o EGS (Rimska pogodba)*. Dostupno na: [ww2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc](http://ww2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc) (2. 5. 2005).
- (1987) *Enotna evropska listina*. Dostupno na: www2.gov.si/.../f5aded847d

Među europskim se institucijama sada bježe bitka s obzirom na demokracizaciju EU-a, a rezultat te bitke bit će zapisan u najvišem normativnom aktu (Ugovoru o Ustavu za Europu, primjerice), koji će po sadašnjim planovima biti prihvaćen do 2009. godine. U tu političku bitku ne ulaze samo europske i nacionalne elite, nego, na inicijativu Komisije i GSO-a, i organizacije građanskog društva, a vrata su otvorena i pojedincima koji se mogu angažirati na različitim razinama u novoosnovanim javnim sferama. Na toj osnovi može se očekivati sklapanje savezništava na nacionalnoj i europskoj razini.

Ostaje međutim otvoreno pitanje nije li možda, umjesto međusobnog odmjeravanja snaga zagovornika različitih koncepata demokracije koji su se dosad oblikovali na razini EU-a, bolje dati prostor oblikovanju konciznijega, konceptualno izrađenoga demokratskog života u EU-u, odnosno, drukčije rečeno, demokratičnijim političkim institucijama na razini EU-a koje mogu donijeti konačno odmjeravanje snaga različitih aktera koji se bore za priznavanje svojih koncepata demokracije.

*Sa slovenskoga prevela
Marija Olič*

- [c4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf) (2. 5. 2005).
- (1993) *Maastrichtska pogodba*. Dostupno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).

- (1999) *Amsterdamska pogodba*. Dostupno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).
- (2003): *Pogodba iz Nice*. Dostupno na: http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P016-0000.PDF (15. 6. 2005).
- (2003) (CONV 850/03) *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Brussels: 18. July 2003. Dostupno na: http://www.europa.eu.int/futurum/constitution/index_en.htm.
- (2004) *Ustava za Evropo*. Dostupno na: <http://www.ius-software.si/eu/EUustava.asp> (20. 6. 2005).
- Committee of the Regions (2006): *Opinion of the Committee of the Regions of 15 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate COM(2005) 494 final and the White paper on a European communication policy COM(2006) 35 final*. (CONST-IV-002) Brussels, 27 June 2006.
- Craig, P. (1997) Democracy and Rule-making within the EC: An Empirical and Normative Assessment. *European Law Journal*, br. 3, 105-130.
- De Búrca, G. (1996) The Quest for Legitimacy in the European Union. *The Modern Law Review*, br. 59, 349-376.
- European Economic and Social Committee (1999): "Opinion on the Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe", OJ C 329, 17/11/99.
- European Commission (2000): *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Discussion Paper, 18 January*. (COM 11 final)
- European Commission (2001): *European governance. A white paper*. Brussels, 25. 7. 2001. (COM(2001) 428 final).
- European Commission (2005): *Action Plan to improve communicating Europe by the Commission. "Listen, communicate and go local"*. Brussels, 20. 7. 2005.
- European Commission (2005): *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, (COM(2005) 494 final)*. Brussels, 13. 10. 2005.
- Evropski parlament (2006): *Predlog resolucije Evropskega parlamenta o obdobju za razmislek: zgradba, teme in okvir za oceno razprave o Evropski uniji, (A6-0414/{0414}2005)*, 12. januar 2006.
- Evropska komisija (2006): *Bela knjiga o evropski komunikacijski politiki, (KOM(2006) 35 končno)*. Bruselj, 1. 2. 2006.
- Evropski ekonomsko socialni odbor (2006): *Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o reprezentativnosti evropskih organizacij civilne družbe v civilnem dialogu, (2006/C 88/11) Uradni list C 088, 11/04/2006, 0041 – 0047*.
- Ipsen, H. P. (1972) *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr.
- Lindberg, L. N., Scheingold, S. A. (1970) *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Magnette, P. (2001) *European Governance and Civic Participation: Can*

- the European union be politicized? U: Joerges, C., Meny, Y., Weiler, J. H. H. (ur.) *Mountain or Molehill? A critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper 6/01, Harvard. Dostupno na: <http://www.iue.it/RSC/Governance>
- Offe, C., Preuss, U. K. (2006) The problem of legitimacy in the European Polity: is democratization the answer? U: Crouch, C., Streeck, W. (ur.) *The Diversity of Democracy: corporatism, social order and political conflict*, 175-204. Cheltenham UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Scharpf, F. W. (2001) European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity. U: Joerges, C., Meny, Y., Weiler, J. H. H. (ur.) *Mountain or Molehill? A critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper 6/01, Harvard. Dostupno na: <http://www.iue.it/RSC/Governance>.
- Smismans, S. (1998) The Role of National Parliaments in the European Decision-Making Process: Addressing the Problem at European Level?, *ELSA Selected Papers on European Law*, br. 9, 49-76. Dostupno na: http://www.elsa-online.org/pdf/spel_4.pdf.
- Smismans, S. (2003) European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests. *European Law Journal*, br. 9, 482-504.
- Smismans, S. (2004) The constitutional labelling of "the democratic life of the EU": representative and participatory democracy. U: Dobson, L., Follesdal, A. (ur.) *Political Theory and the European Constitution*, 122-138. London i New York: Routledge.
- Wallström, Margot (2006) *The Constitutional Treaty: The Way Forward* Notre Europe debate on "Plan B: how to rescue the European Constitution", Brussels, SPEECH/06/613, 18 October 2006.

Concepts of Democracy in the European Union

SUMMARY The authors outline the period of democratisation and introduction of different concepts of democracy in the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe. The first emergence of various concepts of democracy took place during the Convention, held from February 2003 to June 2003. In the course of the Convention, a conflict between the leading actors of different concepts of democracy flared up for their proper place in the Programme and in the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe. The article points out that in 2005 and 2006 the key institutions of the EU developed documents in which they primarily advocated their concepts of democracy and thus engaged in a political conflict and battle for gaining a broad support for their concepts. In this period, some open problems concerning the fate of the Proposal for the Treaty on Constitution for Europe had to be solved, as well as the problems of development of a democratic life in the EU. During the ratification, however, in France and the Netherlands the unwanted refusal of the proposed Constitution took place, activating a renewed debate regarding the democratic arrangement of the European Union. At the Spring meeting of the European Council in 2006, the "period for rethinking" was extended until the end of 2008.

KEYWORDS Proposal for the Treaty on Constitution for Europe, European Commission, European Parliament, European Social Committee, Committee of the Regions, participatory democracy, deliberative democracy, direct democracy, representative democracy, electronic democracy

UZROCI NEUSPJEHA EUROPSKOG USTAVA IZ PERSPEKTIVE USTAVOTVORSTVA

Robert Podolnjak

*Sveučilište u Zagrebu,
Pravni fakultet*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: veljača 2007.

Sažetak Temeljna je tvrdnja rada da glavni uzroci neuspjeha europskog ustava proizlaze iz loše pripreme i provedbe jednog kompleksnog procesa ustavotvorstva za savez država kontinentalnih razmjera. Taj proces uključuje pitanja vremenskog aspekta ustavotvorstva, subjekta donošenja ustava, ustavnog teksta, strategije ustavne ratifikacije te samih ustavotvoritelja. Krucijalni uzroci za neuspjeh europskog Ustava bit će izloženi u vidu određenih preliminarnih postavki. Pritom će one biti razmotrene u svjetlu određenih komparativnih iskustava ustavotvorstva u dva federalna sustava – američkom i švicarskom. Prvenstvene greške europskog ustavotvorstva ogledaju se u nedostajućem ustavnom trenutku, neodređenosti dokumenta glede njegova ustavnog ili ugovornog karaktera, u stvaranju ustavnog teksta potpuno neprimjerenog razumijevanju običnog građanina, u stvaranju ustava bez vizije i ambicije, u potpunoj odsutnosti bilo kakve strategije ustavne ratifikacije, u inzistiranju na neposrednom sudjelovanju naroda u prihvaćanju ustava, koji je mišljen pravno i politički prvenstveno kao međunarodni ugovor te u loše vođenoj medijskoj prezentaciji i obrani ustava pred europskom javnošću. Najvažnije greške, koje su presudno utjecale na neuspjeh ustava, su ambivalentan pristup europskih ustavotvoritelja prema načinu ratifikacije ustava te njihovo neuvažavanje iskustva ustavotvorstva drugih federalnih saveza.

Ključne riječi Europski ustav, komparativno ustavotvorstvo, europsko ustavotvorstvo, američko ustavotvorstvo, švicarsko ustavotvorstvo

UVOD

U veljači 2002. godine započela je u Bruxellesu Konvencija o budućnosti Europe, koja je ubrzo nakon početka sebi stavila u zadaću izradu cjelovitoga Europskog ustava, odnosno Ustav-

nog ugovora.¹ Nakon što je Konvencija u lipnju 2003. godina dovršila nacrt

¹ Službeni je naziv tog dokumenta “Ugovor o uspostavi Ustava za Europu”, ali se najčešće upotrebljavaju nazivi “Ustav” ili “Ustavni ugovor”, pa se tim nazivom u pravilu služim.

Ustava² i nakon što je Europsko vijeće uspjelo, uz velike teškoće, usuglasiti prijedlog ustavnog teksta koji će se podnijeti državama članicama na ratifikaciju, čini se da je taj dosada najznačajniji, najsloženiji i najduži ustavotvorni proces u Europskoj Uniji definitivno zapeo na posljednjoj zapreci – prihvatanju od strane biračkog tijela na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. Nakon više od tri godine rada na europskom ustavotvornom projektu³ čini se da je “Ustav mrtav”⁴ ili je u najmanju ruku u “dubokoj komi”.

² O Europskom ustavu i Konvenciji o budućnosti Europe vidi posebno Siniša Rodin, Ustav Europe – individualna prava umjesto demokracije i federalizma, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 51, br. 1, 2001, str. 153-156; Branko Smerdel, Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj Uniji – Pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 3/4, 2003, str. 509-527; Robert Podolnjak, Dvije ustavne konvencije: Sličnosti i razlike između Philadelphije i Bruxellesa, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 5, 2003, str. 1115-1188; Damir Grubiša, Europski ustav i politički sustav Europske unije, *Anali hrvatskog politološkog društva 2004*, str. 53-77.

³ Usporedbe radi američki proces stvaranja Ustava, kako će istaknuti ugledni povjesničar Jack Rakove, trajat će – uzimajući u obzir razdoblje od neuspješne konvencije u Annapolisu održane u rujnu 1786. godine do ratifikacije Ustava od 11. države New York srpnja 1788. godine – manje od dvije godine. Vidi Rakove, Europe's floundering fathers, *Foreign Policy*, rujna-listopad 2003, str. 28-38.

⁴ Ta ocjena britanskoga opozicijskog političara Liama Foxa nakon francuskog i nizozemskog referenduma bit će vrlo brzo prihvaćena od mnogih europskih političara u nizu

“Smrtna presuda” Europskom ustavu donesena je na dva referenduma, u razmaku od samo nekoliko dana. Prvo su se 29. svibnja 2005. godine Francuzi s oko 55% glasova izjasnili protiv Ustava, a potom su 1. lipnja Nizozemci s još većom većinom (61,6 prema 38,4%) glasovali protiv istog dokumenta. Kako je člankom 447. prijedloga Ustava propisano da će on biti ratificiran od svih država članica, u skladu s njihovim odnosnim ustavnim zahtjevima, jasno je da Ustav ne može stupiti na snagu u slučaju da ne bude prihvaćen makar u jednoj državi.⁵ I dok je u slučaju ranijih ugovora iz Maastrichta i Nice bilo ponavljanje referenduma (u Danskoj i Irskoj) kako bi “iz drugog pokušaja” došlo do prihvatanja tih ugovora i zahtijevane jednoglasnosti, ovaj put malo tko govori o tome da bi se Ustav, u sadašnjem obliku, mogao još jednom podnijeti na glasovanje Francuzima i Nizozemcima.⁶ Postoje političari, po-

država članica. Vidi *The Future of the European Constitution*, House of Commons Research paper 05/45, 13. lipnja 2005, str. 10.

⁵ Upravo su zbog toga neke države, poput Danske, Irske i Velike Britanije, na neodređeno vrijeme odgodile plan o održavanju referenduma o Europskom ustavu. Kao što će pomalo cinično primijetiti *The Economist*, “inzistirati na tome da Danci, Iraci, Poljaci, Britanci i drugi još uvijek moraju glasovati isto je kao i tražiti od liječnika da operiraju leš u uzaludnoj nadi da će ga oživiti”. The Europe that died, *The Economist*, 4. lipnja 2005.

⁶ Austrijski kancelar Wolfgang Schäussel u jednom će intervjuu u kolovozu 2005. sugerirati da bi se Ustav mogao kroz dvije godine ponovno dati na prihvatanje glasačima u Francuskoj i Nizozemskoj. U tom razdoblju građanima bi se moglo, misli Schäussel, odgovoriti na njihove bojazni koje su mož-

sebi u Njemačkoj, Austriji i drugim zemljama koje su ratificirale Ustav, koji inzistiraju na nastavku procesa ratifikacije. No s druge strane jednako su snažni glasovi u Francuskoj, Nizozemskoj, V. Britaniji i nekim drugim zemljama koji definitivno odbacuju sadašnji ustavni tekst i odbijaju nastavak ratifikacije ili ponovno glasovanje o Ustavu ondje gdje je on poražen na referendumu. Najvjerojatniji ishod tih razlika bit će prema svemu sudeći *status quo*, odnosno jedan poluratifificiran ustav. Kako je britanski *The Economist* prvi predvidio neuspjeh Europskog ustava, s uvažavanjem prihvaćam njegovo mišljenje o mogućnosti ratifikacije postojećeg ustavnog teksta: "Prihvaćanjem uz čitav Ustav i ništa do tog Ustava činit će još težim spašavanje bilo kojeg od njegovih korisnih djelića. Bilo bi zasigurno lakše razrezati leš radi njegovih organa nego pokušavati, drmajajući tu stvar, vratiti je u život".⁷

da presudile u njihovu odbijanju Ustava, a referendum bi se vjerojatno odvijali i u drukčijem političkom okruženju. Vidi Austrian leader suggests re-run of EU constitution polls, *EUobserver*, 16. 08. 2005. O mnogobrojnim opcijama koje se raspravljaju u političkim i znanstvenim krugovima diljem Europe nakon zastoja u procesu ratifikacije Europskog ustava vidi Udo Die-drichs i Wolfgang Wessels, Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, *Integration*, god. 28., listopad 2005, str. 287-306; Richard Whitman, No and after: options for Europe, *International Affairs*, vol. 81, br. 4, 2005, str. 673-687; Daniel Göler i Mathias Jopp, Die Europäische Verfassungskrise und die Strategie des 'langen Atems', *Integration*, br. 2/2006, str. 91-105.

⁷ Back from the dead, *The Economist*, 7. siječnja 2006.

U mnogobrojnim komentarima koji su uslijedili nakon referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj moglo se čitati o nizu razloga koji su u većoj ili manjoj mjeri utjecali na opredjeljenje glasačkog tijela u dvjema državama.⁸ Tako se u izvješću pripremljenom za Donji dom britanskog parlamenta navode sljedeći razlozi:

- erozija nacionalne suverenosti i nacionalnog identiteta
- opća nelagoda u svezi s Europskom Unijom
- količina zakonodavstva iz Bruxellesa u sve većem broju područja
- pristupanje Turske Europskoj Uniji
- anglosaksonski liberalizam koji reducira usredotočenje na "socijalnu Europu"
- globalizacija
- gubitak nacionalnog utjecaja u Europi
- prebrza europska integracija
- utjecaj EU-a nad pitanjima koja su važna građanima
- nedemokračičnost EU-a
- euro.⁹

Svi ti razlozi, pa i niz drugih, mogli su utjecati i utjecali su u većoj ili manjoj mjeri na opredjeljenje građana u pojedinim državama. Oni su djelomič-

⁸ Vidi Grainne de Burca, After the Referenda, *European Law Journal*, vol. 12, br. 1, 2006, str. 6-7; Editorial Comments, *Common Market Law Review*, vol. 42, 2005, str. 905-911; i niz eseja o uzrocima referendumske neuspjeha u Francuskoj i Nizozemskoj u časopisu *European Constitutional Law Review*, vol. 1, br. 3, 2005, str. 335-428.

⁹ *The Future of the European Constitution*, House of Commons Research paper 05/45, 13. lipnja 2005, str. 14.

no zajednički svim državama u kojima se proveo referendum – značajan broj građana, primjerice, iskazao je svoje protivljenje posljednjem “istočnom proširenju” EU-a, tako da su referendum u pojedinim državama jednim dijelom bili prikriveni referendumi o (proteklom) proširenju i istovremeno referendumi protivljenja budućem proširenju (Turska). Dobar dio građana glasovao je protiv predloženog Ustava iskazujući time općenito svoje nezadovoljstvo institucijama EU-a i nepovjerenje u njih. Mnoge su građane u protivljenju Ustavu motivirali unutarnji politički razlozi, specifični u svakoj pojedinoj državi, a oni su, barem prema nalazima provedenih ispitivanja javnoga mnijenja, bili značajniji od, recimo to tako, “europskih tema”.

No pogrešno bi bilo neuspjeh Europskog ustava, prema mojem mišljenju, tražiti isključivo ili u prvom redu u pojedinim od navedenih razloga, jer mnogi među njima, zapravo, nemaju nikakve neposredne sveze s predloženim Ustavom. Ne mislim samo na unutarnje političke razloge, poput nezadovoljstva građana politikom tekuće vlade ili predsjednikom, kao u Francuskoj, nego i na one koji imaju veze s Unijom, ali ne i s Ustavom. Tako, primjerice, protivljenje građana ulasku Turske u EU ne bi trebalo biti razlogom njihova protivljenja Ustavu, jer on ne mijenja postojeće pravilo da svaka država članica i dalje ima pravo veta na ulazak bilo koje nove države u Uniju.¹⁰

¹⁰ Članak I-58 prijedloga Ustava navodi da Europsko vijeće mora jednoglasno donijeti odluku o prijemu nove članice, a uvjeti prijema razradit će se sporazumom države kandidata i država članica. Taj sporazum mora ratificirati svaka država članica, u skladu sa svojim ustavnim zahtjevima.

Glavna je teza ovoga rada da su za neuspjeh Europskog ustava umnogome, ako ne presudno, “krivi” upravo uzroci koji proizlaze iz loše pripreme i provedbe kompleksnog procesa ustavotvorstva za savez država kontinentalnih razmjera. Mislim na uzroke koji su u neposrednoj svezi s procesom stvaranja jednog ustava i odnose se na pitanja vremenskog aspekta ustavotvorstva, subjekta donošenja ustava, ustavnog teksta, strategije ustavne ratifikacije te samih ustavotvoraca. O tim bi pitanjima trebalo posebno voditi računa u bilo kojem eventualnom budućem sličnom poduhvatu. Ovdje će ti, prema mojem mišljenju, ključni uzroci neuspjeha Europskoga ustava biti izloženi u vidu određenih preliminarnih tvrdnji, koje se mogu promatrati i kao savjeti budućim europskim ustavotvorcima.

Najvažnija je greška europskih ustavotvoraca (kako onih u Konvenciji u užem smislu tako i onih u međudržavnim konferencijama u širem smislu), prema mojem mišljenju, njihov ambivalentan pristup načinu ratifikacije ustava koji su osmislili – većina njih inzistirat će na novoj ustavnoj terminologiji i kvaliteti tog dokumenta, ali u isto vrijeme neće imati dovoljno hrabrosti ili mudrosti osmisliti ratifikacijsku proceduru prikladnu za takvu vrstu dokumenta, ostavljajući svakoj državi članici da izabere svoj način ratifikacije, što je rezultiralo katastrofalnim izborom francuskih i nizozemskih političara. Drugu najvažniju grešku nalazim u tome što europski ustavotvorci nisu slijedili komparativna ustavotvorna iskustva drugih federalnih sustava, posebno američkog i švicarskog, koji su povijesno najbližiji modeli tzv. inte-

grativnog federalizma.¹¹ Da su to učinili, vjerojatno bi došli do nekih drukčijih rješenja, posebice glede procedure ustavne ratifikacije.

NEPOSTOJEĆI EUROPSKI “USTAVNI TRENUTAK”

Prva je moja tvrdnja da se proces europskog ustavotvorstva nije odvijao u istinskom ustavnom trenutku, odnosno u razdoblju koje bi općenito pogodovalo stvaranju ustava.

Teoriju “ustavnih trenutaka” formulirao je prof. Bruce Ackerman, imajući u vidu američki ustavno-pravni razvitak. Njegova teorija “ustavnih trenutaka” odnosila se na, kako on to naziva, “uspješne trenutke mobilizirane narodne obnove” u američkoj povijesti.¹² Govoreći općenito o toj teoriji, ona pretpostavlja da se proces donošenja “višeg zakona” (*higher lawmaking*) ili ustavne politike, odnosno izricanje ustavne volje naroda odvija u “trenucima teške krize”¹³, odnosno u ključnim transformacijskim razdobljima u razvoju nekog društva.

Kompatibilna teoriji ustavnih trenutaka jest i teorija koja želi dokazati da je vremenski element u ustavotvorstvu od krucijalna značenja, odnosno

da postoje određena razdoblja u političkom razvitku jednoga društva kada je ono zrelo upustiti se u proces donošenja ustava. Uspješni akti pravne kodifikacije ustavnog prava gotovo se u pravilu događaju tijekom ili neposredno nakon razdoblja velikoga javnog uzbuđenja ili zanosa, kada postoji određena klima narodnoga političkog konsenzusa – tijekom ili nakon velikih političkih kriza, pobjeda (ili poraza) u velikom ratu, velikih političkih ili društvenih revolucija, uspjeha u borbi za nacionalno oslobođenje i sličnih društvenih previranja.¹⁴

Brojni primjeri potvrđuju navedene tvrdnje. U američkom slučaju članci o konfederaciji predlagani su, raspravljani i prihvaćeni tijekom američkog rata za neovisnost. Ustav iz 1787. uslijedit će pod još svježim dojmom uspješne borbe za neovisnost, ali i uslijed vojnih, diplomatskih, komercijalnih slabosti konfederacije i unutarnjih političkih problema u pojedinim državama, a nakon građanskoga rata donijeta su tri važna ustavna amandmana (što mnogi analitičari drže stvaranjem druge republike). U Njemačkoj su svi važniji akti ustavotvorstva uslijedili nakon nekoga političkog ili vojnog prevrata – 1849. nakon revolucije, 1871. po ujedinjenju Njemačke nakon pobjede u Francusko-pruskom ratu, 1919. Weimarski ustav nakon poraza u I. svjetskom ratu, a 1949. donijet je Temeljni zakon, nakon poraza u još jednom svjetskom ratu. U

¹¹ Vidi Koen Lenaerts, Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 38, br. 2, 1990, str. 206.

¹² Kada govorimo o “ustavnom trenutku”, treba naglasiti da se ne mora uvijek raditi o kratkom, trenutačnom, vremenskom razdoblju, nego taj “ustavni trenutak” može trajati i nekoliko godina.

¹³ Bruce Ackerman, Our Unconventional Founding, *University of Chicago Law Review*, vol. 62, br. 2, 1995, str. 476.

¹⁴ Vidi opširnije Edward McWhinney, *Constitution-making: Principles, process, practice*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, str. 14-19, i Jon Elster, Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process, *Duke Law Journal*, vol. 45, 1995-1996, str. 370-371.

Francuskoj je svako važnije razdoblje političkog razvitka zemlje popraćeno ustavom koji je obilježio to razdoblje – od prvog Ustava iz 1791. pa do Ustava V. republike iz 1958. godine. Naravno, ne treba zaboraviti val novih ustava u postsocijalističkim demokracijama nakon sloma socijalističkog režima u nizu država srednje i istočne Europe. Primjera bi se moglo naći još mnogo.

Može li se u slučaju stvaranja Europskog ustava doista govoriti o “europskom ustavnog trenutku”, nalik na onaj američki iz 1787. godine? Može li se govoriti o europskoj krizi koja bi bila stimulativna u procesu ustavotvorstva? Nalazi li se Europa u razdoblju “jednoga novog početka” koji zahtijeva definiranje novih ustavnih pravila? O tim pitanjima ne postoji znanstveni i politički konsenzus.

Razmišljajući o tom “ustavnog trenutku” današnje Europe, o tom novom početku, neki ga analitičari nalaze u primanju deset novih država u Europsku Uniju iako postoji dvojba radi li se o dovoljno snažnom poticaju iz kojeg može proizaći jedan ustav.¹⁵ Riječ je o najvećem dosadašnjem proširenju Europske Unije, u svakom pogledu. Ujedno se radi, kako će to definirati Timothy Garton Ash, o najvećem “proširenju slobode”, o najuspješnijem projektu Europske Unije od vremena

II. svjetskog rata. Treba pritom imati u vidu da taj projekt nije završen i da ta neumitna logika proširenja djeluje kao magnet na niz drugih europskih i kvazieuropskih država.

Drugi analitičari najnovijega europskog ustavnog projekta tvrde da se ne može govoriti o “klasičnom ustavnog trenutku” jer mu nije prethodio “nikakav građanski rat, nikakva revolucija, nikakav veliki prevrat”. Stoga je upitno mogu li “povijesni *big bangs* koji su uspostavili ustave u prošlosti biti reproducirani u razdoblju miroljubive promjene za jedan europski ustav”.¹⁶ Uočava se također da je Europski ustav stvoren “bez velikoga narodnog ili drugačijeg oduševljenja i on neće konstitucionalizirati uobičajenu politiku”, ali što je još važnije, bez “blagoslova jednoga ustavnog trenutka” teško će se moći govoriti o “stvaranju saveza i identiteta”.¹⁷

Paradoksalno je, zapravo, ukoliko ćemo “istočno proširenje” EU-a sma-

¹⁵ Vernon Bogdanor, *The new Constitution: Does Europe need it?*, *National Liberal Club*, 17. svibnja 2004., dostupno na <http://www.cfr.uk.Events/Seminars%20and%20Lectures/Transcript/doc>. Susan Watkins će primjerice kategorički tvrditi da je “*raison d'être* samoga Ustavnog ugovora bilo proširenje EU-a”. Vidi Watkins, Editorial: Continental tremors, *New Left Review*, br. 33, svibanj-lipanj 2005, str. 14.

¹⁶ Kalypso Nicolaidis i Stephen Weatherill, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union: Introduction*, *European Studies at Oxford*, 2003, str. 6-7. Vidi i Ingolf Pernice, *The Draft Constitution of the European Union: A Constitutional Treaty at a Constitutional Moment?*, u Pernice i Maduro (ur.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 – Draft of the European Convention*, NOMOS Verlag, Baden-Baden, 2003, str. 13-21.

¹⁷ Sajo, *Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism? (Constitution – Without the Constitutional Moment: A Look from the New Member States)*, u: Weiler i Eisgruber (ur.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-03.html>], str. 1.

trati stvarnim “ustavnim trenutkom”, pogodnim za stvaranje i donošenje Europskog ustava, što je ono odigralo negativnu ulogu u raspoloženju građana “starih članica” Unije prema predloženom Ustavu. U svim tim državama, gdje su provedena ispitivanja javnoga mnijenja, proširenje Unije bit će jedan od važnijih razloga protivljenja Ustavu i u tom su smislu, kao što sam već ranije naglasio, referendumima u pojedinim državama bili djelomično “prikriveni” referendumima o “istočnom proširenju” te istovremeno referendumima protivljenja budućem proširenju (Balkan, Turska, Ukrajina i dr.).¹⁸ Uz to treba reći da proširenje Unije, kao eventualni okidač procesa ustavotvorstva nije, nažalost, poslužilo kao razlog konstruktivnog prilagođavanja institucija Unije uvjetima znatno većeg broja država članica. Djelomično izmijenjen institucionalni okvir EU-a (dručkiji sastav Europske komisije, stalni predsjednik Europskog vijeća) neće biti dobro prihvaćen u većem dijelu Unije, posebice u malim

¹⁸ Istraživanje javnoga mnijenja u državama članicama EU-a, provedeno u proljeće 2005. godine, pokazuje da u nizu “starih” članica Unije (EU-15) vlada vrlo skeptično raspoloženje prema daljnjem proširenju EU-a. Tako se za daljnje proširenje EU-a pozitivno izjasnilo svega 32% ispitanika u Francuskoj i 45% u Nizozemskoj, što objašnjava utjecaj te teme na glasovanje birača na referendumu o Europskom ustavu. No i u nizu drugih “starih” članica, poput Njemačke, Austrije, Luksemburga, Finske, Danske i Velike Britanije, samo manjina ispitanika izjasnit će se za prijem novih država u članstvo EU-a. S druge strane, građani u “novim” članicama u znatno se većem postotku izjašnjavaju u prilog proširenja Unije. Vidi Eurobarometer 63, Spring 2005, *Public Opinion in the European Union*, srpanj 2005, str. 27.

državama, pa će se i to odraziti na sveukupnu recepciju Ustava u europskoj javnosti.¹⁹ Jasno je dakle da je proširenje EU-a umjesto povoljnoga ustavnog trenutka predstavljalo zapravo “kontra-ustavni trenutak”.

Neki analitičari europskoga ustavotvornog procesa uočavaju još jedan paradoks, naime da smo u prvoj fazi tog procesa, u kojoj su dominirale političke elite država članica, imali jedan ustav bez “ustavnog trenutka”, a danas, nakon provedenih referenduma (naročito u Francuskoj i Nizozemskoj) i intenzivne rasprave o projektu europske integracije u nizu zemalja, kojoj su pridonijeli u prvom redu građani, imamo jedan “ustavni trenutak”, ali bez ustava.²⁰

Odsutnost ustavne krize ili stvarnoga ustavnog trenutka u Europi na početku 21. stoljeća ne znači da bi bilo kakav pokušaj ratificiranja jednoga europskog ustava bio unaprijed neuspješan, bez obzira na sve ostale čimbenike, ali znači da ustavotvorci ne mogu očekivati pozitivnu klimu glede ustavotvornog procesa. Neće postojati konsenzus u javnosti o potrebi ili nužnosti i sadržaju takva ustava. Protivnici ustava lakše će se mobilizirati nego njegovi mogući pobornici. U takvoj situaciji narodni referendum nije baš najbolja

¹⁹ O proširenju Unije kao europskom ustavnim trenutku i motivu ustavnog stvaranja vidi opširnije u Robert Podolnjak, Teorija ustavnih trenutaka i stvaranje europskog ustava – neke paralele sa stvaranjem američkog Ustava, u: *Izvještavanje elektroničkih medija o EU i Hrvatskoj u procesu pristupanja*, zbornik radova, Media servis, Zagreb, 2005, str. 57-94.

²⁰ Vidi Kalypso Nicolaidis, UE: Un moment tocouvillien, *Politique étrangère*, br. 3/2005, str. 499.

ideja ustavne ratifikacije. Ustav stvoren bez pomoći ustavnog trenutka zahtijevao bi ratifikaciju koja neće biti tako upadljiva i glamurozna kao što je referendumska. Stoga bih u takvu slučaju preferirao jedno pragmatično rješenje – parlamentarnu ratifikaciju gdje god je to moguće. Predložio bih jednu simboličnu deklaraciju Europskog parlamenta o prihvaćanju predloženog Ustava, a potom brzu ratifikaciju nacionalnih parlamenata, možda s dodatnim uvjetom da ona bude izglasana dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Samo u Irskoj i Danskoj bilo bi nužno, s obzirom na njihove ustavne zahtjeve, da se provede ustavni referendum, ali eventualno odbijanje Europskog ustava u tim zemljama bilo bi znatno manji problem za konačnu ratifikaciju tog dokumenta, što nam potvrđuje i nedavna prošlost.

FUNDAMENTALNA NEODREĐENOST EUROPSKOG USTAVA

Već u prvim komentarima koji su uslijedili nakon izrade nacrtu prvih 16 članaka Europskog ustava od strane Bruxelleske konvencije, objavljenih u veljači 2003. godine, bilo je konstatirano da se radi o neodređenom dokumentu u pogledu njegova temeljnog karaktera, u smislu je li riječ o ugovoru ili ustavu.²¹ U procesu donošenja Europskog ustava pokazat će se da je terminologija doista bila vrlo važna i da se izuzetno mnogo raspravljalo o toj fundamentalnoj neodređenosti.

²¹ Vidi Editorial comments – The sixteen articles: On the way to a European Constitution, *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, str. 268-269.

Kako će ukazati analitičari procesa donošenja Europskog ustava, taj se dokument supstantivno nije razlikovao od ostalih izmjena ugovora EU-a. Što se tiče odredbi samog ugovora i načela njegove ratifikacije, nema tu ničeg revolucionarnog. Ono što je bilo revolucionarno to je bio jezik te reforme – ustavna konvencija, ustavotvorci, ustav ili ustavni ugovor. Prije su uglavnom samo suci i analitičari govorili o europskim ugovorima kao “ustavnoj povelji”, a od Laekenske deklaracije tom se terminologijom počinju koristiti i političari.²² Joseph Weiler posebno naglašava krucijalno značenje nove terminologije: “Definirajuća značajka novoga Europskog ustava jedna je riječ, jedan naziv. Nije sadržaj Ugovora o uspostavi Ustava za Europu taj koji mu daje epohalno značenje, nego činjenica da je jednoj prosječnoj promjeni ugovora dan veliki naziv Ustav”.²³

Niz karakteristika tog dokumenta upućivat će na to da se radi djelomično o ugovoru, a djelomično o ustavu. Sljedeće osobine upućivat će na to da je riječ o ugovoru:

- dužina dokumenta i njegovo ulaženje u pojedinosti
- pravo svake države na odcjepljenje
- jednoglasnost pri donošenju amandmana

²² Thomas Christiansen, *Constitutionalizing the European Union: The Power of Language*, EU Constitution Project Newsletter, srpanj 2004, str. 7-8.

²³ Weiler, On the power of the Word: Europe’s constitutional iconography, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, br. 2/3, 2005, str. 173.

- mogućnost da neke države ulaze brže i sveobuhvatnije u pojedine oblike integracije nego druge
- izvor vlasti nije “mi narod”, nego su to države članice²⁴
- narod neće ratificirati ustav putem konvencija ili na drugi način.

S druge strane, određene osobine govorit će u prilog definiranja dokumenta kao ustava:

- dokument uspostavlja kompleksne organe vlade
- vladi se dodjeljuje ovlast da kontrolira život građana putem “harmonizirajućeg” zakonodavstva, koje je neposredno primjenjivo na pojedince u mnogim područjima života zajednice
- dokument se, u konačnom, sam deklarira “ustavom”, a ne ugovorom.²⁵

Ključno je dakle pitanje je li, u ustavnopravnom smislu, Bruxelleska konvencija, predlažući “Ugovor o uspostavi Ustava za Europu”, predložila ugovor, ustav ili, kako ga je nazvao Giscard, ustavni ugovor.

²⁴ Preambula Europskog ustava nigdje ne govori o narodu kao subjektu koji donosi taj Ustav. Upravo će iz tog razloga Larry Siedentop pred kraj Konvencije sugerirati sljedeći tekst: “Mi, narodi Europe, usvajamo sljedeći Ustavni ugovor radi poticanja jednog savršenijeg, dobrovoljnog saveza naših nacionalnih država...” Vidi Siedentop, We the people do not understand, *Financial Times*, 4. lipnja 2003. Svaka sličnost s preambulom američkog Ustava nije slučajna.

²⁵ Vidi Stephen G. Breyer, Competing Models in the Proposed Constitution, u Esther Brimmer (ur.), *The European Union Constitutional Treaty: A Guide for Americans*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2005, str. 37-38.

Za većinu europskih analitičara postoje dva kritična kriterija “istinskog” ustava. Prvi je taj inzistira li amandmanska procedura u novom ustavnom dokumentu na jednoglasnosti država članica ili dopušta da amandman donese određena kvalificirana većina. Prema Weileru, “jednoglasnost, utjelovljujući načelo suverene jednakosti i suglasnosti, tipična je oznaka internacionalizma, a ne konstitucionalizma”.²⁶ Drugi kriterij odnosi se na “tip i mjeru uključivanja naroda u proces usvajanja” ustavnog dokumenta, odnosno da, kao što smo ranije naveli, samo neki oblik sveeuropskog plebiscita može proizvesti ustav. Dio analitičara drži da je jednako tako važna oznaka razlike između jedne međunarodne organizacije i federalne države pitanje tko vrši ovlast revizije. Prema postojećim ugovorima, države članice jedini su “gospodari

²⁶ Njegova je teza da “gotovo bilo kakav sveeuropski plebiscit koji poziva narode Europe, kao takve, da odobre ustav bio bi od golemo pravnog i političkog značenja i transformativan za sadašnji europski konstitucionalizam”. S druge strane, on misli da bi prihvaćanje ustava od strane europskih naroda u njihovu svojstvu nacionalnih zajednica samo potvrdilo ustavni *status quo*, bez obzira na ono što piše u samom dokumentu. Weiler u biti slijedi Madisonove teze, izložene u 39. eseju Federalista. Vidi Isaac Kramnick (ur.), *The Federalist Papers*, Penguin Books, 1987, str. 256-257, 259. No za razliku od Weilera Madison nikad nije smatrao da činjenica da je američki Ustav donijet kao federalni akt, kao akt suverenih država, znači da se on ne bi smio smatrati ustavom. Za Madisona je to značilo samo da se radi o ustavnom ugovoru (*constitutional compact*). Vidi J. H. H. Weiler, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, br. 4, 2002, str. 565.

ugovora”. Ukoliko bi se amandmanska procedura izmijenila na način da buduće izmjene budu ovisne o formalnom prijedlogu Konvencije i/ili suglasnosti Europskog parlamenta, onda bi bio učinjen bitan pomak prema formalnom ustavu.²⁷

Čak se ni njemački analitičari, bez obzira na to što je ta zemlja uvijek bila privržena federalnom načelu u konstrukciji EU-a, neće moći složiti o ustavnoj ili ugovornoj prirodi dokumenta Europske konvencije.²⁸ Joschka Fischer će i prije početka Konvencije ustvrditi da “bez obzira na to kako ga nazovete – ustav, ugovor ili nekako drukčije – to će zapravo biti jedan ustav”.²⁹ No bivši sudac njemačkog Ustavnog suda, prof. Dieter Grimm, jasno će naznačiti da Europski ustav “nije stvaran ustav”. Radi se tek o međunarodnom ugovoru, kojim se pravna priroda EU-a nije nimalo promijenila u odnosu na Rimске ugovore. Ono što europsku javnost zbunjuje i navodi na zaključak da je Bruxelleska konvencija doista sastavila jedan ustav jest neosporna činjenica da su putem ugovora EU-a preuzete mnoge funkcije koje u državama članicama obavlja ustav. No ono što ugovor nedvojbeno odvaja od ustava jest, inzistira Grimm, “načelo legitimacije”:

²⁷ Vidi De Witte, Simplification and Reorganization of the European Treaties, *Common Market Law Review*, vol. 39, br. 5, 2002, str. 1282-1283.

²⁸ Vidi Jürgen Schwarze, The Treaty establishing a Constitution for Europe – Some General Reflections on its Character and its Chances of Realisation, *European Public Law*, vol. 12, br. 2, 2006, str. 199-211.

²⁹ Fischerov govor u EU-u u Firenci 17. siječnja 2002, dostupno na <http://www.uei.it/About/News/Pdf-files/Fischerspeech.pdf>.

“Ustavi u punom smislu tog pojma akti su samoodređenja jednog društva glede cilja i oblika njegova političkog jedinstva. Oni proizlaze od građana kao izvora svake javne vlasti. Za ustave stoga vrijedi da proizlaze od naroda, ili prema nalogu naroda, ili se najmanje mogu pripisati narodu. On je suveren. Ako, suprotno tome, pravni temelj jedne političke cjeline proizlazi iz ugovora zaključenog među državama, tada su one suvereni, a pravni temelj... nije ustav.”³⁰

U Francuskoj i V. Britaniji naglašavat će se ugovorna dimenzija dokumenta Konvencije. Francuski delegat Robert Badinter konstatirat će da Konvencija “pregovara o jednom međunarodnom ugovoru, a ne o promišljanju jednog ustava”.³¹ Gisela Stuart, članica Predsjedništva Konvencije iz Velike Britanije, jasno će reći: “Za mene je to jedan ugovor, koji će stupiti na snagu kada bude ratificiran od svih država članica. Bez obzira na to naziva li on sebe ustavom, njegov je mehanizam ratifikacije onaj jednoga ugovora – kraj priče”.³²

Očito je da je prihvaćanje ustavne terminologije u dokumentu Konvencije, iako vrlo važan korak u povijesti europske integracije, imalo više političko i simboličko nego pravno značenje i da uspostava ustava od strane Konvencije

³⁰ Dieter Grimm, Der Vertrag, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. 5. 2005.

³¹ The Future Shape of Europe, Keynote Lecture by Senator Robert Badinter, *The Law Society*, 10. ožujka 2003, dostupno na <http://www.fedtrust.co.uk/Media/Badinter.pdf>.

³² *The Convention on the Future of Europe: proposals for a European Constitution*, House of Commons, Research Paper 03/23, March 2003, str. 48.

nije predstavljala čin konstitucionalizacije, nego samo ustavnog preinačivanja i formaliziranja.³³

Problem je bio u tome što su euroskeptici nastupili protiv Europskog ustava upravo na temelju ne njegova sadržaja, nego same ustavne ideje i jezika koji je on usvojio, jer će upravo taj naziv ustav sugerirati i ojačati tvrdnju da se Europska Unija kreće prema jednoj superdržavi, odnosno prema centraliziranoj, državnoj tvorevini.³⁴ S druge strane, nazivajući najnoviji europski ugovor ustavom, očekivanja europskih građana da će taj dokument ojačati demokratičnost, učinkovitost i odgovornost europskih institucija bitno su povećana, a istovremeno nisu ostvarena.

Može se stoga zaključiti da ustavna terminologija kojoj se priklonila Europska konvencija nije koristila samom Ustavu. Upravo suprotno – ustavni rječnik mobilizirat će sve protivnike europske integracije koji će u Ustavnom ugovoru vidjeti prvi simbolični korak u stvaranju jedne buduće europske federalne države, a s druge strane dokument nije nimalo dobio na “ustavnoj legitimnosti” jer uopće nije sličio ustavu (više o tome u narednom poglavlju). Što je još važnije, deklariranje “Ugovora o uspostavi Ustava za Europu” ustavom zahtijevat će u nekim zemljama, poli-

tički ako ne pravno, provedbu referenduma. A to se upravo dogodilo u Francuskoj i Nizozemskoj.³⁵ Međutim europski ustavotvorci nisu mogli prihvatiti, kada su raspravljali o ratifikacijskoj proceduri na Konvenciji, da dokument koji pripremaju zahtijeva neposredno narodno prihvaćanje. Jedna značajna manjina inzistirala je na uobičajenom postupku ratifikacije, u skladu s ustavnim zahtjevima svake pojedine države. Zbog toga Konvencija nije odredila jedinstvenu ratifikacijsku proceduru koja bi naglasila ulogu naroda na razini EU-a i koja bi bila što je moguće više korisna sa stajališta vjerojatnosti ustavne ratifikacije. Pitanje na koje bi trebali odgovoriti europski ustavotvorci jest: zbog čega jedan dokument nazvati ustavom, a ne ugovorom, i potom nastaviti uobičajenim putem – ratificirati taj ustav na isti način na koji su bili ratificirani svi prethodni ugovori. Tu grešku američki ustavotvorci nisu počinili. Oni su znali da dokument koji su osmislili ne mogu nazvati ustavom, a potom predložiti da on bude ratificiran prema istoj proceduri kao i konfederalni ugovor zvan Članci o konfederaciji (*Articles of Confederation*), mada su, o čemu će više riječi biti kasnije, radije odabrali

³³ Juliane Kokott i Alexandra R  th, *The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?*, *Common Market Law Review*, vol. 40, br. 6, str. 1320.

³⁴ Vidi u tom smislu razmišljanja britanskog euroskeptika Davida Heathcoat-Amoryja, *The European Constitution and what it means for Britain*, Centre for Policy Studies, London, 2004.

³⁵ Analizirajući zašto je predsjednik Chirac uopće odlučio da se Europski ustav podnese francuskom narodu na prihvaćanje, kada to prema Ustavu nije bilo obvezno, Joachim Schild nalazi da bi “simbolički visoko nabijeno etiketiranje rezultata (ustavne reforme EU-a) kao ‘ustava’ izazvalo u slučaju jednog ne-pitanja suverena visoku unutarnje-političku cijenu”, pogotovu nakon što je prije toga referendum o Europskom ustavu najavljen u Velikoj Britaniji. Vidi Schild, *Ein Sieg der Angst – das gescheiterte franz  sische Verfassungsreferendum*, *Integration*, 3/2005, str. 188.

opciju predstavničkih konvencija za ratifikaciju ustava umjesto referenduma.

USTAV POTPUNO NEPRIMJEREN RAZUMIJEVANJU OBIČNOGA GRAĐANINA

Na kraju svoje studije o ustavotvorstvu prof. Edward McWhinney daje "neka pravila ustavne razboritosti za suvremene ustavotvorce". Među tih 15 pravila na ovom mjestu ističem prva dva:

"Pravilo 1. Zadrži ustavnu povelju kratkom. Ustav nije ni jedna lokalna odluka o kanalizaciji i odvodnji, a ni majstorski planer detaljnog nacрта novoga programa socijalne skrbi zajednice.

Pravilo 2. Zadrži jezik povelje jasnim i ne-tehničkim. Namjera je povelje da bude čitana i shvaćena od običnih građana, a ne samo od stručnjaka i sudaca vrhovnog suda."³⁶

Nedvojbeno je da se europski ustavotvorci nisu držali navedenih naputaka iako je upravo predsjedatelj Europske konvencije Valery Giscard d'Estaing inzistirao na tome da "stilski, Ustav ne bi trebao sličiti pravnom dokumentu ili nekoj vrsti međunarodnog ugovora koji nastoji predvidjeti svaku moguću pogrešnu interpretaciju ili prijevartu". Suprotno tome, Giscard će naglašavati da Konvencija mora "proizvesti jasan, zanimljiv i stvaralački tekst" jer "poezija ustava na neki je način kaligrafija povijesti".³⁷ Na kraju, rezultat

Europske konvencije neće odgovarati takvim Giscardovim zahtjevima. Europski je ustav dokument s 448 članaka, s više od 60 popratnih protokola i deklaracija i više od 470 stranica, što umnogome nadilazi uvriježene predodžbe o opsegu jednoga ustava. Ocjnjujući predloženi Europski ustav "iz perspektive jednoga američkog suca", sudac Vrhovnog suda Stephen Breyer napisat će da je "najizrazitija značajka predloženog Europskog ustava njegova dužina, oko 75.000 riječi, u usporedbi s oko 7.500 u američkom Ustavu".³⁸ Jedan će filozof usporediti izjašnjavanje građana o Europskom ustavu s fiktivnim referendumom o reproduktivnom kloniranju, gdje bi se svim građanima poslao udžbenik o molekularnoj biologiji na 500 stranica.³⁹

Postojeći tekst Ugovora o uspostavi Ustava za Europu, koji ima ukupno 448 članaka, svakako je trebalo razdvojiti na dva dijela. "Ustavni" dio obuhvaćao bi I. dio, koji u konačnom tekstu nema posebnog naziva, ali je prvobitno u prednacrtu nosio naziv "Ustavna struktura"⁴⁰ i II. dio – povelju o fundamentalnim pravima Unije, uz odredbe IV. dijela o ratifikaciji i izmjenama usta-

ative Law Journal, vol. 19, br. 2, 2005, str. 382.

³⁸ Stephen G. Breyer, *Competing Models in the Proposed Constitution*, str. 37. Weiler daje podatak da u engleskoj verziji Europski ustav ima 66.497 riječi, a sa svim popratnim dodacima i deklaracijama ta se brojka povećava na 154.183 riječi. Vidi Weiler, *On the power of the Word*, str. 174.

³⁹ Paul Virilio, *Das betäubte Volk*, *Die Zeit*, 25. 5. 2005.

⁴⁰ Vidi Preliminary Draft Constitutional Treaty, CONV 369/02 od 28. listopada 2002, str. 2 i 8.

³⁶ Edward McWhinney, *Constitution-making: Principles, process, practice*, str. 133-134.

³⁷ Cit. prema Elisabeth Defeis, *A Constitution for the European Union? A Transatlantic Perspective*, *Temple International & Compa-*

va. Taj "ustavni dio" ugovora, nazvali ga temeljnim ugovorom ili ustavom, obuhvaćao bi 126 članaka, poput prosječnih državnih ustava. Preostala 322 članka iz III. dijela – politike i funkcioniranje Unije, činili bi zaseban "organiski zakon", koji bi podlijegao drukčijoj proceduri ratifikacije. To je upravo onaj dio u kojem su pedantni francuski analitičari našli mnoštvo pojmova koji se često spominju, a ne pripadaju jednom "ustavu".⁴¹ Upravo je taj III. dio Ustava, koji čini dvije trećine njegova teksta, izazvao najviše rasprava i nerazumijevanja u javnosti, pogotovu u Francuskoj, iako se mahom radilo o odredbama sadržanim u nizu postojećih ugovora EU-a.

USTAV BEZ VIZIJE, BEZ POLETA, BEZ DUŠE, BEZ AMBICIJA

Predstavljajući svoj plan ustavne reforme Washingtonu, neposredno prije početka Philadelphijske konvencije, James Madison će napisati:

"Privremena rješenja obeščastit će vijeća koja će ih predlagati, a mogu potaknuti unutarnju zloćudnost bolesti, istovremeno proizvodeći njezino prividno ublažavanje. Radikalni prijedlozi, pa makar bili i neuspješni, barem će opravdati njihove autore."⁴²

⁴¹ Tako će B. Cassen "otkriti" da se riječ "banka" spominje 176 puta, "tržište" 88 puta, "liberalizacija" ili "liberalno" 9 puta, "konkurencija" ili "konkurencijski" 29 puta, "kapital" 23 puta, "trgovina" i njezine izvedenice 38 puta, "roba" 11 puta, "terorizam" 10 puta. Vidi B. Cassen, Lažna debata o Europskom ustavu, *LE MONDE diplomatique*, veljača 2005, str. 4.

⁴² Pismo Washingtonu 16. 4. 1787., u: Marvin Meyers (ur.), *The Mind of the Founder: Sour-*

Prije samog početka ustavotvornog procesa autor temeljnog predloška za rad Konvencije naznačit će neprikladnost kratkoročnih ili palijativnih rješenja. Madisonov plan radikalne reforme Članaka o konfederaciji u načelu će prihvatiti i ostali ustavotvorci. U Konvenciji je prevladalo stajalište, što ga je u jednoj raspravi izložio James Wilson, da ona nije ovlaštena zaključiti nešto, ali da je slobodna predložiti bilo što.⁴³ Na temelju takva pristupa Philadelphijska je konvencija načinila ustav koji se i danas smatra remek-djelom ustavotvorstva.

Bruxelleska konvencija nije iskoristila mogući potencijal jedne ustavotvorne skupštine, opredjeljujući se za "daljnji postupni razvoj umjesto za 'ustavnu revoluciju'".⁴⁴ Nesporo je da je nacrt Ustava Bruxelleske konvencije daleko ispod razine Philadelphijskog. I ne bi bilo korektno uspoređivati ta dva ustavna uratka da to često nisu činili sami europski ustavotvorci.

Bivši predsjednik Europske komisije Romano Prodi u prvom će osvrtu (obično najiskrenijem) reći da nacrtu Europskog ustava "nedostaje vizija i ambicija".⁴⁵ Jedan će francuski autor, slično Prodiu, konstatirati da je Europ-

ces of the Political Thought of James Madison, University Press of New England, Hanover, 1981, str. 66.

⁴³ Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, New Haven, 1966, 1;253.

⁴⁴ Juliane Kokott i Alexandra R  th, *The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, str. 1318.

⁴⁵ Tidying up or tyranny, *The Economist*, 29. svibnja 2003.

ski ustav “projekt lišen vizije, bez poleta, bez duše, bez ambicija”.⁴⁶

U tom je dokumentu doista bilo premalo onih rješenja koja bi se mogla smatrati dalekosežnim, vizionarskim, stvaranjem nečeg novog. Pokazalo se da su u pravu bili oni analitičari koji su tvrdili da je pogrešno jedan pragmatičan aranžman, kakav je u Europi nastajao tijekom posljednjih nekoliko desetljeća, poremetiti “jednom idealističkom shemom za veće demokratsko promišljanje i uzvišenu ustavnu reviziju”.⁴⁷

Činjenica je da europski ustavotvorci nisu slijedili Madisonova razmišljanja i stoga su odustajali od radikalnih rješenja, čak i kada je većina preferirala takva rješenja, bojeći se da ona kasnije neće biti prihvaćena od Međudržavne konferencije. Evo tek nekih primjera. Na samom početku svog rada Bruxelleska konvencija nije jasno odredila da će izrađivati novi ustav, nego je dopustila da njezin uradak bude različito shvaćen, kao ugovor, ustav ili ustavni ugovor. Umjesto da izradi ustav po mjeri građanina, konvencija je dopustila da se od ustava načini nešto što je više sličilo pravilniku. Umjesto da cjelovito osmisli koncept predstavničke demokracije na europskoj razini i opredijeli se između parlamentarnog ili predsjedničkog sustava, konvencija se zadovoljila malim pomacima u okviru postojećeg poluparlamentarnog

sustava.⁴⁸ Najveća novina u institucionalnom smislu, koja je proizašla iz rada Konvencije, jest predsjednik Europskog vijeća, u neku ruku predsjednik Unije. No umjesto da osmisle način kako birati tog predsjednika od naroda ili indirektno putem neke vrste elektorskog kolegija, kako je predlagano, od članova Europskog i nacionalnih parlamenata ili na neki drugi način, Konvencija se zadovoljila time da predsjednika izaberu predsjednici država i vlada unutar Europskog vijeća. I dok su američki ustavotvorci svom predsjedniku, izborom putem elektorskog kolegija, koji je ubrzo prerastao u indirektan izbor od naroda, vrlo brzo podarili snažan demokratski legitimitet i stvorili instituciju koja će jedina simbolizirati jedinstvo nacije, europski ustavotvorci svom predsjedniku nisu podarili nikakav demokratski legitimitet.⁴⁹ Umjesto da napišu tekst

⁴⁶ A. Mattera, Éditorial – Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du projet européen, *Revue du droit de l'Union*, 2003, br. 1, str. 5-12.

⁴⁷ Andrew Moravcsik, Europe works well without the grand illusions, *Financial Times*, 14. lipnja 2005.

⁴⁸ Pojam “poluparlamentarni sustav” za EU uvela je Anne Peters. Ocjenjujući postignuća nacrtu Europskog ustava glede konstituiranja i ovlasti Europskog parlamenta, ona će reći kako se “čini da je krucijalna stvar što ne postoje stvarni europski izbori o europskim pitanjima, vođeni na europskoj razini, da se postave i smjenjuju europske vlade isključivo na temelju političkog neslaganja. To znači da učinkovita narodna kontrola europske vlade (koja se sastoji od komisije i vijeća) putem parlamentarnih izbora ili referenduma ne postoji”. Vidi A. Peters, *European Democracy after the 2003 Convention*, *Common Market Law Review*, vol. 41, br. 1, 2004, str. 68.

⁴⁹ Kako ističu Kokott i Rüth, “predsjednik Europskog vijeća... neće biti odgovoran nijednom parlamentu i... [njegova] je demokratska legitimnost stoga više nego dvojben”. Juliane Kokott i Alexandra Rüth, *The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, str. 1337.

ustavnog proslova koji će nedvojbeno ukazati na dvostruki temelj Unije, kao zajednice naroda i država Europe, iz postojećeg teksta uopće se ne može shvatiti tko je ustavotvorni subjekt.

Američki Ustav, kako se često navodi, nastojao je uspostaviti trajan institucionalni poredak koji će odoljeti izazovima budućnosti i koji će, kako su mislili njegovi stvaratelji, zauvijek odlučiti o budućnosti republikanske (demokratske) vlade u svijetu. Europski je ustav, kako će među posljednjima ukazati prof. George Bermann, “pisan s neizgovorenim razumijevanjem da su institucije koje postavlja privremene, da su one daleko od optimalnih i da bi bilo poželjno promijeniti ih odmah sada kada bi to dopustile političke realnosti.”⁵⁰

“Paradoks” u stvaranju Europskog ustava ogledao se u tome što je revolucionarna metoda ustavotvorstva putem ustavne konvencije suprotno očekivanjima proizvela “jednu jednostavnu reformu”⁵¹ ili “pragmatičnu reformu postojećih institucija”⁵².

Takva “pragmatična reforma” nije mogla izazvati buđenje “ustavnog pa-

triotizma” građana Unije. Upravo suprotno, u svim onim državama članicama gdje je ustavom ili zakonom određeno da se mora provesti referendum o prihvaćanju predloženog Ustava bit će prisutne izrazite dvojbe glede toga hoće li građani uopće izaći na referendum i hoće li glasovati za Ustav. Istraživanja javnoga mnijenja u Francuskoj tijekom ožujka 2005. godine, nepuna dva mjeseca prije referenduma u toj zemlji, gotovo su šokirala francusku političku elitu pokazujući da većina Francuza ne bi glasovala za predloženi Ustav i, što je još poraznije, većina je smatrala da odbacivanje Ustava “ne bi predstavljalo ozbiljan udarac izgradnji Europe”.⁵³ Europski ustav zauvijek će ostati, kako ga je krstio Andrew Moravcsik, “neopjevan ustav”.⁵⁴

SUGLASNOST NARODA NIJE NUŽNA U STVARANJU KONFEDERACIJA

Sljedeća je teza koju želim elaborirati ta da u normativnom smislu nema razloga i potrebe da narod neposredno bude subjekt stvaranja konfederalnog saveza ili izmjena konfederalnog ugovora. Tu su tezu, zapravo, prvi iznijeli američki antifederalisti tijekom velike ratifikacijske polemike o Philadelphijskom ustavu, suočeni s prijedlogom da o njemu odlučuju narodne konvencije. Lider opozicije Patrick Henry na Virginijskoj će konvenciji 6. lipnja 1788. u tom smislu upozoriti:

“Suglasnost naroda u njegovu kolektivnom svojstvu nije nužna za

⁵⁰ George A. Bermann, *Europe's Never-Ending Constitution*, dostupno na <http://www.project-syndicate.org/commentaries>.

⁵¹ Oliver Beaud, *Der Entwurf einer Verfassung für Europa – verfassungsrechtliche Betrachtungen aus französischer Perspektive*, *Forum Constitutionis Europae*, Walter Hallstein Institut, FCE 6/03, prosinac 2003, str. 1.

⁵² J. Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfes eines Vertrag über eine Verfassung für Europa*. *Europarecht*, srpanj-kolovoz 2003, str. 535-573.

⁵³ French ‘non’ in the lead ahead of the Constitution referendum, *EUobserver*, 29.03.2005.

⁵⁴ Moravcsik, *The unsung constitution*, *Prospect*, ožujak 2004, str. 80.

stvaranje federalne vlade. Narod nema nikakvo pravo ulaziti u lige, saveze ili konfederacije. Oni nisu odgovarajući posrednici za tu svrhu: države i suverene vlasti jedini su odgovarajući posrednici za takvu vrstu vlade. Pokažite mi slučaj u kojem je narod obavljao taj posao: Nije li on uvijek išao preko zakonodavnih tijela? Podsjećam na ugovore s Francuskom, Nizozemskom i drugim nacijama. Kako su oni načinjeni? Nisu li oni načinjeni od strane država?”⁵⁵

U terminologiji američke ustavne rasprave pojmovi “federalna vlada” i “konfederacija” imali su isto značenje, pa se Henry u svom govoru njima služi kao sinonimima. Članke o konfederaciji ratificirale su državne legislature i s tog stajališta Henry je bio u pravu.

No ustavotvorci su prihvatili Madisonovo gledište da su Članci bili manjkavi upravo zbog toga što federalni ugovor, budući da je bio prihvaćen od državnih zakonodavnih tijela, nije imao pravno viši status od bilo kojega državnog zakona. Članci o konfederaciji, kao puki ugovor “između vlada neovisnih država”, stalno su se kršili, što je otvaralo mogućnost da ta kontinuirana kršenja federalnog ugovora dovedu do njegova raskida. Madison je bio uvjeren da je u slučaju “saveza naroda pod jednim ustavom” isključena takva mogućnost i zbog toga je smatrao da je novi ustav nužno utemeljiti na njegovu prihvaćanju od naroda. Na Konvenciji će Madison napomenuti da je bitna razlika između jedne lige ili ugovora u odnosu na ustav u tome što se prva te-

melji samo na zakonodavnim tijelima, a potonji na narodu – liga je ugovor državnih vlada, a ustav “savez naroda”. Uz to kako će novi ustav “učiniti bitne upade u državne ustave”, Madison je smatrao kako je nužno da on bude “ratificiran u obliku kojem će se najmanje moći prigovarati, i to od vrhovne vlasti samog naroda”, jer je narod “izvor sve vlasti i pribjegavanje njemu prevladava sve teškoće. On može ukidati ustave po volji”.⁵⁶ Novi sustav, utemeljen na prihvaćanju od naroda, stoga bi uklonio sve sporove i sumnje u legitimnost predloženog Ustava. No mogu li se ta iskustva stvaranja američkog Ustava primijeniti u procesu stvaranja Europskog ustava?

Prije svega naglašavam da Europsku Uniju, bez obzira na sve njezine specifičnosti, smatram suvremenim izdankom one vrste federalnog sustava koji se uobičajeno naziva konfederacijom, a takva definicija EU-a prevladava u većine suvremenih analitičara.⁵⁷

⁵⁶ Farrand, *The Records of the Federal Convention*, 1;122-3, 2;92-3, 476.

⁵⁷ Navest ću samo reprezentativni uzorak analitičara koji EU sagledavaju kao konfederaciju. Za Elazara EU sve više postaje “modelom postmoderne konfederacije” (Elazar, *The New Europe: a Federal State or a Confederation of States?*, *Swiss Political Science Review*, vol. 4, br. 4, 1998, str. 119-138). Alexander Warlaigh naziva EU “strukturnom konfederacijom” (Warlaigh, *Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification*, *West European Politics*, vol. 21, br. 3, 1998, str. 1-18). John Kincaid tvrdi da EU djeluje kao “konfederalni federalizam, tj. konfederalni poredak vlade koji djeluje značajno na federalni način u svojoj sferi nadležnosti” (Kincaid, *Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union*,

⁵⁵ *The Antifederalist*, ur. Murray Dry, University of Chicago Press, Chicago, 1985, str. 304.

Ako je američke ustavotvorce mučilo to što Članci o konfederaciji nisu imali pravno viši status od običnih državnih zakona i što su odredbe konfederalnog ugovora neprestano kršene od gotovo svih država, s tim problemom europski ustavotvorci nisu bili suočeni. Ono što uvijek fascinira analitičare europske integracije jest izvanredna ustavna disciplina koja karakterizira države članice Unije u odnosu na druge primjere federalnih saveza.⁵⁸

Ostaje kao motiv ustavotvorstva i podastiranja ustavnog prijedloga narodu na odlučivanje želja da se europski

integracijski projekt učini legitimnijim, odnosno da ona na taj način preraste okvire jedne konfederacije, odnosno pukog ugovora među državama, upravo na način na koji je to predlagao Madison na Philadelphijskoj konvenciji.⁵⁹

“Europska ustavna arhitektura nikada nije učinjena pravomoćnom putem procesa ustavnog usvajanja od strane europskog ustavnog demosa”⁶⁰ – ta opaska Josepha Weilera čini nam se temeljnim razlogom i povodom iniciranja stvaranja Europskog ustava. Takav “ustavni demos”, prema njegovu mišljenju, postoji u suvremenim federacijama (američkoj, australskoj, njemačkoj ili kanadskoj) iako pri samom stvaranju tih federacija, kao i pri stvaranju nacija, takav “ustavni demos” možda i nije postojao jer pravna pretpostavka postojanja ustavnog demosa ne mora biti potvrđena političkom i društvenom stvarnošću. Primjer Sjedinjenih Država u desetljećima prije građanskog rata ili suvremeni primjeri Kanade i Španjolske, kako ukazuje Weiler, pokazuju da pravnoj pretpostavci jedinstvenog naroda može proturječiti ustrajna društvena stvarnost višestru-

West European Politics, vol. 22, br. 2, 1999, str. 34-58). Za Josepha Weilera EU je “kombinacija ‘konfederalnoga’ institucionalnog uređenja i ‘federalnoga’ pravnog uređenja” (Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg*, u *ibid.*, str. 58). Istaknuti teoretičar konfederalizma Murray Forsyth smatra da je Europska zajednica “gospodarska konfederacija” (Forsyth, *Unions of States*, Leicester University Press, Leicester, 1981, str. 183). Britanski analitičar Michael Burgess ocjenjuje da “ostaje najpreciznijim opis sadašnjeg EU-a kao konfederacije iako je on sigurno više od puke ‘gospodarske konfederacije’” (Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London, 2000, str. 265).

⁵⁸ Posebno je, u tom smislu, zanimljiva studija Leslie Friedman Goldstein o procesima federalizacije, odnosno o razlozima zašto su suverene države članice EU-a, u pravilu, lakše i discipliniranije prihvaćale odluke Europskog suda pravde nego što su američke države prihvaćale odluke Vrhovnog suda u prvih 70-ak godina nakon donošenja američkog Ustava. Vidi L. Friedman Goldstein, *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

⁵⁹ Bivši sudac njemačkoga Ustavnog suda Dieter Grimm iznosi pak tezu da je Europski ustav trebao poslužiti njegovoj pretpostavljenoj integrativnoj vrijednosti, zbog nepostojanja ostalih mogućih integrativnih čimbenika poput nacionalnosti, jezika, vjere, povijesti, kulture ili zajedničkog neprijatelja. Vidi Grimm, *Integration by constitution*, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, br. 2/3, 2005, str. 193-208.

⁶⁰ Weiler, In defence of the status quo: Europe’s constitutional Sonderweg, u J. H. H. Weiler i Marlene Wind (ur.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 9.

kih etnikuma ili naroda koji ne dijele osjećaj zajedničke pripadnosti i koji bi činili političku zajednicu bitnu za ustavni ugovor. U Weilerovim promišljanjima treba povezati stvaranje ustava s postojanjem ustavnog demosa, tj. s postojanjem jedinstvenog *pouvoir constituant* koji čine građani federacije u čijoj suverenosti kao konstitutivnoj vlasti i putem čije vrhovne vlasti jest ukorijenjen specifični ustavni aranžman.

Kada bi Europski ustav bio formalno usvojen od "europske konstitutivne vlasti" (*European constituent power*), a što pretpostavlja bilo kakav sveeuropski plebiscit koji bi od naroda Europe, kao takvih, zahtijevao da odobre novi Ustav, taj bi čin, smatra Weiler, bio od golema pravnog i političkog značenja i transformativan za sadašnji europski konstitucionalizam. U slučaju takva sveeuropskoga ustavnog referenduma, tvrdi Weiler, EU bi "postao jednom federalnom državom u svemu osim po nazivu".⁶¹ Ukoliko bi pak taj Ustav narodi Europe prihvatili tek "u svom statusu nacionalnih zajednica, oni bi potvrdili ustavni *status quo*, bez obzira na sadržaj samog dokumenta"⁶², odnosno, kako će reći na drugom mjestu, "ukoliko bi to bio ustav od nekog drugog, a ne europske konstitutivne vlasti, bio bi to ugovor zamaskiran kao ustav".⁶³ Da-

kle čak i u slučaju kada bi u svim državama EU-a bio proveden referendum, ali na temelju odluke svake države i uvažavajući rezultat referenduma za svaku državu zasebno, i dalje bi se radilo o međudržavnom ugovoru.

Činjenica je da danas u Europi ne postoji takav "ustavni demos" kakav zahtijeva stvaranje federalne države – europska integracija cijelo vrijeme pretpostavlja ustav bez tradicionalne političke zajednice koja bi bila definirana i predložena tim ustavom.⁶⁴

U Sjedinjenim Državama za razdoblja konfederacije postojao je dio političke elite – "federalisti" – koji su pretpostavljali da već postoji jedinstvena američka nacija, stvorena u borbi za nezavisnost, tako da postoji temeljna pretpostavka da se američkom narodu povjeri uloga *pouvoir constituant*, iako je drugi dio te elite ("antifederalisti") smatrao da je ispravno pretpostaviti postojanje 13 različitih nacija. U Europi danas uopće ne postoji takva dilema – ne postoje "federalisti" kao politički značajan dio političke elite u pojedinim državama članicama koji bi Europski ustav temeljili na europskoj konstitutivnoj vlasti. Upravo suprotno tome, dominira stav, koji je još 1993. godine iskazao njemački Ustavni sud ocjenjujući ustavnost Mاستriškog ugovora, da savez demokratskih država i naroda,

⁶¹ *Ibid.*, str. 7-9.

⁶² Weiler, *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, str. 566.

⁶³ Weiler, *In defence of the status quo*, str. 7. U svom posljednjem radu Weiler će ipak ublažiti tu ocjenu: "Ali koji međunarodni ugovor u Europi može ustvrditi kako je ratificiran putem narodnog referenduma u više od polovice država članica? Ne treba biti pravni realist da bi se shvatio utjecaj koji će taj ishod imati na nastajuću ustavnu konverza-

ciju, uključujući ustavno presuđivanje. Taj će proces postati ustavni proces ratifikacije i narodi će Europe progovoriti, najmanje u nekom smislu, kao *pouvoir constituant*." Weiler, *On the power of the Word*, str. 181.

⁶⁴ Kao što je primijetio francuski filozof Etienne Balibar, Europski ustav "pretpostavlja da je riješeno ono što je zapravo upitno: priroda i postojanje konstitutivne vlasti na europskoj razini". Vidi Euro-elites desperately seeking demos, *Spiked-politics*, 21. 2. 2005.

kao što je EU, nalazi svoju demokratsku legitimaciju u aktu nacionalnoga zakonodavnog tijela kao predstavnika svakoga pojedinog naroda.⁶⁵

Raspravu o legitimiranju europskog procesa integracije već niz godina karakterizira pretpostavka da se na europsku razinu mogu transferirati i njoj se prilagoditi ustavna načela koja su povezana s državnom razinom. Stalno se naglašava kako ne postoji bliskost ili obostrano razumijevanje između institucija EU-a i građana, ali, kako se pita Antje Wiener, zašto bi to uopće bilo važno “ako se od europolitičke zajednice ne očekuje da se pretvori u nešto slično nacionalnoj državi”.⁶⁶ Ako dakle sada ne postoje naznake postojanja jedne moguće europske konstitutivne vlasti, cjelokupan projekt formaliziranja i racionaliziranja postojeće europske konfederacije u vidu jednoga cjelovitog dokumenta trebalo je osloboditi svake ustavne retorike i potrebe da se taj dokument legitimira neposredno od naroda.

Najvažnije je pitanje, prema mojem mišljenju, je li uopće moguća međunarodna demokracija i je li međudržavne integracije moguće na isti način demokratski legitimirati kao i nacionalne države. To je pitanje nedavno postavio i istaknuti teoretičar demokracije Robert Dahl, koji ne nalazi stvarnom mogućnost da međunarodni sustavi razvijaju

temeljne političke institucije suvremene predstavničke demokracije.⁶⁷ Čak i u Europskoj Uniji, koja je otišla dalje od bilo koje međunarodne organizacije u razvitku demokratskih institucija i koja je zapravo jedina supranacionalna tvorevina u kojoj se uopće polemizira o “demokratskom deficitu”, postoje iznimne zapreke u razvitku demokratskog okvira. Koji su tome razlozi? Oni djelomično proizlaze iz različitih modela organizacije političkog sustava u suvremenoj Europi. O tome Eric Stein kaže sljedeće:

“Danas se u Europi suvremena demokracija javlja u velikoj različitosti sustava u kojima se glas pojedinoga građanina čuje na različite načine. Ona je u rasponu od ‘svemoćnog’ parlamenta u Westminsteru do republikansko-predsjedničkog sustava u Francuskoj, konsenzualnog obrasca u Švicarskoj, jakog regionalizma u Španjolskoj i federalnih varijanti u Njemačkoj, Austriji i Belgiji... Ne iznenađuje što bi graditelji nove Zajednice gledali prema svojim vlastitim sustavima za specificiranje općeg načela (demokracije).”

Ukoliko bi se europski ustavotvorci složili oko nekih temeljnih demokratskih načela zajedničkih ustavima pojedinih država članica, kao što su primjerice narod kao izvor svake vlasti, većinska vladavina, odgovornost svih javnih institucija, dioba vlasti, neovisno sudstvo, pitanje je kako bi se ta opća načela operacionalizirala u jednom supranaci-

⁶⁵ Vidi odluku njemačkog Ustavnog suda BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht.

⁶⁶ Antje Wiener, *Finality vs. Enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, u: J. H. H. Weiler i Marlene Wind (ur.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 188.

⁶⁷ Robert A. Dahl, *Is international democracy possible? A critical view*, u: Sergio Fabbrini (ur.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, Routledge, London, 2005, str. 194-204.

onalnom sustavu⁶⁸, u smislu ustavnih izbora između predsjedničkog ili parlamentarnog (ili polupredsjedničkog) sustava, načela diobe vlasti, modela sudbene revizije, izbornog sustava itd.

Postoji, nadalje, izrazita različitost građana unutar takva međunarodnog sustava – u njihovim povijesnim iskustvima, identitetima, kulturi, vrijednostima, uvjerenjima, lojalnostima i jezicima. To otvara pitanje stvaranja političke kulture koja će navesti građane da podupiru svoje političke institucije tijekom sukoba i kriza. Na kraju, ističe Dahl, “priroda mnogih međunarodnih odluka čini izuzetno teškim, čak i nemogućim za većinu građana da daju informiranu suglasnost na te odluke”. Navodeći primjer SAD-a, Dahl ukazuje da čak ni federalizam ne može preživjeti duboke gospodarske, društvene, kulturalne i geografske raskole, kakvi su postojali između Sjevera i Juga u prvoj polovici 19. stoljeća⁶⁹ (mada mi je teško istovremeno se složiti s Dahlovom tvrdnjom da su stanovnici SAD-a već do 1790. u golemoj većini sebe politički smatrali Amerikancima i da su osjećaj nacionalnosti stekli vrlo brzo nakon stvaranja Unije). Ukoliko se dakle ne može zamisliti demokratske institucije, kakve postoje na razini nacionalnih država i na razini međunarodnih organizacija, nemoguće je EU zamisliti kao neku novu federaciju u stvaranju, pa makar i federaciju nacionalnih država.

⁶⁸ Eric Stein, *Thoughts from a bridge: a retrospective of writings on new Europe and American federalism*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, str. 337-338.

⁶⁹ Robert A. Dahl, *Is international democracy possible?*, str. 200.

U tom smislu referendumsko izjašnjavanje naroda o izmjenama Ugovora, odnosno o predloženoj Ustavnom ugovoru pokazuje se kao potpuno nepotrebno i neprimjereno u konfederalnom sustavu kakav je Europska Unija i kakvim će ona ostati i nakon eventualnog prihvatanja Ustavnog ugovora.

Konfederalni ugovori, kakvi se svakih nekoliko godina zaključuju između država članica EU-a (od Jedinstvenog europskog akta iz 1986. do Ugovora iz Nice 2001. zaključena su četiri ugovora), rezultat su složenih međudržavnih dogovora, često nakon mučnih pregovora, a kompromisna rješenja koja su uobičajeni rezultat takvih pregovora teško su objašnjiva široj javnosti. No šefovi vlada i država koji su postigli dogovor unutar Europskog vijeća u pravilu mogu jamčiti da će on biti “ratificiran” od parlamenta u svakoj državi, jer vlade mogu uobičajeno računati na većinsku potporu u zakonodavnom tijelu. Štoviše, europski ugovori često su u parlamentima ratificirani putem konsenzusa najvažnijih vladajućih i opozicijskih stranaka. S druge strane, referendumsko izjašnjavanje građana pokazuje se kao vrlo rizično i zapravo je već teško očekivati da će bilo koji novi ugovor biti jednostavno i brzo ratificiran ukoliko o njemu odlučuje narod u pojedinim državama. Uz to na referendumu se teško može jednostavno s “da” ili “ne” odlučiti o često složenim kompromisima i međudržavnim pogodbama.

Unija bi trebala razviti vlastitu verziju demokracije, koja bi bila sukladna s konfederalnim sustavom. Primjer koji iznosi Stein mogućnost je davanja veće uloge nacionalnim parlamentima u kontroli europskih institucija, a

posebno zakonodavstva EU-a.⁷⁰ I Laekenska deklaracija naznačit će potencijalnu ulogu nacionalnih parlamenata u ozbiljenju načela subsidijarnosti. Bruxelleska konvencija dosta je pažnje posvetila ulozi nacionalnih parlamenata u novoj institucionalnoj arhitekturi EU-a i rješenja koja je ona predložila, iako možda ne najbolja moguća, ipak se mogu ocijeniti pozitivnim.⁷¹

GLASOVANJE NARODA PRIKLADNIJE JE ZA RUŠENJE NEGO ZA IZGRADNJU USTAVA

Oliver Elsworth, član delegacije države Connecticut na Philadelphijskoj konvenciji, u raspravi o ratifikacijskoj odredbi američkog Ustava reći će da su narodne konvencije “prikladnije za rušenje nego za izgradnju ustava”, a njegov kolega iz Massachusettsa Elbridge Gerry upozorit će da će “velika zbrka proizaći iz obraćanja narodu. On se neće nikada ni o čemu složiti”.⁷² Obojica su, kao i drugi njihovi istomišljenici na Konvenciji, imali u vidu iskustvo države Massachusetts gdje je Ustav te države, kao prvi u Sjedinjenim Državama, prihvaćen izjašnjavanjem građana tek iz trećeg pokušaja. Kolika je bila skeptičnost američkih ustavotvoraca prema uključivanju naroda u odlučivanje o Ustavu pokazuje i činjenica da su u posljednjem odlučivanju o tom pitanju

čak četiri od deset državnih delegacija bile sklone tome da se iz ustavnog teksta brišu “konvencije”.⁷³

Argument da je glasovanje naroda prikladnije za rušenje nego za izgradnju ustava sličan je prethodnom – da narod ne bi trebao imati ništa s konfederacijama – ali prethodni polazi od normativne postavke da konfederalne ugovore ne bi trebao ratificirati narod, dok drugi želi ukazati da su u praksi mogući značajni problemi s donošenjem ustava, naročito u federalnim savezima, kada on podliježe referendumu, odnosno nekoj vrsti narodnoga glasovanja.

Podsjećam na činjenicu da američki federalni Ustav u pojedinim državama nije prihvaćen putem referendumu, kao što bi danas bilo uobičajeno, nego putem narodnih konvencija, u kojima delegati pojedinih okruga često nisu vjerodostojno zastupali stavove svojih birača, a ni izborni okruzi nisu sadržavali jednak broj birača (poznato je da su “federalistički” okruzi, uglavnom u priorbalju i trgovačkim područjima SAD-a, bili nadzastupljeni u pojedinim državnim konvencijama). Određena povijesna istraživanja biračke podjele *pro et contra* Ustava govore da su protivnici Ustava mogli imati minimalnu većinsku potporu biračkog tijela širom Amerike, da su u četiri države imali izrazitu većinu, a još u dvije minimalnu većinu.⁷⁴ To zapravo znači da ame-

⁷⁰ Stein, *International Integration and democracy: No Love at First Sight*, *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, str. 524.

⁷¹ O tome opširnije u Robert Podolnjak, *Dvije ustavne konvencije: Sličnosti i razlike između Philadelphije i Bruxellesa*, *Zbornik PFZ*, vol. 53, br. 5/2003, str. 1169-1172.

⁷² Max Farrand, *The Records of the Federal Convention*, 1;335, 2;90.

⁷³ *Ibid.*, 2;476.

⁷⁴ Vidi Jackson Turner Main, *The Anti-federalists: Critics of the Constitution 1781-1788*, W.W.Norton & Co., New York, 1974, str. 249. Iako osporavaju te podatke o antifederalističkoj većini u pojedinim državama, Riker i Fink polaze od toga da su antifederalisti imali većinu delegata u pet ili šest držav-

rički Ustav, kojem je za ratifikaciju bilo potrebno prihvaćanje 9 od 13 država, možda nikada ne bi bio ratificiran da je umjesto posrednog odlučivanja putem narodnih konvencija bilo predviđeno neposredno narodno glasovanje (kao u slučaju prihvaćanja ustava države Massachusetts).

Mnogi političari Europske Unije također su skeptični prema referendumskom izjašnjavanju građana. “Kad god glasačima postavimo jedno europsko pitanje, odgovor je ili ‘ne’ ili ‘da’ s najmanjom marginom. To bi nam trebalo nešto govoriti”, izjavio je neimenovani dužnosnik Europske komisije nakon poraza na švedskom referendumu o uvođenju eura.⁷⁵

Poznato je da su europski dužnosnici u pravilu protiv referenduma kad se treba izjasniti o “europskim pitanjima” jer su ona “previše kompleksna”. Jedan je njemački dužnosnik ustvrdio kako bi, da je Rimski ugovor iz 1957, kojim je započet proces europske integracije, dan na referendumsko izjašnjavanje, on možda bio odbačen od Nijemaca jer bi povećao cijenu banana.⁷⁶

Andrew Moravcsik s pravom je ukazao na naivnost europskih politi-

nih konvencija (odnosno naroda u slučaju Rhode Islanda), što bi bilo sasvim dovoljno da zapriječi prihvaćanje Ustava da određeni broj delegata tijekom zasjedanja konvencija nije prešao na “federalističku” stranu. Vidi Evelyn Fink i William Riker, *The Strategy of Ratification*, u: Grofman i Wittman (ur.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, New York, 1987, str. 227.

⁷⁵ Voters can be such a nuisance, *The Economist*, 18. 9. 2003.

⁷⁶ Europe should vote, *The Economist*, 25. 9. 2003.

čara koji su željeli putem ustavne konvencije i javne ustavne rasprave pridonijeti upoznavanju građana s procesom i ciljevima europske integracije, ali se na kraju pokazalo da je taj “veliki demokratski eksperiment” zapravo bio naivan jer su apstraktne ustavne rasprave i referendumске kampanje dale savršen forum za različite skupine antiglobalista, antiimigrantskih stranaka i svih vrsta antiestablišmentskih nezadovoljnika. U slučaju Europskog ustava referendum se pokazao “potencijalno opasnim instrumentom neposredne demokracije”.⁷⁷

Bi li se dakle u prihvaćanju ugovora ili ustava Europske Unije trebala koristiti mogućnost referendumskog izjašnjavanja građana? Jedno ozbiljno istraživanje provedeno prije početka ratifikacije predloženoga Europskog ustava naznačit će da referendumská opcija ima neke ozbiljne nedostatke i da uvođenje referendumskog načela neposrednog izjašnjavanja građana ne mora značiti istovremeno uklanjanje demokratskog deficita EU-a.⁷⁸

Moguće je podijeliti EU-referendume u dvije grupe. Prvu grupu čine referendumi u kojima se građani izjašnjavaju o pristupanju njihove zemlje određenom stupnju europske integracije – EZ, EU ili eurozona. Ti su referendumi, koji su započeli 70-ih godina prošlog stoljeća, danas postali, usprkos ustavnim zaprekama i tradicijama, u

⁷⁷ Larry Siedentop, A crisis of legitimacy, *Prospect*, br. 112, srpanj 2005.

⁷⁸ Vidi Andreas Auer, Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtgrundlagen, Perspektiven, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4/2004, str. 580-596.

pravilu nezaobilazni pri pristupanju pojedinih država Europskoj Uniji, polazeći od toga da je demokratski upitno mogu li se određeni elementi suverenosti prenijeti na jednu višu razinu, a da se o tome ne izjasni sam suveren. Drugu grupu nacionalnih referenduma u svezi s EU-om čine izjašnjavanja naroda o nastavku, odnosno intenziviranju europskih integracijskih procesa, dakle referendumima koji se odnose na izmjene europskih ugovora. Takvih "integracijskih referenduma" dosad je bilo 9 (od 40). Započeli su u Danskoj i Irskoj izjašnjavanjem građana tih država o Jedinstvenom europskom aktu 1986/7. U tu kategoriju mogu se ubrojiti i referendumima o predloženoj Ustavu. Neki analitičari ta izjašnjavanja smatraju problematičnim s obzirom na to da se ona provode u skladu s nacionalnim pravom, a bitno utječu na uspjeh supranacionalnog poduhvata. Dakle građani svake pojedine države odlučuju ne samo o svojem stavu prema određenom integracijskom projektu nego i o sudbini tog projekta, bez obzira na mišljenje svih ostalih država. Tako dugo dok se EU-ugovori mogu mijenjati samo jednoglasnim pristankom svake države, postoji mogućnost da građani na referendumu u samo jednoj državi zakoče čitav integracijski projekt.

U predstojećim izjašnjavanjima građana niza država članica EU-a o predloženoj Ustavu problemi su povezani s odredbom čl. 447 da će se ustav ratificirati u skladu s odredbama pojedinih država članica te da je za njegovo stupanje na snagu potrebna jednoglasnost. Svaka država dakle ima pravo veta na prihvaćanje Ustava. Može se dogoditi da nekoliko tisuća glasača u nekoj zemlji zatvori put Europskom ustavu bez obzira na suprotnu želju sto-

tina milijuna građana u ostalim zemljama članicama. Upravo je tu posebno vrijedno i instruktivno američko i švicarsko iskustvo prihvaćanja ustava.

Činjenica je da, što se tiče komparativnih iskustava u svezi s prihvaćanjem federalnog ustava od strane naroda (u vidu narodnih konvencija ili referenduma), kao mogućih uzora za usvajanje Europskog ustava, postoji samo iskustvo donošenja američkog Ustava 1787/8. i švicarskog Ustava 1848. U američkom slučaju ustavotvorci su izbjegli zamku jednoglasnosti svih 13 država (kakvu je predviđala postojeća procedura Članaka o konfederaciji) na način da su predvidjeli da Ustav stupi na snagu kada ga prihvati najmanje 9 država i da vrijedi samo za one države koje su ga ratificirale. Američko je rješenje stoga na elegantan način izbjeglo mogućnost veta jedne ili nekoliko država, ostavljajući istovremeno svakoj državi da slobodno izabere hoće li se pridružiti novom federalnom sustavu.

Drukčije su odlučili švicarski ustavotvorci. Nakon kratkotrajnoga građanskog rata jedna komisija konfederalne skupštine (Diet), u čijem sastavu je bio po jedan predstavnik svakog kantona, izradila je nacrt federalnog Ustava. Taj je nacrt podnesen na prihvaćanje narodu svakog kantona. Ustav je prihvaćen na referendumu u 15 i ½ kantona, a odbijen u 6 i ½ kantona. Po primitku rezultata glasovanja Diet je prosudio da je nacrt Ustava prihvaćen od strane velike većine naroda, te je proglašen usvojenim. Iako raniji Ustav konfederacije nije imao odredbi o reviziji, smatralo se da ga je moguće mijenjati samo jednoglasnim pristankom svakog kantona. Švicarski su ustavotvorci odstupili od tog "nepisanog pravila" odbacujući načelo jednoglasnosti

kantona pri reviziji ili donošenju novoga federalnog Ustava.

Da su europski ustavotvorci imali u vidu američko i švicarsko iskustvo s donošenjem federalnog ustava, nika da se ne bi opredijelili za jednoglasnost kao uvjet stupanja Ustava na snagu, a jednako tako ne bi favorizirali opciju njegova prihvaćanja putem referendumu.

Činjenica je da je niz članova Bruxelleske konvencije bio svjestan mogućnosti da Ustav ne prođe na referendumu u pojedinim državama. Zagovornici referendumu podnijet će Konvenciji prijedlog pod nazivom *Referendum o Europskom ustavu*. U njemu će inzistirati na tome da ukoliko predloženi "Ustav bude imao stvarni demokratski legitimitet, tada on treba biti podnijet narodu Europe u jednom sve-europskom referendumu". Prema prijedlogu, referendum bi se u svim članicama održao istoga dana kada i izbori za Europski parlament. U onim državama koje u svojim ustavima nemaju predviđenu mogućnost referendumu proveo bi se barem konzultativni referendum. Za ratifikaciju bi bila potrebna dvostruka većina – većina građana i većina država. Ukoliko bi predloženi Ustav bio odbačen u bilo kojoj državi članici, ona bi mogla ponoviti referendum, regulirati bilateralnim ugovorom specijalni status s novom "ustavnom" Europskom Unijom ili se odcijepiti. Na taj način "nijedna zemlja ne bi bila natjerana na novi Ustav protiv volje njezinih građana, a na drugoj strani jedna zemlja sama ne bi mogla zapriječiti cijeli ustavni proces svojim vetom".⁷⁹ Prijedlog je, u biti, sličio onom koji su američki

ustavotvorci osmislili u Philadelphiji.⁸⁰ Čak 92 delegata konvencije potpisat će prijedlog za sveeuropski referendum,⁸¹ ali je u konačnici ipak prihvaćena postojeća ratifikacijska procedura, a na taj je način, kao što nam je sada poznato, zapečaćena sudbina Ustava.

Cjelokupno povijesno iskustvo s neposrednim izjašnjavanjem naroda o prihvaćanju ustava u okviru jednog federalnog/konfederalnog sustava, od ratifikacije američkog Ustava 1787/8. pa sve do suvremenih referendumu o prijedlogu Europskog ustava potvrđuje da nije nimalo izvjesno da će narod prihvatiti Ustav i da se davne riječi Olivera Ellswortha – da je glasovanje naroda "prikladnije za rušenje nego za izgradnju ustava" – i dalje potvrđuju u suvremenim uvjetima. Europski analitičari danas uzroke takva glasovanja u prvom redu nalaze u tome što se narod zapravo izjašnjava o unutarnjim političkim pitanjima svoje zemlje ili o povjerenju svojoj vladi, odnosno političkoj eliti ili se protivi daljnjim integracijskim projektima.

Iako na ovome mjestu ne mogu šire razraditi jednu drugu tezu, želio

⁷⁹ Vidi *Referendum on the European Constitution*, CONV 658/03 od 31. ožujka 2003.

⁸⁰ Devet država potrebnih za ratifikaciju Philadelphijskog ustava u biti je činilo barem minimalnu većinu stanovništva saveza. Napominjem da je i prijedlog Nacrta Ustava Europske Unije koji će predložiti Europska komisija u biti slijedio obrazac Philadelphije predlažući da ustav EU-a stupi na snagu nakon što 3/4 država članica donesu deklaraciju kojom potvrđuju volju svog naroda da nastavi pripadati Uniji. Vidi *European Commission, Feasibility Study: Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union*.

⁸¹ Vidi Honor Mahony, *Ratification problems loom over Convention*, *EUobserver*, 31. 5. 2003.

bih je ipak naznačiti. Možda uzroke takva glasovanja naroda, kada je riječ o federalnim/konfederalnim sustavima, treba tražiti u bojazni naroda od jedne još udaljenije središnje vlasti, koja će dobrim dijelom utjecati na njihove živote, a koju će biti teže kontrolirati od postojeće državne, regionalne ili lokalne vlade. S tom udaljenom središnjom, imperijalnom ili supranacionalnom vlašću neodvojivo je povezan "demokratski deficit", odnosno čitav spektar problema vezanih uz ozbiljnije kako predstavničke tako i neposredne demokracije. Protivnici američkog Ustava – prozvani "antifederalistima" – u prvom su se redu usprotivili jednoj snažnoj središnjoj vlasti, koja ih je podsjećala na raniju imperijalnu britansku vlast. Suvremeni "antifederalisti" u Francuskoj, Nizozemskoj, Velikoj Britaniji, Danskoj ili Švedskoj slično promatraju supranacionalnu vlast u Bruxellesu. Kako će reći Nils Lundgren, euroskeptični član Europskog parlamenta iz Švedske: "Ljudi ne vole te strukture EU-a. One su suviše udaljene, netransparentne i potkopavaju nacionalnu demokraciju".⁸²

Neke površne usporedbe ratifikacije u američkim državama s Francuskom pokazuju frapantne sličnosti. One pokazuju da su glavna središta potpore Ustavu bila u većim, urbanim sredinama, koje su još u 18-stoljetnoj Americi karakterizirane višim stupnjem komercijalizacije, obrazovanja i kozmopolit-skog duha, a da su protivnici Ustava dominirali u ruralnim sredinama, i to posebno onima koje su bile izolirane od trgovačkih arterija i središta. Danas mnogo detaljnije analize glasovanja na

referendumu u Francuskoj pokazuju da je u većini velikih gradova većina glasovala za Ustav, ali je u ruralnim područjima većina glasovala protiv njega.⁸³ Daje li takav obrazac glasovanja, u razmaku od više od 200 godina, temelj za tvrdnju da će općenito potpora ustavu biti izrazitija sa stupnjem urbanizacije, obrazovanja, otvorenosti društva? Na ovome mjestu ne mogu se detaljnije tome posvetiti, ali vjerujem da postoji dovoljno indikacija da se provjere načelne hipoteze koje sam ranije naveo.

NEPOSTOJEĆA STRATEGIJA RATIFIKACIJE

Čini se da stvaratelji Europskoga ustava uopće nisu razmatrali nešto što bi se moglo nazvati "strategijom ratifikacije". Izrazom se služim prema članku Williama Rikera i Evelyn Fink o strategiji ratifikacije američkog Ustava, koju su osmislili njegovi pobornici. Riker i Fink ne daju svoju definiciju strategije ratifikacije, ali ona bi, ako se analiziraju njihovi argumenti, obuhvaćala odabir modela ratifikacije, brzinu ratifikacije i slijed država u ratifikaciji Ustava, uvažavanje argumenata njegova protivnika u mjeri koja neće utjecati na ratifikaciju Ustava u pojedinim državama, specifič-

⁸³ Vidi Kalypso Nicolaidis, *The Struggle for Europe, Dissent*, jesen 2005, str. 14. Paul Hainsworth govori primjerice o glasačkoj podjeli na "dvije Francuske", temeljenoj na društveno-ekonomskim kriterijima: jedna više urbana, bogatija, integrirana, obrazovana i uspješna; dok je druga bila više obilježena društveno-ekonomskim opadanjem, nezaposlenošću, marginalizacijom ili isključenjem". Vidi P. Hainsworth, *France Says No: The 29 May Referendum on the European Constitution, Parliamentary Affairs*, vol. 59, br. 1, 2006, str. 105-108.

⁸² *Closer Union or Superstate, Time*, 28. lipnja 2004.

nu argumentaciju u prilog Ustavu prilagođenu pojedinim državama te snažnu promidžbu u prilog nužnosti i poželjnosti novoga Ustava.⁸⁴

Američki ustavotvorci pažljivo su promišljali koji će način ratifikacije biti najpovoljniji za usvajanje predloženog Ustava. Rasprave na Konvenciji svjedoče o dubokom uvjerenju ustavotvoraca da je za sudbinu Ustava važan njegov sadržaj, ali je najmanje jednako toliko važno osigurati tom dokumentu lakšu i vjerojatniju ratifikaciju.

U Bruxelleskoj konvenciji takvih rasprava *pro et contra* pojedinih načina ratifikacije Europskog ustava sa stajališta njegova lakšeg i bržeg usvajanja, koliko je u javnosti poznato, nije bilo. Oni članovi Konvencije koji su se zalagali za ratifikaciju putem referenduma činili su to polazeći od argumenta veće ustavne legitimnosti, a ne veće vjerojatnosti njegova prihvaćanja. Da je na Konvenciji učinjena jedna analiza provedbe i rezultata dotadašnjih "EU-referenduma", iz nje bi nedvojbeno proizašlo da je ratifikacija Ustava putem narodnoga glasovanja bitno riskantnija procedura nego ratifikacija putem parlamenta. Jedan od američkih ustavotvoraca upozoravat će tijekom Konvencije u Philadelphiji da u stvaranju Ustava "malo praktične vrline treba pretpostaviti najfinijim teorijskim principima, koji ne mogu biti učinkoviti".⁸⁵ Europski ustavotvorci tu preporuku nisu slijedili, ali nisu je slijedili ni oni europski političari koji su u svojim državama inzistirali na referendumu o Europskom ustavu iako takav način ratifikacije nije bio

zahtijevan prema odredbama nacionalnog ustava. Da se u Francuskoj i Nizozemskoj više razmišljalo o praktičnoj vrlini parlamentarne ratifikacije, a manje o teorijskoj vrijednosti legitimiteta narodnog prihvaćanja, sasvim je izvjesno da danas o Europskom ustavu ne bismo govorili kao o "političkom lešu".

Nesporno je također da su europski ustavotvorci počinili golemu grešku inzistirajući na jednoglasnoj ratifikaciji Ustava. Trebali su predvidjeti ratifikaciju od određene kvalificirane većine država članica (npr. 4/5), a ne od svih, po ugledu na američke ustavotvorce. James Wilson je na samom početku zasjedanja u Philadelphiji iznio "ideju da bi trebalo spriječiti da sklonost većine država da konfederiraju iznova na boljim načelima bude poražena nerazboritom ili sebičnom opozicijom nekoliko država" i da stoga treba "omogućiti parcijalni savez"⁸⁶. Taj stav prihvatila je golema većina delegata, konkretizirajući ga ustavnim odredbom da će novi Ustav stupiti na snagu kada ga prihvate 3/4 država postojeće Konfederacije i da će vrijediti samo za te države. Takvom odredbom američki ustavotvorci nisu doista željeli "parcijalni savez" i trajno odcjepljenje onih država koje ne bi prihvatile novi Ustav, nego su računali da će prihvaćanje Ustava od prvih deset država pozitivno djelovati na njegovo prihvaćanje i u preostalim državama, koje su se isprva najviše protivile novome federalnom sustavu. Činjenica je da su države New York (čija je delegacija napustila Philadelphiju), Rhode Island (čija delegacija nije ni bila u Philadelphiji, a na prvom je referendumu odbacila predloženi Ustav) i Sjeverna Karolina (čija je ratifikacijska konvencija

⁸⁴ Vidi Evelyn Fink i William Riker, *The Strategy of Ratification*, str. 220-255.

⁸⁵ William Paterson, u: Farrand, *The Records of the Federal Convention*, 1;258.

⁸⁶ Farrand, *The Records*, 1;123.

isprva također odbila Ustav) prihvatile novi Ustav kada je on već formalno stupio na snagu. Na taj se način strategija ratifikacije američkih ustavotvoraca pokazala u potpunosti ispravnom.

Ne može se osporiti da su europski ustavotvorci bili svjesni mogućnosti da Europski ustav ne bude jednoglasno ratificiran. U posljednjoj od 30 deklaracija pridruženih Ustavu oni su naznačili da ukoliko bi dvije godine nakon potpisivanja Ustava 4/5 država članica Unije ratificirale taj Ustav, a jedna ili više država “imale poteškoća s ratifikacijom”, tada bi se taj problem uputio Europskom vijeću na odlučivanje.⁸⁷ Problem je s tom deklaracijom što ona uopće nije predviđala moguće rješenje – Ustav je rješavanje problema (ne)ratifikacije prebacio na šefove država i vlada država članica, bez bilo kakvih smjernica glede toga što poduzeti u tom slučaju.⁸⁸ U tom smislu Deklaracija br. 30 o ratifikaciji Ugovora o uspostavi Ustava za Europu nije dala ni pravno, a ni političko rješenje problema neratifikacije Ustava od strane pojedine ili pojedinih država.

⁸⁷ Declaration on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, *Official Journal of the European Union*, C310/464 od 16. 12. 2004.

⁸⁸ Jedan njemački analitičar navodi da je ta deklaracija namjerno nedorečena jer se nije željelo detaljnijim reguliranjem moguće izvanredne situacije (neuspjeh ratifikacije u jednoj ili više država članica) isprovocirati mogući ustavni neuspjeh izazivanjem onoga što Amerikanci nazivaju “*self fulfilling prophecy*” (dakle da samo predviđanje neuspjeha uzrokuje da se to predviđanje ostvari). Takvo obrazloženje ne čini mi se baš logičnim. Vidi Jürgen Schvarze, *Der europäische Verfassungsvertrag*, *Juristen Zeitung*, 23/2005, str. 1130.

U RATIFIKACIJSKOJ RASPRAVI NEDOSTAJE EUROPSKA VERZIJA “FEDERALISTIČKIH ESEJA”

Nakon završetka Konvencije njezin predsjednik i oba potpredsjednika (Dehaene i Amato) zajednički su na internetu u studenom 2003. godine objavili kraći esej o “odnosima između najnaseljenijih i najmanje naseljenih država Europske Unije”, u kojem su nastojali dokazati da je “navodni sukob” između velikih i malih država utemeljen na “površnom razumijevanju odnosa unutar Europske Unije” i da će, s vremenom, unutar Unije doći do različitih grupiranja država utemeljenih na geografskim, ideološkim ili ekonomskim kriterijima. Usput rečeno, njih će trojica svoj prvi uradak nazvati “*The European Union Convention Papers No. 1*” i priznati da su ga odabrali imajući u vidu “*Federalist papers*” trojice slavних prethodnika. Analogija je bila vrlo izražena – tri članka Europske konvencije, koja su najviše utjecala na konačan izgled nacrtu Europskog ustava nastojat će, poput Madisona, Hamiltona i Jaya (iako ne pod pseudonimom), objasniti europskoj javnosti zašto treba podržati rješenja u novom Ustavu. No nakon toga prvog eseja – koji očito nije naišao na odgovarajući prijem u europskoj javnosti, članci Europske konvencije više ništa nisu objavili.⁸⁹ Tako je Europski ustav ostao bez svojevrsne suvremene verzije “Euro-Federalista”. Ne tvrdim da bi takav niz eseja, objavlje-

⁸⁹ Vidi *The European Union Convention Papers: Relations between the most populous and the least populous states of the European Union*, dostupno na http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth131103_en.pdf.

nih diljem Europe, bitno utjecao na opredjeljivanje europske javnosti pro-et-contra Ustava, jer se i danas u Sjedinjenim Državama vode rasprave o tome koliko su eseji u *Federalistu* mogli utjecati ili su utjecali na ratifikaciju američkog Ustava u pojedinim državama⁹⁰. Međutim *Federalist* će se uvijek posebno cijeniti zbog toga što su mnogi analitičari u njemu nalazili "cjelovitu teoriju američke ustavne vlade". Ti će eseji predstavljati "prozor kroz koji možemo promatrati zasjedanja Philadelphijske konvencije i vidjeti kako je zamišljeno da će taj sustav djelovati".⁹¹ Bilo je dovoljno vremena od utvrđivanja nacrtu Europskog ustava, od strane Bruxelleske konvencije ili od utvrđivanja prijedloga Ustava na *summitu* državnika EU-a u lipnju 2004. godine, da se napiše slična, europska verzija *Federalista*. Činjenica je međutim da predloženi Europski ustav nije imao jednu cjelovitu, sustavnu, intelektualno snažnu elaboraciju koja bi poslužila svim njegovim pobornicima da europsku javnost uvjere u poželjnost i nužnost ratifikacije Ustava i koja bi se mogla s jednakim uvažavanjem čitati u svim državama članicama EU-a. Ne postoji danas djelo u kojem bi se mogla naći "cjelovita teorija europske ustavne vlade" i koje bi moglo poslužiti kao "prozor kroz koji možemo promatrati zasjedanja Bruxelleske konvencije i vidjeti kako je zamišljeno da će taj sustav djelovati". Ono što je o predloženom Ustavu objavljeno od pojedinih sudionika

⁹⁰ Vidi primjerice Larry Kramer, Madison's Audience, *Harvard Law Review*, vol. 112, 1998-1999, str. 611-679.

⁹¹ Editor's Introduction, u: *The Federalist*, (ur.) George Carey i James McClellan, Liberty Fund, Indianapolis, 2001, str. XLVI-XLVII.

konvencije prvenstveno je bilo okrenuto publici u vlastitoj državi.⁹²

Retrospektivno ocjenjujući, čini se da je bio u pravu Larry Siedentop kada je, nekoliko godina prije početka velikoga europskog ustavnog projekta zavapio: "Gdje su naši Madisoni?" On će s ushićenjem govoriti o velikome američkom ustavnom projektu s kraja 18. stoljeća i o velikoj ustavnoj polemici u kojoj će, prema njegovu mišljenju, "Federalistički spisi" Madisona, Hamiltona i Jaya bitno utjecati na uspjeh ratifikacijskog postupka u nizu važnih država. Pritom je Siedentop zapitao: kako to da u Europi, koja je postigla tako značajan stupanj integracije i u kojoj se predviđaju novi integracijski potezi u monetarnoj i političkoj sferi, nema usporedive ustavne polemike s onom u Sjedinjenim Državama 1787-1788?⁹³ Sada, nakon neuspješnoga ustavnog eksperimenta to pitanje ima još veću težinu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Neuspjeh projekta "europski ustav" zapravo i ne bi trebao čuditi. Europski ustavotvorci napravili su toliko grešaka u procesu njegova donošenja da se, objektivno govoreći, teško mogao i očekivati drukčiji ishod. Moje je mišljenje

⁹² U tom smislu valja spomenuti djelo finskog delegata Kimmoa Kiljunena, *The EU Constitution - A Finn at the Convention*, Publications of the Parliamentary Office, 1/2004, te dva kraća pamfleta britanskih sudionika, inače protivnika predloženog Ustava: Gisela Stuart, *The Making of Europe's Constitution*, Fabian Society, London, 2003 i David Heathcoat-Amory, *The European Constitution and what it means for Britain*, Centre for Policy Studies, London, 2004.

⁹³ Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Columbia University Press, New York, 2001.

da najviše o ustavotvorcima ovisi kakav će biti konačan proizvod ustavotvorstva. Oni neće uvijek biti u poziciji odlučiti o *timingu* ustavotvorstva (ustavni trenutak), o ograničenjima kojima će biti podložan njihov rad ili o tome tko će u konačnici odlučivati o njihovu prijedlogu. Ali ustavotvorci, kako što je potvrđeno mnogo puta u povijesti ustavnog stvaranja, mogu na mnogo načina determinirati ne samo sadržaj nego i način prihvaćanja ustavnog dokumenta.

Greške europskog ustavotvorstva evidentne su poglavito u:

- započinjanju procesa ustavotvorstva u trenutku koji nije bio pogodan za stvaranje ustava
- neodređenosti “ustavnog” dokumenta glede njegova fundamentalnog karaktera
- stvaranju dokumenta potpuno neprimjerenog razumijevanju običnoga građanina
- stvaranju “ustava” bez vizije, bez poleta, bez duše i bez ambicija
- potpunoj odsutnosti bilo kakve strategije ratifikacije ustavnog dokumenta
- inzistiranju na tome da narod neposredno sudjeluje u prihvaćanju ustava koji je pravno i politički zamišljen u prvom redu kao međudržavni ugovor
- nekvalitetnoj medijskoj prezentaciji i obrani ustava pred europskom javnošću.

U ovom sam radu želio naglasiti kako su te greške bitne za objašnjavanje neuspjeha Europskog ustava. Da su one izbjegnute, rezultat europskoga ustavotvornog procesa vjerojatno bi bio drukčiji i danas ne bismo govorili o “mrtvom ustavu”.

Istina je da europski ustavotvorci, mislim prvenstveno na članove Europske konvencije, nisu mogli birati trenutak stvaranja Ustava. Nisu mogli iskoristiti prednosti jednoga istinskog “ustavnog trenutka”, kao bitnog uvjeta uspješnog ustavotvorstva. Međutim sve ostale greške mogle su se izbjeći. Neke među njima odnose se na sam ustavni dokument (ustavna terminologija, nerazumljivost za obične građane, tekst bez vizije i ambicije), a ostale se odnose, općenito govoreći, na proces usvajanja Ustava (odsutnost ratifikacijske strategije, inzistiranje na narodnom referendumu u pojedinim državama, slabašna prezentacija i obrana Ustava).

Usudio bih se reći da bi izbjegavanje samo jedne, iako fundamentalne greške u ustavotvornom procesu imalo velike posljedice na pozitivnu ratifikaciju Europskog ustava. Mislim na uvođenje referenduma u ustavnu igru, a on se pokazao, kao što to ustavna povijest potvrđuje, vrlo opasnim instrumentom demokracije, pogotovo kada za to nije bilo nikakve ustavne obveze i naročito s obzirom na nepovoljna pravila jednoglasne ratifikacije. Nije bilo nikakve potrebe, prema mojem mišljenju, tako se poigravati sa sudbinom ustavnog dokumenta i upravo na pitanju ustavne ratifikacije pokušati umanjiti taj famozni “demokratski deficit” europskih institucija i integracijskih procesa. Ako se goleme većina nacionalnih ustava donosi (u pravilu kvalificiranom većinom) u zakonodavnim tijelima, zbog čega inzistirati na tome da supranacionalni ustav bude donijet putem referenduma. Neka mi bude dopušteno parafrazirati riječi jednoga američkog ustavotvorca – europski ustavotvorci bili su skloniji najuzvišenijim teorijskim načelima umjesto da su imali malo praktične vrline.

Najpovoljnija opcija ustavne ratifikacije bila bi svakako parlamentarna ratifikacija gdje god bi to bilo moguće. Ratifikacijski proces započeo bi svečanom deklaracijom Europskog parlamenta o prihvaćanju predloženog ustava (u mojoj verziji to bi bio "Temeljni ugovor"), koji bi se potom poslao nacionalnim parlamentima. Ustav bi stupio na snagu nakon prihvaćanja 4/5 država članica, i to, naravno, samo za one države koje bi ga ratificirale. Tek drugo najbolje rješenje bilo bi referendumsko odlučivanje, i to samo pod određenim uvjetima: provedba referenduma istoga dana u svim državama (prikladno bi

bilo istoga dana kada su i izbori za Europski parlament) te propisivanje načela dvostruke većine (većine država i naroda), a ne višeg omjera, kao uvjeta stupanja ustava na snagu. To što bi za referendumsko odlučivanje ratifikacijska ljestvica bila postavljena niže nego u slučaju parlamentarne ratifikacije posve je normalno s obzirom na činjenicu (koju jedino europski ustavotvorci nisu uvažili) da je ustav u pravilu teže ratificirati na referendumu nego u zakonodavnom tijelu, bez obzira na to radi li se o ustavu unitarne države ili federalnog saveza.

The Causes of Failure of the European Constitution From the Perspective of the Constitution-Making Process

SUMMARY The basic argument of the article is that the main causes of failure of the European Constitution stem from an inadequate preparation and implementation of a complex procedure of constitution-making for a federation of countries on a continental scale. This process includes the issues of temporal aspects of constitution-making, the subject of constitution-making, the text of the constitution, the strategy of constitutional ratification and the constitution-makers themselves. The principal causes of failure of the European Constitution will be presented in the form of certain preliminary assumptions, which will then be examined in the light of certain comparative experiences of constitution-making in two federal systems – the American and the Swiss system. The primary mistakes of the European constitution-making are reflected in the lack of an appropriate moment for making the constitution, in the vagueness of the document in terms of its constitutional or contractual quality, in the creation of a text of the Constitution which is completely incomprehensible to the average citizen, in the making of the Constitution without a vision or ambition, in the complete lack of any strategy of ratification of the Constitution, in the insistence on the direct participation of the people in the adoption of the Constitution, which is legally and politically considered primarily an international treaty, and in badly managed media presentation and defence of the Constitution before the European public. The most important mistakes, crucial to the failure of the Constitution, are the ambivalent approach of the European constitution-makers to the mode of ratification of the Constitution, and their disregard of the constitution-making experience of other federal countries.

KEYWORDS European Constitution, comparative constitution-making, European constitution-making, American constitution-making, Swiss constitution-making

*Europeizacija
i javne
politike*

IZLAZAK EU IZ JEZIČNOG PATA: JE LI VEZA JEZIKA I KULTURE SUPSTANCIJALNA ILI AKCIDENTALNA?

Ivo Žanić

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak Jezična politika povijesno je u domeni suverene države, no Europska unija, kao povijesno unikatan tip supranacionalne integracije, svojim odredbama o upotrebi i statusu jezika stavlja državu u novu situaciju i povratno djeluje na unutrašnji jezični razvoj, bitno utječući i na funkcionalni i kulturološko-identitetski aspekt nacionalnih ili službenih jezika. Nekoliko recentnih presuda Europskog suda pravde (ECJ) otvara mogućnost da se počne eksplicite rješavati dugogodišnji sukob između načela jednakopravnosti svih "državnih" jezika i potrebe za komunikacijskom efikasnošću. U radu se analiziraju dotične "lingvističke" presude i njihove konsekvencije u odnosu na čvrste stavove Europskog parlamenta i Europske komisije o načelnoj ravnopravnosti svih službenih jezika država članica.*

Ključne riječi Europska unija, Europski sud pravde, jezična politika, kultura, komunikacija, jezične industrije

Bečki kongres 1814-1815. okupio je glavne države koje su na bilo koji način bile upletene u ratove izazvane francuskom revolucijom: Rusiju, Austriju, Prusku, Francusku i Veliku Britaniju, Genovu, Kraljevstvo

Dviju Sicilija, Parmu, Toskanu i druge talijanske države, pa Sasko Kraljevstvo i niz njemačkih gradova-država, no svim je sudionicima i u službenim i u neslužbenim kontekstima bilo posve prirodno služiti se francuskim jezikom.

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politike nacionalnog identiteta i povijesni 'lomovi'" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Niti su Nijemci i Austrijanci, što su realno mogli, pokušali uvesti vlastiti jezik kako bi demonstrirali političku ili ekonomsku moć, niti su sami Francuzi držali da im je općom upotrebom njihova jezika dana ikakva, makar simbolična prednost ili kompenzacija. Štoviše, vrlo je vjerojatno da nitko nije ni bio svjestan da se pregovara na vojno-politički poraženu *napoleonovskom* jeziku. Takva percepcija tada jednostavno nije postojala.

Stotinu i trideset godina kasnije, na Osnivačkoj skupštini Ujedinjenih naroda u San Franciscu, takav je funkcionalistički, vrijednosno i politički neutralan izbor bio nezamisliv. U novom vremenu nitko više jezike nije vidio kao puke komunikacijske instrumente nego (i) kao simbole – ili utjelovljenja – pobjedničkih i poraženih nacija, samim time i njihovih kultura i politika, pa se razumijevalo samo od sebe da među službene jezike nove svjetske organizacije neće ući poraženi i osramoćeni *hitlerovski* iako je – onoliko koliko je to kriterij – imao službeni status u više država nego dva *pobjednička* i stoga službena jezika, ruski i kineski.

Još pola stoljeća kasnije jezično je pitanje u Europskoj uniji, kao supranacionalnoj pravno-političkoj i ekonomskoj strukturi bez povijesnog presedana postalo bitno složenije, daleko od toga da se može promatrati bilo samo funkcionalistički, bilo samo kulturalno-identitetski. Za mnoge je ono čak ključno pitanje europske budućnosti, točka na kojoj će integracija uspjeti ili propasti. Bilo neko konkretno pitanje zaista supstancijalno jezične naravi, bio pak jezik samo krinka za druge interese, jedno je očito: rasprave su sve žučljivije, emocije sve uzburkanije, a interesi savezi s pretekstom jezične poli-

tike sve češći i raznovrsniji (v. Žanić, 2004).

Dva sudska slučaja, *Groener protiv Irske* i *Kik protiv OHIM-a*, označila su prekretnicu u smislu (pokušaja) uspostave konzistentna pravnog okvira za jezičnu politiku na razini EU, i to takva koji, s jedne strane, ne bi narušio nedodirljivo načelo uvažavanja nacionalnih jezičnih politika, a s druge bi omogućio funkcionalno uvjetovanu – ili barem argumentima funkcionalnosti legitimiranu – redukciju broja jezika u službenoj upotrebi, samim time i uspostavu hijerarhije među njima (iako je teško zamisliti da bi se ikakva formalizirana hijerarhija mogla doživjeti posve vrijednosno neutralnom). Danas je jasno da su oba imala dalekosežne implikacije, jer su, prvo, poslužila kao presedani za oblikovanje sada već profilirana razvoja, i drugo, formalno su isključila politiku, samim time i države članice, iz procesa odlučivanja. Drugim riječima, politički nerješivo pitanje počelo se rješavati načelno izvanpolitičkim, pravnim kriterijima.

Prvi je slučaj pokrenula Nizozemka Anita Groener koja je od rujna 1982. radila na ograničeno vrijeme s nepunim radnim vremenom kao profesorica umjetnosti na dublinskom College of Marketing and Design, državnoj (javnoj) obrazovnoj ustanovi. Dvije godine potom natjecala se za trajno zaposlenje, ali je odbijena, jer nije znala irski u skladu sa zakonom koji u obrazovanju, uz engleski, zahtijeva poznavanje i toga jezika. Ondje postoji i odredba da ministar obrazovanja može strane državljane izuzeti od te obveze ako nema kvalificirana domaćega kandidata, na što se Nizozemka uzalud pozivala, pa na kraju tužila irsku državu zbog diskriminacije.

Izgubivši, predmet je potkraj 1987. prenijela na Europski sud u Luxembourgu koji se suočio s odnosom dviju regulativa: nacionalne, koja definira službeni jezik (ili jezike) neke države i automatski se preuzima u europske ugovore u trenutku njena pristupa, i supranacionalne, europske regulative o slobodnom kretanju ljudi i zabrani diskriminacije na osnovi porijekla, vjere, rase, spola i jezika.

Presuda je donesena 29. studenoga 1989.¹ U uvodu sud naznačuje kako valja imati na umu da se prema Uredbi 1612/68 Vijeća EU (Vijeća ministara) nacionalne odredbe i upravne prakse neke članice ne provode ondje gdje im je, “iako se primjenjuju neovisno o državljanstvu, isključiv ili glavni cilj ili učinak onemogućiti državljanima drugih članica pristup poslu koji se nudi”, što je dodatno precizirano stavom da se ta uredba neće “primjenjivati u okolnostima vezanima za jezično znanje koje se zahtijeva na temelju naravi radnog mjesta koje treba popuniti” (§12). A iz dokumentacije koju je dostavila Irska bilo je jasno da se odredba o poznavanju irskoga primjenjuje i na njene vlastite državljanke, pa dakle nije

načelno diskriminatorna s obzirom na taj kriterij.

S druge strane, vidjelo se i to da se u javnim školama nastava većine predmeta, uključivši umjetnost, “izvodi u bitnome ili čak isključivo na engleskom jeziku”, iz čega proizlazi da znanje irskog ipak nije nužno za izvršavanje obaveza koje podrazumijeva poučavanje dotičnog predmeta (§15). To bi išlo u prilog tužiteljici, da nije stava kako se “u obzir mora uzeti osobita jezična situacija u Irskoj” (§17), naime da vlast irski, iako ga ne govori cijelo stanovništvo, nastoji ne samo sačuvati od izumiranja nego i promicati “kao sredstvo izražavanja nacionalnog identiteta i kulture”, što je posve legitimna svrha. Štoviše, u provedbi svake jezične politike “nastavnici imaju bitnu ulogu, ne samo posredstvom izravne pouke koju izvode nego i sudjelovanjem u svakodnevnom životu škole i povlaštenim odnosom koji imaju sa svojim učenicima” (§20). Osnivački (Rimski) ugovor “ne zabranjuje usvajanje politike zaštite i promicanja jezika bilo koje države članice”, s tim da njena primjena ne smije zadirati u temeljne slobode kao što je slobodno kretanje radne snage. Dakle, mjere i postupci s tim u vezi “ni u kojim okolnostima ne smiju biti neproporcionalni svrsi za kojom se teži,² niti način

¹ Case C-379/87 *Groener vs Minister of Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee* (EUR-Lex-61987J0379), na <http://europa.eu.int/eur-lex> Odatle su navodi koji slijede. – Upravo za trajanja ovoga slučaja sud se reorganizirao: ustanova koja je nastala 1952. kao Sud Europske zajednice za ugljen i čelik, pa 1957. postala Sud pravde Europske zajednice (CJEC), od 1989. obuhvaća dva suda: Prvostupanjski sud EZ (CFI) sa svrhom da osigurava ispravno tumačenje i primjenu prava EZ/EU, te Sud pravde EZ, odnosno Europski sud pravde. Presude obaju su obavezujuće u državama članicama.

² Prema načelu proporcionalnosti (razmjernosti), mjere koje poduzima Unija ne smiju formom i sadržajem nadilaziti ono što je nužno da bi se postigli ciljevi zapisani u Ustavu, odnosno nadležno tijelo koje ima ovlaštenje nametnuti određenu mjeru dužno je voditi računa o njejoj svrhovitosti te o proporcionalnosti njena učinka s gubicima koji pritom nastaju. Kraće, načelo proporcionalnosti nalaže primjenu one regulatorne mjere koja je najmanje otegotna za one na koje se odnosi.

na koji se provode smije voditi diskriminaciji državljana drugih država članica” (§19).

Konkretno, znanje jezika kao uvjet za zaposlenje mora biti “u skladu s naravi” dotičnoga radnog mjesta (§21), a “trajno zaposlenje u punom radnom vremenu u javnoj obrazovnoj ustanovi jest radno mjesto narav kojega opravdava zahtjev za jezičnim znanjem” pod uvjetom da je dotični zahtjev – a irski jest – oblikovan u skladu s nacionalnom politikom promicanja jezika i primijenjen na proporcionalan i nediskriminacijski način (§24). I tako je A. Groener izgubila spor.

Presuda je postala osnova na koju se pozivao niz kasnijih rješenja vezanih za jezična prava i upotrebu jezika, uključivši i one ustanove u čijoj nadležnosti – za razliku od Europskog parlamenta i Vijeća ministara – nije provedba onoga što se može općenito nazvati jezičnom politikom.

Svjež je takav slučaj prepiska slovenskog Ministarstva financija i Europske središnje banke (ESB) o zakonodavnim pretpostavkama za uvođenja eura u Sloveniju, uključivši ustroj bankovnih upravnih i nadglednih odbora i strukturu njihovih članova. Kako je čl. 62(3) nacрта slovenskog zakona o bankarstvu određivao da najmanje jedan član upravnog odbora “mora savršeno vladati slovenskim jezikom”, ESB je u dopisu 19. rujna 2006. primijetila da takav uvjet “može predstavljati kršenje načela slobodnoga kretanja radnika, jer građanima drugih država članica ograničava pristup u članstvo upravnih odbora slovenskih banaka”. S jedne strane, ESB priznaje pravo države da “u određenim okolnostima” nametne takav zahtjev, i poziva se baš na slučaj C-379/87 *Groener protiv Irske*, gdje je

uvaženo irsko jezično zakonodavstvo. S druge strane, međutim, izdvaja navod iz §19 presude da razina zahtijevanoga jezičnog znanja mora biti proporcionalna zacrtanoj svrsi, te ne smije uroditi diskriminacijom građana drugih članica. Zato predlaže da se u uvjetu, ako se zadrži, izraz “savršeno vladanje slovenskim jezikom” barem drugačije oblikuje, “možda tako da se odnosi na ‘zadovoljavajuće vladanje slovenskim jezikom primjereno vršenju dužnosti člana upravnog odbora banke’”, jer je to više u skladu s komunitarnim pravom. “Povrh toga, preporuča se da se odustane od jezičnog zahtjeva ako nije nužan zbog razloga razborite supervizije (*for prudential supervision reasons*)”.³

Osim onoga što je u dopisu rečeno, važno je i što nije, jer je ESB – slučajno ili ne – propustila definirati neke bitne aspekte pitanja.

Kao prvo, jasno je da je “narav posla” nastavnika i bankara bitno različita, da bankari, među ostalim, ne rade s onima koji se tek formiraju kao aktivni i odgovorni članovi nekoga društva i dionici njegove kulture i vrijednosno-normativnog sustava. Nastavnik, ne samo jezika ili povijesti nego – načelno – i kemije ili matematike, ne može ne biti relativno integriran u društvo u kojemu djeluje, dočim član bankovnog upravnog odbora može kvalitetno obavljati svoj posao i kao socijalno neintegrirana osoba. Stručno-tehnički gledano, financije su kulturno neutralno područje.

³ *Opinion of the European Central Bank at the Request of the Slovenian Ministry of Finance on Certain Provisions of a Draft Law on Banking* (CON/ 2006/ 48, §4.2-4.3), na: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2006_48_f_sign.pdf.

Kao drugo, financije su apstrakcija dok se ne materijaliziraju, primjerice, u novčanici kao predmetu i banci kao ustanovi. Bivajući takva, banka, ne samo središnja, preuzima i pronosi identitetske funkcije, pa utoliko prestaje biti sociokulturno neutralna. Ako ništa drugo, svaka banka ima naziv koji se kao takav može jezično identificirati, pri čemu se uz taj jezik onda mogu vezati ovakve ili onakve emocije, vrijednosni stavovi, kulturne preferencije i nacionalni ili regionalni stereotipovi, a u odgovarajućim sociopolitičkim kontekstima može postati i relativno moćna točka emotivno-psihološkog okupljanja, kako svjedoče (i) hrvatske privatizacijske rasprave o *rasprodaji obiteljske srebrnine*. Naposljetku, u cijelom dugogodišnjem procesu imenovanja i dizajniranja zajedničke valute eura, te osnutka, smještaja i rada same ESB funkcionalni su se aspekti izrazito konfliktno prepletali s identitetsko-simboličnima, jer su obje akcije – osim praktičnih aspekata da se zajedničko tržište i ekonomija učine globalno kompetitivnima – kao svrhu imale i izgradnju kulturalne legitimacije EU i njenih institucija (v. Shore – Black, 1996).

Kao treće, ne samo bankarski nego ni nastavnički – niti ikoji drugi – posao ne zahtijeva “savršeno” znanje jezika, sve kada bi se takvo nešto i dalo egzaktno definirati i provjeriti. Takva znanja jednostavno nema, kao što nema ni (standardnog) jezika kao homogene monofunkcionalne cjeline. Iako govore samo o *jeziku*, svi gornji navodi zapravo se tiču *standardnog jezika*, jer samo je taj vid jezika povijesno vezan za naciju i državu kao svjesno normirano i kodificirano sredstvo komunikacije. A on je pak uvijek jezik polifunkcionalne javne komunikacije, različito funkcio-

nira u raznim funkcionalnim stilovima i narušavanje zakonitosti u jednoj stilu nije istovjetno narušavanju zakonitosti u drugome; svaki funkcionalni stil “ima i vrline i mane, ali svoje”. Standardni je jezik kao cjelina apstraktan, jer “nitko ne govori standardnim jezikom kao cjelinom, nego jednom od njegovih funkcija, jednim od njegovih funkcionalnih stilova”, onako kako zahtijeva njegova društvena djelatnost (Silić, 2006: 35-39).

Izvedeno iz toga, “savršeno poznavanje slovenskoga” svrhovito je u konkretnom slučaju razumjeti samo kao “savršeno poznavanje” poslovnog podstila njegova administrativnog funkcionalnog stila, što je načelno posve nevezano s poznavanjem ostalih standardnojezičnih stilova, slovenskih substandardnih idioma i drugih socijetalno izraslih varijeteta i pripadne leksike, sintakse i pragmatike. Nadalje, postoji niz ne samo leksičko-frazeoloških nego i strukturalnih, sintaktičkih, ekvivalencija između, primjerice, poslovnog podstila administrativnoga funkcionalnog stila standardnoga slovenskog jezika i odgovarajućeg varijeteta britanskoga (ili američkoga) standardnoga engleskoga, i to više negoli između toga i drugih (pod)stilova unutar svakoga od njih. Rezultat je to opće izrazite težnje u nekim sociokulturnim područjima – pravu, javnoj upravi, ekonomiji itd. – za rečeničnom kondenzacijom i impersonalnošću. Primjerice, tendencija dekomponiranja predikata, kada se predikacija izražava nominaliziranim strukturama umjesto glagolom, kao i drugi procesi nominalizacije i dekompozicije imenica, pridjeva i priloga, zajedničke su *tipološke* osobine modernih europskih jezika, točnije, ponajprije njihovih administrativnih funk-

cionalnih stilova, a nikako utjecaj engleskoga, kako se nerijetko misli (v. Radovanović, 2003: 126-127; Pranjković, 2001: 89-95).

Dosljedno zaključivanje na toj crti značilo bi da vanjski član Uprave Banke Slovenije – što se tiče opsega jezičnog znanja – mora vladati (samo) jednim funkcionalnim stilom standardnoga slovenskoga, te eventualno jednim substandardnim idiomom, tj. bankarsko-financijskim profesionalnim žargonom. To bi mu u dotičnom kontekstu u načelu omogućilo kvalitetan rad (i utoliko je formulacija ESB-a o “zadovoljavajućem vladanju slovenskim jezikom primjerenu vršenju dužnosti člana upravnog odbora banke” sociolingvistički posve precizna iako oni koji su je sastavljali vjerojatno nisu imali na umu pojmove poput funkcionalnog raslojavanja jezika, komunikacijske nasuprot jezičnoj kompetenciji ili strukturalne konvergencije europskih jezika). S druge strane, primjerice, jednako “savršeno poznavanje” poslovnoga podstila administrativnog funkcionalnog stila irskoga standardnog jezika Anitu bi Groener opet, i to još uvjerljivije, diskvalificiralo kao nastavnicu povijesti umjetnosti u dublinskom koledžu, jer je zamisliv komunikacijski kontekst u kojem je pogrešno ili neprimjereno jezično znanje štetnije od potpuna neznanja, odnosno disfunkcionalna komunikacija teže rješiv problem od izostanka komunikacije. Toliko tek kao naznaka mogućih daljih razvoja i konflikata.

Izvedeno iz toga, dalo bi se argumentirati da se dilema o tome je li EU *kulturna zajednica ili trgovačko društvo* ne razrješava ni izborom jednoga između dvojega niti nekakvom sintezom nego njihovim razdvajanjem i

uspostavom paralelizma, uspostavom dviju Europā, kulturalne i ekonomske, svake s pripadnom jezičnom politikom, i to tako da svaka jezična politika zahvaća različite vidove svakoga pojedinog jezika (i, kako će se vidjeti, praksa Europskog suda ide upravo u tom smjeru). Drugačije kazano, planirali bi se funkcionalni stilovi, upotrebne domene i komunikacijski konteksti, a ne jezici kao takvi iako se po inerciji i dalje beziznimno govori upravo u toj apstraktnoj kategoriji.

U daljem izvođenju, za neke se poslove, dakle komunikacijske kanale radikalno prihvaća funkcionalistički ili instrumentalistički pristup jeziku, s time da se u široj perspektivi implicira kako se kao protuteža dopušta radikalni identitarizam na kulturološkoj razini. Drugačije kazano, ako funkcionalna razina ide radikalno na jednojezičnost ili reduciranu višejezičnost, identitetska će u protuteži smjeti ići na radikalnu višejezičnost, dakle davanje neke vrste službena statusa ne samo svim “državnim” nego i manjinskim i regionalnim jezicima. Pitanje je samo do koje se razine, ako ikoje, te dvije razine mogu razdvajati, ili, kazano europskim pravno-političkim funkcionalnim stilom, što je *proporcionalno zacrtanoj svrsi*.

Također, “makoliko to bilo neugodno dobronamjernim demokratski usmjerenim ljudima”, mora se imati na umu da su se rijetke države pokazale “sposobnima uspješno razdvojiti ‘kulturnu lojalnost’ i ‘političku lojalnost’”, odnosno “demokratski spojiti [spregnuti] kulturnu raznolikost i političko jedinstvo” (Schnapper 2004: 224). Često korištena usporedba jezične s vjerskom raznolikošću jednostavno ne stoji: država može biti vjerski neutralna, te

ostaviti građanima slobodu da privatno vjeruju u što god i kako god žele, ali ne može biti jezično neutralna, nijema, i tretirati jezik kao pitanje privatnog i pojedinačnog izbora. Ona mora komunicirati sa svojim građanima, kao i oni s njome, i to se mora činiti na nekom jeziku ili jezicima, odnosno na nekima drugima ne može.

EU i svi dosad spomenuti sudionici zapravo, svjesno ili nesvjesno, ostaju na devetnaestostoljetnoj ideji jezika kao homogene činjenice, kao nečega što se zna ili ne zna u praktično apsolutnim kategorijama, i u čemu postoje kriteriji za određivanje pravilnoga i nepravilnoga. Ako se pretpostavi da su suci iz slučaja C-379/87 *Groener protiv Irske*, ili autori dopisa ESB-a Banci Slovenije, kada su isticali da jezično znanje mora biti *sukladno naravi radnog mjesta*, imali na umu upravo funkcionalne aspekte komunikacije, dakle ne jezičnu nego komunikacijsku kompetenciju (a sociolingvistički se ništa drugo i ne može imati na umu), onda će se kad-tad otvoriti jedno drugo pitanje.

Budući da na razini nekih funkcionalnih (pod)stilova, razni jezici EU i nisu toliko različiti koliko se čini, i da očito ne samo leksičko-terminološki nego i strukturalno konvergiraju iz dubljih razloga sukladnoga civilizacijskog razvoja neovisno o konkretnom političko-ekonomskom projektu integracije, dok se istodobno svaki pojedinačni (standardni) jezik sve više funkcionalno raslojava, “najčešće u tri opća oblika” – disciplinarnom, situacijskom i tematskom (Radovanović, 2003: 166-175), čini se da nema rješenja ako prethodno svaki jezik ne iziđe iz kategorija 19. stoljeća, te sam sebe, u novom vremenu i za novo vrijeme, iznova definira i na razini komunikacijskih i na

razini kulturalno-identitetskih funkcija.

Takvo redefiniranje nužno mora zahvatiti i jedan aspekt koji se za europske standardne jezike podrazumijeva najkasnije od sredine 19. st, naime da su teritorijalizirani, “stabilni u prostoru”, ondje gdje žive njihovi govornici, pa bio ili ne bio taj “prostor” pravno-politički organiziran kao suverena država. Ono što je izvorno kazano za manjinske jezike, tj. da su jezične politike koje ih štite uglavnom zasnovane na principu teritorijalnosti, vrijedi i za većinske, državne (standardne) jezike. Taj se princip sve teže održava suočen s opće-europskim idealom otvorenih granica i slobode kretanja, te postaje praktički nemoguće zaštititi prava jezika neke zajednice tako da se “samo vežu za stanovita [geografska] područja”. Istinska sloboda kretanja za građane EU realno je ostvariva jedino zajamče li se nužna jezična (i kulturna) prava, samo “što je teško reći što bi točno ta prava trebalo da budu”. Paralele sa zajedničkom valutom i jačanjem uloge Europskog parlamenta više su nego jasne, kao što je “jednako jasno da je do rješenja još dug put” (Mar-Moliner, 2000: 198). A jasno je kako je redefinicija jezika jedva zamisliva mimo redefinicije cjeline nacionalnog identiteta.

Pitanja koja se otvaraju na tom stupnju već je radikalno najavio jedan drugi sudski slučaj.

Također nizozemska državljanka Christina Kik vodila je na domaćim i europskim sudovima parnicu protiv Ureda za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta (OHIM). Taj ured EU, osnovan 1993, ima vlastiti jezični režim: posluje na pet *radnih* jezika – engleskom, francuskom, njemačkom, talijanskom

i španjolskom.⁴ Oni koji mu se obraćaju – što su pak oni koji žele registrirati zaštitni znak (žig) i dizajn proizvoda – mogu to učiniti na bilo kojem službenom jeziku EU, ali moraju u predviđenoj rubrici navesti “drugi jezik”, među OHIM-ovih pet, na kojemu žele odgovor ili na kojemu će se, zatreba li, voditi razni postupci, ako jezik kojim se inače služe nije jedan od OHIM-ovih pet službenih.

Pritom je važno imati na umu dvije. Prvo, ovdje se zapravo građaninu EU koji se služi uredno priznatim službenim jezikom izrijekom određuje da prihvati reducirani jezični izbor. Drugo, OHIM je agencija ili služba EU-a za razliku od njenih “pravih” institucija kao što su Europski parlament, Sud pravde, Vijeće ministara ili Komisija. Christina Kik, odvjetnica i pravna agentica, podnijela je 15. svibnja 1996. na nizozemskom prijavu za registraciju svojega zaštitnog znaka *KIK*, a kako je u rubrici “drugi jezik” također navela nizozemski, molba je odbijena iz formalnih razloga, zato što je formular bio nepotpuno popunjen. Nato je digla tužbu, tvrdeći da OHIM-ovi propisi provode diskriminaciju na osnovi nacionalnosti/državljanstva, te su u opreci s jednako-

šću službenih jezika EU, odnosno da je odbijenica nezakonita jer je zasnovana na nezakonitu propisu.

Na Prvostupanjskom sudu (CFI) u Luxembourgu ustvrdila je da Uredba 1/58 Vijeća, od 15. travnja 1958, kojom osnivačka šestorica proglašavaju svoja četiri službena jezika jednakima i koja se potom automatski dopunjuje, “jasno navodi jedno od načela komunitarnog prava koje je nedopustivo derogirati ikojom kasnijom odlukom Vijeća”, a upravo to učinila je odluka kojom Vijeće EU 20. prosinca 1993. osniva OHIM i u čl. 115, §1 propisuje njegov jezični režim.⁵

Tužiteljicu je poduprla i grčka vlada izričitim stavom da “pravni poredak Zajednice ne priznaje nadmoć pojedinih službenih jezika u odnosu na ostale, te da Osnivački ugovor kao i Uredba 1/58 utemeljuju načelo višejezičnosti i jezične neutralnosti” (§42). Također, sam je Sud pravde “u mnogim slučajevima priznao jednakost (*equivalence*) službenih jezika Zajednice” (§44). Na kraju, “ako se mora načiniti izbor između cilja olakšavanja rada Ureda na jednoj i interesā svih kandidatā da mogu voditi komunikaciju na svojem službenom jeziku Zajednice na drugoj strani, potonje uvijek treba prevagnuti, posebno s obzirom na primarno komunitarno pravo i načelo proporcionalnosti” (§46). Drugim riječima, Grci su nastojali zapriječiti pokušaje da se jezično pitanje riješi samo po sebi, inercijom prakse na koju će se svi s vremenom naviknuti.

⁴ Odabiru pet jezika prethodile su duge, incidentne i mučne rasprave čiji se širi kontekst ovdje ne može prikazati. Ukratko, izvorno su bila predložena tri jezika (engleski, francuski, njemački), no Španjolska se – u teškim sukobima, posebno s Nizozemskom – izborila za svoj jezik. Talijanski je uvršten zapravo ni kriv ni dužan, jer da bi se po kriteriju broja izvornih govornika u EU mogao kao peti uvrstiti španjolski, nije se mogao preskočiti talijanski koji ih ima znatno više. Integralan dio tih jezičnih rasprava bila je i borba za sjedište OHIM-a, koje je također dobila Španjolska (Alicante).

⁵ Judgement of the Court of First Instance in Case T-120/99 *Kik vs OHIM* (12. srpnja 2001), na: <http://oami.europa.eu/en/mark/aspects/judgement/T-120-99.htm>

Tuženik OHIM imao je pak potporu svojega osnivača, Vijeća EU, te španjolske države, jasno je i zašto baš nje. Vijeće je u svom podnesku ustvrdilo da “u pravu Zajednice ne postoji načelo apsolutne jednakosti među službenim jezicima”, jer inače ne bi bilo čl. 217 Osnivačkog ugovora iz 1957, gdje stoji da će pravila koja se tiču upotrebe jezika u ustanovama Zajednice jednoglasnom odlukom odrediti Vijeće (§52). Vijeće je time prvi put, i kao prvo tijelo EU, izreklo jednu ključnu rečenicu od koje su svi bježali kao opareni. Ono, naime, nije naprosto konstatiralo da među službenim jezicima nema *funkcionalne* jednakosti, iako bi i to politički snažno odjeknulo, ali bi se barem moglo opravdati da je samo izreklo ono što ionako svi znaju (i što se može sociolingvistički obrazložiti). U njegovu podnesku stoji nešto bitno ozbiljnije i dalekosežnije, tj. da jednakosti među jezicima nema *načelno*, odnosno da za jednakost nema ni pravne osnove (*there is no Community law principle of absolute equality between the official languages*). To pak jasno otvara put prema institucionalizaciji nejednakosti, prema tome da se neki jezici, kao takvi, po nekom kriteriju, formalno izdvoje, a drugi potisnu.

Prvostupanjski je sud (CFI) u konačnici tužbu Ch. Kik odbio sa sljedećim obrazloženjima.

Kao prvo, navodeći u prijavi “drugi jezik”, molitelj prihvaća njegovu upotrebu *samo* za slučaj da dođe do kakva daljega postupka – opoziva rješenja, njegova proglašenja nevažećim ili ako se tko usprotivi registraciji. Oстане li pak stvar na registraciji, kao što je – koliko se OHIM-a tiče – u slučaju Kik i ostalo, “drugoga jezika” zapravo nema. Sve dok je molitelj “jedina strana u po-

stupku pred Uredom, jezik upotrebljen za ispunjavanje prijave za registraciju ostaje jezik postupka. Posljedično, u takvu postupku, ne može se ni u kojem smislu uzeti da Uredba 40/94, po sebi, podrazumijeva različit odnos prema jezicima s obzirom na to da ona ustvari zajamčuje upotrebu jezika na kojemu je ispunjena prijava kao jezika postupka” (§61). Ukratko, nikakve diskriminacije realno nema; ona je samo teorijska mogućnost koja se može problematizirati tek ako takva situacija nastane.

Kao drugo, Vijeće je, drži sud, u odluci o osnutku OHIM-a “napravilo primjeren i proporcionalan izbor, čak ako i jest različito tretiralo službene jezike Zajednice”. Naime, time je postignuto dvoje: 1) ako tko ospori registraciju, a spor želi voditi na jeziku koji nije molitelj, molitelj može birati među “jezicima poznavanje kojih je najraširenije” u EZ; 2) drugo, ograničavanjem izbora na najraširenije, izbjegnuta je mogućnost da jezik postupka bude “izrazito dalek u odnosu na jezična znanja druge strane u postupku” (§63). Dakle, Vijeće ne samo što nije odstupilo od demokratskih načela nego je jasno ostalo na tragu temeljne ideje europske integracije da politika mora biti bliska građanima.

Novouvedeni je pojam “izrazite udaljenosti” krajnje nejasan i relativan, te dodatno pokazuje kako se oni koji odlučuju o jezičnoj politici zaleću u sve nekonzistentniju argumentaciju. To je, uostalom, i neizbježno kada se mora izreći što se ne smije izreći, jer EU nema izravne pravne ovlasti intervenirati u kulturne poslove i nacionalne kulturne politike, odnosno u tom pogledu smije donositi samo “poticajne mjere” i preporuke, ali ne uredbe i smjernice. Ako se pojam “(izrazite)

udaljenosti” promotri strukturalno-tipološki, pet OHIM-ovih jezika, tri romanska i dva germanska, jesu bliži govorniku romanskoga portugalskog ili germanskog nizozemskog, ali su unutar te porodice švedski i danski kao jezici sjevernogermanske grane relativno udaljeniji i od neuključenog nizozemskog i od uključenog njemačkog kao jezika zapadnogermanske grane. Nadalje, svi OHIM-ovi jezici kao indoeuropski imaju elemente koji ih čine blizima grčkom, ali dalekima finskom kao neindoeuropskom jeziku ugrofinske podporodice itd, itd. Osim genetske, postoji i kontaktna srodnost, tj. preuzimanje jezičnih jedinica iz jednog jezika u drugi, i štošta još.⁶ Ako se pak pitanje promotri i sociolingvistički, veoma je važan subjektivni doživljaj bliskosti ili udaljenosti koji može biti posve neovisan o genetsko-tipološkim kriterijima, te primarno uvjetovan kulturnim, političkim i drugim stavovima.

Bitna je i kategorija izloženosti nekom jeziku, prije svega posredstvom audiovizualnih proizvoda (film, popularna glazba, tv-emisije), kako u vremenu, tako i u tematskom i kontekstualnom opsegu, koja rezultira navikavanjem na njegov zvuk, katkad na duže staze i spontanom razumijevanjem, pa i rudimentarnim učenjem, a redovito nastankom stabilnih stavova o tome koliko je on *blizak* ili *dalek* vlastitom materinskom jeziku. Kao i u vezi sa “savršenim poznavanjem jezika”, tako se i ovdje logično nameće pitanje tko će, kojim kriterijima i na kojoj razini mje-

riti “izrazitost” takvih relacija i odrediti koji je jezik kome i kada “bliži”.

Kao treće, odbačen je i moliteljičin i grčki poziv na zajamčeno pravo građanina da s “ustanovama i tijelima” EZ komunicira na svom jeziku, jer u tu kategoriju – kako se nabraja u Osnivačkom ugovoru – spadaju Parlament, pučki pravobranitelj (*ombudsman*), Vijeće, Komisija, Sud pravde, Revizorski sud, te Odbor za ekonomska i socijalna pitanja i Odbor regija, a nikako OHIM. On je agencija ili služba, pa ne potpada pod Uredbu 1/58 o jednakosti svih službenih jezika.

Tužiteljica se potom obratila Europskom sudu pravde (ECJ), gdje se OHIM-u, Španjolskoj i Vijeću pridružila i Europska komisija, pa je ta procesna strana dosegla veliku institucionalnu snagu (i pokazala kako ima razloga misliti da je Sud zapravo poslužio kao instanca koja će – zaklonjena politički neutralnom argumentacijom i suhim pravnim kategorijama – otvoriti izlaz iz jezičnog pata). I ta je instanca dvije godine kasnije odbacila tužiteljčine tvrdnje, ali se u argumentaciji obiju strana pojavilo nekoliko novih elemenata.⁷

Prema tužiteljici, budući da su građani zemalja čiji jezik nije radni u OHIM-u “dovedeni u znatno podređen položaj” u usporedbi s ostalima, “izvrće se smisao natjecanja na unutarnjem tržištu”, jer oni koji prijavljuju zaštitne znakove radije zastupnike traže među onima kojima je jedan od pet OHIM-ovih jezika materinski, čime je oslabljena konkurentnost ostalih zastupnika

⁶ Ova se kratka spekulacija odnosi samo na službene jezike *EU-15*, dakle izostavlja one slavenske i baltičke porodice i semitski malteški, te keltski irski iz drugih razloga (o njemu v. Žanić, 2004).

⁷ V. Judgement of the Court in Case C-361/01 P *Kik vs OHIM* (9. rujna 2003), na: <http://www.ipjur.com/data/030909ECJ-C-361-01-P.pdf> (ili <http://europa.eu.int/jurisp>).

(§53-54).⁸ Ustvrdila je i kako nije točno da su samo institucije dužne poštovati jednakost jezika, jer Ured Zajednice za biljnu raznovrsnost (CPVO), statusno također agencija, “posluje na svim službenim jezicima” (§56). Vijeće je pak kao formalni osnivač CPVO-a odgovorilo da je to uređeno tako zato što su u tom području parnice “izuzetak” (§69), kao da se – načelno govoreći – u trenutku osnivanja neke službe može znati koliko će pravnih sporova nastati u njenu djelokrugu.

Pravni zastupnik španjolske države ustvrdio je kako je, u kontekstu načela jednakosti, očito da postoje razlike u broju građana Zajednice i građana zemalja izvan Zajednice (*Community and non-Community citizens*) koji govore ovaj ili onaj jezik (§70). Priznao je “razlike u tretmanu jezika”, ali ne u smislu koji je navela tužiteljica, jer da je ona zanemarila “nijanse”. Postoji, naime, “objektivni razlog koji opravdava razlike”, Vijeće je djelovalo posve u skladu s ovlastima, a “odabrani je kriterij”, tj. izdvajanje pet najraširenijih jezika “u Zajednici i izvan nje, razuman” (§72).

Ovakvo uvođenje u temu kategorije “građana zemalja izvan Zajednice” i kriterija raširenosti nekog jezika “unutar Zajednice i izvan nje” posve je irelevantno za Ured čiji je djelokrug ograničen na EZ. Dodatno, posve je neosnovano te kategorije vezivati za odluku Vijeća kad ono redovito – i posve prirodno – govori samo o jezicima članica Zajednice.

Ipak, čim se zagrebe ispod površine, vidi se logika španjolskog razmišljanja. Borba da se španjolski uvrsti u OHIM-

⁸ Sama Ch. Kik je kao Nizozemka takva, potencijalno nekonkurentna pravna zastupnica.

-ov jezični režim način je da se on realno i simbolično ojača, da se osnaži njegov prestiž na supranacionalnoj razini s povratnim učinkom na unutrašnju scenu, gdje funkcionalno, ali i simbolično slabi uslijed sve jače političke, pa onda i jezične emancipacije Katalonije i Baskije. Isprepletano s time, da španjolski u EU i formalno ispadne iz kruga “velikih”, što je realnost s obzirom na broj izvornih govornika i onih koji ga znaju kao strani jezik, bio bi ugrožen prestiž *jezične matice* u hispanofonim zemljama Latinske Amerike. Stoga se frustrantni nerazmjer između jezika koji je europski “malen”, a globalno “velik” razrješava posezanjem za izvanjskom demografskom legitimacijom, za statističkim uvozom latinskoameričkih govornika, kako bi se globalnim faktorom ojačao europski prestiž, opet s povratnim učinkom na globalnu razinu.⁹

U obrazloženju presude, Sud ponovo, još oštrije ističe da se formulacije o jezicima u Osnivačkom ugovoru “ne mogu držati dokazom da opće načelo komunitarnog prava daje svakome građaninu pravo da verziju svega što bi se moglo ticati njegovih interesa dobije napisanu na svom jeziku u svim okolnostima” (§82). Slijedi važan stav da

⁹ Što se tiče poznavanja stranih jezika u državama EU-25, španjolski je četvrti s 5% (engleski kao strani jezik govori 34% građana, njemački 12% a francuski 11%); v. *Europeans and Languages – Special Eurobarometer Report 237 – September 2005*. No, doda li se tom postotku procijenjenih 350 milijuna neeuropskih izvornih govornika španjolskog, te mnogi milijuni onih koji se u svijetu njime služe kao stranim jezikom, sve se doima bitno drugačijim. (Nakon proširenja 2004. poljski je brojem izvornih govornika potisnuo španjolski na šesto mjesto.)

komunitarni zaštitni znak (*Community trade mark*) “nije stvoren na korist svih građana nego gospodarskih aktera” (§88), te je pravo na nj “u biti sredstvo kojim se gospodarski akteri služe u kontekstu svojih profesionalnih aktivnosti radi stvaranja profita” (§89). Na posljetku:

§92. Iz svih navedenih činjenica proizlazi da je jezični režim tijela kakvo je Ured rezultat teškoga procesa koji nastoji postići nužnu ravnotežu između interesā ekonomskih aktera i javnog interesa u smislu troškova postupaka, ali i između interesā onih koji traže komunitarni zaštitni znak i interesā drugih ekonomskih aktera s obzirom na pristup prijevodima dokumenata koji udjeljuju prava ili postupcima koji uključuju više od jednog ekonomskog aktera (...)

Tako je jedna te ista Christina pravno razdvojena na građanku i ekonomskog aktera, na Kik, koja ima sva neotuđiva jezična prava kako proizlaze iz Osnivačkog ugovora, i na KIK, kojoj je primaran profit, pa joj je u interesu da se odrekne nekih jezičnih prava kako bi ga lakše stjecala.

Navedeno se rješenje može povezati s jednim ranijim sudskim procesom, slučajem C-42/97. Na nj se, doduše, presuda u slučaju *Kik protiv OHIM-a* ne poziva izriječno, ali je konceptijski na istoj crti. Bit je spora bila u pitanju jesu li učinci određene akcije na kulturni život incidentalni i sekundarni ili se pak manje-više ni jedna akcija ne može držati posve neovisnom o kulturi, pa je dakle kultura supstancijalan element svakoga javnoga djelovanja. Drugačije, može li čovjek djelovati kao da nema kulturu, uključivši jezik, dakle kao da

je kulturološki i lingvistički neovisan o kontekstu?

Europski parlament tužio je Sudu Vijeće EZ/EU, zahtijevajući da se poništi njegova Odluka 96/664 kojom se 1996. zasniva Program promicanja jezične raznolikosti Zajednice u informacijskom društvu. Taj program (MLIS) govori o “jezičnim industrijama”, tj. kompanijama, institucijama i profesionalcima koji pribavljaju, ili omogućuju pribavljanje, jednojezičnih ili višejezičnih usluga u područjima kao što su dobava podataka, prijevodi, *jezično inženjerstvo* i elektronički rječnici.

Da bi se razumio kontekst MLIS-a, pa onda i odnosi iz kojih je proizašao spor, valja se vratiti u 1985, kada je odlučeno da se pokrene projekt *Jezičnih industrija*, te 1986, kada je Proglas iz Toursa odredio polazišta za očuvanje europske jezične baštine, s višejezičnošću i jezičnom ravnopravnošću kao vrhovnim načelom i jednim od konstitutivnih elemenata EZ/EU.

Termin *jezične industrije* može se razumijevati na četiri načina: kao industrija potpore komunikaciji, pa za obradu i proizvodnju jezika (npr. sustavi za automatsko sažimanje jezika i strojno prevođenje), te alati i proizvodi, tj. sustavi koji u nekoj jezičnoj vještini mogu zamijeniti ljude. Projekt je zamišljen u dva jasno razlučena vida. Prvi je komercijalni, koji u znanosti donosi nove spoznaje o jezicima stečene primjenom informatičke tehnologije, a u kulturi čuva i sređuje kulturnu baštinu, uključivši jezike. Drugi je komercijalni, koji stvara sustave za generiranje teksta i strojno prevođenje, pravopisne, gramatičke i druge provjernike (*checkers*), digitalne rječnike i slično. *Višejezični program za informacijsko društvo* (MLIS)

dio je i dopuna toga zadatka, s posebnom svrhom da potiče upotrebu naprednih jezičnih alata u javnom sektoru i njihovo komercijalno uključanje u kompjutorske aplikacije. U sklopu toga se, među ostalim, stvara okvir usluga za jezične resurse, tj. računalno pribavljene, pohranjene i podržane zbirke jezičnih podataka, potiče se upotreba jezičnih tehnologija, zatim jezičnih resursa, što su ponajprije korpusi (usustavljene zbirke tekstova), kao i razni tipovi digitalnih rječnika, od općih i specijalnih do raznih leksičkih, ponajprije terminoloških baza.¹⁰

Vijeće je, dakle, Odluku o MLIS-u zasnovalo na čl. 130 Ugovora, prema kojemu su Zajednica i članice dužne osigurati “uvjete nužne za industrijsku kompetitivnost”, “ubrzati prilagodbu industrije strukturalnim promjenama” i “stimulirati okolinu poticajnu za inicijativu i razvoj poduzetništva diljem Zajednice, posebno malih i srednjih poduzeća”. Parlament je pak ustvrdio da pravna osnova Odluke mora biti i čl. 128, prema kojemu je Zajednica dužna “pridonositi razvoju kulturā država članica, poštujući njihovu nacionalnu i regionalnu raznolikost”, dakle da MLIS mora proizlaziti iz dvojne pravne osnove, jer su “u informacijskom društvu kulturni i socijalni aspekti važni koliko i ekonomski interesi”.¹¹ Odluka doduše navodi da je svrha MLIS-a poduprijeti

“izgradnju europske infrastrukture višjejezičnih resursa za sve europske jezike”, samo što Parlament traži da se to i pravno formalizira izričitim vezivanjem za čl. 128, nasuprot stavu Vijeća da to nije nužno bez obzira na inače neosporne “kulturne, socijalne aspekte ili popratne učinke” akcije.

Argumentacija Parlamenta slijedila je ovu liniju: budući da mu je cilj promicanje “kulturne raznolikosti”, MLIS teži za kulturnim ciljem, te tehnologija, onako kako je zamišljena u kontekstu Programa, “nije drugo doli instrument kulture, sredstvo s pomoću kojega se pristupa kulturi” (§28). Za Vijeće pak logika je MLIS-a “iznad svega ekonomska i industrijska”, s ciljem da se poduzećima smanje prevodilački troškovi. U prvom planu je ekonomska vitalnost, pa ni promicanje jezične raznolikosti, što jest odrednica Programa, “ne može imati nikakvu drugu svrhu mimo ekonomske, industrijske ili komercijalne” (§31).

Vijeće dakle prelazi u protunapad i predbacuje Parlamentu da baš on, inzistiranjem na dodatnoj pravnoj osnovi, zapravo odvaja kulturu od ekonomije, implicira da je njihova veza akcidentalna ili incidentalna, slučajna, dočim Vijeće, ustrajući na čl. 130 kao jedinoj pravnoj osnovi MLIS-a, uistinu potvrđuje da su kultura i ekonomija neodvojive i nedjeljive, spojene supstancijalno, da kultura po naravi stvari ide s ekonomijom, da je ekonomija bez nje i nezamisliva, da kultura ne može voditi odvojen život, te bi baš uvođenjem čl. 128 bila učinjena takvom.

Slijedi argument u biti istovjetan s diobom Christine K. na građanku Kik, koja ima sva jezična prava, i ekonomskog aktera KIK, koji ih zbog vlastite tržišne efikasnosti, za vlastito dobro, ne

¹⁰ V. Tadić, 2003 kao precizan i pregledan prikaz tematike, s problematizacijom obrade hrvatskog jezika u tom kontekstu.

¹¹ Judgement of the Court of Justice / Case C-42/97 *European Parliament vs Council of the European Union* (23. 02. 1999), na: <http://www.ena.lu/europe/online-courses/judgement-court-justice-council-case-1999.htm>

može u cijelosti imati. Naime, MLIS ne zahvaća područja na koja se odnosi čl. 128 Ugovora iz još jednog razloga:

Osobe koje imaju izravnu korist od programa nisu kulturni djelatnici poput romanopisaca, dramatičara i književnih prevodilaca (...) nego osobe uključene u ekonomske i institucionalne djelatnosti (...) U kontekstu ove odluke jezici nisu kulturni element (§33).

Sud sa svoje strane načelno tvrdi da se nikojom mjerom ne smiju narušiti ni kompetitivnost ni ravnopravnost, ali "mora konstatirati činjenicu" da se privatni sektor u području informatike "uglavnom sastoji od malih i srednjih poduzeća, koja se suočavaju sa znatnim teškoćama prilikom obraćanja različitim jezičnim tržištima, te im se stoga mora dati podrška, pogotovo s obzirom na njihovu ulogu kao izvora zapošljavanja" (§4). A da se ustanovi je li dvojna pravna osnova nužna, mora se razmotriti da li se osporena odluka, kako na razini svrhe, tako i na razini sadržaja, "tiče, na nerazdruživ način (*indissociably*), i industrije i kulture" (§38).

Da bi objasnio smisao formulacije, Sud upućuje na 13. paragraf presude iz 1991, u sporu Komisije kao tužitelja i Vijeća kao tuženika. Vijeće je bilo donijelo smjernicu o programima za dokidanje zagađenja otpadom iz industrije titanova dioksida. Utemeljilo ju je samo na članku Ugovora koji govori o poboljšanju industrijske kompetitivnosti na unutrašnjem tržištu, jer su države imale različite propise o titanovu dioksidu, a Komisija je zahtijevala da se utemelji i na članku koji govori o zaštiti okoliša kao obavezi EU.

Kao što se kasnije raspravljalo o tome je li jezik – uvijek i po samoj naravi stvari – integralan dio kulture ili

u nekim situacijama i funkcijama biva kulturalno neutralan, te se njegov status, tj. svojevrsni stupanj ili opseg (*a*)kulturalnosti određuje od konteksta do konteksta, tako se tada dvojilo o tome je li zaštita okoliša integralan dio industrijske djelatnosti, pa se podrazumijeva, ili je pak odnos dinamičan, kontekstualno uvjetovan i svaki se put, za svaki kontekst, mora izrijekom definirati. Pritom je uvedena kategorija "glavne svrhe (*main purpose*)" ili "težišta (*centre of gravity*)" neke odluke, a sud je držao "primjerenim" ocijeniti da li tekst Smjernice 89/428 inherentno ima "dvojak svrhu", odnosno "tiče li se, na nerazdruživ način, i zaštite okoliša i odstranjenja nejednakosti u uvjetima [tržišnog] natjecanja" (§13), ili je pak težište samo na drugom, pa se prvo mora i izrijekom dodati.¹²

Osam godina kasnije, u vezi s MLIS-om, također je valjalo ocijeniti je li kultura "bitna sastavnica" osporene odluke na isti način kao industrija, te se ne može odijeliti od industrije, ili je pak *težište* samo na industrijskom aspektu dotičnoga djelovanja EZ-a. Kao što se razmatralo jesu li Kik i KIK jedno te isto i jesu li im utoliko i prava ista, tako se sada Sud upustio u razmatranje o tome kome je zapravo namijenjen MLIS, figurativno kazano, hoće li se njime koristiti Kik ili KIK.

U tom pogledu Odluka u preambuli navodi dvoje. S jedne strane, informa-

¹² Judgement of the Court / Case C-300/89 *Commission of the European Communities vs Council of the European Communities* (11. 06. 1991), na: <http://eur-lex.europa.eu>. Smjernica je poništena, dakle ekološki se aspekt morao izrijekom navesti, jer – barem u rečenom kontekstu – nije bio inherentan djelatnosti.

cijsko društvo otvara nove perspektive “jezičnim industrijama”, tiče se “situacije u kojoj su industrija i svi drugi akteri” na unutrašnjem i globalnom tržištu, te “privatnog sektora” i kompetitivnosti malih i srednjih poduzeća, pa dakle proizlazi da su izravni MLIS-ovi užitelji poduzeća. S druge pak strane, govori se o prijenosu informacija “među ljudima”, pristupu “europskih građana” informacijama, potrebi da se “građanima” osiguraju jednaki uvjeti sudjelovanja u informacijskom društvu, uključivši dostupnost informacija na vlastitom jeziku, pa bi dakle izravni užitelji programa bili živi ljudi. Ali...

Ali, odmah potom kaže se kako iz duha takvih navoda ipak ne proizlazi da se građani mogu identificirati kao užitelji kojima se program izravno obraća na isti način na koji su to ekonomski akteri. Slijedi ključna razrada nove funkcionalne, ali i kategorijalne razlike koja proizlazi iz preambule:

§47. Građani se vide kao užitelji jezične raznolikosti u općem smislu, u kontekstu informacijskoga društva. Nasuprot tome, ekonomski akteri i, posebno, mala i srednja poduzeća, zamišljeni su kao užitelji konkretnih djelovanja koja će se poduzeti u skladu sa smjernicama programa što ih predviđa dotična odluka.

§48. Zaključak koji proizlazi iz čitanja tih obrazloženja, prema kojima će mala i srednja poduzeća biti glavni užitelji osporene odluke, poduprt je tekstem drugog podparagrafa čl. 6(2) Odluke koji ih identificira kao “ciljnu skupinu” programa i zahtijeva od Komisije da istraži u kojem su opsegu oni imali koristi od primijenjenih projekata, pri čemu se nikakvo takvo istraživanje ne traži u odnosu na europske građane.

Ponajvažnija novost, s dalekosežnim implikacijama, sadržana je u sljedećem objašnjenju:

§50. Što se tiče marginalizacije jezika koji ostaju isključeni iz informacijskoga društva, [što se također spominje u preambuli Odluke], posrijedi nije opasnost specifično kulturne naravi. Marginalizacija jezika može se razumijevati kao gubitak jednog elementa kulturne baštine, ali i kao razlog za različit tretman ekonomskih aktera u Zajednici koji uživaju veće ili manje prednosti ovisno o tome je li jezik kojim se služe široko rasprostranjen.¹³

Sukladno tome, ne stoji ni priziv na načelo da je EU dužna “promicati jezičnu raznolikost”, jer se taj cilj ne može promatrati izolirano nego u vezi s ostalim ciljevima, tj. nije posrijedi “kulturni cilj kao takav nego samo jedan od aspekata Programa kojega je glavna i pretežna značajka industrijske naravi”. Jezik se u tom kontekstu vidi “ne toliko kao element kulturne baštine, koliko kao predmet ili sredstvo ekonomske djelatnosti” (§53).

Da je zaista tako, naime da je MLIS-ovo *težište* “bitno ekonomske i industrijske naravi” (§54), vidi se po tome što se smjernice odnose na “razvoj infrastruktura, upotrebu tehnologija i resursa, smanjenje troškova s pomoću centralizacije dostupnih alata i promicanje tehničkih standarda u lingvistič-

¹³ Ovdje valja istaknuti da se spor vodi isključivo u vezi s državnim jezicima koji uživaju formalno priznat službeni status u EU (npr. njemački, engleski, portugalski ili danski), pa se i pojam “marginalizacije” odnosi na (neke od) njih, posljedično i njihove države, a ne na manjinske i regionalne jezike.

kim područjima” (§55). Takva pak djelovanja “nemaju izravan učinak” na širenje kulture, čuvanje kulturne baštine ili ohrabrivanje umjetničkog i književnog stvaranja nego im je, naprotiv, glavni cilj “osigurati da poduzeća ne nestanu s tržišta ili da im komunikacijski troškovi uzrokovani jezičnom raznolikošću”, tj. troškovi prevođenja, “ne potkopaju konkurentnost” (§57).

Sve u svemu, jasno je da se “svrha Programa, naime promicanje jezične raznolikosti, vidi kao element suštinski ekonomske naravi, a incidentalno kao nosilac ili element kulture kao takve” (§61). Tužba Parlamenta se odbija, jer inače neosporni “neizravni i incidentalni učinci” programa – u usporedbi s izravnima za kojima se teži, i koji su ekonomski – nisu dovoljni da opravdaju proširenje pravnog utemeljenja Odluke Vijeća onako kako Parlament zahtijeva.

Gornje je presude vrijedilo iscrpni je prikazati, jer sa zamjetnom sustavnošću – i kada izriječkom upućuju jedna na drugu, i kada ih povezuje “samo” način razmišljanja – tvore osnovu za formalizaciju jezične politike EU, uključivši funkcionalnu hijerarhiju i distribuciju službenih jezika. Ma što se o takvu razmišljanju mislilo, sigurno je da počiva na analizi konkretnih i diferenciranih jezičnih praksi u supranacionalnom kontekstu, te je zasnovano na realnim komunikacijskim situacijama i potrebama, kolektivnima i individualnima.

Posrijedi nije neka nova ili drugačija jezična politika nego zaista, prvi put od osnutka, jezična politika u pravom smislu riječi, s relativno precizno definiranim kriterijima, s eksplicite imenovanom funkcionalnom i simbolično-identitetskom dimenzijom jezika, te nastojanjem da se iznađu kriteriji kako

bi se one u nekim kontekstima trajno razdvojile.

Za Herdera, Humboldta i druge njemačke romantičare, kao i njihove učenike i sljedbenike diljem Europe, stvar je bila kristalno jasna: jezik je iskaz najdublje pojedinačnoga i kolektivnoga bića, najautentičnija manifestacija *duha naroda* i njegove kulture; jezik – to je kultura sama i narod sam, te njega izvan i mimo jezika naprosto nema. No, već je ni stoljeće kasnije, 1921, Edward Sapir, iako polazeći od humboldtvske tradicije, znao zapasti u kontradikciju praktički na istoj stranici. I za nj je “neosporna” važnost jezika kao cjeline za definiranje, izražavanje i prenošenje kulture, “jasno” je također da su i formalne i sadržajne jezične pojedinosti relevantne za “dublje razumijevanje” kulture, ali – ističe – “iz toga ne slijedi zaključak da postoji jednostavna sumjerljivost” između jezika i kulture onih koji njime govore (Sapir, 1984: 57). Još stotinjak godina kasnije stvari su se dodatno zakomplicirale, ne, naravno, zbog jezika kao takvoga nego zbog korjenitih promjena konteksta u kojemu se jezik realizira, dakle – ljudskoga društva. Figurativno kazano, Bečki kongres i Osnivačka skupština UN pripadaju – i jezično – svatko svojem povijesnom vremenu i sociopolitičkom kontekstu, te se ne mogu održati istodobno, pa makar konferencijske zgrade bile odvojene visokim zidom.¹⁴

A kako je presuda u slučaju *Kik protiv OHIM-a* faktično prerasla u temeljni dokument službene jezične politike u nastajanju zorno se vidjelo kada je

¹⁴ U vezi s odnosom jezika i kulture v. Bratanić, 1991; Andrijašević – Vrhovac, 1991; Bugarski, 2005.

7. srpnja 2004. na zastupnička pitanja u Europskom parlamentu odgovarao Irac Charlie McCreevy, imenovani povjerenik za unutrašnje tržište i usluge u novoj Barrosovoj Komisiji. Jedno se pitanje izravno ticalo jezika:

- *Jeste li svjesni da raznolikost jezika u Europi nije samo kulturno obogaćenje nego i zapreka razvoju blagostanja? Biste li se mogli složiti s tvrdnjom da bi u ograničenim i specifičnim pitanjima (kao što je zajednički patent) ograničenje na pet, tri ili čak jedan jezik moglo pomoći ostvarivanju ciljeva Europske Unije?*
- Europska komisija uvijek je raznolikost jezika u Zajednici držala bogatstvom koje treba zaštititi. Poštovanje je višejezičnosti ne samo zakonska obaveza prema Osnivačkom ugovoru i Uredbi 1/58 nego, držim, i politička nužnost želimo li da svi naši sugrađani usvoje europski koncept kao svoj vlastiti. Ipak, kako znate, Europski sud pravde potvrdio je, u presudi u slučaju Kik od 9. rujna 2003, da se u određenim okolnostima može opravdati jezični režim koji daje prednost ograničenom broju jezika.

Stoga se čini mogućim, u određenim područjima djelovanja i unutar okvira određenih postupaka, razmotriti jezični režim ograničen na izvjestan broj jezika Zajednice, što će Komisija i učiniti u vezi s budućim zajedničkim europskim patentom. Takav jedinstven patent ne bi mogao pridonijeti poticanju inovacija i rasta kada – u pogledu troškova – ne bi bio dostupan izumiteljima i tvrtkama. Zato je važno izbjeći nametanje mjera koje sputavaju sustav, uključivši zahtjeve za prevode-

nje patenta, jer nadilazile ono što je stvarno potrebno i korisno.¹⁵

Na kraju vrijedi citirati jedan kritičan i dosta emotivan, ali u bitnome realističan komentar rezultata koji su proizišli iz slučaja *Kik protiv OHIM-a*. Autor nije apriorno protiv “fleksibilnije” jezične politike na razini EU, ali drži da se nije smjelo ići okolišnim i u mnogim aspektima dvosmislenim putem.

Problem očito postoji, ali se o njemu morala povesti otvorena demokratska rasprava u relevantnim institucijama, na političkoj razini i principijelno, pa bi “fleksibilnost zasnovana na principijelnim temeljima urodila bitno većom legitimnošću, kao i bitno većom [pravnom] sigurnošću”. Parametri jezične akcije EU i općenito okvir jezične politike EU tada bi se mogli precizno odmjeriti, “te bi stvorili prostor unutar kojega bi se tom fleksibilnošću moglo upravljati, ali podjednako i granice koje se ne bi smjele prijeći ničijim diskrecijskim pravom”. Sama činjenica da je Vijeće dobilo odriježene ruke radikalno odstupiti od aktualnih pravila ne mora nužno biti nešto loše. Čini se, međutim, da ono na podlozi potpore Europskog suda postaje “opasno sklono donošenju paušalnih jezičnih pravila”, npr. kada je u slučaju Kik uvedena kategorija “ekonomskih aktera” kao samostalnih nosilaca jezičnih prava, “umjesto da stvara principijelniji i na učincima zasnovan okvir za pravila o upotrebi jezika” (Shuibhne, 2004: 11). Tada bi se, može se s razlogom dodati, zacijelo – i barem u dokumenti-

¹⁵ *European Parliament Hearings – Answers to Questionnaire for Commissioner Designate M. Charlie McCreevy*, na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mccreevy/docs/speeches/2004-10-07/specificpart/specca_mccreevy_en.pdf

ma, ako već ne u raspravama – izbjegli i neodrživi i objektivno neprovjerljivi argumenti o “savršenom poznavanju” i “izrazitoj udaljenosti” jezika.

U bitnome, i s kasnijim presudama na umu, Komisija i Vijeće počeli su voditi *de facto* kulturnu, pa onda i jezičnu politiku pod krinkom ekonomske, te kroza nju zadirati i u ono što je u slučaju *Groener protiv Irske* izrijeком potvrđeno kao nedodirljivo: nacionalna jezična zakonodavstva. Sud očito može u pravnim kategorijama, formalno, razdvojiti funkcionalnu i identitetsko-kulturnu dimenziju jezika, te reći da u prvoj u načelu nema etnonacionalnih emocija, a da se u drugu ionako ne miješa. Na određen način, čak se može priznati da je time riješio jedan ozbiljan i slojevit problem, ali samo donde dokle je *šivao iz donesenog materijala*, dakle uzimao u obzir onakvu funkcionalnost i onakvu emocionalnost, odnosno onakav motivacijski tip jezične lojalnosti kakvi su bili u dotičnom trenutku, kakve je zatekao.

Odonda se, međutim, potaknuti i učincima navedenih presuda, razvijaju

novi tipovi emocionalnog odnosa prema jeziku, i to unutar obiju navodno egzaktno razdvojenih razina. O uvrijeđenosti i osjećaju neprincipijelnosti među “kulturalistima” podosta je već kazao N. Shuibhne u citiranom radu. No, neizbježno je da i užitnici jezičnog “funkcionalizma” ili “instrumentalizma”, kada je jednom njihov jezik pravno izdvojen, počnu htjeti-nehtjeti prema njemu razvijati nov tip lojalnosti ili bliskosti, dakle pridavati mu kulturno-identitetsku dimenziju, makar nesvjesno i spontano, u smislu da iza nje ne stoji institucionalna jezična politika i da se ne prenosi novim članovima zajednice posredstvom nacionalnih obrazovnih sustava. Ta se dimenzija možda više neće razvijati u nacionalnim nego u transnacionalnim ili anacionalnim, statusno-strukovnim kategorijama, ali će se sigurno razvijati.

Ekonomski akteri s profitom u prvom planu vjerojatno jesu unekoliko drugačiji tip ljudi negoli profesori povijesti umjetnosti, ali i oni jesu – ljudi u slojevitim i dinamičnim socijalnim interakcijama.

LITERATURA

- MAR-MOLINERO, Clare (2000) *The Politics of Language in the Spanish-Speaking World*. Routledge: London
- PRANJKOVIĆ, Ivo (2001) *Druga hrvatska skladnja. Sintaktičke rasprave*. Hrvatska sveučilišna naklada: Zagreb
- RADOVANOVIĆ, Milorad (2003) *Sociolingvistika*. Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića: Sremski Karlovci – Novi Sad
- SAPIR, Edward (1984) *Ogledi iz kulturne antropologije*. Prosveta: Beograd
- SCHNAPPER, Dominique (2004) “Linguistic Pluralism as a Serious Challenge to Democratic Life”, str. 213-225, u: Thérèse DAVIO – Philippe

- VAN PARIJS (ur.) *Cultural Diversity Versus Economic Solidarity*. De Boeck & Larcier: Bruxelles
- SHORE, Cris – Annabel BLACK (1996) “Citizens’ Europe and the Construction of European Identity”, str. 275-298, u: Victoria GODDARD – Josep LLOBERA – Cris SHORE (ur.) *The Anthropology of Europe. Identities and Boundaries in Conflict*. Berg: Oxford – Washington
- SHUIBHNE, Niamh Nic (2004) *Does the Draft EU Constitution Contain a Language Policy?* II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages? 27-28/ 2/ 2004, Tarragona – Catalunya, na: <http://www.ciemen.org/mercator/pdf/simp-shuibhne.pdf>
- SILIĆ, Josip (2006) *Funkcionalni stilovi hrvatskoga jezika*. Disput: Zagreb
- TADIĆ, Marko (2003) *Jezične tehnologije i hrvatski jezik*. Ex libris: Zagreb
- ŽANIĆ, Ivo (2004) “Jezična politika Europske unije: nerješivo ili pitanje koje se rješava samo od sebe” *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 1: 121-137

Stepping Out of the Linguistic Stalemate: Is the Relationship Between Language and Culture Substantial or Accidental?

SUMMARY Language policy is historically in the domain of the sovereign state, but the European Union, as a historically unique type of supranational integration, puts the state in a new situation and acts retroactively on the internal language development with its regulation on the use and status of language, substantially influencing the functional and cultural-identity aspect of national or official languages. Several recent decisions by the European Court of Justice (ECJ) provide an opportunity for finding an explicit solution to the long-standing conflict between the principle of equality of all ‘state’ languages and the need for communicative efficiency. The article analyses the ‘linguistic’ decisions in question and their consequences with regard to the firm attitudes of the European Parliament and European Commission towards the principled equality of all official languages of member countries.

KEYWORDS European Union, European Court of Justice, language policy, culture, communication, language industries

EUROPEIZACIJA NACIONALNIH POLITIKA: KONCEPT I ISTRAŽIVAČKI PRISTUP

Mario Sošić

*Magistar politologije
Kanfanar*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2007.

Sažetak Odnos Europske unije i nacionalne države, u teorijskom objašnjenju integracijskog procesa, može se promatrati iz "žablje" (*bottom-up*), te "ptičje" (*top-down*) perspektive. S prvog stajališta objašnjava se proces i smjer institucionalne izgradnje, dakle, sama integracija, dok se s drugog stajališta promatraju promjene u nacionalnim državama uzrokovane utjecajem europskih institucija, političkih procesa i posebnih politika, odnosno, pitanje europeizacije. U istraživanju slučajeva promjena na razini nacionalnih država pod utjecajem europeizacije, vrlo primjerenim se pokazuje neoinstitucionalistički pristup, poglavito u svojoj izvedenici kao historijski institucionalizam. Njime se najprimjerenije zahvaća svu složenost odnosa između struktura, aktera i povijesnog konteksta u integracijskom procesu, i omogućava procjenu i objašnjenje njihovog pojedinačnog doprinosa u izvršenim (ne)promjenama. Teorijska konceptualizacija adaptacijskog pritiska, kao objašnjavajućeg mehanizma za smjer i opseg promjena na nacionalnoj razini, ukazuje na dvije logike ponašanja aktera i institucija: racionalističku logiku slijeđenja cilja u procesu preraspodjele resursa, i sociologijsku logiku pristajanja kroz proces učenja i socijalizacije.

Ključne riječi europeizacija, top-down perspektiva, adaptacijski pritisak, neoinstitucionalistički pristup, historijski institucionalizam

1. UVOD

Unatoč stalnom širenju značenja "Europe" za države članice Europske Unije (EU) te za veliku skupinu postkomunističkih zemalja na putu približavanja toj integraciji politička je znanost tek početkom 90-ih značajnije pristu-

pila analizi i objašnjenju procesa *europeizacije*, tj. istraživanja učinaka utjecaja Europske Unije na domaću politiku. Ranija su se istraživanja u okviru discipline međunarodnih odnosa u prvom redu bavila pitanjem dvaju koncepta integracije: *implementacijom* i *udovo-*

ljavanjem (*compliance*) (Trieb, 2006: 1). U prvom je slučaju istraživačko težište usmjereno na sam proces domaće prilagodbe novim normama, dok je u drugom slučaju interes usmjeren na rezultat tog procesa. Drugim riječima, procesi implementacije i udovoljavanja tek su dvije strane jedne te iste medalje.

Treći koncept, koji se upotrebljava u kontekstu istraživanja EU-implementacije, jest koncept *europaizacije* nacionalnih politika zemalja koje su zahvaćene integracijskim procesom. Taj je koncept postao, i ostao sve do danas, top-temom EU-istraživanja u okviru komparativne politike. To je rezultiralo velikim brojem objavljenih znanstvenih i drugih radova na tu temu.¹

Iako je velik broj izrađenih teorijskih i empirijskih studija pridonio razumijevanju i objašnjenju raznih društvenih i političkih fenomena u sklopu procesa europaizacije, još uvijek ne postoji jedna opća teorija europaizacije. Postoje međutim različiti teorijski pristupi i istraživački koncepti kojima se zahvaćaju i analiziraju pojedina istraživačka područja iz domene europaizacije (Dyson, 2002: 3). U takvim se okolnostima svaki istraživač nađe pred pitanjem: kako odabrati, u svom vlastitom radu s određenim istraživačkim pitanjem, neku od referentnih znan-

stvenih teorijskih postavki s obzirom na raznolikost teorijskih pristupa istraživanju europaizacije?

U ovom se radu prikazuju i objašnjavaju temeljni istraživački pristupi (poglavlje 2) te teorijski koncepti (poglavlje 3) koji predstavljaju vrlo instruktivan i koristan znanstveni instrumentarij za sve one istraživače koji se bave komparativnim empirijskim istraživanjem i analizom pojedinih pitanja iz procesa europskih integracija i europaizacije.

2. INSTITUCIONALISTIČKI PRISTUP U ISTRAŽIVANJU EUROPEIZACIJE

Analiza utjecaja Europske Unije na nove postkomunističke zemlje Srednje i Istočne Europe u procesu istočnog proširenja povećava istraživačku kompleksnost² i zahtijeva nove pristupe. Postavlja se pitanje iznalaženja jednog sveobuhvatnoga analitičkog pristupa kojemu će naznačena kompleksnost najmanje štetiti i koji će ponuditi dovoljno teorijskih spoznaja potrebnih za realizaciju istraživačkog zadatka. Takav pristup, koji zahvaća svu složenost odnosa između struktura, aktera i povijesnog konteksta u integracijskom procesu, jest *institucionalistički pristup*.

Institucionalizam znači opći pristup istraživanju političkih institucija. To je skup teorijskih ideja i hipoteza koje povezuju institucionalne značaj-

¹ Radovi (Goetz, 2000; Knill, 2001) istražuju utjecaj EU-a na političke institucije, posebno na državnu upravu i upravljačku strukturu, utjecajem EU-a na nacionalne parlamente bave se (Auel, 2003; Maurer i Wessels, 2001), a na nacionalne političke stranke (Mair, 2000; Grotz, 2000). Velik dio studija vezan je uz empirijsko istraživanje utjecaja EU-a na *policy* i formulaciju politike na nacionalnoj razini (Haverland, 2000; Hertier i ost., 2001; Knill i Lenschow, 2000).

² Kompleksnost procesa integracije i europaizacije kod postkomunističkih zemalja Srednje i Istočne Europe uvjetovana je isprepletenošću s procesom transformacije i demokratske konsolidacije, s procesom gospodarske liberalizacije te s procesom nacionalno-državne formacije.

ke i političke aktere te njihova svojstva i promjene. On ističe unutrašnju prirodu i društvenu utemeljenost političkih institucija. Institucije nisu samo dogovorena ravnoteža između kalkilirajućih individualnih aktera ili pak prostor za zadovoljavanje potreba društvenih snaga. One su skup struktura, pravila i uobičajeno primijenjenih procedura, koje imaju djelomičnu samostojnu ulogu u političkom životu (March i Olsen, 1984).

Institucije su relativno trajan skup pravila i organizirane prakse ugrađene u strukturu mišljenja i resursa, koje su relativno nepromjenjive kad su suočene s promjenama pojedinaca, a relativno elastične u slučaju izraženih očekivanja pojedinaca i u slučaju promijenjenih vanjskih okolnosti (March i Olsen, 1989, 1995).

Strukture značenja ugrađene su u identitet i osjećaj pripadnosti, a resursne strukture oblikuju kapacitet za akciju. U suvremenim je društvima upravo *polity* ona konfiguracija mnogih formalno organiziranih institucija koje definiraju kontekst unutar kojega se događa politički proces i vladavina. Ta se konfiguracija može značajno mijenjati, a promjene u institucijama (*polity*) objašnjavaju neke od zamijećenih promjena u političkom procesu (*politics*) i samom njegovu rezultatu (*policy*) (March i Olsen, 2005: 7).

Politička znanost konkretizira sadržaj političkih institucija kao zakonodavnu vlast, izvršnu vlast, pravosudnu vlast, birokraciju i izborni sustav. Ona se u najvećoj mjeri orijentira na istraživanje područja koje je zahvaćeno suverenom teritorijalnom državom ili pak na područje jednog saveza država (npr. EU).

Od devedesetih godina nadalje, vraćanjem institucija u središte istraživačkog pristupa komparativne politike, mnogo su se istraživali potencijal i ograničenost institucionalnog utjecaja na političke aktere i političke programe te modeli oblikovanja institucija za demokratski politički sustav (*“institutional design”*).

Konstantna je značajka institucija njihova prilagodba, promjena. Institucionalni ustroj može propisati i odrediti ubrzanje ili kašnjenje promjena te njihovu veličinu i smjer. Ključ razumijevanja dinamike političkih promjena leži u objašnjenju uloge institucija unutar standardnog procesa promjena.

Povezano s temom europeizacije potrebno je temeljitije uputiti na karakteristike i značenje institucionalističkog i neoinstitucionalističkog pristupa.

2.1. Neoinstitucionalizam

Neoinstitucionalizam³ predstavlja teoriju srednjeg dometa, ali to je istovremeno i istraživačka metodologija koja generira istraživačka pitanja i istraživačke orijentacije. U novom je institucionalizmu “novo” to što on proširuje interpretaciju institucija. On se okreće od formalnih ustavnopravnih sadržaja institucija k manje formaliziranim institucionalnim političkim arenama. Nadalje, on je, uz institucionalne sadržaje, zaokupljen i institucionalnim vrijednostima kao što su vjerovanja, paradigme, norme, kulture i zna-

³ Za oblikovanja ovog pojma i pristupa osobito su zaslužni radovi J. G. Marcha i J. P. Olsena objavljeni 1984. u časopisu *American Political Science Review* i u knjizi *Rediscovering Institutions* iz 1989. godine.

nja, koje su ugrađene unutar institucija (March i Olsen, 1989: 26).

Novi institucionalizam stavlja analitičko težište na *polity*, tj. na političke institucije i vrijednosti. Iako politika sadržava tri komponente (*polity*, *politics*, *policy*), pretpostavka je tog pristupa da *polity* strukturira utjecaj političkih, gospodarskih i društvenih snaga i da ima uzročni utjecaj na konačne rezultate politika.

Moguće je postaviti sljedeći model neoinstitucionalističkog pristupa:

Političke snage → *Političke strukture*
(*Institucije*) → *Politički sadržaji*

U tom modelu institucije (*polity*) imaju ključnu ulogu. One predstavljaju formalne institucije, neformalne institucije i konvencije, norme i simbole ugrađene u njih te instrumente i procedure politika. Budući da institucije strukturiraju pristup političkih snaga u politički proces i kreiraju jednu vrstu sklonosti u djelovanju, one i same mogu razviti unutarnji institucionalni poticaj za promjene politika, tj. one nemaju samo medijativnu ulogu u političkom procesu (Bulmer, 1997: 6).

Na taj se koncept *novog institucionalizma* naslanjaju i mnoga istraživanja europskih integracija, odnosno europeizacije (Knill i Lenschow, 2000).

Novi institucionalizam ne predstavlja jedinstven teorijski pristup, nego obuhvaća mnoge različite poglede na argumente. Ta se teorijska različitost neoinstitucionalizma može protumačiti teorijskim pristupom *sociološkog institucionalizma*, *institucionalizma racionalnog izbora* te pristupom *historijskog institucionalizma*, koji preuzima ponešto od svakoga prethodnog pristupa, posebno cijeneći utjecaj povijesti i nasljeđa na trenutno oblikovanje

politika (Hall i Taylor, 1996; Immergut, 1997).

2.1.1. Sociološki institucionalizam i institucionalizam racionalnog izbora

Sociološki se institucionalizam u svom pristupu u prvom redu usmjerava na normativne i kulturalne *institucije* koje oblikuju "logiku primjerenosti" (*appropriateness*) u ljudskom ponašanju. Institucije su definirane kao "relativno stabilna zbirka prakse i pravila koja definiraju svrhovito ponašanje specifičnih grupa aktera u specifičnoj situaciji" (March i Olsen, 1998: 948). Glavna je značajka sociološkog institucionalizma to što on tumači kako je društveni život organiziran kroz relativno stabilan skup značenja i prakse (March i Olsen, 1996: 249).

Institucionalizam *racionalnog izbora* usredotočen je na strateško ponašanje *pojedinaca* i *kolektiviteta* (kolektivnih aktera) u smjeru postizanja cilja, ali s institucionalnim ograničenjem (Weingast, 1996: 169). Ponašanje aktera oblikuje se u skladu s logikom slijedenja racionalnog cilja (*consequentiality*).

Razvidno je kako između ta dva pogleda postoje značajne teorijske i ontološke različitosti. Prije svega to se odnosi na perspektivu iz koje se objašnjava neki društveni ili politički fenomen. Ona može, već u pristupu, biti okrenuta k institucijama ili k akterima. Novi institucionalizam nastoji izbjeći pretpostavke koje su previše oslonjene na značenje političkih aktera u političkom procesu (racionalistički pristup). Zapravo su u tom pristupu pravila, rutine, norme i identiteti institucija, više nego mikroracionalni pojedinci ili makrodruštvene snage, temeljne jedini-

ce sociologijske i politologijske analize.

Smisao analize međutim nije u isključivosti teorijskih pristupa, nego u međusobnom nadopunjavanju različitih pristupa (March i Olsen, 2005: 20).

2.1.2. Povijesni institucionalizam

Da bi se izbjegle pojedine teorijske slabosti prvog ili drugog pristupa, ta se dva komplementarna pristupa povezuju u jedan nov konceptijski model – pristup povijesnog (historijskog) institucionalizma. On uz institucije i aktere, kao polaznu točku analize, razmatra i razne druge uvjete u kojima se odvija politički proces.

Promatra li se analiza iz spoznajne perspektive traženja objašnjenja (*nomotetički postupak*)⁴, tada glavno pitanje nije kako institucije vrše svoj utjecaj, nego kako taj utjecaj objasniti preko njih (Mayntz i Scharpf, 1995: 52). To je zapravo povezano s pitanjem zamišljamo li institucije kao nezavisne ili samo intervenirajuće varijable u razjašnjenju promjena koje se dogode?

Iz perspektive pristupa oslonjenog na ulogu institucija i njihove konfiguracije one se pojavljuju kao nezavisni čimbenici (varijable) koji prvenstveno objašnjavaju rezultat političkih promjena i razvoj samih institucija. Konceptija institucija kao nezavisnih varijabli važna je značajka povijesnog institucionalizma (Pierson, 1996).

Pristup povijesnog institucionalizma ističe stabilnost i trajnost institu-

cija i nasljeđa, odnosno zamišlja proces njihove prilagodbe ovisnim o prijašnjem putu (povijesna dimenzija), što ima za posljedicu da se teško mijenja već dobro ustrojen institucionalni aranžman. Kod institucionalne prilagodbe mora se uzeti u obzir utjecaj vanjskih (egzogenih) čimbenika. Međutim za dinamiku institucionalnog razvoja i adaptacije ipak su ključni unutarnji (endogeni) institucionalni čimbenici koji su se ukorijenili “tijekom puta odakle se krenulo dokle se stiglo” (Olsen, 1995: 4). To znači da se institucije održavaju i onda kad se njihova okolina mijenja.

Institucionalistička perspektiva osobito je dominantna u sociologijskom institucionalizmu. Institucije ne samo da utječu na stratešku kalkulaciju aktera nego utječu i na njihove temeljne odlike i identitete. One su okvir koji strukturira izbor i koji nudi primjerenu rutinu i uobičajenu proceduru (March i Olsen, 1989).

U akterskom, racionalističkom pristupu institucionalnim čimbenicima daje se manje eksplanatorno značenje i promjene se analiziraju iz perspektive metodologijskog individualizma. Ljudska aktivnost temelj je za socioznanstveno objašnjenje. Institucije djeluju, ali sada više ne kao intervenirajuće, nego kao nezavisne varijable. Taj pristup objašnjava razvoj institucija, promjene ili njihovu stabilnost prema odlikama prevladavajuće akterske konstelacije u zadanom institucionalnom kontekstu (Knill, 2001: 23). On je pogodan za objašnjenje institucionalne stabilnosti, ali isto tako i za objašnjenje promjena.

Institucionalizam racionalnog izbora usmjerava se prema interesu kao prvom nezavisnom eksplanatornom čim-

⁴ U znanstvenoj spoznajnoj teoriji (epistemologija) osvjetljavanja znanstvenih pojmova i metoda može se govoriti o dva spoznajna interesa: nomotetičkom (da se nešto objasni) i idiografskom (da se nešto razumije).

beniku, dok su institucije sekundarni intervenirajući čimbenik za objašnjenje političkog rezultata (Shepsle i Weingast, 1987). Povijesni institucionalizam povezuje obje te perspektive institucionalnih promjena. On uključuje i čimbenik *vrijeme* kao varijablu koja suodređuje odnos između aktera i institucija (Morisse-Schilbach, 2005: 273).

I povijesni se institucionalizam interpretira kroz dva moguća istraživačka pogleda: racionalistički (povijesno-ekonomski) te sociologijski⁵. Te dvije varijante proizvode i različite metodološke orijentacije.

Radovi u racionalističkoj varijanti više su orijentirani *deduktivno* i polaze od nekoliko eksplicitnih pretpostavki koje se mogu na osnovi pojedinih studija slučajeva verificirati ili falsificirati. Spoznaje se dobivaju iz teorijskih modela i testiranjem hipoteza.

Povijesni institucionalizam u svojoj sociologijskoj varijanti polazi od *indukcije*, to jest iz jednog se broja istraživačkih slučajeva i koncepata pokušava doći do općevažećih tvrdnji. U tom je kontekstu "process-tracing"⁶ općenito prihvaćena metoda postupanja (Checkel, 1999; Falkner, 2002).

Priznajući eksplanatorno značenje institucija, kao nezavisnih i intervenirajućih čimbenika, povijesni institu-

cionalizam nudi veoma pragmatičnu analitičku i metodološku soluciju za prevladavanje dileme između traženja neprimjerenog determinizma (institucionalna perspektiva), odnosno općenitosti u objašnjenju. On se rukovodi metodološkom orijentacijom "spuštajuće razine apstrakcije" (Lindenberg, 1991), po kojoj objašnjenja trebaju postati apstraktnija, na način da se uzme usko institucionalni pristup kao polazna točka istraživanja. Strateško se ponašanje aktera treba shvatiti nezavisnim čimbenikom, ali samo u uvjetima kad institucije ne bi nudile zadovoljavajuće objašnjenje.

U toj formi interes, kao manje determiniran pristup, igra podređenu ulogu u objašnjenju rezultata procesa promjena.

Za rješavanje problema institucionalnog determinizma, na primjer u objašnjenju rezultata promjena procesa europeizacije, najboljom se solucijom pokazuje analitička modifikacija promatranih slučajeva na način da su jedni oni slučajevi kod kojih institucionalni čimbenici dovoljno objašnjavaju okvir institucionalnih promjena, a drugi oni u kojima se za objašnjenje moraju uvesti i dodatni čimbenici.

Povijesni institucionalizam nije opća teorija integracije, nego nudi metodu za izvođenje analitičkog uvida u istraživački slučaj (Caporaso i Keeler, 1995). On se gotovo ne upotrebljava u radovima o procesu europskih integracija, ali zato prevladava u komparativnim radovima koji se usredotočuju na nacionalnu državu kao predmet analize. To ne začuđuje jer povijesni institucionalizam i potječe iz komparativne politike.

Ponajviše su to primjeri komparativnih studija u kojima se istražuje utje-

⁵ Racionalističku varijantu obilježava usko razumijevanje institucija kroz strukturirajuću ulogu, a centralno je značenje dano "ovisnosti o putu". Sociologijska varijanta shvaća institucije mnogo šire i daje im značenje veoma važnog faktora koji utječe na aktere pri njihovu izboru strategija djelovanja (Morisse-Schilbach, 2005: 274).

⁶ *Process tracing* predstavlja lanac događaja u jednom ili više slučajeva, koji uzrokuju konačnu pojavu.

caj europskih integracija na nacionalne političke sustave (Bulmer i Burch, 2001; Knill, 2002). U kontekstu procesa europeizacije istražuje se zašto je moguć utjecaj raznih aspekata EU-vladavine na političke procese i političke rezultate, a da se pritom bitno ne mijenjaju nacionalne strukture i ne dolazi do konvergencije između različitih nacionalnih političkih sustava. Povijesni je institucionalizam obogatio teorijsku raspravu o europskim integracijama i istraživačko područje vezano uz studije europeizacije (Morisse-Schilbach, 2005: 288).

Treba dati preciznu definiciju što je to europeizacija i na koji se način može analizirati.

3. EUROPEIZACIJA NACIONALNIH POLITIKA

3.1. Definicija europeizacije

Polazna postavka za izgradnju istraživačkog koncepta vezana je uz definiciju europeizacije kao jednoznačnog pojma. Da bi se došlo do te analitički nužne jednoznačne definicije, potrebno je prikazati nekoliko najčešće upotrebljvanih definicija tog pojma.

Naznačujemo tri oblika definicije europeizacije.

T. Risse, M. G. Cowles i J. Caporaso (2001: 3) koncipiraju europeizaciju kao: “nastanak i razvoj značajnih političkih, sudbenih i društvenih institucija kao struktura vladanja, koje formaliziraju djelovanje između aktera i mreža političkih programa u postupku političkog oblikovanja i rješavanja problema u nadležnosti europske vladavine”. Ta definicija zapravo poistovjećuje pojam europeizacije s pojmom integracije.

Robert Landrech (1994: 6) prikazuje europeizaciju kao: “rastući proces pre-

orijentacije smjera i oblikovanja politika do stupnja na kojemu politička i ekonomska dinamika Europske Unije (EU/EZ) postaje dio organizacijske logike nacionalnih politika i oblikovanja političkih programa”. Pod pojmom “organizacijske logike” on razumijeva “proces prilagodbe izmijenjenom okruženju” (Landrech, 1994: 71). U toj je koncepciji cilj europeizacije prilično sužen na “nacionalne politike i programe”.

Neki istraživači taj koncept prihvataju, ali ga i proširuju dodajući nacionalnim politikama i programima još i kategorije identiteta te uopće kognitivne komponente politike (Checkel, 2000; Schmidt, 1999).

Claudio Radaelli (2000: 4), razvijajući dalje Landrechov koncept, definira europeizaciju kao “proces oblikovanja, širenja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, načina ponašanja i podijeljenih vjerovanja i normi koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu stvaranja javnih i drugih politika u EU-u, a potom se ugrađuju u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika”.

Kod Radaellijeve je definicije vidljivo da u prvom planu stoji *kognitivna dimenzija* političkog procesa, to jest pitanje značenja uloge promišljanja, informacija, ideja i argumenata u političkom procesu. Ta je dimenzija posebno vezana uz nastanak i djelovanje “mekih” (neuvjetovanih) oblika vladanja s europske razine na zemlje pristupnice i članice, i to kroz proces širenja novih ideja i proces učenja i socijalizacije.

Radaellijeva definicija europeizacije s pravom se može označiti kao obuhvatna i kao takva bit će upotrijebljena u ovom radu.

3.2. Koncept europeizacije

*Koncept*⁷ europeizacije razvija se iz same odabrane definicije europeizacije.

Radaellijeva definicija sadržava u sebi proces izgradnje europskih nadnacionalnih politika (integracija) u Europskoj Uniji te povratno djelovanje EU-a na zemlje članice (slika 1). No te se dvije razine promatraju analitički potpuno odvojene. Osim toga taj koncept nije ograničen samo na djelovanje europskih obvezujućih pravnih instrumenata (općih i pojedinačnih odluka, uredbi, direktiva, preporuka i mišljenja) na zemlje članice i druge kolektivne i individualne subjekte u njima, nego obuhvaća i djelovanje neobvezujućih mjera institucija EU-a (rezolucije, deklaracije, akcijski planovi) te druge zahtjeve povezane s izgradnjom europskih vrijednosti.

On glavni istraživački interes usmjerava na povratno djelovanje europskoga političkog procesa na logiku političkog djelovanja u zemljama članicama EU-a, ali i u drugim zemljama⁸, pa se u tom smislu europeizacija može

shvatiti i kao EU-izacija i obrnuto (Radaelli, 2003: 27).

Iako je posve jasno da je odnos EU – nacionalna država dvosmjernan, većina se znanstvenika dugo bavila samo jednom dimenzijom tih odnosa, najčešće perspektivom “bottom-up” (žabljoj – prema gore), to jest značenjem zemalja članica za izgradnju institucija i oblikovanja politika na razini EU-a.

Posljednjih se godina bitno povećava broj radova koji taj dvosmjerni proces europeizacije sagledavaju iz perspektive “top-down” (ptičjoj – prema dolje), odnosno analiziraju se učinci vladanja i politika s razine EU-a na zemlje članice.

Da bi se konceptom europeizacije moglo služiti u objašnjenju konkretnih istraživačkih slučajeva, potrebno ga je dodatno analitički rastaviti i klasificirati, kako bi se znalo što se konkretno istražuje i što se mjeri. Pri takvu se postupku mora uzeti u obzir metodološka opasnost od koncepcijskog “rastezanja/sabijanja” pojma europeizacije (Radaelli, 2000: 5).⁹ Stoga je najbolja strategija “gradnje koncepta” ona kojom se europeizacija, kao pojam, posve određeno razlikuje od drugih pojmova. Oblikovati koncept znači pojednostaviti “mentalnu složenost na uredan i upravljajući skup sastavnih jedinica” (Sartori, 1970: 1083).

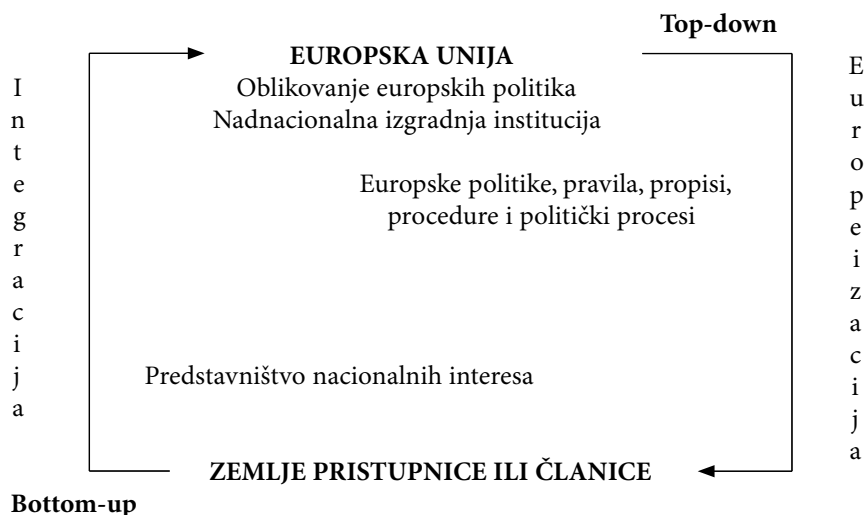
Za ilustraciju gradnje koncepta europeizacije poslužit će radovi njemačke znanstvenice Tanje A. Börzel (1999, 2000, 2003). Ona se posebno služi per-

⁷ Koncepti su temeljni elementi empirijske analize. Oni dodjeljuju pojmovima određeno značenje i tako uspostavljaju vezu između realnosti koja se istražuje i poopćenih izričaja o takvoj realnosti (Auel, 2005: 297).

⁸ Kvalitativna promjena u istraživanju utjecaja EU-a na zemlje nečlanice dogodila se u 90-im godinama, kada EU uspostavlja posebne odnose s pojedinim postkomunističkim zemljama u obliku europskih sporazuma ili ugovora o suradnji i pridruživanju, a po kojima zemlje nečlanice jednostrano prihvaćaju pravila, propise i norme EU-a na mnogim područjima (*acquis communautaire*, demokracija, manjinska prava), i to u mjeri većoj nego što je to obveza zemalja članica (Sedelmeier, 2006: 2).

⁹ Koncepcijsko rastezanje povezano je s dva svojstva svakog koncepta: širinom (dubinom) i intenzitetom. U empirijskim istraživanjima ta su dva svojstva u obrnuto proporcionalnom odnosu (Radaelli, 2000: 4).

Slika 1.



Izvor: (Hix i Goetz, 2000)

spektivom “top-down”, tj. identifikacijom raznih koncepata odnosa (utjecaja) između Europske Unije i država (ne)članica. Njezin analitički koncept polazi od traženja odgovora na tri ključna istraživačka pitanja vezana uz europeizaciju:

1. na što utječe EU (dimenzije domaćih promjena)?
2. kako utječe EU (mehanizmi)?
3. koji su učinci utjecaja EU-a (rezultat promjena)?

Upravljaajući skup sastavnih jedinica europeizacije uređen je trima veličinama: *dimenzijama*, *mehanizmima* i *rezultatima*. Takav analitički koncept prihvaća i C. Radaelli (2004), pa će i o njemu biti riječi u nastavku razrade teme.

3.2.1. Dimenzije europeizacije

Ključni interes komparativne politike kad je o istraživanju europeizacije riječ svakako je vezan uz pitanje: što će se europeizirati i u kojoj mjeri?

Taj se interes temelji na rezultatima različitih empirijskih istraživanja i proizlazi iz njih (Börzel i Risse, 2003; Falkner, 2003; Knill, 2001). Na osnovi njih može se utvrditi da je utjecaj i učinak EU-a na pojedine zemlje i pojedine politike različit. Povezano s tim, nema znanstvenog konsenzusa o tome što je to što može objasniti varijacije u tom procesu i varijacije u opsegu domaćih promjena, ni o tome kako države reaguju na povećan utjecaj (pritisak) EU-a na njihove institucije, političke programe i sam politički proces.

C. Radaelli (2000: 6) dijeli objekte (dimenzije) europeizacije na tri grupe: *nacionalne (domaće) makrostrukture političkog sustava, javnu formulaciju politika te kognitivne i normativne strukture*¹⁰.

¹⁰ U *političke strukture* Radaelli uključuje: institucije (odnos vlade i parlamenta), javnu upravu, međuvladine odnose i pravne strukture. *Predstavničke strukture* obuhvaćene su

Za objašnjenje procesa europeizacije C. Radaelli traži identifikaciju i verifikaciju *pokretača tog procesa* (impulsa). On identificira dvije vrste impulsa – *vertikalni i horizontalni* – koji sudjeluju u tom procesu:

Vertikalni impulsi dolaze od Europske Unije, i to kao obvezujuća primjena njezinih odluka na nacionalnoj razini. Te se odluke realiziraju instrumentima *pozitivne*, odnosno *negativne integracije*¹¹.

Oba ta načina vertikalne integracije (iz perspektive “top-down”) predstavljaju utjecaj EU-a na zemlje članice preko “tvrdih instrumenata” europske politike, kao što su smjernice, pravila i odluke Europske komisije, Europskog vijeća i Europskog suda.

političkim strankama, grupama za pritiske društvenim rascjepnim strukturama. *Kognitivno-normativne strukture* (vrijednosti, norme, diskursi, identiteti, političke paradigme, predodžba legitimiteta itd.) okupljene su u zasebnu kategoriju jer svi ti elementi nisu samo pod utjecajem europeizacije, nego njihove promjene i same imaju utjecaj na prve dvije dimenzije.

¹¹ *Pozitivna integracija* predstavlja implementaciju posve određenog europskoga političkog modela, pri čemu države članice trebaju u zadanom roku izvršiti prilagodbu prema zadanim smjernicama. Štoviše, neprovođenje tih odluka od strane zemalja članica (ili kandidata) povlači sankcije (preko Europskog suda), čime se prilagodba uvjetuje i prisiljava se na nju. Kod *negativne integracije* EU također utječe hijerarhijski na zemlje članice (kandidate), ali bez unaprijed institucionalno izrađenog modela. Radi se zapravo o tome da se prilagodba zajedničkom sustavu europskih vrijednosti obavlja na način da se postupno otklanjaju negativne domaće zapreke tim novim vrijednostima.

Horizontalni impulsi ostvaruju se u područjima u kojima EU ne može na taj način djelovati na domaće politike jer prema ugovorima nema ta ovlaštenja. Postoje zatim politička područja, poput pitanja vanjske politike i sigurnosti, u kojima vlada obveza jednoglasnih odluka u Europskom vijeću, pa na njih nadnacionalne institucije (Komisija, Europski sud, Europska banka) imaju mali utjecaj kad je riječ o oblikovanju i implementaciji. Tu se zajedničke politike pretežito stvaraju na principima koordinacije i dogovaranja među članicama.

U takvim je impulsima EU naznačen kao prostor diskursa, difuzije ideja, proces učenja i socijalizacije, a europeizacija se ostvaruje instrumentima mekog oblikovanja (*soft framing*).

T. Börzel (2003: 185) razrađuje svoj koncept europeizacije upotrebom triju klasičnih analitičkih dimenzija politike (*polity, politics i policy*): *političkih institucija, političkih procesa i političkih programa*¹². Europski procesi, politike i institucije nastoje utjecati ne samo na jednu dimenziju domaćih politika nego na sve tri (Héritier i ost., 2001; Knill, 2001). Analitička podjela na dimenzije ne postoji u realnim političkim odnosima, nego se one svim svojim elemen-

¹² U *političke institucije* ubrajaju se politička pravila i postupci odlučivanja, pravne strukture, sustavi teritorijalnog ustroja, upravne strukture, nacionalna tradicija, nacionalni identitet, institucije gospodarstva. U dijelu *političkih programa* značajni su politički sadržaji, instrumenti i stilovi te pristupi rješavanju problema. *Politički proces* karakteriziran je strukturama formulacije, agregacije, posredovanja i zastupanja interesa te javnim diskursom (Katenhusen i Lamping, 2003: 185).

tima isprepleću u međusobnom djelovanju, što se u analizi i objašnjenju ne smije zaboraviti.

3.2.2. Mehanizmi europeizacije

U komparativnoj je analizi od velikog znanstvenog interesa i nomotetičko pitanje: kako se mogu objasniti različite vrste utjecaja EU-a na pojedine zemlje, pojedine politike zemalja članica, kandidata ili drugih, koje su u nekom obliku povezanosti s Europskom Unijom.

Različite empirijske studije (npr. Héritier i ost., 2001) pokazuju kako utjecaj EU-a ne vodi nužno k lakom usklađivanju i konvergenciji nacionalnih politika s europskim zahtjevima.

Štoviše, taj pritisak rezultira veoma različitim učincima kod nacionalnih država, i to kako s obzirom na tijek i trajanje prilagodbe tako i s obzirom na veličinu i smjer učinjenih promjena.

Uvažavajući više značajnih radova s tog područja¹³, pozornost se u ovom radu usmjeruje prema obuhvatnim analitičkim pristupima C. Radaellija, Ch. Knilla i D. Lehmkuhla te T. Börzel i T. Risse.

C. Radaelli (2000: 16) koncentrirala se na određenje nekoliko mehanizama koji uvjetuju opseg i smjer domaćih promjena pod utjecajem EU-a. On prvenstveno polazi od pojma "goodness of fit"¹⁴ (kompatibilnost), odnosno pojma

misfit (neusklađenost domaćeg stanja s europskim zahtjevima) kao pokretačkog mehanizma s pomoću kojega se može objasniti stanje promjena izazvanih europeizacijom.

Prema tome, pritisak prilagodbe ("adapational pressure") dolazi zbog toga što postoji inkompatibilnost (*misfit*) između europskih i domaćih politika. Opća je teorijska postavka da što je veća nekompatibilnost između tih dviju politika, veći je i pritisak na domaće promjene. Tako uzrokovan pritisak tumači se kao nužan, ali ne i dovoljan uvjet (razlog) za domaće promjene (Börzel i Risse, 2003: 63).

Taj pristup objašnjava većinu situacija u kojima dolazi do promjena u procesu europeizacije, ali ne i sve situacije učinjenih promjena. On je primjenjiv osobito kod pozitivnih integracija, ali ne i kod drugih, npr. kod negativne integracije u kojoj ne postoji ni zadani politički model od strane EU-a ni neposredan pritisak "odozgo". Za te, druge situacije moraju se pronaći drugi mehanizmi i čimbenici koji objašnjavaju nastale promjene.

C. Radaelli nudi mehanizam *regulativnog natjecanja*, kao indirektan mehanizam, primjenjiv u području *negativnih integracija*. Pritom negativne integracije predstavljaju jedan međuoblik između vertikalnih i horizontalnih mehanizama. Riječ je o situacijama u kojima poticaji dolaze iz EU-a, ali se djelovanje i usklađivanje politika razvija preko horizontalnog natjecanja.

Drugi značajan pristup vezan je uz rad Ch. Knilla i D. Lehmkuhla (1999), koji opisuju ove tri vrste mehanizama:

a) mehanizam institucionalne prilagodbe institucionalnom modelu EU-a,

¹³ Lista je ovih radova široka, ali neki od najafirmiranijih su: Radaelli (2000); Börzel i Risse (2003); Knill i Lehmkuhl (2002); Rise i ost. (2001); Kohler-Koch (2000); Haverland (2000); Bulmer i Burch (2001).

¹⁴ "Goodness of fit" predstavlja stupanj institucionalne kompatibilnosti europskih zahtjeva i nacionalnih aranžmana.

- b) mehanizam mijenjanja domaćih podobnih struktura,
- c) mehanizam mijenjanja stajališta i koncepcija o rješavanju političkih problema u domaćih aktera.

U prvom je slučaju primjena europskog modela na nacionalnu razinu povezana s nekim oblikom zadanoga pravnog ili drugog usklađivanja (*compliance*), koji se obično odnosi na neki oblik uvjetovanosti (*conditionality*). Takav su primjer kopenhaški pristupni kriteriji za članstvo u EU-u.¹⁵

Drugi mehanizam predstavlja stanje gdje se otvara mogućnost strateškog djelovanja domaćih aktera u korist promjena, i to kroz logiku preraspodjele moći i resursa od strane EU-a u korist onih aktera koji su za promjene.

Treći mehanizam europeizacije iskazuje se kroz prilagodbu nacionalnih ideja, tradicije i predodžbi o rješavanju određenih političkih problema, i to u prvom redu logikom kognitivnih promjena kod aktera kroz proces socijalizacije i učenja.

Treći je slučaj pristup *Tanje Börzel* (2003: 5) koja na obuhvatan i teorijski utemeljen način razrađuje koncept uzročnih mehanizama za domaće promjene u procesu europeizacije. Uzročne mehanizme promjena ona vezuje uz dva teorijska pravca neoinstitucionalističkog istraživačkog pristupa – *racionalistički institucionalizam* i *sociologij-*

ski institucionalizam – te uz *organizacijsku teoriju*.

Sva tri pristupa posjeduju različita rješenja povezana s pitanjima kada, kako i s kakvim učinkom Europa utječe na domaće politike. Ali postoje dvije njihove zajedničke pretpostavke:

- a) utjecaj Europe (EU) varira kako prema zemljama tako i prema pojedinim dimenzijama politika,
- b) različit utjecaj na zemlje objašnjava se stupnjem neusklađenosti između europskih i domaćih politika te postojanjem medijativnih čimbenika, odnosno interventnih varijabli, koje filtriraju europski utjecaj.

Taj se koncept vezuje uz pojam neusklađenosti (*misfit*) i adaptacijskog pritiska kao uzročnika promjena, ali ne kao *dovoljan*, nego samo kao *nužan uvjet* domaćih promjena (Börzel, 2002: 5). Börzel razlaže pojam *misfita* na dva segmenta: institucionalna neusklađenost (*polity misfit*) i političko-programska neusklađenost (*policy misfit*).

Logika domaćih promjena može se izvesti iz obaju smjerova neoinstitucionalističkog pristupa (Hall i Taylor, 1999).

Racionalistički pristup slijedi “logiku ciljanog djelovanja” (*logic of consequentialism*), dok *sociologijski pristup* slijedi “logiku primjerenosti” (*logic of appropriateness*) u ponašanju domaćih aktera i institucija (March i Olsen, 1998).

Prvim se pristupom ističe značenje aktera u procesu europeizacije. Akterima se, uslijed *misfita* i pod pritiskom prilagodbe Europi, otvaraju nove mogućnosti djelovanja kroz proces redistribucije resursa i diferenciranog ovlaštenja aktera i struktura na domaćoj razini. U tom se procesu, koji nameće i razna ograničenja domaćim akterima

¹⁵ Kopenhaške pristupne kriterije usvojilo je Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagu 1993. godine, a moraju ih ispuniti svi budući kandidati prije primanja u punopravno članstvo. Ti su kriteriji okupljeni u četiri skupine: politički, gospodarski, pravni i administrativni.

i strukturama, javljaju dva *medijativna čimbenika* koja djeluju kao katalizatori procesa domaćih promjena: *mnogostruki domaći veto-akteri* i *formalno podupiruće institucije*¹⁶.

Sociologijski pristup europski pritisak promatra kao proces nudenja novih ideja, normi i kolektivnih struktura, a njihovo se prihvaćanje temelji na logici primjerenosti. To znači da su akteri vođeni kolektivnim poimanjem društveno prihvaćenog ponašanja koje se iskazuje kroz vladajuće institucije i strukture.

Za potrebnu prilagodbu tim novim normama, pravilima i vjerovanjima u procesu promjena javljaju se dva medijativna čimbenika: *promicatelji ideja* i *neformalne kooperativne institucije*¹⁷, koji djeluju kao katalizatori tih promjena.

Na djelu je proces učenja i socijalizacije koji omogućava i pospješuje prihvaćanje europskih normi i oblikovanje novog identiteta, čime se stvaraju i

uvjeti za domaće promjene. Medijativni čimbenici utječu na to hoće li nove europske vrijednosti, koje ne rezoniraju s onima na domaćoj razini, biti usvojene kod domaćih aktera i pokrenuti promjene.

T. Börzel razrađuje i treću mogućnost utjecaja europeizacije i pokretanja promjena, i to kroz proces *institucionalne prilagodbe*. Proces institucionalne adaptacije naslanja se na organizacijsku teoriju i odnosi se na dugotrajnu zamjenu postojeće prakse i struktura novima (Olsen, 1997: 159). Ta teorija polazi od razumijevanja ponašanja aktera i institucija u smislu sociologijskog institucionalizma. No isto tako, strukturalno gledajući, prihvaća i proces *institucionalnog izomorfizma*¹⁸. Tim se pristupom utjecaj Europe i njezinih institucija promatra kao prilagodba novim normama, pravilima, praksi i značenjskim strukturama koje se šire među uključenim zemljama.

Institucionalni izomorfizam ističe četiri mehanizma širenja koji mogu uvjetovati domaće promjene: prisilu (*coercion*), oponašanje i normativni pritisak (*mimetic imitation and normative pressure*), natjecateljsku selekciju (*competitive selection*) i uokvirivanje (*framing*). Svaki je od ta četiri mehanizma ovisan ili o razdiobi resursa ili o socijalizaciji.

Prisila se događa pri usvajanju europskog modela koji nije usklađen s domaćim institucijama, procesima i

¹⁶ *Mnogostruki domaći veto-akteri* mogu ovladati domaće aktere različitim interesima kojima mogu izbjeći ograničenja i tako učinkovito spriječiti proces adaptacije i promjena (Tsebelis, 1995; Haverland, 2000). *Formalno podupiruće institucije* mogu ponuditi akterima materijalne i idejne resurse nužne da se iskoriste europske pogodnosti i da se promovira domaća adaptacija (Risse, Cowles i Caporaso, 2001).

¹⁷ *Promicatelji normi i ideja* na domaćoj razini nagovaraju aktere da redefiniraju svoje interese i identitete u svjetlu novih normi i pravila, uključujući ih u proces društvenog podučavanja. Postoje dvije vrste promicatelja: epistemičke zajednice i savjetničke mreže (Börzel, 2003: 11). *Neformalne kooperativne institucije* i kooperativna politička kultura pomažu u izgradnji konsenzualnih rješenja pogodnih za prilagodbu i promjene.

¹⁸ *Institucionalni je izomorfizam* stanje u kojemu institucije koje su u međusobnoj interakciji dulje vrijeme pokazuju sličnosti kako u formalnoj organizaciji tako i u principima alokacije resursa, u strukturama značenja, u praktičnom ponašanju i u modelu reformi (DiMaggio i Powell, 1991).

programima. Ona može osnažiti domaće reformske koalicije ili ih pak socijalizacijom usmjeriti prema usvajanju novih normi i stajališta.

Imitacija i normativni pritisak znači oponašanje modela preporučenog od EU-a, da se izbjegne neizvjesnost, a koji je već uspješno primijenjen na druge zemlje.

Natjecateljska selekcija ostvaruje se onda kad EU ne preporučuje određeni model ponašanja, pa se zemlje međusobno natječu u izboru najefikasnijeg domaćeg aranžmana.

Mehanizam *framing* vezuje se uz ponašanje europskih aktera koji djeluju kao idejni promicatelji koji pokušavaju promijeniti vjerovanja i očekivanja domaćih aktera u procesu širenja novih ideja i koncepata (npr. kooperativno upravljanje) (Börzel, 2003: 15).

Organizacijska teorija institucionalne prilagodbe nije specificirala medijativne čimbenike koji bi objasnili zašto se domaće institucije suočene sa sličnim stupnjem neusklađenosti (*misfit*) razlikuju po konačnom rezultatu domaćih promjena. Različiti procesi i mehanizmi domaćih promjena posve su komplementarni, a ne međusobno isključivi. Medijativni čimbenici često djeluju istovremeno i time osnažuju svoj učinak, ali često istovremeno i vuku u različitim smjerovima (Hansen i Scholl, 2002).

3.3. Učinci i rezultat europeizacije

Nakon upoznavanja dimenzija i mehanizama promjena postoji potreba da se ustanovi konačan rezultat, tj. veličina i smjer tih uzrokovanih promjena.

3.3.1. Veličina domaćih promjena

Uvažavajući mnoge druge empirijske studije¹⁹, Radaelli razlikuje veličinu i smjer europeizacije kroz četiri moguća oblika: *inertia, absorption, transformation i retrenchment* (Radaelli, 2003: 37). U široj se literaturi, vezano uz tu temu, govori o čak pet vrsta takvih, različitih promjena: *inercija, otpor promjenama (retrenchment), apsorpcija, prilagodba i transformacija*.

Inercija opisuje stanje u kojem nema promjena. Ona nije posljedica toga što ne postoji neusklađenost između domaćih političkih institucija, programa i procesa s europskim. Naprotiv, zemlje pružaju otpor europskim zahtjevima i nužnim promjenama. Otpor promjenama često vodi k tomu da uzrokuje dodatni pritisak domaće prilagodbe.

Apsorpcija je stanje promjene u smislu ugradnje europskih zahtjeva u domaće institucije i procese, a da pritom ne dolazi do bitnih promjena u postojećim strukturama i u logici političkog ponašanja.

Transformacija je stvarno izvedena promjena temeljne logike političkog djelovanja, tj. političkih programa, procesa i institucija. Tu je stupanj domaće promjene visok i utječe na širok prostor političkih, gospodarskih i društvenih struktura, na ustavnu ravnotežu između institucija i političke kulture zemlje te na makroekonomske politike svake zemlje (Risse, Cowles i Caporaso, 2001: 15).

Prilagodba (accommodation) znači prihvaćanje europskog pritiska kroz

¹⁹ Riječ je o radovima (Börzel, 1999; Cowles i ost. 2001; Hérítier, 2001; Hérítier i Knill, 2001; Falkner i Treib, 2003; Hix, 2001) i dr.

prihvatanje postojećega integracijskog procesa, njegovih politika i institucija, bez promjene temeljnih značajki domaćega političkog sustava (Knill, 2001). Stupanj promjena umjeren je.

Otpor promjenama (retrenchment) ne znači samo zadržavanje zatečenog stanja, nego može imati i paradoksalan učinak time što još povećava neusklađenost europske i domaće razine.

Različiti teorijski pristupi proizvode različite zaključke o opsegu domaćih promjena. Svi oni uzimaju neusklađenost kao nužan uvjet domaćih promjena i konvergiraju objašnjenju po kojemu niska neusklađenost (*low misfit*) proizvodi manji pritisak, koji ima za posljedicu nižu razinu promjena.

Koji je očekivani učinak kod visoke neusklađenosti (*high misfit*)?

U *racionalističkom se pristupu* (redistribucija resursa) očekuje da će viša neusklađenost osnažiti domaće reformske koalicije. Hoće li doći do transformacije ili samo do prilagodbe zavisi od broja veto-točaka i postojanja podupirućih institucija.

Suprotno tome, u *pristupu institucionalne adaptacije* očekuje se da će visoka neusklađenost izazvati temeljne značajke domaćih politika i institucija, te da će to izazvati inerciju i otpor promjenama zato što će domaći akteri odbiti zamjenu svojih normi, pravila i prakse novima. Akteri se brže prilagođavaju novim normama i vjerovanjima onda kad su oni slični postojećima (Checkel, 1999). U uvjetima niske i srednje neusklađenosti i pritiska dolazi do procesa apsorpcije, odnosno prilagodbe.

Do transformacije u uvjetima visoke neusklađenosti može doći samo u posebnim okolnostima, poput kri-

ze, nasilnog pritiska ili sankcija (Risse, Ropp i Sikkink, 1999).

Kad je riječ o europeizaciji kroz *institucionalno sociološki* model, pritisak na domaće strukture u procesu prilagodbe može biti *nizak, umjeren* ili *visok*. Ovisno o tome vjerojatnost nacionalnih promjena također može biti trostruka: *niska, niska ili visoka, umjerena* (Knill i Lenschow, 1998; Sabatier, 1993). Osobito je značajna druga mogućnost (niska ili visoka), tzv. siva zona promjena, gdje nije jasan ishod promjene, a ovisi o konstelaciji aktera na nacionalnoj razini.

Kad je riječ o mehanizmu promjena djelovanja *podobnih nacionalnih struktura*, onda se uspjeh tih promjena (prilagodbi) može očekivati ondje gdje su ojačane one konstelacije aktera koje podržavaju ciljeve europskih mjera. Ako je riječ o suprotnom slučaju, tada će se postići rezultat promjena koji odudara od postavljenih europskih ciljeva (inercija, otpor).

U modelu promjene *nacionalnih ideja i uvjerenja* može se govoriti o mogućim promjenama u samom reformskom procesu i o njihovu rezultatu (Holzinger i ost., 2005: 165). Vjerojatnost promjena više je povezana s početnom konstelacijom nacionalnih pogodbenih struktura nego s europskim politikama. Djelovanje i promjene na nacionalnoj razini uzrokovane europskim politikama koje ciljaju na kognitivnu logiku snažno su povezane s kongruentnošću europskih i nacionalnih ideja te s danim institucionalnim opcijama djelovanja mogućih protivnika reformi.

Može se utvrditi kako su utjecaji mnogih europskih politika u stvarnosti zapravo mješavine djelovanja različitih analitičkih mehanizama.

3.3.2. Smjer domaćih promjena

Na razmatranje te dimenzije upućuje nas pitanje: čini li utjecaj Europske Unije zemlje članice i kandidate međusobno više sličnima?

Malo je dokaza koji bi potvrdili homogenizaciju ili konvergenciju domaćih institucija²⁰, programa ili političkog procesa prema zajedničkom modelu i pristupu. To ne znači da Europa nema utjecaja, nego da utjecaj i promjene sami po sebi ne znače i konvergenciju.

Takvo je tumačenje razumljivo i prihvatljivo s obzirom na činjenicu da se taj utjecaj realizira kroz različite dimenzije i medijativne čimbenike pojedinih različitih zemalja. Moguće je zato očekivati određenu klastersku konvergenciju među zemljama koje su suočene sa sličnim pritiskom adaptacije, jer su osnaženi slični akteri koji jedni od drugih uče u traženju učinkovitog načina odgovora na europski pritisak (Börzel, 1999).

Pristup *institucionalne adaptacije* više se oslanja na traženje konvergencije jer se on temelji na institucionalnom izomorfizmu (oponašanju). Institucionalno se oponašanje odvija tijekom vremena i posredovano je preko institucionalne ovisnosti o prijednom putu.

Bez obzira na različitost utjecaja Europa nije uzrokovala divergenciju među zemljama članicama ili kandidatima. Ne postoje dokazi da se povećala varijacija u domaćim institucijama i politikama.

²⁰ Općenito, po definiciji, konvergencija znači smanjenje varijacija u relevantnim indikatorima (Marti i Simmons, 1998).

Jedno od najznačajnijih istraživačkih pitanja komparativne politike jest i objašnjenje otpora promjenama te pitanje različitosti rezultata europskog utjecaja. Osobita se pažnja treba posvetiti razini za koju se istražuje konvergencija ili divergencija.

Treba nadalje naznačiti da konvergencija, koja bi se mjerila, ne mora biti uzrokovana samo s europske razine (Schneider, 2001). EU nije uvijek jedina "snaga" koja djeluje na domaće politike, procese i institucije u smjeru promjena. Globalizacija je svakako jedan od takvih konkurentskih procesa. Teško je izračunati neto učinak same europeizacije i odvojiti je od drugih izvora domaćih promjena (Anderson, 2002). No ipak, iskazani teorijski koncepti europeizacije u ovom radu te ponuđeni istraživački pristupi mogu bitno ojačati analitičke instrumente za komparativna i druga istraživanja u domeni europskih integracija.

4. ZAKLJUČAK

Europeizacija nacionalnih politika zemalja članica i kandidata Europske Unije, osobito zemalja iz istočnog proširenja (2004.), u posljednje vrijeme predstavlja značajno istraživačko područje, koje se i dalje širi. Ta se istraživanja dobro uklapaju u zajednički konceptualni okvir koji je zacrtan s teorijama racionalnog i sociologijskog institucionalizma u sklopu disciplina međunarodnih odnosa i komparativne politike. Taj teorijski okvir čini takva istraživanja visoko kompatibilnim s analizom europeizacije, tj. utjecaja EU-a na zemlje članice i pristupnice koje dijele jednu zajedničku empirijsku karakteristiku: utjecaj EU-a različit je u odnosu na pojedine zemlje i u odnosu na pojedine politike.

Ovim je radom učinjen pokušaj da se iznese sustavni pregled povijesnog i teorijskog razvoja koncepta europeizacije, s ciljem primjene tih raznih spoznaja na teorijskom, empirijskom i metodološkom istraživačkom planu.

Na ovom se teorijskom konceptu može istraživati i područje društvenih i političkih promjena koje se (ne) događaju u Hrvatskoj na njezinu putu za punopravno članstvo u Europskoj Uniji, a koje je u nas izrazito deficitarno znanstveno-istraživačkim radovima.

LITERATURA

- Bieling, H.-J., Lerch, M. (ur.) (2005) *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Börzel, T. A. (2000) *Improving Compliance Through Domestic Mobilisation? New Instruments and the Effectiveness of Implementation in Spain*. Manchester: Manchester University Press.
- Börzel, T. A. (2001) Non-compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact. *Journal of European Public Policy* 8: 803-824.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000) *When Europe Hits Home; Europeanization and Domestic Change*. www.eiop.or.at/eiop/texte
- Börzel, T. A., Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, u: Featherstone i Radaelli (ur.): *The Politics of Europeanization*, Oxford.
- Caporaso, J., Cowles, G., Risse, T. (2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, New York: Cornell University Press.
- Checkel, J. (2001) *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, International Organization 55.
- DiMaggio, P., Powell, W. (ur.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: CUP.
- Héritier, A. i ost. (ur.) (2001) *Differential Europe. New Opportunities and Restrictions for Member-States Policies*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Holzinger, Knill, Peters i ost. (2005) *Die Europäische Union – Theorien und Analysekonzepte*. Schöningh: UTB.
- Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (ur.) (2003) *Europäische Integration*, 2. izd. Opladen: Leske + Budrich, str. 449-478.
- Katenhusen, I., Lamping, W. (ur.) (2003) *Demokratien in Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Knill, C. (2001) *The Europeanization of National Administrations: Pattern of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: CUP.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999) *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. www.eiop.or.at/eiop/texte

- Knill, C., Lehmkuhl, D. (2002) The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research* 41: 255-280.
- Knill, C., Lenschow, A. (1998) Coping with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany. *Journal of European Public Policy* 5: 595-614.
- Kohler-Koch, B., Conzelmann, T., Knodt, M. (2004) *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Landrecht, R. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32.
- Radaelli, C. M. (2000) *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes*. www.eiop.at/eiop
- Radaelli, C. M. (2004) *Solution or problem?* www.eiop.at/eiop/texte
- Sedelmeier, U. (2006) *Europeanisation in new member and candidate states*. www.livingreviews.org/lreg-2006-3
- Treib, O. (2006) *Implementing and complying with EU governance outputs*. www.europeangovernance.livingreviews.org

Europeanisation of National Policies: the Concept and the Research Approach

SUMMARY The relationship between the European Union and the national state, in a theoretical explanation of the integration process, can be viewed from a bottom-up and a top-down perspective. The first perspective explains the process and direction of the institutional development, that is, the integration itself, while the second perspective looks at the changes in national states caused by the influence of European institutions, political processes and specific policies, i.e., the issue of Europeanisation. In the study of various cases of changes at the level of national states under the influence of Europeanisation, the neoinstitutionalist approach proves to be very adequate, especially in its derivative as historical institutionalism. It most adequately captures the whole complexity of the relationships between structures, actors and the historical context in the integration process, and enables an assessment and explanation of their individual contribution to effectuated (non)changes. Theoretical conceptualisation of adaptation pressure, as an explanatory mechanism for the direction and scope of changes at the national level, points to two logics of behaviour of actors and institutions: the rationalist logic of pursuing a goal in the process of redistribution of resources, and the sociological logic of consent through a process of learning and socialisation.

KEYWORDS Europeanisation, top-down perspective, adaptation pressure, neoinstitutionalist approach, historical institutionalism

EUROPEIZACIJA I IMPLEMENTACIJA U SLOVENIJI, ČEŠKOJ REPUBLICI, MAĐARSKOJ I POLJSKOJ

Lars Johannsen

*Sveučilište u Aarhusu,
Odjel za političku znanost*

Prethodno priopćenje

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak U članku se razmatra pitanje implementacijskog kapaciteta javnih uprava u četiri zemlje Srednje Europe: Sloveniji, Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj. Autor polazi od pretpostavke da poteškoće s implementacijom variraju u različitim sektorima, odnosno da proces tranzicije i europeizacije s jedne strane ima homogenizacijski učinak među različitim zemljama, dok s druge strane dovodi do visokog stupnja varijance među različitim sektorima, pri čemu odražava zadatke koji se dodjeljuju svakom tipu javne uprave. Ta se pretpostavka nastoji empirijski testirati, tako da se poteškoće s implementacijom tretiraju kao ovisna varijabla, uz razlikovanje dijela javne uprave koji ima proizvodne funkcije od onog dijela koji ima regulacijske zadatke. Jednak broj i tipovi poteškoća s implementacijom ukazuju na to da su one povezane s procesom tranzicije i europeizacije, a ne s nacionalnim ili sektorskim kontekstom. Rasprava se nastoji dopuniti analizom općih obrazaca doživljenih poteškoća s implementacijom.

Ključne riječi implementacija, europeizacija, javna uprava, kapacitet javne uprave, sektori javne uprave, Slovenija, Češka Republika, Mađarska, Poljska

1. Rekonstruiranje države: implementiranje tranzicije i europeizacija

Tranzicija u demokraciju, tržište i u nekim slučajevima čak i novoostvarena neovisnost zahtijevali su rekonstrukciju javne vlasti (Grzymala-Busse i Lu-

ong, 2002). Nakon prekida s komunističkim sustavima poticaja i politikama ljudskih resursa administrativni sustavi Srednje i Istočne Europe bili su slabi, te se pokazalo teškim upravljati novim ekonomskim i političkim sustavom koji je nastajao (Nunberg, 2000), možda ne toliko u pogledu makroekonomskih

politika koliko zbog slabe sposobnosti provođenja tih politika koje su bile izravno povezane s građanima ili su se implementirale politikama na mikro-razini (Ágh, 2001; Dunn, Staroňová i Pushkarev, 2006).

Uvjeti Europske Unije za članstvo, koji su utvrđeni u kopenhaškim kriterijima, i madridsko proširenje tih uvjeta naglašavali su upravljanje i administrativnu sposobnost. Studije nisu naglašavale samo poteškoće koje su povezane s prijenosom pravila, tj. izvanjsko upravljanje kojem je regija bila izložena (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004), nego i golem pritisak koji se vršio na nju u raspravama koje su povezane s izvršnim ili višerazinskim upravljanjem i odlučivanjem (Grabbe, 2001) ili administrativnom reformom (Ferry, 2003; Dimitrova, 2002; Nunberg, 2000). Ipak, prethodna su se istraživanja obično ograničavala ili na opće pojmove države ili na administrativne sposobnosti i upravljanje, dok je malo njih uopće ispitalo poteškoće s implementacijom, osim vrijednih uvida koji su dobiveni iz komparativnih studija slučajeva (Sloat, 2004; Mitsilegas, 2002), a najveći dio literature razmatra naknadne evaluacije poteškoća s implementacijom koje su tipične za ekonomsku reformu.

Proces europeizacije implementira europske zakone koji pridonose nagomilavanju poteškoća s implementacijom. To ne znači da je europeizacija oslabila sposobnosti država, nego da, kako su pokazali Johannsen i Nørgaard (2005), zemlje koje se približavaju članstvu u Europskoj Uniji imaju mnogo više poteškoća s implementacijom od zemalja koje će u doglednoj budućnosti vjerojatno ostati izvan Europske Unije. S obzirom na golem pritisak koji se

vrši na nove države članice i na mjeru izvanjskoga europskog upravljanja ipak imamo razloga smatrati da je proces europeizacije ujedno i proces homogenizacije u smislu da će se nove države članice, unatoč razlikama u načinu svojega oslobađanja, povijesnom naslijeđu i nacionalnom kontekstu, manje ili više suočiti s istom vrstom poteškoća s implementacijom. No postoji mnogo razloga da se smatra kako će poteškoće s implementacijom varirati u različitim sektorima, zapravo da proces tranzicije i europeizacije s jedne strane ima homogenizacijski učinak među različitim zemljama, dok s druge strane dovodi do visokog stupnja varijance među različitim sektorima, pri čemu odražava zadatke koji se dodjeljuju svakom tipu javne uprave.

To bi međutim valjalo empirijski testirati tako da se usporede sustavi pet zemalja predvodnica iste skupine, tj. Poljske, Mađarske, Češke Republike i Slovenije¹, da se poteškoće s implementacijom tretiraju kao ovisna varijabla te da se napravi razlika između onih javnih uprava koje imaju proizvodne funkcije i onih koje imaju regulacijske zadatke (Christensen, 1984; Johannsen i Nørgaard, 2005). U skladu s Millovom metodom slaganja (Landman, 2000) izmišljena su dva testa u kojima se poteškoće s implementacijom kompariraju u različitim političkim sustavima i različitim tipovima javnih uprava. Jednak broj i tipovi poteškoća s implementacijom ukazuju na to da su one povezane s procesom tranzicije

¹ Izvornih je pet koje su 1997. godine na popisu za članstvo u Europskoj Uniji Estonija, Poljska, Mađarska, Češka Republika i Slovenija. Da bi se smanjila greška u komparaciji, Estonija je isključena iz ove studije.

je i europeizacije, a ne s nacionalnim ili sektorskim kontekstom. Zaključak da se poteškoće umnožavaju ili da se u europeizaciji pojavljuju nove zapreke sam po sebi ne daje preporuke za vođenje javnih politika budućim kandidati- ma za članstvo u Europskoj Uniji, kao ni novim državama članicama, nego samo ističe kojih bi problema ti kandidati trebali biti svjesni. Dakle kako bi se dao značajniji savjet u vezi s oblikovanjem javnih politika, raspravu ćemo dopuniti analizom općih obrazaca doživljenih poteškoća s implementacijom, ukazujući na to da one obično dolaze u “snopovima”.

Na osnovi jednog istraživanja provedenog među sadašnjim i bivšim vladinim ministrima² cilj je i pridonijeti raspravi o preporukama za oblikovanje javnih politika. Prije nego što nastavimo analizu, ispitat ćemo koliko su ozbiljne zapreke u implementaciji.

2. Nemogućnost daljnjeg odbacivanja odgovornosti za jaz u implementaciji

U našim slučajevima možemo razlikovati nekoliko naslijeđa javne uprave. Prvo, Poljsku, Mađarsku i Češku Republiku s naslijeđem hijerarhijskoga birokratskog poretka koji se temelji na načelu “vlasti i kontrole”, koji je podređen političkim interesima režima i koji karakterizira nedostatak jamstava za državne službenike, što rezultira kulturom “odbacivanja odgovornosti”, gdje se energija i resursi troše na bijeg od

² To je istraživanje provedeno uz potporu Danskoga vijeća za društveno-znanstvena istraživanja i Istraživačkog fonda Sveučilišta u Aarhusu. Više informacija o tom istraživanju može se dobiti na www.demstar.dk ili od autora.

odgovornosti (Nørgaard i Johannsen, 1999; Pedersen i Johannsen, 2004). Drugo, sa svojim jugoslavenskim naslijeđem profesionalne i nepristrane javne uprave Slovenija je izbjegla velik dio politizacije javne uprave, koja obilježava mnoge druge države bivše Jugoslavije (Rabrenović i Verheijen, 2005; Ploštajner, 2004). Benevolentno slovensko naslijeđe nije međutim spriječilo provođenje određenih reformi kojima je cilj riješiti neka od pitanja koja su obilježavala bivše sovjetske satelite. Primjerice, slovenski Zakon o javnoj upravi, koji je stupio na snagu 2003. godine, uspostavlja razliku između politički imenovanih i javnih (profesionalnih) dužnosnika, stvarajući okvir za profesionalnu i nepristranu javnu upravu. Slično tome Ured javne uprave u Poljskoj pokrenuo je inicijativu “uslužne uprave”. U Češkoj je Republici 1998. godine provedena reforma Ministarstva javne uprave, a u Mađarskoj je reforma uprave obuhvaćena vladinim programom od 2004. do 2006. godine. Dakle sve su nove države članice razvile programe reforme javne uprave, a na sličan se način taj proces odvija i u državama kandidatima u Jugoistočnoj Europi (Boromisa, 2004; Vidačak, 2004).

Služeći se različitim sredstvima, te su četiri zemlje pokušale prekinuti sa starim naslijeđem i modernizirati svoju javnu upravu prilagođujući je demokraciji i tržištu. Očito je i da su se mnoge od tih reformi više bavile unutrašnjim sustavima koji razjašnjavaju odgovornosti, sustave plaće i unapređivanja, financijski nadzor i koordinaciju golemog zadatka harmonizacije sa zakonima Europske Unije nego stvarnim postupcima implementacije (Staroňová, 2006; Dunn, Staroňová i Pushkarev, 2006).

Ipak, te su reforme javne uprave nužne i ministri su, barem na papiru, prihvatili postavku o tome da je vladina obveza da izražava potporu načelu odgovornosti. Tako 9 od 10 ministara tvrdi da preuzimaju osobnu odgovornost za politiku i neuspjehe implementacije (tablica 1).

Zbog prihvaćanja političke odgovornosti za neuspjehe implementacije ministri bi trebali biti više zainteresirani za teoriju i praksu implementacije. To mora biti tako jer se prosječno oko 45 posto njih slaže da su državni službenici bili bolji u implementaciji pod komunizmom (tablica 2). U Poljskoj i

Mađarskoj više od polovice ministara smatra da su komunistički dužnosnici bili učinkovitiji, dok, ugrubo, jedna trećina čeških i 40 posto slovenskih ministara zapaža gubitak sposobnosti implementiranja političkih odluka. Treba li uopće reći da ti odgovori ističu poteškoće koje su karakteristične za sistemsku tranziciju koja obuhvaća i stvaranje tržišta i demokratizaciju. Nekoliko je ministara dragovoljno dalo dodatna objašnjenja gubitka sposobnosti implementacije. Neki ukazuju na nedostatak umijeća, no većina, osobito u Mađarskoj, koja potiče raspravu o “odljevu mozgova” (Rice, 1992), iskreno izjavlju-

Tablica 1. Odgovornost prestaje ovdje: ministri koji preuzimaju osobnu odgovornost za poteškoće s javnim politikama i neuspjesima implementacije

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Prosjek
Da	97.1	100.0	87.5	83.7	91.2
Ne	2.9		12.5	16.3	8.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	35	33	48	43	159

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

Tablica 2. Državni službenici učinkovitiji u implementaciji pod komunizmom?

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Ukupno
Jako se slažem	22.9	26.5	8.0	17.0	17.5
Slažem se	34.3	29.4	32.0	19.1	28.3
Ne slažem se	28.6	17.6	36.0	21.3	26.5
Jako se ne slažem	5.7	5.9	14.0	19.1	12.0
Ne znam	8.6	20.6	10.0	23.4	15.7
Ukupno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Br.	35	34	50	47	166

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

Tablica 3. Broj problema s implementacijom. Distribucija u postotku; prosjek prema zemljama

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	100.0	Prosjek
Mađarska	6.3	6.3	9.4	21.9	28.1	12.5	9.4	6.3	0.0	100.0	3.7
Poljska	0.0	5.6	11.1	22.2	41.7	11.1	8.3	0.0	0.0	100.0	3.7
Češka R.	0.0	2.3	4.7	16.3	18.6	20.9	23.3	7.0	7.0	100.0	4.8
Slovenija	2.0	3.9	13.7	15.7	31.4	15.7	13.7	2.0	2.0	100.0	3.9
Ukupno	1.9	4.3	9.9	18.5	29.6	15.4	14.2	3.7	2.5	100.0	4.1

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja. Postoje značajne razlike u prosječnom broju problema s implementacijom u Češkoj Republici u usporedbi s Mađarskom i Poljskom (Scheffe post hoc test).

je da su najbolji otišli na bolje plaćene poslove u privatnom sektoru, u međunarodne organizacije ili rade dodatni posao kako bi povećali prihode.³ Oni, štoviše, ukazuju i na velik bijeg osoblja u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća, koji dokumentiraju Nunberg (2000) te Pedersen i Johannsen (2004).

Dodatna objašnjenja koja spominju ministri tiču se individualne motivacije državnih službenika da potpuno napuste službu i činjenice da onima koji su ih zamijenili nedostaju neophodna umijeća i/ili iskustvo. Na apstraktnijoj razini ponudena se dodatna objašnjenja mogu sistematizirati prema broju i tipu problema s implementacijom koji se pojavljuju u svakoj zemlji.

³ Drugo moguće objašnjenje za navedene razlike među zemljama povezano je s odlaskom ministara i drugog osoblja nakon promjene režima. Pedersen i Johannsen (2004) otkrili su da se razlike između baltičkih zemalja i Poljske mogu dobro objasniti "naslijeđem" državnih službenika iz komunističkog doba koji su naviknuti na visok stupanj "vlasti i kontrole".

3. Homogeniziranje europeizacije: mnoštvo poteškoća

Evaluacija problema s implementacijom temelji se na pitanju koje je postavljeno u istraživanju DEMSTAR-a o tome jesu li ministri naišli na jednu ili na više od osam poznatih poteškoća s implementacijom javnih politika (Hogwood i Gunn, 1984).

S obzirom na to da gotovo svi ministri tvrde kako preuzimaju osobnu odgovornost, neki ministri moraju imati više od maksimalnog broja bodova. Tablica 3 prikazuje distribuciju i prosječan broj problema s implementacijom koji su se pojavili u svakoj zemlji. Brz pogled otkriva da četiri zemlje doista imaju više problema jer ministri prosječno izvješćuju o tome da su naišli na više od četiri problema s implementacijom. Nadalje, gotovo se čini da su neki ministri bili van sebe jer su u više od petine izvješća naišli na više od šest poteškoća. Manje od dva posto nije naišlo ni na kakve poteškoće. S obzirom na pojedinačne zemlje ta prva, gruba komparacija pokazuje neke uočljive razlike. Prvo, češki se ministri znatno razlikuju od svojih mađarskih i poljskih

kolega po tome što izvješćuju o više poteškoća. Drugo, gotovo 60 posto čeških ministara izvješćuje da je naišlo na pet ili više poteškoća, u usporedbi s 32,4, 28,2 i 19,4 posto ministara u Sloveniji, Mađarskoj, odnosno Poljskoj.

Uspoređujući frekvencije poteškoća u tablici 4, čini se da one općenito slijede isti trend. Tako su, unatoč određenim varijacijama, problemi gotovo jednako poredani, što ukazuje, kako smo naveli u uvodu, na to da tranzicija i proces europeizacije vrše veći pritisak od nacionalnog konteksta.

Ne čudi što su na vrhu popisa neadekvatni resursi. Devet od deset ministara ističe neadekvatne resurse kao razlog neuspjeha politike. Osim što je ovdje riječ o automatskoj reakciji, takve izjave ukazuju i na javni sektor kao sektor ograničenih resursa, jer ekonomija ne samo da mora nastaviti rast nego mora ponovno izgraditi svoju ekstraktivnu sposobnost u situaciji dok se mijenjaju izvori prihoda (Pedersen i Johannsen, 2004).

Nedostatak koordinacije i informacija druga je najčešće spominjana poteškoća, koju slijede nedostatak nadzora i evaluacije institucija i aktivnosti. To zacijelo ne čudi s obzirom na to da je slomljen stari sustav vlasti i kontrole, pa su se u sustavu morali naći novi načini koordiniranja aktivnosti s više javnih aktera; tj. javne usluge i politika postajale su sve više višerazinska igra, te je u tržišnoj ekonomiji u pružanje javnih usluga ili oblikovanje javnih politika često uključeno nekoliko institucija i organizacija. Nadalje, neučinkovit nadzor i evaluacija mogu se povezati i s promjenama ekonomskih i političkih uvjeta s obzirom na to da oni zahtijevaju nove politike, za čije učenje treba vremena. U tom pogledu, s obzirom na sustavne promjene koje su iz temelja promijenile način na koji vlada regulira ekonomiju, još više čudi što se kao zapreka češće ne spominje loš dizajn politika. Možda je to stoga, kako ćemo raspraviti u nastavku, što u samo nekim tipovima javne uprave nema valjane

Tablica 4. Poteškoće s implementacijom. Postotak onih koji su odgovorili da su naišli na zapreke

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka R.	Pros.
Neadekvatni resursi	90.6	88.9	88.2	89.8	89.3
Nedostatak razumijevanja i suglasnosti o ciljevima uključenih dužnosnika	28.1	19.4	37.3	54.2	36.5
Loš dizajn politika	34.4	30.6	41.2	52.2	40.6
Nedostatak koordinacije i informacija	56.3	66.7	62.7	79.2	67.1
Nedostatak nadzora i evaluacije	50.0	55.6	43.1	58.3	51.5
Nedostatno specificirani zadaci	15.6	25.0	39.2	46.9	33.9
Upletanje u program izvana	40.6	33.3	47.1	35.4	39.5
Nedostatna motivacija osoblja	50.0	47.2	35.3	58.3	47.3

Napomena: prosjek za sve zemlje nije ponderiran veličinom uzorka zemalja.

teorije na kojoj se temelji uzročni odnos između sredstava i ciljeva politike.

Spomenute zapreke ukazuju na to da je potrebna dodatna reforma javne uprave, osobito s obzirom na koordinaciju i evaluaciju te na činjenicu da politici moraju uzeti u obzir razvoj ljudskih resursa i kadrovsku politiku. Kada gotovo polovica ispitanih, koja se kreće od 35,3 posto u Sloveniji do 58,3 posto u Češkoj Republici, smatra da je nedostatna motivacija osoblja zapreka, preporučuje se da se analizira kako se ta situacija može popraviti. Motivacija zacijelo nije samo rezultat utjecaja plaća, nego i fizičke i društvene okoline, uključujući i mogućnosti i pristup kontinuiranoj edukaciji, što je također vjerojatno značajan faktor.

Kad usporedimo te četiri zemlje, nalazimo dokaz učinka homogenizacije. Češka se Republika donekle razlikuje od ostalih zemalja s obzirom na broj poteškoća na koje se nailazi, no kada usporedimo tipove poteškoća na koje se nailazi, poredak je gotovo istovjetan u svim zemljama. Sada prelazimo na različite administrativne sektore kako bismo vidjeli gdje dolazi do europeizacije.

4. Proizvođenje europeizacije: koordinatorima je koordinacija teška

Tipologiju kojom se razlikuju različiti tipovi javnih uprava razvio je Christensen (1984), koji u svojim kriterijima razlikuje uprave s proizvodnim funkcijama i one s regulacijskim funkcijama. Pokušavajući prilagoditi tu tipologiju postkomunističkom kontekstu, Johannsen i Nørgaard (2005) dodatno razlikuju opće sektore i unutrašnje regulacijske funkcije, te dobivaju četiri

različita tipa javne uprave.⁴ Prvo, ministarstva s općim regulacijskim zadacima, kao što su ministarstvo pravosuđa, financija ili okoliša. Drugo, ministarstva zadužena za sektorsku regulaciju, kao što su ministarstvo poljoprivrede, industrije i trgovine. Treće, ministarstva ili vladine agencije kao što su premijerov ured, ministarstvo financija i ministarstvo vanjskih poslova, koja imaju unutrašnje regulacijske funkcije. Četvrti su tip ministarstva koja pružaju usluge, kao što su ministarstvo zdravlja, socijalne skrbi i obrazovanja.

Primijenimo li tu tipologiju na zapreke u implementaciji koje su navedene u tablici 5, očito je da se u ministarstvima koja su zadužena za unutrašnju koordinaciju i regulaciju u prosjeku pojavljuje više problema nego u ostala tri tipa. Obično ministri, kad se od njih zatraži da imenuju središnju agenciju i utvrde koje se ministarstvo miješa u rad drugih ministarstava, navode ministarstvo financija (Johannsen i Nørgaard, 2005). Imajući to u vidu, kao i golem zadatak pripreme za članstvo u Europskoj Uniji, što je zadatak koji obično koordiniraju premijerov ured i ministarstvo financija, broj poteškoća s implementacijom ne čudi. Možda više čudi to što se u ministarstvu poljoprivrede, trgovine i industrije u prosjeku pojavilo manje poteškoća s implementacijom. Moguće se objašnjenje može povezati s procesom europeizacije, gdje su ta ministarstva, u vrijeme istraživanja, još morala stvoriti europske regulacije.

⁴ Johannsen i Nørgaard (2005) kao zaseban tip izdvajaju i predsjedničke javne uprave. S obzirom na to da sve četiri zemlje koje se razmatraju imaju parlamentaran sustav, taj tip nije uključen u ovu analizu.

Ministri zaduženi za unutrašnju koordinaciju smatraju da imaju nedostatne resurse. Ipak, još uvijek postoji jaz u proizvodnim ministarstvima, gdje gotovo svi kao uzrok poteškoća s implementacijom navode neadekvatne resurse (tablica 6). To što se ministarstva zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi žale na resurse uopće ne čudi. Ne

samo da se potražnja za uslugama povećala nakon početnog kolapsa ekonomija, zbog kojeg su, primjerice, "isparile" uštedevine umirovljenika i pogoršali se zdravstveni uvjeti, nego je i zakržljalom sektoru zdravstvene skrbi bilo teško financirati svoje usluge, a u svim su se sektorima provele temeljite refor-

Tablica 5. Broj problema s implementacijom u postotku i prosjeku prema tipu javne uprave

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Ukupno	Pros.
Sektorske regulacijske f.	0.0	5.9	11.8	20.6	35.3	17.6	5.9	2.9	0.0	100.0	3.8
Proizvodne funkcije	2.5	7.5	2.5	17.5	32.5	17.5	15.0	5.0	0.0	100.0	4.1
Opće regulacijske f.	0.0	4.5	13.6	25.0	25.0	9.1	18.2	0.0	4.5	100.0	4.0
Koordinacija unutar vlade	4.5	0.0	11.4	11.4	27.3	18.2	15.9	6.8	4.5	100.0	4.4
Ukupno	1.9	4.3	9.9	18.5	29.6	15.4	14.2	3.7	2.5	100.0	4.1

Tablica 6. Poteškoće s implementacijom. Postotak onih koji su odgovorili da su naišli na zapreku

	Sektorske regulacijske funkcije	Proizvodne funkcije	Opće regulacijske funkcije	Koord. unutar vlade	Pros.
Neadekvatni resursi	92.1	95.0	91.1	80.0	89.3
Nedostatak razumijevanja i suglasnosti o ciljevima uključenih dužnosnika	29.7	40.0	35.6	40.0	36.5
Loš dizajn politika	31.4	45.0	35.6	48.9	40.6
Nedostatak koordinacije i informacija	54.1	70.0	71.1	71.1	67.1
Nedostatak nadzora i evaluacije	55.3	50.0	47.7	53.3	51.5
Nedostatno specificirani zadaci	28.9	32.5	26.7	46.7	33.9
Upletanje u program izvana	42.1	42.5	31.1	43.2	39.5
Nedostatna motivacija osoblja	44.7	32.5	54.5	55.6	47.3

me načina njihova financiranja (Müller, 2001; Davis, 2001).

Osim tih razlika na vrhu popisa nalazi se nedostatak informacija i koordinacije, pri čemu su jedina iznimka sektorska regulacijska ministarstva. Objašnjenje bi se moglo potražiti u tome što još nisu morala uvesti europsku regulativu, no vjerojatnije je riječ o već postojećim i snažnim interesnim organizacijama u tim područjima, gdje još postoje ustaljene tradicije korporativizma.

Proizvodne i koordinirajuće središnje javne uprave mnogo češće spominju loš dizajn politika nego one s općim ili sektorskim regulacijskim funkcijama. Donekle čudi što proizvodna ministarstva pate od lošeg dizajna politika, no to može biti rezultat promjene ekonomskog i političkog okoliša, zbog koje je teško pristupiti novim klijentima starim metodama, u kombinaciji s kontinuiranim reformama sustava plaćanja i organizacije uprave (razmatranje mirovinskih reformi može se, primjerice, naći u: Müller, 2001). Obratno, ministarstva zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi manje se žale na motivaciju osoblja. Razlog tomu može biti u tradiciji skrbi i unutarnjeg poziva, gdje se rezultati počinčeva rada, to jest tko su korisnici, mogu lakše utvrditi. Bez obzira na to zapažanje motivacija osoblja posvuda je problem. U središnjoj koordinirajućoj javnoj upravi povezana je s ekonomskim promjenama i s europeizacijom, dok se rješenja za ekonomske izazove traže.

Valja istaknuti da se koordinatori, mnogo češće od bilo kojeg drugog tipa javne uprave, žale na nedostatnu specificiranost zadataka. To može biti rezultat djelovanja hijerarhijske kulture u tim ministarstvima i ostatak stare kulture vlasti i kontrole. Nadalje, ti državni

službenici moraju nadgledati razmjerno detaljne zakone dok se nastavljaju pregovori o 32 poglavlja o primanju u članstvo. Da, svako poglavlje ima svoju skupinu pregovarača i savjetnika, no cjelokupnu odgovornost snose središnja koordinirajuća ministarstva; i možda taj proces po sebi doista zahtijeva posve specificirane zadatke.

Koordinatori se susreću s više poteškoća u implementaciji od bilo kojeg drugog tipa javne uprave, i koordinaciju smatraju teškom. No oni nisu jedini kojima je koordinacija teška. Analiza je otkrila više razlika među različitim tipovima javne uprave nego među različitim zemljama. Stoga nacionalni kontekst, način oslobađanja od staroga sustava i tradicije javne uprave mogu znatno varirati u različitim zemljama, no poteškoće određuje i proces institucionalizacije demokracije i tržište.

5. Sva zla dolaze u tri oblika

Dosad je analiza pokazala homogenizacijski učinak procesa tranzicije i europeizacije. Koji god bio njihov nacionalni kontekst, zemlje se suočavaju s vrlo sličnim problemima, pri čemu svaka uočava implementacijske jazove i probleme rasta dok javna uprava uvodi nove politike. Analiza je pokazala i još jedan oblik homogenizacijskog učinka: dok je europeizacija rezultirala diferencijacijom između različitih tipova javne uprave, pokazalo se i da, primjerice, ministarstva koja nadziru koordinaciju unutar vlade imaju mnogo toga zajedničkoga. Jedan se problem međutim rijetko pojavljuje sam. Već smo istaknuli da većina zemalja, kao i sektora, nailazi na ozbiljne poteškoće, no one su se dosad analizirale kao da su neovisne. Neke se poteškoće u implementaciji međutim mogu povezati, a ako se to

većanja učinkovitosti.⁸ Drugo, koordinacija i informacije (V39-4), zajedno s nadzorom i evaluacijom (V39-5) oblikuju zaseban bliski klaster kojem će se kasnije pridružiti par koji se sastoji od lošeg dizajna politika (V39-3) i nedostatno specificiranih zadataka (V39-6). Taj klaster ima logičkog smisla. On pokazuje ne samo da koordinacija ostaje jedan od najtežih problema nego i da nedostatak evaluacije i povratnih informacija rezultira mrtvim dizajnom politika te stoga i poteškoćama u dodjeljivanju pravih zadataka. Treće, drugi klaster, gdje nalazimo nisku motivaciju osoblja (V39-8) povezanu s nedostatkom razumijevanja i suglasnosti o ciljevima (V39-2), kojem se kasnije priključuje upletanje u programe izvana (V39-7), manje je pogodan za tumačenje. Jedno je moguće objašnjenje da osoblje gubi svoju predanost kad se ciljevi dovode u pitanje ili kad jednostavno nema misije ili svrhe. U takvim okolnostima upletanje izvana, i možda smanjivanje proračuna, može pridonijeti

gubitku morala i motivacije. Posljedica je toga da će reforme morati uravnotežiti koordinaciju i nadzor, tako što će, primjerice, omogućiti ministarstvu financija da upravlja proračunskim procesom, dok će državnim službenicima dodijeliti određeni stupanj autonomije.

Komparacija iznesena u ovom radu istaknula je zajedničke poteškoće s kojima su se suočile četiri zemlje Srednje i Istočne Europe. Iz toga proizlazi da se na sličan način mogu razviti mnoga rješenja. Kako svaka zemlja sama nastoji riješiti pitanja i pronaći rješenja, postaje jasnije da postoji velik i neiskorišten potencijal za učenje jednih od drugih. Novi bi kandidati za članstvo u Europskoj Uniji trebali obratiti pozornost na tu činjenicu. Program reforme koji rješava pitanje implementacije pojačava administrativni kapacitet javne uprave, no učeći od drugih zemalja, mogu se pronaći prečaci. Na kraju krajeva, nema potrebe za izmišljanjem toplih vode.

S engleskoga preveo

Davor Stipetić

⁸ Radi jasnoće u dendrogramu prikazujemo samo podatke za Sloveniju. Analiza poljskih, mađarskih i čeških klastera odstupa od slovenskoga. Konkretno, pitanje resursa mnogo je više integralni dio obrasca u trima ostalim zemljama, što pokazuje da se nedostatak koordinacije i sustava evaluacije u tim zemljama također smatra pitanjem novca.

LITERATURA

- Ágh, Atilla, 2001: 'Understanding Politics in Hungary'. *Demstar Research Reports*, br. 2. Aarhus: University of Aarhus, Dept. of Political Science, www.demstar.dk
- Boromisai, Ana-Maria, 2004: 'The readiness of the Public Administration for European Union Accession', u: Katarina Ott (ur.) *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*, Zagreb: Institute of Public Finance, 167-200.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, 1984: *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Davis, Christopher, 2001: 'Reforms And Performance of the Medical Systems in the Transition States of the Former Soviet Union and Eastern Europe', *International Social Security Review*, svezak 54, broj 2&3, 7-56.
- Dimitrova, Antoaneta, 2002: 'Enlarge-ment, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement', *West European Politics*, sv. 25, br. 4, 171-190.
- Dunn, William N., Katarina Staroňová i Sergei Pushkarev, 2006: 'Implementation – the Missing Link', u: Dunn, Staroňová i Pushkarev (ur.) *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee, 13-25.
- Ferry, Martin, 2003: 'The EU and Recent Regional Reform in Poland', *Europe-Asia Studies*, sv. 55, br. 7, 1097-1116.
- Grzymala-Busse, Anna i Pauline Jones Luong, 2002: 'Reconceptualizing the State: Lessons from Post-communism', *Political Theory*, sv. 30, br. 4, 529-554.
- Grabbe, Heather, 2001: 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and diversity', *Journal of European Public Policy*, sv. 8, br. 6, 1013-1031.
- Hogwood, Brian W. i Lewis A. Gunn, 1984: *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Johannsen, Lars & Ole Nørgaard, 2005: 'Policy-making in Central and Eastern Europe: A cross-sectional sector perspective', u: Jenei György, Alexei Barabashev i Frits van den Berg (ur.) *Institutional Requirements and the Problem Solving of the public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*, Bratislava: NISPAcee, 27-48.
- Landman, Todd, 2000: *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Routledge.
- Mitsilegas, Valsamis, 2002: 'The implementation of the EU *acquis* on illegal immigration by the candidate countries of Central and Eastern Europe: challenges and contradictions', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, sv. 28, br. 4, 665-682.
- Müller, Katharina, 2001: 'The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe', *International Social Security Review*, svezak 54, broj 2-3, 57-79.
- Nunberg, Barbara, 2000: 'Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe'. *World Bank Technical Paper*, br. 466; The World Bank, Washington D. C.

- Nørgaard, Ole i Lars Johannsen; s Mette Skak i Rene H. Sørensenom, 1999: *The Baltic States after Independence*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pedersen, Karin Hilmer i Lars Johannsen, 2004: 'The Real challenge for Change. Public Administration in New EU Member States', *WeltTrends*, 43 (ljetno), 12. god., 93-105.
- Ploštajner, Zlata, 2004: 'Slovenian Public Administration: Continuation of Reform', *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Zagreb: Friedrich-Ebert Stiftung Kroatien, 49-57.
- Rabrenović, Aleksandra i Tony Verheijen, 2005: 'Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?', preuzeto iz: www1.worldbank.org/publicsector/PoliticiansCSYugoslav.doc
- Rice, Eric M., 1992: 'Public Administration in Post-Socialist Eastern Europe', *Public administration Review*, sv. 52, br. 2 (ožujak-travanj 1992), 116-124.
- Schimmelfennig, Frank i Ulrich Sedelmeier, 2004: 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy*, sv. 11, br. 4, 661-679.
- Sloat, Amanda, 2004: 'Legislating for Equality: The Implementation of the EU Equality *Acquis* in Central and Eastern Europe', *NYU School of Law: Jean Monnet Working Paper*, 08/04, 87.
- Staroňová, Katarina, 2006: 'The Characteristics of Public Administration Reform in Transition Countries vis a vis Implementation Capacity', u: Dunn, Staroňová i Pushkarev (ur.) *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee, 29-40.
- Vidačak, Igor, 2004: 'Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy', *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Zagreb: Friedrich-Ebert Stiftung Kroatien, 81-88.

Europeanisation and Implementation in Slovenia, the Czech Republic, Hungary and Poland

SUMMARY The paper is dealing with the implementation capacity of public administration in four Central European countries: Slovenia, Czech Republic, Hungary and Poland. The author's point of departure is that implementation difficulties vary between sectors, i.e., that the process of transition and Europeanization on the one hand has a homogenizing effect between the countries, while on the other it generates a high level of variance across sectors, reflecting the tasks assigned to each type of administration. An empirical test of this hypothesis is attempted: implementation difficulties are treated as the dependent variable and distinction is made between the administrations that have production functions and the ones that have regulatory tasks. The discussion is supplemented with an analysis of the general patterns of experienced implementation difficulties.

KEYWORDS implementation, Europeanization, public administration, administrative capacity, public administration sectors, Slovenia, Czech Republic, Hungary, Poland

EUROPSKI OKVIR ZA NACIONALNE OBRAZOVNE POLITIKE

Tihomir Žiljak

*Pučko otvoreno učilište,
Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2007.

Sažetak Autor u članku analizira Europski kvalifikacijski okvir kao važan komunikacijski i regulatorni instrument usklađivanja obrazovnih politika, te odnos hrvatske obrazovne politike prema ovoj inicijativi. Autor ovaj proces smješta unutar Lisabonske strategije s posebnim naglaskom na policy prostor, proces i glavne aktere. Pri tome polazi od različitih određenja europeizacije i važnosti policy mreža. Uvođenje Europskog kvalifikacijskog okvira analizira kao dio procesa europeizacije nacionalne obrazovne politike. Na kraju daje prikaz osnovnih obilježja kvalifikacijskog okvira i osnovna obilježja hrvatske obrazovne politike koja se očituju tijekom provedbe ove inicijative.

Ključne riječi Europski kvalifikacijski okvir, obrazovna politika, europeizacija, epistemička zajednica

Uvod

U ovom radu prikazat ću zašto je i s kojim argumentima obrazovanje postalo važno europsko pitanje, kako je tekao proces definiranja Europskoga kvalifikacijskog okvira (EKO) kao važnog komunikacijskog i regulatornog instrumenta usklađivanja obrazovnih politika te na kraju kako hrvatska obrazovna politika odgovara na tu inicijativu. Dakle prikazat ću jedan dio inicijalne faze povezivanja obrazovnih politika u Europi.

Započet ću s opisom širega političkog konteksta određenog Lisabonskim procesom. Nakon toga opisat ću *policy* prostor, proces i glavne aktere.

Pritom ću se služiti analizama koje polaze od problematiziranja europeizacije i važnosti *policy* mreža. U nastavku ću pokazati sam sadržaj EKO-a. Na kraju ću analizirati kako koncept kvalifikacijskog okvira postaje dio hrvatske obrazovne politike.

Društvo znanja u Lisabonskom procesu

U dokumentima Europske komisije koji se odnose na obrazovanje i osposobljavanje do 2010. godine stoji konstatacija da je izrada EKO-a ključni prioritet Europske komisije (Commission, 2006). U kojem je kontekstu formuliran taj prioritet? U koji su politički proces smještene te obrazovne inicijative?

Važan problem na koji Europska unija želi odgovoriti jest kompetitivnost, tj. konkurentnost europskoga gospodarstva. Lisabonski proces, koji je započeo 2000. godine, ponuđen je kao odgovor na taj izazov. Europska unija nema zajedničku obrazovnu politiku i tijekom njezina razvoja teško se probijalo navođenje te politike u zajedničkim dokumentima. Izuzetak je strukovno obrazovanje i osposobljavanje. Člancima 126 i 127 Ugovora iz Maastrichta 1992. godine dovršen je inicijalni proces izgradnje pravnih osnova za uvođenje nacionalnih obrazovnih politika u sustav Europske unije. Nacionalne obrazovne politike i dalje su samostalne, ali se stvaraju pravne pretpostavke za zajedničku europsku potporu i koordinaciju djelovanja. Tijekom 90-ih godina jačala su nastojanja za osnaživanjem europskih aktivnosti u smjeru zajedničkog cilja: cjeloživotnog učenja. Lisabonska agenda nakon 2000. godine treba pomoći prijelazu s retorike prema implementaciji usklađenosti nacionalnih obrazovnih politika (Pépin, 2007: 127).

Ključni je termin tog procesa *društvo znanja*, koje najbolje oslikava potrebu za stalnim učenjem kako bi se održala gospodarska konkurentnost i osobni uspjeh svakoga građanina. Lisabonskim zaključcima postavljene su glavne zadaće europskih obrazovnih sustava: bolja (cjeloživotna) participacija u obrazovanju, veća ulaganja u obrazovanje, razvoj lokalnih centara za učenje, unapređenje novih temeljnih vještina i povećavanje transparentnosti kvalifikacija (Council, 2000: 8-10). Osnovni ciljevi usmjereni su na kompetitivnost gospodarstva i socijalnu koheziju, a za njihovo ostvarivanje važno je ulaganje u ljudski i socijalni kapital (Wößmann i

Schütz, 2006). Obrazovna dimenzija Lisabonskog procesa naročito je ojačala nakon Kokove evaluacije početnih rezultata i revizije ciljeva (Kok, 2004). Postavljeni su revidirani ciljevi, osnaženo je ulaganje u ljudski kapital (razvijanje cjeloživotnog učenja) i veće mogućnosti zapošljavanja (Europska komisija, 2006: 80).

Investiranje u ljudski kapital treba pomoći ekonomskom razvoju na dva načina. Prvo, ono dovodi do obrazovanja populacije, djeluje kao stvaratelj većeg broja znanstvenika i inovatora koji razvijaju nove tehnologije ili osiguravaju pouzdanu primjenu profitabilnih inovacija. Drugo, obrazovanje utječe na ekonomski rast širenjem bazičnog obrazovanja (osnovne pismenosti) koje omogućuje razumijevanje, uporabu te prijenos informacija. Društvo znanja trebalo bi odgovoriti europskim političkim izazovima koji se nalaze u promijenjenoj prirodi rada (za radnike i menadžere), demografskim promjenama (kao posljedicama starenja stanovništva i migracija), borbi za jednake mogućnosti i protiv isključenosti pojedinih skupina građana te u proširenju Europske unije novim članicama. Obrazovanje mora postati kvalitetnije i efikasnije, a transfer znanja djelotvorniji (Council, 2002).

U takvu okruženju promjene su stalne, a radna mjesta privremena. Radnici su u stalnom rizičnom području socijalne isključenosti (Beck, 2004: 147). Dugotrajna nezaposlenost važan je potencijalni generator isključenosti. Država svojim mjerama obrazovne politike nastoji privremenu nezaposlenost povezati s obrazovnim aktivnostima kako bi građani koji trenutno nemaju tražena znanja ponovno ušli na tržište rada. Dva su osnovna načina u strate-

giji fleksibilizacije. Prvi se odnosi na stalno obrazovanje radnika kako bi oni mogli odgovoriti novim, promjenjivim radnim zadaćama. Drugi se zasniva na smanjivanju troškova rada, dovođenju radne snage izvana te privremenom i povremenom zapošljavanju (Carnoy, 1999: 34-35). Prilagodljivost pojedinca znači zapošljivost, a glavno ponuđeno oruđe jest cjeloživotno učenje kako bi se zadržalo postojeće i lakše našlo novo radno mjesto. Tradicionalni oblik rada zasnovan na stalnoj zaposlenosti, jasno određenim zadacima zanimanja i doživotnom obrascu karijere polako nestaje. Sadašnji tehnološki trendovi potiču sve oblike fleksibilnosti novim ugovornim i organizacijskim uvjetima rada. Castells zaključuje da ta preobrazba unosi krizu u društvo te povećava rizike za pojedinca (Castells, 2000: 296-301).

Današnji europski odgovor tim izazovima definiran je Lisabonskim procesom, koji želi Europu izgraditi kao konkurentan gospodarski prostor koji će moći odgovoriti izazovima Japana i Sjedinjenih Američkih Država. Glavni potencijal vidi se u znanju koje bi radnici trebali steći različitim oblicima obrazovanja tijekom cijeloga života, čime osiguravaju svoj opstanak (Hasketh, 2003: 6). U takvu okruženju društva znanja, u kojem nije važno samo redovno obrazovanje i školovanje, nego je potrebno vrednovati informalno i neformalno stečena znanja razvijaju se nacionalni kvalifikacijski okviri kao sustavi reguliranja i olakšavanja komuniciranja u području stečenih kvalifikacija. Nacionalni kvalifikacijski okvir jest instrument za uspostavu sustava kvalifikacija stečenih u određenoj zemlji, kojim se daju osnove za jasnoću, pristupanje, prodornost, stjecanje i kvalitetu kvalifika-

cija, što treba koristiti osobnim i društvenim potrebama.

Kvalifikacijski okvir postao je globalni obrazovni fenomen, koji se iz Engleske, Škotske i Walesa najbrže proširio na Australiju, Novi Zeland, Južnu Afriku (Young, 2003: 224). Jedan od važnih razloga zašto se kvalifikacijski sustavi razvijaju prije u tim sustavima nego npr. u Njemačkoj ili Francuskoj jest u tome što su oni primarno usmjereni na ishode učenja definirane nacionalnim obrazovnim standardima, a ne toliko na institucionalne procedure samoga obrazovnog procesa. Uvođenje kvalifikacijskog okvira i u tim europskim zemljama pokazalo je da kvalifikacijski okvir utemeljen na ishodima učenja potiskuje važnost organizacijskih oblika institucija u kojima se provodi (Bouder, 2003: 348), a težište prebacuje na dokazane (bez obzira na to kako stečene) kompetencije potrebne za tržište rada. Taj su okvir neke europske države već izradile (Engleska, Škotska, Irska, Francuska), neke nemaju namjeru da ga izrade (Finska) ili su slabo zainteresirane za to (Italija), neke su započele studiozan pristup (Njemačka), a zemlje kandidati ili nove članice Europske unije pokazuju najveći entuzijazam u primjeni predloženih zajedničkih okvira (Coles, 2006).

Policy prostor, proces i akteri obrazovnih promjena

Predloženi EKO zamišljen je kao metaokvir koji će omogućiti usporedbu nacionalnih kvalifikacija, prijenos, transparentnost i priznavanje kvalifikacija. Bit će prepoznatljivo što stoji iza pojedine kvalifikacije i povećat će se pokretljivost učenika i radnika na jedinstvenome gospodarskom prostoru (Council, 2004: 29).

Konkurentnost europskoga gospodarskog prostora utemeljena na znanju kao glavnom resursu pretpostavlja zajednički prostor za transfer znanja. Iako još nije formulirana jedinstvena obrazovna politika, ipak je na djelu proces povezivanja nacionalnih politika u europskome obrazovnom prostoru. Prostor *policy* procesa jest dakle europski obrazovni prostor. Njegovo je prvo obilježje *nestabilno okruženje* jer nema institucionalizirane zajedničke obrazovne politike, dogovaranje nacionalnih predstavnika nije uvijek uspješno, neka pitanja akteri ne mogu riješiti na svojoj razini odgovornosti (npr. priznavanje kvalifikacija na zajedničkom tržištu). Kao drugo obilježje valja spomenuti *više razina* na kojima se stvaraju obrazovne politike: europska, nacionalna, regionalna, lokalna razina. Treće su obilježje *promjenjivi okviri* jer proces uključuje države članice, a u nekim aktivnostima i kandidatkinje.

Na djelu je dakle *rekonfiguracija policy prostora*, što znači da se ne pokreću samo one inicijative koje pokrivaju cijeli prostor Europske unije, nego se razvijaju i specifični programi za umrežene gradove, bliske regije, međudržavne projekte i sl. (Lawn i Lingard, 2002: 305).

Uvođenje EKO-a može se analizirati kao element svojevrsne *europaizacije* u europskome obrazovnom prostoru. Europaizacija je fenomen koji je u prošlih petnaest godina predmet brojnih pristupa, tipologija i definiranja (Olsen, 2002; Lenshow, 2006; Grubiša, 2006).

U nedostatku jedinstvenog razumijevanja tog fenomena služit ću se onim dijelovima definicija, analiza i opisa koji pokazuju kako se stvaraju nadnacionalne institucije, kako se prožimaju posebne nacionalne politike i zajednič-

ka europska načela te, posebno, pod kojim se pretpostavkama i na koji način događaju promjene u specifičnim nacionalnim politikama.

Za ovaj su rad interesantna zajednička europska načela pomoću kojih politička dinamika EU-a postaje dio organizacijske logike politike na nacionalnoj razini. Pristup koji je razvio Ladrech govori o europaizaciji kao svojevrsnom inkrementalnom procesu koji uz organizacijsku adaptaciju, učenje i promjene omogućuje da politička dinamika Europske unije utječe na smjer i oblike nacionalnih politika (Ladrech, 2001: 3).

Zajednička europska politika nije moguća bez prožimanja s javnim politikama na nacionalnoj razini, što detaljno analiziraju Börzel i Risse (2000: 12). Promjene koje se događaju na području domaćih javnih politika sve su više podvrgnute europskom kreiranju javnih politika, tj. adaptacijskom pritisku koji zahtijeva odgovarajuće posredničke čimbenike i promjenu domaće politike.

Radaelli i Bulmer naglašavaju horizontalni transfer, konstrukciju, difuziju te institucionalizaciju pravila, procedura vezanih uz način rada, zajedničkih vjerovanja koja su prvo definirana u odlukama EU-a pa ugrađena u logiku domaćeg diskursa, identiteta i javnih politika (Bulmer i Radaelli, 2004).

Europska inicijativa ogleda se u stvaranju institucija, ali i u zajedničkim temeljnim vrijednostima, načinu života te političkim prioritetima. Europskoj uniji treba obrazovna potpora za razvijanje osjećaja pripadnosti i stvaranje emocionalne identifikacije među građanima Unije. Olsen upravo u tome vidi potencijale obrazovnih politika (Olsen, 2002: 13).

Za EKO su važne promjene u nacionalnim politikama, *udomljavanje* europskih načela. Adaptivni proces Olsen analizira kroz iskustveno učenje i kompetitivnu selekciju (Olsen, 2002). Učenje na vlastitom iskustvu sadržava sagledavanje rezultata ili djelovanja u domaćem okruženju i prilagođavanje specifičnom okruženju, pri čemu se mogu ili ignorirati ili respektirati domaće institucije te razvijati specifične forme djelovanja. Selekcija zahtijeva od organizacija i aktera da razvijaju svoje prednosti i poboljšavaju učinke kako bi preživjeli u kompetitivnom okruženju. U iskustvenom učenju institucije se mijenjaju na temelju iskustava i interpretacije promjena. Uspješne se institucije razvijaju, a neuspješne se izbjegavaju. Korisno iskustvo širi se i primjenjuje. Kod kompetitivne selekcije na nužne promjene reaguju institucije i akteri koji su već izgrađeni, pa njihovo preživljavanje i rast ovisi o tome koliko su uspješni. Samo najuspješniji preživljavaju, ostali nestaju.

Radaelli domaće promjene sagledava kao rezultat dvaju različitih impulsa – pritiska i potencijalne upotrebljivosti. Za njega europeizacija nije uvijek konvergentan proces, nego je moguće divergentnu provedbu shvatiti kao dio specifičnog oblika provođenja zajedničkih nastojanja (Radaelli, 2000: 6). O istoj temi Andy Green piše da procesi ne teku uvijek paralelno, pa smo u obrazovanju svjedoci specifičnih kretanja u kojima dolazi do konvergentnosti načela i ciljeva obrazovnih politika i divergentnosti obrazovnih praksi (Green, 2002: 619). Ertl i Phillips to opisuju terminima konstantne napetosti između zahtjeva za europskom obrazovnom standardizacijom i otpora onih koji žele nastaviti ustaljenim, tradici-

onalnim putem (Ertl i Phillips, 2006: 78).

Domaće promjene mogu se sagledavati kao proces redistribucije resursa u kojem akteri na temelju racionalnog izbora nastoje ostvariti najveću korist. S druge strane, domaće se promjene mogu promatrati kao proces socijalizacije i učenja. Börzel i Risse opisuju normativne poduzetnike (*norm entrepreneurs*) koji su primarno usmjereni na uvjeravanje aktera da redefiniraju interese i služe se njima u procesu socijalnog učenja (Börzel i Risse, 2000: 2). Dvije su osnovne skupine normativnih poduzetnika koji promoviraju određene ideje: *epistemičke zajednice i zagovaračke mreže*. O opisu mreža detaljnije ćemo govoriti kasnije. Börzel i Risse naznačili su tri razine domaćih promjena: apsorpcija (inkorporiranje bez velikih domaćih promjena), akomodacija (nove politike i institucije uz umjerene promjene), transformacija (temeljita promjena postojećih javnih politika, procesa i institucija) (Börzel i Risse, 2000: 10).

Knill i Lehmkuhl više su pažnje posvetili institucionalnom objašnjenju i ocjeni prilagodbe (*“goodness of fit”*). Radi se o pojmu posuđenom iz određenja standardne devijacije koji prosuđuje diskrepanciju između promatranih vrijednosti i vrijednosti koje su očekivane pod danim okolnostima. Ako su izazovi adaptacije mali, onda se često zanemaruju. Ako su preveliki, javlja se otpor adaptaciji. Najuspješnija je prilagodba kad se zahtjevi EU-a provode bez značajnijeg mijenjanja osnovne institucionalne strukture (Knill i Lehmkuhl, 1999).

Kako proces europeizacije izgleda u određenoj obrazovnoj politici, pokazuje Heiko Walkenhorst u tekstu o europeizaciji njemačkoga obrazovnog

sustava. Navodi da je razlog zadržavanja obrazovne politike u nacionalnim granicama važnost obrazovnog sustava kao političkog instrumenta. Njime se može utjecati na percepciju političke prošlosti, na procese na tržištu rada, a značajno se može utjecati i na oblikovanje socijalnih elita. Obrazovanje je važno kao instrument sustava socijalnog blagostanja, važno je za oblikovanje politika identiteta i prijenos političke kulture, a sve to država želi kontrolirati. Zato nacionalne politike ne ispuštaju obrazovni sustav iz ruku (Walkenhorst, 2005: 470). Zbog specifičnosti obrazovne politike i navedenih razloga Walkenhorst se opredijelio za Dysonovo i Goetzovo određenje i minimalistički pristup, prema kojem se europeizacija promatra kao mjera u kojoj su direktni ili indirektni efekti europske integracije važni za kontinuitet ili promjene na domaćoj razini.

Može se zaključiti da su sadašnje europske obrazovne inicijative postale dio procesa u okviru kojeg se u nacionalnom *policy* prostoru izgrađuju temelji zajedničke europske politike na osnovi usklađivanja različitih nacionalnih politika. Riječ je o promjenama kojima su *policy* procesi na razini Europske unije preoblikovali nacionalni kontekst stvaranja javnih politika. Na djelu je *domestifikacija*, *udomljavanje* načela europskih politika i istovremeno stvaranje elemenata zajedničkih politika na temelju usklađivanja različitih obrazovnih iskustava i pristupa. Naglašenija je horizontalna dimenzija komunikacije, a obrazovanje je u dvostrukoj ulozi: predmeta, problema, ali istovremeno i pretpostavke nacionalne ili europske politike preko izgradnje identiteta i kulturnih pretpostavki političkog djelovanja.

U obrazovnoj politici još nema izgrađenih zajedničkih europskih struktura (političkih, pravnih, socijalnih), nema formaliziranih interakcija u rješavanju problema. No inicijative koje se pokreću (pa i EKO) nužno za sobom povlače stvaranje infrastrukture koja će to provoditi.

Osim na temelju tih elemenata, koji su temeljito opisani u literaturi, europeizacija se može odrediti kao *modernizacija* sustava, kao dio tranzicijskog procesa koji uključuje modernizaciju obrazovnog sustava. Taj je aspekt na različit način interesantan starim i novim (ili budućim) članicama.

Kod novih članica taj se proces može promatrati kao potpora modernizaciji, tj. kao potpora izgradnji suvremenoga obrazovnog sustava koji će zamijeniti pseudomoderni socijalistički sustav (u bivšim zemljama Istočne Europe) ili ojačati moderni sekularni naspram tradicionalnoga islamskog pristupa (npr. u Turskoj) (Sozen i Shaw, 2003). Na taj je način europeizacija kao modernizacija prisutna u državama kandidatkinjama i novim članicama, koje europsko povezivanje koriste za zakašnjelu modernizaciju (ili post-socijalističku modernizaciju onog što se također zvalo modernizacijom) i dovršetak tranzicije. Kandidatkinje još ne participiraju u formalnom procesu donošenja odluka i nemaju mogućnost punopravnog sudjelovanja u oblikovanju zajedničkih europskih odluka, ali su te odluke i usmjerenja dio nacionalnih politika koje su pak dio modernizacijskih nastojanja.

Modernizacija se provodi i u ostalim europskim i industrijski razvijenim zemljama, ali kao odgovor na promjene socijalnih i ekonomskih okolnosti, kao potreba da se na drugačiji način riješi

alokacija obrazovnih resursa, kao motivacija svih obrazovnih dionika za bolje obrazovne rezultate i ukupno nastojanje da obrazovni sustavi osiguraju ekonomski rast i socijalnu koheziju (Hywel, 2005).

Koji su *ključni akteri* sudjelovali u iniciranju rasprave o EKO-u? To su prije svega “nacionalne i regionalne vlasti” (38 država, pokrajina i regija), pri čemu su interesantne specifičnosti pojedinih zemalja. Umjesto jedinstvenoga belgijskog prijedloga primjedbe su poslale valonska i flamanska zajednica, zasebno su se pojavili švicarski kantoni, Škotska i Wales imali su posebne priloge, ali s druge strane Njemačka, koja ima pokrajinske obrazovne politike, pojavljuje se kao jedan predlagatelj. Nadalje, pojavljuje se 9 socijalnih partnera (npr. Europska sindikalna konfederacija, Europska asocijacija obrtnika, malih i srednjih poduzetnika itd.), 27 predstavnika sektorskih organizacija (arhitekti, metalurzi, poljoprivrednici itd.), 13 predstavnika europskih nevladinih organizacija u obrazovanju i osposobljavanju, (npr. Europska asocijacija za obrazovanje odraslih), 12 predlagatelja iz ustanova za obrazovanje i osposobljavanje te 16 ostalih predlagatelja (npr. talijanski visokoškolski sektor, nekoliko nacionalnih službi koje se bave kvalifikacijskim okvirima) (EQF, 2006).

Osim tih, najvećim dijelom nacionalnih aktera, ključnu ulogu ima Europska komisija, Europsko vijeće te njegova radna tijela koja pripremaju konačne prijedloge za Europski parlament. Za stručnu osnovu i provedbu obrazovne politike posebno su važni Europska zaklada za stručnu izobrazbu – *European Training Foundation* (ETF) i Europski centar za razvoj strukovne izobrazbe – *European Centre for*

the Development of Vocational Training (CEDEFOP). ETF osnovalo je Vijeće 1990. godine radi podrške reformama strukovne izobrazbe u zemljama partnerima u sklopu programa EU-a te radi prijenosa iskustva EU-a u području izobrazbe i osnivanja tržišta rada u trećim zemljama. Zaklada pomaže u razvoju profesionalnih znanja i vještina te potiče poboljšanje uvjeta života i sudjelovanje u demokratskim procesima, uz poštovanje ljudskih prava i kulturne raznolikosti. Naročitu pažnju posvećuje konkurentnosti, zapošljavanju i pokretljivosti u suvremenim gospodarstvima (ETF, 2006). CEDEFOP je osnovan 1975. godine s namjerom da bude savjetodavno tijelo i da pomaže Komisiji, državama članicama, institucijama EU-a i drugim organizacijama s kojima surađuje kako bi na osnovi njegovih istraživanja i podataka kompetentno odlučivale o politikama strukovnog osposobljavanja. Centar izrađuje studije i izvješća o pitanjima strukovne izobrazbe, npr. o kvaliteti, transparentnosti i akreditaciji neformalnog učenja, trendovima u sektorima, novim kvalifikacijama, financiranju i sl. Centar svake godine podnosi Europskom parlamentu izvješće o svojim aktivnostima i provedbi plana za prethodnu godinu (CEDEFOP, 2007).

Ti su dionici povezani u specifične mreže. Organizacije koje iskazuju jasne interese u provedbi te inicijative dobrim dijelom tvore različite oblike *policy* mreža. Analizirajući proces europeizacije u Velikoj Britaniji 90-ih godina, Rhodes zaključuje da se u procesu “europeizacije svega” sadržaj države ispražnjava, a važnu ulogu preuzimaju mreže (Rhodes, 1994: 142).

Ključni dionici na koje se računa u provedbi te inicijative stručnjaci su koji

tvore svojevrsnu *epistemičku zajednicu*. Prema Haasovoj definiciji, epistemička je zajednica mreža eksperata u određenom području koje je relevantno za *policy* proces. Sudjeluju u zajedničkom *policy* procesu, a mogu dolaziti iz različitih profesionalnih područja. Zajednička im je vjera u specifične istine, interno definirani kriteriji evaluacije te načini razmišljanja i diskurzivne prakse. Epistemičke su zajednice transmisijske poveznice preko koje se nova znanja razvijaju i prenose političarima (Haas, 2004: 587).

Za ovu je analizu važna epistemička zajednica koju čine članovi nacionalnih i zajedničkih, europskih ekspertnih skupina koji su, prema europskim dokumentima, ključni u izradi *zajedničkih deskriptora*, tj. opisa svake pojedine razine kvalifikacija (Commission, 2006: 7). Izradom nacionalnih i zajedničkih deskriptora provest će se koncepcija nacionalnih kvalifikacijskih okvira i EKO-a jer će opisi biti ujednačeni (ne identični) i usporedivi. Dakle njihov je utjecaj dvosmjern: utječu na zajedničku europsku politiku i na nacionalnu obrazovnu politiku. U toj interakciji nacionalnih obrazovnih politika i zajedničkih europskih obrazovnih odrednica eksperti često "posuđuju" gotova rješenja ili vrše jednostavan transfer obrazovnih modula ili *policy* instrumenata, pa je potencijalna snaga europskih ekspertnih inicijativa snažnija od lokalne ekspertne osnove. Iza njih stoje primjeri dobre prakse (kao rezultat iskustvenog učenja i kompetitivne selekcije) i europski fondovi.

To što mreža eksperata i savjetnika prenosi gotove module obrazovne politike iz zemlje u zemlju, nije moguće jednostrano osuditi ili prihvatiti. Taj proces, s jedne strane, omogućuje obra-

zovnim sustavima da jednostavno dosegnu razinu koju isključivo domaćim snagama ne bi mogli doseći (Peterson i Bomberg, 2000). S druge strane, to može dovesti do neosmišljenoga mehaničkog prijenosa gotovih i neupotrebljivih modula (Steiner-Khamsi, 2002). Uspješnost transfera ovisi o prilagođenosti lokalnom okruženju, tradiciji i iskustvu, ali i učenju na greškama.

I na primjeru te mreže vidljivo je da se radi o kontinuumu između idealnih tipova, tj. između problemskih mreža (s fluktuirajućim kontaktima, nehijerarhijski organiziranima s latentnim konfliktima) i *policy* zajednice (gdje dominiraju profesionalni interesi, čvršći kontakti i povezanost članstva, koje dijeli zajedničke vrijednosti i hijerarhijski je organizirano). Tanja Börzel uočava da je Rhodes, kao jedan od autora tog koncepta, uglavnom bio usredotočen na mreže unutar državnih i međudržavnih struktura (Rhodes, 1996; Börzel, 1997: 5), što su drugi autori proširili na odnose države i poslovnog sektora, a općenitiji pristup upućivao bi na odnos homogenih i heterogenih mreža (prema tome kako se artikuliraju interesi).

Unutrašnja organizacija tih ekspertnih zajednica na određeni način odstupa od idealnog tipa epistemičke zajednice: nije sasvim hijerarhijski organizirana, kontakti ovise o dinamici *policy* procesa i projektnim fazama, a interesi nisu samo profesionalni jer se radi o specifičnome ekspertnom poduzetništvu.

Na razini ove analize naglasak je na opisu mreže, ali valja upozoriti da mreže mogu biti čimbenici koji su nefunkcionalni u procesu promjena, koji ne koriste otporu dominantnim centrima moći i mrežama koje oni stvaraju. Funkcionalne su tek u dominantnom

diskursu. Treba podsjetiti na Foucaultovo upozorenje da postoje procedure za kontrolu diskursa. Riječ je o tome da se nametne stanoviti broj pravila, tako da se dostupnost diskursa ne dopusti baš svakom. Istina je vezana za sustave moći koji je proizvode i podržavaju te za učinke moći (Foucault, 1994: 182). A upravo se u tom međuprostoru pojavljuju epistemičke zajednice. Haas upozorava na problematičan odnos znanstvene zajednice u provođenju javne politike. Upozorava da su znanstvenici dio širega kulturnog diskursa i okoline iz koje dolaze i zato im nedostaje očekivana autonomija i neovisnost iako toga možda nisu svjesni. Znanost je politizirana u paradoksalnom smislu, naime ona je političarima potrebna tek uvjetno: oni ne trebaju znanost, nego potvrdu i znanstveno uporište za odluke koje su već donijeli (Haas, 2004: 571).

Nakon opisa *policy* prostora, obilježja europeizacije, aktera i mreža treba spomenuti i metode koje se upotrebljavaju u provođenju te obrazovne inicijative. Osnovna metoda koja se upotrebljava u provođenju ideje kvalifikacijskog okvira kao dijela povezivanja obrazovnih politika jest *otvorena metoda koordinacije* (OMK). Ona je definirana kao sredstvo širenja najboljih iskustava i postizanja većeg stupnja približavanja glavnim ciljevima Europske unije. Radi se o potpuno decentraliziranom pristupu koji se koristi raznim oblicima partnerstva i koji je stvoren kako bi se zemljama članicama pomoglo da postupno razviju vlastitu politiku (Council, 2000: 11).

OMK uvodi instrumente kao što su indikatori, kriteriji te komparativne metode za najbolja iskustva, povremeno praćenje, evaluaciju i međusobnu reevaluaciju u procesu učenja jednih

od drugih. Dominantan koncept ekonomske kompetitivnosti prikazan je kao odlučujući za obrazovne politike u Europskoj uniji, s jakim naglaskom na upotrebi obrazovnih indikatora, kontroli kvalitete i *benchmarkingu* (Ertl, 2006: 17-20).

U nedostatku jedinstvene europske obrazovne politike koriste se mogućnosti OMK kako bi se povezale nacionalne obrazovne politike i napravile transparentne razine strukovnih kvalifikacija. Ključni su izlazni učinci obrazovanja, koje tržište rada može pouzdano prepoznati i time olakšati mobilnost radnika, njihovu prilagodljivost brzim tehnološkim promjenama i neočekivanim situacijama. Åse Gornitzka upravo OMK prepoznaje kao glavno pogonsko sredstvo institucionalizacije zajedničke obrazovne politike (Gornitzka, 2006: 51), čemu pomaže dosljednije planiranje aktivnosti institucija EU-a u području obrazovanja te uporaba indikatora koji prate uspješnost provedbe razvojnih strategija. Ta metoda uvodi i posebne elemente većega građanskog utjecaja jer se otvaraju mogućnosti sudjelovanja nevladinih organizacija u obrazovnim promjenama (Gornitzka, 2006: 49).

Radaelli ne dijeli takav optimizam kad je riječ o doprinosu OMK efikasnijim javnim politikama. Upozorava da OMK ne rješava problem jer rješenje ovisi (prije svega) o želji i ukupnoj spremnosti domaćih aktera te o tome koliko su resursa voljni koristiti od onoga što im OMK pruža. Prema njemu, *benchmarking* previše je orijentiran na mikrorazinu i zanemaruje holistički pristup javnim politikama. Usmjeren je, prije svega, na imitaciju i adaptaciju, a nedostaje kompetitivnosti, pa čak i učenja na vlastitim ili tuđim

pogreškama (Radaelli, 2003: 47). Povećanje produktivnosti, povećanje zaposlenosti i socijalna kohezija u uvjetima “deliberativne poliarhije”, kako Sabel i Zeitin nazivaju OMK, ne daju odgovarajuće rezultate (Zängle, 2004). Je li problem u nekonzistentnosti ciljeva ili u neprikladnosti instrumenata za njihovo ostvarivanje?

Kakav se odgovor nudi prijedlogom kvalifikacijskog okvira?

U dosadašnjem dijelu rada prikazao sam politički kontekst uvođenja EKO-a, obilježja *policy* prostora, procesa i aktera njegove provedbe. U nastavku ću navesti osnovne elemente same obrazovne inicijative.

U kontekstu europeizacije obrazovnih politika pojavljuje se EKO koji se nadovezuje na Bolonjski proces usmjeren na visoko obrazovanje i Kopenhagenski proces koji se bavi strukovnim obrazovanjem. Njegova je ključna svrha da se svi ishodi učenja ispravno vrednuju i koriste kako bi se u čitavoj Europi jasnije razumjelo što su učenici i studenti naučili i kakve to vrijednosti ima na tržištu rada. Učenjem pojedinci stječu kompetencije koje su standardizirane, pri čemu standard znači dogovorenu normu. Obrazovni standardi opisuju ciljeve učenja u smislu kompetencija koje treba postići za određenu aktivnost u zanimanju te način kako će se to provjeravati.

Kako bi radnici bili pokretljivi, a njihove mogućnosti lakše prepoznate, važno je standardizirati znanje. Nestandardizirana su znanja važna, ali trebaju proći proces standardizacije kako bi se lakše identificirala i uklopila u tržište rada. Na taj način radna snaga prolazi proces standardizacije kao i

drugi faktori proizvodnje (David i Foray, 2003: 26).

Jedinstvenome europskom gospodarskom prostoru potrebna je mobilna radna snaga s usporedivim znanjima. Nedostatak jedinstvene europske obrazovne politike tu bi se mogao činiti kao zapreka, pa se traže poveznice koje bi u uvjetima posebnih nacionalnih obrazovnih politika mogle riješiti ujednačenu prepoznatljivost stečenih kompetencija.

Iako predloženi EKO, bar deklarativno, nema namjeru zamijeniti ili izjednačavati postojeće nacionalne kvalifikacijske okvire niti opisivati konkretne kvalifikacije, nacionalna ministarstva pokazuju otpor procesu standardizacije koji bi trebao uspoređivati i pratiti njihove obrazovne sustave. Obrazovne politike još se uvijek doživljavaju kao važan dio nacionalne politike, tradicije i identiteta koji se ne može jednostavno unificirati.

Kvalifikacija daje službeno priznanje vrijednosti na tržištu rada i u daljnjem obrazovanju i osposobljavanju te formalni izraz strukovnih i profesionalnih sposobnosti zaposlenika. Kvalifikacijski je okvir instrument za stalni razvoj i klasifikaciju dostignutih kvalifikacija sukladno skupu kriterija za sve postignute razine učenja. Kako je čitav proces obrazovanja usmjeren na tržišno upotrebljive ishode učenja, on treba pojedincu omogućiti da se na tržištu rada sam pobrine za sebe. To može samo pod pretpostavkom da ima potrebna znanja, vještine, tj. kompetencije koje poslodavci mogu pouzdano prepoznati. Kompetencije su termin s mnogobrojnim značenjima, preuzet iz psihološke i antropološke literature, a najveći poticaji njihovu istraživanju i uporabi danas dolaze iz poslovnog svi-

jeta, od poslodavaca (Goody, 1999: 7). Kompetencija općenito označava sposobnost djelovanja u određenoj sredini (Rychen, 2000: 3). Ona označava pomak od znanja o nekim tehničkim i tehnološkim aspektima važnim za neka područja k sposobnosti primjene znanja i vještina u radnim kontekstima.

Europska je komisija odredila ključne kompetencije koje predstavljaju prenosiv, multifunkcionalan sklop znanja, vještina i stavova koje bi svi pojedinci trebali imati za svoje osobno ispunjenje i razvoj, inkluziju i zapošljavanje. Oni se stječu cijeloga života kao dio cjeloživotnog učenja. Ključne kompetencije obuhvaćaju ljudski, socijalni i kulturni kapital, a prema Europskoj komisiji trenutno su opisane kao: komuniciranje na materinjem i stranom jeziku, matematička pismenost i kompetencije iz znanosti i tehnologije, digitalna kompetencija, sposobnost učenja, međuljudske, interkulturene te socijalne građanske kompetencije, poduzetništvo, kulturalno izražavanje (Commission, 2005a: 13). Rezultati učenja ključni su dio kvalifikacija. Na temelju prethodnih istraživanja napravljena je hijerarhija obrazovnih razina. Kriteriji za razvrstavanje na razine rezultati su učenja koji se očekuju od svake kvalifikacijske razine, od obaveznog obrazovanja do najviših razina specijalizacije. Predložen je sustav od 8 razina, od 1. razine (na kojoj kvalifikacije potvrđuju osnovno opće znanje i vještine te sposobnost poduzimanja jednostavnih zadataka u poznatom okruženju) do 8. razine (koja potvrđuje sustavno vladanje vrlo specijaliziranim područjem znanja te sposobnosti kritičke analize, vrednovanja i sinteze novih i složenih predodžaba, potvrđuje sposobnost zamisljanja, primjene i prilagodbe znatnih

istraživačkih postupaka) (Commission, 2005: 39). To znači da se nacionalna razina treba identificirati s odgovarajućom europskom razinom kako bi bila usporediva s ishodima drugih obrazovnih sustava.

Eksperti trebaju opisati ishode u nacionalnim kvalifikacijskim okvirima i omogućiti da se iz tih ishoda može jednoznačno zaključiti kojem stupnju EKO-a odgovara pojedina nacionalna razina. Tako će različite nacionalne razine biti prepoznatljive i razumljive u čitavome europskom prostoru preko ujednačenih deskriptora za određivanje razina. Iz toga je vidljivo da težina provedbe EKO-a podjednako leži na razini europskog usklađivanja i u izgradnji nacionalnoga kvalifikacijskog okvira. Bez izgrađenih nacionalnih kvalifikacijskih okvira nema smisla ni zajednički europski nad-okvir. Zbog toga su i predložene razine europskog okvira poslužile u raspravi o inicijativi i obuhvaćaju opis onog što je posebno kod svake kvalifikacijske razine, a države određuju svoje razine, pojedinsti programa, učenja i strukture. Razina kvalifikacije određuje se prema znanjima, vještinama i kompetencijama.

Kako se koncept kvalifikacijskog okvira provodi u Hrvatskoj?

U nastavku ću opisati udomljavanje ideje kvalifikacijskog okvira kroz hrvatsku obrazovnu politiku.

Inicijativa za izradu Hrvatskoga nacionalnog kvalifikacijskog okvira i povezivanje s EKO-om došla je iz vanjskog okruženja – preko predpristupnih pregovora, uključivanja u europske projekte visokog i strukovnog obrazovanja. Ogleda se u prihvaćanju prvih prijedloga kao prihvatljivih rješenja i

skromnom sudjelovanju u inicijalnoj raspravi o prijedlogu ideje kvalifikacijskog okvira. Hrvatska je sudjelovala u procesu konzultacija – ali bez primjedbi i značajnih prijedloga.

Taj proces se može opisati kao svojevrsna *europizacija obrazovne politike*:

- kao modernizacija, tj. iskorištavanje te inicijative da se uvedu standardi primjereni suvremenome tehnološkom razvoju, promjenama u obimu i karakteru pismenosti, promjenama u komunikacijskom prostoru uz promjene političkog konteksta u kojem se obrazovna reforma provodi;
- kao povezivanje s europskim inicijativama koje postaju dio nacionalnog *policy* procesa kao dijela zajedničkoga europskog *policy* rječnika, prijenos dobrih praksi, uspoređivanje s drugim europskim zemljama.

U ovom trenutku to ne isključuje reformu obrazovne politike kao dijela globalnog procesa i iskorištavanja izvan europskih iskustava (prije svega japanskih, američkih, izraelskih, koje aktualni ministar rado i često spominje).

U Hrvatskoj je europizacija obrazovne politike prihvaćena kao istoznačnica modernizacije. To je izričitiše prisutno u stručnoj raspravi od sredine 90-ih, npr. u tematskom broju časopisa “Društvena istraživanja” iz 1996. (Mijatović, 1996; Pastuović, 1996), na konferenciji 2003. o društvu znanja kao izazovu za nove članice Europske unije (Krbec, 2003), u raspravi o europizaciji obrazovanja u organizaciji Foruma za slobodu odgoja iz 2005. (FSO, 2005).

Ivan Rogić usredotočuje se na visoko školstvo i promatra ga u kontekstu četvrtne modernizacije. Tu moderniza-

ciju obilježava “naivno/cinično izjednačivanje normativne modernizacije u upravljačkom sektoru, zadano ‘odozgo’, s nekoliko međunarodnih adresa kojima se Hrvatska teži približiti” (Rogić, 2003: 17). Hrvatsku modernizaciju karakterizira odsutnost subjekta u ključnim sektorima modernizacije (industrijalizacija, urbanizacija, scijentizacija). Savez za modernizaciju trebao bi uključivati državu, korporacijski sektor, financijski sektor, znanost te sektor zaštite ugroženih socijalnih skupina, prirode i dr. (Rogić, 2003: 22).

Izričito se spominje europizacija kao modernizacija u strateškom dokumentu Vlade RH iz 2002. o razvoju obrazovanja u 21. stoljeću (Bijeli dokument, 2001). U drugim dokumentima obrazovne politike europski pristup shvaćen je kao odklon od prijašnjega tradicionalnog školskog pristupa koji nije primjeren suvremenom društvu (tehnologiji, tržištu rada, strukturi stanovništva).

Ono što je u takvu opisu europizacije uočljivo manja je zaokupljenost vlastitim iskustvima. Deklarativno se poziva na hrvatsku tradiciju, npr. u Polaznim osnovama za izgradnju hrvatskoga nacionalnog kvalifikacijskog okvira (Polazne, 2006) Međutim stručne rasprave uglavnom su usmjerene na iskustva drugih zemalja i na teorijske postavke obrazovnih reformi, primjene teorije kurikuluma i sl. Uočljiv je nedostatak procjene učinaka nekoliko posljednjih reformi. U konačnoj verziji Projekta (prošireni Bijeli dokument) tek se uzgredno spominju dvije prošlostoljetne reforme. U dokumentu piše da su “Nakon Drugog svjetskoga rata (1945.–1990.) provedene dvije reforme školstva. Između 1952. i 1958. godine radi se na organiziranju osnovnog

osmogodišnjeg obveznog školstva. Tada utemeljena osnovna osmogodišnja škola u osnovi je školskog sustava do danas. Druga reforma, često nazivana 'socijalističkim samoupravnim preobražajem', započela je nakon sedamdesetih godina. Ta reforma nije vidljive zadirala u dotadašnji sustav osnovnog obveznog školovanja, ali je uvela promjene u srednje školstvo." (Projekt, 2002: 33).

Koje se pouke za buduće reforme mogu izvući iz nastojanja tadašnjeg reformatora Stipe Šuvara da škola odgovori suvremenim potrebama tvornice? Kakve je posljedice ostavio tadašnji pokušaj modernizacije? Kakva su iskustva kasnijeg transfera dualnog sustava u strukovnom obrazovanju? Nadalje, koje se promjene događaju početkom 90-ih kada dolazi do znatnijeg zaostajanja sustava obrazovanja odraslih? Koje su posljedice institucionalnih promjena u ministarstvima obrazovanja i pripadajućim zavodima (npr. posljedice ukidanja Zavoda za školstvo 1994. i njegova ponovnog osnivanja za četiri godine)? Vjerujemo da bi odgovori na ta pitanja pomogli određivanju nasljeđa, pogrešaka ili iskustava upotrebljivih u predstojećim promjenama.

Oblik retrospektivne europeizacije kao povratak u europsku zajednicu sa zajedničkim, pretežito tradicijskim kulturnim i političkim nasljeđem Europe (Grubiša, 2006: 133) može se tek djelomično upotrijebiti u ovom primjeru obrazovne politike jer je ona tek uvjetno europska (inicijative i razlozi iz daleko su raznolikijih izvora), a općenit nedostatak retrospekcije njezin je bitan nedostatak. Podjednako nedostaje osvrt na vlastitu tradiciju i kritičko čitanje europskih iskustava. Promjene u obrazovnom sustavu legitimiraju se

modernizacijom i transferom dobrih međunarodnih praksi, pri čemu se zaboravlja domaća obrazovna tradicija (Rosandić, 2007).

Analizirajući regionalne razlike u provedbi europeizacije, Goetz upozorava da su zemlje Srednje i Istočne Europe europeizaciju doživjele kao priliku za transfer gotovih rješenja bez izrazitih zahtjeva za kreiranjem zajedničke politike, bez želje za dubljom europeizacijom i sustavnijom adaptacijom, ostajući na onome što se dobiva već samim ulaskom u Europsku uniju (Goetz, 2006: 13). Sporija modernizacija od očekivane rezultat je komunističkog nasljeđa, nedostatnih resursa (ljudskih, financijskih, organizacijskih), čestih kadrovskih promjena, konflikata s neodgovarajućim vanjskim savjetima, vremenskog procjepa između formalnih organizacijskih promjena i promjene vrijednosti, normi (Goetz, 2001: 1039). Specifičnost procesa europeizacije u području Srednje i Istočne Europe jest i u tome što je ona ograničena difuzijom utjecaja te određena načinom kako EU funkcionira (različiti organi i tijela EU-a šalju različite poruke i signale) (Grabbe, 2001: 1026). Određena je, također, interakcijom s ostalim procesima promjene, pri čemu europeizacija često nije jedina ni glavna poluga promjena.

U procesu definiranja EKO-a Hrvatska je prisutna od samog početka, od pokretanja inicijative. Doduše, hrvatski prilozi nisu otvarali dileme ili postavljali načelna pitanja kao što je to činila većina ostalih nacionalnih priloга. Inicijativa za nacionalni okvir poduprta je zajedničkom predpristupnom strategijom i reformama u području znanosti i obrazovanja (Nacionalni, 2005: 579). To se prije svega odnosi na

Bolonjski proces i promjene u visokom obrazovanju te na Kopenhaški proces i promjene u strukovnom obrazovanju. Inicijativa je institucionalno ugrađena u Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa formiranjem radne skupine za kvalifikacijske okvire te kroz povezivanje provedbe Bolonjskog procesa i programa CARDS 2002, koji je provodila Agencija za strukovno obrazovanje uz vanjske eksperte. Te aktivnosti nisu bile jasno povezane niti su sudionici pojedinih skupina bili umreženi u provođenju zajedničkih zadataka (Žiljak, 2007).

Osnovni je dokument za provedbu tog procesa Prijedlog Polaznih osnova Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira koji je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa predstavilo krajem 2006. godine (Polazne, 2006). Njime je nacionalni okvir predstavljen kao bitan uvjet za uređenje sustava cjeloživotnoga obrazovanja, koje čini okosnicu društva utemeljenoga na znanju. Poziva se na hrvatsku obrazovnu tradiciju (koju ne definira), sadašnje stanje i razvoj društva, potrebe gospodarstva, pojedinca i društva u cjelini, odrednice EKO-a i međunarodne propise koje je prihvatila Republika Hrvatska. U dokumentu je naglasak na obrazovnoj strukturi i vezi kvalifikacijskih razina s obrazovnim razinama. U prvom je prijedlogu zanemaren aspekt tržišta rada i socijalne kohezije, a naglasak je na tehničkoj promjeni razina i kvalifikacija kao reformskom procesu obrazovnog sektora.

Priprema tog prijedloga tekla je kao zajednički projekt s ETF-om. Njihovi eksperti pomažu definirati osnovne ciljeve, potiču domaće suradnike i razmjenu dobrih praksi u provedbi ideja. Njihova je namjera poticati partnere u Jugoistočnoj Europi kako bi ste-

kli iskustvo i alate za stvaranje vlastitih obrazovnih inicijativa koje bi bile na istoj liniji s europskim trendovima. Iz toga je vidljiva njihova percepcija *policy* prostora (ne samo obrazovnog nego i prostora budućega zajedničkog tržišta rada), aktera (lokalnih i međunarodnih), inicijative za *policy* proces (lokalne inicijative na tragu europskih trendova) (Mc Bride, 2005).

Izgradnja nacionalnoga kvalifikacijskog okvira kao bitne pretpostavke provedivosti europskoga kvalifikacijskog okvira u našem je slučaju istoznačna s procesom europeizacije gdje su prisutni elementi horizontalne povezanosti (razmjena iskustava, transfer prijedloga), anticipiranje razvoja europskih prijedloga i iskorištavanje europskih inicijativa za promjene u domaćem obrazovnom sustavu. Uz europsku dimenziju prisutne su i izvan europske preferencije *policy* aktera prema nekim drugim obrazovnim sustavima, čija iskustva drži uspješnima i primjenjivima.

Za primjenu ideje kvalifikacijskog okvira izuzetno je važna i participacija u različitim nadnacionalnim *epistemičkim* zajednicama koje čine npr. eksperti za izradu deskriptora, strukovni modernizatori, andragozi, sveučilišni reformatori te u *interesnim* skupinama kao što je npr. skupina obrtničkih predstavnika koji usko surađuju s njemačkim obrtničkim komorama. Te se mreže upotrebljavaju kao izvor informacija i stjecanja znanja, pomoć u oblikovanju prijedloga. U fazi definiranja i postavljanja problema mogu se upotrijebiti kao argument važnosti i osobne promocije u lokalnoj strukovnoj zajednici (pripadnost europskoj strukovnoj mreži kao dokaz osobne sposobnosti). Pripadnost tim skupinama olak-

šava upoznavanje aktualne usklađene metodologije izrade kvalifikacijskih okvira, elemenata opisa ishoda učenja (deskriptora), usklađivanja nižih i viših kvalifikacijskih razina. Stvaraju se neformalne veze, izgrađuje usklađena terminologija i usvajaju vrijednosti na kojima počivaju promjene, unutar zajednice procjenjuje se uspješnost na temelju definiranih kriterija, implementacije prijedloga, razvoj novih projekata, publiciranje rezultata.

U situaciji kada su smanjene lokalne inicijative, a partnersko povezivanje države, gospodarstva i sindikata na reformi nije previše efikasno – osobno sudjelovanje u *policy* mrežama od posebne je važnosti. Oni pak koji daju značenje samim promjenama i predlažu njihov smisao kroz svoj rad stječu vjeru u specifične reformske istine, prihvaćaju interno definirane kriterije uspješnosti, specifičan rječnik, način razmišljanja i diskurzivne prakse – oni su dionici ključni za provedbu same inicijative.

Moglo bi se zaključiti da je za proces izrade kvalifikacijskih okvira važnija međunarodna povezanost i utjecaj transnacionalnih *policy* skupina nego nacionalnih dionika.

Zašto? Budući koncept nacionalnog okvira nije nametnut kao gotovo rješenje, nego bismo odgovore trebali potražiti u sposobnosti domaćih aktera i njihovih odnosa.

Temeljno polazište obrazovne reforme jest konkurentnost i fleksibilnost obrazovanja, što bi se postiglo izgradnjom partnerstva između države, obrazovnih i znanstvenih ustanova te gospodarstva. Darko Polšek tvrdi da je suradnja gospodarstva i visokoga školstva slaba, a državna uprava nije u stanju odgovoriti svojim zadaćama

(Polšek, 2004: 271, 275). Kao osnovne probleme koji opterećuju integraciju u europski prostor visokoga školstva navodi loša institucionalna rješenja, financijsku neracionalnost te nedovoljnu mobilnost studenata i nastavnika.

Predrag Bejaković upozorava da se suvremena fleksibilnost teško može inicirati iz domaćega obrazovnog sustava koji je vođen ponudom (*supply-driven*), a ne potražnjom (*demand-driven*). Neprimjerenim strategijama poučavanja, nedovoljnim korištenjem suvremenih tehnoloških mogućnosti, neprovedenom decentralizacijom upravljanja obrazovnim ustanovama te lošim financiranjem taj sustav pokazuje preveliku krutost (Bejaković, 2006: 419).

To upućuje na činjenicu da puko isticanje obrazovanja kao prioriteta nije dovoljno ako se partnerski ne definiraju potrebne stručne i socijalne kompetencije, ako se ne izgradi odgovarajuća ekonomska politika i javna uprava koja će odgovoriti potrebama suvremenoga gospodarstva (Bejaković, 2006: 420) i ako se ne riješi problem odgovornosti stranih vlasnika za nacionalni znanstveni razvoj (Krištofić, 2005: 114). Iz navedenih radova može se zaključiti da su partnerski odnosi slabi, institucije neefikasne, a intersektorska suradnja u obrazovnim promjenama neizgrađena.

Uočljiva je neizgrađenost institucija koje prate obrazovanje. Ključne institucije prolaze kroz tešku, početnu fazu organizacijske izgradnje. Agencija za strukovno obrazovanje u godinu je dana promijenila tri adrese, a na početku svojeg rada bila je i bez telefona i bez e-pošte. Agencija za obrazovanje odraslih tek je formirana i neekipirana, Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje svoje kapacitete iscrpljuje na državnoj maturi i teško može odgovori-

ti ambiciozno postavljenim zadaćama. Odjel Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za cjeloživotno učenje nevidljiv je. Statistički i drugi podaci potrebni za donošenje odluka tek se počinju sistematski prikupljati. Ekspertna je osnova fluidna, pa npr. nema časopisa za strukovno obrazovanje, ne postoji znanstveni institut za obrazovanje odraslih. Na kraju treba spomenuti i diskontinuitet – promjena stranke na vlasti znači bitan zaokret u obrazovnoj reformi, a nema ni jasne evaluacije prijašnjih reformi i izgrađenog odnosa prema obrazovnoj tradiciji koji bi koristio budućim određenjima ciljeva i mjera obrazovne politike.

Promjene se zbog toga dobrim dijelom događaju kroz ekspertne mreže poduprte sustavom europskih potpora, a Srđan Dvornik već je na civilnoj sceni pokazao da programsko artikuliranje potpore doseže razinu akulturacije, tj. preuzimanja svjetonazorskih i kulturnih sklopova (Dvornik, 2005: 91).

Kakvi se zaključci mogu izvući iz ove analize?

Još nema jedinstvene europske obrazovne politike, ali stvara se jedinstven obrazovni prostor za potrebe edukacije radnika koji će biti pokretljiviji i imati potrebne kompetencije za europsko društvo znanja.

EKO je regulatorni instrument kojim se uz upotrebu otvorene metode koordinacije provodi svojevrsna europeizacija nacionalnih obrazovnih politika. Razvijanje konkurentnosti europskoga gospodarskog prostora i socijalne kohezije povećava važnost obrazovanja zbog razvoja ljudskog i socijalnog kapitala. U nastojanjima za povezivanjem obrazovnih politika važnu

ulogu ima epistemička zajednica eksperata koji izrađuju deskriptore za nacionalne kvalifikacijske okvire i EKO. Bez izgrađenih nacionalnih kvalifikacijskih okvira nema smisla izgrađivati ni europski metaokvir jer on služi tek kao poveznica nacionalnih okvira.

U Hrvatskoj je izgradnja nacionalnog okvira naznačena kao domaća inicijativa, ali je ujedno dio procesa europeizacije obrazovne politike, i to u smislu specifične modernizacije te uvođenja predloženih kriterija, obrazovnih načela i tehnika izrade deskriptora. Ona je dio nacionalne obrazovne politike koja se provodi putem međudržavne suradnje, uz potporu europskih fondova i stručnjaka uključenih u šire ekspertne mreže. Proces ima akomodacijska obilježja uz umjereno korištenje horizontalne veze i skromno korištenje vlastitih inicijativa.

Kvalitetnije stvaranje vlastitih obrazovnih prijedloga, uz prihvatanje ekspertnih prijedloga, upotrebljivih savjeta i tuđih iskustava, moguće je na temelju jačanja institucionalne osnove, analize i afirmiranja vlastite tradicije i iskustva, adaptiranja i primjene zajedničkih načela uz artikuliranu vlastitu poziciju u procjeni europskih obrazovnih načela, njihovu nadogradnju i implementaciju.

Kvalifikacijski okvir nadilazi nadležnosti obrazovne politike i odnosi se na povećanu fleksibilnost stjecanja kompetencija za potrebe tržišta rada, veću mobilnost poučavanih i poučavatelja, što treba pomoći većoj konkurentnosti i gospodarskom razvoju Hrvatske. Zasad se sustav temelji na davateljima usluga (a ne na obrazovnoj potražnji), sa slabom mobilnošću i fleksibilnošću, bez znatnijeg napretka u konkurentno-

sti. Podaci ne potvrđuju prošireno mišljenje da je u Hrvatskoj obrazovanje čvrsto povezano s uspješnim razvojem i rastom (Krištofić, 2005: 110). Odnos obrazovanja i razvoja ovisi o većem broju različitih varijabli (ekonomskoj politici, poduzetničkoj kompetenciji

i etici vlasnika, osposobljenosti javne uprave). Fleksibilno, suvremeno cjelovito učenje nije dovoljno, ali je nužno. Upravo koncept kvalifikacijskog okvira može povezati sve spomenute kritične čimbenike koji zasad ne surađuju i nisu partnerski povezani.

LITERATURA

- Beck, U. (2004) *Moć protiv moći u doba globalizacije: Nova svjetskopolitička ekonomija*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bejaković, P. (2006) Uloga obrazovnog sustava u postizanju zapošljivosti i konkurentnosti radne snage. *Društvena istraživanja* 15 (3): 401-425.
- Bijeli dokument o hrvatskom obrazovanju (2001) Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za strategiju razvika Republike Hrvatske.
- Börzel, T. A. (1997) What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 1 (1997) N° 016; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (15. 12. 2006).
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000) When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) N° 15; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (12. 12. 2006).
- Bouder, A. (2003) Qualifications in France: towards a national framework? *Journal of Education and Work* 16 (3): 347-356.
- Bulmer, S. J., Radaelli, C. M. (2004) The Europeanisation of National Policy? *Queen's Papers on Europeanisation*, br. 1/2004. <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf> (2. 2. 2007).
- Castells, M. (2000) *Uspón umreženog društva*. Zagreb: Golden marketing.
- Carnoy, M. (1999) *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO.
- CEDEFOP (2007) CEDEFOP. <http://www.cedefop.europa.eu/> (15. 1. 2007).
- Coles, M. (2006) *A review of international and national developments in the use of qualifications frameworks*. ETF [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachment\)/4B4A9080175821D1C12571540054B4-AF/\\$File/SCAO6NYL38.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachment)/4B4A9080175821D1C12571540054B4-AF/$File/SCAO6NYL38.pdf) (15. 1. 2007).
- Commission of the EC (2005) *Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning*, Commission staff working document sec (2005) 957 Commission of the European Communities, Brussels.

- Commission of the EC (2005a) *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning*. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0548en01.pdf (12. 1. 2007).
- Commission of the EC (2006) Implementing the Community Lisbon Programme. Proposal for a recommendation of the European parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_en.pdf (12. 1. 2007).
- Council (2000) Presidency Conclusions, Lisbon European Council (23 and 24 March 2000), http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm (8. 8. 2005).
- Council (2002) *Council resolution of 27 June 2002 on lifelong learning* (2002/C 163/01), Official Journal of the European Communities, 9/7/2002, C 161-C 163.
- Council (2004) "Education & training 2010" *The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms council of the European union Brussels*, Draft Joint interim report ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf (15. 12. 2006).
- David, P. A., Foray, D. (2003) Economic Fundamentals of the Knowledge Society, *Policy Futures in Education* 1 (1): 20-49.
- Dvornik, S. (2005) Politika odozdo i "civilna" depolitizacija, u: Dvornik, S., Solioz, C. *Transformacija Hrvatske: sljedeći korak*. Zagreb: S. Dvornik, 81-96.
- Ertl, H. (2002) *European Union Initiatives in Education and Vocational Training. The Development and Impact of the Programme Approach*. Universität Paderborn.
- Ertl, H., Phillips, D. (2006) Standardization in EU education and training policy: findings from a European research network. *Comparative Education* 42 (1): 77-91.
- EQF (2006) European Qualifications Framework (EQF) – Responses to the consultation http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html#countries (12. 12. 2006).
- ETF (2006) ETF <http://www.etf.europa.eu/> (12. 12. 2006).
- Europska komisija (2006) *Zajedno stvarajući rast i radna mjesta: Novi početak za Lisabonsku strategiju, Revija za socijalnu politiku* 13 (1): 67-85.
- Foucault, M. (1994) *Znanje i moć*. Zagreb: Globus.
- FSO (Forum za slobodu odgoja) (2005) SAŽETCI UVODNIH IZLAGANJA "Podučavanje za i kroz demokraciju: Nova škola put prema modernom demokratskom društvu" www.fso.hr/Kol-sazeci.htm (15. 12. 2006).
- Goetz, K. H. (2001) Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy* 8 (6): 1032-1051.
- Goetz, K. H. (2006) *Territory, Temporality and Clustered Europeanization*, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Goody, J. (1999) Education and Competences. An Anthropological Perspective. Neuchatel, Switzerland: OECD.

- Gornitzka, Å. (2006) *The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy?* Oslo: Centre for European Studies.
- Grabbe, H. (2001) 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity', *Journal of European Public Policy* 8 (6): 1013-1031.
- Green, A. (2002) The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Educational Policy* 17 (6): 611-626.
- Grubiša, D. (2006) Europeizacija politike. *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005*, 129-144.
- Haas, P. M. (2004) When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 569-592 [ejournal].
- Hasketh, A. (2003) *Employability in the Knowledge Economy: Living the Fulfilled Life or Policy Chimera?* Working Paper 2003/049. Lancaster: Lancaster University Management School.
- Hywel, T. (2005) Education and Modernization. *Educational Review* 57 (2): 235-245.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999) How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration online Papers (EIOP) Vol. 3 (1999) N° 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (12. 12. 2006).
- Kok, W., (ur.) (2004) *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Krbec, D. (2003) "Europeanization" of Education: Challenges for Accession Countries. Paper prepared for the International Conference on "Knowledge-based Society: A Challenge for New EU and Accession Countries", Zagreb, Croatia, October 23-24.
- Krištofić, B. (2005) Inovacije u "društvu znanja", u: *Elite znanja u društvu (ne)znanja*, ur. Katarina Prpić. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, str. 93-120.
- Ladrech, R. (2001) *Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*. Keele: Keele University.
- Lawn, M., Lingard, B. (2002) Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal* 1 (2): 290-307.
- Lenschow, A. (2006) Europeanisation of public policy, u: Richardson J. (ur.) *European Union: Power and Policy-making*, 3. izd., London: Routledge, 55-71.
- Mc Bride, V. (2005) Using the Copenhagen Process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe. *European Journal of Education* 40 (3): 315-321.
- Mijatović, A. (1996) Usustavljanje razvoja obrazovanja. *Društvena istraživanja* 5 (1): 3-22.
- Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2006. godina (2005) RH Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

- Olsen, J. P. (2002) *The Many Faces of Europeanization*, Oslo: ARENA, University of Oslo.
- Pastuović, N. (1996) Upravljanje i reformiranje obrazovnih sustava: osvrt na reforme u postkomunističkim zemljama. *Društvena istraživanja* 5 (1): 39-58.
- Pépin, L. (2007) The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education* 42 (1): 121-132.
- Peterson, J., Bomberg, E. (2000) Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test? *Queen's Papers on Europeanization* br. 2/2000.
- Polazne osnove Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira (Prijedlog) (2006) Zagreb: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.
- Polšek, D. (2004) Visoko školstvo u Hrvatskoj i zahtjevi Europske unije, u: K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Projekt hrvatskog odgojno-obrazovnog sustava za 21. stoljeće (2002) Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo prosvjete i športa.
- Radaelli, C. M. (2000) Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 4 (2000) N° 8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (15. 12. 2006).
- Rhodes, R. A. W. (1994) The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly* 65 (2): 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rogić, I. (2003) Znanstvena politika i modernizacija u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja* 12 (1-2): 3-25.
- Rosandić, D. (2007) Postoji li hrvatska znanost o odgoju i obrazovanju? *Školske novine*, 27. 2. 2007, str. 7.
- Rychen, D. S., Salganik, L. H. (2000) *Definition and Selection of Key Competencies - A Contribution of the OECD Program Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations* (DeSeCo Program), <http://www.portal-stat.admin.ch/deseco/rychen-hersch.pdf> (1. 5. 2006).
- Steiner-Khamsi, G. (2002) Too Far From Home? 'Modulitis' and NGOs' Role in Transferring Prepackaged Reform. *Current Issues in Comparative Education* 1 (1): 35-41.
- Sozen, S., Shaw, I. (2003) Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State? *Social Policy & Administration* 37 (2): 108-120.
- Walkenhorst, H. (2005) Europeanisation of the German Education System. *German Politics* 14 (4): 470-486.
- Wößmann, L., Schütz, G. (2006) Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission. <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/eenee.pdf> (5. 3. 2007).
- Young, M. F. D. (2003) National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: a comparative perspective. *Journal of Education and Work* 16 (3): 223-237.

Zängle, M. (2004) The European Union benchmarking experience. From euphoria to fatigue? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-005a.htm> (15. 12. 2006).

Žiljak, T. (2007) Izazovi i koristi CARDS projekata za strukovno obrazovanje odraslih (europeizacija na djelu). *Andragoški glasnik* 11 (1): 15-22.

The European Framework for National Education Policies

SUMMARY In the article, the author analyses the European Qualification Framework as an important communication and regulatory instrument of harmonising education policies, and the relation of Croatian education policy to this initiative. He places this process within the Lisbon Strategy with a special emphasis on the policy area, process and main actors. In doing so, the author proceeds from different definitions of Europeanisation and the importance of policy networks. The introduction of the European Qualification Framework is analysed as part of the Europeanisation process of national education policy. Finally, he outlines some fundamental characteristics of the Qualification Framework and the basic features of Croatian education policy manifested during the implementation of this initiative.

KEYWORDS European Qualification Framework, education policy, Europeanisation, epistemic community

GRAĐANSKI ODGOJ U EUROPSKIM DRŽAVAMA: ASPEKT EDUKACIJE ZA DEMOKRACIJU

Eva Klemenčič

*Pedagoški institut,
Ljubljana*

Prethodno priopćenje
Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak Realno gledajući, o jedinstvenom se modelu edukacije za demokraciju ne može raspravljati jer ne postoji model koji bi homogenizirao različite dimenzije onoga što zovemo edukacija za demokraciju. U javnim diskursima postoji više dokumenata koji pokušavaju odrediti edukaciju za demokraciju i koji su donekle udruženi u takozvani koncept obrazovanja za demokratsko građanstvo (program Vijeća Europe). Isto tako odgoj europskoga građanina zauzima jedno od središnjih mjesta u zajedničkim usmjerenjima na području edukacije u dokumentima Europske unije. To su zapravo samo dva pristupa. Budući da o modelu nije moguće govoriti ni u teorijskom smislu, bilo bi vrlo neodgovorno o njemu pokušati govoriti u praktičnom smislu, pa smo se u ovom radu pokušali usredotočiti na samo jedan aspekt, a to je građanski odgoj u školama.

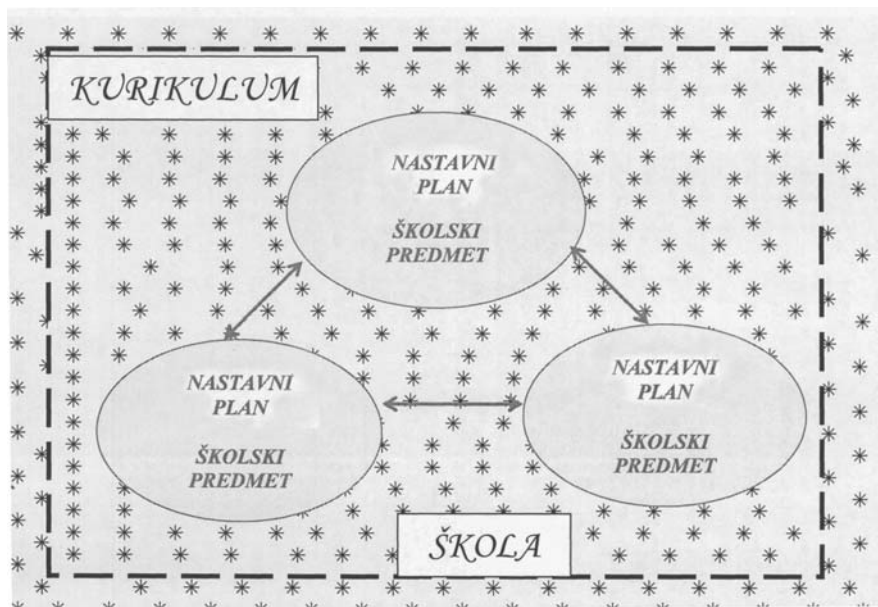
Ključne riječi građanski odgoj, edukacija za demokraciju, školski pristup

1. Uvod

Tema o kojoj raspravljamo u svijetu se, pa tako i u Europskoj uniji, neprekidno aktualizira. Edukacija za demokraciju nije jedinstven model jer ona postoji unutar institucionalnih praksi i zapravo je tek na taj način potpuno neinstitucionalna. Ako bismo željeli koncipirati edukaciju za demokraciju, prvo bismo morali koncipirati sam pojam demokracije (u teorijskom i praktičkom smislu), odnosno koncipiranje

bi prelazilo s makrorazine na mikrorazinu. Paralelno s razvojem demokracije razvija se edukacija za demokraciju (njezine koncepcije, sadržaj, opći i specifični ciljevi, funkcije, didaktika itd.), te je stoga, kada govorimo o edukaciji za demokraciju, nužno specificirati i njezin širi, lokalni (nacionalni) i vremenski (ponekad historijski) aspekt, koji je i kulturno determiniran. Drugim riječima, to i nije nova tema jer rasprave koje se usredotočuju na obrazovanje pojedinaca postoje već od antičke de-

Slika 1. Edukacija za demokraciju unutar škole



Legenda: * Edukacija za demokraciju ↔ Međupredmetno povezivanje - - - - Škola

mokracije nadalje, ali sve do danas takve diskurzivne prakse distinktivnošću neprestano koncipiraju viđenje demokracije i posebno uz taj pojam vezano građanstvo i građanski odgoj.

2. Definicija koncepta

U procesu kultiviranja čovjeka škola (nastava) ima specifičnu ulogu, koja se može identificirati kroz tri aktivnosti: odgoj, obrazovanje i interakciju. Iz ove tri aktivnosti očituju se osnovna načela edukacije za demokraciju. U kontekstu školskog sustava to znači educirati o demokraciji, u demokraciji, i to demokratski.¹ Definiranje koncepta

edukacije za demokraciju stoga mora uključiti kognitivnu, konativnu i emotivnu dimenziju.

Na slici 1 vidi se složen dio "kompozicije" edukacije za demokraciju koja je prikazana na općoj razini. Kada bismo zaista željeli identificirati karakteristike i implikacije takve edukacije, uključili bismo pojedinačne škole, učenike, nastavnike itd., a s druge bismo strane trebali obuhvatiti i širi edukacijski i društveno-politički aspekt. Tek tada bismo mogli govoriti o uključivanju sve tri dimenzije.

Kada govorimo o edukaciji za demokraciju unutar škole (naročito kad se misli na građanski odgoj), možemo identificirati tri razine toga procesa: razina nastavnog plana i programa (školski predmet), razina kurikuluma (razina cjelokupnog života i djelovanja škole) i razina međupredmetnog povezivanja ili integracije (tu se radi o poveziva-

¹ Jedan od mogućih konceptata bio bi i tzv. Međunarodni okvir edukacije za demokraciju (što ga razvija Civitas), koji je nastao 1996. i stalno se revidira. On može služiti i razvoju kurikuluma na području edukacije za demokraciju.

nju nastavnih tema i sadržaja ključnih u različite nastavne predmete).

Nas zapravo zanimaju najorganiziraniji oblici građanskog odgoja, pri čemu ne želimo umanjiti važnost drugih oblika građanskog odgoja. Edukacija za demokraciju, a građanski je odgoj samo jedna dimenzija toga kontinuiranog procesa, započinje u ranoj dobi čovjekova života, a završava smrću. Pritom ne mislimo samo na školu. Isto tako kada se govori o edukaciji za demokraciju u školi, ona se ne smije promatrati samo kroz pojedinačne školske predmete koji uključuju najviše tema koje možemo identificirati kao doprinos građanskom odgoju ili su takve u didaktičkom smislu. Govoreći o edukaciji za demokraciju u školi, moraju se uzeti u obzir i sve izvannastavne aktivnosti (različiti projekti) i sve izvanškolske aktivnosti. A to bi, ako bismo željeli predstaviti različite države Europske unije (ili šire Europe), bilo previše, stoga se moramo usredotočiti na u istraživačkom smislu jednostavniji aspekt.

U javnim diskursima danas postoji više dokumenata koji pokušavaju odrediti edukaciju za demokraciju i koji su, donekle, udruženi u takozvani koncept obrazovanja za demokratsko građanstvo (program Vijeća Europe). Isto tako odgoj europskoga građanina zauzima jedno od središnjih mjesta u zajedničkim prioritetnim usmjerenjima na području edukacije u dokumentima Europske unije (EU). Ali to su zapravo samo dva pristupa.

3. Obrazovanje za demokratsko građanstvo

Koncept obrazovanja za demokratsko građanstvo višestran je i procesno usmjeren pristup koji uključuje različite

te dimenzije: “*političku* (surađivanje u demokratskom odlučivanju i ostvarivanje političke moći); *pravnu* (poznavanje i ostvarivanje građanskih prava i odgovornosti); *kulturnu* (poštivanje svih ljudi neovisno o njihovim nacionalnim, vjerskim, rasnim i drugim određenjima, osnovnih demokratskih vrijednosti, zajedničkih i različitih povijesti i baština te doprinos miroljubivim kulturnim odnosima); *socijalnu i ekonomsku* (osobito borba protiv siromaštva i marginalizacije, uzimanje u obzir novih oblika rada i progresa zajednica te uloge gospodarstva u jačanju demokratske zajednice); *europsku* (svijest o jedinstvenosti i različitosti europskih kultura te učenje (zanimanje) za život u europskom središtu); *globalnu* (prepoznavanje i unapređivanje uzajamne globalne zavisnosti i solidarnosti)” (Jurkovič, 2000: 77).

Obrazovanje za demokratsko građanstvo i učenje ljudskih prava osnovna su područja djelovanja Vijeća Europe na području odgoja i obrazovanja. To potvrđuje i projekt “Obrazovanje za demokratsko građanstvo” koji je pokrenut 1997. godine s osnovnim ciljem da se identificiraju vrijednosti i vještine koje su potrebne pojedincima da bi postali participativni građani te kako steći te vještine i prenositi ih na druge. Faze su projekta:

1. 1997-2000. – kada je pažnja bila usmjerena na identifikaciju osnovnih kompetencija i postignuća aktivnoga građanstva te na proučavanje osnovnih pojmova toga sadržajnog područja.

2. 2000-2004. – ta se faza zasnivala na trima aktivnostima (razvoj obrazovnih politika, uspostavljanje mreža, diseminacija rezultata prve faze projekta). Osnovni je cilj bio povezivanje obrazovne politike sa školskom prak-

som. Taj dio projekta završen je 2005. godine, Europskom godinom građanske kulture, sveeuropskom inicijativom Vijeća Europe čiji je osnovni cilj bio ojačati značenje odgoja i obrazovanja, formi obrazovanja za razvitak i ostvarivanje demokratskih vrijednosti te za poštivanje ljudskih prava na svim razinama, i poticati aktivnu participaciju pojedinaca u suvremenoj demokratskoj zajednici.

3. 2006-2009. – u toj će fazi Vijeće Europe posebnu pažnju posvetiti trima temeljnim područjima: razvoju kompetencija za demokratsko građanstvo i socijalno uključivanje u cjeloživotnu perspektivu; novoj ulozi i kompetencijama nastavnika; cjelokupnom školskom pristupu / demokratskom upravljanju školama. U toj zadnjoj fazi projekta Vijeće Europe poticat će jačanje odnosa između obrazovanja za demokratsko građanstvo i učenja za ljudska prava, razvoj inovativnih modela obrazovanja nastavnika na tim sadržajnim područjima, unapređenje cjelokupnog pristupa građanskom odgoju, što je inovativan oblik uključivanja obrazovanja za demokratsko građanstvo u školsku praksu (http://www2.arnes.si/~uljpeins/bilten_IV_1.doc).

Kao što je vidljivo, građanski je odgoj do neke mjere srodan pristupu obrazovanja za demokratsko građanstvo. I didaktički materijali koji nastaju tijekom projekta sve se više mogu koristiti u školama, bez obzira na to što je obrazovanje za demokratsko građanstvo istodobno definirano za formalno, neformalno i prigodno učenje.

4. Modeli-pristupi građanskom odgoju – teorijski smisao

Demokratski građanski odgoj jedan je od "osnovnih ciljeva javnog školovanja uopće, posebno društvenoga kurikuluma" (Parker, 1996: 106).

Brojne rasprave o školstvu u Europi u središte stavljaju temu koju zovemo građanski odgoj. Prevladava stajalište da mladi građani u javnoj školi moraju steći bar osnovne sposobnosti koje će im trebati kao aktivnim građanima. Neka upoznaju prava i dužnosti građana, ljudska prava, civilno društvo, osnovna etička načela kojima se vode građani u donošenju odluka, djelovanje medija itd. Neka usvoje vrijednosti kao što su solidarnost, pravednost, jednakost, humanost, tolerantnost itd. (Justin i Sardoč, 2003). Pritom "*nije nužno samo poznavanje osnovnih činjenica o političkim institucijama i procesa političkog života*" (Kymlicka, 1999: 9), nego i aktivna participacija i razvoj različitih vrijednosti.

U teorijskim diskursima javljaju se razlike za koje se može reći da imaju utjecaj na nacionalne koncepcije građanskog odgoja. Najpoznatije je takozvano minimalističko i maksimalističko razumijevanje građanskog odgoja.

Minimalističko razumijevanje usredotočuje se na osnovne informacije o ustavu, zakonima, političkom sustavu i neposredno razvija samo neke (najvažnije) građanske vrline (npr. poštovanje zakona, solidarnost u užoj okolini, sudjelovanje u izborima). Minimalističkoj su koncepciji svojstvene uske definicije građanstva, dok maksimalistička koncepcija, kojoj su svojstvene široke definicije građanstva, intenzivno razvija kritičko i nezavisno mišljenje, problematizira uvjerenja koja prevladavaju i koja su čvrsta, radikalno postavlja pi-

tanja o društvenoj supstanciji i zajedničkom temelju društva te istodobno razvija "javne vrline" kao što su zauzimanje za rješavanje problema globalnog društva, sudjelovanje u traženju odgovora na načelna pitanja itd. Primarni cilj nije samo informirati, nego i služiti se tim informacijama kako bi se pomoglo učenicima u razumijevanju i kako bi se povećala njihova sposobnost sudjelovanja (Justin, 1997; Kerr, 1999). Radi se o distinkciji *civic* i *citizenship education*.

U različitim zemljama građanski se odgoj definira i s obzirom na tu činjenicu. "Danas se u većem dijelu europskih država najširi okvir građanskog odgoja nekako stabilizirao, a te države i dalje traže nova didaktička rješenja, razvijaju didaktička gradiva i optimalnu razdiobu sadržajnih naglasaka. Ukratko, suprotnim zahvatima i prilagođavanjem žele doseći veću efikasnost tog isječka odgojno-obrazovne djelatnosti" (Justin, 2006: 91).

Kako bismo izbjegli temeljne dileme do kojih nas dovodi teoretiziranje o dimenzijama područja o kojem raspravljamo (pritom se misli na to je li riječ o građanskom ili političkom obrazovanju ili obrazovanju za demokraciju itd.), pogledajmo radije što se događa s građanskim odgojem u Europi. Naša intencija nije pojmovno problematiziranje i razvoj terminologije, nego predstavljanje onoga što se može nazvati školskim pristupom građanskom odgoju.

Kao što ne možemo utvrditi jedan jedinstven model edukacije za demokraciju, takav model ne možemo utvrditi ni za građanski odgoj ili srodne pristupe koji obuhvaćaju obrazovanje za demokratsko građanstvo, obrazovanje za ljudska prava, obrazovanje za kul-

turalnost, mirovni odgoj itd. iako imaju neke zajedničke karakteristike.

Koje su karakteristike građanskog odgoja u europskim državama – što je pritom zajedničko, a što različito u organizacijskom i sadržajnom smislu? Kada govorimo o organizacijskom smislu, mislimo na tri osnovne razine na kojima se građanski odgoj javlja u školama, a kada govorimo o sadržajnom smislu, mislimo na proučavanje ciljeva građanskog odgoja. Pritom je nužno upozoriti da su pristupi građanskom odgoju i njegovi modeli izrazito nacionalno definirani.

4.1. *Obrazovna politika u Europi i EU-u te odgoj europskoga građanina*

Edukacijsko područje jedno je od rijetkih područja za koje se pri ulasku u EU ne određuje homogenizacija, za koje je karakteristično unificiranje politike i njezinih izvedbenih rješenja, nego tzv. načelo subsidiarnosti, koje napose važi na području obrazovanja.² Na europskoj razini (u Europskoj komisiji i drugim organima EU-a) legitimno nastaju prijedlozi razvoja obrazovnih aktivnosti i obrazovnog sustava, ali suverenitet svake države pretpostavlja vlastitu odluku hoće li takva rješenja uključiti u svoj pravni red i dalje u školsku praksu. Premda su (Medveš, 2001: 6) edukacijske dimenzije koje preporučuje EU uvijek dane kao smjernice, većinu tih aktivnosti prate praktični potezi, nakon kojih nacionalna školska politika jednostavno ne može pasivno

² Norma koja je poznata pod imenom maastrihtska formula formalno je uključena kao sastavni dio Maastrichtskog sporazuma, a zapravo je prisutna od Rimskog ugovora nadalje.

čekati. Kao jedan od središnjih ciljeva u tom sektoru obrazovanja uspostavljen je odgoj europskog građanina sa snažnim naglaskom na vrijednosnoj komponenti (Medveš, 2001: 8).³

Građanski odgoj danas postaje vrlo značajan oblik harmonizacije obrazovnog procesa, što nije karakteristično samo za države članice EU-a i države koje pristupaju članstvu, nego i za druge europske države. To je sve značajnije i zbog problema za koje Europa i EU kažu da mogu imati bitne konsekvence za budućnost. Primjerice u većini je europskih država odaziv na izbore (na lokalnoj, nacionalnoj i europskoj razini) sve slabiji, sve je manji interes za sudjelovanje u javnom i političkom životu, opada povjerenje u demokratske institucije, postoji mnoštvo različitih identifikacija i identiteta itd., što se posebno osjeća među mladima. Zbog toga se građanskom odgoju i obrazovanju⁴ pripisuje sve važnija uloga u nadmašivanju političkog i socijalnog deficita.

4.2. Organizacijski smisao

Kad je riječ o edukaciji za demokraciju unutar škole (naročito kad se misli na građanski odgoj u organizacijskom

smislu), možemo identificirati tri osnovne razine toga procesa:

1. razina nastavnog plana i programa (školski predmet),
2. razina kurikulumuma (razina cjelokupnog života i djelovanja škole) i
3. razina međupredmetnog povezivanja ili integracije (pritom se radi o povezivanju nastavnih tema i sadržaja uključenih u različite nastavne predmete).

Organizacija građanskoga odgoja u Europi (ne samo u sadašnjem EU-u)⁵ može se dočarati ovakvom slikom (slika 2), koja se temelji na klasifikaciji ISCED-a⁶:

Različiti pristupi (s pozicije kurikulumuma) građanskom odgoju međusobno se ne isključuju, nego se povezuju. Na primarnom stupnju obrazovanja (ISCED 1) građanski je odgoj samostalan predmet u Belgiji (njemačka govorna zajednica) i Rumunjskoj. U Portugalu, Švedskoj, Grčkoj i Estoniji integriran je u druge školske predmete ili prisutan kao kros-kurikularna tema. U drugim je državama građanski odgoj ili kros-kurikularna tema ili je integriran u druge školske predmete. Kao samostalan školski predmet češće je organi-

³ Veća mobilnost, poboljšanje mogućnosti obrazovanja, cjeloživotno učenje (sprečavanje društvenog isključivanja i osiguravanje društvene kohezivnosti), kvaliteta obrazovanja, redefiniranje prioriteta u sadržaju obrazovanja (IKT, znanje stranih jezika, razvoj sposobnosti konkurencije, poznavanje cjelokupnoga europskog prostora).

⁴ Bez obzira na to kako ga nazivamo, primjerice političko obrazovanje, obrazovanje za demokratsko građanstvo, građanski odgoj, obrazovanje za aktivno ili odgovorno građanstvo, obrazovanje za multikulturalnost itd.

⁵ Baza Eurydice uključuje osim država Europske unije i tri države članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu koje su članice Europskoga gospodarskog prostora (EFTA/EEA). To su Island, Lihtenštajn i Norveška.

⁶ ISCED 1997 (The International Standard Classification of Education) gdje ISCED 1 znači primarno obrazovanje ili prvo razdoblje osnovnog obrazovanja, ISCED 2 = niže sekundarno obrazovanje ili drugo razdoblje osnovnog obrazovanja, ISCED 3 = više sekundarno obrazovanje.

Slika 2. Organizacija građanskog odgoja u Europi 2004/2005.

Primarno obrazovanje
(ISCED 1):

Opće niže sekundarno
obrazovanje (ISCED 2):

Opće više sekundarno
obrazovanje (ISCED 3):



Izvor: Eurydice, 2005: 18.

Legenda: ■ samostalan školski predmet ■ kros-kurikularna tema □ integriranost

ziran na razini sekundarnog obrazovanja (ISCED 2 i ISCED 3), što prikazuje i slika. Ali i na toj se razini samostalan predmet kombinira s kros-kurikularnom temom ili integracijom.

Usporedba te slike sa slikom iz 1999. godine bila bi, bar u organizacijskom smislu, unekoliko različita. Ako se koristimo podacima iz studije "Obrazovanje za građanstvo u nastavnom planu i programu: Međunarodni pregled" (Kerr, 1999), moguće je primijetiti da je danas više država koje imaju građanski odgoj (bez obzira na to kako se on naziva) organiziran kao samostalan školski predmet i da se takvu obrazovanju namjenjuje sve više sati u školskom kurikulumu.

4.3. Sadržajni smisao

Ciljeve građanskog odgoja (u različitim državama EU-a) zapravo možemo podijeliti u tri glavne, međusobno povezane kategorije (prema aktivnostima za koje se očekuje da će ih učenici savladati) (Eurydice, 2005: 22-25):

- ciljevi koji se odnose na razvoj političke pismenosti (upoznavanje s teorijom ljudskih prava i demokracije, upoznavanje s djelovanjem političkih i društvenih institucija, razumijevanje kulturne i povijesne različitosti...),
- ciljevi čija je namjera razvoj kritičkog mišljenja te razvoj stajališta i vrijednosti koje odlikuju odgovornoga građanina (poštovanje sebe i drugih, slušanje, mirno rješavanje sukoba, doprinos skladu među ljudima, razvoj vrijednosti pluralne zajednice, formiranje pozitivne ličnosti...),
- ciljevi koji se odnose na poticanje aktivne participacije učenika (koja im omogućuje uključivanje u život škole i lokalne zajednice te stjecanje vještina potrebnih za odgovoran, stvaralački i kritički doprinos javnom životu. Učenici bi trebali imati priliku za praktično eksperimentiranje demokratskim načelima, a trebalo bi stimulirati i spo-

Slika 3. Ciljevi građanskog odgoja određeni u službenim dokumentima 2004/2005:

		BE fr	BE de	BE nl	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT
PP	Primarno	●	●	●	◐	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
PP	Niže/više sekundarno	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SV	Primarno	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SV	Niže/više sekundarno	●	●	●	◐	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AP	Primarno	●	●	●	○	●	○	●	●	◐	●	●	●	●	●	●
AP	Niže/više sekundarno	●	●	●	○	●	●	●	◐	◐	●	●	◐	●	●	●
		LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK ENG	UK WLS	UK NIR	UK SCT
PP	Primarno	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●
PP	Niže/više sekundarno	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SV	Primarno	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SV	Niže/više sekundarno	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AP	Primarno	○	○	●	●	●	●	●	●	○	●	◐	○	●	◐	●
AP	Niže/više sekundarno	○	○	●	◐	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	◐	●

Izvor: Eurydice, 2005: 18.

Legenda: BE (fr) – Belgija, francuska govorna zajednica, BE (de) – Belgija, njemačka govorna zajednica, BE (nl) – Belgija, flamanska govorna zajednica, CZ – Češka, DK – Danska, DE – Njemačka, EE – Estonija, EL – Grčka, ES – Španjolska, FR – Francuska, IE – Irska, IT – Italija, CY – Cipar, LV – Latvija, LT – Litva, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Nizozemska, AT – Austrija, PL – Poljska, PT – Portugal, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FI – Finska, SE – Švedska, UK – Ujedinjeno Kraljevstvo, UK-ENG – Engleska, UK-WLS – Wales, UK-NIR – Sjeverna Irska, UK-SCT – Škotska

- Eksplicitno sazivanje ◐ Niže sekundarno AP..... Aktivna participacija
- ◐ Implicitno sazivanje ◐ Više sekundarno SV..... Stajališta/vrijednosti
- Bez sazivanja ○ Bez sazivanja PP.....Politička pismenost

sobnosti surađivanja s drugima te uključivanje u druge inicijative).

Prva kategorija povezuje se s formalnim stjecanjem teorijskog znanja (što od učenika zahtijeva pasivno razumijevanje). Druga kategorija zahtijeva od učenika uključivanje na razini mišljenja i stajališta. U trećoj kategoriji već se očekuju poticaj i pripremljenost za aktivno uključivanje u politički, društveni i kulturni život zajednice. Možemo reći da ciljevi treće kategorije

obuhvaćaju šire shvaćanje obrazovanja za aktivno građanstvo.

U sadržajnom smislu, usredotočimo li se na ciljeve građanskog odgoja određene u službenim dokumentima, dobivamo sljedeću sliku.

Eksplicitno sazivanje znači da su ciljevi za danu kategoriju točno određeni (u kurikulumu ili u službenim dokumentima). Implicitno sazivanje znači da takvi ciljevi nisu određeni, ali su ipak ocrtni sadržajem ili uključenim

aktivnostima (u kurikulum ili druge službene dokumente). Ako sazivanja nema, znači da službeni kurikulum ne sadržava takve ciljeve građanskog odgoja (Eurydice, 2005).

Na temelju prikaza može se zaključiti da službeni dokumenti većine država EU-a sadržavaju sva tri sklopa ciljeva. Međutim kad bi nas zanimalo njihov intenzitet, vidjeli bismo da različite države pripisuju veće značenje različitim kategorijama ciljeva. U Finskoj je primjerice (Eurydice, 2005) u građanskom odgoju veći naglasak na participaciji, stajalištima i vrijednostima nego na razvoju političke pismenosti, a u Njemačkoj je obrnuto, naime naglasak je na razvoju političke pismenosti.

Uzmemo li u obzir sadržajni smisao u njegovu pravom značenju (kada se ne pozivamo samo na ciljeve, nego gledamo konkretan sadržaj građanskog odgoja), možemo utvrditi zajedničku točku građanskog odgoja: primjećujemo usredotočenost na pojedinca, a kasnije prijelaz na zajedničke stvari, što potvrđuju i pojmovi za koje se određuje da će ih učenici usvojiti. U vezi sa sadržajnim aspektom moramo spomenuti i razlike među državama – tako na primjer Finska posebno ističe rad kao vrijednost, Grčka utjecaj sredine itd., ovisno o širim nacionalnim interesima svake države posebno. Ali svejedno možemo utvrditi središnje točke u “pravom” sadržajnom smislu, a to su: osobno, društveno, lokalno, nacionalno i globalno (Klemenčić, 2005).

Analiza ciljeva određenih u službenim dokumentima ili organizacija građanskog odgoja za razumijevanje i identifikaciju znanja te pripremljenost za aktivnu participaciju i analizu građanskih odnosa nisu dovoljne. Zbog toga je potrebna analiza faktora koji

pridonose identifikaciji građanskog odgoja (u rezultatskom, procesnom smislu i u smislu utjecaja okoline).

5. Svjetska istraživanja na području građanskog odgoja

Doprinos različitih istraživanja na području unapređivanja demokratskih procesa, aktivne participacije građana, multikulturalizma, ljudskih prava itd. što se povezuje i s edukacijskim politikama i građanskim odgojem u različitim državama, posljednjih je nekoliko godina prilično velik.

Jedan od novih projekata u okviru zemalja OECD-a jest i “Unapređivanje demokracije – Međunarodno istraživanje politika i njihove implementacije”,⁷ koje je istraživalo politike (programme) i zakonodavstvo, koji su imali za cilj daljnji razvoj demokracije. Analize su pokazale da politike koje ciljaju na promociju demokracije često ciljaju na djecu i mlade kao ključnu ciljanu grupu u pripremi građana za njihove demokratske obveze. U različitim državama demokracija se shvaća kao nešto što mora imati razvojni kontinuitet, stoga ne iznenađuje što joj se u školstvu posvećuje toliko pozornosti (Wisse, 2006: 9-10). Analiza je pokazala i vrlo jaku povezanost cjeloživotnog učenja s građanskim, odnosno političkim obrazovanjem, ali i određene razlike (2006: 105) – neke od država više se usredotočuju na građansko obrazovanje (koje u školama ima mjesto na različitim stupnjevima u kurikulumu, ali programi su vrlo različiti), a neke na političko obrazovanje (koje ima snažan didaktički karakter, a osim toga ide dalje od

⁷ Wisse, 2006. Zapravo nisu surađivale sve zemlje OECD-a, nego 18 zemalja.

klasične nastave u školama, snažno naglašavajući ulogu praktičnog iskustva, zato je ponekad jedan od standardnih elemenata takva obrazovnog paketa posjet političkoj organizaciji ili instituciji).⁸

Posljednjih je godina primjetno i sudjelovanje različitih organizacija u projektima koji su usredotočeni na tu i na srodne teme: a) sudjelovanje Europske komisije i Vijeća Europe u oblikovanju indikatora za razvoj i praćenje aktivnoga građanstva, b) sudjelovanje članica UNESCO-a iz europske regije, različitih nevladinih organizacija; predviđa se i suradnja s Vijećem Europe u okviru strategije za trajni razvoj koja uključuje građanski odgoj, učenje o ljudskim pravima itd., c) poziv Europske komisije da se države članice EU-a uključe u svjetsko istraživanje ICCS-a, čiji opis slijedi, itd.

Nisu rijetke ni studije koje se služe različitim bazama podataka, primjerice komparativna studija "Politička znanja i ponašanja u doba adolescencije i rane mladosti"⁹, nastala na temelju sekundarne analize podataka studije IEA¹⁰ i ESS¹¹ (*European Social Survey*) u kojoj je potvrđena podudarnost u stavovima među starosnim grupama od 14 do 17,9 godina (IEA), odnosno u grupi od 18 do 30 godina (ESS) oko povjerenja u

političke institucije (Hooghe i Wilkenfeld, 2006).

Najveći svjetski projekt na području građanskog odgoja (*International Civic and Citizenship Education Study – ICCS (2006-2010)*)¹² u koji, prema dostupnim podacima, Hrvatska do sada nije uključena, počinje svoje drugo¹³ međunarodno istraživanje o građanskom odgoju, koje će se donekle temeljiti na prethodnom istraživanju organizacije IEA¹⁴ (Međunarodno udruženje za istraživanje učinaka obrazovanja)¹⁵, zapravo na istraživanju CIVED (*Civic Education Study*) zaključenom 1999. godine, koje je željelo produbiti razumijevanje mogućnosti i praksi u građanskom obrazovanju koje se odvijaju u različitim kontekstima (ne samo u školi). Ciljna publika tog istraživanja jest i bit će učenici koji se obrazuju već osam godina (populacija cca. 14 godina), premda se može dodati i nacionalni dio upitnika za drugu (stariju) populaciju.¹⁶ Ciljevi studije ICCS bit će

⁸ U tom pogledu npr. Danska, Norveška i Portugal osiguravaju, kroz omladinske parlamente, kontakt s potencijalnim budućim parlamentarcima, koji na taj način dobivaju ranu lekciju o demokraciji.

⁹ Hooghe i Wilkenfeld, 2006. Komparativna analiza u koju je uključeno 8 država.

¹⁰ Populacija od 14 godina bila je istraživana 1999, a populacija od 17,9 godina 2000.

¹¹ 2002. godine.

¹² U kojem surađuje 38 država, odnosno toliko školskih sustava.

¹³ Zapravo u nekom smislu započinje treće istraživanje jer je već 1971. godine prvi put tematizirao građanski odgoj i obrazovanje, tada u okviru tzv. Studije šest predmeta.

¹⁴ Više o tome u: Krek i Šimenc, 2003, a o organizaciji IEA na <http://www.iea.nl/>.

¹⁵ International Association for Evaluation of Educational Achievement.

¹⁶ Istraživanje se usredotočilo (a to će činiti i dalje) na: a) građansko znanje (koje uključuje temeljne sadržaje pojma građanstva i interpretativne vještine); b) građansku angažiranost (uključuje konvencionalno građanstvo, građanstvo koje se povezuje s društvenim pokretima, očekivano sudjelovanje u političkim aktivnostima); c) građanske odnose i druge koncepte (povjerenje u efi-

povezani s proučavanjem načina pripreme mladih za preuzimanje građanskih uloga. Istraživanjem će se prikupiti podaci o dostignućima konceptualnog razumijevanja i kompetencijama u građanskom obrazovanju, podaci o dispozicijama i stavovima povezanim s građanskim odgojem i obrazovanjem. Ankete za škole i nastavnike dat će informacije o poučavanju i praksama razrednog upravljanja, školskim politikama, klimi itd. Ukratko, upitnici će se dijeliti na sadržajni dio, kognitivni dio i dio afektivnog ponašanja. Tome će se dodati i regionalni dio – u europskom primjeru tzv. europski dio koji će zahvatiti interkulturnu kompetenciju, europski identitet, odnos prema učenju stranih jezika itd.

Zaključak

Željeli smo pokazati da cilj građanskog odgoja nije samo razvijanje teorijskog znanja koje bi popravilo političku pismenost ili tzv. demokratski deficit među mladima te da su pristupi građanskom odgoju (u sadržajnom i organizacijskom smislu) zapravo nacionalne karakteristike koje istodobno imaju i međunarodno značenje. Nacionalni karakter imaju i pojedinačna istraživanja tog područja, koja mogu biti i intenzivnija jer istražuju one karakteristike za koje se smatra da su još

značajnije za nacionalnu državu i njezine građane.

Razumijevanje pojma demokracija u školi mora nas zanimati na više razina. Kao nastavni sadržaj, odnos među učenicima te između nastavnika i učenika, didaktički princip, metoda rada koja ispunjava razrednu i školsku klimu, kao čimbenik koji potiče učenike da postanu participativni građani itd. Sve su to elementi edukacije za demokraciju shvatimo li je kao recipročnost obrazovanja za demokraciju, obrazovanja o demokraciji i obrazovanja u demokraciji. A građanski je odgoj jedna od dimenzija edukacije za demokraciju; srodan je i drugim pristupima koji su važni u novodobnoj školi i pred kojima su novi izazovi.

Sve veće posvećivanje pozornosti građanskom odgoju (i drugim pristupima) u okviru država članica Europske unije, nevladinih, međuvladinih i drugih međunarodnih i nacionalnih organizacija upućuje na važnost koju pripisujemo odgoju i obrazovanju kod poticanja aktivne participacije u društvenoj, političkoj i kulturnoj zajednici. U prilog važnosti istraživanja na tom području u okviru Europske unije govori i činjenica da uključivanje u studiju ICCS preporučuje i Europska komisija, koja će ujedno sufinancirati jedan dio izvedbe.

*Sa slovenskoga prevela
Marija Olič*

kasnost sudjelovanja u školi, ekonomska odgovornost vlade, pozitivan odnos prema imigrantima, simbolički patriotizam, povjerenje u institucije povezane s vladom, potpora ostvarenju političkih prava žena, otvorena klima za raspravu u razredu).

LITERATURA

- Eurydice, 2005: *Citizenship Education at School in Europe*, Eurydice European Unit, European Commission, Brussels.
- Jurkovič, T., 2000: 20. zasedanje stalne konference evropskih ministrov za izobraževanje ("Izobraževalna politika za demokratično izobraževanje in socijalno kohezijo: izzivi in strategije za Evropo"), Krakov, Poljska, 15-17. oktobra 2000), u: Rutar-Ilc, Z. (ur.), *Vzgoja in izobraževanje*, XXXI, 5: 76-78.
- Justin, J., 1997: *Etika, družba, država (I): nov slovenski vzgojni projekt, stare evropske dileme*, Pedagoški inštitut, Ljubljana.
- Justin, J., Sardoč, M. (ur.), 2003: *Državljska vzgoja pri pouku zgodovine, geografije in slovenščine*, i2 d.o.o., Ljubljana.
- Justin, J., 2006: Državljska vzgoja: Slovenija in Evropa, u: Barle-Lakota, A. (et al.) (ur.), *Državljska in domovinska vzgoja*, Beja, Slovenska Bistrica, str. 90-99.
- Kerr, D., 1999: Citizenship Education in the Curriculum: an International Review, u: *The School Field* (Theorizing Citizenship Education II.), X, 3/4: 5-32.
- Krek, J., Šimenc, M., 2003: *Državljanstvo in izobraževanje v osemindajsetih državah: državljanska vednost in angažiranost pri štirinajstih letih*, Center za študij edukacijskih strategij, Pedagoška fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
- Kymlicka, W., 1999: Education for Citizenship, u: Šetinc, M. (ur.), *The School Field* (Theorizing Citizenship Education I.), X, 1/2: 9-36.
- Klemenčič, E., 2005: Edukacija za demokracijo, u: Haček, M. Zajc, D. (ur.), *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 415-434.
- Medveš, Z., 2001: Evropa in šolstvo, u: *Sodobna pedagogika*, 52 (118), 4: 6-8.
- Parker, W. C., 1996: Advanced ideas about democracy: toward a pluralist conception of citizen education, u: *Teachers College Record*, 98, 1: 104-125.

Internetski izvori

- Hooghe, M. Wilkenfeld, B., 2006: Political Attitudes and Behaviors Across Adolescence and Early Adulthood: A Comparison of IEA and European Social Survey Findings, http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/IRC2006/IEA_Program/CIVED/Hooghe___Wilkenfeld.pdf (dostupno 30. 5. 2007).
- IEA, <http://www.iea.nl/> (dostupno 29. 11. 2006).
- Sardoč, M. (ur.), 2006: Informativni bilten za poučevanje državljanske vzgoje (IV, 1: 3), http://www2.arnes.si/~uljepeins/bilten_IV_1.doc (dostupno 10. 10. 2006)
- Vijeće Evrope (Council of Europe – Division for Citizenship and Human Rights Education), <http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/> (dostupno 10. 10. 2006).

Wisse, E., 2006: Promoting democracy: An international exploration of policy and implementation practice. The Ministry of the Interior and Kingdom

Relations: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/50/36502447.pdf> (dostupno 30. 5. 2007).

Civic Education in European States: the Aspect of Education for Democracy

SUMMARY Realistically speaking, it is impossible to discuss a unified model of education for democracy, since no model encompasses the various dimensions of that which we call 'education for democracy'. In public discourse there are several documents attempting to define the said concept. To some extent they are merged into the so-called concept of education for democratic citizenship (the Council of Europe Programme). Likewise the education of a European citizen is one of the central points of common educational trends in EU documents. There are, in fact, only two approaches. Since one cannot even speak of a model in the theoretical sense, it would be quite irresponsible to try and speak of it in the practical sense, which is why we attempt here to focus on a single aspect, namely, civic education in schools.

KEYWORDS civic education, education for democracy, school approach

*Nacionalni
identitet,
euroskepticizam
i demokracija*

SRPSKA I HRVATSKA POVIJESNA NARACIJA

Sabrina P. Ramet

*Sveučilište u Trondheimu,
Odjel za političku znanost*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Jugoslavija se raspala i upala u rat zbog različitih razloga. Članak se bavi ulogom povijesnih naracija, odnosno, neuspjehom da se razvije zajednička povijesna naracija, što je rezultiralo time da su različiti narodi Jugoslavije imali različito razumijevanje nekih važnih aspekata svoje povijesti, i udaljene i bliske prošlosti. Autorica razmatra srpsku i hrvatsku povijesnu naraciju, ističući osobito područja u kojima se razlikuju. Mnogi su srpski političari gledali na jugoslavensku državu kao na okvir u kojem su mogli ostvariti srpsku nacionalnu ideju, što znači, ideju da bi svi Srbi i sva područja naseljena Srbima trebali biti ujedinjeni u jednu državu. Mnogi su Hrvati imali konkurentnu predodžbu, koja je uvijek zamjerala činjenici da su Srbi tvorili najveću narodnosnu skupinu u zemlji i koja je sanjala o neovisnoj hrvatskoj državi.

Autorica zaključuje da povijesne naracije pružaju okvire u kojima društvo može naći odgovore na aktualna pitanja. Kroz optiku povijesne naracije filtrirao se i problem legitimnosti, tako da sustav kojeg je u nasljedstvo ostavio Tito nije bio samo "komunistički sustav", nego (za Srbe) "antisrpski federalni sustav, kojeg je stvorio Hrvat, Tito", ili (za Hrvate) "antihrvatski komunistički sustav, u kojem prevladavaju Srbi nauštrb Hrvata", ili (za Albanace) "zemlja Južnih Slavena, u kojoj su ne-Slaveni drugorazredni građani i u kojoj se gaze legitimna prava Albanaca".

Ključne riječi povijesna naracija, Hrvati, Srbi, Jugoslavija, raspad Jugoslavije

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politike nacionalnog identiteta i povijesni 'lomovi'" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Ovaj je članak izvadak iz dužeg rada koji će biti uključen u: Charles Ingraio i Thomas Emmert (ur.), *Resolving the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative* (u pripremi). Zahvalna sam profesoru Ingraio i Emmertu za njihovo dopuštenje da ovdje objavim ovaj izvadak. Duboko sam zahvalna i Marku Biondichu, Audrey Budding, Cathie Carmichael, Ericu D. Gordyju, Danici Fink-Hafner, Matjažu Klemenčiču, Dunji Melčić, Jimu Sadkovichu, Džemalu Sokoloviću, Ludwigu Steindorffu i Francesu Trixu na njihovim korisnim komentarima o prvom nacrtu pune verzije i Tomu Emmertu, Darku Gavriloviću, Ericu Gordyju, Michaelu Haltzelu, Char-

Svaka nacija ima neku naraciju. Skoja se usredotočuje na njezinu vlastitu povijest, iskustva, dostignuća, izazove i borbe i u kojoj se druge nacije predstavljaju u kontekstu nacije o čijoj je naraciji riječ. U ovom ću članku razmotriti srpsku i hrvatsku povijesnu naraciju, osobito ističući područja u kojima se razlikuju. Budući da se povijesna naracija stvara i održava ne samo u folkloru nego – što je možda još važnije – u školskim udžbenicima, oslonit ću se na udžbenike povijesti u srpskim i hrvatskim školama, uzimajući u obzir radove i govore mještana te znanstvena tumačenja koja se čine korisnima za ovu svrhu. Zajednička je povijesna naracija, koja obuhvaća zajedničke mitove, zajedničke junake, zajedničke izazove i zajedničku mržnju, ono što povezuje neku zajednicu. Ona je, štoviše, preduvjet za stanje nacionalnog jedinstva. Stoga, kad neka zajednica ne uspijeva njegovati neku zajedničku povijesnu naraciju u svojim školama, romanima i filmovima, žrtvuje se važan preduvjet njezina jedinstva.

Jugoslavija se raspala i upala u rat zbog različitih razloga. Odmah se mora istaknuti ljudsko djelovanje, no bilo je i čimbenika koji su olakšali ambicioznim nacionalistima da probleme svoje zemlje pripišu jednoj ili drugoj “izvanjskoj skupini” i da obećaju kako će uzdignuti danu naciju (tj. Srbe ili Hrvate

lesu Ingrau, Ivanu Ivekoviću, Matjažu Klemenčiču, Todoru Kuljiću, Davidu Bruceu MacDonaldu, Latinki Perović, Reneu Lukiću, Francesu Trixu i Nenadu Zakošeku na njihovim korisnim komentarima o kasnijim nacrtima. Želim zahvaliti i Marku Biondichu, Audrey Budding, Danici Fink-Hafner, Matjažu Klemenčiču i Dunji Melčić što su mi poslali korisnu građu.

u ovom slučaju) na nove visine zanosa. Među tim se čimbenicima mogu spomenuti (1) ekonomsko propadanje, (2) politička nelegitimnost komunističkog sustava, (3) strukturni čimbenici (osobito nefunkcionalan federalni sustav), (4) različite razine pluralističke političke kulture u jugoslavenskim sastavnim federalnim jedinicama¹ i (5) neuspjeh da se razvije zajednička povijesna naracija, što je rezultiralo time da su različiti narodi Jugoslavije imali različito razumijevanje nekih važnih aspekata svoje povijesti, i udaljene i bliske prošlosti. No ne bi trebalo zanemariti ljudsko djelovanje, pa bih ovdje istaknula huškačku ulogu srbijanskog vođe Slobodana Miloševića i njegove klike potkraj osamdesetih i u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća, koji je razvio nacionalni “pokret revitalizacije” njegujući grandiozne teritorijalne fantazije.² U opisivanju i uspoređivanju srpske i hrvatske povijesne naracije, stoga, moja namjera *nije* da tvrdim kako se samo za taj čimbenik može smatrati da stoji u temelju raspada Jugoslavije.

Nadalje, uključivanje povijesnih naracija *ne* bi se trebalo shvatiti kao prihvaćanje jedne ili druge verzije povijesnog determinizma. Štoviše, argumenti historijskih determinista mogu biti sumnjivi, kako nas upozorava Daniele Conversi. “Historijski deterministi”, piše on, “često su i sami nacionalisti, te nastoje objasniti sadašnji sukob kao

¹ Danica Fink-Hafner, The Disintegration of Yugoslavia, *Canadian Slavonic Papers*, sv. 37, br. 3-4 (rujan-listopad 1995), 339.

² V. Sabrina P. Ramet, A theory about the causes of the Yugoslav meltdown: the Serbian national awakening as a ‘revitalization movement’, *Nationalities Papers*, 32, 3, prosinac 2004.

epsku borbu *longue durée*, koja je ukorijenjena u drevnim neprijateljstvima”, ili modelima ponašanja koji su se oblikovali davno u prošlosti. Štoviše, “čim se zaključi”, nastavlja Conversi, “da nijedna nacija ne može izbjeći svoju povijesnu misiju osvajanja i podjarmljivanja, nijedna nacija ne može djelovati kao pravedan, nepristran arbitar ili kao neutralna, distancirana ‘treća strana’”.³ Jednostavnije rečeno, povijesni determinizam vrijeđa i inteligenciju pojedinaца i integritet država.

KONKURENTNE NARACIJE DO 1992. GODINE

Kako je prije jednog desetljeća istaknula Dunja Melčić, “nacija je proizvod komunikacije i kolektivne samointerpretacije”.⁴ Kad nacija ima jasnu dominantnu povijesnu naraciju, koja pruža određenu količinu konsenzusa o smislu prošlosti (koja se može sažeti kao “1066. i sve to” za Engleze, “1776. i sve to” za Amerikance, ili “1389. i sve to” za Srbe), možemo reći kako se može očekivati da kolektivna samointerpretacija ima određeni utjecaj na političko ponašanje, posljedice koje će ovisiti o tome je li nacionalizam koji prati tu naraciju traumatičan, ili junački, ili mesijanski, ili što već. Budući da su školski udžbenici najvažnija sredstva za utvrđivanje povijesne naracije, državni nadzor nad udžbenicima pruža izravan

put da država oblikuje i održava svoju preferiranu povijesnu naraciju.

Povijesne se naracije ne njeguju i ne održavaju samo u školama i preko kulturnih artefakata, nego i preko tiska. Prije više od 150 godina u svom klasičnom radu o predstavničkoj vladavini John Stuart Mill upozorio je da kad pripadnici različitih nacionalnih skupina u multietničkoj državi čitaju različite novine i knjige i inače održavaju alternativne izvore informacija, teško je uspostaviti ili održati demokraciju.⁵ U slučaju socijalističke Jugoslavije sam je obrazovni sustav bio federaliziran, pri čemu su nastavne programe u svakoj republici utvrđivale vlasti u toj republici.⁶ To je imalo za posljedicu da su se udžbenici povijesti koji su se upotrebljavali u školama s vremenom sve više počeli razlikovati, dok su na Kosovu lokalne vlasti tijekom sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća uvozile udžbenike na albanskom jeziku iz susjedne Albanije.⁷ Osim toga Slovenci, Hrvati, Srbi i drugi obično su gledali vlastitu lokalnu televiziju, čitali lokalne romanopisce i čitali lokalne novine. Dakako, kad je riječ o Slovincima, Makedoncima i Albancima, te su pojave bile prirodne zbog jezičnih

³ Daniele Conversi, *Resisting primordialism and other isms: In lieu of conclusions*, u: Daniele Conversi (ur.), *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*, Routledge, London, 2004, 276.

⁴ Dunja Melčić, *Communication and National Identity: Croatian and Serbian Patterns*, *Praxis International*, 13, 4 (siječanj 1994), 359.

⁵ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), u: J. S. Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government, Remarks on Bentham's Philosophy*, Geraint Williams (ur.), Everyman [novo izd.], London, 1993, 392.

⁶ V. Uwe Bach, *Bildungspolitik in Jugoslawien: 1945-1974*, Berlin/Wiesbaden, Osteuropa-Institut/Harrassowitz, 1977. U isto bi vrijeme valjalo istaknuti da se “povijest jugoslavenskih naroda” podučavala sve do 1990/91.

⁷ Dokumentacija se može naći u: *Politika* (Beograd), 2. lipnja 1981, str. 5; i *Christian Science Monitor* (2. rujna 1981), str. 7.

razlika. U slučaju etnički podijeljene Bosne jedno je istraživanje, koje je provedeno 1989. godine, otkrilo da bosanski Srbi obično čitaju beogradski dnevnik *Politiku*, a ne lokalni tisak (iako su *Politiku* čitali i pripadnici drugih nacionalnosti sve dok potkraj osamdesetih godina dvadesetog stoljeća nije usvojila nacionalistički izričaj); bosanski su Hrvati obično čitali ili *Vjesnik* ili *Večernji list* – oba zagrebačka dnevnika – a samo su bosanski muslimani (Bošnjaci) više voljeli čitati sarajevsko *Oslobođenje*,⁸ stoga se, kad se u jednoj republici u tisku ili elektroničkim medijima medijsko pokrivanje događaja razlikovalo od onoga u drugoj, produbljivala etnička polarizacija u Bosni i Hercegovini, a i u cijeloj Jugoslaviji.

To *ne* znači da se u multietničkoj državi naracije sastavnih nacionalnosti moraju uskladiti do točke u kojoj postaju praktički istovjetne. To znači da je, da bi multietnička država dugoročno bila stabilna, neophodno da povijesne naracije sastavnih naroda budu očišćene od uzajamne mržnje, uzajamnog optuživanja i uzajamnog okrivljavanja, tako da sastavni narodi ne usvajaju naracije u kojoj se međusobno definiraju kao “neprijatelji”. Uspjeh Francuske i Njemačke u ostvarivanju upravo tog cilja, u onome što se činilo zastrašujućim okolnostima, ukazuje na to da se taj zadatak može ostvariti – da tako kažem – posvuda.

Nemam namjeru reći da će se svi pripadnici nekog naroda suglasiti s danom naracijom kako je ja opisujem, nego samo da te naracije predstavljaju gled-

šta koja su tipična za najglasnije eksponente politike potkraj osamdesetih i u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća. Ne želim reći ni to da bi se sadržaj bilo koje od tih naracija trebao smatrati nužno istinitim ili nužno neistinitim; istinsna vrijednost naracija nije bitna. Nemam, napokon, namjeru tvrditi da je prisutnost povijesnih naracija pojava jedinstvena za Balkan. Upravo suprotno, nema nacije koja nema neku svoju dominantnu naraciju (iako katkada može biti konkurentnih naracija).

Srpska (nacionalistička) povijesna naracija

Povijesna naracija neke nacije nije statična, a ne mijenja se ni iz tjedna u tjedan. Ona se postupno rafinira u odgovoru na dramatične (ili traumatične) događaje i kao rezultat promjena u školskim programima, uredničkim politikama i drugim čimbenicima; kad događaji vrše osobito snažan utjecaj na razmišljanje neke nacije, povijesna se naracija može naglije revidirati. Mogu se, štoviše, izmisliti i razviti novi mitovi koji mogu nadopuniti ili čak zamijeniti postojeće mitove, mijenjajući time dominantnu naraciju. Kako je istaknuo Todor Kuljić, režimi Slobodana Miloševića (u Srbiji) i Franje Tuđmana (u Hrvatskoj) bili su osobito zainteresirani za diskreditiranje antinacionalizma koji je predlagao socijalistički režim, te su stoga brzo započeli demonizirati Tita kao “totalitarnog boljševika”. Cilj je bio, ističe Kuljić, “stvoriti novu strukturu pamćenja, u kojoj bi se nacionalizam rehabilitirao a antifašizam doveo u pitanje”.⁹ U skladu s tim srpski udžbenici u Mi-

⁸ *Borba* (Beograd), 2. listopada 1989, str. 7, pren. u Foreign Broadcast Information Service, *Daily Report*, (Istočna Europa), 23. listopada 1989, 59-60.

⁹ Todor Kuljić, “Tito u novom srpskom poretku sećanja”, Beograd, Filozofski fakultet, 2004.

loševičevo su vrijeme počeli izjednačavati partizane i kolaboracionističke četnike kao podjednako “antifašističke” snage, dok su hrvatski udžbenici prikazivali hrvatske kolaboracioniste kao “junake i branitelje nacionalnog kapitalizma”, predstavljajući NDH kao “žrtvu” i demonizirajući partizane.¹⁰

Što se tiče Srba, oni su se u osamdesetim godinama dvadesetog stoljeća – kako su pokazala istraživanja javnog mnijenja – obično smatrali nesebičnim arhitektima ujedinjene Jugoslavije, koje drugi narodi koji su tvorili Jugoslaviju nisu cijenili ili su ih čak i zlostavljali; kasnije će mnogi Srbi postati i uvjereni da ih se, kao naciju, nepravедно demonizira – ne samo u zapadnom tisku nego i kod kuće.¹¹

Prema srpskoj povijesnoj naraciji, srpska je povijest povijest patnji. Neki autori uspoređuju srpski narod sa židovskim narodom ili s Jobom, pa čak i s razapetim Kristom.¹² Milorad Ekmečić dao je oduška tom shvaćanju srpske povijesti u govoru koji je održao u Sarajevu. “U povijesti svijeta”, tvrdio je Ekmečić, “samo su Židovi platili veću cijenu za svoju slobodu od Srba. Zbog svojih gubitaka u ratu i zbog masakra najbrojniji narod u Jugoslaviji – Srbi – pao je u Bosni i Hercegovini na drugo mjesto, te danas naša politika i naše opće ponašanje nose u sebi nevidljiv biljeg borbe za biološki opstanak.”¹³ U

svojim školskim udžbenicima Srbi čitaju kako je car Lazar poginuo na bojnopolju u bici 1389. godine, kad su se njegove snage sukobile s otomanskom vojskom na Kosovskom polju. Ta se bitka, štoviše, toliko mitologizira da je dobila važnost kakvu u povijesti nije imala te skicira konačan obračun između kršćanskih Srba i muslimanskih Turaka, dopuštajući da se u nekim govorima muslimanski Albanci miješaju s Turcima iz četrnaestog stoljeća.¹⁴ Kako govore srpski školski udžbenici, ta je bitka iz četrnaestog stoljeća bila razvođe koje je označilo kraj slave i početak “ropstva pod Turcima”.¹⁵ Srpska školska djeca nadalje uče kako su Albanci navalili na Kosovo nakon što je Arsenije III. Črnojević, patrijarh Peći, 1690. godine poveo velik broj Srba s Kosova¹⁶ te ponovo potkraj devetnaestog stoljeća, otimajući srpsku zemlju, pljačkajući crkve i tjerajući oko 150.000 Srba na bijeg između 1877. i 1912. godine.¹⁷ Uči ih

Ali i Lawrence Lifschutz (ur.), *Why Bosnia? Writings on the Balkan Wars*, Stoney Creek, Pamphleteer's Preess, 1993, 9.

¹⁴ Zapravo su se preci današnjih Albanaca u četrnaestom stoljeću, kršćani u to vrijeme, borili rame uz rame sa Srbima protiv Turaka.

¹⁵ Boško Blahović i Bogoljub Mihajlović, *Priroda i društvo, za 3. razred osnovne škole*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1997, 50.

¹⁶ Konrad Clewing, *Mythen und Fakten zur Ethnostruktur in Kosovo – Ein geschichtlicher Überblick*, u: Jens Reuter i Konrad Clewing, 2000, 21. Noel Malcolm kaže da je Srba u tom zbjegu bilo 30-40.000, iako je tradicionalno bilo viših procjena. V. Noel Malcolm, *Kosovo: A short history*, London, Macmillan, 1998, 161.

¹⁷ Bohumil Hrabak, *Albanians of Kosovo and Metohija from the League of Prizren to*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ V. Emil Vlajki, *Demonizacija Srba. Zapadni imperijalizam, njegovi zločini, sluge i laži*, Beograd, Nikola Pašić, 2001.

¹² Takve su usporedbe iznesene, primjerice, potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina u *Književnim novinama*.

¹³ Nav. u: Christopher Hitchens, *Appointment in Sarajevo: Why Bosnia Matters*, u: Rabia

se da pamte kako su Centralne sile povezale svoje snage da natjeraju njihovu vojsku u bijeg u Prvome svjetskom ratu, okupirajući zemlju, i kako je oko 275.000 Srba poginulo uslijed ratnih djelovanja, pri čemu su ratne bolesti odnijele još 800.000 srpskih života; ti su gubici iznosili oko četvrtine srpskog stanovništva.¹⁸ Potkraj rata osjećali su, kako se izrazio Fred Singleton, da su “svojim pobjedama u balkanskim ratovima i svojim žrtvama tijekom Prvog svjetskog rata vlastitom krvlju platili pravo da odvedu jugoslavenski narod u slobodu”.¹⁹ Udžbenik povijesti za osmi razred, objavljen 1998. godine, navodi ulomak iz Vidovdanskog ustava (od 28. lipnja 1921. godine) kao demokratski akt, ne govoreći ništa o hrvatskom protivljenju tom dokumentu; prema tom udžbeniku, taj je Ustav uspostavio parlamentarnu monarhiju, no nije mogao riješiti probleme koji su proizašli iz činjenice da su Srbi, Hrvati i Slovenci nacionalno zasebni entiteti.²⁰ Srbi

pamte i da su upravo oni – Srbi – bili ti koji su međuratnoj kraljevini dali svoju dinastiju, glavni grad, pa čak i ustav – a onda su doživjeli da voljenog²¹ kralja Aleksandra 1934. godine ubije jedan makedonski ekstremist. Prema srpskoj povijesnoj naraciji, međuratni hrvatski političar Stjepan Radić bio je neodgovoran “divljak”²² koji nije poštovao elementarna pravila pristojnosti, dok je njegov nasljednik na položaju vođe Hrvatske seljačke stranke Vladko Maček bio spletkar koji je gajio separatističke osjećaje. Iz udžbenika koji su se potkraj devedesetih godina dvadesetog stoljeća upotrebljavali u Republici Srpskoj srpski su učenici učili da je Gavrilo Princip, mladić čiji je atentat na austro-ugarskog nadvojvodu Franza Ferdinanda zapalio Prvi svjetski rat, “junak i pjesnik” te da je međuratna kraljevina bila “otvorena, tolerantna demokracija”.²³ Srbi tvrde da je prvu Jugoslaviju iznutra potkopala hrvatska želja za odvajanjem²⁴ te makinacije Vatikana iako su

1918, u: *Kosovo: Past and Present*, Beograd, Review of International Affairs, 1989, 57, 61-62.

¹⁸ Tim Judah, *The Serbs: History, Myth & the Destruction of Yugoslavia*, New Haven, Yale University Press, 1997, 101. V. i Latinka Petrović, *Serbien bis 1918*, prev. sa srpskoga Robert Hammel, u: Dunja Melčić (ur.), *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1999, 107-108. Svein Mønnesland kaže da su srpski civilni gubici u Prvome svjetskom ratu iznosili 500.000. V. njegov *Før Jugoslavia og etter*, 4. izd., Oslo, Syppress Forlag, 1999.

¹⁹ Fred Singleton, *A Short History of the Yugoslav Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 141.

²⁰ Nikola Gačeša, Ljiljana Mladenović-Maksimović i Dušan Živković, *Istorija, za 8. razred*

osnovne škole, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1998, 84-85.

²¹ Mnogi su Hrvati plakali kad je proglašena kraljeva smrt.

²² V. Alex N. Dragnich, *The First Yugoslavia: Search for a viable political system*, Stanford, Hoover Institution Press, 1983. Korisni su za razumijevanje međuratne kraljevine i: Branislav Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji, 1919-1929*, Beograd, Narodna knjiga, 1979; i Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1998*, sv. 1: *Kraljevina Jugoslavija 1914-1941*, Beograd, Nolit, 1988.

²³ *Dallas Morning News* (28. studenoga 1997), 57A, *Lexis-Nexis Academic Universe*: taj je članak, koji je napisao Chris Hedges, pretiškan iz *New York Timesa*.

²⁴ Ovu je rečenicu i ostatak ovog odlomka napisao David Bruce MacDonald.

Srbi pružili ruku prijateljstva i pogнули leđa, kako oni to gledaju, da udovolje Hrvatima. Srbi imaju osjećaj da su spasili Hrvate i Slovence i da su ih oslobodili time što su ih učinili dijelom zajedničke južnoslavenske države. Inače su Talijani mogli anektirati dijelove hrvatskog i slovenskog teritorija.

Imajući to u vidu, Srbi su hrvatske prigovore i otpor tijekom međuratne kraljevine protumačili kao pomanjkanje zahvalnosti. Kad je riječ o poznatom sporazumu Cvetković-Maček iz kolovoza 1939. godine, koji je uspostavio autonomnu Banovinu Hrvatsku te dao Hrvatima odgovornost u sferi unutrašnjih poslova, obrazovanja, sudstva, industrije, trgovine i financija, srpska povijesna naracija bilježi kako su vodeće ličnosti u Radikalnoj stranci i (srpskoj) Demokratskoj stranci denuncirale sporazum; štoviše, bivši se premijer Milan Stojadinović pridružio osamdesetorici poslanika i dvadesetorici senatora u sastavljanju nove stranke kao sredstva izražavanja njihova protivljenja novom uređenju.²⁵ Štoviše, kako uče srpska školska djeca, sporazum je učinio "očitim da se mora riješiti srpsko nacionalno pitanje u Jugoslaviji".²⁶

Srbi pamte, ne bez istinskog ponosa, i svoje protivljenje da princ Pavle potpiše Antikominternski pakt 25. ožujka 1941. godine, čime je Kraljevi-

na Jugoslavija stupila u savez s Trećim Reichom. Sljedećeg su dana ljutiti Srbi izašli na beogradske ulice vičući "Bolje grob nego rob, bolje rat nego pakt!". Bio je to dan koji je doista inspirirao sve one koji su se borili s Osovinom ili patili pod njom. Tada je, u 2.15 sati 27. ožujka 1941. godine, general Dušan Simović poveo skupinu vojnih časnika u zbacivanje vlade; uklonili su regenta (princa Pavla) s vlasti, proglasili maloljetnog kralja Petra "punoljetnim" i sastavili novi tim vlade. Taj je državni udar inspirirao Srbe, razveselio Whitehall i razbjesnio Berlin.

Prema srpskoj povijesnoj naraciji, jugoslavenska fronta iz Drugoga svjetskog rata – gdje su borbe započele u travnju 1941. godine i završile tek u srpnju 1945. godine – trebala bi se shvatiti kao trostruka borba između brutalne hrvatske fašističke države (Nezavisne Države Hrvatske ili NDH) koju je vodio Hrvat Ante Pavelić, partizanskog pokreta kojim su dominirali komunisti i koji je vodio Hrvat (zapravo polu-Slovenac²⁷) Josip Broz Tito, koji je težio denacionalizaciji jugoslavenskih naroda, i četničkog pokreta otpora koji je vodio Srbin Draža Mihailović, koji je bio odan kralju i borio se na strani Saveznika. Patnje Srba tijekom Drugoga svjetskog rata bile su strahovite, kako god da se pogleda, poginulo je više Srba nego pripadnika bilo koje druge jugoslavenske nacionalnosti, no tvrdnja koju iznose neki Srbi²⁸ da je

²⁵ Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, sv. 2, Zagreb, Historijski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu, 1961, 168-169; i Hrvoje Matković, *Povijest Hrvatske seljačke stranke*, Zagreb, Naklada P.I.P. Pavičić, 1999, 405. Cvetkoviću je kasnije Srpska pravoslavna crkva (u Francuskoj) uskratila pokop zbog njegove navodne "izdaje" srpskoga naroda.

²⁶ Gaćeša i dr., *Istorija, za 8. razred*, 85.

²⁷ Srpska je nacionalistička propaganda općenito više voljela prikazivati Tita kao Hrvata, najjednostavnije rečeno.

²⁸ Brojku od 700.000 Srba pobijenih u Jasenovcu daje Vladimir Dedijer u svojim *Prilozima za biografiju Josipa Broza Tita* i kasnije je opet navodi. Najviša procjena koja je ikad

u logoru Jasenovac poginulo 700.000 Srba ni srpski ni nesrpski povjesničari ne smatraju razumnom procjenom; no bez obzira na sve ta se brojka u jednom udžbeniku iz Miloševićeva doba i dalje navodi i predstavlja školskoj djeci kao utvrđena činjenica.²⁹ Zapravo, prema znanstvenijim izračunima, u Drugome je svjetskom ratu poginulo oko 530.000 Srba, i u Jasenovcu i drugdje³⁰ – zasigurno strašna tragedija, no manje nego što ih je poginulo u Prvome svjetskom ratu i manje nego što tvrde srpski nacionalisti.³¹

dana za broj Srba koji su poginuli u Jasenovcu iznosi 1.110.929, koju je dao Radoimir Bulatović, *Koncentracioni logor Jasenovac, s posebnim osvrtom na Donju Gradinu*, Sarajevo, Svjetlost, 1990.

²⁹ Blahović i Mihajlović, *Priroda i društvo*, 57.

³⁰ Vladimir Žerjavić, *Gubici stanovništva Jugoslavije u drugom svjetskom ratu*, Zagreb, Jugoslavensko viktimološko društvo, 1989, 61-66. Korisni su za analizu ratnih gubitaka i: Jozo Tomasevich, *War and Revolution in Yugoslavia, 1941-1945: Occupation and Collaboration*, Stanford, Stanford University Press, 2001, pogl. 17; i Meho Visočak i Bejdo Sobica, *Jasenovac. Žrtve rata prema podacima statističkog zavoda Jugoslavije*, Zürich/Sarajevo, Bošnjački institut, 1998. Potonju je knjigu recenzirala Dunja Melčić *Südost-Forschungen*, sv. 58, 1999.

³¹ Nenad Antonijević izvještava da je mnogo Srba bilo pobijeno na Kosovu koje su okupirali Talijani tijekom ratnih godina ili su bili deportirani u logore u Albaniji. Neke od najgorih strahota koje su, kako kaže Antonijević, počinili Albanci nad Srbima navodno su se dogodile u Peći i oko nje posljednjih mjeseci 1943. godine. V. N. Antonijević, *Arhivska građa o ljudskim gubicima na Kosovu i Metohiji u Drugome svjetskom ratu*, u: Hans-Georg Fleck i Igor Graovac (ur.), *Dijalog povjesničara-istoričara 5*, Zagreb, Zaklada Friedrich-Naumann, 2002, 470-472.

Dvije su varijante na temu da su u Drugome svjetskom ratu "Srbi" bili na strani Saveznika. U prvoj varijanti ističe se navodno prosaveznička orijentacija četnika, s naglaskom na to da je Tito bio Hrvat³²; u drugoj varijanti naglasak se stavlja na činjenicu da su Srbi činili mnoštvo pridošlica u Titov partizanski pokret u prvoj godini otpora. Druga varijanta dopušta onima koji je zagovaraju "...da vjeruju kako je samo njihova nacija pružila otpor okupatorima Osovine, dok su druge jugoslaven-ske nacije surađivale s njima. To je pothranjivalo vlastitu srpsku predodžbu o mučeničkoj naciji okruženoj izdajničkim susjedima".³³ Kad je riječ o kvislinškom režimu u Beogradu, koji je predvodio general Milan Nedić, srpski povjesničari, dakako, pružaju ozbiljne analize tog poglavlja u srpskoj povijesti³⁴ – no u srpskoj povijesnoj naraci-

³² Štoviše, Nedićev je režim pokušavao prikazati partizanski pokret kao hrvatski i protusrpski pokret.

³³ Marko Attila Hoare, *Whose is the Partisan Movement? Serbs, Croats and the Legacy of a Shared Resistance*, *Journal of Slavic Military Studies*, 15, 4 (prosinac 2002), 32.

³⁴ V. primjerice Venčeslav Glišić, *Concentration Camps in Serbia (1941-1944)*, u: *The Third Reich and Yugoslavia 1933-1945*, Beograd, Institute for Contemporary History & Narodna knjiga, 1977; Branko petranović, *Srbija u drugom svjetskom ratu 1939-1945.*, Beograd, Vojnoizdavački i novinski centar, 1992; i Perica M. Višnjić, *Nemački okupacioni sistem u Srbiji 1941. godine*, u: *Istorijski glasnik*, (Beograd), 9, 314 (1956), 84-92. V. i Milan Ristović, *General M. Nedić – Diktatur, Kollaboration und die patriarchalische Gesellschaft Serbiens 1941-1944*, u: Erwin Oberländer (ur.), *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2001.

ji jedva da se spominje bilo Nedić bilo srpski fašist Dimitrije Ljotić, kako se to popularizira u tisku ili kako to promiču srpski političari u intervjuima u zapadnom tisku. Drugi se svjetski rat, umjesto toga, pamti kao golgota srpske nacije.³⁵ U skladu s tim obrascem, kako sam drugdje napisala, u novim udžbenicima koji su uvedeni u srpske osnovne škole 2001. godine četnički vođa Draža Mihailović prikazuje se kao vođa protu-osovinskog pokreta otpora i ništa se ne govori o njegovoj suradnji s Osovinom. Sljedeće je godine objavljen i u škole uveden novi udžbenik povijesti, koji su napisali Kosta Nikolić, Nikola Žutić i Momčilo Pavlović. I taj udžbenik slavi četnike, pa čak i brani Nedića, odvođeći svoje mlade čitatelje u smjeru “odbacivanja kulturnog pluralizma... [i] rehabilitacije nacionalizma”.³⁶

U skladu s tim općim modelom srpski učenici u Republici Srpskoj odnedavno uče o strahotama koje su počinili hrvatski i muslimanski fašisti tijekom Drugoga svjetskog rata, ali ništa o stra-

hotama koje su počinili četnici, a kamoli o četničkoj suradnji s Osovinom.

Na kraju rata uhićen je i podvrgnut suđenju zagrebački katolički nadbiskup Alojzije Stepinac, optužen za suradnju s NDH. Prema srpskoj povijesnoj naraciji, komunistički tužitelji koji su se okomili na Stepinca imali su pravo. Među ključnim tvrdnjama koje su iznesene protiv Stepinca bila je i ona da je navodno odobrio prisilna preobraćanja Srba na katolicizam i sudjelovanje lokalnog klera, osobito franjevac, u ustaškim masakrima.³⁷ Zapravo su optužbe za suradnju bile i ostale otrcane, kako su dokazali noviji znanstveni radovi. Kako ćemo pokazati u nastavku, Stepinac je izričito *osudivao* primjenu svakog oblika sile u vezi s preobraćanjima. No za mnoge Srbe, i u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća, Stepinčeva je krivnja bila stvar vjerovanja – i konačan “dokaz” izdajstva Hrvata. Suđenje Stepincu poslužilo je i za to da se Vatikan optuži kao neprijatelj Srba, mnogo prije nego što je postala opće poznata uloga *Collegio di San Girolamo degli Illirici* (u Rimu) u organiziranju bijega ustaša u Južnu Ameriku.³⁸

Kad je riječ o komunističkom razdoblju, može se uočiti da srpskim na-

³⁵ Isključiv se naglasak na srpskim ratnim patnjama može, primjerice, naći u: *Martyrdom of the Serbs: Persecutions of the Serbian Orthodox Church and Massacre of the Serbian People*, pripremila i izdala Srpska pravoslavna dijeceza za Sjedinjene Američke Države i Kanadu, Chicago, Palendech's Press, 1943.

³⁶ Sabrina P. Ramet, *The Three Yugoslavias: The Dual Challenge of State-Building and Legitimation among the Yugoslavs, 1918-2004*, Bloomington & Washington, Indiana University Press & The Wilson Center Press; (pripremljeno za objavljivanje u siječnju 2006), pogl. 17, nav. iz: Dubravka Stojanović, *The new history textbooks*, u: *Bosnia Report*, nova serija br. 32-34 (prosinac 2002-srpanj 2003), 40. V. i *Vjesnik* (Zagreb), 17. rujna 2001. na www.vjesnik.hr.

³⁷ Jakov Blažević, *Mač a ne mir. Za pravnu sigurnost građana*, (sv. 3 *Memoara*, 4. sv.), Zagreb/Beograd/Sarajevo, Mladost/Prosveta/Svjetlost, 1980, 237-238, 210-211. Srbi koji su kritični prema Stepincu mogli bi se složiti i s gledištem koje je izneseno u: Ivan Cvitković, *Ko je bio Alojzije Stepinac*, 2. izd., Sarajevo, Oslobođenje, 1986.

³⁸ O ovome v. John L. Allen, Jr., *Croatian connection remain most debated aspect of Vatican's World War II legacy*, *National Catholic Reporter* (4. prosinca 1998), na natcath.org/ORG_Online/archives.

seljenicima koji su došli na Kosovo tijekom međuratnog razdoblja i koji su tijekom Drugoga svjetskog rata bili protjerani iz te regije, što je bio ustupak lokalnim Albancima, nakon rata nije bio dopušten povratak.³⁹ No to je bila samo jedna od mnogih frustracija koje su Srbi proživjeli; da bi se sastavio popis frustracija koje su Srbe najviše mučile, kao smjernica može poslužiti memorandum Srpske akademije nauka i umetnosti (SANU).⁴⁰ On zasigurno zahvaća duboke frustracije i mržnju koju osjećaju neki srpski intelektualci i koju je potkraj osamdesetih godina dvadesetog stoljeća dijelio sve veći broj Srba (djelomice zahvaljujući pozornosti koju je beogradski tjednik *Nin*, među ostalim srpskim časopisima, pridavao memorandumu i tjednim sastancima Srpskoga društva književnika). Mržnja je bila usredotočena na federalni sustav koji je, prema autorima memorandumu, bio izmišljen zato da liši Srbiju njezine legitimne jurisdikcije nad Crnom Gorom i velikim dijelom Bosne i Hercegovine; bilo je i mržnje povezano s autonomnom pokrajinom Kosovo (koju su komunisti izvorno osnovali kao autonomnu regiju), za koju je većina Srba smatrala da joj nikada nije trebalo dati nikakav zaseban ili autonoman status. Memorandum je dao izražaja i pritužbama da kosovski Albanci provode genocid nad Srbima i tvrdio da je u (predtuđmanovskoj) Hrvatskoj “ugrožen” nacionalni opstanak Srba, kako je bio i za vrijeme rata u NDH.

³⁹ Judah, *The Serbs*, 150.

⁴⁰ Iznoseno i raspravljeno u: Dennison Rusinow, *The Yugoslav Peoples*, u: Peter Sugar (ur.), *Eastern European Nationalism in the Twentieth Century*, Washington, American University Press, 1995, 305-411.

Kako bi rekli srpski nacionalisti, “Hrvatsko proljeće” 1967-1971, kad su Hrvati nastojali povećati svoju političku, ekonomsku i kulturnu autonomiju, bilo je razdoblje hrvatskog secesionizma, u kojem su ponovno oživljene ideje ustaštva. Ne pamti se s osobitom naklonošću ni liberalno srpsko vodstvo iz tog razdoblja – koje su predvodili Latica Perović i Marko Nikezić! Srpsko nezadovoljstvo Ustavom iz 1974. godine može se pratiti do trenutka kad je on usvojen (štoviše i ranije, do trenutka kad je sastavljen njegov nacrt), pri čemu su Srbi osobito bijesni zbog uvođenja koncepta “federalnih jedinica” u tom Ustavu – koncepta koji je uspostavio šest sastavnih republika i dvije autonomne pokrajine i koji je tim pokrajinama dakle dao *federalni* status. Pokrajinama su, štoviše, dodijeljene ovlasti koje su ih manje ili više izjednačile s republikama – na štetu Srbije. Štoviše, kako se u svojim memoarima prisjeća Branko Mamula, širenje kosovske autonomije pod Ustavom iz 1974. godine potaknulo je strah među lokalnim Srbima i Crnogorcima, koji su se bojali da ih Albanci žele prisiliti na odlazak iz te pokrajine, što su i počeli činiti u velikom broju osamdesetih godina dvadesetog stoljeća.⁴¹ Sa srpskog staja-

⁴¹ U vezi sa strahovima koje je potaknuo Ustav iz 1974. godine v. Branko Mamula, *Slučaj Jugoslavija*, Podgorica, CID, 2000, 38. U vezi s emigracijom Srba i Crnogoraca osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, v. Ruža Petrović i Marina Blagojević, *The Migration of Serbs and Montenegrins from Kosovo and Metohija: Results of the Survey Conducted in 1985-1986*, Beograd, Serbian Academy of Sciences and Arts, 1992; i Julie A. Mertus, *Kosovo: how myths and truths started a war*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1999.

lišta problem s Ustavom iz 1974. godine bio je u tome što je republikama (i autonomnim pokrajinama) dao previše autonomije; stoga je slovensko-hrvatska inicijativa u listopadu 1990. godine da se potakne izravna konfederalizacija sustava među Srbima bila nedobrodošla, zacijelo ponajviše među Srbima u Hrvatskoj.

U godinama od 1968. do 1981, kad je kosovskim Albancima dana bolja zastupljenost u pokrajinskom aparatu i kad su općenito osjetili poboljšanje svog statusa, kosovski su Srbi prigovarali promjeni svog položaja. Osim toga kružili su izvještaji koji su tvrdili da su Albanci palili srpske crkvene ustanove, silovali srpske žene, napadali srpsku stoku, ubijali stoku na pašnjacima čiji su vlasnici bili Srbi i općenito otežavali život lokalnim Srbima.⁴² Sredinom osamdesetih godina dvadesetog stoljeća dva su istaknuta srpska društvena znanstvenika provela opsežne intervjue sa Srbima koji su pobjegli s Kosova. U tim se pričama javljao dosljedan obrazac terora.⁴³ Takozvana "afera Martinović" iz 1986. godine, koja se tiče jednog Srbina u čiju je stražnjicu zabijena razbijena boca, počela je simbolizirati srpske patnje; incident se u srpskom tisku počeo čak nazivati "Jasenovcem za jednog čovjeka".⁴⁴ Dok su Srbi bježali s Ko-

sova, prodajući svoje kuće Albancima i tražeći novo zaposlenje u unutrašnjosti Srbije, lokalni su Srbi organizirali nekoliko dramatičnih prosvjednih marševa u Beogradu, na srpskoj televiziji i u tisku, možda osobito u tjednicima *Duga* i *Intervju*, igrajući na srpske osjećaje i strahove u vezi s Albancima. Pojavila se i zabrinutost zbog albanske stope rađanja, a neki su srpski političari govorili čak o poduzimanju mjera da se destimulira natalitet Albanaca, a da se istodobno potakne natalitet Srba. Tada je bilo i tajnih albanskih opozicijskih skupina; štoviše, "do srpnja 1983. godine vlasti su razotkrile pedeset i pet ilegalnih [albanskih] skupina".⁴⁵ Do 1989. godine atmosfera u Beogradu bila je ispunjena mirisom nacionalizma, a Srpsko društvo književnika, tjednik *Nin* i sam režim potpirivali su strahove o gubitku Kosova.⁴⁶

Upravo je u tom kontekstu, nakon što je učvrstio svoju poziciju, Milošević odbacio Titovu ličnost i pridružio se sve većem koru srpskih nacionalista koji su demonizirali preminuloga jugoslavenskog predsjednika. Sve veći napadi na Tita u Srbiji bili su, štoviše, usko povezani s odbacivanjem titoističkog koncepta "bratstva i jedinstva" i njegovih zaključaka, prije svega načela da nitko u javnosti ne bi trebao kritizirati nijedan narod ili republiku osim

⁴² Frances Trix i Ron Wixman, koji su obojica provela dosta vremena na Kosovu, uvjereni su da su te optužbe lažne. Istog je uvjerenja i Viktor Meier. V. V. Meier, *Yugoslavia: A History of Its Demise*, prev. s njemačkoga Sabrina Ramet, London & New York, Routledge, 1999.

⁴³ V., primjerice, Petrović i Blagojević, *The Migration of Serbs and Montenegrins*, 119.

⁴⁴ Mertus, *Kosovo: how myths and truths*, 98-101.

⁴⁵ Sabrina P. Ramet, *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, 4. izd., Boulder, Westview Press, 2002, 315.

⁴⁶ Opsežna rasprava o jugoslavenskom i postjugoslavenskom razvoju događaja 1986-2003. može se naći u: Renéo Lukić, *L'Agonie Yougoslave (1986-2003). Les Etats-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

vlastite.⁴⁷ Napadi na Tita postavili su i temelj za ukidanje autonomije Vojvodine i Kosova – ukidanje koje je donijelo prekid s Ustavom SFRJ iz 1974. godine i koje je zanemarilo želje lokalnih ljudi.

U tumačenju rušenja federacije i uzroka izbivanja rata srpska povijesna naracija, koju zagovaraju barem neki Srbi, krivi hrvatskoga predsjednika Tuđmana, koji je navodno rehabilitirao NDH,⁴⁸ otpustio Srbe s radnih mjesta samo zato što su Srbi i obnovio šahovnicu koju su Srbi povezivali s NDH. Prema toj naraciji, Srbi su imali pravo ostati u Jugoslaviji ako su to željeli, a paravojne jedinice organizirali su samo zbog samoobrane. Prema tom gledištu, ako su Hrvati imali pravo odvojiti se od Jugoslavije, Srbi koji su živjeli u Hrvatskoj imali su pravo odvojiti se od Hrvatske. Što se tiče Bosne, srpska naracija naglašava da su pod Ustavom koji je bio na snazi 1990. godine Muslimani, Srbi i Hrvati bili priznati kao “državotvorni narodi” te republike, pri čemu se podrazumijeva da će sustav funkcionirati prema načelu etničkog kondominija (konsenzusa). Premda bi bilo pretjerano reći da je Bosna iz socijalističkog razdoblja bila primjer konsocijacionizma,⁴⁹ taj je sustav uspostavio određena očekivanja za koja su Srbi imali osjećaj da su iznevjerena kad je početkom 1992. godine bosanski pred-

sjednik Izetbegović pozvao na referendum o neovisnosti. Bosanski Srbi koji su se okupili u SDS-u Radovana Karadžića – a to nisu učinili svi lokalni Srbi – imali su osjećaj da imaju pravo organizirati vlastite autonomne zone i ustrojiti paravojne jedinice za obranu od onoga za što su se bojali da bi trebalo postati “islamskom državom”. Da bi pokazali da su njihovi strahovi opravdani, Srbi su često ukazivali na “Islamsku deklaraciju”, koju je ranije potpisao Izetbegović i zbog koje je 1983. godine završio u zatvoru.⁵⁰

Napokon, zbog značajne upletenosti u borbu na strani Srba koji su živjeli u Hrvatskoj, koji su u mnogo slučajeva predstavljali najnoviji naraštaj u obiteljima koje su u Hrvatskoj živjele stoljećima, Srbi su – iako ne bez određenih iznimaka, osobito među znanstvenicima – rat za jugoslavensku sukcesiju obično smatrali građanskim ratom, što znači unutrašnjim ratom. Ironično, s obzirom na način kako su Tita karakterizirali srpski nacionalisti tijekom Miloševićeva razdoblja, kao protusrpskog Hrvata, u istraživanju javnog mnijenja koje je provedeno među 617 srbijanskih građana širom Srbije i Vojvodine između 23. veljače i 4. ožujka 2004. godine, u kojem se ispitanike pitalo tko je u posljednjih 200 godina najviše pridonio prestižu Srbije, Tito je dobio najveći broj glasova (18,1%), a na drugom je mjestu bio Nikola Tesla (14,2%). Nitko

⁴⁷ O odbacivanju Tita v. Todor Kuljić, Tito u novom srpskom poretku sećanja, neobjavljeni rad, Beograd, 2004.

⁴⁸ V., primjerice, Petar Džadžić, *Nova ustaška država? Od Ante Starčevića do Pavelića i Tuđmana*, 3. prošireno izd., Beograd, Politika, 1991.

⁴⁹ V. Arend Lijphart, Consociational Democracy, *World Politics*, 21, 2 (siječanj 1969), 207-225.

⁵⁰ Ono što je značajno, Izetbegovićeva je Islamska deklaracija objavljena u Beogradu tijekom ratnih godina. V. Alija Izetbegović, *Islamska deklaracija: jedan program islamizacije Muslimana i muslimanskih naroda*, Beograd, 1993 [?]; i Alija Izetbegović, *Sjećanja. Autobiografski zapis*, Sarajevo, TKD Šahinpašić, 2001.

drugi nije dobio više od 9% glasova, a Miloševića je, kojeg je 2,4% ispitanika podržalo kao čovjeka koji je najviše pridonio izgradnji prestiža Srbije, 53,6% ispitanika okarakteriziralo kao osobu koja je u posljednjih 200 godina najviše učinila da naštetiti prestižu Srbije.⁵¹

Hrvatska (nacionalistička) povijesna naracija

Prethodno sam spomenula da su “barem neki Srbi” vjerovali (i dalje vjeruju) u srpsku povijesnu naraciju; ista se kvalifikacija može primijeniti kad je riječ o hrvatskoj (nacionalističkoj) povijesnoj naraciji. Neki se elementi u toj naraciji mogu primijeniti na sve ili na gotovo sve Hrvate; drugi se elementi mogu primijeniti samo na više nacionalistički orijentirane Hrvate. U hrvatskoj naraciji ima varijacija, baš kao i u slučaju drugih naracija koje su ovdje prikazane, s više nacionalističkih i umjerenijih varijanata. S obzirom na to nastojim ovdje prikazati dominantnu naraciju među Hrvatima na početku Tuđmanova doba i tijekom Tuđmanovih godina. Započnemo li s vlastitom predodžbom, Hrvati, zbog svoje duge povezanosti s Habsburškom Monarhijom, sebe smatraju srednjoeuropskim, a ne balkanskim narodom i smatraju da su bili nepravedno podređeni – ranije Mađarima, a kasnije Srbima.

Među srpskim i hrvatskim uspo- menama postoji određeni broj razlika. Prema Vjekoslavu Perici, primjerice, veliku seobu Srba 1690. godine, koju Srbi vide i kao nacionalnu tragediju (zbog napuštanja Kosova) i kao neku

vrstu ranomodernog “Dunkirka” (pri- sjećajući se bijega Saveznika iz Fran- cuske pod njemačkom okupacijom u Drugome svjetskom ratu), Hrvati vide kao “invaziju na hrvatski [tj. ne mađar- ski!] teritorij”, ističući da su novopri- došli srpski pravoslavni crkveni do- stojanstvenici odmah poduzeli poku- šaj “preobraćanja unijatskih zajednica u sjeverozapadnoj Hrvatskoj”.⁵² Jedan udžbenik koji se upotrebljavao u os- novnim školama među bosanskim Hrvatima potkraj devedesetih godina dvadesetog stoljeća prikazao je Gavrila Principa kao “ubojicu kojeg su obučili i instruirali Srbi da počini taj teroristički čin”, a međuratnu kraljevinu nazvao je “diktaturom” kojoj su Hrvati hrabro pružali otpor.⁵³ Jedan udžbenik koji se otprilike u isto vrijeme upotrebljavao u Hrvatskoj usvojio je neutralni- ji ton, ističući da su taj atentat počini- li pripadnici tajne organizacije “Mlada Bosna”, koji su se priklonili teroristič- kim metodama da ostvare svoj pro- gram.⁵⁴ Skloni su tome da pamte da je njihovo uvođenje u međuratnu kralje- vinu bilo pre nagljeno, pri čemu je hr- vatska delegacija zanemarila svoj man- dat da pregovara o federalnom uređe- nju.⁵⁵ Štoviše, krvavi događaji od 1. pro- sinca 1918. godine u Zagrebu dio su te naracije. Hrvatsku se školsku djecu uči da su, kao posljedica Versajske mirovne

⁵² Vjekoslav Perica, *The Catholic Church and the Making of the Croatian Nation, 1970-84, East European Politics and Societies*, 14, 3 (jesen 2000), 557.

⁵³ *Dallas Morning News* [bilješka 23].

⁵⁴ Damir Agičić, *Povijest 7, Udžbenik za VII. razred osnovne škole*, Zagreb, Profil, 1998, 146.

⁵⁵ V. Ramet, *The Three Yugoslavias*, [bilješka 36], pogl. 2.

⁵¹ O tom je istraživanju izviješteno u *Vjesniku* (9. ožujka 2004) na www.vjesnik.hr.

konferencije, dijelovi Hrvatske stavljene pod talijansku kontrolu i da je Hrvatska republikanska seljačka stranka pokazivala svoje protivljenje centralističkom Vidovdanskom ustavu bojkotirajući sjednicu parlamenta na kojoj se trebalo glasovati o tom dokumentu.⁵⁶ Dok su navedeni srpski školski udžbenici prikazivali međuratnu kraljevinu kao ustavnu monarhiju, ne govoreći ništa o terorizmu što ga je sponzorirao režim, jedan hrvatski udžbenik za osmi razred ističe terorističke aktivnosti ORJUNA-e kao jedan simptom nezakonitosti međuratnog sustava.⁵⁷ Hrvati su skloni pamtiti i Stjepana Radića i Vladka Mačeka kao velikane; štoviše, u nedavnom istraživanju javnog mnijenja koje je provedeno na reprezentativnom uzorku od 7.779 Hrvata Radić je bio na popisu 20 najpoštovanijih Hrvata.⁵⁸ Prema hrvatskome gledištu, upravo su Nikola Pašić, na prvome mjestu, kralj Aleksandar i ministar unutrašnjih poslova Svetozar Pribićević, na drugome mjestu, bili najodgovorniji za probleme koji su se pojavili u međuratnoj Jugoslaviji⁵⁹ – probleme među kojima su, prema hrvatsko-ame-

ričkom povjesničaru Ivi Bancu, nejednak sustav oporezivanja tijekom prvog desetljeća života kraljevine, diskriminacijsko postupanje prema hrvatskim veteranima iz austrougarske vojske i nametanje centraliziranog sustava kojim Hrvati nisu nikada dali svoj pristanak,⁶⁰ da se ne spominje potiskivanje Hrvatskoga sabora i uklanjanje hrvatskih dužnosnika s njihovih položaja samo zato što nisu bili Srbi.⁶¹ Štoviše, Hrvati međuratne godine pamte kao godine izrabljivanja i represije. Pamte da je na Radića 1928. godine pucao jedan crnogorski parlamentarni poslanik, a, prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, kralj Aleksandar možda je bio sudionik u planiranju atentata.⁶² Dok se srpsku djecu u vezi sa sporazumom Cvetković-Maček uči da je riječ o protusrpskom aktu, hrvatsku se školsku djecu uči da je “sa stvaranjem Banovine Hrvatske okončano centralističko uređenje države i hegemonija Srba u državi”.⁶³ Čitatelji jednog udžbenika za više godine srednje škole uče da je poslje-

⁶⁰ V. Ivo Banac, *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

⁶¹ James J. Sadkovich, *Il regime di Alessandro in Jugoslavia: 1929-1934. Un'interpretazione*, *Storea Contemporanea*, 15, 1 (veljača 1984), 5-37.

⁶² Naizgled se atentat nije činio drugačijim od spontanog, osim, dakako, prilično značajne činjenice da je Puniša Račić, atentator, unio pištolj u skupštinu tog kobnoga dana. V. Zvonimir Kulundžić, *Atentat na Stjepana Radića*, Zagreb, Biblioteka Vremeplov, 1967. To se tvrdi i u: James J. Sadkovich, *Italian Support for Croatian Separatism, 1927-1937*, New York & London, Garland Publishing, 1987.

⁶³ Đurić, *Povijest* 8, 75.

⁵⁶ Vesna Đurić, *Povijest 8, Udžbenik povijesti za osmi razred osnovne škole*, Zagreb, Profil, 2000, 22-24, 31-32.

⁵⁷ *Ibid.*, 25.; v. i 67-68.

⁵⁸ Od Hrvata se tražilo da se izjasne o najvećem Hrvatu svih vremena. Radić je bio na 18. mjestu, sa 101 glasom, samo 5 glasova iza biskupa Josipa Jurja Strossmayera koji je bio na 16. mjestu, no 1.954 glasa iza prvorangiranoga Josipa Broza Tita. V. Rezultati Nacionalove ankete: Tito najveći Hrvat u povijesti, *Nacional* (Zagreb), 425 (6. siječnja 2004), 46-49.

⁵⁹ Snježana Koren, *Povijest 8, udžbenik za osmi razred osnovne škole*, Zagreb, Profil, 2000, 50.

dica tog sporazuma bila da je Mačekov prestiž među hrvatskim narodom, “koji je vjerovao da će i dalje zastupati hrvatske nacionalne interese”⁶⁴, porastao. Život novoga sustava prekinuo je poznati puč 27. ožujka, čije su motive Hrvati dugo dovodili u pitanje. “Puč 27. ožujka 1941. godine”, piše Viktor Meier, “koji su počinili srpski časnici bez bilo kakvih konzultacija s Hrvatima bio je, u hrvatskim očima, neodgovoran s obzirom na međunarodnu situaciju i neizravno je bio usmjeren protiv sporazuma”.⁶⁵ Osim toga unatoč svim igrama u vezi sa suprotstavljanjem Osovini Simovićeva je vlada brzo uvjerila Berlin u svoju namjeru da će poštovati uvjete Antikominternskog pakta, kako to u školama uče hrvatski učenici.⁶⁶

Prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, hrvatsko suprotstavljanje fašističkom ustaškom režimu ne bi se trebalo podcjenjivati;⁶⁷ kao ni opća potpora koju su Srbi davali srpskom kvislingu Milanu Nediću, kojeg neki hrvatski autori prikazuju kao srpsku protutežu Paveliću.⁶⁸ Hrvatska naracija općenito smatra

pojavu ustaša reakcijom na srpsku represiju tijekom prethodna dva desetljeća, no u srpskom slučaju hrvatska povijesna naracija, kad je riječ o Drugome svjetskom ratu, ima dvije varijante. Franjo Tuđman (hrvatski predsjednik 1990-1999) i HDZ željeli su ponovo inkorporirati NDH u hrvatsku povijest; širenje grafita “U” po Hrvatskoj i nazivanje kavana imenom NDH ili Pavelića ukazuje na to da je, za određeni broj hrvatskih nacionalista, ta “reinkorporacija” značila *rehabilitaciju*. Za druge je međutim NDH predstavljao “izopačenu” hrvatsku državu.⁶⁹ Ta je apologetska tendencija dosegla “prirodnu” kulminaciju usvajanjem hrvatskih udžbenika povijesti za osnovne škole u kojima se NDH predstavljao kao “država visoke kulture” i u kojima se riječ “genocid” uopće nije pojavljivala.⁷⁰ S druge strane, pristaše ljevičarske varijante te naracije radije su naglašavali navodno hrvatski karakter partizanskog pokreta. Štoviše, nakon njemačkog slamanja kratkotrajne Užičke republike partizanski je pokret otpora porastao prije svega na području hrvatske kvislinške države – ono što više ističu “ljevičarski” hrvatski nacionalisti.⁷¹ Sam je Tuđman, iako je sve više bio sklon tome da ustaše smatra lučonošama hrvatskoga nacionalnog programa u četrdesetim godinama dvadesetog stoljeća, u svojim *Bespućima povijesne zbiljnosti* (1990) ipak

⁶⁴ Ivo Perić, *Povijest za IV. razred gimnazije*, Zagreb, Alfa, 2003, 133.

⁶⁵ Meier, *Yugoslavia* [bilješka 42], 132.

⁶⁶ Đurić, *Povijest* 8, 90.

⁶⁷ V. odjeljak “Otpor antifašističke Hrvatske” u: Hrvoje Matković i Franko Mirošević, *Povijest 4, udžbenik za 4. razred gimnazije*, 2. izd., Zagreb, Školska knjiga, 2003, 169-174; i odjeljak istog naslova u Koren, *Povijest* 8, 143-148.

⁶⁸ Viđenja Nedićeve vlade napisana iz kritičke perspektive mogu se naći u: Philip J. Cohen, *Serbia's Secret War: propaganda and the Deceit of History*, College Station, Texas A&M University Press, 1996; i Milan Borković, *Milan Nedić*, Zagreb, Centar za informacije i publicitet, 1985.

⁶⁹ Budući da je djelovanje koncentracijskih logora u NDH bilo istaknuta značajka NDH, čini mi se čudnim predstavljati tu državu kao puku “izopačenu” državu.

⁷⁰ Slavica Lukić, Strugarovi udžbenici laži, *Globus* (Zagreb), 627 (13. prosinca 2002), 50-53, 55-57.

⁷¹ Hoare, *Whose is the Partisan Movement?*, 33.

zaključio da je “Povijesna činjenica da je ustaški režim Nezavisne Države Hrvatske, u provođenju svojih planova smanjivanja ‘neprijateljskog srpsko-pravoslavnog stanovništva na hrvatskim zemljama’ počinio velik genocidni zločin protiv Srba, te razmjerno još veći protiv Roma i Židova, provodeći nacističku rasnu politiku.”⁷²

Hrvatska školska djeca uče da su četnici Draže Mihailovića nastojali stvoriti čistu srpsku državu – težnja koja je zahtijevala uništenje ili protjerivanje Hrvata i drugih ne-Srba.⁷³ Hrvatska je povjesničarka Fikreta Jelić-Butić dokumentirala povremenu suradnju četničkih snaga sa snagama NDH u zajedničkim operacijama protiv partizana.⁷⁴ No nijansirana slika koja proizlazi iz njezinih istraživanja nije prodrla u hrvatsku povijesnu naraciju.

S jedne strane, hrvatska povijesna naracija stavlja manje naglasaka na ratne patnje Hrvata nego na odbacivanje tvrdnji Srba koje se tiču njihovih patnji (što ukazuje na to da se taj element u hrvatskoj naraciji pojavio kao reakcija na dominantnu srpsku naraciju). Franjo Tuđman, primjerice, koji je početkom šezdesetih godina dvadesetog stoljeća bio ravnatelj zagrebačkog Instituta za povijest radničkog pokreta, inzistirao je na tome da u “svim lo-

gorima i zatvorima” u NDH život nije izgubilo više od 60.000 Srba.⁷⁵ Jedan udžbenik povijesti za hrvatske srednje škole koji je objavljen 2003. godine govori o 80.000 života (Srba i ne-Srba) koji su izgubljeni u Jasenovcu – a ne o 700.000 samo Srba, kako procjenjuju neki Srbi.⁷⁶ S druge strane, među Hrvatima se stavlja veći naglasak na masakr Hrvata (uz Slovence i Srbe povezane s četnicima) na Bleiburgu i Kočevju, koji su potkraj rata počinili Titovi partizani.⁷⁷ S tim u vezi Hrvati nisu zaboravili svoje vlastite patnje i prije i nakon tih masakra. Prema Jakovu Gumzeju, u godinama od 1918. do 1941. ubijeno je oko 10.000 Hrvata i zatvoreno oko 400.000, u godinama od 1941. do 1948. ubijeno je oko 205.000 Hrvata, a 61.000 je zatvorena, u godinama od 1948. do 1971. ubijeno je oko 15.000 Hrvata, a zatvoreno oko 900.000, dok je u godinama od 1971. do 1990. ubijeno 10.000 Hrvata, a zatvoreno 850.000.⁷⁸

⁷⁵ Franjo Tuđman, *Nationalism in Contemporary Europe*, Boulder, East European Monographs, 1981, 163. V. i What Was Jasenovac?, *Jasenovac Research Institute*, na www.jasenovac.org/libraries/printdocument.asp?SectionID=4 [pristupljeno 17. veljače 2004].

⁷⁶ Matković i Mirošević, *Povijest* 4, 159.

⁷⁷ Ante Beljo, *Yu-genocide: Bleiburg, death marches, UDBA (Yugoslav secret police)*, prev. s hrvatskoga N. Sladojević-Šola, Toronto & Zagreb, Northern Tribune Publishing, 1995. Najpoznatije razmatranje Bleiburga i Kočevja na engleskome veoma je sporna knjiga Nikolajja Tolstoya, *The Minister and the Massacres*, London, Century Hutchinson, 1986. V. i Koren, *Povijest* 8, 171-172.

⁷⁸ Jakov Gumzej, *Žrtve rata u Hrvatskoj i BiH*, nav. u: Josip Grbelja, *Cenzura u hrvatskom novinstvu 1945.-1990.*, Zagreb, Naklada Jurčić, 1998, 98.

⁷² Franjo Tuđman, *Bespuća povijesne zbiljnosti*, 3. izd., Zagreb, Nakladni zavod Matice hrvatske, 1990, 465; nav. u: Reneo Lukić i Allen Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford & New York, Oxford University Press/SIPRI, 1996, 71.

⁷³ Đurić, *Povijest* 8, 113. To uvelike dokumentiraju različiti povjesničari.

⁷⁴ Fikreta Jelić-Butić, *Četnici u Hrvatskoj 1941.-1945.*, Zagreb, Globus, 1986, 108-119.

Razmatrajući ratnu ulogu nadbiskupa Alojzija Stepinca, mnogi su Hrvati skloni umanjivanju njegova sudi-oništva u režimu i umjesto toga naglašavaju njegove privatne i javne prosvjede protiv ustaških strahota koje su počinjene nad Srbima, Židovima i Romima.⁷⁹ Opet, većina Hrvata smatra da bi se Stepinac trebao pamtiti po tome što je odbio primjenu sile u preobraćanjima i što ih je nastojao zadržati pod isključivom nadležnošću crkvenih vlasti.⁸⁰ Štoviše, jedan hrvatski školski udžbenik komentira da se neodrživost optužbi da je Stepinac surađivao s ustaškim režimom očituje u “činjenici da ga je ustaški režim nazivao ‘crvenim biskupom’ i sumnjičio ga za suradnju s komunistima”.⁸¹ Tek je nakon pritiska Srba da im se dopusti da pokušaju spasiti život kroz formalna preobraćanja Stepinac odaslao cirkularno pismo 2. ožujka 1942. godine, prihvaćajući “...da drugi motivi [tj. drugi koji se ne tiču uvjerenja], dokle god su časni, ne bi trebali spriječiti ljude da ih se primi u Katoličku crkvu.” Naglasio je da se preobraćenici mogu vratiti vlastitoj vjeri čim prođe opas-

⁷⁹ Hrvatski se povjesničar Jure Krišto može uzeti kao predstavnik te struje. V., primjerice, njegov *Sukob simbola. Politika vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Zagreb, Globus, 2001.

⁸⁰ Jure Krišto, Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, u: Hans-Georg Fleck i Igor Graovac (ur.), *Dijalog povjesničara-istoričara 1*, Zagreb, Zaklada Friedrich-Naumann, 2000, 191, 198; i Richard Pattee, *The Case of cardinal Aloysius Stepinac*, Milwaukee, Bruce Publishing Co., 1953, 384-387.

⁸¹ Đurić, *Povijest 8*, 136. V. i Koren, *Povijest 8*, 141.

nost.⁸² Dok hrvatski povjesničar Ivo Goldstein prikazuje Stepinca kao nekoga tko je zabrinut za sekundarne značajke hrvatskog holokausta u vrijeme kad se trebao usredotočiti na sam holokaust,⁸³ Katolička crkva prihvaća, još od njegova suđenja, prikaz nesretnog biskupa kao svetog čovjeka, hrvatskog junaka, koji ne samo da nije surađivao s fašistima nego im se i hrabro suprotstavio, a 1998. godine čak ga je i beatificirala!⁸⁴ Za Hrvate dakle suđenje Stepincu može se shvatiti u samo jednom od tri značenja: nastojanje Tita da “balansira” suđenje četničkom vođi Mihailoviću 1946. godine sa suđenjem isto toliko istaknutog Hrvata (Stepinac je tako služio kao zamjena odsutnom Mačeku); odmazda nad nadbiskupom zbog njegova odbijanja da prekine veze s Rimom i osnuje shizmatičnu crkvu pod komunističkim utjecajem;⁸⁵ ili jednostavno kao dio komunističkog nastojanja da na jedan općenitiji način “ukroti” crkvu. I stoga, kako se nedavno izrazio jedan hrvatski autor, “bez obzira na isti-

⁸² Theresa Marie Ursić, *Religious Freedom in Post-World War II Yugoslavia: The Case of Roman Catholic Nuns in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1945-1960*, Lanham, International Scholars Publications, 2001, 9.

⁸³ Ivo Goldstein, u intervjuu sa Zoranom Daškalovićem, Crkva zatvara vrata Europe, *Feral Tribune* (Split), 853 (19. siječnja 2002), 22. V. i Ivo Goldstein sa Slavkom Goldsteinom, *Holokaust u Zagrebu*, Zagreb, Novi liber & Židovska općina Zagreb, 2001, 567 i dalje.

⁸⁴ Primjer rada napisanog u tom duhu može se naći u: O. Aleksa Benigar, *Alojzije Stepinac. Hrvatski kardinal*, Rim, Žiral, 1974.

⁸⁵ O toj predodžbi v. Benigar, *Alojzije Stepinac*, 639; v. i Polet (8. i 15. veljače 1985), nav. u *Glas koncila* (Zagreb), 24. veljače 1985, 3.

nu, Stepinac je bio optužen da je huškač križara, ustaša i terorističkog djelovanja [nakon što je završio rat] i za uključenosnost u metodički plan da se vrate Maček, ustaše, i kralj”⁸⁶

U hrvatskom se sjećanju godine od 1945. do 1966. povezuju s “progonima i likvidacijama mnogih ljudi”, s uspostavom kulta vođe usredotočenog na drugu Tita i s napadima na crkvu. Tijekom većeg dijela tog razdoblja Aleksandar Ranković, potpredsjednik i šef UDBA-e (tajne policije), imao je osobitu moć u stranačkom aparatu. Tada je, 1. srpnja 1966. godine, Tito otpustio Rankovića optužujući ga, među ostalim, za stvaranje političke frakcije s ciljem osvajanja vlasti i za autoriziranje nelegalnog prisluškivanja nekih vodećih ličnosti u partiji, uključujući i samoga Tita.⁸⁷ Godine do 1966. pamte se kao razdoblje “kulturalne agresije na Hrvatsku”⁸⁸. Nasuprot tome, od 1967. do 1971, tijekom razdoblja “Hrvatskog proljeća”, mnogi su Hrvati imali osjećaj da izlaze iz beogradskog jarma, pa je hrvatski komunistički triumvirat – Miko Tripalo, Savka Dabčević-Kučar i Pero Pirker – postao izrazito popularan među Hrvatima, kao i opozicijski ekonomski povjesničar Šime Đodan. To se razdoblje pamti kao vrijeme kad je Hrvatska pokušala ostvariti “veću ekonomsku i političku neovisnost” iako u okvirima Jugoslavije.⁸⁹ Tih su godina Hrvati istaknuli

zahtjeve za uklanjanje srpskih jezičnih infiltracija iz hrvatskoga jezika, za rehabilitaciju Stjepana Radića i za povratak spomenika bana Josipa Jelačića na zagrebački glavni trg. Bilo je i pritužaba koje su se javno usmjeravale na činjenicu da srpske tvrtke ulažu u hotele na hrvatskoj obali i dovode Srbe da rade u njima umjesto da zapošljavaju lokalne ljude. Kad je potkraj 1971. godine Tito uklonio popularno hrvatsko vodstvo, izbacujući tisuće osoba iz Saveza komunista Hrvatske (SKH) i zaustavljajući izgled za karijeru barem isto toliko mladih Hrvata, mnogi su se Hrvati duboko otuđili. Unatoč tome više je od 25% Hrvata (2.055 od 7.779 ispitanih) u spomenutom istraživanju javnog mnijenja koje je provedeno potkraj 2003. godine reklo da Tita smatra “najvećim Hrvatom” – stavljajući ga daleko iznad Nikole Tesle, koji je zauzeo drugo mjesto.⁹⁰ Dakako, kako je već istaknuto, Tito je bio polu-Hrvat polu-Slovenac, dok je Tesla bio Srbin iz Hrvatske koji je emigrirao u Sjedinjene Države.

Dok mnogi Srbi smatraju Ustav iz 1974. godine po prirodi nekako “protusrpskim”, Hrvatima se govorilo, i dalje ih se uči, da je srpsku agitaciju protiv tog Ustava potaknula želja da uspostave srpsku prevlast u Jugoslaviji.⁹¹

Sa svoje strane Hrvati pamte da su tijekom cijeloga komunističkog razdob-

⁸⁶ Zdenko Radelić, *Križari gerila u Hrvatskoj 1945.-1950.*, Zagreb, Hrvatski institut za povijest & Dom i svijet, 2002, 138.

⁸⁷ *Nova Makedonija* (Skopje), 3. srpnja 1966, 3. U vezi s Rankovićem v. Vojin Lukić, *Sećanja i saznanja. Aleksandar Ranković i Brionski plenum*, Titograd, Novica Jovović, 1989.

⁸⁸ Matković i Mirošević, *Povijest* 4, 239.

⁸⁹ Koren, *Povijest* 8, 216.

⁹⁰ “Tito najveći Hrvat” [bilješka 58], 46-47. Tesla je dobio 1.614 glasova, Ruđer Bošković, koji je bio na 3. mjestu, 628 glasova, a Miroslav Krleža, koji je bio na četvrtom mjestu, 515 glasova. Franjo Tuđman završio je na petom mjestu s 343 glasa. Nitko drugi nije dobio više od 300 glasova, a samo su petorica imala između 150 i 300 glasova.

⁹¹ Koren, *Povijest* 8, 225. V. i Matković i Mirošević, *Povijest* 4, 262-263.

lja Srbi u Hrvatskoj bili nadpredstavljene u odnosu na njihov udio u stanovništvu Hrvatske u SKH, u policijskom aparatu Hrvatske i na višim položajima u Jugoslavenskoj narodnoj armiji (JNA). Štoviše, od 1988. godine oko 60% generalskog kadra u JNA činili su Srbi i Crnogorci, koji su zajedno činili manje od 40% stanovništva Jugoslavije.⁹² Prema gledištu Hrvata, upravo su oni, a ne Srbi, bili žrtve diskriminacije u Jugoslaviji komunističkog razdoblja. Hrvati pamte i zajedničku inicijativu sa Slovenijom da provedu plan konfederalizacije u listopadu 1990. godine kao istinsko nastojanje da se spasi što se spasiti može od jugoslavenske unije. Kada je 27. srpnja 1989. godine *Il Tempo*, jedan talijanski časopis, “objavio tekst intervjua sa srpskim književnikom Dobricom Ćosićem, što se Hrvatima činilo kao ponovno otvaranje pitanja dodjele Istre, Zadra i jadranskih otoka drugoj republici, to jest njihova izdvajanja iz Hrvatske”,⁹³ Hrvati su bili bijesni i Ćosićev je intervju, koji je ponovno objavljen na mnogo mjesta, prevladavao u političkim razgovorima u Hrvatskoj tijekom cijelog kasnog ljeta te godine. Budući da je taj intervju dan ne samo prije nego što je Tuđman izabran za predsjednika nego i prije izbora na kojima bi pobijedio, ne može se prikazati kao odgovor na bilo što što uključuje Tuđmana.

Prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, Tuđmanovo otpuštanje Srba s položaja u birokraciji i policiji može se kri-

tizirati u najboljem slučaju zato što je bilo preuranjeno ili nepromišljeno, ali ne zato što je bilo neopravdano. Šahovnica je bila simbol hrvatske državnosti još od srednjeg vijeka i nalazila se na grbu Republike Hrvatske i u socijalističkom razdoblju; štoviše, ističu Hrvati, šahovnica koja se koristila u socijalističkom razdoblju započinje crvenim poljem u gornjem lijevom kutu, dok je šahovnica koja se upotrebljavala u NDH započinjala bijelim poljem.⁹⁴ Dok srpski nacionalisti tvrde da je fašističko prisvajanje hrvatskih tisućljetnih povijesnih simbola poništilo vrijednost njihove upotrebe za sva buduća vremena, Hrvati odgovaraju da fašističko prisvajanje simbola ne mijenja njihovo izvorno i istinsko značenje – samo ih zaodijeva lažnim značenjem koje bi valjalo odbaciti. Hrvati krive Srbe za osnivanje nelegalnih paravojskih jedinica na hrvatskom teritoriju tijekom 1990. godine, za postavljanje barikada oko Knina i njegovoj okolici već u kolovozu 1990. godine i za uspostavu, 21. prosinca 1990. godine, Srpske autonomne oblasti, s Kninom kao glavnim gradom, šest mjeseci prije nego što je Hrvatska objavila svoje odvajanje od umiruće SFRJ.⁹⁵ Prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, upravo su Milošević i “Srbi” planirali i započeli rat kako bi prigrabili hrvatski teritorij. Slaven Letica to izražava ovako: “Obrana srpskog ‘Lebensrauma’ i zaštita srpske manjine – isti oni fiktivni motivi koji su stajali iza njemačkog nacionalsocijalizma – služili su kao uvod

⁹² Viktor Meier, Jugoslawiens Krise wird politisch, *Schweizer Monatshefte*, 68, 2 (veljača 1988), 101.

⁹³ Sabrina P. Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962-1991*, 2. izd., Bloomington, Indiana University Press, 1992, 244.

⁹⁴ O šahovnici v. Slavko Granić, The Croatian Coat of Arms: Historical Emblem or Controversial Symbol?, *Journal of Croatian Studies*, 34-35 (1993-1994), 5-28.

⁹⁵ V. Mønnesland, *Før Jugoslavien og etter*, [bilješka 18], 256-257.

u opći rat protiv hrvatskog naroda. Cilj je bio osvajanje Hrvatske. Srbija je pokrenula rat u svibnju 1991. godine... Rat u Hrvatskoj razotkriva bezvrijednost i lažnost navoda da su bizantska civilizacija i srpski narod izvrgnuti opasnosti od genocida.⁹⁶ Stoga bi se, prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, rat trebao shvatiti kao srpska agresija na Hrvatsku u kojoj su lokalni Srbi stali na stranu Srbije, a ne kao građanski rat.

Što se tiče rata u Bosni, hrvatska povijesna naracija drži da je poznati Tuđmanov sastanak s Miloševićem u Karadorđevu u ožujku 1991. godine, gdje se raspravljalo o sudbini Bosne, imao za cilj formulirati kontingentni plan i ne bi se trebao smatrati Tuđmanovom sklonošću programu cijepanja i okupacije.⁹⁷ Što se tiče kasnijeg sukoba između muslimana i Hrvata, to je, prema hrvatskoj povijesnoj naraciji, bila posljedica neizazvanih muslimanskih (bošnjačkih) napada na lokalno hrvatsko stanovništvo.⁹⁸

⁹⁶ S. Letica, *Obećana zemlja. Politički antimoari*, Zagreb, Ex ungue leonem, n.d., 475.

⁹⁷ Za tu interpretaciju dužna sam Jimu Sadkovichu. Hrvoje Šarinić, jedno vrijeme diplomatski savjetnik Franje Tuđmana, rekao je tjedniku *Nacional* 2004. godine da u Karadorđevu nije postignut nikakav konkretni sporazum. V. Robert Bajruši, *Deal Tuđmana i Miloševića* spriječila je plitka Neretva, *Nacional* (Zagreb), 428 (27. siječnja 2004), 20-22.

⁹⁸ Dva rada prigovaraju tom gledištu: *Dossier: Crimes of Muslim Units Against the Croats in BiH 1992-1994*, Mostar, Centre for Investigation and Documentation, 1999; i Charles R. Shrader, *The Muslim-Croat Civil War in Central Bosnia: A Military History, 1992-1994*, College Station, Texas A&M University Press, 2003. V. i Željko Ivanković i Dunja Melčić, *Der bosniakisch-kroatische 'Krieg im Kriege'*, u: Melčić (ur.), *Der Jugoslawien-Krieg*, 423-445.

ZAKLJUČAK

Mnogi su srpski političari gledali na jugoslavensku državu kao na okvir u kojem su mogli ostvariti srpsku nacionalnu ideju,⁹⁹ što znači ideju da bi svi Srbi i sva područja naseljena njima trebali biti ujedinjeni u jednu državu. Mnogi su Hrvati imali konkurentnu predodžbu, koja je uvijek zamjerala činjenici da su Srbi tvorili najveću narodnosnu skupinu u zemlji i koja je sanjala o neovisnoj hrvatskoj državi. Dakako, bilo je i Srba i Hrvata koji su bili istinski Jugoslaveni, posvećeni očuvanju zajedničke države, od kojih su neki bili privrženi socijalističkoj povijesnoj naraciji koja je promicala koncept "jugoslavenskoga socijalističkog patriotizma".

Povijesne naracije pružaju okvire u kojima društvo može naći odgovore na aktualna pitanja. Ekonomsko je propadanje, primjerice, bilo inkorporirano u povijesne naracije mržnje i krivnje, tako da se uvijek može naći netko (neki drugi narod) tko je kriv za ekonomske poteškoće vlastitog naroda: ako je to bio Srbin, mogao je kriviti Slovence, ili Hrvate, ili Bošnjake; ako je bio Albanac, mogao je kriviti Srbe; ako je bio Slovenac, mogao je kriviti Srbe, ili nerazvijena područja, ili neučinkovite rukovoditelje saveznog fonda. Kako se izrazio Ljubomir Madžar, "svaka od osam jugoslavenskih republika i pokrajina isticala je svoje navodno izrabljivanje, i 'dokazivala' da je sustav izričito uspostavljen nauštrb njenih interesa".¹⁰⁰ Kroz optiku

⁹⁹ Ovaj je odlomak napisao Darko Gavrilović.

¹⁰⁰ Ljubomir Madžar, *Who Exploited Whom?*, u: Nebojša Popov (ur.), *The Road to War in Serbia: Trauma and Catharsis*, engl. verzija Drinka Gojković, Budapest, Central European University Press, 2000, 173.

povijesne naracije filtrirao se i problem legitimnosti, tako da sustav što ga je u nasljedstvo ostavio Tito nije bio samo "komunistički sustav", nego (za Srbe) "antisrpski federalni sustav, koji je stvorio Hrvat, Tito", ili (za Hrvate) "anti-hrvatski komunistički sustav, u kojem prevladavaju Srbi nauštrb Hrvata", ili (za Albance) "zemlja Južnih Slavena, u kojoj su ne-Slaveni drugorazredni građani i u kojoj se gaze legitimna prava Albanaca". To viđenje već otkriva način na koji se sam federalni sustav omalovažavao i demonizirao, čak i od strane onih republičkih elita koje su dugovale svoju vlast federalnom načelu. Srpska je

strana, nakon 1974. godine, bila zacijelo najfrustriranija ustavnim poretkom, no nezadovoljstvo se proširilo i na Kosovo, Hrvatsku, Sloveniju i druga mjesta u sustavu. No rasprave o federalnom sustavu obično su se smještale u kontekst koji je postavila dana povijesna naracija, tako da je i taj faktor bio filtriran, interpretiran i razumljen kroz nacionalnu optiku. I napokon, na Miloševića kao "kralja-proroka" Srba i Tuđmana kao "mudrog oca" Hrvata od jedne se do druge republike različito gledalo i smještalo ih se u perspektivu povijesne naracije svakog naroda.

*S engleskoga preveo
Davor Stipetić*

LITERATURA

- Agčić, D. (1998) *Povijest 7, Udžbenik za VII. razred osnovne škole*. Zagreb: Profil.
- Allen, J. L. Jr. (1998) Croatian connection remain most debated aspect of Vatican's World War II legacy. *National Catholic Reporter*, 4. prosinca. Dostupno na: natcath.org/ORG_Online/archives
- Antonijević, V. N. (2002) Arhivska građa o ljudskim gubicima na Kosovu i Metohiji u Drugome svetskom ratu, u: H-G. Fleck i I. Graovac, ur., *Dijalog povjesničara-istoričara 5*. Zagreb: Zaklada Friedrich-Naumann.
- Bach, U. (1997) *Bildungspolitik in Jugoslawien: 1945-1974*, Berlin/Wiesbaden, Osteuropa-Institut/Harrassowitz.
- Bajruši, R. (2004) Deal Tuđmana i Miloševića spriječila je plitka Neretva, *Nacional*, Zagreb, br. 428, 27. siječnja: 20-22.
- Banac, I. (1984) *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- Beljo, A. (1995) *Yu-genocide: Bleiburg, death marches, UDBA (Yugoslav secret police)*. Toronto & Zagreb: Northern Tribune Publishing.
- Benigar, A. (1974) *Alojzije Stepinac. Hrvatski kardinal*. Rim: Žiral.
- Blahović, B., Mihajlović, B. (1997) *Priroda i društvo, za 3. razred osnovne škole*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Blažević, J. (1980) *Mač a ne mir. Za pravnu sigurnost građana*, sv. 3, sv. 4. memoara. Zagreb/Beograd/Sarajevo: Mladost/Prosveta/Svjetlost.

- Borković, M. (1985) *Milan Nedić*. Zagreb: Centar za informacije i publicitet.
- Bulatović, R. (1990) *Koncentracioni logor Jasenovac, s posebnim osvrtom na Donju Gradinu*. Sarajevo: Svjetlost.
- Centre for Investigation and Documentation (1999) *Dossier: Crimes of Muslim Units Against the Croats in BiH 1992-1994*. Mostar, Centre for Investigation and Documentation.
- Clewing, K. (2000) Mythen und Fakten zur Ethnostruktur in Kosovo – Ein geschichtlicher Überblick, u: J. Reuter i K. Clewing, ur., *Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven*. Klagenfurt & Wien: Wieser Verlag.
- Cohen, P. J. (1996) *Serbia's Secret War: propaganda and the Deceit of History*. College Station: Texas A&M University Press.
- Conversi, D. (2004) Resisting primordialism and other *isms*: In lieu of conclusions, u: D. Conversi (ur.), *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*. London: Routledge.
- Cvitković, I. (1986) *Ko je bio Alojzije Stepinac*, 2. izd. Sarajevo: Oslobođenje.
- Čulinović, F. (1961) *Jugoslavija između dva rata*, sv. 2. Zagreb: Historijski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu.
- Dedijer, V. (1981) *Novi prilozi za biografiju Josipa Broza Tita*. Rijeka: Liburnija.
- Dragnich, A. N. (1983) *The First Yugoslavia: Search for a viable political system*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Džadžić, P. (1991) *Nova ustaška država? Od Ante Starčevića do Pavelića i Tuđmana*, 3. prošireno izd. Beograd: Politika.
- Đurić, V. (2000) *Povijest 8, Udžbenik povijesti za osmi razred osnovne škole*. Zagreb: Profil.
- Fink-Hafner, D. (1995) The Disintegration of Yugoslavia. *Canadian Slavonic Papers* 37 (3-4), rujan-listopad.
- Gaćeša, N., Mladenović-Maksimović, Lj., Živković, D. (1998) *Istorija, za 8. razred osnovne škole*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Gligorijević, B. (1979) *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji, 1919-1929*. Beograd: Narodna knjiga.
- Glišić, V. (1977) Concentration Camps in Serbia (1941-1944), u: *The Third Reich and Yugoslavia 1933-1945*. Beograd: Institute for Contemporary History & Narodna knjiga.
- Goldstein, I. (2002) Intervju sa Zoranom Daškalovićem, Crkva zatvara vrata Europe, *Feral Tribune*, Split, br. 853, 19. siječnja.
- Goldstein, I., Goldstein, S. (2001) *Holokaust u Zagrebu*. Zagreb: Novi liber & Židovska općina Zagreb.
- Granić, S. (1993-1994) The Croatian Coat of Arms: Historical Emblem or Controversial Symbol? *Journal of Croatian Studies* 34-35: 5-28.
- Gumzej, J. (1998) Žrtve rata u Hrvatskoj i BiH, u: J. Grbelja, ur., *Cenzura u hrvatskom novinstvu 1945.-1990.*, Zagreb: Naklada Jurčić.
- Hitchens, C. (1993) Appointment in Sarajevo: Why Bosnia Matters, u: R. Ali i L. Lifschutz, ur., *Why Bosnia? Writings on the Balkan Wars*. Stoney Creek: Pamphleteer's Press.
- Hoare, M. A. (2002) Whose is the Partisan Movement? Serbs, Croats and the Legacy of a Shared Resistance. *Jour-*

- nal of Slavic Military Studies* 15 (4), prosinac.
- Hrabak, B. (1989) Albanians of Kosovo and Metohija from the League of Prizren to 1918, u: *Kosovo: Past and Present*. Review of International Affairs 57 (61-62).
- Ivanković, Ž., Melčić, D. (1999) Der bosniakisch-kroatische 'Krieg im Kriege', u: Melčić (ur.), *Der Jugoslawien-Krieg*. Verlag für Sozialwissenschaften: 423-445.
- Izetbegović, A. (2001) *Sjećanja. Autobiografski zapis*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Izetbegović, A. [1993 ?] *Islamska deklaracija: jedan program islamizacije Muslimana i muslimanskih naroda*, Beograd.
- Jelić-Butić, F. (1986) *Četnici u Hrvatskoj 1941-1945.*, Zagreb: Globus.
- Judah, T. (1997) *The Serbs: History, Myth & the Destruction of Yugoslavia*. New Haven: Yale University Press.
- Koren, S. (2000) *Povijest 8, udžbenik za osmi razred osnovne škole*. Zagreb: Profil.
- Krišto, J. (2000) Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, u: H-G. Fleck i I. Graovac, ur., *Dijalog povjesničara-istoričara 1*. Zagreb: Zaklada Friedrich-Numann.
- Krišto, J. (2001) *Sukob simbola. Politika vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*. Zagreb: Globus.
- Kulundžić, Z. (1967) *Atentat na Stjepana Radića*. Zagreb: Biblioteka Vremeplov.
- Kuljić, T. (2004) "Tito u novom srpskom poretku sećanja". Beograd: Filozofski fakultet (neobjavljeni rad).
- Letica, S. (1992) *Obećana zemlja. Politički antimemoari*: Zagreb: Globus International.
- Lijphart, A. (1969) Consociational Democracy. *World Politics* 21 (2), siječanj: 207-225.
- Lukić, R. (2003) *L'Agonie Yougoslave (1986-2003). Les Etats-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques*. Quebec: Les Presses de l'Université Laval.
- Lukić, R., Lynch, A. (1996) *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Oxford & New York: Oxford University Press/SIPRI.
- Lukić, S. (2002) Strugarovi udžbenici laži, *Globus*, Zagreb, br. 627, 13. prosinca: 50-57.
- Lukić, V. (1989) *Sećanja i saznanja. Aleksandar Ranković i Brionski plenum*. Titograd: Novica Jovović.
- Madžar, Lj. (2000) Who Exploited Whom?, u: N. Popov, ur., *The Road to War in Serbia: Trauma and Catharsis*. Budapest: Central European University Press.
- Malcolm, N. (1998) *Kosovo: A short history*. London: Macmillan.
- Mamula, B. (2000) *Slučaj Jugoslavija*. Podgorica: CID.
- Matković, H. (1999) *Povijest Hrvatske seljačke stranke*. Zagreb: Naklada P.I.P. Pavičić.
- Matković, H., Mirošević, F. (2003) *Povijest 4, udžbenik za 4. razred gimnazije*, 2. izd. Zagreb: Školska knjiga.
- Meier, V. (1988) Jugoslawiens Krise wird politisch. *Schweizer Monatshefte*, 68 (2), veljača.
- Melčić, D. (1994) Communication and National Identity: Croatian and Serbian Patterns. *Praxis International* 13 (4), siječanj.

- Melčić, D. (1999) Recenzija knjige: M. Visočak, B. Sobica, Jasenovac. *Žrtve rata prema podacima statističkog zavoda Jugoslavije. Südost-Forschungen* 58.
- Mertus, J. A. (1999) *Kosovo: how myths and truths started a war*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Mill, J. M. (1993) [1861], *Considerations on Representative Government*, u: J. S. Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government, Remarks on Bentham's Philosophy*, G. Williams, ur. London: Everyman [novo izd.].
- Mønnesland, S. (1999) *Før Jugoslavia og etter*, 4. izd. Oslo: Syppress Forlag.
- Pattee, R. (1953) *The Case of cardinal Aloysius Stepinac*. Milwaukee: Bruce Publishing.
- Perica, V. (2000) The Catholic Church and the Making of the Croatian Nation, 1970-84, *East European Politics and Societies* 14 (3).
- Perić, I. (2003) *Povijest za IV. razred gimnazije*. Zagreb: Alfa.
- Perović, L. (1999) Serbien bis 1918., prev. sa srpskoga Robert Hammel, u: D. Melčić, ur., *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Petranović, B. (1988) *Istorija Jugoslavije 1918-1998*, sv. 1: *Kraljevina Jugoslavija 1914-1941*. Beograd: Nolit.
- Petranović, B. (1992) *Srbija u drugom svetskom ratu 1939-1945*. Beograd: Vojnoizdavački i novinski centar.
- Petrović, R., Blagojević, M. (1992) *The Migration of Serbs and Montenegrins from Kosovo and Metohija: Results of the Survey Conducted in 1985-1986*. Beograd: Serbian Academy of Sciences and Arts.
- Radelić, Z. (2002) *Križari gerila u Hrvatskoj 1945.-1950*. Zagreb: Hrvatski institut za povijest & Dom i svijet.
- Ramet, S. P. (1992) *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962-1991*, 2. izd. Bloomington: Indiana University Press.
- Ramet, S. P. (2002) *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, 4. izd. Boulder: Westview Press.
- Ramet, S. P. (2004) A theory about the causes of the Yugoslav meltdown: the Serbian national awakening as a 'revitalization movement'. *Nationalities Papers* 32 (3), prosinac.
- Ramet, S. P. (2006) *The Three Yugoslavias: The Dual Challenge of State-Building and Legitimation among the Yugoslavs, 1918-2004*. Bloomington/Washington: Indiana University Press/The Wilson Center Press.
- Ristović, M. (2001) General M. Nedić – Diktatur, Kollaboration und die patriarchalische Gesellschaft Serbiens 1941-1944, u: E. Oberländer, ur., *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Rusinow, D. (1995) The Yugoslav Peoples, u: P. Sugar, ur., *Eastern European Nationalism in the Twentieth Century*. Washington: American University Press: 305-411.
- Sadkovich, J. J. (1984) Il regime di Alessandro in Iugoslavia: 1929-1934. Un'interpretazione, *Storea Contemporanea* 15 (1), veljača: 5-37.
- Sadkovich, J. J. (1987) *Italian Support for Croatian Separatism, 1927-1937*. New York & London: Garland Publishing.

- Shrader, C. R. (2003) *The Muslim-Croat Civil War in Central Bosnia: A Military History, 1992-1994*. College Station: Texas A&M University Press.
- Singleton, F. (1985) *A Short History of the Yugoslav Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Srpska pravoslavna dijeceza za SAD i Kanadu (1943) *Martyrdom of the Serbs: Persecutions of the Serbian Orthodox Church and Massacre of the Serbian People*. Chicago: Palendech's Press.
- Stojanović, D. (2002-2003) The new history textbooks. *Bosnia Report*, nova serija, br. 32-34, prosinac 2002-srpanj 2003.
- Tolstoy, N. (1986) *The Minister and the Massacres*. London: Century Hutchinson.
- Tomasevich, J. (2001) *War and Revolution in Yugoslavia, 1941-1945: Occupation and Collaboration*. Stanford: Stanford University Press.
- Tuđman, F. (1981) *Nationalism in Contemporary Europe*. Boulder: East European Monographs.
- Tuđman, F. (1990) *Bespuća povijesne zbiljnosti*, 3. izd. Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske.
- Tuđman, F. (2004) What Was Jasenovac?, Jasenovac Research Institute, na www.jasenovac.org/libraries/printdocument.asp?SectionID=4 [pristupljeno 17. veljače 2004.].
- Ursić, T. M. (2001) *Religious Freedom in Post-World War II Yugoslavia: The Case of Roman Catholic Nuns in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1945-1960*. Lanham: International Scholars Publications.
- Visočak, M., Sobica, B. (1998) *Jasenovac. Žrtve rata prema podacima statističkog zavoda Jugoslavije*. Zürich/Sarajevo: Bošnjački institut.
- Višnjić, P. M. (1956) Nemački okupacioni sistem u Srbiji 1941. godine, u: *Istorijski glasnik* 9 (314): 84-92.
- Vlajki, E. (2001) *Demonizacija Srba. Zapadni imperijalizam, njegovi zločini, sluge i laži*. Beograd: Nikola Pašić.
- Žerjavić, V. (1989) *Gubici stanovništva Jugoslavije u drugom svjetskom ratu*. Zagreb: Jugoslavensko viktimološko društvo.

The Serbian and Croatian Historical Narratives

SUMMARY Yugoslavia collapsed and descended into war for a number of reasons. The paper is dealing with the role of historical narratives, namely, the failure to develop a common historical narrative, which had the result that the diverse peoples of Yugoslavia had different understandings of some important aspects of their history, both in the remote and the more proximate past. The author discusses the Serbian and Croatian historical narratives, noting especially those areas in which they differ. Many Serbian politicians looked on the Yugoslav state as a framework within which they could realize the Serbian national idea, which is to say, the idea that all Serbs and Serb-inhabited areas should be united in one state. Many Croats had a rival notion, always resenting the fact that the Serbs constituted the largest national group in the country and dreaming of an independent Croatian state.

The author concludes that historical narratives provide frameworks within which a society may find answers to current questions. The problem of legitimacy was filtered through the lenses of the historical narrative, so that the system bequeathed by Tito was not just 'the communist system', but (for Serbs) 'the anti-Serb federal system, created by the Croat, Tito' or (for Croats) 'the anti-Croat communist system, dominated by Serbs at the expense of Croats' or (for Albanians) 'the land of the South Slavs, in which non-Slavs are second class citizens and in which the legitimate rights of the Albanians are quashed'.

KEYWORDS historical narratives, Croats, Serbs, Yugoslavia, dissolution of Yugoslavia

EUROSKEPTICIZAM: RAZINE ISTRAŽIVANJA I OBLICI ISKAZIVANJA

Nebojša Blanuša

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Cilj rada je razmotriti neka postojeća određenja euroskepticizma u empirijskim istraživanjima koja se bave problemima pristupanja postsocijalističkih država Europskoj Uniji te mogućnost njihove primjene na slučaju Hrvatske. U skladu s tim konceptualizacijama, euroskepticizam se analizira na razini opće populacije građana tj. javnog mnijenja te na razini političkih, odnosno stranačkih elita. Pri tome se ukazuje na nedostatke tih određenja te ih se u pojedinim aspektima nastoji poboljšati idejama i interpretacijama psihanalitički informirane teorije diskurza. Istodobno se propituju mogućnosti i oblici identifikacije s Europskom Unijom u Hrvatskoj.*

Ključne riječi euroskepticizam, euroskepticizam u Hrvatskoj, javno mnijenje, političke elite, teorija diskurza, identifikacija s EU u Hrvatskoj

Akademске studije i popularni politički diskurz o europskim integracijama preplavljeni su nizom termina kojima se nastoji označiti suprotstavljanje tim integrativnim procesima (usp. Kopecky i Mudde, 2002: 299). U tu se svrhu najčešće upotrebljava termin *euroskepticizam*. Za Taggart (1998: 366) euroskepticizam označava ideju širokog obuhvata koja uključu-

je kako kontingentno ili uvjetno tako i potpuno i bezuvjetno protivljenje procesu europskih integracija. Sukladno prvom dijelu tog određenja, skeptici mogu biti i oni koji se načelno ne protive europskom integriranju, ali mogu izražavati određena strahovanja, kritičnost, rezerviranost i protiviti se određenim smjerovima ili specifičnim rješenjima integracije. Njih se najčešće

* Ovaj rad nastao je u okviru znanstvenog projekta Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu pod nazivom "Javnost, elite, mediji i komunikacijska strategija ulaska Hrvatske u EU". Ovim putem zahvaljujemo Delegaciji Europske Komisije u Hrvatskoj i agenciji Puls za ustupljene podatke istraživanja javnog mnijenja kojima su potkrijepljene neke od teza u ovrhu radu.

naziva "mekim" euroskepticima. Drugi dio definicije označava "tvrde" euroskeptike koji odbacuju cjelokupan projekt Europske Unije (usp. Taggart i Szczerbiak, 2004: 3-4). To je, inače, najopćenitija i početna definicija euroskepticizma u ovome radu.

U pristupanju Europskoj Uniji često se mnogo veća važnost pridavala nacionalnim političkim elitama negoli građanima tih država koji u većini slučajeva daju svoj konačni sud o ulasku u članstvo referendumskom odlukom. U tom je smislu indikativno da je 1997. godine, neposredno prije početka formalnog procesa pregovora sa zemljama pristupnicama iz Srednje i Istočne Europe, u njima obustavljen Eurobarometar, sve do 2001. godine (usp. Hughes, Sasse i Gordon, 2002: 330), kao da je bila riječ o već svršenom činu. Takvo se zanemarivanje javnog mnijenja može zamijetiti i u nekim komparativnim istraživanjima istih zemalja u kojima se provlači implicitna pretpostavka o dominantnoj ulozi nacionalnih političkih elita u procesu pristupanja EU-u. Gotovo na razini etikete govorilo se o pristupanju kao o procesu kojemu građani osiguravaju tzv. permisivni konsenzus (Eichenberg i Dalton, 1993: 507). Sukladno tome, rezultati podrške EU-u na razini javnog mnijenja usputno su se spominjali, kao svojevrsan prišivak procjenama stavova i ponašanja elita (npr. Taggart i Szczerbiak, 2004; Kopecky i Mudde, 2002), ili su se tumačili u okviru paradigmi koje, također, promatraju građane kao pasivne subjekte kojima je jednostavno potrebna "uvjerljiva poruka". Ideja o pasivnom subjektu izražava se i u Komunikacijskoj strategiji RH u kojoj je "...cjelokupno stanovništvo ciljna skupina..." do koje informacije trebaju izravno doprijeti,

posebno uz pomoć *multiplikatora* znanja koji bi informacije *umnažali*. U toj metafori na mjestu društvenog aktera imamo tiskarski stroj. Nadalje, riječ je o dominantnom usmjerenju na komunikacijsku tehnologiju koja kao da kreće od nule, bez ikakva spominjanja "sedimentiranih" značenja, ozbiljnih analiza povijesnih i političkih uvjeta prihvatanja i neprihvatanja tog izrazito osjetljivog projekta te, sukladno tome, mogućih razloga protivljenja priključenju EU-u.

Pretpostavka je da će se taj opći trend podcjenjivanja integracijskih potencijala na razini građana promijeniti – što je temeljni uvjet ujedinjenja – posebice nakon nedavnog odbijanja Ustava EU-a u Nizozemskoj i Francuskoj.

U tom smjeru neka istraživanja srednjoeuropskih postsocijalističkih država (npr. Hughes, Sasse i Gordon, 2002: 328) upozoravaju na pojavu očitog jaza između nacionalnih elita koje nastavljaju podupirati pristupanje EU-u i vidljivog povećanja euroskepticizma među "običnim" građanima. Pritom su sami "pregovori" o članstvu sredstvo mobilizacije euroskepticizma jer se doživljavaju kao jednostrano nametanje zahtjeva od strane EU-a, gdje zemlje pristupnice imaju sužen manevarski prostor¹ koji se često tumači samo kao odgoda neizbježnog prihvatanja *acquis communautaire*. Čini se kako se Hrvatska i prije samih pregovora našla u sličnoj situaciji, posebno zbog dodatnog uvjeta suradnje s Haškim sudom i uhićenja generala Gotovine, što je, uz osta-

¹ Prema istraživanju agencije PULS (veljača/ožujak 2006), 73% građana smatra kako će Hrvatska biti u podređenom položaju u pregovorima o ulasku u EU.

lo, potaknulo osjećaje povrijeđenosti nacionalnog ponosa u većine građana², a time i suzdržanost prema EU-u.

Na temelju iznesenog, opravdano je pretpostaviti kako većina građana RH izražava određeni oblik euroskepticizma, odnosno doživljava EU kao svojevrsnu prijetnju, dok za većinu stranačkih elita primanje u članstvo predstavlja velik politički projekt sa snažnim simboličkim značenjem u smislu konačne potvrde “bijega s Balkana” te daljnje afirmacije vlastite političke stranke, tj. osvajanja vlasti.³

Sukladno iskustvima zemalja iz prethodnoga pristupnog kruga, daljnju fragmentaciju stranačke scene u Hrvatskoj možemo očekivati s napredovanjem procesa pregovaranja. Ona

² Prema spomenutom istraživanju agencije PULS, 53% građana smatra kako EU narušava dignitet Domovinskog rata, a 52% kako EU izjednačava Hrvatsku sa Srbijom u ratovima na području bivše SFRJ, posebice zbog zahtjeva Haškog suda.

³ Neki regresijski modeli (npr. Hooghe i Marks, 2005: 426, 437) pokazuju kako je za negativan utjecaj ekskluzivističkog poimanja nacionalnog identiteta na mišljenje o europskom integriranju bitna razjedinjenost među nacionalnim elitama u pogledu pitanja ulaska u EU. Što su nacionalne elite više podijeljene oko integriranja, veća je vjerojatnost da će osjećaj ugroženosti nacije biti “upregnut” protiv EU-a. Premda u Hrvatskoj većina elita danas javno podržava taj projekt, osjećaj ugroženosti nacionalnog identiteta potaknut je navedenim uvjetom suradnje s Haškim sudom na čije je nepoštivanje izravno upućivala politička retorika već s početka 2000-ih koja je bila usmjerena na optuživanje tadašnje koalicijske vlasti za nacionalnu izdaju, čime je uspostavljen opći oblik iskazivanja euroskepticizma u Hrvatskoj.

će ovisiti kako o svjetonazorskom tako i o strateškom pozicioniranju prema integraciji, o položaju stranaka u stranačkom sustavu (središnje/periferne, vladajuće/opozicijske) itd.

Međutim da bismo uopće mogli provjeriti te pretpostavke, potrebno je prije toga pokušati odrediti način proučavanja fenomena euroskepticizma i koncipirati teorijski model u kojem bi se moglo zajedno promatrati različite grupe političkih aktera. U tom smislu promotrimo najprije dosadašnja istraživanja na razini opće populacije građana.

Istraživanja građana

Jedna od kritika smatra anketna istraživanja javnog mnijenja vrlo ograničenim i sumnjivim oblikom političke participacije građana – jer svoje mišljenje iskazuju privatno i anonimno, sa suženim izborom odgovora koji su nametnuti izvana (npr. Bourdieu, 1979). Takav oblik političke participacije ta kritika smatra svojevrsnim “pripitomljavanjem” građana, kojim se zapravo nastoji stvoriti mit ili iluzija da javnost ima mogućnost govoriti o važnim stvarima. Neki tekstovi komparativnih istraživanja srednjoeuropskih zemalja kao da idu niz dlaku toj konstataciji svojim usputnim bavljenjem problemima euroskepticizma na razini opće populacije zemalja pristupnica. Oni obično sadržavaju tek navođenje javne podrške europskim integracijama koju uspoređuju s podrškom političkih elita (npr. Taggart i Szczerbiak, 2004. i Taggart, 1998. za stare članice) ili se čak prikazuju u odjelitim poglavljima, nepovezanim s drugim, pod nazivom npr. “Stavovi prema europskom ujedinjenju na razini masa” (npr. Kopecky i Mudde, 2002: 304). Navodeći, nadalje, da je za te

zemlje europsko integriranje bilo drugorazredni politički problem tijekom procesa pristupanja, ti radovi implicitno podržavaju model "permisivnog konsenzusa" kojim se dugotrajno objašnjavala podrška integriranju u Zapadnoj Europi. Prema tom modelu, integracija se odvija tako da slabo informirana i nezainteresirana javnost daje političkim elitama odriješene ruke u određivanju politike prema EU-u (usp. Carrubba, 2001: 141). Novija istraživanja pokazuju kako takav model erodira, najkasnije, od 1992. godine (od referenduma o Maastriskom ugovoru), a nedavni referendum o Europskom ustavu konačno ga delegitimiraju u analitičkom smislu.⁴

Pojedina istraživanja koja se bave euroskepticizmom isključivo među građanima (npr. Lubbers i Sheepers, 2005) nastoje istaknuti razlike između instrumentalnog (ekonomskog) i političkog euroskepticizma⁵, odnosno utvrditi relativni utjecaj varijabli nacionalnog identiteta i ekonomskih faktora na spremnost za priključenje EU-u.

⁴ Carrubba (2001: 154-155) pokazuje kako elite u dotadašnjim članicama EU-a zapravo s jedne strane iskorištavaju nezainteresiranost građana u "manevarske svrhe" kako bi što više promovirale integraciju, ali se s druge strane u velikoj mjeri vode preferencijama biračkog tijela, odnosno njihovim "političkim raspoloženjem" (156).

⁵ Ta se istraživanja odnose na "stare" članice, prije prvog "vala" ulaska zemalja iz Srednje i Istočne Europe. Instrumentalni euroskepticizam odnosi se na procjene ekonomskih koristi i troškova vlastite zemlje u EU-u. Politički euroskepticizam odnosi se na to koliko ovlasti treba prenijeti na nadnacionalnu razinu u donošenju odluka o različitim vrstama javnih politika.

Najveći su domet tih istraživanja regresijski modeli (npr. Hooghe i Marks, 2005, za pregled ukupno 12 takvih modela) koji osim ekonomskih procjena i različitih oblika zajedničkih identiteta nastoje analizirati utjecaj ideološkog pozicioniranja prema EU-u, tipa kapitalističkog sustava itd. U posljednje vrijeme takve studije nastoje, također, procijeniti da li građani za procjenu vlastitog stajališta jednostavno koriste usmjeravajuće "znakove" stranaka kojima su privrženi ili se elite također prilagođavaju njihovim stajalištima i raspoloženjima (*ibid.*; Carruba, 2001), odnosno kako stupanj konsenzusa političkih elita utječe na mišljenje javnosti (Gabel i Scheve, 2005).

Njih tek djelomično slijede istraživanja javnog mnijenja u nas koja, osim što premalo sudjeluju u znanstvenim publikacijama, svoje izvještaje obično kreiraju putem nepreglednih "plahti" tabličnih prikaza, dok pripovjednim tekstovima rijetko kada pridonose išta više od prepričavanja osnovnih tablica manifestnih varijabli, često stvarajući učinak da se "od drveća ne vidi šuma".

Međutim osvrnemo li se na posljednje istraživanje provedeno ove godine za Delegaciju Europske komisije u Hrvatskoj (Puls, 2006a), možemo uočiti značajan pomak na tom planu u pogledu sofisticiranih metoda obrade i kvalitete analize podataka. Također je moguće uočiti neke nedostatke i uputiti na poboljšanja. U tom smislu upućujemo na nenavođenje referenci⁶, netransparentno objašnjenje nekih statističkih

⁶ Na primjer kada se govori o eksplanatornim modelima faktora koji utječu na stavove prema članstvu vlastite zemlje u EU-u (2006a: 40).

postupaka i upotrijebljenih varijabli⁷, što onemogućava replikaciju istraživanja i analize drugim znanstvenicima.

U navedenom istraživanju analiziraju se osjetljivi problemi povezani s pristupanjem Hrvatske EU-u (45-49). Riječ je o negativnim očekivanjima većine građana Hrvatske glede "potencijalnih problema ili negativnih posljedica pristupanja EU" (45) za koje je također zanimljivo da ih iskazuje većina pripadnika svih socijalnih i demografskih skupina. Putem njih zapravo je iskazan određeni oblik euroskepticizma. U tom smislu većina građana iskazuje strahovanja da će nakon priključenja EU-u:

- građani drugih zemalja EU-a masovno kupovati nekretnine u Hrvatskoj (79%),
- cijene potrošne robe značajno će porasti (71%),
- povećat će se razlika između bogatih i siromašnih u Hrvatskoj (63%),

⁷ Na primjer kada se prikazuje regresijska analiza (40-42), ne prikazuje se jasno o kojim je pitanjima u upitniku riječ, kojeg uopće nema kao uobičajenog priloga, niti kako se došlo do konačnih prediktora putem faktorske analize. K tome, po objašnjenju u tekstu, čini se kako je za kriterijsku varijablu izabran odgovor na samo jedno pitanje o smjeru glasovanja na referendumu umjesto da se tako važna varijabla učini valjanijim i pouzdanijim indikatorom podrške EU-u. U tom smislu upućujemo na poboljšanja Hooghe i Marksa (2005: 427) koji podršku građana mjere aditivnom ljestvicom s tri komplementarne mjere: načelnim članstvom, željenom brzinom članstva i željenim smjerom buduće integracije. Objašnjenje tih mjera dostupno je na internetskoj adresi: <http://www.uni-konstanz.de/eup/Data/6-4/Appendix%20Hooghe%20Marks%202.doc>.

- morat će se odustati od nekih običaja kao što su tzv. domaći proizvodi (56%),
- doći će do uništenja hrvatske poljoprivrede (54%),
- priljev uvozne robe uništiti će domaću industrijsku proizvodnju (53%),
- povećat će se rizik od terorizma u Hrvatskoj (58%).

Taj skup očekivanja snažno je međusobno povezan, koherentan i odijeljen od drugih oblika očekivanja od članstva u EU-u, što potvrđuju rezultati faktorske analize iskazani u tablici 1. (prvi faktor – ugroženost samostalne egzistencije). Osim navedenih pretežnih strahova zasebno se strukturiraju negativna očekivanja gubitka suverenosti te nacionalnog i kulturnog identiteta, koja formiraju faktor kulturno-političke ugroženosti. Pozitivna očekivanja od članstva Hrvatske u EU-u strukturiraju se u dva faktora, kao očekivanje uspostave pravne države te poboljšanje međunarodnoga ekonomskog i političkog položaja.⁸

Za potrebe razmatranja dominantnog oblika euroskepticizma pozornost nam je nadalje usmjerena na prvi faktor.

Kako je riječ o anketnom istraživanju u kojem su ispitanicima već ponuđene tvrdnje prema kojima trebaju odrediti vlastito mišljenje, a ne samostalno verbalni iskazi, takvu vrstu rezultata najčešće se izbjegava interpretirati u okviru teorije diskurza. Međutim kako su sve navedene tvrdnje dio uobičajenoga političkoga govora, prisutne

⁸ O jednim dijelom sličnoj strukturi očekivanja teškoća i posljedica ulaska Hrvatske u EU vidi Ilišin (2005: 211).

Tablica 1. Faktorska struktura očekivanih posljedica od ulaska Hrvatske u EU

OČEKIVANJA S članstvom u EU-u...	Ugroženost samostalne egzistencije nacije	Kulturno- politička ugroženost nacije	Uspostava pravne države	Poboljšanje međunarodnog ekonomskog i političkog položaja
...hrvatski će jezik biti sve više ugrožen u Hrvatskoj		,83		
...Hrvatska će izgubiti svoju suverenost		,80		
...Hrvatska će izgubiti svoj nacionalni i kulturni identitet		,82		
...priljev uvozne robe uništiti će hrvatsku proizvodnju	,64	,34		
...uništiti će se hrvatska poljoprivreda	,66			
...morat ćemo odustati od nekih naših običaja, kao što je priprema domaćih proizvoda	,57			
...povećat će se razlika između bogatih i siromašnih u Hrvatskoj	,73			
...znatno će se povisiti cijene potrošne robe	,74			
...povećat će se rizik od terorizma u Hrvatskoj	,62			
...građani ostalih zemalja članica EU-a masovno će početi kupovati kuće i zemljišta u Hrvatskoj	,34			
...značajno će se smanjiti nezaposlenost	-,44			,51
...Hrvatskoj će se poboljšati međunarodni politički i ekonomski položaj				,72
...pružit će se veliko tržište dobrim hrvatskim tvrtkama				,61
...Hrvatska će dobiti značajnu financijsku pomoć				,56
...konačno će se uspostaviti vladavina prava			,79	
...korupcija će se značajno smanjiti			,81	
...državna birokracija bit će učinkovitija			,80	
...uspostaviti će se nova generacija političara u Hrvatskoj			,46	
% objašnjene varijance	18	14	13	10

Izvor podataka: PULS, 2006. Faktorska analiza i imenovanje faktora izvršeni su samostalno. Riječ je o metodi glavnih komponenta s varimax rotacijom.

u vokabularu masovnih medija, političkih elita i građana, ne postoji nikakva zapreka da ih se interpretira kao njihove bitne strukturne elemente.

Diskurz pritom definiramo kao sustav iskaza i praksi (postupanja) koji oblikuju određeni simbolički i vrijednosni horizont, proizvode određeno znanje o subjektima i objektima kojima se bave, odnosno konstruiraju njihove identitete i odnose, ali nikad kao zaokružene i nepromjenjive strukture (usp. Foucault, 1994; Parker, 1992: 6; Laclau, 2005: 68; Biti, 2000). Prema Laclauu, diskurzi su intrinzično politički jer se njihovim uobličavanjem uspostavljaju antagonizmi i granica između *insidera* i *outsidera*.

Osnovni element svakog diskurza jest niz međusobno povezanih subjektivnih pozicija, tj. označitelja, koji su organizirani oko glavnih označitelja (fran. *points de capiton*) ili čvorišnih točaka⁹ koje djelomično i kontingentno fiksiraju njihov sadržaj. Osim toga za svaki je diskurz konstitutivno ono što postavlja izvan svojih granica. To je tzv. konstitutivni izvanjski element, koji se često pojavljuje u obliku predodžbe (fantazme) o *outsideru*, odnosno neprijatelju.¹⁰

⁹ To su središnja značenjska mjesta oko kojih se organizira užitek (*jouissance*) putem različitih oblika društvenih praksi, interpretacija i mitova koji daju smisao i strukturiraju te prakse. Međutim simbolizaciji čvorišnih točaka uvijek izmiče vlastita zaokružena, značenjska potpunost ili bezostatnost. Određeni element uvijek ostaje nesimboliziran, tj. traumatičan.

¹⁰ To se ne odnosi samo na nacionalističke diskurze, nego i na one koji se čine "otvorenijima", "inkluzivnijima" i "egalitarnijima", kao što je diskurz liberalne demokra-

U našem primjeru euroskepticizma iskazani strahovi, uzeti zajedno, upućuju na to da je riječ o diskurzu kojemu je glavni označitelj *nacija* koja se doživljava kao *imaginarno tijelo* koje se prostire po svojem teritoriju, koje je izvana ugroženo strancima, proizvodima i industrijama, kojima je osnovna poveznica inozemni kapital. Taj kapital unutar tog imaginarija predstavlja sredstvo deterritorijalizacije i ugrožavanja integriteta putem kupnje nekretnina, potkopavanja nacionalnog identiteta uništenjem tradicionalnih običaja i domaće proizvodnje, odnosno razdiranja nacionalne zajednice stvaranjem velikih socijalnih razlika među njezinim pripadnicima. Potvrdu i dodatnu ilustraciju takvih ideja možemo naći u rezultatima istraživanja fokusnih grupa, što je također provedeno u sklopu navedenog istraživanja.¹¹ Tome poimanju bliska je medicinska metafora organizma koji napadaju virusi, koja se u političkom diskurzu primjenjuje u širokom dijapazonu od prijatni biotehnologije, terorizma i nasilja do globalizacijskih teorija zavjera.¹²

cije koji, po Žižeku (1999: 601), izvan svojih granica "otvara prostor 'fundamentalizmu'" te se poklapa s glavnom značajkom ideologije kasnog kapitalizma – strahom od "prekomjerne" identifikacije koji se već po navici koristi etiketom radikalnog zla.

¹¹ Riječ je o idejama straha od iskorištavanja, podjarmljivanja, pretvaranja u građane drugog reda u vlastitoj zemlji, kolonizaciji, porobljavanju, postajanju "otpadu Zapada", metafori djeteta kojem se ne dopušta odrasti, daljnjem "brain drainu", asimilaciji itd.

¹² Knight (2001: 17) navodi kako su već od sredine 19. stoljeća strahovi o agresivnim neprijateljima bili oblikovani u teorije zavjere koje su se služile jezikom imunologije i epidemiologije.

Jedno od bitnih pitanja jest koji su uvjeti pridonijeli pojavi takva mišljenja, tj. takva oblika strahovanja od ulaska u Europsku Uniju. Uz navedene uvjete percepcije neravnopravnosti u pregovaračkom statusu, dodatnih te neujednačenih kriterija članstva u odnosu prema različitim članicama ono je dijelom plod neznanja i slabe informiranosti, što je posljedica loše osmišljene i loše provedene komunikacijske strategije Vlade RH. Sa zakašnjenjem se govori o mitovima, legendama i zabudama o EU-u, dopuštajući im da se "ukotve" u stereotipe koje je onda izrazito lako poticati svaki put kad nešto "zaškripi" u odnosima s EU-om ili pojedinim njegovim članicama. Tome pridonosi i izrazito slabo informiranje o konkretnom sadržaju pregovora, čiji se tijek priopćava formalnim određenjem područja pregovaranja, otvaranjem i zatvaranjem poglavlja, ali se vrlo rijetko, selektivno i šturo govori o vlastitim pregovaračkim stajalištima i stajalištima Europske komisije, čime se pridonosi mistifikaciji pregovora i atmosferi da se oni vode "iza leđa" građana – što pojačava njihov osjećaj bespomoćnosti. Upravo bi detaljno i primjereno informiranje šire javnosti imalo sasvim suprotan učinak. U tu sliku neadekvatne komunikacije Vlade RH prikladno se uklapa i nedavna saborska interpelacija o radu Vlade na području korištenja predpristupnih fondova Europske Unije.¹³

¹³ Interpelacija je upućena 23. veljače 2007. godine predsjedniku Hrvatskog sabora u kojoj se proziva Vlada RH zbog nekorištenja pretpristupnih fondova EU-a te potpunog izostanka izvještavanja Sabora o njihovom korištenju, što je u suprotnosti sa Zakonom o potvrđivanju Memoranduma o su-

Mediji također snose dio odgovornosti za izraženi euroskepticizam zbog često korištenoga senzacionalističkog pristupa kojim potiču osjećaj nesigurnosti, ugroženosti i revolta. To se odnosi na način izvještavanja o odnosima s EU-om u skladu s obrascem "toplo-hladno", tj. "vole nas – ne vole nas", kroz koji se prelamaju i sporovi sa susjednim zemljama članicama EU-a te odnosi s Haškim tribunalom. Takve interpretacije oblikuju predodžbe o budućem ovisnom i marginalnom položaju Hrvatske u Europskoj Uniji. S druge strane, vrlo malo pažnje poklanja se informiranju o iskustvima integracije novih članica, o konkretnim politikama EU-a, korištenju fondova EU-a te samom procesu pregovaranja.

Tom popisu poticaja euroskepticizmu treba dodati i nedavno osamostaljenje nacionalne države koje je obilježeno ratnim iskustvom i snažnim kolektivnim homogenizacijama kao reakcijama na izvanjsko ugrožavanje. Stoga nije teško uočiti neke strukturne sličnosti opisanog diskurza euroskepticizma s nacionalizmom¹⁴ s početka 1990-ih, za koji smatramo da mu je spontani uzor. Riječ je zapravo o tome da su građani, u nedostatku prikladnog informiranja o sadašnjosti i jasnoj perspektivi budućnosti, uz prisutnost glasina, pribjegli kriznom obliku mišljenja, odnosno jednom već "sedimentiranom" obliku interpretacije

glasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije, koji je Hrvatski sabor donio 6. listopada 2005.

¹⁴ Povezanost isključivog, ekskluzivističkog nacionalizma i euroskepticizma u hrvatskom društvu pokazuju i istraživanja Lamza Posavec i sur., 2006, te Štulhofer, 2006.

društvene zbilje. Također, ne treba zaboraviti da je takav oblik mišljenja reaktiviran u dijelu javnosti i političkih elita početkom 2000-ih u prosvjedima protiv tadašnje koalicijske vlasti koja je etiketirana kao nacionalni izdajnik zbog suradnje s Haškim sudom.

Da bismo potkrijepili tezu o strukturnoj sličnosti, usporedit ćemo sadašnji diskurz euroskepticizma s onim što Salecl (2002) u analizi nacionalizama postsocijalističkih zemalja s početka devedesetih godina prošlog stoljeća naziva *diskurzom moralne većine*. Riječ je o kritički intoniranom konceptu koji se može općenito pojmiti kao simbolička tvorevina koju promovira određeni politički pokret ili režim vlasti kao istinitu i prirodnu sliku svijeta, zajednice i pojedinačnih osoba, a većina mu se građana ne suprotstavlja ili ga pasivno usvaja. Ponavljanjem bez jasnog suprotstavljanja – naročito u situaciji kolektivne egzistencijalne ugroženosti koja obično rezultira homogenizacijom – s vremenom se taj diskurz sedimentira, zaboravlja se njegovo povijesno kontingentno podrijetlo i shvaća ga se kao obilježje “zdravog razuma”, dakle kao nešto što je samorazumljivo i očito.

Autorica je koncept načinila po “uzoru” na naziv političke organizacije kršćanskih konzervativaca “Moral Majority”, koja je u SAD-u postojala od sredine 70-ih do kraja 80-ih godina prošlog stoljeća. Osnovne značajke bile su joj snažno zalaganje za očuvanje kršćanske koncepcije moralnog zakona, protivljenje sekularizaciji, antiliberalizam, antikomunizam, (neutemeljeno) uvjerenje da njezina stajališta javnost podupire u većini te, slijedom toga, imenovanje sebe kao jedinog zaštitnika morala i zajednice (usp. Wiki-

pedia¹⁵, St. James Encyclopedia of Popular Culture).

U kontekstu postsocijalističkih zemalja specifični diskurzi moralne većine nastali su kao rezultat urušavanja socijalističkih sustava, najčešće u okviru nacionalnih pokreta za samostalnost. Putem njih nastojalo se označiti što bi bio “primjeren” sadržaj nacionalnog identiteta. Dominantna obilježja bila su mu *kršćanski tradicionalizam, organizmičko poimanje nacije, neposredno istaknuta predodžba o prijatelji* koji se nadvila nad nacijom u vidu *neprijatelja*, koji se može interpretirati kao “kradljivac užitka”, te *suprotstavljanje “bezdušnom” kapitalizmu* (Salecl, 2002: 30, 36). Sadašnji euroskepticizam s diskurzom moralne većine dijeli posljednja tri obilježja. Pretpostavka je da se oslanja na te ideje kao na vlastitu povijesnu prethodnicu.

Osim sličnosti među njima postoje i određene razlike. Prva razlika odnosi se na relokaciju i poimanje neprijatelja, odnosno “kradljivca užitka”. Kradljivac užitka zapravo je personifikacija “stranog tijela”, izražena u stereotipu o pripadniku neke društvene grupe koja se određuje kao “Oni” koji su suprotstavljeni “Nama”. Taj “Drugi” ugrožava “naš način života” svojim postupanjem, navikama, govorom i ritualima. Što god “Drugi” radio, on nam prijeti samim svojim postojanjem, a predodžba o tome kako nas iskorištava i

¹⁵ Premda se “Moral Majority” i drugdje spominje i objašnjava kao izraz fundamentalizma unutar američkog protestantizma (Encyclopedia Britanica, 2005) te kao izdanak pokreta “New Christian Right” u SAD-u (Fenster, 1999: 152), izvor koji se navodi prema Wikipediji nudi detaljnije objašnjenje te organizacije.

živi na naš račun uvijek se prilagođava i rekreira sukladno našim željama te, shodno tome, može sadržavati i dijametralno suprotne predodžbe¹⁶ (usp. Salecl, 2002: 31). Drugi je dakle taj koji vrijeda "našu" sliku vlastite nacije te nam nastoji oteti način na koji mi uživamo u njoj. Mrzeći drugoga, mrzimo zapravo njegov užitak, tj. način na koji on uživa.

Devedesetih su godina prošlog stoljeća na ovim prostorima sredstva razaranja i preoblikovanja predodžbe o naciji bili rat¹⁷ i etničko čišćenje, odnosno ozljeđivanje neprijateljskog vojnika kao nositelja takve predodžbe i protjerivanje civilnog stanovništva (23-25). U takvu procesu uspostavljanja i razgraničavanja identiteta, u kojem je jedno od najsnažnijih sredstava identifikacije teritorij na koji pretendiraju oba ili više posjednika različitog identiteta, najčešće se stvara odnos izrazite međusobne isključivosti i doživljaj Drugog kao utjelovljenja Zla. Drugi je stoga radikalno drukčiji. Ako u nekom aspektu postoje nedovoljno velike razlike, one se naknadno proizvode u sferi "kulture".

U današnjem vremenu priključivanja Europskoj Uniji također posto-

ji slika "kradljivca užitka" te sredstva ugrožavanja identiteta, ali se značajno razlikuju od prethodnih. Strepnju izaziva predodžba o financijskoj i organizacijskoj superiornosti Drugoga koji nas putem svojeg kapitala nastoji lišiti "nacionalnog blaga" (*agalma*) – u obliku nekretnina, otoka, proizvoda, radne snage itd. – i time kolonizirati i eksploatirati. Međutim tu postoji svojevrsna ambivalencija jer se Drugi zapravo nalazi na za nas poželjnoj poziciji, poziciji na kojoj se može zamisliti i građanin Hrvatske, poziciji koju mu implicitno obećava članstvo u EU-u – a to je bolja kvaliteta života, veća ekonomska moć i dostojanstveniji život.

Dakle nasuprot doživljaju prijeteće situacije u 90-ima, situacije sukoba nesumjernih identiteta koja je izravno pridonosila jačanju nacionalne identifikacije i relativno jasno uspostavljala razlikovanje između "Nas" i "Njih", u sadašnjoj situaciji granica nije toliko stroga ni u teritorijalnom smislu ni u smislu društvenog statusa. Otuda je razumljiv i strah euroskeptika da će doći do razaranja zajednice iznutra stvaranjem sve većih razlika između bogatih i siromašnih, odnosno onih skupina koje imaju različite predispozicije za uspjeh (na liniji rascjepa prema dobi, obrazovanju, profesiji i prihodima). Nadalje, ako se prihvati članstvo, svrstavamo se protiv onih s kojima nismo imali problema, stvaramo i nove neprijatelje i probleme s terorizmom, što također može znatno umanjiti naše ekonomske potencijale i kakvu-takvu neovisnost.

Taj je oblik euroskepticizma logički ambivalentan jer postoji podvojenost između straha od gubitka autentičnosti organski doživljene nacionalne zajednice koja je tek nedavno stekla političku neovisnost čije bi se potiranje ostvari-

¹⁶ Salecl (2002: 33) ovdje posebno ističe antisemitski portret lutajućeg Židova koji se opisuje istodobno kao prljav i razbludan, ali i kao intelektualan te kao neproduktivan i profilerski trgovac.

¹⁷ O tome Salecl (2002: 24) govori kako agresor nastoji razoriti sam način na koji njegov neprijatelj sebe doživljava, način na koji stvara nacionalne mitove o određenom teritoriju, način na koji taj teritorij (ili politički sustav) doživljava kao nešto sveto, kao simbol svojeg postojanja. Primarni je cilj agresora uništenje neprijateljeva vjerovanja i razgradnja njegova identiteta.

lo prije svega ekonomskim sredstvima i straha od izostavljanja iz “zajednice civiliziranih nacija” i “vlaka globalnog kapitalizma”.¹⁸ Ova posljednja, pozitivna identifikacija sa Zapadom u Hrvatskoj je bila prisutna od početka 90-ih u vidu romantične predodžbe o “Europi koja se ujedinjuje”, fasciniranosti njezinom demokracijom (usp. Žižek, 1999: 594) i kulturom te naglašavanjem zajedničke povijesti. Ta je identifikacija u cijeloj Srednjoj Europi obilježena pokretom “povratka u Europu” (Hughes, Sasse i Gordon, 2002; Taggart i Szczerbiak, 2004; Kopecky i Mudde, 2002), koji je ujedinio političke elite i mase u gorućoj želji za pridruživanjem Europskoj Uniji (298). Međutim od tada do danas u Hrvatskoj se ta identifikacija znatno smanjila, kako zbog prethodno analiziranih razloga, zatim negativiziranja domaće percepcije o odnosu zapadnoeuropskih zemalja prema Hrvatskoj, tako i zbog smanjenja povjerenja u nacionalne institucije (Štulhofer, 2006). Kako bi se uspostavio konsenzus između građana i političkih elita na temelju kontinuirane komunikacije i konkretnih institucionalnih promjena, potrebno je stalno imati na umu opisanu ambivalenciju koja trenutno preteže na euroskeptičnu stranu, koja po svojem obliku proizvodi “mentalitet obespravljenih” i znatno pridonosi općem pesimizmu.¹⁹ Po-

¹⁸ Čak i oni koji se ne slažu s ulaskom Hrvatske u EU, u spomenutom kvalitativnom istraživanju navode kako strahuju od odnosa s istočnim susjedima ako se Hrvatska ne priključi EU-u, dok s druge strane EU poistovjećuju s Jugoslavijom (Salecl, 2002: 17).

¹⁹ U istraživanju provedenom na ljetu 2006. godine 63% građana smatralo je da se stvari kreću u lošem smjeru, i to je gotovo konstanta već posljednjih godinu dana (Puls, 2006c).

trebne intervencije konkretnije ćemo razmotriti u zaključku rada.

Sad ćemo se posvetiti nekim prijedlozima konceptualiziranja euroskepticizma političkih elita te predložiti okvir u kojem bi se obje razine mogle proučavati i međusobno uspoređivati.

Istraživanja političkih elita

Određenje euroskepticizma Paula Taggarta, kojim smo započeli ovaj rad, detaljno pokušava razlikovati tvrde od mekih euroskeptika na razini političkih stranaka. Tvrdi euroskepticizam izražava se načelnim suprotstavljanjem postojećem obliku integracije u EU jer on vrijeđa temeljne vrijednosti ili je, vjerojatnije, utjelovljenje negativnih vrijednosti (usp. Taggart i Szczerbiak, 2004: 3). Primjeri takva euroskepticizma bile bi optužbe da je EU previše liberalan, previše kapitalistički ili previše socijalistički. Takve su stranke, po ovom autoru, najčešće jednoproblemske ili protestne i najčešće su smještene na periferiji stranačkog sustava neke države. Meki euroskepticizam, koji predstavlja kontingentno ili uvjetno protivljenje europskoj integraciji, može se pojaviti u dva oblika: kao euroskepticizam “nacionalnog interesa” i kao *policy* euroskepticizam, od kojih je prvi snažniji od drugoga. Prvi, kao što mu i ime govori, upotrebljava retoriku zaštite vitalnih nacionalnih interesa u rasprava o EU-u, sukladno potrebi potpore od strane biračke baze i drugih političkih aktera. Taggart i Szczerbiak smatraju kako postoje snažni motivi za takvu poziciju u državama kandidatima jer većina kompromisa koje moraju činiti znači žrtvovanje kratkoročnih nacionalnih interesa (4). *Policy* euroskepticizam “proizlazi iz suprotstavljanja mjerama osmišljenim za značaj-

no produblјivanje europske političke i ekonomske integracije (npr. EMU) ili specifičnim političkim inicijativama, te je izražen kao suprotstavlјanje specifičnim proširenјima nadležnosti EU-a” (4). Taj bi oblik euroskepticizma trebao u velikoj mjeri ovisiti o trenutačnim problemima u određenim razdoblјima i stupnjevima integracijskog procesa neke zemlje. Kod kandidata za EU mogao bi se iskazati oko problema odgode primjene nekih odredbi pravne stečevine EU-a.

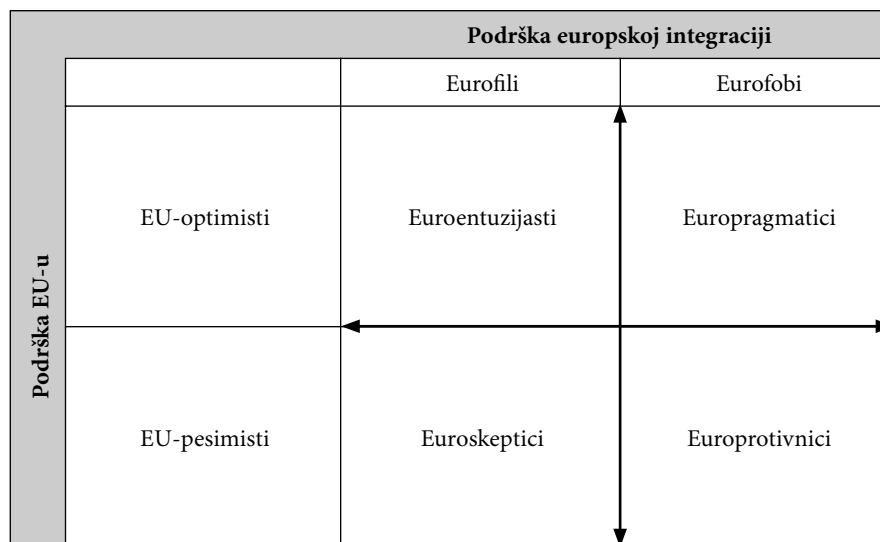
Takvom konceptualizacijom Taggart zapravo nastoji prikazati euroskepticizam kao jednodimenzionalan fenomen koji se može iskazati različitim intenzitetom. Tome se suprotstavljaju Kopecky i Mudde (2002) te prethodnom određenju prigovaraju četiri slabosti. To su (1) preširoko određenje mekog euroskepticizma, tako da je svako neslaganje s bilo kojom političkom odlukom moguće s njime izjednačiti, (2) razlika između tvrdog i mekog euroskepticizma zamagljena je navođenjem kako se tvrdi euroskeptici protive tek postojećem obliku EU-a, (3) kriteriji za određenje različitih oblika euroskepticizma nejasni su i teško je objasniti zašto se pojavljuju te (4) kategorije tvrdi i meki euroskepticizam ne uvažavaju važnu razliku između ideja europske integracije i Europske Unije kao sadašnjeg utjelovljenja tih ideja. Nasuprot tome, oni predlažu dvodimenzionalni model podrške europskoj integraciji unutar kojeg situiraju i euroskepticizam političkih stranaka na nacionalnoj razini. U tom modelu primjenjuje se Eastonovo (1965) razlikovanje difuzne i specifične potpore političkom sustavu. Pod *difuznom* potporom autori razumijevaju podršku općim idejama europske integracije koje su utjelovlje-

ne u EU-u, dok *specifičnom* smatraju potporu općoj *praksi* europske integracije, tj. Europskoj Uniji kakva trenutno jest i kako se razvija. Prva bi dimenzija razlikovala eurofile od eurofoba. Eurofili su oni koji vjeruju u ključne ideje europske integracije (institucionalna suradnja na temelju podijeljene suverenosti, zajedničko slobodno tržište) bez obzira na to kako je europska integracija detaljno definirana i realizirana. U tu se grupu ubrajaju i oni koji vjeruju u nadnacionalnu državu i oni koji vjeruju samo u stvaranje zona slobodne trgovine. Eurofobi se suprotstavljaju tim idejama, od stava o nekompatibilnosti i različitosti pojedinačnih država, preko zalaganja za npr. Europu etničkih zajednica²⁰, pa sve do izolacionizma (npr. britanska UKIP) ili pak radikalnog optuživanja za neoliberalizam i antidemokraciju.

Dimenzija specifične potpore Europskoj Uniji razlikuje EU-optimiste od EU-pesimista. Prvi vjeruju u sadašnji oblik i razvoj Europske Unije zbog toga što su zadovoljni načinom na koji je uspostavljena, raspodjelom nadležnosti ili zbog toga što vjeruju u smjer budućeg razvoja EU-a, npr. produblјivanje integracije (usp. Kopecky i Mudde, 2002: 302). Iako je prihvaćaju u globalu, kao i članstvo vlastite zemlje u njoj, mogu izražavati i kritičke stavove prema specifičnim politikama EU-a. EU-pesimisti zabrinuti su zbog smjera razvoja EU-a ili ne prihvaćaju sadašnji

²⁰ Kopecky i Mudde (2002: 302) navode kako je ovdje riječ o pokretu nekoliko ekstremno desnih stranaka (Europa der Völker) koje potiču suradnju, ali između “čistih” nacionalnih država, na ograničenom broju pitanja i to bez ikakvih ustupaka u pogledu nacionalnog suvereniteta.

Slika 1. Tipologija stranačkih pozicija o integraciji u Europsku Uniju



Preuzeto iz: Kopecky i Mudde, 2002: 303.

oblik EU-a i raspodjelu nadležnosti između EU-a i pojedinačnih članica jer smatraju da značajno odstupa od njihove interpretacije temeljnih ideja europske integracije, te nastoje promijeniti EU kako bi bio usklađeniji s tim idejama. Sukladno tome, mogu iskazivati suzdržanost, uvjetno ili otvoreno protivljenje članstvu svoje zemlje u EU-u.

Na temelju takvih određenja autori formiraju četiri idealtipske kategorije stranaka: euroentuzijaste, euroskeptike, europragmatike i europrotivnike (slika 1).

Toj tipologiji moguće je uputiti nekoliko kritičkih prigovora.

Prvo, difuzna i specifična potpora nisu dvije potpuno neovisne dimenzije, nego su u pozitivnoj korelaciji u tom smislu da su praksu europskog integriranja skloniji podržavati oni koji su načelno za ideje koje stoje u njezinoj osnovi, za razliku od onih koji tako ne misle. Isto vrijedi i obrnuto, u smislu

da na ideje o integriranju mogu utjecati konkretna iskustva integriranja.²¹ Također, postignuti stupanj integriranosti u EU, odnosno ponašanje političkih elita, ide u prilog toj tezi. U postsocijalističkim zemljama ne treba zaboraviti pozitivno značenje koje je Europska Unija imala za većinu političkih stranaka i pokreta od početka 90-ih godina prošlog stoljeća kao uzor vrijednosti i izgradnje demokratskoga političkog sustava, a danas u identifikaciji s ekonomskim napretkom te većom socijalnom i političkom sigurnošću (usp. Prpić, 2005: 43). Ta identifikacija većinu političkih stranaka usmjerava prema difuznoj potpori europskoj integraciji. Tome u prilog govore i rezultati spo-

²¹ Vujčić (2001: 112), opisujući Eastonov model potpore, govori upravo o tome da difuzna potpora nekom režimu nastaje "akumulacijom pozitivnih iskustava o responzivnosti režima na zahtjeve ljudi", tj. akumulacijskim djelovanjem specifičnih potpora.

menute komparativne studije: u četiri srednjoeuropske zemlje ukupno je 70% stranaka eurofilno usmjereni, i one čine većinu u nacionalnim parlamentima.

Drugo, problematičnom nam se čini kategorija *europragmatizma* u pogledu svog naziva i definicije, ali i mogućnosti takva pozicioniranja političkih elita. Što se naziva tiče – koji bi trebao označavati instrumentalnu podršku postojećem obliku EU-a i njegovoj daljnjoj integraciji “dok god nam to odgovara”, odnosno dok nam se čini da naša država ili građani imaju korist od toga – on je nedosljedan. Takvim se određenjem jedino toj kategoriji političkih stranaka priznaje strateško određenje prema problematici Europske Unije, dok bi ostale valjda “iskreno” i nepragmatično iskazivale svoja stajališta. Programsko-ideološko i strateško pozicioniranje obilježja su svih političkih stranaka i mogu biti u osnovi i stavovima prema općim idejama integracije i prema njihovim konkretnim realizacijama u EU-u, premda u nešto manjoj mjeri u dimenziji difuzne potpore.

Nadalje, sami autori navode kako se u tu skupinu ubrajaju stranke koje nemaju jasan ideološki stav prema integraciji. Ako je tako, zašto se onda toj skupini pripisuje eurofobični ideološki stav (vidi sl. 1. gornji desni kvadrant)?

Treće, takvo je stajalište teško održivo kod političkih elita, posebice kod onih koje sudjeluju u vlasti ili pripadaju krugu stranaka koje bi mogle formirati vlast u budućem mandatu. Njima je projekt Europske Unije od velike važnosti i suprotstavljanje ima visoku cijenu. Kako je ponašanje elita (barem donekle) pod povećalom javnosti i EU-a, postoji opće očekivanje i pritisak da njihova ponašanja i stavovi koje

javno izražavaju budu sukladni. Indikativan je primjer kontroverznog Pokreta za demokratsku Slovačku²² koji je uvijek proklamirao pristupanje EU-u i ideje europske integracije, ali je njegovo proeuropsko stajalište, dok je bio na čelu vlade (1994-1998), dovedeno u pitanje.²³ Takvo je ponašanje Europska Unija osudila kao izolacionizam (Kopecky i Mudde, 2002: 313), što je zamrznilo bilo kakve pregovore o pristupanju do kraja mandata te vlade (Riishøj, 2005: 17). Pokušaji te stranke da se prikaže u proeuropskom svjetlu nakon odlaska u oporbu, uz opstrukciju usvajanja *acquis communautaire* u parlamentu, tadašnja je vlada Slovačke proglasila krajnjom dvoličnošću i nevjerođostojnim europejstvom. Mogli bismo dodati – krajnjom nepragmatičnošću. Čini se da se u situacijama donošenja odluka koje vode k dubljem europskom integriranju vlastite države, odnosno k prihvaćanju pravne stečevine EU-a europragmatizam, kao kontingentna pozicija, premeće u europrotivništvo. Nadalje, autori dotične komparativne studije političkih stranaka u Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj i Poljskoj, koristeći se kritiziranim tipologijom, osim Pokreta za Demokratsku Slovačku mogu tek uvjetno u kategoriju europragmatič-

²² Autori navedene studije imaju problema da ovu stranku dosljedno smjeste u jednu od kategorija (*ibid.*, 316).

²³ Oslanjajući se na tu konstataciju sumnje u stabilnost određenja prema EU-u, Kopecky i Mudde inicijalno smještaju ovu stranku među europragmatike i iz te pozicije nastoje interpretirati njezine aktivnosti koje su se odnosile na “utišavanje” antieuropskog krila, kritike bivšeg koalicijskog partnera SNS-a zbog ksenofobije, pa sve do Mečiarove knjige iz 2000. godine u kojoj se zagovarala federalna i centralizirana Europska Unija.

ka smjestiti još samo jednu, i to marginalnu stranku²⁴. Međutim i oni sami ukazuju na to kako je tu stranku iznimno teško klasificirati u neku od kategorija, a njezin pozitivan stav prema pristupanju EU-u smatraju, velikim dijelom, posljedicom pritiska glavnoga koalicijskog partnera (Fidesz-MPP-a).

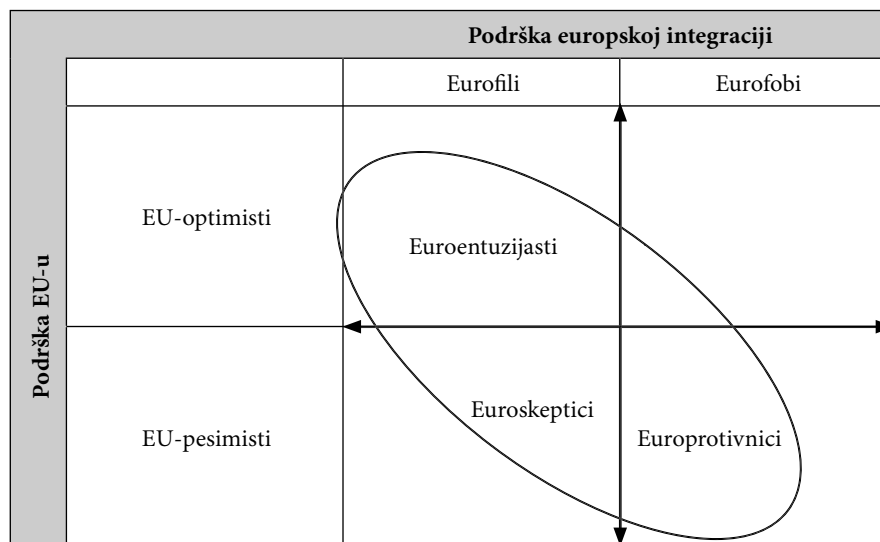
Upitno je međutim je li isto toliko teško tako pozicionirati oporbene stranke, za koje postoji mala vjerojatnost da će sudjelovati u središnjoj vlasti. Odnosno, ako bismo htjeli tu tipologiju primijeniti i na širu populaciju, mogu li se tako pozicionirati određene skupine građana kod kojih bi ta dva stava mogla supostojati premda su logički nekonzistentna? Treba svakako napomenuti da to pozicioniranje ima sužene mogućnosti zbog spomenute pozitivne povezanosti između difuzne i specifične potpore. No smatramo kako je ono moguće, primjerice kao rezultat pozitivnog iskustva s procesom priključivanja i daljnje integracije u EU, gdje stranka može pozdravljati pozitivne rezultate, a da i dalje, u smanjenoj mjeri, upozorava i iskazuje rezerviranost i podozrivost prema idejama ograničenog suvereniteta ili zajedničkog tržišta. U drugom bi slučaju moglo biti riječi o strateškom pozicioniranju u odnosu prema, primjerice, promjeni raspoloženja vlastitoga biračkog tijela ili drugih političkih aktera, recimo potencijalnih koalicijskih partnera u vladi. Međutim riječ je o vrlo nestabilnom i kontingentnom stajalištu, "ukotvljenom" ponajprije u eurofobičan ideološki stav koji političkoj stranci služi kao "sigurna baza" kojoj se vjerojatno vraća

²⁴ Riječ je o mađarskoj stranci malih posjednika (FKgP) koja je 2002. izgubila status parlamentarne stranke.

s bilo kojom percepcijom ugrožavanja nacionalnih interesa i/ili ekonomske eksploatacije. Ovdje je riječ, dakako, o strankama krajnje desnice i ljevice koje pripadaju grupi europrotivnika.

Sukladno navedenim razmatranjima, predložimo reviziju analiziranog modela (slika 2) u kojem nastojimo skicirati prostor mogućih stranačkih pozicija.

Jedno je od osnovnih pitanja takve tipologije njezina operacionalizacija za empirijska istraživanja. Relativno bi lako bilo kreirati indikatore difuzne potpore u smislu stavova o podijeljenom suverenitetu, zajedničkom tržištu te prema političkoj, ekonomskoj i kulturnoj suradnji, kompatibilnosti europskih nacionalnih država te zajedničkom rješavanju problema. No problematično je kojim se sve indikatorima koristiti u nekoj kompozitnoj mjeri dimenzije specifične podrške EU-u. Treba li u tu mjeru uvrstiti i stav prema članstvu vlastite zemlje u EU-u? Koliko je taj stav relevantan u postojećim članicama EU-a za razliku od stava zemalja kandidata? Koliko je, u tom smislu, različita problematika podrške EU-u u zemljama članicama od zemalja kandidata koje integraciju prosuđuju u velikoj mjeri kroz prizmu pristupnih pregovora i povoljnosti "pogodbe" s EU-om u vidu odgode provođenja nekih elemenata pravne stečevine. "Štoviše, s obzirom na dominantnu ulogu koju unutarnja politika ima na stranačka stajališta o EU-u, kritike EU-a u državama kandidatima općenito su usmjerene na napadanje rokova i uvjeta za članstvo koji su im ponuđeni od strane EU-a te na način na koji vlada pristupa pregovorima s EU-om" (Szczerbiak i Taggart, 2004: 11). Premda politika na nacionalnoj razini također utječe na

Slika 2. Revidirana tipologija stranačkih pozicija o integraciji u Europsku Uniju²⁵

EU-problematiku članica i njihovi stranački programi nemaju detaljno elaborirana politička stajališta o EU-u (usp. *ibid.*), način procjene specifične dimenzije potpore bit će djelomično različit za zemlje članice od zemalja kandidata.

Kompozitna mjera specifične stranačke potpore Europskoj Uniji kod zemalja kandidata trebala bi stoga sadržavati sljedeće elemente:

- stav o priključenju EU-u (sastavljen od podrške pridruživanju, željene brzine integracije, opće procjene koristi/štete za zemlju/građane...),
- stupanj općeg povjerenja u EU,
- stav prema obliku ustrojstva EU-a (regulirani kapitalizam i višeraz-

ska vladavina nasuprot neoliberalizmu i intergovernmentalizmu),

- procjena ishoda pregovora po područjima (povoljni/nepovoljni),
- percepcija ugrožavanja određenih društvenih skupina, sektora proizvodnje, samostalnog donošenja odluka ili vrijednosti,
- stav prema Delegaciji Europske komisije, EK-u i ostalim institucijama EU-a,
- istaknutost problematike odnosa prema EU-u u diskurzu stranke itd.

Ako je riječ o zemlji članici, umjesto varijable ishoda pregovora trebalo bi uvesti stavove prema pojedinim politikama EU-a i raspodjeli ovlasti između članice i EU-a. Stav o priključenju trebalo bi preformulirati u opću percepciju posljedica priključenja EU-u te detaljnije razraditi stavove prema pojedinim institucijama.

²⁵ Szczerbiak i Taggart (2004: 12) svoju su tipologiju euroskepticizma reformulirali sukladno osnovnim dimenzijama Kopeckog i Muddea tako što su meki i tvrdi euroskepticizam poistovjetili s kategorijama euroskepticizma i europrotivništva, te se mogu zamjenski upotrebljavati.

Nadalje, ta bi tipologija trebala biti osjetljiva na tendencije utvrđene u prethodnim istraživanjima²⁶:

- nalazi li se stranka na vlasti ili je u opoziciji (euroskepticizam manje je vjerojatan ako je stranka na vlasti),
- je li riječ o stranci s periferije stranačkog sustava ili iz njegova središta (ako se stranke nalaze u vladi ili imaju šansu sastavljati buduću vladu, manja je vjerojatnost euroskepticizma i europrotivništva),
- što su stranke ideološki ekstremnije, to je veća vjerojatnost euroskepticizma i europrotivništva,
- ovisno o tome je li stranka orijentirana na postizanje ideološkog cilja ili na osvajanje vlasti, i njezina će se stajališta vjerojatno manje, odnosno više mijenjati u vremenu,
- kakva je izborna strategija stranke i kakva su stajališta mogućih koalicijskih partnera itd.

U tu tipologiju svakako bi trebalo uklopiti i stajališta građana, tj. birača pojedinih stranaka, koja bi nam mogla, u usporedbi sa stranačkim stajalištima, ukazivati na njihovu sukladnost i moguće smjerove u promjeni stajališta na stranačkoj razini kako bi se postigla međusobna suglasnost. Međutim postavlja se problem upoznatosti građana s problematikom pristupanja Europskoj Uniji i znanja o njoj. Postizanje kompatibilnosti indikatora koji bi se upotrebljavali kod građana s prethodnim nizom indikatora iziskuje provjeru svrhovitosti upotrebe svih njih kod građana s jedne strane, a s druge strane eventualno smanjenje broja indikatora do podnošljive razine valjanosti i po-

²⁶ Vidi prikaz i detaljne reference konkretnih istraživanja u Szczerbiak i Taggart, 2004.

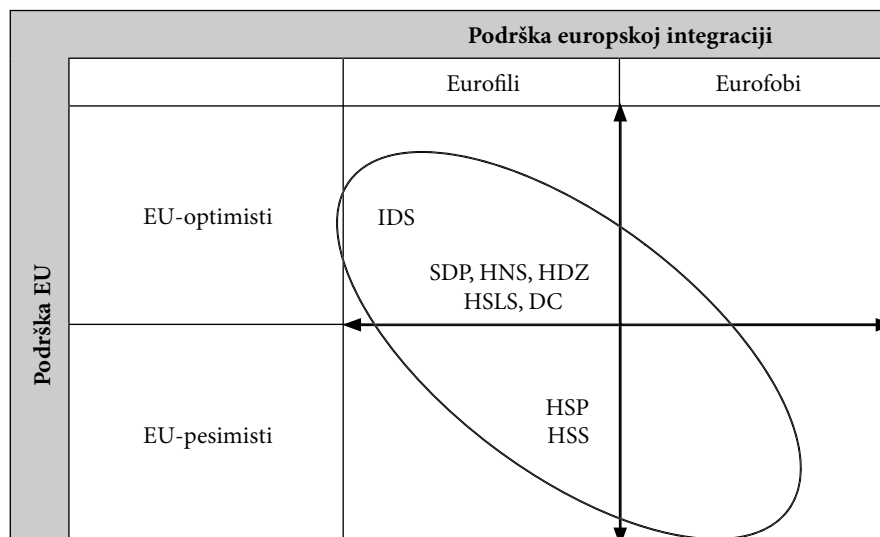
uzdanosti predložene mjere specifične podrške EU-u.

Uza sve navedeno očito je kako značenje stajališta različitih aktera ne treba shvaćati kao izraze krutih identiteta, nego kao subjektivne pozicije koje ocrtavaju diskurz o Europskoj Uniji u nekoj specifičnoj zemlji.

U zemljama kao što je Hrvatska, u kojima je euroskepticizam snažnije izražen u javnosti nego među političkom elitom, posebno bi zanimljivo bilo analizirati pozicioniranje središnjih političkih stranaka,²⁷ koje se kao stranke u vladi ili njezine potencijalne buduće članice nalaze u procjepu između zahtjeva Europske Unije s jedne strane i raspoloženja javnosti s druge strane. Riječ je zapravo o proučavanju dinamike približavanja stajališta i postizanja konsenzusa između elita i građana, pri čemu elite žele zadovoljiti percipirane strateške interese svoje zemlje, ali i osigurati podršku većine. To, prije svega, uključuje analizu komunikacije i aktivnosti koje spo-

²⁷ Prema Taggartu i Szczerbiaku (2004: 5), središnje su stranke stranke vlade ili stranke koje su potencijalne članice buduće vlade. Za njih iskazivanje euroskepticizma ima visoku cijenu jer će te stranke najvjerojatnije biti uključene u proces pregovaranja o pristupanju EU-u. Stranke na periferiji sustava mogu iskazivati euroskepticizam jer je to za njih "besplatno" stajalište i dodatno naglašava njihovu autsajdersku poziciju. Za razliku od zapadnoeuropskih središnjih stranaka u kojima gotovo da nema euroskepticizma (Taggart, 1998: 372), istraživanje zemalja Srednje i Istočne Europe tek djelomično potvrđuje te pretpostavke. Određeni broj središnjih stranaka u vladi i oporbi izražava tzv. meki euroskepticizam, ali ne "iskaču" iz konsenzusa pristupanja Europskoj Uniji (Taggart i Szczerbiak, 2004: 15).

Slika 3. Provizorno pozicioniranje glavnih parlamentarnih stranaka u Hrvatskoj



menute stranke prakticiraju i procjenu njihove uspješnosti u “balansiranju” između dvije vatre. Prvi korak u takvoj analizi bilo bi određenje stajališta političkih stranaka i građana na predloženim dimenzijama. S obzirom na to da instrumentarij još nije razvijen, dat ću provizoran prikaz, u predloženom dvo-dimenzionalnom sustavu, samo za najvažnije parlamentarne stranke, odnosno svojevrsnu projekciju kako bi one mogle izgledati što proces pristupanja bude u kasnijoj fazi (slika 3).

Sve najvažnije parlamentarne stranke podržavaju ulazak Hrvatske u EU, pa se može pretpostaviti da podržavaju i temeljne ideje na kojima se on zasniva. No međusobno se razlikuju u stajalištima koliko bi vremena trebalo Hrvatskoj da se pripremi za ravnopravno članstvo, a da se pritom ne ugroze pojedine društvene skupine ili gospodarski sektori. HSS i HSP pripadaju euroskepticima zbog svoje kritičarske pozicije o potrebi usporenog pristupanja dok se ne stvore uvjeti za zaštitu ugroženih

skupina, kao što su poljoprivrednici ili ribari, dok Hrvatska ne “postane uređena pravna država” itd. Među eurooptimistima se od velike skupine umjerenih – među kojima, zbog potrebe provođenja ozbiljnije analize, za sada nije moguće utvrditi jasne razlike – izdvaja jedino IDS kao izrazito eurooptimistična stranka. Nakon pridruživanja EU-u s vremenom bi u prostoru eurofilnih stranaka moglo doći do jasnijeg pozicioniranja, sukladno preferiranom obliku vladavine (višerazinska vladavina ili intergovernmentalizam) i obliku kapitalizma (regulirani ili neoliberalistički).

Što se tiče detaljnijeg pozicioniranja različitih skupina građana, trebalo bi razviti predloženi instrumentarij.

Mogućnosti identifikacije s Europskom Unijom i transformacija društva

Dosadašnja analiza u osnovi je pretpostavljala kako u procesu pristupanja središnje mjesto zauzima uspješna dugotrajna identifikacija građana i eli-

ta s projektom Europske Unije. Stoga ćemo u posljednjem dijelu posebno razmotriti i naglasiti pobliže razlikovanje aspekata takve identifikacije te mogućih rascjepa na tom planu. To će nam omogućiti bolje razumijevanje nekih tendencija u prošlosti i širih ciljeva koji se žele postići u transformaciji postojećeg društva i političke kulture.

Ovdje treba razlikovati dva osnovna tipa identifikacije o kojima govori psihoanaliza – imaginarnu i simboličku. Imaginarna identifikacija odnosi se na sliku u kojoj smo sebi dopadljivi (Žižek, 1989; 2002: 148), na ono što želimo biti i na vrijednosti koje podržavamo. Tu je riječ o slici idealne individue, obitelji, zajednice itd. Drugi je oblik simbolička identifikacija koja se odnosi na identifikaciju sa samim mjestom odakle bismo željeli biti viđeni u pozitivnom svjetlu, odakle se promatramo tako da se sebi pojavljujemo dopadljivima i vrijednima ljubavi. Dakle svako se poistovjećivanje i oponašanje nekog modela (imaginarna identifikacija) uvijek odvija za nekoga čije se odobravanje nastoji postići (simbolička identifikacija). Pritom je simbolička identifikacija važnija i ona određuje sliku imaginarne identifikacije, tj. oblik u kojem sami sebi izgledamo dopadljivi. Međudjelovanjem imaginarne i simboličke identifikacije subjekt se uključuje u sociosimboličko polje preuzimajući određene “mandate” (155), tj. određene uloge.

Postsocijalističke se zemlje na početku 90-ih godina prošlog stoljeća identificiraju s pozitivnom slikom Europe, njezinom ekonomskom superiornošću te univerzalnim prosvjetiteljskim i liberalnim vrijednostima na imaginarnoj razini. Treba ipak imati na umu da je slika Europe mnogima bila prilično maglovita te je uglavnom zna-

čila povratak ili kreiranje “normalnog poretka” nakon četrdesetogodišnje vladavine komunizma s visokim očekivanjima u pogledu modernizacije i hvatanja koraka sa Zapadom (usp. Riishøj, 2005: 4). Na simboličkoj razini riječ je o identifikaciji s mjestom civiliziranih nacija s kojima se dijeli zajednička povijest i pripadnost kršćanskoj civilizaciji, a čijem se društvu želi punopravno pristupiti. S tog mjesta postsocijalističke zemlje mogu sebe zamisliti kao davno izgubljene članove obitelji koji se pojavljuju nakon pada željezne zavjese. Tu je, također, riječ o tzv. retrospektivnoj europeizaciji (Grubiša, 2006: 133).

Međutim prošavši dugotrajnu tranziciju u gospodarskom, političkom i identitetskom smislu, koja je u Hrvatskoj dodatno bila usporena ratom²⁸, stvoren je svojevrsan “anti-utopijski sentiment” s ugrađenim nepovjerenjem u gotovo sve idealistične dugoročne planove budućnosti (usp. Rupnik, 2004, u: Riishøj, 2005: 4), što je značajno erodiralo oba spomenuta oblika identifikacije s Europom. U Hrvatskoj je simbolička identifikacija, tj. predodžba o sebi kao civiliziranoj naciji cijelo vrijeme bila prisutna u službi uspostavljanja razlika prema ostalim, istočnijim nacijama s prostora bivše Jugoslavije, sa snažnom referencijom na religijske razlike i određenje granice Balkana. Ono što se u ratu i nakon Oluje urušilo bilo je idealizirano mjesto Europe, a time i univerzalističke i humanističke vrijednosti. Ostala je ogoljena, mitska ideja o tisućljetnoj samobitnosti, frustracije i reper-

²⁸ Riishøj (2005: 4) smatra kako u zemljama Srednje i Istočne Europe treba dodati i dugotrajnu i kompleksnu prilagodbu normama i pravilima Europske Unije, što Hrvatsku tek čeka.

toar razlika za tvorbu identiteta. To je na unutarnjem planu rezultiralo formiranjem ekskluzivističkih zaštitnika nacionalnog interesa, dok su pokušaji realizacije demokratskih vrijednosti imali za posljedicu, u najmanju ruku, difamaciju.

Osim toga petnaestogodišnje iskustvo mukotrpne demokratske i gospodarske tranzicije značajno je narušilo povjerenje u ostvarivanje vrijednosti imaginarne identifikacije u okviru postojeće nacionalne države (na što ukazuje nezadovoljstvo demokracijom, nepovjerenje u političke aktere, institucije i općenito druge ljude). Sumnja da se te vrijednosti neće realizirati ni u Europskoj uniji sastavni je dio građanskog euroskepticizma u Hrvatskoj. S druge strane, upravo su to neka od najoptimističnijih očekivanja eurooptimista (to se odnosi na pozitivna očekivanja u vidu uspostave pravne države i poboljšanja međunarodnog položaja Hrvatske).

Što nam je onda činiti kako bi se promijenio takav negativan trend erozije identifikacije s Europom?

Na imaginarnom planu potrebno je potaknuti ponovno identificiranje s vrijednostima koje se dosad nisu uspjele dostatno realizirati. Riječ je ovdje u prvom redu o vladavini prava i reformi pravosuđa koja je povezana s njom, o suzbijanju korupcije te razvoju civilnog društva. Pritom je potrebno naglasiti da to u prvom redu činimo radi transformacije vlastitog društva i države, neovisno o potrebi prilagodbe EU-u, tj. zbog toga što to drugi od nas očekuju. U tom je pogledu posebno važno kontinuirano informirati građane²⁹ i uvi-

jek iznova argumentima slabiti utjecaj mitologizacija i dezinformiranosti, što je posebno prisutno među ekonomski najugroženijim društvenim skupinama. U procesu kvalitetne pripreme i osnaživanja proeuropskih stavova, posebice među ruralnim stanovništvom, potrebno je u većoj mjeri uključiti i lokalnu samoupravu koja, pored ostalog, može imati važnu ulogu u povećanju povjerenja građana u domaće institucije, a time posredno i u institucije EU-a.

Na simboličkom je planu potrebno potaknuti širu raspravu o značenju nacionalnog identiteta, posebno o problemu ekskluzivističkih određenja koja se i danas implicitno provlače, razmatrati problematiku europskog identiteta i mogućnosti njegove tvorbe izvan suhe, institucionalne koncepcije ispražnjene od afektivnog sadržaja (usp. Stavrakakis, 2005: 103). "Iskustva uspostavljanja Europske Unije upućuju na to da pridruživanje toj političkoj tvorbi pretpostavlja kritičko propitivanje vlastite prošlosti i spremnost na promjenu vlastita društva" (Prpić, 2005: 49) i vlastite političke kulture, gdje će država biti određena ne kao samostalno mitsko biće, "nego tek kao društvena služba koja pospješuje i jamči racionalno funkcioniranje društva" (*ibid.*).

Pritom treba nastojati razumjeti unutarnju logiku euroskepticizma, uvjete njegova pojavljivanja i upozorenja koja sa sobom nosi. Ne treba ga doživljavati kao sablast koja kruži našom malom zajednicom ili kao nedoličnu strast koju treba potisnuti na margine političke scene. Dapače, skepsu treba poimati kao izazov koji nas potiče da pronalazimo bolja rješenja i odgovore.

²⁹ Za iscrpne preporuke te diferenciran i specijaliziran pristup smanjenju euroskepticiz-

ma među hrvatskim građanima vidi npr. Štulhofer, 2006.

LITERATURA

- Biti, V. (2000) *Pojmovnik suvremene književne i kulturne teorije*. Zagreb: Matica Hrvatska.
- Bourdieu, P. (1979) Public opinion does not exist, u: A. Mattelart i S. Siegelau ur., *Communication and class struggle: An anthology in 2 volumes*, vol. 1 (prev. M. Axtmann). New York: International General (1. izd. 1973).
- Carrubba, K. (2001) The Electoral Connection in European Union Politics, *The Journal of Politics* 63 (1): 141-158.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Eichenberg, R., Dalton, R. (1993) Europeans and European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration. *International Organization* 47 (4): 507-534.
- Encyclopedia Britannica Standard Edition, 2005. (CD-ROM)
- Foucault, M. (1994) *Znanje i moć*. Zagreb: Globus.
- Gabel, M., Scheve, K. (2005) *Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables*. IFIR Working Paper No. 2005-02.
- Grubiša, D. (2006) Europeizacija politike: izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2005 (2): 129-144.
- Hooghe, L., Marks, G. (2005) Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration. *European Union Politics* 6 (4): 419-443.
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2002) Saying 'Maybe' to the 'Return To Europe' Elites and the Political Space for Euroscepticism in Central and Eastern Europe. *European Union Politics* 3 (3): 327-355.
- Ilišin, V., ur. (2005) *Mladi Hrvatske i europska integracija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja. Biblioteka Znanost i društvo.
- Knight, P. (2001) ILOVEYOU: Viruses, paranoia, and the environment of risk, u: Parish, J., Parker, M. *The Age of Anxiety: Conspiracy Theory and Human Sciences*, Blackwell Publishers / The Sociological Review.
- Kopecky, P., Mudde, C. (2002) The Two Sides of Euroscepticism Party Positions on European Integration in East Central Europe. *European Union Politics* 3 (3): 297-326.
- Laclau, 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- Lamza Posavec, V., Ferić, I. i Richtar, S. (2006) "Nacionalni ponos i otvorenost prema europskim integracijama". *Društvena istraživanja* 15(1-2): 141-153.
- Lubbers, Sheepers (2005) Political versus Instrumental Euro-scepticism: Mapping Scepticism in European Countries and Regions. *European Union Politics* 6 (2): 223-242.
- Parker, I. (1992) *Discourse Dynamics: Critical Analysis for Social and Individual Psychology*. London: Routledge.
- Prpić, I. (2005) Politologijske pretpostavke pridruženja Hrvatske Europskoj uniji. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2004 (1): 43-52.
- Puls (2006a) Attitudes of Croatian Citizens Toward the Accession to the EU. Report prepared for Delegation of the European Commission in Croatia, Zagreb.
- Puls (2006b) Testing of Communication Strategy for DEC in Croatia, Qua-

- litative Research. Report prepared for Delegation of the European Commission in Croatia, Zagreb.
- Puls (2006c) Analiza stavova građana Republike Hrvatske. Izvještaj za Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.
- Riishøj, S. (2005) *Europeanization and Euroscepticism – experiences from Poland and the Czech Republic*. Berlin: ICCEES.
- Saled, R. (2002) *Protiv ravnodušnosti*. Zagreb: Arkzin.
- Szczerbiak, A., Taggart, P. (2004) *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*. SEI Working Paper No 69, European Parties Elections and Referendums Network Working Paper, No 12.
- Stavrakakis, Y. (2005) *Passions of Identification: Discourse, Enjoyment, and European Identity*, u: Howarth, David i Torfing, Jacob, ur., *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*. London: Palgrave.
- Štulhofer, A. (2006) *Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti*, u: Ott, K. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert.
- Taggart, P. (1998) A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research* 33: 363-388.
- Taggart, P., Szczerbiak, A. (2004) Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research* 43: 1-27.
- Horvatić, M. (2006) *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo*. Zagreb: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.
- Žižek, S. (1999) *Enjoy Your Nation as Yourself. Theories of Race and Racism*. London: Routledge.
- Žižek, S. (2002) *Sublimni objekt ideologije*. Zagreb i Sarajevo: Arkzin i Društvo za teorijsku psihoanalizu.

Euroscepticism: Levels of Research and Modes of Manifestation

SUMMARY The aim of the article is to explore some existing definitions of Euro-scepticism in empirical research that deal with the problems of joining the European Union by post-socialist countries and with the possibility of their application to the Croatian case. In accordance with these conceptualisations, Euro-scepticism is analysed at the level of the general population of citizens, i.e. of public opinion, and of the political and party élites, respectively. In doing so, the analysis also points to the deficiencies of such definitions and in certain aspects seeks to improve them through ideas and interpretations of a psychoanalytically informed discourse theory. At the same time, it examines the possibilities and modes of identification with the European Union in Croatia.

KEYWORDS Euro-scepticism, Euro-scepticism in Croatia, public opinion, political élite, discourse theory, identification with EU in Croatia

*Europska unija,
medijsko
komuniciranje
i e-vladavina*

PERCEPCIJA EUROPSKE UNIJE U HRVATSKOJ JAVNOSTI

Božo Skoko

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak Na stajališta hrvatskih građana o Europskoj uniji te ishod budućeg referenduma o ulasku Republike Hrvatske u tu zajednicu, izravno će utjecati njihova percepcija Europske unije. Istražujući percepciju Europske unije u hrvatskoj javnosti možemo prepoznati sporne točke u odnosu EU-Hrvatska, naslutiti razloge pada potpore hrvatskih građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju te ujedno razumjeti mogućnosti promjene te percepcije. Analizirajući odnose između Hrvatske i Europe posljednja dva desetljeća, autor uočava temelje današnje percepcije Europske unije u odnosima Hrvatske i Europe prilikom raspada Jugoslavije 1991. i stvaranja Republike Hrvatske. Današnja percepcija Europske unije, naime, uvjetovana je ne samo konkretnim očekivanjima (koristima i štetama) u aspektima društvenog i gospodarskog života, već i općim dojmovima građana o EU-u te odnosom Europe prema Hrvatskoj. Istraživanje otkriva kako je razina očekivanja, odnosno nada i strahova te stereotipa o Europskoj uniji uvjetovana i nedovoljnom razinom informiranosti građana o različitim aspektima funkcioniranja Europske unije.*

Ključne riječi Europska unija, Hrvatska, javno mnijenje, percepcija

Formiranje stajališta o Europskoj uniji

O važnosti percepcije u suvremenim političkim i društvenim procesima mnogo je napisano. Živimo u svijetu slika i komunikacijskog kaosa u kojem više nije važno što se uistinu dogodilo,

nego što ljudi misle da se dogodilo. Nije važno kakvo što uistinu jest, nego kako to ljudi doživljavaju. Percepcija i imidž postaju važniji od činjenica. To se očito može primijeniti i na odnos prema Europskoj uniji. Međutim prije nego što pokušamo pronaći odgovor na pitanje – kakva je percepcija Europske unije

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Javnost, elite, mediji i komunikacijska strategija ulaska Hrvatske u EU" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

u hrvatskoj javnosti i kako utječe na formiranje stajališta hrvatskih građana o ulasku Hrvatske u Europsku uniju, navest ćemo nekoliko općeprihvaćenih pristupa proučavanju fenomena formiranja stajališta o europskim integracijama.

Rachel Cichowski (2002: 1243) – koji je istraživao prethodne krugove proširenja Europske unije – navodi da se mogu prepoznati tri pristupa objašnjenju javne potpore integraciji zemalja EU-a: utilitarno i vrijednosno objašnjenje te objašnjenje sa stajališta političke ekonomije. Utilitarno se objašnjenje temelji na pretpostavci da individualni odnos prema europskim integracijama proizlazi iz analize dobiti i gubitaka u smislu kvalitete života građana. Vrijednosno objašnjenje podrazumijeva da su određene vrijednosne orijentacije, kao što su postmaterijalističke vrijednosti, “pogodnije tlo” za prihvaćanje integracijskih procesa od drugih vrijednosnih orijentacija. Treće se objašnjenje temelji na pretpostavci da pozitivna makroekonomska situacija i trendovi pozitivno utječu na ocjenu procesa koji su doveli do njih, pa bi se time mogao objasniti i pozitivan ili negativan odnos građana prema europskim integracijama. Toj listi javne (ne)potpore europskim integracijama pridodaju se još i politički razlozi, kao što je odnos između nacionalnih i supranacionalnih institucija te teorija društvenog kapitala (Bagić i Šalinović, 2006: 155-180).

Utilitarni pristup objašnjenju javne potpore europskim integracijama jedna je od najviše istraživanih teorijskih perspektiva, pa se stoga pojavljuje u nekoliko varijanti. U prvoj varijanti, koju možemo nazvati objektivnom, fokus se usmjerava na direktne ekonomske interese što ih pojedine skupine imaju

od integracijskih procesa. Pretpostavka je da se u svakom društvu mogu prepoznati određene skupine koje imaju veću direktnu korist od drugih, ali i skupine koje imaju veću direktnu štetu od drugih. U skladu s takvom pretpostavkom, ali i teorijskim modelom ekonomski motiviranoga glasanja, očekuje se da će među njima postojati značajna razlika u potpori europskim integracijama. Skupine za koje se pretpostavlja da imaju veću korist od integracijskih procesa jer su konkurentnije na zajedničkom tržištu jesu mlađi, obrazovaniji, oni koji zauzimaju više socijalno-profesionalne pozicije te oni s višim prihodima. Suprotno tome, niže obrazovani, fizički radnici i osobe s nižim prihodima imaju više štete nego koristi od procesa europskih integracija (zbog manje direktne konkurentnosti), pa se očekuje da će stoga biti manje spremni podržati procese integracije (Gabel i Palmer, 1995). Druga varijanta utilitarističkog objašnjenja temelji se na subjektivnoj procjeni ekonomske situacije te na procjeni potencijalnih osobnih koristi i šteta od ulaska zemlje u EU. Pritom je glavni naglasak na percepciji umjesto na objektivnom položaju osobe u društvenoj strukturi, stoga tu varijantu i nazivamo subjektivnom. U biti, utilitaristički model objašnjenja ne ograničava se samo na ekonomske argumente. Cichowski u tu skupinu objašnjenja stavlja i argumente koji podrazumijevaju da ulazak u EU za tranzicijske zemlje znači jamstvo nastavka političkih reformi i političke stabilnosti, odnosno jamstvo udaljavanja od totalitarnih komunističkih režima (Cichowski, 2000: 1243).

Utilitaristički model objašnjenja javne potpore europskim integracijama u novije vrijeme nailazi na kritike koje

primarno idu u dva smjera. Prvi smjer naglašava političke činitelje, i to prije svega u smislu utjecaja percepcije nacionalne vlade i nacionalnih institucija te stranačke pripadnosti, što je nastavak argumentacije već poznate i u starijim članicama. Drugi smjer kritike naglašava važnost nacionalnog identiteta, nacionalne isključivosti i otvorenosti prema drugim kulturama. Unija ipak ne znači samo ekonomsku integraciju i slobodnu trgovinu, nego ima i svoju kulturnu i simboličku dimenziju te političku dimenziju u smislu utjecaja na nacionalni identitet i suverenitet.

McLaren (2002: 551) pokazao je da se na temelju otvorenosti prema drugim kulturama može precizno predvidjeti jačina potpore EU-u. Carey (2002: 387) pak smatra da je odnos prema EU-u uvjetovan i osjećajem nacionalnog identiteta, gotovo podjednako kao i utilitarističkim motivima. No bez obzira na kritički odnos prema utilitarističkom objašnjenju javne potpore EU-u većina istraživanja pokazuje da ono ima važnu ulogu u procesu objašnjavanja javne potpore europskim integracijama i povjerenju u EU.

U hrvatskom javnom diskursu utilitaristička je perspektiva jedna od dominantnih perspektiva iz kojih se promatra proces hrvatskog priključenja EU-u. Redovito se govori o prednostima ulaska, odnosno analiziraju se koristi i štete od (ne)ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Politički akteri očekuju da građani percipiraju koristi i štete od ulaska Hrvatske u EU te se nadaju da će u slučaju referendumu o ulasku u EU svoj sud donijeti na temelju racionalne kalkulacije koristi i šteta. Međutim takvu reakciju hrvatskih građana teško je očekivati zbog više razloga,

a prije svega zbog nedovoljne količine informacija i nezainteresiranosti. Jasno, to ne isključuje činjenicu da većina hrvatskih građana ima vlastita očekivanja od ulaska Hrvatske u EU, zasnovana na vlastitim uvjerenjima, stereotipima, informacijama i dezinformacijama.

Kako bi utvrdili u kolikoj mjeri hrvatski građani uistinu uzimaju analizu troškova i koristi kao čimbenike potpore ulasku Hrvatske u Europsku uniju, Dragan Bagić i Ante Šalinović (2006: 155-180) provedli su istraživanje koje je pokazalo da se stavovi o ulasku u EU formiraju na relativno površnoj razini, bez racionalne kalkulacije i odgovarajuće količine informacija. Oni tvrde da se opća očekivanja na temelju kojih se može predvidjeti konačan stav o ulasku u EU formiraju više impulzivno nego kao rezultat racionalne procjene. To je očito rezultat činjenice da je informiranje o svim aspektima ulaska Hrvatske u Europsku uniju nedovoljno ili loše te da javna rasprava o toj problematici nije kvalitetna. Poznato je da su rijetke otvorene javne rasprave koje se vode pred građanima i kojima je cilj pomoći građanima u stvaranju i artikulaciji njihovih stavova, bez obzira na to bili oni pozitivni ili negativni. Dosadašnji pokušaji da se građani informiraju bili su uglavnom orijentirani na pružanje osnovnih informacija o institucionalnom uređenju EU-a. Uglavnom su to bili pasivni oblici komunikacije kao što su brošure, leci, *web*-stranice, kvizovi i radionice za mlade, što nije najprikladnije za pristup najširoj populaciji. Najšira populacija uglavnom nije zainteresirana za teme vezane uz institucionalno uređenje EU-a te nije spremna uložiti trud što ga zahtijevaju takvi pasivni oblici komunikacije (Bagić i Šalinović, 2006: 160).

Autori istraživanja zaključuju da je odluka o ulasku u EU iz perspektive hrvatskih građana mnogo više od hladne racionalne odluke utemeljene na analizi troškova i koristi, te se pokazuje izrazito složenim društveno-političkim fenomenom kroz koji se prelamaju različiti aspekti aktualne društvene, političke, gospodarske i socijalne stvarnosti Hrvatske.

Što je posebno važno za ovaj rad, oni smatraju da je upravo utjecaj percepcije Europske unije, posebice njezina ponašanja prema Hrvatskoj, najvažniji aspekt političke dimenzije hrvatskog priključivanja EU-u. Dodaju kako su pitanja Domovinskog rata, suđenja za ratne zločine hrvatskim braniteljima i s tim povezano pitanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije ključna politička pitanja koja određuju većinu drugih političkih pitanja u Hrvatskoj te se pojavljuju kao potencijalni konkurent utilitarističkom objašnjenju (ne)potpore ulasku u EU i kao povod eventualnoj racionalizaciji općih očekivanja.

Povratak Hrvatske Europi 1991. – temelj suvremene percepcije Europske unije

Značajan je dio hrvatskih građana krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća priželjkivao raspad Jugoslavije jer su u njemu vidjeli mogućnost konačnog osamostaljenja Hrvatske i vraćanja “zapadnoeuropskom civilizacijskom krugu”. Pritom su se pouzdavali u potporu institucija Europske zajednice, odnosno zemalja s kojima ih povezuje zajednička povijest i kultura. Srbijanski predsjednik Slobodan Milošević ubrzao je cjelokupni proces kad je 1991. uz pomoć jugoslavenske vojske krenuo u svrgavanje demokratski izabranih vla-

sti u Sloveniji i Hrvatskoj te zauzimanje teritorija u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, pozivajući se na ugroženost tamošnjih srpskih zajednica. U tom trenutku oči hrvatskog naroda bile su uprte u Europu s logičnim očekivanjem da će ga zaštititi od velikosrpske agresije i priznati mu samostalnost i neovisnost kao naciji sa stoljetnom državnostvornošću. Osim izjava tadašnjih političkih dužnosnika o tome su slikovito svjedočili i izvješeni barjaci Europske zajednice po hrvatskim trgovima i poziv hrvatskih intelektualaca europskim političarima da pruže potporu Hrvatskoj. Međutim Europa u koju se Hrvatska pouzdavala očito je bila zatečena agresijom u višenacionalnoj Jugoslaviji i nije znala kako se postaviti prema republikama koje su htjele postati novim državama na karti Europe.

O tom pouzdanju u Europu 1991. Pavao Novosel kaže kako su procesi koji su slijedili razbili hrvatski romantičarski odnos prema Zapadu. “*Bio je to svijet iluzija u kojemu su se Hrvati po svojem geografskom smještaju, po svojoj povijesti, po svojim doprinosima svjetskoj kulturi, po svojoj civiliziranosti, po svom nacionalnom karakteru smatrali neprijepornim dijelom Europe. Doduše, Hrvati su pritom bili svjesni da su nekakav ‘manji’ partner te šire civilizacije (premda za takvo mišljenje nema pravih povijesno utemeljenih razloga). Ipak, i u takvoj skromnoj definiciji, Hrvati su sebe smatrali narodom koji Europa u toj ulozi prihvaća i priznaje, ako ne već kao sebi posve ravnoga a onda barem kao siromašnjijega prvoga rođaka*” (Novosel, 1991: 25). Dodaje kako je velikosrpska agresija na Hrvatsku bila svojevrsan “povratak u realnost”. Naime Europa (od koje se “očekivalo da pritekne u pomoć”) ostala je skrštenih ruku pro-

matrajući razaranja i ubijanja, dijeleći packe i sumnjajući u sposobnost opstanka Hrvatske kao samostalne države. “Dakle, možemo slobodno reći, da nas je ta Europa, čijim se integralnim dijelom smatramo, ostavila na cjedilu. Istini za volju treba naglasiti da u tome nisu svi članovi europske zajednice postupali jednako” (ibid.). Međutim Novosel dodaje kako je upravo to “otrežnjenje” pozitivno djelovalo na “hrvatsku samodefiniciju”, odnosno da je potaknulo hrvatski narod da počne učiti “tko smo i što smo i kakvo nam prema tome mjesto pripada u tom novom svijetu”.

Slično o ulozi Europe u jačanju hrvatskog identiteta razmišlja i Stan-ko Lasić. “Za nas je Europa bila simbol slobode, demokracije i prava naroda na samostalan život, dakle naš prirodni saveznik u čije smo krilo hrlili, a ona nas je gledala začuđenim očima pa se čak i pomalo prezirno smijala našoj želji da se konstituiramo kao povijesni subjekt. Mi uporno nismo željeli vidjeti ovo lice Europe, nego smo se na nju oslanjali kao na jedinoga saveznika. Srećom, događaji su se razvijali tako da našu iluziju nismo preskupo platili. Stekli smo dragocjeno iskustvo i bilo bi kobno da na njega opet zaboravimo” (Lasić, 1992: 15).

Francuski filozof Alain Finkielkraut nudi svojevrstan odgovor i na Novoselove i na Lasićeve teze tvrdeći kako Europa uopće nije poznavala hrvatsku povijest te da je za nju sama Jugoslavija bila dovoljno stara nacija. “Intelektualci i političari, koji o tome narodu govore kao o ‘plemenu’, otkrivaju dakle vlastito duboko nepoznavanje povijesti. Da su htjeli vidjeti što se događa, njihovo bi neznanje raspršio oblik koji je ovaj rat poprimio. Naime, agresija nije bila usmjerena tek na vojni i industrijski potencijal Hrvatske, već na sam njezin europeizam.

Dok je europska elita bila zabrinuta nad ‘tribalizmom’ Hrvata, Europa je na tlu Hrvatske gubila svoje romaničke i barokne crkve, jednako kao i svoje mletačke palače” (Finkielkraut, 1992: 27).

Na sličnom je tragu u otkrivanju hrvatskog identiteta i Marko Goluža, koji drži da je hrvatski identitet zasnovan na dobrim tradicijama srednjoeuropskih i mediteranskih krugova. “Hrvatska je ušla u svoju samostalnost s dvije velike zablude. Prvo, mi smo mislili da taj dio svijeta o nama zna koliko želimo da zna jer se osjećamo pripadnicima zapadne civilizacije i kulture. I da zato što zna da će nas automatski štiti. Razočarali smo se u oba aspekta!” (Goluža, 2001: 479).

Dio onih pak koji su poznavali hrvatsku europsku prošlost ili su o njoj doznali tijekom rata Hrvatskoj su počeli zamjerati zbog aktualnog “neueuropskog ponašanja” tijekom Domovinskog rata. Alain Finkielkraut tome je posvetio zanimljiv esej iz kojeg objavljujemo ulomak. “I kada Hrvati tvrde da od Srbije brane i svoj nacionalni identitet, i svoju pripadnost Zapadu, njihova krivnja u očima službenih predstavnika Zapada izgleda još veća. Kada kažu da je njihova nacija domorodna deklinacija njihova zapadnjaštva, zasebna inačica kudikamo šire povijesti koju su obilježili katolicizam, renesansa, reformacija, pro-*ture*reformacija i prosvjetiteljstvo, oni se samo još dublje zakopavaju. Kada najavljuju da zapravo s Jugoslavijom umire panslavizam – ta romantičarska ideja, prema kojoj su mimo raskola između Rima i Bizanta i mimo drevne podjele Istoka i Zapada, svi slavenski narodi raštrkani pripadnici jedne velike nacije, oni sami sebi zadaju smrtni udarac. (...) Vi se u kulturnom pogledu želite smjestiti na Europski Zapad ali – poput jek

vraća im se prigovor – upravo dok podižete 'kulturnu branu' između sebe i Srba, dok potonjima pripisujete neprebrodiv alteritet, iznevjerili ste sebe u istinskom europskom duhu. Pobornici ovakvog stajališta, koje nam se čini pomalo licemjernih imajući u vidu okolnosti u kojima su izrečene, tvrde kako europska misao prekoračuje svoje granice umjesto da se u njih zatvara, i da ih relativizira, umjesto da ih čini bitnim. Kao u najmračnijim vremenima Staljinizma i njegovih iskrivljenih stvarnosti, Hrvati su bili optuženi da Srbiju žele odgurnuti izvan civilizacije, istodobno dok su njihovu uljudbu gađali bombama, dok su njihovi najstariji spomenici bili zacrtani kao prvenstveni ciljevi na nišanskoj spravi, i dok je srpska vojska, sa sračunatim divljaštvom, do temelja rušila sva mjesta koja su tako nedvojbeno pripadala zapadnoj tradiciji” (Finkielkraut, 1992: 72).

Očito u svakom zlu ima i dobra, pa je razdoblje Domovinskog rata, koje možemo nazvati razdobljem oduševljenja vlastitom samostalnošću i razdobljem razočaranja svijetom, sigurno utjecalo na okretanje samima sebi i preispitivanje vlastitoga identiteta.

Međutim u stvaranju, odnosno redefiniciji novoga hrvatskog identiteta tijekom devedesetih godina, unatoč svemu “europska pripadnost” ostala je trajna konstanta. Čitajući hrvatsku literaturu nastalu posljednjih petnaestak godina, možemo pratiti redovito isticanje hrvatske pripadnosti “naprednoj” zapadno-europskoj civilizaciji, kao svojevrsnu nužnost ili opravdanje. Jasno je da je duga povijest hrvatskog naroda u njegov moderni identitet ugradila i kamenčiće cjelokupnoga povijesnog hoda i kulturnog naslijeđa, pa tako – Zapadne Europe, ali i Balkana, od kojeg se ne može pobjeći iako ga se često negira.

No činjenica je da će hrvatski narod i njegov identitet u budućnosti biti, prije svega, ono što on osobno prepoznaje i usvaja kao svoje, odnosno njegova samodefinicija i vlastito poimanje. Međutim nikada nećemo moći pobjeći od svoje europske sudbine, uz koju nas je vezivala zemljopisna, povijesna, ali i politička određenost. Isto tako treba pretpostaviti da je “neuspješan povratak Hrvatske Europi” 1991, odnosno nesnalaženje Europe tijekom izbijanja sukoba u bivšoj Jugoslaviji ipak ostavilo trag i na aktualnu percepciju suvremene Europske unije, baš kao i odnos Europske unije prema Hrvatskoj u prošlom desetljeću.

Put Hrvatske prema članstvu u Europskoj uniji

Odmah nakon međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 1992, koje je vratilo tračak nade i povjerenje u Europu kao “zaštitnicu mlade hrvatske države”, hrvatske vlasti javno su izražavale svoje opredjeljenje za punopravno članstvo RH u Europskoj uniji. Ali najprije ratna zbivanja, a potom i usporavanje demokratskog napretka, odnosno prigovori međunarodne zajednice zbog sporog zaživljavanja demokracije u zemlji prolongirali su Hrvatskoj europsku budućnost. Tek početkom 2000. godine i s promjenom vlasti započeo je otklon od autoritarnog oblika vladavine, a time i institucionalno približavanje Hrvatske Europskoj uniji. Podsjetimo, naklonost europskih političara prema Hrvatskoj rezultirala je predajom službenog zahtjeva Hrvatske za primitak u punopravno članstvo u Europskoj uniji 21. veljače 2003. u Ateni, čime je započeo formalni proces primitka. Time je Hrvatska, nakon Slovenije, postala prva zemlja bivše Jugoslavi-

je koja je započela proces približavanja Europskoj uniji. Demokratski proces nastavio se i nakon promjene nositelja vlasti 2003, a time i uspješno približavanje Hrvatske Europskoj uniji. O tome je najprije posvjedočio – pozitivan *avis*, odnosno mišljenje Europske komisije o zahtjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, koje je objavljeno 20. travnja 2004. Nakon pozitivnog *avisa* uslijedio je miran period hrvatsko-europskih odnosa, ali očekivani pregovori s Europskom unijom nisu započeli u planiranom roku, prije svega zbog, kako je istaknuto, nedovoljne suradnje sa Sudom za ratne zločine u Den Haagu (Haški sud). Nakon što su hrvatske vlasti učinile sve što se od njih očekivalo u vezi s tim pitanjem (najvažnija točka suradnje bilo je lociranje, uhićenje i izručenje optuženoga generala Ante Gotovine, koji je bio u bijegu od 2002), pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji započeli su u listopadu 2005, što predstavlja završni dio puta do punopravnog članstva u EU-u.

Sagledavajući suvremene odnose Hrvatske i Europe (razdoblje 1990-2005), možemo uočiti sljedeća razdoblja,

odnosno neke prijelomne godine u tom periodu te s njima povezati promjene u međusobnoj percepciji:

1991. Agresija na Hrvatsku – velika hrvatska očekivanja i razočaranja Europom;

1992. Europsko priznanje Hrvatske – tračak nade i okretanje k Europi;

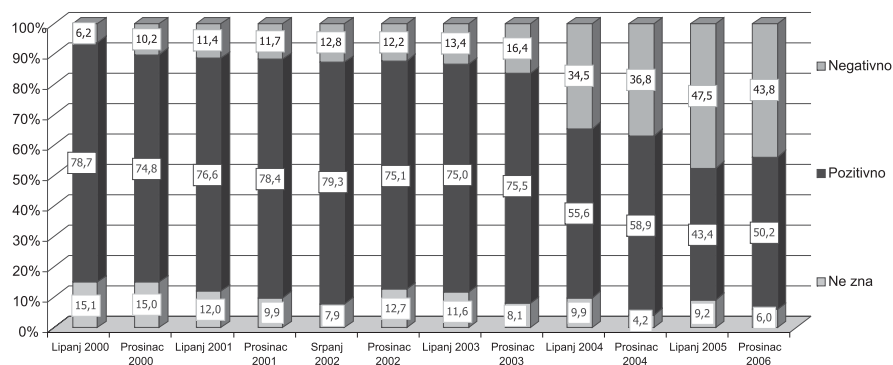
1995-1999. Poratno razdoblje i proces izgradnje demokratske države – vrijeme europskoga razočaranja Hrvatskom;

2000. Početak institucionalnog približavanja Hrvatske Europskoj uniji – novo razdoblje nade i velikih očekivanja;

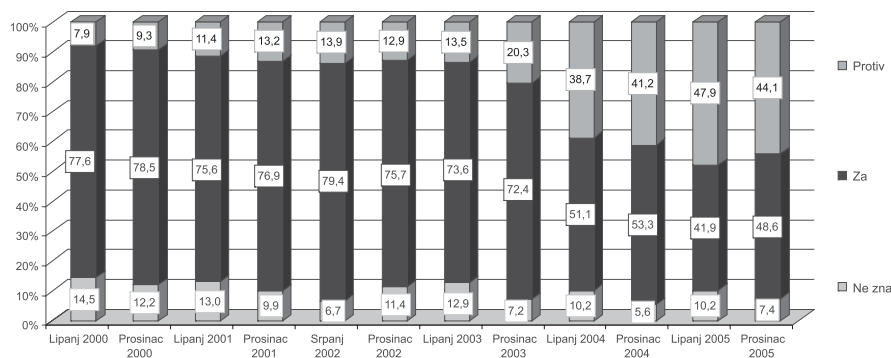
2004. Početak pada potpore hrvatskih građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju – početak kritičkoga preispitivanja Europske unije.

S početkom institucionalnih odnosa Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europske unije 2000. započelo je i sustavno istraživanje hrvatskoga javnog mnijenja o EU-u. Krajem 2003. zabilježen je kontinuiran pad potpore hrvatskih građana primanju Republike Hrvatske u članstvo Europske unije.

Slika 1. Opće mišljenje hrvatskih građana o Europskoj uniji (usporedba 2000-2006) Istraživanje provela agencija GFK u razdoblju 2000-2006, N=1000



Slika 2. Sklonost hrvatskih građana prema ulasku Hrvatske u Europsku uniju (usporedba 2000-2006) Istraživanje provela agencija GFK u razdoblju 2000-2006, N=1000



Iz grafičkog prikaza, na kojem su usporedno prikazani rezultati istraživanja općeg mišljenja hrvatskih građana o Europskoj uniji tijekom razdoblja 2000-2006. (sl. 1) moguće je vidjeti kako je pozitivno mišljenje prevladavalo u lipnju 2000. Manje promjene u percepciji događale su se sve do kraja 2003. kada je došlo do promjene vlasti i povratka Hrvatske demokratske zajednice na vlast. Iako je nova vlast intenzivno nastavila proeuropsku politiku, potpora Europskoj uniji kontinuirano je i prilično rapidno počela opadati. Razlozi za to mogu se tražiti u angažiranijem odnosu hrvatske Vlade prema Europskoj uniji te većim ustupcima i pritiscima iz Bruxellesa, posebice u pogledu izručenja hrvatskoga generala Ante Gotovine, optuženog za ratne zločine.

Usporedimo li te podatke o percepciji Europske unije u hrvatskoj javnosti s podacima o potpori hrvatskih građana ulasku Hrvatske u tu zajednicu, možemo reći kako su ta dva pokazatelja međusobno uvjetovana i povezana. Naime razina gubitka potpore ulasku Hrvatske u Europsku uniju gotovo

je identična s razinom pada pozitivnog mišljenja hrvatskih građana o EU-u. Otud možemo pretpostaviti da ćemo istraživanjem percepcije Europske unije u hrvatskoj javnosti moći otkriti i odnos prema ulasku Hrvatske u EU, odnosno uočiti razloge zbog kojih su hrvatski građani bili sve neskloniji približavanju Hrvatske toj zajednici.

Rezultati istraživanja percepcije Europske unije u hrvatskoj javnosti

Kako bi se utvrdila temeljna stajališta hrvatskih građana o Europskoj uniji te njihova percepcija te zajednice, provedeno je terensko istraživanje na razini Republike Hrvatske. Istraživanje je provedeno metodom intervjua "licem u lice" na uzorku od 2000 ispitanika starijih od 15 godina¹. Istraživanje, čiji je naručitelj bila Delegacija Europske unije u Hrvatskoj, provedeno je između 12. veljače i 5. travnja 2006. godine. Glavni cilj istraživanja bio je saznati

¹ Istraživanje je provela agencija Puls iz Zagreba.

kako ispitanici doživljavaju Europsku uniju, odnosno istražiti percepcije i stajališta hrvatskih građana o EU-u te uzroke takve percepcije. Postavljeno je niz pitanja o EU-u, njegovoj percepciji u očima hrvatskih građana te strahovima i očekivanim koristima od ulaska u tu zajednicu.

Ispitanicima je najprije postavljeno otvoreno pitanje o asocijacijama koje im prvo "padnu na pamet" na spomen Europske unije. Ispitanici su dali niz odgovora od kojih su mnogi bili opći i neutralni. Sljedeće asocijacije bile su najzastupljenije: *Zajednica europskih zemalja / Ujedinjena Europa, Europa bez*

granica i euro. Ostale su asocijacije toliko različite i individualne da ih nije moguće podvesti pod značajniji postotak. Uglavnom, rezultati su pokazali da 14% ispitanika pomisli na nešto loše kada čuje sintagmu "Europska unija". Otprilike 7% povezuje EU s boljom budućnošću, a 7% s nečim dobrim, što pokazuje da su ispitanici podijeljeni u svojim spontanim promišljanjima o Europskoj uniji. Drugim riječima, prve reakcije na Europsku uniju gotovo su podjednako podijeljene na pozitivne i negativne, s tim da su ipak nadmoćnije one asocijacije s negativnim predznakom.

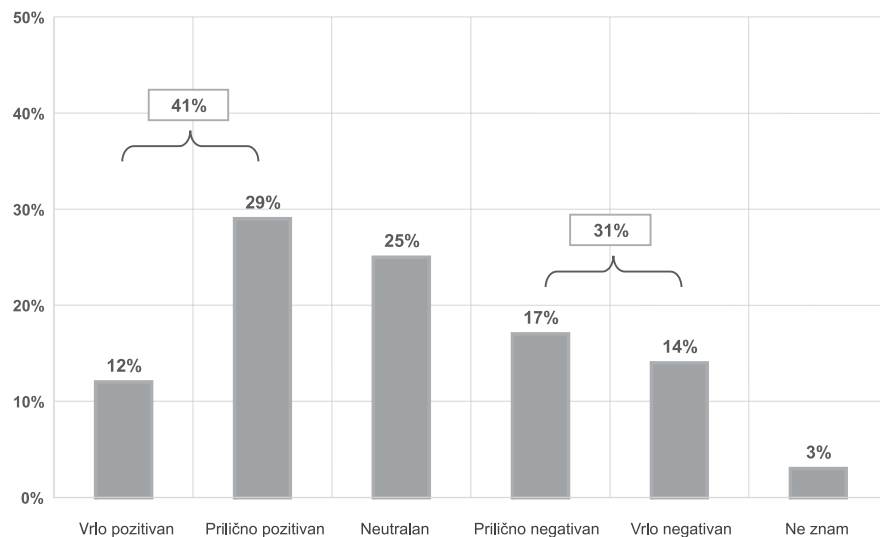
	%
Uzorak	2000
Negativne asocijacije	43%
Pozitivne asocijacije	39%
Neutralne asocijacije	18%
Ukupno	100%

Kako bi se shvatio opći odnos hrvatskih građana prema Europskoj uniji, ispitanici su bili zamoljeni da iznesu svoje opće osjećaje o EU-u. Naznačeno im je da tu ne uključuju svoja stajališta o eventualnom hrvatskom članstvu u Europskoj uniji te da nemaju u vidu aktualne odnose Hrvatske i Europske unije. Ispitanici su u 41% slučajeva imali pozitivne, a u 31% negativne dojmove.

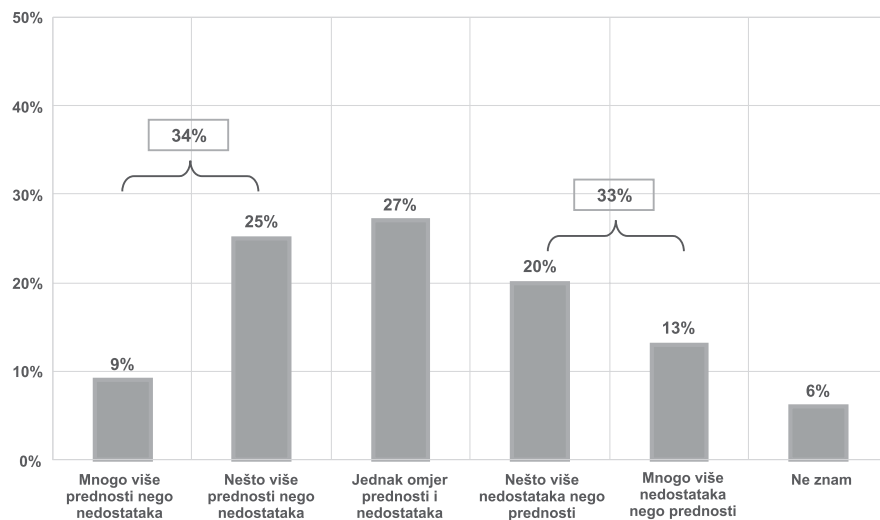
Kako bi se dobila informacija o tome kako hrvatski građani percipiraju život u Europskoj uniji, odnosno kako doživljavaju njezine gospodarske

aspekte, zamoljeni su da iznesu svoja mišljenja o tome – je li Europska unija donijela više prednosti ili nedostataka običnim građanima u državama članicama. Rezultati pokazuju podijeljenost; gotovo jednak broj ispitanika smatra da im je život u Europskoj uniji donio prednosti (34%), a da je donio nedostatke smatra 33%. Četvrtina ispitanika (27%) smatra da EU običnim građanima novih država članica donosi podjednak broj prednosti i nedostataka.

Slika 3. Koji je vaš opći stav prema Europskoj uniji ne razmišljajući o eventualnom hrvatskom članstvu i odnosima između Hrvatske i Europske unije?



Slika 4. Prema vašim informacijama, je li EU donio više koristi ili nedostataka običnim građanima država članica od svog osnutka do danas?



Percepcija EU institucija

Svjesni smo da su u hrvatskoj javnosti prisutni različiti stereotipi, pa i dezinformacije o funkcioniranju Europske unije i njezinih institucija. Kako

bismo saznali kako hrvatski građani doživljavaju institucije Europske unije, iznijeli smo niz tvrdnji koje su ispitanici morali ocijeniti točnima ili netočnima.

Od svih tvrdnji vezanih za institucije Europske unije najveći dio ispitanika (njih čak 60%) smatra da su institucije EU-a učinkovite i da dobro funkcioniraju, dok četvrtina ne dijeli njihovo mišljenje. Ispitanici stariji od 60 godina imaju manje povjerenja u institucije EU-a, dok ih oni s visokim obrazovanjem smatraju učinkovitima. Malo više od polovice ispitanika (53%) smatra da je EU previše birokratiziran, dok 22% smatra da to nije točno. Međutim 25% ispitanika nije znalo odgovoriti na ovo pitanje, što znači da nemaju čvrsto mišljenje o birokraciji Europske unije, ali i da su nedovoljno informirani o ovoj temi. Muški ispitanici, ispitanici do 60 godina starosti i ispitanici s fakultetskom diplomom skloniji su mišljenju da je EU birokratiziran. Ispitanici stariji od 60 godina imali su najviše odgovora "ne znam". Pedeset dva posto sudionika istraživanja ne misli da sve države članice imaju jednak utjecaj u institucijama Europske unije, dok trećina (35%) misli da imaju. Žene i oni stariji od 60 godina bili su manje skloni

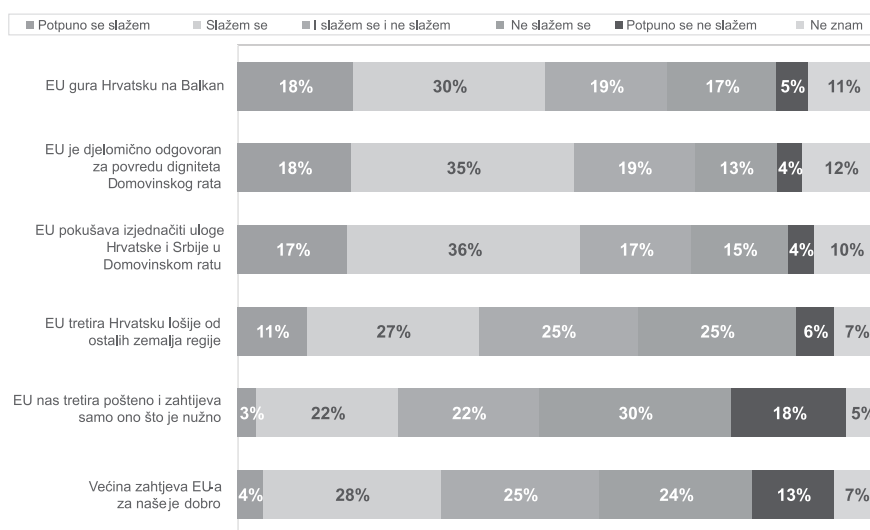
tu tvrdnju ocijeniti netočnom, dok su obrazovaniji ispitanici bili skloniji složiti se s njom. Također, više od polovice Hrvata (54%) ne misli da građani Europske unije imaju direktan utjecaj na način rada institucija EU-a, dok jedna četvrtina (27%) misli da ima.

Percepcija odnosa Hrvatske i Europske unije

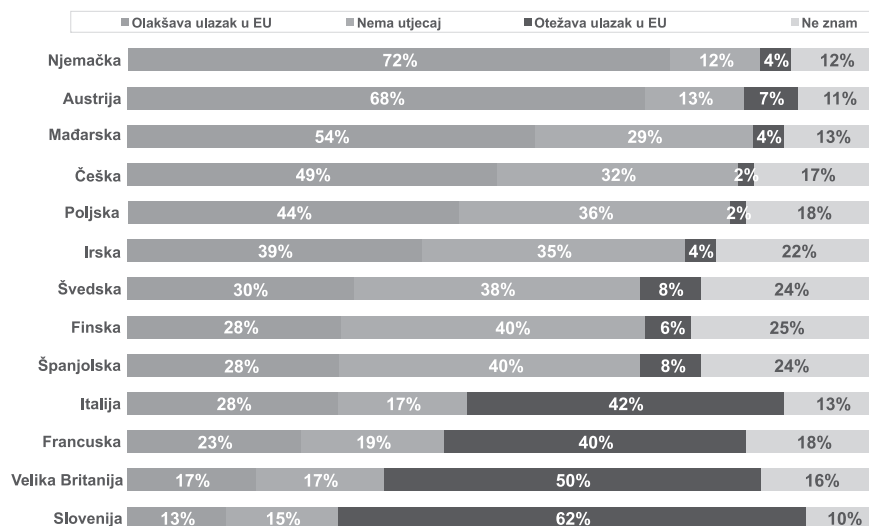
Kao što je spomenuto, u hrvatskoj javnosti postoje stereotipi i dezinformacije o Europskoj uniji, a posebice u njezinu odnosu prema Hrvatskoj kao potencijalnoj članici. Kako bismo saznali koliki utjecaj imaju te pojedine tvrdnje koje se pojavljuju u hrvatskoj javnosti, a time i kakva je percepcija Europske unije, iznijeli smo niz tvrdnji, a ispitanici su izrazili svoje slaganje ili neslaganje.

Potvrdila se naša pretpostavka da je jedan od razloga euroskepticizma u Hrvatskoj način na koji Europska unija tretira Hrvatsku u političkom smislu, odnosno percepcija hrvatskih građana

Slika 5. Slaganje s tvrdnjama o odnosu Europske unije prema Hrvatskoj



Slika 6. Kako biste ocijenili utjecaj sljedećih država na hrvatski ulazak u Europsku uniju?



tog odnosa. Osjećaj nepravednog tretiranja Hrvatske od strane EU-a očito je rezultat političkih zahtjeva glede hrvatskog članstva vezanog za suradnju s Haškim sudom. Većina građana (52%) ima osjećaj da EU pokušava izjednačiti ulogu Hrvatske i Srbije u Domovinskom ratu, što je činjenica koja je u izravnoj vezi sa zahtjevima za suradnjom s Haškim sudom. U bliskoj je vezi s tim tvrdnjama i stajalište velikog broja građana (gotovo 50%) da je EU odgovoran za povredu digniteta Domovinskog rata te osjećaj da EU "gura Hrvatsku natrag na Balkan".

Percepcija građana o utjecaju pojedinih država članica na hrvatski ulazak u EU prilično je očekivana. Većina građana doživljava Njemačku (72%), Austriju (68%) i Mađarsku (54%) kao države koje će učiniti ulazak Hrvatske u EU lakšim. Kao državu koja nastoji otežati ulazak Hrvatske u Europsku uniju građani u prvom redu ističu Sloveniju (62%), što je posve očekivano s obzi-

rom na povremene pogranične incidente i zategnute međudržavne odnose. Ostale države koje Hrvati negativno percipiraju jesu Velika Britanija (50%), Italija (42%) i Francuska (40%). Međutim jedno drugo istraživanje (Eurobarometar, jesen 2005. i 2006.)² pokazuje da je takva percepcija prilično pogrešna. Naime činjenice pokazuju da Nijemci primjerice i nisu tako skloni ulasku Hrvatske u EU te da se Slovenci ipak nalaze među zagovarateljima Hrvatske u EU-u. Prema tom europskom istraživanju iz 2005. više je protivnika nego zagovornika hrvatskoga članstva bilo u Njemačkoj, Finskoj, Francuskoj i Luksemburgu, dok su Talijani u vezi s tim bili podijeljeni. U jesen 2006. više je protivnika nego zagovornika hrvatskoga članstva bilo u Njemačkoj, Italiji, Luksemburgu i Britaniji, dok su Finci podijeljeni.

² http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 10. 12. 2006.

Top-ljestvica potpore (više od 50%) hrvatskom članstvu u Europi 2006. izgledala bi ovako: Slovačka, Češka, Poljska, Mađarska, Švedska, Malta, Letonija, Cipar, Grčka, Nizozemska, Slovenija, Estonija, Danska, Belgija, Litva, Irska, Austrija. Dakle Hrvatska ima najveću potporu uglavnom među narodima zemalja novih članica EU-a, s kojima nas veže zajednička komunistička prošlost, ali i iz kojih u Hrvatsku redovito dolazi značajniji broj turista. Jasno, u interpretaciji navedenih rezultata treba razlikovati potporu građana (koja je istraživana) i političkih elita (koju je teže istražiti). One često nisu suglasne zato što građani uglavnom reaguju emocionalno i na temelju manjeg broja informacija (dojmova), a predstavnici vlasti uglavnom pragmatično i na temelju većeg broja informacija. No navedeni rezultati mogu nam svakako koristiti u otkrivanju i tumačenju prisutnih stereotipa u pogledu odnosa Hrvatske i europskih država.

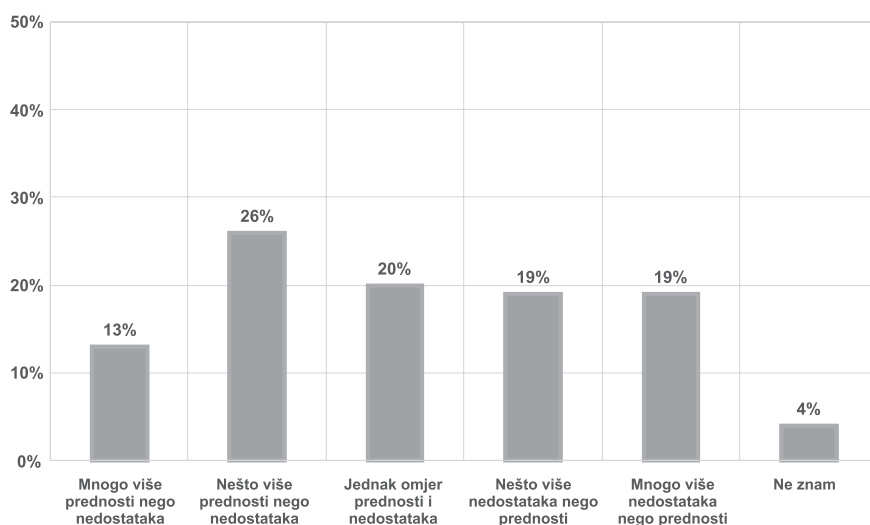
Očekivanja i strahovi od ulaska Hrvatske u Europsku uniju

Očekivanja građana od ulaska Hrvatske u Europsku uniju rezultat su različitih čimbenika, među kojima su sigurno najvažniji informacije i znanje o načinu funkcioniranja Europske unije i utjecaju koji EU ima u ostalim državama članicama, posebice u novim članicama.

Kada govorimo o općim očekivanjima od članstva u EU-u, građani su podijeljeni u dvije jednake skupine. Trideset devet posto građana smatra da će hrvatska profitirati ulaskom u EU, dok 38% smatra da će Hrvatska biti suočena s nizom zapreka.

Građani su puno manje entuzijastični glede vlastite, osobne koristi koju bi stekli hrvatskim članstvom u Europskoj uniji nego prema benefitima cijele države. To se može interpretirati kao izraz skromnosti ili kao osjećaj da pozitivne makroposljedice neće biti prene-

Slika 7. Uzimajući sve činjenice u obzir, smatrate li da će Hrvatska imati više koristi ili više nedostataka postane li punopravna članica Europske unije?



sene na mikrorazinu u relativno kratkom periodu.

Većina građana očekuje pozitivne učinke od članstva, i to većinom u neekonomskim područjima. Velika većina (više od 50%) očekuje izniman napredak u kvaliteti obrazovanja i zaštiti okoliša. U područjima više usmjerenim prema ekonomskim pitanjima i životnom standardu građani su jednako podijeljeni u dvije grupe. Kad je riječ o životnom standardu, zdravstvenom sustavu, izvozu hrvatskih proizvoda, socijalnoj skrbi, nivou nezaposlenosti i sigurnosti pojedinaca trećina građana očekuje veliko napredovanje, a druga trećina nazadovanje. Tek u jednom segmentu, poljoprivrednoj proizvodnji, većina je građana izrazito složna te očekuje nazadovanje hrvatskim članstvom u EU-u. Poljoprivredna proizvodnja prepoznata je kao jedno od najosjetljivijih područja u cjelokupnom procesu približavanja Hrvatske Europskoj uniji.

Za razliku od sličnih istraživanja prethodnih godina ovo je istraživanje pokazalo kako su građani prilično zaočupljeni ekonomskim temama i životnim standardom. Nekadašnje prioritete teme, poput gubitka nacionalnog identiteta, očuvanja suverenosti i hrvatskog jezika ne predstavljaju više problem ili prijetnju u odnosima s EU-om.

Na pitanje – na kojim područjima Hrvatska može najviše profitirati ulaskom u Europsku uniju dobili smo sljedeću rang-ljestvicu (ispitanici su navodili po 3 područja):

Kvalitetnije obrazovanje	–	32%
Zaštita okoliša	–	27%
Poboljšanje životnog standarda	–	25%
Jačanje pravne države	–	23%
Pad nezaposlenosti	–	20%

Učinkovite javne institucije	–	17%
Smanjenje korupcije	–	17%
Bolja zdravstvena skrb	–	14%
Povećanje izvoza hrvatskih proizvoda	–	14%
Kvalitetnija socijalna zaštita	–	13%
Bolja nacionalna sigurnost	–	10%
Sigurnost građana	–	9%
Mogućnost prodaje nekretnina	–	8%
Zaštita poljoprivredne proizvodnje	–	7%

Na pitanje – na kojim područjima Hrvatska može očekivati negativne učinke ulaska u Europsku uniju dobili smo sljedeću rang-ljestvicu (ispitanici su navodili po 3 područja):

Poljoprivredna proizvodnja	–	44%
Životni standard građana	–	32%
Prodaja nekretnina	–	25%
Razina (ne)zaposlenosti	–	24%
Zdravstvena skrb	–	22%
Izvoz hrvatskih proizvoda	–	21%
Socijalna zaštita	–	19%
Sigurnost građana	–	14%
Nacionalna sigurnost	–	11%
Razina korupcije u javnim institucijama	–	8%
Zaštita okoliša	–	8%
Učinkovitost javnih institucija	–	6%

Kako bismo temeljitije utvrdili očekivanja i strahove prisutne u hrvatskoj javnosti u pogledu Europske unije, ispitanicima je ponuđeno još nekoliko tvrdnji koje su posljednjih godina češće prisutne u hrvatskoj javnosti.

Slika 8. Ocijenite navedene tvrdnje o mogućim posljedicama hrvatskog članstva u EU-u

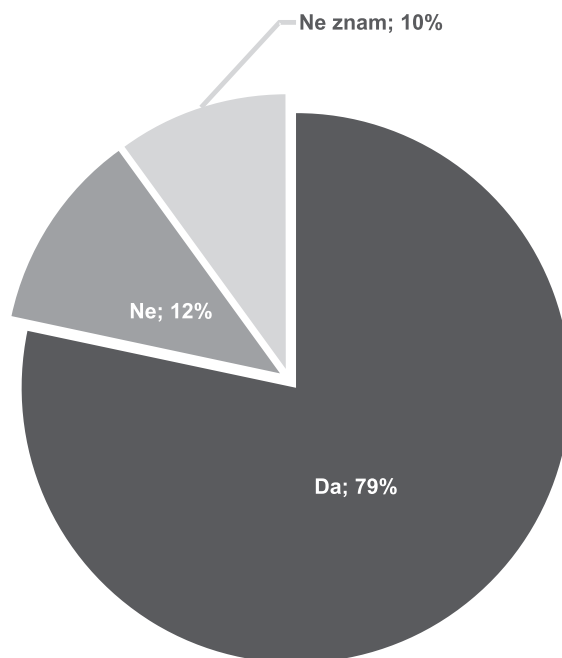
	Potpuno se ne slažem	Ne slažem se	I slažem se i ne slažem	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam
Hrvatska će izgubiti svoj nacionalni i kulturni identitet	13,5%	32,8%	18,7%	23,7%	7,5%	3,9%
Hrvatski će jezik biti marginaliziran ulaskom u EU	13,6%	36,5%	17,1%	22,6%	6,3%	3,9%
Ulaskom u EU Hrvatska će izgubiti svoj suverenitet	11,6%	33,7%	21,0%	20,7%	6,6%	6,3%
Članstvo u EU-u omogućit će Hrvatskoj da postane utjecajniji čimbenik u međunarodnim političkim i gospodarskim trendovima	8,8%	21,7%	24,8%	30,5%	3,7%	10,7%
Članstvom Hrvatske u EU-u značajno će se smanjiti nezaposlenost	11,0%	31,1%	25,1%	23,7%	2,7%	6,4%
Poplava inozemnih proizvoda uništiti će hrvatsko gospodarstvo	2,1%	14,4%	23,6%	35,5%	17,1%	7,2%
Cijene potrošačke robe značajno će porasti	1,5%	8,1%	13,2%	47,6%	23,3%	6,3%
Članstvo u EU-u uništiti će hrvatsku poljoprivredu	2,2%	15,3%	22,5%	29,9%	23,8%	6,4%
Korupcija će se značajno smanjiti	6,6%	22,8%	24,6%	29,1%	5,5%	11,4%
Javne institucije postat će značajno efikasnije	4,8%	14,3%	26,4%	35,8%	7,0%	11,8%

Tijekom istraživanja nametnulo se nekoliko tzv. osjetljivih pitanja, odnosno svojevrstnih prijetnji. Jedno je od njih već spomenuto očekivanje da će se hrvatska poljoprivredna proizvodnja suočiti s velikim problemima onog trenutka kad Hrvatska postane članica EU-a. Oko 54% hrvatskih građana očekuje da će hrvatska poljoprivreda imati mnogo problema nakon ulaska u

EU, pa čak i da će EU uništiti hrvatsku poljoprivrednu proizvodnju. Negativna očekivanja uglavnom su prisutna kod starijih ispitanika, manje obrazovanih građana s nižim prihodima, građana iz sjeverne Hrvatske, Like, Banovine te stanovnika ruralnih područja.

Sljedeće pitanje vezano je za prodaju nekretnina strancima. Oko 40% ispitanika doživljava mogućnost kupnje

Slika 9. Vjerujete li da će stranci nakon ulaska Hrvatske u EU početi masovno kupovati nekretnine u Hrvatskoj?



nekretnina od strane stranih državljana kao nešto negativno. Sedamdeset devet posto ispitanika očekuje masovnu kupnju nekretnina od strane stranih državljana nakon ulaska Hrvatske u EU. Stavove građana o prodaji nekretnina strancima možemo ilustrirati činjenicom da je 48% ispitanika izjavilo da ne bi prodalo svoju nekretninu strancima čak i kada bi oni ponudili mnogo višu cijenu od realne. Dvadeset posto ispitanika očekuje da stranci plate čak 50% veću cijenu od domaćih kupaca kako bi stekli vlasništvo nad nekom nekretninom na teritoriju Hrvatske.

Poplava uvoznih proizvoda sljedeće je ključno pitanje. Oko 53% građana očekuje poplavu uvoznih proizvoda na hrvatsko tržište naspram 17% onih koji to ne očekuju. Taj se strah čini neopravdanim jer je Hrvatska već preplavljena

inozemnim proizvodima i trgovačkim centrima. Tu postoji veliko razmimoilaženje u mišljenju onih koji podupiru hrvatsko članstvo u EU-u i onih koji ga ne podupiru: 74% protivnika Europske unije slaže se s tvrdnjom o poplavi uvoznih proizvoda, dok je postotak među zagovarateljima EU-a tek 34 posto.

Građani prilično realno počinju sagledavati pitanja očuvanja nacionalnog suvereniteta, identiteta i jezika te se ta pitanja više ne pojavljuju kao potencijalne prijetnje koje sa sobom donosi članstvo u Europskoj uniji. Čini se da hrvatski građani počinju sagledavati Europsku uniju puno kritičnije, ali i realističnije.

Informiranost i načini informiranja o Europskoj uniji

Kako bismo provjerili razinu informiranosti i znanja o funkcioniranju Europske unije, njezinih organizacija i odnosa unutar EU-a, u sklopu istraživanja postavljeno je 16 testnih pitanja. Rezultati pokazuju da velik broj građana ne zna odgovor na neka od ključnih pitanja koja su im postavljena, što ukazuje na nisku razinu znanja građana o Europskoj uniji. Manje informirani građani mogu se dovesti u korelaciju s nižom potporom ulasku Hrvatske u EU. Istraživanje je pokazalo da manje znanja o Europskoj uniji imaju žene, građani stariji od 60 godina, ispitanici koji su završili samo osnovnu školu, kućanice i umirovljenici. Manju razinu informiranosti o EU-u pokazuju i

stanovnici mjesta s manje od 2000 stanovnika te ispitanici iz Dalmacije. Važan je pokazatelj i činjenica da ispitanici koji imaju više znanja o europskim integracijama, odnosno bolje obrazovanje i viši životni standard pokazuju veću spremnost za potporu ulasku Hrvatske u Europsku uniju.

Osim objektivnog znanja ispitanika bilo nam je važno utvrditi i njihove subjektivne osjećaje o vlastitoj informiranosti o Europskoj uniji. Čak 37 posto ispitanika priznaje da je vrlo loše informirano o EU-u, 44% smatra se prosječno informiranima, dok se samo 4% građana smatra dobro informiranima o načinu na koji EU funkcionira.

Za pretpostaviti je da nepoznavanje funkcioniranja Europske unije značaj-

Slika 10. Koliko ste preko sljedećih komunikacijskih kanala naučili o Europskoj uniji?

	Mnogo	Nesto, ali ne dovoljno	Malo	Ništa	Ne znam
Televizija	34%	41%	21%	4%	1%
Dnevni tisak	17%	36%	27%	19%	1%
Razgovori s prijateljima i rodbinom	10%	33%	35%	21%	2%
Radio	7%	31%	36%	25%	1%
Internet	4%	8%	13%	72%	3%
Poslovni kontakti	3%	9%	19%	66%	3%
Časopisi	2%	8%	14%	72%	3%
Brošure MVPEI-a	1%	3%	7%	85%	4%
Brošure Delegacije EK	1%	2%	6%	88%	4%

no pridonosi padu potpore ulasku Hrvatske u tu zajednicu.

Kada govorimo o povećanju razine informiranosti građana o pitanjima EU-a, važno je ustanoviti kojim se izvorima oni koriste za prikupljanje informacija o Europskoj uniji. Rezultati su pokazali da građani znanje o EU-u uglavnom stječu preko televizije. Sljedeći je način dnevni tisak i radijske postaje. Osim preko medija građani su informacije razmjenjivali razgovorom sa svojim prijateljima i rođacima, što se pokazalo vrlo značajnim izvorom saznanja o EU-u. Internet i novinski časopisi mediji su koji su zanemarivi u stjecanju informacija o Europskoj uniji. Nadalje, velik broj ispitanika nije dobio nikakve korisne informacije iz brošura pripremljenih od strane Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija te Delegacije Europske komisije u Hrvatskoj.

Zaključak

Budući da hrvatski građani svoja stajališta o ulasku Hrvatske u Europsku uniju ne temelje na racionalnoj analizi troškova i koristi, nego više na temelju prilično površnih saznanja o funkcioniranju Europske unije i poimanja odnosa EU-a prema Hrvatskoj, vidljivo je da upravo percepcija ima značajnu ulogu u odnosu prema eventualnom hrvatskom pristupanju Europskoj uniji. Zapravo, formiranje stajališta hrvatskih građana o Europskoj uniji prilično je složen fenomen kroz koji se prelamažu različiti aspekti aktualne društvene, političke, gospodarske i socijalne stvarnosti Hrvatske, ali i njezine suvremene povijesti. Pitanja poput hrvatskog identiteta, stvaranja hrvatske države, Domovinskog rata i djelovanja Haškog

suda, odnosno povezanost Europske unije s tim pitanjima uvelike određuju trenutačnu percepciju Europske unije u Hrvatskoj. Drugi važan čimbenik u formiranju stajališta o EU-u pa i stvaranja pogrešne percepcije o toj zajednici jest slaba informiranost građana o svim aspektima funkcioniranja Europske unije.

Hrvatski građani Europsku uniju percipiraju više kroz njezine institucije u Bruxellesu, a manje kao zajednicu država. Njihova je percepcija u znatnoj mjeri određena, ali i opterećena odnosom Europske unije i pojedinih zemalja članica prema Hrvatskoj. Iz tog odnosa dobrim dijelom izvire i očekivanja, odnosno strahovi od ulaska Hrvatske u Europsku uniju. S druge strane, na te strahove i očekivanja utječe i loša informiranost hrvatskih građana, odnosno stereotipi prisutni u hrvatskoj javnosti, o čemu svjedoče, među ostalim, i strah od "uništenja" hrvatske poljoprivrede, povećanja broja inozemnih proizvoda te "rasprodaje" hrvatskih nekretnina na Jadranu. Zanimljivo je da hrvatski građani prednosti ulaska u Europsku uniju vide u kvalitetnijem obrazovanju, zaštiti okoliša, jačanju pravne države i smanjenju korupcije, a ne u poboljšanju osobnoga životnog standarda. A upravo ekonomska pitanja počinju igrati sve važniju ulogu u odnosu prema Europskoj uniji, za razliku od tema poput hrvatskog suvereniteta, identiteta i očuvanja hrvatskog jezika, koje su bile dominantne, kao strahovi, u istraživanjima prethodnih godina.

Iz svega navedenog moguće je zaključiti kako bi se promjenom percepcije Europske unije u hrvatskoj javnosti promijenio i odnos u pogledu potpore ulasku Hrvatske u EU. Promjena te percepcije moguća je na dva načina: kva-

litetnijim informiranjem i educiranjem hrvatskih građana o svim aspektima funkcioniranja Europske unije i mogućnostima koje Hrvatska može ostvariti kao članica te zajednice (u čemu najznačajniju ulogu igraju hrvatski me-

diji, posebice televizija) te "prisnijim" odnosom Europske unije, odnosno njezinih institucija i zemalja članica prema Hrvatskoj (kako bi se hrvatski građani osjećali dobrodošlim stanovnicima EU-a).

LITERATURA

- Bagić, D. i Šalinović, A. (2006) Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju, u: K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung.
- Carey, S. (2002) Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration? *European Union Politics* 3 (4).
- Cichowski, R. (2000) Western Dreams, Eastern Realities: Support for the European Union in Central and Eastern Europe. *Comparative Political Studies* 33 (10).
- Finkielkraut, A. (1992) *Kako se to može biti Hrvat?* Zagreb: Ceres.
- Gabel, M. i Palmer, H. (1995) Understanding variation in public support for European integration. *European Journal of Political Research* 27 (3).
- Goluža, M. (2001) Promidžba Hrvatske u svijetu, u: Branimir Bilić, *Misli 21. stoljeća*. Zagreb: Globus.
- Lasić, S. (1992) *Tri eseja o Evropi*. Zagreb: Hrvatsko vijeće europskog pokreta.
- McLaren, L. M. (2002) Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat? *The Journal of Politics* 64 (2).
- Novosel, P. (1991) Europa 92. i Hrvatska 91, u: *Novinarstvo i Europa 92*. Zagreb: Alinea.

The Perception of the European Union Among the Croatian Public

SUMMARY Attitudes of Croatian citizens towards the European Union and the outcome of the future referendum on the entry of the Republic of Croatia into this Community will be directly influenced by their perception of the European Union. By examining the perception of the European Union among the Croatian public, we can identify sticking points in the relationship between the European Union and Croatia, identify the causes of the decline of support of Croatian citizens for the entry of Croatia into the European Union

and understand the possibility of changing this perception. Through an analysis of the relations between Croatia and Europe during the last two decades, the author notes the foundations of today's perception of the European Union in the relations between Croatia and Europe during the collapse of Yugoslavia in 1991 and the creation of the Republic of Croatia. Today's perception of the European Union is determined not only by specific expectations (benefits and detriments) in various aspects of social and economic life, but by general impressions of citizens about the European Union and Europe's treatment of Croatia. The study reveals that the level of expectations, i.e., of hopes and fears and stereotypes concerning the European Union, is also determined by an insufficient level of information of citizens about various aspects of the workings of the European Union.

KEYWORDS European Union, Croatia, public opinion, perception

KOLIKO JE “DOBRE VLADAVINE” U HRVATSKOJ E-VLADAVINI?

Nives Miošić Lisjak

*Magistrica javnih politika,
Zagreb*

Pregledni rad

Priljeno: travanj 2007.

Sažetak Analizirajući vezu između pojmova *governance*, *good governance* i *e-governance* te demokracije, članak se bavi pitanjem da li i do koje mjere hrvatske vlasti koriste Internet kako bi osnažile demokraciju u Hrvatskoj, odnosno koriste li Internet kao sredstvo komunikacije i informiranja građana kako bi prevladale nepovjerenje građana u državne institucije. Polazna je pretpostavka kako su principi *dobre vladavine* [good governance] identični praktičnim oblicima demokratske vladavine [democratic governance], dok e-vladavina [e-governance] predstavlja nastojanje da se postigne *dobra vladavina* kroz upotrebu informacijske i komunikacijske tehnologije kako bi se povećala učinkovitost, dostupnost i demokratska odgovornost tijela državne uprave.*

Ključne riječi vladavina (upravljanje), dobra vladavina, e-vladavina, e-vladavina u Hrvatskoj, javni menadžment

Governance¹ se kao pojam u anglosaksonskoj literaturi uvriježio u ranim 1980-ima, u razdoblju tije-

kom kojeg su razvijene zemlje doživjele konceptualni i organizacijski pomak iz “javne administracije” u “novi javni menadžment” [*new public management*] (Dunleavy i Hood, 1994). Principi upravljanja iz privatnog sektora primijenjeni su na pružanje javnih usluga,

* Ovaj tekst dio je magistarskog rada izrađenog tijekom 2005. godine na *University of York*, Velika Britanija. Integralna verzija dostupna je na engleskom jeziku na www.map.hr

¹ Premda se u hrvatskom jeziku *governance* najčešće prevodi kao “upravljanje” te nešto rjeđe kao “vladavina”, ovisno o kontekstu, smatram kako niti jedan od tih prijevoda na adekvatan način ne prenosi značenje tog pojma, te ga stoga i ne prevodim. Naime ni

“upravljanje” ni “vladavina” kao pojmovi ne ukazuju na niz aktera iz poslovnog i javnog sektora, paravladinih organizacija te napose organizacija civilnoga društva koji istovremeno sudjeluju u procesu *governancea*, tj. pružanju tzv. javnih usluga građanima.

što je zamaglilo granicu između “privatnog” i “javnog”, a samim time promijenilo i ulogu, obim i doseg aktivnosti države (Leftwich, 2000: 117-118). Kako su se ideje novoga javnog menadžmenta polako asimilirale i u paradigmatičnog razvoja, razvio se i novi koncept – “good governance”², koji se prvi put pojavio u izvještaju Svjetske banke o Africi. Taj izvještaj identificirao je upravo krizu *governance* kao uzrok razvojnih problema Afrike (*ibid.*: 116).

Leftwich razlikuje tri razine *dobre vladavine*: sistemsku, političku i administrativnu (*ibid.*: 118). U svom najširem, sistemskom smislu *dobra vladavina* označava političke, ali još važnije, ekonomske principe, pravila i odnose slobodnoga tržišta koji reguliraju ukupni proizvodni i distributivni život društva (Frischtak, 1994: 4, u: Leftwich, 2000: 118). Politička razina pretpostavlja funkcioniranje slobodnoga tržišta, ali naglašava važnost legitimiteta i autoriteta države koji proizlazi iz izbora i diobe vlasti (*ibid.*: 119), tj. postojanje funkcionirajućeg sistema kontrole i nadzora [*checks and balances*]. Na posljetku, u svom administrativnom smislu *dobra vladavina* znači “efikasnu, neovisnu, odgovornu i otvorenu javnu upravu, bez korupcije, posvećenu općem dobru” (*ibid.*: 121).

² Baš kao i *governance* tako i *good governance* spada među teško prevodive pojmove. U hrvatskom jeziku uvriježili su se prijevodi “dobro upravljanje” ili “dobra vladavina”, opet ovisno o kontekstu. Smatram kako je za potrebe ovoga članka adekvatniji prijevod “dobra vladavina” upravo stoga što se u prvom redu ocjenjuje rad tijela javne vlasti koja su na izborima dobili mandat za “vladavinu”.

U ovom se članku *dobra vladavina* definira kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, jer građani, bez obzira na to je li njihova preferirana politička opcija pobijedila na slobodnim i poštenim izborima, od svojih vlada uvijek očekuju poštenje i kompetentnost (Riley, 2003: 17). Poštenje se očituje u predanosti vlade *vladini prava*, njezinoj *otvorenosti* i *transparentnosti*, što dovodi do *odgovornosti* [*accountability*] i omogućuje smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima. Njezina se pak kompetentnost iskazuje kroz učinkovito, *djelotvorno* i *ekonomski održivo* pružanje javnih usluga. Tako definirana *dobra vladavina* može obuhvatiti sve tri Leftwicheve razine.

Dobra vladavina uvijek implicira *demokraciju* (Okot-uma, 2002), koja se smatra “ljepilom” koje dobru vladavinu drži na okupu (Leftwich, 2000: 126). Dobra vladavina i demokracija međusobno se osnažuju. Principi dobre vladavine definirani kao otvorenost, transparentnost, odgovornost i sudjelovanje građana usko su povezani s demokratskim idealima političke jednakosti i popularne kontrole (Beetham, 1994 i 2002; March i Olsen, 1995: 2). Nadalje, principi dobre vladavine impliciraju vladavinu prava i učinkovito i djelotvorno pružanje javnih usluga, te su kao takvi usko povezani s demokratskim idealima nazvanima proceduralna predvidljivost i stabilnost (*ibid.*: 3). Da bi se vladavina mogla ocijeniti “dobrom”, oba ideala moraju funkcionirati simultano. U protivnom, žrtvuje se jedan ili drugi konstitutivni element demokracije.³ Upravo se stoga u ovom

³ March i Olsen (1995: 2-3) definiraju demokraciju kao distinktivan politički poredak i oblik ljudske koegzistencije koji se sastoji

članku termini *dobra vladavina* i demokratska vladavina smatraju sinonimima. Iz toga slijedi da se društva kojima nedostaju karakteristike dobre vladavine suočavaju s “demokratskim deficitom” ili se, ovisno o stupnju, formi i količini nedostataka, svrstavaju među “nedemokratska”.

Kako dobra vladavina kao termin potječe iz paradigme međunarodnog razvoja, čini se prikladnim upotrijebiti UNDP-ovu definiciju *e-governancea*. UNDP definira *e-governance* kao korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) u cilju povećanja efikasnosti, pristupačnosti i demokratske odgovornosti javne uprave u procesu kolektivnog odlučivanja (UNDP, 2004: 1-2). Kao koncept *e-governance* obuhvaća e-demokraciju, e-upravu (ili e-administraciju) i e-poslovanje. Baš kao i demokracija, e-demokracija ima mnogo definicija, ali sve eksplicitno spominju korištenje IKT-a u svrhu osnaživanja demokratskog procesa u nekom društvu (vidi Okot-uma, 2000: 6 i Gilbert-Riley, 2003: 11). E-uprava ili e-administracija oni su procesi i procedure koji se odnose na pružanje javnih usluga putem interneta, dok e-poslovanje znači *obavljanje* poslovnih transakcija putem interneta bilo između poslovnih subjekata i tijela javne uprave bilo između dva ili više poslovnih subjekata (Okot-uma, 2000: 7-10).

U ispitivanju odnosa između e-vlade i *e-governancea* Riley (2003) tvrdi

od četiri demokratska ideala: predanost slobodi pojedinca i individualnoj odgovornosti, suverenitet građana i građanki i njihova politička jednakost, povjerenje u ulogu pojedinca i ljudski razum u međuljudskim odnosima te proceduralna predvidljivost i stabilnost.

kako i vlada i *governance* nastoje postići pristanak i suradnju onih nad kojima se vlada. Pritom vladu vidi kao sam aparat kojim se postiže pristanak, dok *governance* uključuje procese uključivanja, implementacije i konzultacije onako kako ih doživljavaju građani (Riley, 2003: 3). Očito je da Riley *governance* smatra učincima [*outcomes*], koji se u kontekstu ovog članka mogu definirati kao transparentnost, odgovornost, otvorenost i smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima. E-vlada ima potencijal postati produktivnijom verzijom vlade, dok *e-governance* može evoluirati u demokratskiju vladavinu (*ibid.*), pri čemu je moguće da su oba procesa potaknuta promijenjenim očekivanjima građana. Ta se pak promijenjena očekivanja mogu pripisati širenju demokratskih ideala različitim kanalima, uključujući i internet. Prema Rileyu (*ibid.*: 5), odnosi između vlada i građana širom svijeta bit će određeni upravo načinom na koji će se vlade nositi s tim promijenjenim očekivanjima.

Suvremeni *governance* ima karakteristike visoko elaboriranog i diferenciranog znanja unutar kojeg ono što se može znati i što je dostupno uvelike ovisi o društvenoj i tehnološkoj organizaciji (March i Olsen, 1995: 4). Pippa Norris (2001: 126) nalazi kako *e-governance* pomaže demokratskim procesima u konsolidirajućim demokracijama jer minimalizira barijere za političku participaciju na individualnoj razini, omogućujući tako lakše uključivanje onima koji imaju pristup internetu i motiva za političku participaciju (*ibid.*: 22-23). U tom smislu smatram kako *e-governance* može znatno pridonijeti društvenoj i tehnološkoj organizaciji putem povećane učinkovitosti i djelotvornosti kroz e-upravu te osnažiti de-

mokraciju kroz primjenu demokratičnih *online* praksi.

Politički kontekst

March i Olsen smatraju da je aktivna edukacija i socijalizacija, kako građana tako i državnih službenika, ključna za izgradnju i održavanje demokratskog poretka koji se sastoji od prava, pravila i institucija (March i Olsen, 1995: 246). Na taj se način osigurava da se i jedni i drugi ponašaju "prikladno", sukladno tradicijama i diskursu političke zajednice (*ibid.*: 251). Hrvatska želi potvrditi svoju pripadnost Europskoj uniji, koja je kao politička zajednica definirala "prikladnost" što se tiče dobre vladavine u već spomenutim idejama poštenja i kompetentnosti koje proizlaze iz vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja građana te iz učinkovitog i djelotvornog pružanja javnih usluga (vidi *European Commission*, 2001). Strateški cilj Vlade RH punopravno je članstvo Hrvatske u EU-u (Vlada RH, 2003: 5). Kako bi ispunila pristupne kriterije, Hrvatska je u procesu velikih strukturalnih reformi unutar kojih se *e-governance* promovira kao strategija za poboljšanje dobre vladavine.

Međutim oscilacije javnog mnijenja spram Europske unije tijekom 2005. godine možda ukazuju na to da je Vlada krivo postavila prioritete. Postizanje demokratskih ideala dobre vladavine bez obzira na priključivanje EU-u moglo je biti vredniji strateški cilj u etnički podijeljenom društvu koje se suočava s dugotrajnim problemima. Nacija koja je istovremeno prošla kroz tranziciju iz jednostranačja u višestranačje, iz planske u ekonomiju slobodnog tržišta i koja je formirala državu u ratnim uvjetima, nakon čega je uslijedilo pro-

duženo razdoblje *autoritarne demokracije* (Čular, 2000: 37) trebala se baviti konsolidacijom svoje demokracije zbog sebe same, bez obzira na međunarodno postavljene uvjete. Umjesto toga simultane ekonomske i političke reforme dirigirane od strane "stručnjaka" iz EU-a, Svjetske banke i MMF-a, uz implementaciju neoliberalne ekonomske agende, uvećale su stare i stvorile nove probleme (Vučetić, 2004: 124).

Krastev (2002: 47) tvrdi kako je radikalno i sveobuhvatno ekonomsko restrukturiranje u novostvorenim demokracijama na Balkanu dovelo do dotad neviđenih razina nezaposlenosti i siromaštva, što je rezultiralo deficitom legitimiteta i nepovjerenjem građana u državne institucije. Hrvatska u tom smislu ne predstavlja izuzetak. Naime Račanova vlada nije ispunila predizborna obećanja koja su se odnosila na smanjenje društvenoga jaza, uvelike uzrokovanog neoliberalnom ekonomskom agendom koju je provodila kako bi ispunila kriterije pristupanja EU-u, pod vodstvom MMF-a i Svjetske banke, što je rezultiralo pomanjkanjem temeljnog osjećaja ekonomske i socijalne sigurnosti⁴ među građanima. Krastev dalje (*ibid.*: 52) tvrdi kako međunarodna zajednica ne preuzima odgovornost za delegitimizaciju demokracije u balkanskim državama jer kažnjava one vlade koje prekrše obećanja dana međunarodnim institucijama, istovremeno opravdavajući one koje krše predizborna obećanja građanima. Hrvatska je Vlada sama definirala "...pošteno obavljanje javnih poslova" kao garanciju "ostvarenja načela dobre vladavine i

⁴ Povremeno nepravredno pripisujući nepopularne reforme uvjetima integriranja u EU (Boromisa, 2005: 50).

demokratizacije društva” (Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 2003: 4; naglasak dodan). Međutim poštene vlade ne krše obećanja, ne slijede vlastite interese nauštrb građana niti zanemaruju i odbacuju preferencije građana kako bi udovoljile uvjetima postavljenima od strane međunarodnih organizacija.⁵

Nadalje, neprestane svađe koalicijskih partnera pridonijele su percepciji kako se politička elita uopće ne bavi stvarnim životnim problemima svojih građana. Naposljetku, nisu uspjeli ispuniti jedno od najvažnijih predizbornih obećanja – reviziju privatizacijskog procesa.

Nadalje, Studija otvorenosti hrvatskog društva 2005. pokazala je kako je upravo politička dimenzija otvorenosti izuzetno nezadovoljavajuća, s prosječnom ocjenom svega 2,6 od maksimalnih 7 (Zakošek, 2005: 150). Osim toga institucije se smatraju neučinkovitima u suzbijanju korupcije pri obnašanju političkih dužnosti unutar državnih struktura i u lokalnoj samoupravi (*ibid.*: 156), što prema izvještaju *Transparency International Hrvatska* za 2005. čak 89,1% građana smatra izuzetno ozbiljnim problemom.

Desetak dana prije lokalnih izbora 2005. GfK Hrvatska proveo je istraživanje javnog mnijenja o razini povjerenja u državne institucije, čiji su rezultati bili poražavajući – s izuzetkom predsjednika Republike sve druge državne institucije rangirane su negativno. Na ska-

li od 1 do 7 (gdje je 1 = uopće nemam povjerenja, a 7 = imam puno povjerenja) političke stranke, pravosuđe, javna uprava, Vlada, Sabor i premijer dobili su prosječnu ocjenu 3, uz 44% ispitanika koji su izjavili kako uopće nemaju povjerenja u političke stranke (GfK Hrvatska, 2005a). Stoga ne čudi izuzetno slab odaziv birača (30-ak%) na ove izbore. Čini se kako birači nisu našli motiva za glasovanje jer nisu vidjeli vezu između kampanje, stvarnih praksi i vladavine, što, prema Krastevu (2002: 51), onemogućuje pozivanje političara na odgovornost. Otuda i nepovjerenje građana u državne institucije.

Bilo kako bilo, punopravno članstvo u EU-u strateški je cilj Hrvatske, te se u kontekstu priprema za integriranje u EU provodi harmonizacija hrvatskog zakonodavstva s *acquis communautaire*. Dio *acquisa* predstavlja i predanost EU-a stvaranju društva utemeljenog na znanju unutar kojega su informacije dostupne svima pod jednakim uvjetima upravo kroz IKT, a naročito internet (*European Communities*, 2003). Kako bi sustigla Europu, Hrvatska je 2001. usvojila strategiju *Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću*. Jedna je to od rijetkih hrvatskih strategija koja je “preživjela” smjenu vlasti u studenome 2003. Kako bi ubrzala informatizaciju i procese restrukturiranja državne uprave, nova je Vlada usvojila program *e-Hrvatska 2007* (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004a: 4). Ciljevi programa relevantni za ovaj članak jesu “omogućiti građanima *pravodobno primanje informacija* i njihovo *aktivno sudjelovanje* u društvu kroz umreženi informacijski sustav ... te opremanje državne uprave da postane *transparentan, brz* i učinkovit servis građanima” (*ibid.*; naglas-

⁵ Činjenica da većina vlada širom svijeta krši obećanja dana biračima, slijedi vlastite interese i često zanemaruje preferencije građana ne čini taj postupak ništa prihvatljivijim niti opravdanim.

ci dodani). Analiza dostupnih informacija i sadržaja na internetu pokazala je međutim da Vlada i u tom slučaju formalno prihvaća standarde EU-a, bez prethodnoga ozbiljnog promišljanja na koji način te standarde oživiti. Posljedica je toga produbljanje nepovjerenja građana jer oni u takvim planovima vide samo još jedan primjer retoričke demokratizacije. Kako će analiza web-stranica pokazati, državna uprava još je jako daleko od shvaćanja sebe kao servisa, posebice transparentnog, brzog i učinkovitog, dok količina i sadržaj informacija na internetu nikako ne omogućuju pravodobno informiranje, pa tako ni aktivno sudjelovanje građana u društvu.

Istraživačko pitanje i pretpostavke

Prihvaćajući da je ocjena informacija dostupnih na internetu samo odraz danog trenutka zamrznutog u vremenu⁶, istraživanje, dio kojega je prezentiran i u ovom članku, nastoji dati općenitu ocjenu *e-governancea* u Hrvatskoj i sugerirati putanju njegova daljnjeg razvoja i eventualnog doprinosa demokratizaciji Hrvatske. Još važnije, nastoji ukazati na dodatne korake koje bi Vlada mogla poduzeti kako bi se uspješno izborila s “demokratskim deficitom”, ukoliko bi ozbiljno uzela u obzir potencijalni doprinos *e-governancea* uspješnom završetku reformi javne uprave. U smislu znanstvenog doprinosa istraživanje nastoji popuniti “rupu” u nedavnom istraživanju otvorenosti hrvatskog društva i kvalitete hrvatske demokracije

(Institut otvoreno društvo Hrvatska, 2005) ocjenjujući *online* aspekte otvorenosti i demokracije.

Pretpostavka na kojoj se istraživanje temelji jest da je Hrvatska suočena s “demokratskim deficitom” na koji se djelomično može utjecati prakticiranjem “dobre e-vladavine” ukoliko bi se Vlada internetom služila kao učinkovitim sredstvom komunikacije s građanima i širenja informacija, kako sugerira Pippa Norris (2001: 114).

Istraživanje nastoji ustanoviti služe li se i u kolikoj mjeri tijela javne vlasti na nacionalnoj razini u Hrvatskoj potencijalom interneta kako bi osnažila demokratske procese, u svjetlu Kras-tevljeve tvrdnje kako naperi u tom smislu trebaju novi fokus: povezivanje reformi sa stvarnim brigama i potrebama građana te vraćanje povjerenja građana u demokratske institucije (Kras-tev, 2002: 52).

Istraživanjem sam nastojala pronaći dokaze o primjeni principa dobre, demokratske vladavine u smislu:

- a) popularne kontrole i političke jednakosti koja se očituje kroz *online* vladavinu prava, transparentnost, odgovornost i omogućavanje smislenog sudjelovanja građana u političkim procesima i
- b) proceduralne predvidljivosti i stabilnosti institucija koja se očituje kroz dostupnost 20 osnovnih *online* usluga kako ih definiraju indikatori *eEurope*.

Valja napomenuti kako se istraživanje bavi samo pružateljskom stranom [*supply-side*] *e-governancea*, tj. onime što tijela javne vlasti na nacionalnoj razini pružaju građanima putem interneta. Istraživanje zahtjeva građana [*demand-side*] nije bilo moguće pro-

⁶ Cjelokupno istraživanje provodilo se u periodu od travnja do rujna 2005. godine, dok se sadržaj web-stranica analizirao od 14. do 23. lipnja 2005.

vesti zbog činjenice da velika većina ocijenjenih web-stranica nije imala tzv. "brojač posjeta", onemogućujući tako čak i preliminarnu ocjenu potencijalnih zahtjeva građana, što je dodatno otežano činjenicom da postotak hrvatskih građana koji imaju pristup internetu i koji se njime služe ovisno o izvoru varira između 39% i 52%.⁷

Na početku istraživanja očekivala sam da će e-uprava imati prioritet u razvoju e-governancea, a da će e-demokracija, ukoliko je uopće prisutna, imati daleko manju važnost. Ta se pretpostavka temeljila na činjenici da Hrvatska slijedi politiku EU-a vođenu "mantram" novoga javnog menadžmenta o potrebi povećanja učinkovitosti unutar koje se javnost tretira kao "kupce" ili "klijente", a ne kao građane. Takvi upravni sustavi u najvećoj mjeri koriste IKT kako bi povećali učinkovitost, dok njihovi napor da povećaju količinu informacija dostupnih javnosti kako bi se otvorili zamršeni i zatvoreni putovi vlada ostaju daleko u pozadini (Van Dijk, 2000: 51). Europska unija (pa tako i Hrvatska) smatra da je općeprisutna dostupnost interneta putem širokopojasnog pristupa, uz kompetitivnu cijenu, jedan od ključnih faktora koji omogućuju suvremene *online*

javne usluge i poticajno okružje za razvoj e-poslovanja (*European Commission*, 2002a: 3). Bez sumnje, ako se radi o *online* transakcijama, brzina pristupa od ključne je važnosti, posebno ako govorimo o dinamičnim poslovnim transakcijama ili učinkovitim pružanju *online* javnih usluga. Međutim u kontekstu kriterija "dobre vladavine" koji se odnose na "pošteno" obavljanje javnog posla brzina pristupa manje je važna. Najvažniji je kriterij dostupnost informacija, poštujući tako Zakon o pravu na pristup informacijama, čime se demonstrira vladavina prava, otvorenost, transparentnost i odgovornost tijela javne vlasti. U tom kontekstu irelevantno je dolaze li građani do tih informacija putem *dial-up* ili *broadband* pristupa internetu.

Važno je napomenuti kako je provedeno vrlo malo istraživanja koja se bave utjecajem interneta na demokratske procese u Hrvatskoj premda je njegovo širenje u Hrvatskoj koincidiralo s tranzicijom iz totalitarnog sustava u parlamentarnu demokraciju (Lacko Vidulić, 2003: 1). Za potrebe ovog članka najrelevantnije među njima bilo je istraživanje koje je provela Lidija Lacko Vidulić 2002. godine. To se istraživanje bavilo pitanjem pridonosi li i do koje mjere internet demokratizaciji hrvatskog društva (*ibid.*: 1) tražeći indikatore otvorenog i demokratskog društva koje svojim dobro informiranim građanima omogućuje sudjelovanje u procesima donošenja odluka. Lacko Vidulić zaključuje da mali broj građana *online*⁸ djelomično objašnjava ograničen

⁷ Citirajući nadležno Ministarstvo mora, prometa, turizma i veza, Vjesnik (16. 5. 2005) daje podatak od 39%, dok podatak o 52% daje ITU (Međunarodna telekomunikacijska unija) (*Internet World Statistics*, 2005. na <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#e>). Pokušaj da ustanovim stvarni postotak putem Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku ostao je bez odgovora. Budući da je podatak ITU-a bio jedini dostupan službeni podatak, u istraživanju ga tretiram kao jedini relevantan.

⁸ U svibnju 2002. bilo je 720 000 korisnika interneta u Hrvatskoj (Lacko Vidulić, 2003: 9), što je činilo otprilike 17% populacije.

demokratizacijski učinak interneta na Hrvatsku (*ibid.*: 8-9).

Taj zaključak bio je izvrsna polazišna točka mome istraživanju. Činilo se prikladnim procijeniti je li u međuvremenu došlo do promjena nabolje (ili nagore), osobito imajući u vidu stupanje na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama (listopad 2003). Zadnji pregled internetskih stranica u istraživanju Lacko Vidulić proveden je u srpnju 2002. Otada se Hrvatska našla među 25 zemalja s najvećom stopom širenja interneta u svijetu. Njezinih 52% građana *online* premašuje čak i prosjek EU-a od 46,9% (*Internet World Statistics*, 2004). Stoga broj korisnika interneta više ne bi trebao opravdavati loše rezultate u smislu dobre vladavine.

Kada govorimo o sveukupnom indeksu e-spremnosti, Hrvatska također ima relativno visoku poziciju, zauzimajući 39. odnosno 48. mjesto u istraživanjima provedenima 2003. i 2004. u sklopu UN-ovih istraživanja spremnosti e-uprave (UN, 2003a i 2004). Taj indeks pokazuje "kombiniranu mjeru kapaciteta i želje/spremnosti zemalja da se koriste e-upravom u svrhu razvoja predvođenog IKT-om" (UN, 2004: 13; neslužbeni prijevod; naglasak u izvorniku). Smatram značajnim to što je Hrvatska u smislu kapaciteta i želje/spremnosti pala na ljestvici između 2003. i 2004. baš kao što se dogodilo i s indeksom percepcije korumpiranosti. Naime 2003. indeks percepcije korumpiranosti bio je 3.7 (*Transparency International*, 2003), dok je 2004. umjesto da se poboljša indeks pao za 0.2 (*Transparency International*, 2004). Koje su implikacije takvih padova za napredak u smislu postizanja "dobre vladavine" i demokratskih ideala?

Prvi dio istraživanja donosi odgovor na onaj dio istraživačkog pitanja koji se bavi pitanjima popularne kontrole i političke jednakosti evidentiranih kroz *online* vladavinu prava, otvorenost, transparentnost, odgovornost i omogućavanje smislenog sudjelovanja građana u političkim procesima.

Poseban dio istraživanja interpretira rezultate studije dostupnosti javnih usluga na internetu koju je naručila Vlada, odnosno Središnji državni ured za e-Hrvatsku, a objavljena je u svibnju 2005. godine (Capgemini d.o.o., 2005). Rezultati te studije interpretiraju se u smislu njihova doprinosa dobroj, demokratskoj vladavini, a odnose se na indikatore učinkovitosti i djelotvornosti, jer se studija koristi metodologijom i pokazateljima napretka [*benchmarks*] EU-a za ocjenu dostupnosti osnovnih *online* usluga građanima i tvrtkama. Na taj se način dolazi do odgovora na onaj dio istraživačkog pitanja koji ocjenjuje stabilnost institucija i proceduralnu predvidljivost kao elemente dobre demokratske vladavine.

Uzorak

Empirijski dio istraživanja bavi se analizom odabranih službenih web-stranica tijela javne vlasti u Hrvatskoj tražeći indikatore "dobre vladavine" *online*. Zbog prostornih i vremenskih ograničenja nije bilo moguće provesti analizu službenih web-stranica svih tijela javne vlasti, pa sam se ograničila na ona tijela javne vlasti na nacionalnoj razini čije djelovanje, po mom mišljenju, ima najviše utjecaja na stvaranje, odnosno rješavanje "demokratskog deficita". Uzorak, njihove web-stranice, ukoliko su pronađene, te datum pregleda stranice prikazani su u tablici I.

Tablica I. Uzorak, URL-adrese i datum pregleda stranice

	Uzorak tijela javne vlasti u Hrvatskoj u istraživanju	Web-stranica	Datum pregleda stranice
1	Vlada Republike Hrvatske	www.vlada.hr	14.6.2005.
2	Hrvatski sabor	www.sabor.hr	23.6.2005.
3	Predsjednik Republike Hrvatske	www.predsjednik.hr	23.6.2005.
4	Ministarstvo vanjskih poslova i	www.mvp.hr	14.6.2005.
5	europskih integracija	www.mei.hr	14.6.2005.
6	Ministarstvo financija	www.mfin.hr	14.6.2005.
7	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	www.mingo.hr	15.6.2005.
8	Ministarstvo kulture	www.min-kulture.hr	15.6.2005.
9	Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka	www.mmtpr.hr	15.6.2005.
10	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	www.mobms.hr	15.6.2005.
11	Ministarstvo obrane	www.morh.hr	15.6.2005.
12	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva	www.mps.hr	15.6.2005.
13	Ministarstvo pravosuđa	www.pravosudje.hr	16.6.2005.
14	Ministarstvo unutarnjih poslova	www.mup.hr	16.6.2005.
15	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	www.mzopu.hr	16.6.2005.
16	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	www.mzss.hr	16.6.2005.
17	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	www.mzos.hr	16.6.2005.
18	Središnji državni ured za upravu	www.uprava.hr	20.6.2005.
19	Središnji državni ured za e-Hrvatsku	www.e-hrvatska.hr	20.6.2005.
20	Središnji državni ured za razvojnu strategiju	www.hrvatska21.hr	20.6.2005.
21	Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom	-----	
22	Ured Vlade RH za odnose s javnošću	-----	
23	Ured Vlade RH za javnu nabavu	-----	
24	Ured predsjednika Vlade RH	-----	
25	Ured Vlade RH za provođenje projekta sukcesije	-----	
26	Ured Vlade RH za socijalno partnerstvo	www.socijalno- partnerstvo.hr	20.6.2005.

27	Ured za protokol Vlade RH	-----	
28	Ured Vlade RH za suzbijanje zloporabe opojnih droga	www.uredzadroge.hr	20.6.2005.
29	Ured Vlade RH za nacionalne manjine	-----	
30	Ured Vlade RH za unutarnju reviziju	-----	
31	Ured Vlade RH za ljudska prava	www.ljudskaprava.hr	20.6.2005.
32	Ured Vlade RH za ravnopravnost spolova	-----	
33	Ured Vlade RH za udruge	www.uzuvrh.hr	20.6.2005.
34	Ured Vlade RH za zakonodavstvo	-----	
35	Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske		

Uzorak je dakle činilo 35 tijela javne vlasti. Međutim ukupno su u razdoblju između 14. i 23. lipnja 2005. analizirane 24 web-stranice jer jedan središnji državni ured te čak jedanaest ureda Vlade RH nije imalo aktivnu web-stranicu. Jedna od 24 web-stranice izostavljena je iz statističke analize jer je njezin

status nejasan (vidi niže). Stoga se svi bodovi, odnosno postoci u kvantitativnoj analizi odnose na 23 web-stranice nedvojbeno identificirane kao službene stranice tijela javne vlasti iz uzorka. Tablica II donosi broj i postotak web-stranica u ukupnom uzorku.

Tablica II. Broj i postotak identificiranih web-stranica unutar uzorka prema tipu tijela javne vlasti

14 ministarstava		4 središnja državna ureda		14 ureda Vlade RH		Portal Vlade RH		Portal predsjednika RH		Portal Sabora	
Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%	Broj web-stranica	%
14	100	2	50	4	28.57	1	100	1	100	1	100

Cjelokupni uzorak:
35
tijela javne vlasti

Broj web-stranica	%
rw10 23	65.71

Od kojih:

Metodologija i indikatori

David Beetham u svom članku "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" ispravno primjećuje kako su "...pokazatelji demokratičnosti bilo koje vrste nužno ocjenjivački i prosuđujući...", dok se istraživači "...koji procjenjuju vlastitu zemlju čine 'politički subjektivnima'" (1994: 35-36, neslužbeni prijevod). Svjesna takvih predrasuda te uz nedostatak upravnih akata koji bi specificirali koji su to relevantni dokumenti koji bi javnosti trebali biti dostupni putem interneta, sastavila sam niz indikatora vodeći se indikatorima korištenima u istraživanju web-stranica središnje vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu (*LSE Public Policy Group*, 2001), osam od ukupno trideset indikatora koje je razvio David Beetham, a koji se odnose na područje otvorene i odgovorne vlasti te građanskih i političkih prava (Beetham, 1994: 36-39) te indikatora koje je Pippa Norris koristila u svom "informativnom indeksu" za *online* parlamente (Norris, 2000: 139). Odabir indikatora svakako proizlazi iz mog razumijevanja pojma *good governance*.

Indikatori su svrstani u sedam kategorija: vjerodostojnost, lakoća navigacije, transparentnost, opća pristupačnost, pristupačnost viših dužnosnika i viših službenika, antikorupcijski indikatori i indikatori mogućnosti sudjelovanja građana. Neke od njih moglo bi se smatrati više "tehničkim" (poput većine unutar kategorija opće pristu-

pačnosti ili pristupačnosti viših službenika te lakoće navigacije), a druge više "demokratskim" (poput antikorupcijskih, indikatora transparentnosti ili indikatora mogućnosti sudjelovanja građana), no kako je već u uvodnome dijelu teksta spomenuto, "tehnički indikatori" zapravo ukazuju na onaj dio dobre vladavine koji se odnosi na kompetentno obavljanje javnog posla, te su, u tom smislu, podjednako važni za ocjenu kvalitete web-stranice kao i više "demokratski indikatori".

Stoga je svakom od indikatora u statističkoj obradi pridodana jednaka relativna važnost – svaki je nosio 1 bod, osim kod ocjene svježine informacija koja je bila bodovana od 0 do 3, ovisno o datumu zadnje promjene. Tako je kod ocjene svježine informacija i datuma novosti 1 bod dodijeljen za one unutar mjesec dana, 2 za one unutar tjedan dana te 3 za one unutar posljednja 24 sata. Sve stranice koje nisu bile osvježene dulje od 30 dana dobile su 0 bodova na ta dva indikatora. Takva jednostavna metoda onemogućila je s jedne strane daljnje "subjektiviziranje" važnosti pojedinih indikatora za ocjenu demokratičnosti, a s druge je strane omogućila jednostavnu statističku analizu.

Nakon što sam ustanovila da tijelo javne vlasti ima/nema web-stranicu, putem pretraživača *Google*, a nakon neuspješnog lociranja web-stranice putem portala Vlade RH, počela je potraga za indikatorima:

Indikatori vjerodostojnosti	Bodovna vrijednost
Informacija o zadnjem ažuriranju	0-3
Svježina novosti/priopćenja za javnost	0-3
Podaci o glasnogovorniku/ci	
Ime i prezime	1
Osobni <i>e-mail</i>	1
Telefon	1
Poveznice na druge web-stranice	1
Višejezičnost	1

Članak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (Hrvatski sabor, 2003) navodi kako informacije koje pružaju tijela javne vlasti moraju biti cjelovite i točne, te su se stoga stranice koje nisu redovito osvježavane tretirale kao one koje ne poštuju tu odredbu Zakona, s obzirom na nepotpunost informacija. Članak 10, stavak 1. istog Zakona (*ibid.*) određuje kako su tijela javne vlasti "obavezna omogućiti pristup informacijama redovitim objavljivanjem određenih informacija... i to uz uvjet objave jedanput mjesečno, na primjeren i dostupan način..." dok članak 20. (*ibid.*) specificira kako se to treba obaviti bilo putem službenih glasila bilo na

informatičkom mediju. Stoga su web-stranice čije su zadnje osvježivanje i datum novosti bili stariji od mjesec dana ostvarile 0 od mogućih 6 bodova za ta dva indikatora.⁹ Objavljeni kontakt-podaci glasnogovornika/ce smatrani su indikatorom postojanja (barem teorijski) osobe odgovorne za vjerodostojnost informacija na web-stranici, dok su poveznice na druge stranice sličnog sadržaja ili onog u vezi s pruženim informacijama ukazivale na spremnost dotičnog tijela javne vlasti da olakša pretraživanje podataka iz neovisnih izvora koji potkrepljuju njihove informacije. Konačno, dostupnost informacija na više jezika omogućava

Indikatori lakoće pretraživanja	Bodovna vrijednost
Mapa stranice	1
Lista aktivnosti	1
Vlastiti pretraživač	1
Organizacijska shema	1
Tehnologija za građane s posebnim potrebama	1

⁹ Premda postoji mogućnost da su neka tijela javne vlasti pružila "svježije" informacije putem službenih glasila, a ne elektroničkim putem, web-stranice svejedno nisu dobile bodove jer ne postoji razlog zbog kojeg se te informacije nisu mogle prenijeti i na internet, uzimajući u obzir opravdanu pretpostavku da su u prvom redu i bile kreirane na računalu, a ako i nisu, zasigurno je došlo do elektroničke obrade prilikom prijeloma teksta za objavu u službenom glasilu.

neovisan pristup partnerima iz EU-a ili donatorskih institucija u njihovim ocjenama napretka Hrvatske u ostvarenju “dobre vladavine”.

Lakoća pretraživanja i intuitivnost nužni su kako bi se stranica ocijenila pristupačnom i transparentnom. Istraživanja su naime pokazala da prosječni

građani provedu otprilike 15-ak minuta na web-stranicama tijela javne vlasti u potrazi za informacijama (Dunleavy i Margetts, 2002). Stoga je bilo opravdano pretpostaviti kako bi prosječan građanin vrlo brzo odustao od pretrage nepregledne stranice na kojoj treba stalno “klikati” u potrazi za željenom informacijom.

Indikatori transparentnosti	Bodovna vrijednost
Izjava o odgovornostima i ciljevima	1
Izveštaji o radu	
Aktualni	1
Arhivirani	1
Mogućnost narudžbe izvještaja	
<i>e-mailom</i>	1
Poštom	1
Telefonski	1
Zahtjev se može uputiti kroz postojeći <i>online</i> obrazac	1
Katalog informacija i službenik za informiranje	1
Zapisnici sa sastanaka/sjednica	1
Odluke izvršnih tijela	1
Usvojeni programi	1

Postojanje tzv. Kataloga informacija te imenovan službenik za informiranje odgovoran za ostvarivanje prava na

pristup informacijama indikatori su skladni s čl. 22. Zakona o pravu na pristup informacijama (Hrv. sabor, 2003).

Indikatori opće pristupačnosti	Bodovna vrijednost
Telefon	1
Fax	1
Adresa	1
Upute za pronalazak	1
Opći <i>e-mail</i>	1
Pojedinačni <i>e-mail</i> po funkciji	1
Mogućnost “pronalaska ljudi/funkcija”	1
<i>E-mail webmastera</i>	1

Indikatori pristupačnosti dužnosnika i viših službenika	Bodovna vrijednost
Telefon	1
Fax	1
Adresa	1
Osobni <i>e-mail</i>	1

Indikatori opće pristupačnosti imali su za cilj ustanoviti razinu do koje su tijela javne vlasti pristupačna građanima što se tiče dobivanja osnovnih informacija i pružanja usluga, dok se pristupačnost dužnosnika i viših službenika ocjenjivala u pogledu načela demo-

kratske odgovornosti, tj. obznanjivanja informacija o tome tko je odgovoran za što, jer se načelo ministarske odgovornosti ne prepoznaje niti se prakticira u svakodnevnome političkom životu Hrvatske.

Antikorupcijski indikatori	Bodovna vrijednost
Javni natječaji za nabavu	1
Javni natječaji za dodjelu <i>grantova</i>	1
Javni natječaji za slobodna radna mjesta	1
Financijski izvještaji	1
Životopisi dužnosnika i viših službenika	1
Opisi radnih mjesta	1

Životopise dužnosnika i viših službenika te opise radnih mjesta smatram važnima s obzirom na činjenicu da među zemljama središnje i istočne Europe Hrvatska ima najveću razinu političkog utjecaja na zapošljavanje u javnom sektoru (Hellman *et al.*, 2000 u: Bađun, 2003: 146). Stoga pomoću ta

dva indikatora nastojim otkriti pobijali se percepcija klijentelizma *online* te jesu li osobe na višim pozicijama unutar strukture tijela javne vlasti kompetentne za obavljanje tog posla s obzirom na svoje formalno obrazovanje i/ili prethodno radno iskustvo.

Indikatori mogućnosti sudjelovanja	Bodovna vrijednost
Izjava kojom se potiče sudjelovanje građana	1
<i>Online</i> obrazac za slanje komentara	1
Kalendar nadolazećih aktivnosti	1
<i>Online</i> ankete	1
Forum za diskusiju	1
Predloženi programi	1
<i>Online</i> obrazac za komentare	1
Uvid u prethodne komentare	1

Odgovori na prethodne komentare	1
Prvotne verzije dokumenata	1
Najčešća pitanja i odgovori	1

Prisutnost tih indikatora dokazala bi responsivnu vladavinu, u skladu s preferencijama građana, koja bi posjetiteljima web-stranica omogućila,

između ostalog, referiranje na komentare ostalih sudionika/ca u konzultacijskom procesu.

Dodatni indikatori za Sabor	Bodovna vrijednost
Tekst Ustava	1
Povijest Sabora i Vlade	1
Ustroj, struktura i funkcija parlamenta	1
Poslovník	1
Službeni dokumenti, tekstovi zakonskih prijedloga, publikacije i izvještaji	1
Status zakonskih prijedloga kojima prethodi rasprava	1

Radi se o ukupno 56 indikatora za tijela izvršne vlasti, 55 za predsjednika Republike te 62 za Sabor. Razlika u broju indikatora za pojedina tijela javne vlasti proizlazi iz neprimjenjivosti svih indikatora na sva tijela javne vlasti. Tako su, primjerice, dodatni indikatori za Sabor upućivali na svijest o potrebi edukacije javnosti o političkom sustavu koji se u posljednjih 15 godina mijenjao čak tri puta. Nadalje, poseban indikator konzultativne funkcije Sabora jest status i tekst zakonskih prijedloga o kojima rasprava tek slijedi. On je važan za smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima.

Analiza web-stranica

Ukoliko se ne obrađuju svaka za sebe, u analizi web-stranica, tijela javne vlasti grupirana su u dvije grupe. Prvu grupu čine portal Vlade RH, predsjednika Republike i Sabora (donositelji

odluka), dok drugu grupu čine ministarstva, središnji državni uredi i uredi Vlade RH (izvršitelji odluka).

Kako je već rečeno, od ukupnog uzorka od 35 tijela javne vlasti samo njih 24 (69%) imaju web-stranicu, unutar kojih su najslabije zastupljeni uredi Vlade RH – manje od trećine (4 od 14) su *online*. U kontekstu ovog članka možda je najznačajnije kako ni Ured Vlade RH za odnose s javnošću ni Ured Vlade RH za javnu nabavu nemaju svoju web-stranicu. Kako ured zadužen za informiranje građana o aktivnostima Vlade ne daje na uvid informacije o vlastitom radu, dok ured za provođenje zakona o javnoj nabavi djeluje na netransparentan način, postavlja se pitanje otvorenosti i odgovornosti, što dodatno pridonosi već postojećoj skepsi i nepovjerenju spram institucija.

Tri od četiri središnja državna ureda imaju web-stranicu. Međutim či-

njenica da Središnji državni ured za upravljanje imovinom te već navedeni Ured Vlade RH za javnu nabavu nemaju web-stranicu čini taj nedostatak informacija značajnim u smislu sveukupne odgovornosti države spram svojih građana i načina na koji se raspoložive javnim sredstvima. To naime znatno otežava, možda čak i onemogućava nadzor od strane zainteresiranih građana i organizacija civilnog društva, posebice ako se uzme u obzir pogoršanje indeksa percepcije korumpiranosti.¹⁰ Osim toga na taj se način još više mistificira proces javne nabave, što može djelovati suprotno načelu jednake tržišne utakmice u poslovnom sektoru.

Od tri preostala središnja državna ureda web-stranica jednoga od njih primjer je stranice koja "pluta" u vremenu i *cyber*-prostoru. Stranicu je aktivirao Ured za strategiju razvitka u mandatu Račanove vlade, a datum zadnje izmjene je studeni 2003. Međutim CARNET, službeni hrvatski server za imena domene koji je nadležan za internetsku domenu *.hr*, navodi je kao aktivnu i na korištenju od strane Vlade RH, odnosno njezina Ureda za strategiju razvitka (CARNET, 2005). Hrvatska verzija Vladina portala ne navodi postojeću internetsku stranicu Središnjega državnog ureda za razvojnu strategiju, dok ju engleska inačica navodi kao službenu stranicu upravo toga Ureda. Manje "političan" građanin u potrazi za

¹⁰ Činjenica da Državni ured za reviziju ima web-stranicu s objavljenim izvješćima nije toliko značajna u tom smislu jer se revizije obavljaju nakon izvršenja. Najnovija dostupna izvješća državne revizije odnosila su se na 2003. godinu. Stoga, bez obzira na njihov nesumnjiv doprinos načelu odgovornosti, u smislu ovog članka, ona su beznačajna.

informacijama možda ne bi ni primijetio malenu razliku u imenu tijela javne vlasti te bi otvaranjem dostupnih linkova naišao na program Vlade iz prethodnog mandata i strategije razvijane u sklopu tog programa. Takva praksa navodi na krivi trag i zbunjuje građane te dovodi u pitanje načelo vladavine u skladu s preferencijama građana. Budući da je građanima teško doći do informacija o općenitim strategijama razvoja koje Vlada priprema ili provodi, znatno se smanjuje mogućnost njihova utjecaja na te strategije, što može dovesti do primjene strategija i politika koje su u suprotnosti s preferencijama građana. Nadalje, postavlja se i pitanje učinkovitosti te ekonomske opravdanosti. Ukoliko se ta stranica više ne koristi, zašto je domena još uvijek aktivna i tko ju plaća? Ukoliko je domena aktivna s razlogom, zašto informacije nisu osvježene i zašto nije integrirana u postojeći službeni Vladin *cyber*-prostor? Indikatori pronađeni na toj stranici nisu uzeti u obzir kod kvantitativne analize zbog starosti informacija te nejasnog statusa te web-stranice unutar službenoga hrvatskog *cyber*-prostora.

Sveukupni rezultati

Čak i ako se zanemari činjenica da gotovo trećina tijela javne vlasti iz uzorka nema svoju web-stranicu, ukupni rezultati unutar svih kategorija indikatora daju razlog za ozbiljnu zabrinutost zbog takva stanja. U prosjeku samo je 41% indikatora pronađeno na web-stranicama, a kada se rezultati razdvajaju na donositelje i izvršitelje odluka, jedva ih se trećina (34%) nalazi na web-stranicama izvršitelja.

Općenito, najveći broj indikatora pronađen je među indikatorima pri-

stupaćnosti – u oko 60% slučajeva, dok je najmanji broj indikatora, svega 18%, pronađen u kategoriji mogućnosti sudjelovanja građana. Ne čudi što su indikatori opće i pristupaćnosti viših službenika najviše zastupljeni – to su ipak

podaci koji se u pravilu ne mijenjaju i ne zahtijevaju neki poseban angažman. S druge strane, oni koji zahtijevaju najveći angažman i dvosmjernu komunikaciju s građanima su najmanje zastupljeni.

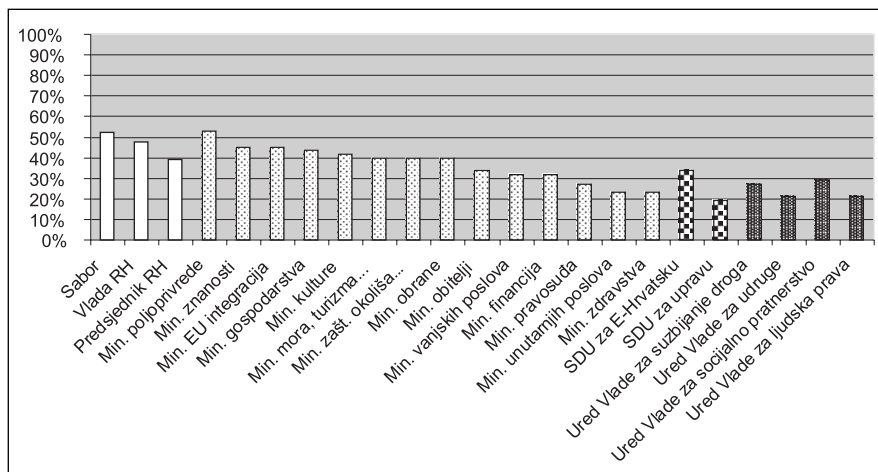
Tablica III. Prosječna prisutnost indikatora po kategorijama

Kategorija indikatora	Ukupno	Donositelji odluka	Izvršitelji odluka
Vjerodostojnost	38%	48%	29%
Lakoća navigacije	51%	67%	42%
Transparentnost	29%	46%	28%
Opća pristupaćnost	50%	63%	46%
Pristupaćnost dužnosnika	69%	88%	59%
Antikorupcijski indikatori	31%	28%	19%
Mogućnost sudjelovanja	18%	21%	18%
Prosječno ukupno	41%	52%	34%

Što se tiče ministarstava, sva su zastupljena na *webu*, međutim kvaliteta i količina dostupnih informacija znatno variraju. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva jedino je od njih 14 imalo više od 50% indikatora. Ta stranica obiluje informacijama i dobro je dizajnirana te nudi nekoliko načina pretraživanja, a ima i posebnu poveznicu za predstavnike medija, prepoznajući njihovu potrebu da do informacija dođu prije javnosti općenito. Ujedno je to i jedina stranica koja eksplicitno spominje namjeru korištenja IKT-a kako bi poboljšala komunikaciju s javnošću. Na drugom kraju spektra nalaze se Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi s tek četvrtinom indikatora te uz površnost u dizajnu i održavanju stranica.

Kada govorimo o stranicama donositelja odluka (Vlada, Sabor, predsjednik), oni stoje nešto bolje, s 52% pronađenih indikatora. Međutim stranica Sabora kao predstavničkog tijela, prema mom mišljenju, trebala je dati bolje rezultate, posebice unutar kategorije mogućnosti sudjelovanja građana gdje su pronađena samo 3 od mogućih 11 indikatora, zanemarujući pritom činjenicu da je *online* anketa datirala iz prosinca 2004. Također je značajno u tom smislu kako zastupnici i zastupnice nemaju individualnu saborsku *e-mail* adresu. Građanima je tako ostavljena mogućnost obratiti se *e-mailom* ili klubu zastupnika ili koristeći obrazac na stranicama *web*-redakcije Sabora. *Web*-redakcija međutim ne preuzima nikakvu odgovornost za daljnje postupanje nakon što prosljedi upit niti postoji ikakav sustav praćenja što se dalje

Grafikon I. Postotak ukupno ostvarenih bodova – donositelji odluka, ministarstva, središnji državni uredi i uredi Vlade RH (maksimalan broj bodova za Sabor je 68, za izvršna tijela 62, za predsjednika 61)

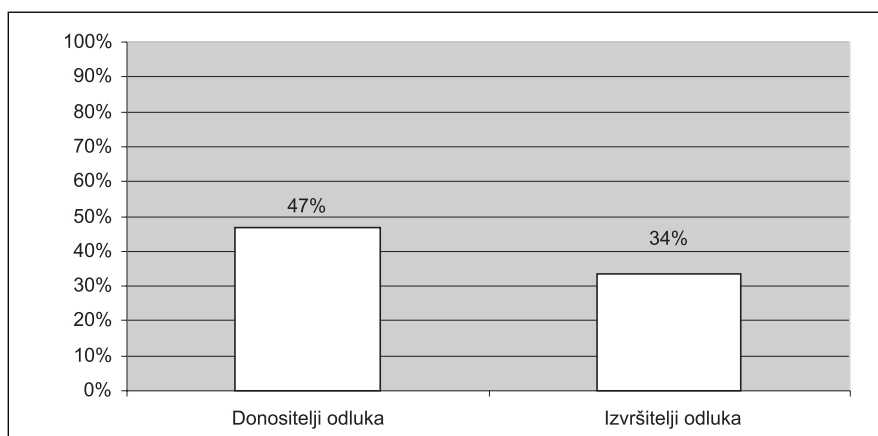


dogada s upitom građana. Na taj se način sva pitanja zastupnicima “filtriraju” kroz tajnike/ce klubova, a izlika poput “e-mail poruka se izgubila; nisam je dobio” uvijek je pri ruci.

Veću zabrinutost, što se tiče Sabora, izaziva činjenica da saborska stranica informira građane da zapisnike i fonogramе sa sjednica mogu dobiti ukoliko upute *pismeni* zahtjev tajniku Sabora, navodeći svrhu zahtjeva. Nadalje, traži

se i pismena potvrda institucije unutar koje se provodi predmnijevano istraživanje. Takav je zahtjev u izravnoj suprotnosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji jasno navodi kako “Podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji” (članak 11, stavak 4) te kako se pravo na pristup informaciji ostvaruje “podnošenjem *usmenog* ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu javne

Grafikon II. Prosječni postotak ostvarenih bodova donositelja i izvršitelja odluka



vlasti” (članak 11, stavak 1; naglasak dodan). Uzimajući u obzir činjenicu da je upravo Sabor donio Zakon o pravu na pristup informacijama, tu se ne radi samo o pitanju vladavine prava, nego i o kompetentnosti i uzoru.

Grafikon I ilustrira rang-listu prema ukupno ostvarenim bodovima na svim analiziranim web-stranicama, grupiranim prema tipovima tijela javne vlasti.

Ukupno gledajući, web-stranice donositelja odluka postižu veće rezultate, premda su obje grupe u prosjeku postigle manje od 50% ukupnog broja mogućih bodova (vidi grafikon II).

Rezultati prema kategorijama indikatora

Prosječan postotak pronađenih indikatora u uzorku prikazan je u Tablici IV:

Tablica IV. Postotak indikatora prema kategorijama i vrsti tijela javne vlasti

Kategorija	Ukupno		Rezultati prema vrsti tijela javne vlasti				
	23 web-stranice	14 ministarstava	2 središnja državna ureda	4 ureda Vlade RH	1 portal Vlade	1 portal Predsjednika	1 portal Sabora
Vjerodostojnost	38%	44%	27%	16%	45%	55%	45%
Navigacija	51%	56%	40%	30%	80%	60%	60%
Transparentnost	29%	26%	32%	25%	45%	30%	64%
Opća pristupačnost	50%	47%	31%	59%	75%	63%	50%
Pristupačnost dužnosnika	69%	77%	75%	25%	100%	75%	88%
Anti-korupcijski indikatori	31%	40%	0%	17%	33%	17%	33%
Mogućnost sudjelovanja	18%	17%	14%	23%	18%	18%	27%
Ukupno	41%	44%	31%	28%	57%	45%	52%

Kako se vidi iz tablice, varijacije između pojedinih tipova tijela javne vlasti značajne su. Niže navodim ilustrativne primjere koji ukazuju na manjkavosti i paradokse unutar svake od kategorija indikatora, dodatno analizirajući ona mjesta koja smatram važnima u ocjeni demokratičnosti službenoga hrvatskog internetskog prostora.

Rezultati svake pojedine web-stranice i prosječna učestalost svakog indikatora dostupni su u integralnoj verziji istraživanja na www.map.hr.

Vjerodostojnost

Zadnje mjesto unutar ove kategorije pripalo je Središnjem državnom uredu za upravu, s ukupno pronađenim 1

od 11 indikatora, (poveznice na druge web-stranice, premda i njih samo 3). Značajno je napomenuti kako je to tijelo javne vlasti i ukupno najlošije rangirano u istraživanju, sa svega 12 od moguća 62 boda, uzimajući u obzir da je upravo ono zaduženo kako za provedbu i nadzor provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama tako i za provedbu reforme javne uprave. Sudeći prema sadržaju njegove web-stranice, upitna je kompetentnost toga tijela – ukoliko nije u stanju izvijestiti javnost o najnovijim događanjima unutar svoga Ureda, smatram kako je opravdano postaviti pitanje njegove sposobnosti monitoriranja tipa i količine informacija koje druga tijela javne vlasti pružaju građanima bilo *online* bilo *offline*.

S druge strane, premda je 45% indikatora vjerodostojnosti pronađeno na Vladinu portalu, valja napomenuti kako je on još uvijek navodio g. Babića kao državnog tajnika za razvojnu strategiju iako je on smijenjen čak 3 tjedna ranije. Isto tako, premda Središnji državni ured za upravu ima svoju web-stranicu, Vladin portal ju ne navodi. Stoga usprkos relativno visokom broju prisutnih indikatora vjerodostojnost te web-stranice ostaje upitna. Naposljetku, zanimljiva je i činjenica kako glasnogovorniku Vlade nije moguće uputiti *e-mail* s Vladina portala jer ga on i ne navodi.

Četrdeset pet posto izvršitelja odluka te svi donositelji odluka dio svojih informacija prevode na engleski jezik, premda se količina i kvaliteta informacija značajno razlikuju od tijela do tijela. Riječ koja najbolje opisuje tu praksu jest “površnost” jer se tako dovodi u pitanje efikasnost i vjerodostojnost većine tijela javne vlasti pred stranim partnerima i donatorskom zajednicom.

Lakoća navigacije

Unutar ove kategorije indikatora niti jedna stranica iz uzorka nije imala tehnologiju za osobe s posebnim potrebama, što onemogućava, primjerice, slabovidnim osobama da pronađu relevantne informacije. Na taj se način potkopava princip jednakosti pristupa informacijama, a time i mogućnost sudjelovanja u procesima donošenja odluka. Osim toga površan dizajn stranica otežava pretragu, pa su neki od indikatora pronađeni slučajno. Primjerice, organizacijska shema Ministarstva zdravstva skrivena je pod poveznicom “aktivnosti”, dok se do organizacijske sheme MUP-a može doći samo preko mape *weba* – otvaranje poveznice “Ministarstvo” otvorilo je životopis tadašnjeg ministra Mlinarića. Konačno, mapa *weba* Ministarstva vanjskih poslova slučajno je pronađena pod poveznicom “struktura” u tijeku potrage za organizacijskom shemom ministarstva.

Transparentnost

Ukupna prisutnost indikatora unutar ove kategorije ispod 30% uzrokuje ozbiljnu zabrinutost. Samo 3 indikatora unutar ove kategorije pronađena su u više od polovice tijela javne vlasti iz uzorka s aktivnom web-stranicom. Sabor je tu ostvario najbolji rezultat, sa 64% pronađenih indikatora, a slijedi ga portal Vlade s 45%.

Petnaest od 23 tijela javne vlasti iz uzorka ima na svojim web-stranicama izvještaje o radu, ali samo u 10 slučajeva ti se izvještaji odnose na tekući mandat. Od tih 10 samo 7 ministarstava i niti jedno drugo izvršno tijelo ne izvještava *online* o svome radu. S druge strane, izvještaji koji se odnose na rad u mandatu prethodne Vlade prisutni su u 65% slučajeva, što bi mogao biti poka-

zatelj kako je prethodna Vlada prakticirala bolji "e-governance". Primjerice, Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu navodi kako će se izvještaji o provedbi plana objavljivati na web-stranicama Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004: 19), a u istom dokumentu kritizira se prethodna Vlada zbog loše provedbe strateških dokumenata i nepostojanja mehanizama za praćenje njihove provedbe (*ibid.*, 4). Ipak, jedino izvješće na web-stranici Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku jest upravo izvješće o provedbi Strategije IKT koju je pripremio i objavilo tada nadležno Ministarstvo znanosti i tehnologije u studenom 2003. Takav nalaz ukazuje na snažan element politikantstva u fazi planiranja te na vrlo nisku razinu učinkovitosti u fazi implementacije, a oboje je vrlo pogubno za "dobru vladavinu".

Zakon o pravu na pristup informacijama (čl. 22) određuje da svako tijelo javne vlasti treba imenovati i objaviti službene informacije tzv. "službenika za informiranje" zaduženog za ostvarivanje prava na pristup informacijama te ustrojiti i voditi "katalog informacija", tj. popis svih informacija koje posjeduje, njima raspoláže ili ih nadzire pojedino tijelo. Od svih pregledanih stranica samo njih 5 (14%) ima katalog informacija, a samo dva navode imena i/ili kontakt-informacije službenika za informiranje.

Središnji državni ured za upravu, nadležan za praćenje provedbe tog Zakona, Saboru je podnio izvješće o provedbi za 2004. godinu u kojem navodi kako je većina tijela javne vlasti donijela odluku o imenovanju službenika za informiranje te ustroju kataloga infor-

macija (Središnji državni ured za upravu, 2005: 1; naglasak dodan). Ukoliko je suditi prema našem uzorku, taj dio izvješća sporan je. Kada govorimo o učinkovitom pružanju informacija, ne možemo se ne pitati zašto, ukoliko su službenici imenovani i katalozi ustrojeni, tih informacija nema na internetu. Od pet web-stranica s katalogom informacija samo jedna na jasan način posjetiteljima objašnjava da je to način ostvarenja prava na pristup informacijama. To je po mom mišljenju eklatantan primjer poštivanja forme, bez promišljanja ili čak namjere ispunjenja toga demokratskog prava građana, što potkrepljuje i činjenica da niti jedno tijelo javne vlasti iz uzorka ne navodi imena službenika za informiranje na poveznici "kontakt".

Pristupačnost

Ovo su dvije kategorije indikatora koje su u istraživanju ostvarile najbolje rezultate. Indikatori opće pristupačnosti pronađeni su u prosjeku u 50% slučajeva, dok su indikatori pristupačnosti dužnosnika i viših službenika pronađeni u čak 70% slučajeva.

Što se tiče opće pristupačnosti, većina tijela javne vlasti imala je objavljen broj svoje telefonske centrale i adresu (83%), premda valja primijetiti kako tri ministarstva nisu smatrala shodnim objaviti svoju fizičku adresu. Može se pretpostaviti kako nadležni u danim ministarstvima ne smatraju da bi im se građani mogli obratiti pismenim putem ili ih, primjerice, posjetiti. Broj faxes te opća *e-mail* adresa pronađeni su u 65% slučajeva, međutim adresa *webmastera* prisutna je u samo 48% slučajeva. Kada govorimo o učinkovitom *e-governanceu*, to smanjuje mogućnost građana da upozore nadležne

na tehničke poteškoće s web-stranicom i u krajnjoj liniji može usporiti ili onemogućiti sudjelovanje građana u političkim procesima putem interneta. Zanimljivo je kako niti jedna web-stranica ne daje upute o tome kako doći do njih, premda tri nude *online* karte. Takva je praksa problematična u smislu načela jednakosti pristupa – ukoliko građanin ne stanuje u Zagrebu ili ga ne poznaje, njegov posjet tijelu javne vlasti znatno je otežan i potencijalno skuplji. U takvim okolnostima jedini je način pronalaska željenog tijela javne vlasti uz pomoć taksi-službe jer niti jedno tijelo javne vlasti ne daje upute o tome kako ga pronaći bilo osobnim automobилом bilo javnim prijevozom.

Kod dužnosnika i viših službenika najučestaliji indikatori bili su brojevi telefona i faxes (17 od 23, ili 74%), dok su osobne *e-mail* adrese pronađene u 60% slučajeva. Niti jedan središnji državni ured ne daje *e-mail* adresu svojih dužnosnika, što je najuočljivije upravo na slučaju Središnjega državnog ureda za e-Hrvatsku. Osim toga, kako je već navedeno, zastupnicima nije moguće poslati *e-mail* na osobne adrese u Saboru, što je i razlog zbog kojeg je Sabor na ovom indikatoru ostvario 0,5 bodova. Za razliku od zastupnika osobni *e-mail* moguće je uputiti predsjedniku i potpredsjednicima Sabora te višim administrativnim službenicima u Saboru.

Antikorupcijski indikatori

Percepcija korupcije u politici i javnoj upravi vjerojatno je jedan od najznačajnijih uzroka “demokratskog deficita” u Hrvatskoj. Stoga su indikatori u ovoj kategoriji imali za cilj ustanoviti služe li se tijela javne vlasti internetom kao učinkovitim sredstvom pobijanja takve percepcije.

Nažalost, prosječno je samo 31% web-stranica imalo pozitivan rezultat kroz šest indikatora unutar ove kategorije. Najprisutniji indikator bili su životopisi dužnosnika i viših službenika, pronađeni na 17 od 23 web-stranice. Međutim kada govorimo o ministarstvima, unutar kojih je ovaj indikator pronađen u 13 od 14 slučajeva, na samo tri pronalazimo i životopise viših službenika. U većini slučajeva objavljeni su životopisi ministara i ministrica te eventualno državnih tajnika. Budući da su to političke funkcije, prisutnost samo njihovih životopisa ne pridonosi ocjeni kompetentnosti ostalih viših službenika te potencijalno produbljuje sumnju u zapošljavanje u javnom sektoru na osnovi političkih veza umjesto na osnovi zasluge i stručnosti. Stoga i ne čudi što opise radnih mjesta uopće ne nalazimo, izuzev u slučaju Sabora gdje su točno navedene dužnosti predsjednika i potpredsjednika te glavnog tajnika i njegova zamjenika, što je ionako definirano Poslovníkom Sabora.

Javni natječaji za dodjelu *grantova* pronađeni su u 13 od 23 slučajeva (56%), za razliku od natječaja koji se odnose na javnu nabavu koji su pronađeni u samo 5 slučajeva, od kojih su svi ministarstva. Također, samo je šest ministarstava objavilo natječaje za slobodna radna mjesta. Konačno, financijska izvješća koja bi pokazivala na koji način tijela javne vlasti koriste sredstva dobivena iz državnog proračuna nađena su samo u slučaju Ministarstva kulture, dok Ministarstvo zaštite okoliša navodi u svom katalogu informacija kako su financijska izvješća dostupna na zahtjev. Ukoliko je suditi prema rezultatima ovog indikatora, većina tijela javne vlasti u Hrvatskoj ne smatra važnim svoje poslodavce (porezne obveznike)

izvijestiti o razumnom i odgovornom trošenju javnih sredstava.

Mogućnosti sudjelovanja građana

Indikatori unutar ove kategorije ostvarili su najniži rezultat u cijelom istraživanju jer su pronađeni u samo 18% slučajeva. Takav nalaz sugerira kako Hrvatsku očekuje još jako dalek put u smislu responsivnoga *governance*, gdje javne politike odgovaraju, ili barem uzimaju u obzir, stavove javnosti. Nije stoga začudno što premda čak 40% pregledanih web-stranica sadrži izjavu kojom eksplicitno pozivaju građane na aktivno sudjelovanje, samo 11 od 23 tijela javne vlasti ima objavljene prijedloge javnih politika, a samo četiri imaju obrazac putem kojeg je moguće putem interneta poslati komentar na prijedloge. Istovremeno, niti jedna web-stranica ne daje mogućnost uvida u već poslane komentare ni u eventualne odgovore na njih. Internetski forum za raspravu pronađen je jedino u slučaju Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. To je ujedno i jedina web-stranica koja nudi prijavu na svoje elektroničko glasilo te mogućnost da se *e-mailom* upozori na promjene na web-stranicama.

Online ankete daju zanimljiv uvid u način i ozbiljnost kojom tijela javne vlasti pristupaju interakciji s javnošću. Ovaj indikator pronađen je u otprilike 25% slučajeva, no činjenica da su iste ankete na web-stranicama postavljene mjesecima (prosinac 2004. u slučaju Sabora te veljača 2005. u slučaju Središnjega državnog ureda za upravu) ukazuju na ozbiljnost kojom se pristupa iskazanim stavovima građana.

MUP potiče građane na sudjelovanje u smislu prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, dok s druge strane Mi-

nistarstvo zdravstva i socijalne skrbi ne nudi ništa slično premda se liječnike i ravnatelje bolnica smatra najkorumpiranijom društvenom skupinom (*Transparency International Hrvatska*, 2005).

Iako je Sabor ostvario najbolji rezultat unutar ove kategorije indikatora, 30% pronađenih indikatora ipak je razočaravajući rezultat ako uzmemo u obzir da je upravo web-stranica Sabora "... glavno javno lice parlamenta, s najvećim potencijalom za vanjski učinak na to kako građani percipiraju instituciju i način na koji se obavlja interakcija između njih i njihovih predstavnika..." (Norris, 2000: 133).

Općenito govoreći, analiza sadržaja web-stranica 23 tijela javne vlasti u Hrvatskoj pokazala je kako je *e-governance* u Hrvatskoj u samim začetima, dok sveukupna razlika u kvaliteti i količini informacija dostupnih na službenim web-stranicama ukazuje na nedostatak jasne ideje o tome što čini dobar *e-governance* u javnom sektoru. Stoga se, što se tiče prvog dijela istraživačkog pitanja, pokazalo da se vlast ne služi internetom kako bi smanjila nepovjerenje građana u državne institucije. Službeni *cyberspace* nije pokazao prebacivanje fokusa na ona područja politike koja su važna građanima, posebice što se tiče pitanja vjerodostojnosti, borbe s korupcijom te mogućnosti sudjelovanja građana u političkim procesima. Umjesto toga službene web-stranice osnažuju percepciju o lošoj kvaliteti i nedostatku brige onih kojih rade u javnom sektoru. Tako mala količina u kvalitativnom smislu loših informacija na web-stranicama ukazuje na to da vlasti u Hrvatskoj vide internet tek kao sredstvo spuštanja "filtriranih" informacija, demonstrirajući tako još uvijek privrženost mentalnom sklopu

onih koji građanima vladaju, a ne onih koji su građanima dužni pružati usluge.

Principi dobre vladavine u dostupnim osnovnim uslugama za građane i poslovne subjekte?

Ovaj dio članka bavi se drugim dijelom istraživačkog pitanja, koji ocjenjuje proceduralnu predvidljivost i stabilnost institucija kroz dostupnost 20 osnovnih *online* usluga kako ih definiraju *eEurope* indikatori.

Jedan od prioriteta unutar Programa e-Hrvatska 2007. bio je uspostavljanje standardnih indikatora za praćenje razvoja informacijskog društva u skladu s europskim i svjetskim standardima (Središnji državni ured za e-Hrvatsku, 2004: 5). Stoga se napredak, gdje god je to moguće, trebao pratiti prema već postojećim indikatorima za 20 osnovnih usluga za građane i poslovne subjekte razvijenima unutar programa *eEurope* (*ibid.*: 6). Kao prvi korak Program pretpostavlja provođenje studije koja bi objektivno ocijenila sadašnju razinu razvijenosti. Rezultati te studije, prema Programu, trebaju poslužiti kao osnova za određivanje ciljne razine informatizacije svake od usluga te za dinamiku implementacije (*ibid.*: 7). Utvrđivanje razine razvijenosti svakako je preduvjet bilo kakve druge aktivnosti, no ovdje se postavlja pitanje učinkovitosti i djelotvornosti. Zbog čega je potrebno da Hrvatska samovoljno odredi ciljnu razinu internetizacije kad ju je EU već odredio za svaku od osnovnih usluga u svojim "*E-government indicators for benchmarking e-Europe*" (vidi *European Commission* 2002b: 3-4), a Hrvatska se i tako prema kriterijima za priključivanje mora harmonizirati sa standardima EU-a?

Bilo kako bilo, Središnji državni ured za e-Hrvatsku naručio je studiju, koja je i provedena tijekom prosinca 2004, koristeći se metodologijom razvijenom za Akcijski plan *eEurope* 2002, kako bi se olakšala usporedba sa zemljama članicama i drugim kandidatkinjama.

Objavljena verzija završnog izvješća ne sadrži priloge izvješću, te je stoga osporavanje interpretacije nalaza gotovo nemoguće, ako se uzme u obzir da je analiza ukupno 448 web-stranica prikazana na svega šest stranica teksta i grafikona (vidi Capgemini d.o.o., 2005: 15-19). Stoga je usporedba s podacima iz EU-a bila velik izazov ovom istraživanju. Valja napomenuti kako sam uputila zahtjev za priložima tom izvješću Središnjem državnom uredu za e-Hrvatsku, koji je ostao bez odgovora, dok je pokušaj da se oni dobiju od provoditelja istraživanja također bio neuspješan zbog poštivanja klauzule o vlasništvu nalaza istraživanja. Stoga se interpretacija rezultata te studije temelji na vrlo ograničenim informacijama dostupnima u objavljenoj verziji studije.

Kada govorimo o učinkovitom i djelotvornom pružanju osnovnih usluga građanima i poslovnim subjektima, kako ih definira Akcijski plan *eEurope* 2002, rezultati su katastrofalni. Od 1111 identificiranih tijela javne vlasti u Hrvatskoj samo njih 448 ima svoju web-stranicu (40%). Za usporedbu, u zemljama članicama EU-a 84% tijela koja pružaju javne usluge je *online* (Capgemini US LLC, 2005: 15). U Hrvatskoj je ukupno samo 3,49% usluga dostupno *online*, a kad se razdvoje na dvije ciljane skupine, građanima je dostupno 3,36% usluga, a poslovnim subjektima 5,73% (Capgemini d.o.o., 2005: 19). Hrvatska

stoga ne stoji dobro u usporedbi s prosjekom EU-a gdje je građanima putem interneta dostupno 57% usluga, a poslovnim subjektima čak 77% (Capgemini US LLC, 2005: 17).

Vraćajući se na pitanje definiranja ciljne razine informatiziranosti *online* usluga, EU je razvio skalu kojom mjeri stupanj sofisticiranosti neke *online* usluge od 0 do 4, pri čemu:

0 = nema informacije (informacija o usluzi nije dostupna na mreži ili pružatelj usluge nema web-stranicu),

1 = informacija (na mreži je dostupna samo informacija o usluzi, npr. opis postupka, pravilnici i sl.),

2 = jednosmjerna interakcija (dostupnost formulara u elektronič-

kom obliku za pohranjivanje na računalu; prazne formulare moguće je i otisnuti na pisaču),

3 = dvosmjerna komunikacija (interaktivno ispunjavanje formulara i prijava uz autentikaciju; ispunjavanjem formulara pokreće se pojedina usluga),

4 = transakcija (cijela je usluga dostupna na mreži, popunjavanje formulara, autentikacija, plaćanje i isporuka potvrda, narudžbe ili drugi oblici potpune usluge putem mreže) (Capgemini d.o.o., 2005: 7).

Za neke od usluga maksimalan je stupanj sofisticiranosti stupanj 3, a prosječan rezultat preračunava se u prosječan postotak *online* sofisticiranosti na sljedeći način:

Tablica V. Preračunavanje rezultata u postotak *online* sofisticiranosti pojedine usluge (prerađeno prema Capgemini US LLC, 2005: 13)

Usluge s maksimalnim stupnjem sofisticiranosti 4	Usluge s maksimalnim stupnjem sofisticiranosti 3
Stupanj 0 = rezultat od 0.00 – 0.99 = 0% – 24%	Stupanj 0 = rezultat od 0.00 – 0.99 = 0% – 32%
Stupanj 1 = rezultat od 1.00 – 1.99 = 25% – 49%	Stupanj 1 = rezultat od 1.00 – 1.99 = 33% – 66%
Stupanj 2 = rezultat od 2.00 – 2.99 = 50% – 74%	Stupanj 2 = rezultat od 2.00 – 2.99 = 67% – 99%
Stupanj 3 = rezultat od 3.00 – 3.99 = 75% – 99%	Stupanj 3 = rezultat od 3.00 = 100%
Stupanj 4 = rezultat od 4 = 100%	

U većini slučajeva hrvatska studija navodi kako je maksimalni stupanj razvijenosti za Hrvatsku stupanj 2 “zbog nepotpune izgrađenosti infrastrukture za širu primjenu tehnologije elektroničkog potpisa” (Capgemini d.o.o., 2005: 26-49). Stoga je zbunjujuće kada

studija navodi da je, primjerice, usluga prijave poreza na dohodak u potpunosti dostupna *online* kad je u stvarnosti moguće jedino spremi potrebne obrasce na svoje računalo ili ih ispisati na pisaču. Slično tomu, za carinske deklaracije Hrvatska je odredila maksimalni

stupanj od 3 koji postiže, te ponovno studija navodi kako je ta usluga u cijelosti dostupna *online*. Tablica VI ilustrira razlike u maksimalnim stupnjevima sofisticiranosti kako je dogovoreno na razini EU-a u usporedbi s interno definiranim maksimalnim stupnjem u Hrvatskoj. Također je vrijedno napomenuti kako studija dostupnosti *online*

usluga za Hrvatsku rezultate u postotku daje u odnosu na, od hrvatske strane određen, maksimalni stupanj sofisticiranosti *online* usluge.

Takav arbitraran odabir maksimalne razine internetizacije onemogućava uspoređivanje Hrvatske s prosjekom EU-a. Stoga dostupne podatke iz studije (Capgemini d.o.o., 2005: 16-18) prera-

Tablica VI. Razlike u ciljnim razinama internetizacije javnih usluga između Hrvatske i EU-a

Javne usluge za građane		Max. stupanj u EU-u	Max. stupanj u Hrvatskoj
1	Prijavljivanje poreza na dohodak	4	2
2	Usluge Zavoda za zapošljavanje	3	2
3	Socijalne naknade	4	2
4	Izdavanje osobnih dokumenata	3	2
5	Registracija vozila	4	2
6	Izdavanje građanske dozvole	4	2
7	Prijavljivanje kaznenog djela policiji	3	2
8	Javne knjižnice	4	4
9	Izdavanje izvoda iz matičnih knjiga	3	2
10	Upisi na visokoškolske ustanove	4	4
11	Prijavljivanje promjene boravišta/prebivališta	3	2
12	Zdravstvene usluge	4	4
Javne usluge za poslovne subjekte		Max. stupanj u EU-u	Max. stupanj u Hrvatskoj
1	Socijalno osiguranje zaposlenika	4	2
2	Prijavljivanje poreza na dobit	4	2
3	Prijavljivanje PDV-a	4	2
4	Registracija novog poduzeća	4	2
5	Prijava podataka statističkom zavodu	3	2
6	Carinska prijava	4	3
7	Dozvole i izvještaji temeljem studija utjecaja na okoliš	4	2
8	Javna nabava	4	2

Tablica VII. Preračunavanje razine sofisticiranosti 20 osnovnih javnih usluga na internetu u Hrvatskoj naspram prosječne razine sofisticiranosti u EU-u

	Prosječna razina sofisticiranosti prema hrvatskom maksimumu	Preračunavanje prosječne razine sofisticiranosti prema EU-standardima	Pr. razina sofisticiranosti u EU-u prema istraživanju u listopadu 2004. ¹¹
Javne usluge za građane			
Prijavljivanje poreza na dohodak	4.55%	2.27%	91.00%
Usluge Zavoda za zapošljavanje	2.92%	2.19%	88.74%
Socijalne naknade	4.55%	2.27%	59.36%
Izdavanje osobnih dokumenata	7.50%	5.63%	52.28%
Registracija vozila	4.55%	2.27%	43.71%
Izdavanje građanske dozvole	0.93%	0.47%	35.92%
Prijavljivanje kaznenog djela policiji	4.55%	3.41%	58.16%
Javne knjižnice	39.12%	39.12%	64.86%
Izdavanje izvoda iz matičnih knjiga	0.22%	0.00%	55.49%
Upisi na visokoškolske ustanove	8.33%	8.33%	60.39%
Prijavljivanje promjene boravišta/prebivališta	4.09%	3.07%	59.05%
Zdravstvene usluge	1.07%	1.07%	20.32%
Javne usluge za poslovne subjekte			
Socijalno osiguranje zaposlenika	8.97%	4.49%	82.29%
Prijavljivanje poreza na dobit	4.55%	2.27%	90.00%
Prijavljivanje PDV-a	4.55%	2.27%	89.00%
Registracija novog poduzeća	0.00%	0.00%	64.53%
Prijava podataka statističkom zavodu	50.00%	37.5%	81.94%
Carinska prijava	100.00%	75.00%	89.00%
Dozvole i izvještaji temeljem studija utjecaja na okoliš	50.00%	25.00%	45.66%
Javna nabava	100.00%	50.00%	72.00%

¹¹ Ovim putem zahvaljujem gospodinu Patricku Wautersu, konzultantu za javni sektor pri Capgemini Belgija, na ustupanju rezultata prema pojedinom indikatoru u ovoj koloni (osobni e-mail, 6. srpnja 2005. godine), jer ih nije bilo moguće izvući iz službenog izvještaja.

čunavam u postotke kakvi bi bili da su se primijenile maksimalne razine internetizacije iz EU-a te ih stavljam u odnos naspram prosjeka EU-a (vidi Capgemini US LLC, 2005), omogućujući na taj način usporedbu.

Iz toga je očito da Hrvatska daleko zaostaje za EU-om u svim aspektima dostupnosti javnih usluga na internetu te da je u ovome trenutku nemoguće govoriti o bilo kakvoj učinkovitoj, djelotvornoj i ekonomski održivoj razini pružanja javnih usluga putem interneta. Također valja zapaziti da kad se radi o uslugama za građane, najveću razinu sofisticiranosti imaju javne knjižnice (39%) te visokoškolske ustanove (8%), a da niti jedna od tih institucija nema veze s institucijama koje su u ovom članku identificirane kao ključne u pružanju "dobre vladavine".

Ukoliko se vratimo na postotak građana *online* (52% prema ITU-u) te razini tehnološkog razvoja prikazanoj u relativno visokoj poziciji Hrvatske u UN-ovu indeksu e-spremnosti (48. mjesto u svijetu prema UN-ovu *e-government Readiness Report* za 2004.), rezultati studije dostupnosti javnih usluga u kontradikciji su sa zaključkom Pippe Norris koja tvrdi da "...distribucija i funkcije *e-governancea* reflektiraju razinu tehnološkog razvoja..." (Norris, 2000: 128). U Hrvatskoj je, čini se, *e-governance* podlegao nedostatku političke volje da se izvrši snažan pritisak na javni sektor kako bi se što prije promijenio obrazac organizacijskog ponašanja. Stoga su rezultati ovog istraživanja bliži tvrdnjama Dunleavyja i Margetts (2002: 1), kako je "...najvažnija determinanta učinkovite e-uprave još uvijek transformacija organizacijske kulture i osobnih stavova državnih službenika, što je nužno kako bi

se bilo koja agencija usmjerila k digitalnijim oblicima rada". Prikazan nedostatak promjene obrasca ponašanja rezultira zakašnjelim podzakonskim aktima i "probijenim" rokovima, što završava u "vrzinu kolu" lošeg i neučinkovitog *e-governancea*, koji u prvom redu karakterizira nemogućnost građana i poslovnih subjekata da se oslone na IKT u cilju podizanja standarda života i rada.

Kao konačnu opservaciju koja se tiče ove studije dostupnosti valja kazati kako je završno izvješće datirano u siječnju 2005. (Capgemini d.o.o., 2005). Trebalo je međutim čekati još puna četiri mjeseca da ga Središnji državni ured za e-Hrvatsku i objavi, te je teško još jedanput ne dovesti u pitanje provedbu načela transparentnosti u hrvatskoj javnoj upravi.

Zaključak

Mali broj korisnika širokopojasnog pristupa¹² može (ali samo u vrlo kratkom periodu) opravdati loše rezultate u smislu učinkovite i djelotvorne e-uprave. To je manji problem koji se lako može riješiti investicijama u tehnologiju, i to u relativno kratkom razdoblju. Ali kako tvrdi Pippa Norris (2001: 91), takva rješenja ne rješavaju endemske društvene probleme. Puno veći problem nepovjerenja u javne institucije ostaje. Loši rezultati što se tiče e-demokracije, e-odgovornosti i e-transparentnosti ne mogu se opravdati ako uzmemo u obzir broj građana s pristupom internetu. Taj je zaključak u kontradikciji sa zaključkom istraživanja

¹² U trenutku pisanja rada (srpanj 2005) broj korisnika širokopojasnog pristupa u Hrvatskoj bio je oko 32 000 ili 2,8% (Iskon Internet, 27. 5. 2005)

Lidije Lacko Vidulić (2003: 8-9) kako mali broj građana *online* može dijelom objasniti lošu kvalitetu službenih web-stranica. Istovremeno, zaključci ovog istraživanja suprotni su zaključku Pipe Norris kako je razina tehnološkog razvoja ključni čimbenik koji određuje prisutnost i funkciju *e-governancea* (Norris, 2000: 128).

Ukoliko se ne radi o broju ljudi s pristupom internetu ili broju računala, servera i širokopojasnih veza, onda treba uzeti u obzir ljudski faktor. Naslijede, navike, pojedinačna i organizacijska kultura svakako utječu na provedbu javne politike baš kao i na sadržaj web-stranica, te na taj način zapravo definiraju kvalitetu *e-governancea*. *E-governance* je međutim samo jedan od elemenata u širem procesu reforme javne uprave, a dok se ta reforma ne provede, Hrvatska će i dalje loše stajati u ocjenama kvalitete svoje (e)vladavine. Zasad napori koje Hrvatska ulaže u razvoj *e-governancea* ne pridonose dobroj vladavini, dok je kapacitet interneta da osnaži hrvatsku demokraciju neiskorišten. Upravo suprotno, obilježja *e-governancea* produbljuju uvriježene percepcije kvalitete vladavine

uopće. Neko novo istraživanje moglo bi dati zanimljive rezultate u pogledu identificiranja mogućih kulturnih barijera koje onemogućuju dobru e-vladavinu te ponuditi rješenja za njihovo prevladavanje (vidi Margetts i Dunleavy, 2002: 12). Takvo bi istraživanje također bilo u skladu s recentnim naporima unutar EU-a da identificira i istraži ključna pitanja koja negativno utječu na daljnji razvoj e-uprave u zemljama članicama i potencijalno olakša napore Hrvatske u tom aspektu pridruživanja (vidi *Oxford Internet Institute*, 2005).

Na kraju, rezultati ovog istraživanja ne razlikuju se umnogome od nalaza općenite otvorenosti hrvatskog društva. No postojanje rezultata znanstvenog istraživanja nasuprot anegdotalnim dokazima omogućuje monitoriranje napretka Hrvatske u ovom aspektu dobre vladavine. Moja je namjera bila ostaviti set indikatora koji se mogu upotrijebiti u nekom budućem istraživanju *e-governancea* u Hrvatskoj, ali i potaknuti odgovorne unutar tijela javne vlasti u Hrvatskoj da se na službenim hrvatskim internetskim stranicama nađe otvoreniji i demokratičniji sadržaj.

LITERATURA

Bađun, M. (2003) "Governance and public administration in the context of Croatian Accession to the European Union" u: *Croatian Accession to the EU, Institutional Challenges*, Second Volume (Zagreb: Institut za javne financije), str. 131-165

Beetham, D. (1994) "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" u: Beetham, D. (ur.) *Defining and Measuring Democracy* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications), str. 25-43

- Bonwitt, B. (2004) "Is Croatia ready for Europe – a comparative assessment", address at the Forum *Public administration reform and European integration in Croatia*, Zagreb, June 7, 2004 (Zagreb: World Bank)
- Boromisa, A-M. (2005) "What does an enlarged European Union mean for Croatia?" u: *Croatian Accession to the EU: Facing the Challenges of Negotiations*, 3. sv. (Zagreb: Institut za javne financije), str. 31-60
- Capgemini d.o.o. (2005) *Studija dostupnosti javnih usluga na Internetu za e-Hrvatska – Završno izvješće* [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/Studija_dostupnosti.pdf
- Capgemini US LLC (2005) *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* [online] europa.eu.int/information_society/soccul/egov/egov_benchmarking_2005.pdf
- CARNET (2005) Stranice HR-DNS službe – Hrvatske Internet adrese [online] <http://www.dns.hr/asp/trazidomenu.asp>
- Čular, G. (2000) "Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition – Postponed Consolidation" *Politička misao: Croatian Political Science Review* 37 (V): 30-46
- Dunleavy, P. i Hood, C. (1994) "From public administration to new public management", *Public Money and Management*, srpanj-rujan, str. 9-16
- Dunleavy, P. i Margetts H. (2002) *Progress in Implementing E-Government in Britain: Supporting evidence for the National Audit Office Report Government on the web II* [online] http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Section_1_Forward_and_Introduction_240402.pdf
- eSEE Initiative (2003) *National Information Society Policies – eSEEUrope Initiative Common Guidelines* [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/eSEE_NISPguidelines.pdf
- European Commission (2001) *European Governance: A White Paper* [online] europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm
- European Commission (2002a) *eEurope 2005: An information society for all* [online] europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm
- European Commission (2002b) *Common list of basic public services for e-Europe 2005 benchmarking* [online] http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/basicpublicservices.doc
- European Communities (2003) *Towards a knowledge based Europe* [online] <http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/en.pdf>
- GfK Hrvatska (2005) *Vjerujete li državnim institucijama?* [online] <http://www.gfk.hr/press/povjerenje2.htm>
- Gilbert Riley, C. (2003) *E-governance to E-democracy: Examining the Evolution* [online] http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptJune03no.5.doc
- Hague, B. N., Loader, B. D. (ur.) (1999) *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (London and New York: Routledge)
- Hrvatski sabor (2003) "Zakon o pravu na pristup informacijama" *Narodne novine* 172/2003
- Internet World Statistics (2005) Top 24 Countries With the Highest Internet

- Penetration Rate [online] <http://www.internetworldstats.com/top25.htm>
- Krastev, I. (2002) "The Balkans: Democracy without Choices," *Journal of Democracy* 13 (3): 39-53
- Lacko Vidulić, L. (2003) "The Role of the Internet in the Democratization Process of Croatian Society" u: Spassov, O. i Todorov Ch. (ur.) *New Media in South-east Europe*. SOEMZ, European University "Viadrina" (Frankfurt – Oder) and Sofia University "St. Kliment Ohridski" [online] http://soemz.eu-frankfurt-o.de/media-see/newmedia/main/articles/l_vidulic.htm
- Leftwich, A. (2000) *States of Development – On the Primacy of Politics in Development* (Malden: Blackwell Publishers Inc.)
- LSE Public Policy Group (2001) *Detailed Information for the 2001 Website Census – Government on the web II Project* [online] http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Survey_Document_240402.pdf
- March J. G. i Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance* (New York: The Free Press)
- Margetts, H. i Dunleavy, P. (2002) *Cultural Barriers to e-government* [online] www.governmentontheweb.co.uk/downloads/papers/Cultural_Barriers.pdf
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (2003) Prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama s konačnim prijedlogom zakona [online] <http://www.vlada.hr/Download/2003/09/25/065-5.pdf>
- Ministarstvo znanosti i tehnologije (2003) Nacionalno izvješće o provedbi strategije Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću, od 2002. do 2003. godine [online] <http://www.zamirnet.hr/icnl/pdf/izvjesce.pdf>
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (2004) *Plan provedbe strategije razvitka Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću za 2004. godinu* http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/plan_provedbe ICT_Strategije_2004.pdf
- Norris, Pippa (2001) *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide* (Cambridge: University Press)
- Okot-uma, R. (2000) *Electronic Governance: Re-inventing Good Governance* [online] <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>
- Oxford Internet Institute (2005) *Breaking Barriers to e-Government: Overcoming obstacles to improving European public services* [online] <http://www.oii.ox.ac.uk/research/?rq=e-government/index>
- Riley, T. B. (2003) *E-government vs. E-governance: Examining the Differences in a Changing Public Sector Climate* [online] www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku (2004) *Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2004. godinu*, [online] http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/operativni_plan_eHR2004.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA (2004a) *Strategija programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_POSS_V1.pdf

- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA (2004b) *Plan provedbe Programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_POSS_V1.pdf
- Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravu, FINA, Gradski zavod za automatsku obradu podataka, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva (2004c) *Plan provedbe projekta prve usluge Programa One Stop Shop* [online] http://www.vlada.hr/Download/2004/12/16/Plan_provedbe_projekta_prve_usluge_POSS_V1.pdf
- Središnji državni ured za upravu (2005) *Izvešće o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu* [online] <http://www.sabor.hr/Download/2005/03/22/IZVJESCE.pdf>
- Stability Pact (2002) *Joint Statement of Intent* [online] <http://www.stabilitypact.org/e-see/020604-intent.gif>
- Transparency International (2003) *Corruption Perceptions Index 2003* [online] http://www.icgg.org/downloads/CPI_2003.xls
- Transparency International (2004) *Corruption Perceptions Index 2004* [online] <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>
- Transparency International Hrvatska (2005) Istraživanje TIH: Građani smatraju da Hrvatska gubi bitku s korupcijom [online] <http://www.transparency.hr/>
- UN (2003a) *Global e-Government Survey 2003* [online] unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf
- UN (2003b) World Summit on the Information Society – Declaration of Principles [online] http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-E.pdf
- UN (2004) *Global e-Government Readiness report 2004: Towards access for opportunity* [online] www.unpan.org/egovment4.asp
- UNDP (2004) *Essentials: E-governance* [online] www.undp.org/eo/documents/essentials/En-egov-essential-No-15.pdf
- Ured za strategiju razvitka RH (2001) Hrvatska u 21. stoljeću: Informacijska i komunikacijska tehnologija [online] <http://www.e-hrvatska.hr/ehrvatska/modules/Downloads/upload/ICTStrategija.pdf>
- Van Dijk, J. (1996) Models of Democracy: Behind the Design and Use of New Media in Politics, (Communication Institute for Online Scholarship, Inc.) [online] http://www.cios.org/getfile%5CDijk_V6N296
- Van Dijk, J. (2000) "Models of Democracy and Concepts of Communication" u: Hacker, K. L. i van Dijk, J. (ur.) *Digital Democracy: Issues of Theory & Practice* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications), str. 30-53
- Vjesnik, Zagreb, 3. 3. 2005, str. 3
- Vjesnik, Zagreb, 16. 5. 2005, str. 11
- Vlada Republike Hrvatske (2003) *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2004.-2007.* [online] www.vlada.hr/zakoni/programVRH/index.htm
- Vlada Republike Hrvatske (2005) *HITRO.HR* [online] <http://www.hitro.hr>
- Vučetić, S. (2004) "From Southern to Southeastern Europe: Any Lessons for Democratisation Theory?", *Southeast European Politics V* (2-3): 115-141

Zakošek, N. (2005) "Transparentnost i demokracija političkih procesa" u: *Otvoreno društvo – Hrvatska 2005: Interpretacije rezultata istraživanja* [online] <http://www.soros.hr/material/06.06%20politicki%20proces.pdf>

How Much 'Good Governance' in Croatian e-Governance

SUMMARY Through an analysis of the relationship between the concepts of *governance*, *good governance* and *e-governance*, and democracy, the article deals with the issue of whether and to what extent the Croatian authorities use the Internet to strengthen democracy in Croatia, that is, whether they use the Internet as a means of communication and as a means of informing citizens in order to overcome the lack of citizens' trust towards government institutions. The initial assumption is that the principles of good governance are identical to the practical modes of democratic governance, while e-governance boils down to an effort to achieve good governance through the use of information and communication technology in order to increase the effectiveness, availability and democratic accountability of civil service bodies.

KEYWORDS governance, good governance, e-governance, e-governance in Croatia, public management

NOVO UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM I ELEMENTI E-UPRAVLJANJA U SLOVENIJI

Uroš Pinterič

*Sveučilište u Ljubljani,
Fakultet društvenih znanosti*

Prethodno priopćenje

Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak U članku se razmatraju značajke e-upravljanja i e-komuniciranja, kao važnih elemenata novog upravljanja javnim sektorom. Autor ističe da je jedno od najvažnijih načela novog upravljanja javnim usmjerenost prema korisniku. Tim se načelom osigurava pomak od Weberovog tipa birokratske uprave, ograničene na hijerarhijske postupke, k fleksibilnoj, i korisnicima (građanima) bliskoj i susretljivoj javnoj upravi. Nakon toga autor razmatra rezultate istraživanja e-komuniciranja slovenske javne uprave s građanima, promatrajući slanje elektronskih poruka (pitanja) građana na opću elektronsku adresu upravne institucije. U samom istraživanju, elektronska poruka bila je poslana najvažnijim institucijama javne uprave i državnim institucijama. Na osnovi rezultata istraživanja autor zaključuje da je Slovenija uspjela postići neke osnovne elemente neophodne za razvoj elektronskog upravljanja, te elektronske komunikacije između građana i državne uprave. No, autor zaključuje da je u Sloveniji neophodna dodatna reforma javne uprave u smislu njezine informatizacije, koja će stimulirati promjene u upravnoj kulturi službenika i povećanje njihove spremnosti za rad u fleksibilnoj radnoj okolini.*

Ključne riječi upravljanje javnim sektorom, e-upravljanje u Sloveniji, e-komuniciranje u Sloveniji, javni menadžment

Teorijska pozadina e-upravljanja i e-komuniciranja

Teorijski model novog upravljanja javnim sektorom (kao izraz istoznačan s novim javnim menadžmentom)

prisiljava suvremenu javnu upravu na modernizaciju i veću fleksibilnost, koja može omogućiti efikasno vođenje države u situaciji brzih promjena. U ovom članku pokušavam istaknuti jedan od vjerojatno najvažnijih princi-

* Zahvaljujem mr. sc. Ivoni Mendeš na prijepodu teksta.

pa novog upravljanja javnim sektorom: usmjerenost prema korisniku. Taj princip osigurava pomak od Weberova tipa birokratske uprave, ograničenog na načelo hijerarhijske nadležnosti, u smjeru fleksibilne, efikasne javne uprave koja će biti ljubazna i bliska korisniku (građaninu). U takvom modelu hijerarhijski postupci mogu se izbjeći pomoću upravnih okvira koji unapređuju postupak ili osiguravaju efikasnije postizanje rezultata, koji se ne bi mogli postići ako bi se slijedila klasična pravila upravnog odlučivanja (vidi Osborne i Geabler, 1993). U kontekstu suvremenog društva i principa usmjerenosti prema korisniku, posebno u zadnjem desetljeću, javlja se pojam tzv. e-upravljanja koji pretpostavlja upotrebu informacijskih tehnologija u upravljačkim procesima državne uprave. Prije tog koncepta postojala je e-uprava koja je zahtijevala samo upotrebu suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija kao sredstava koja olakšavaju proces javnog upravljanja i komunikacije (za definiciju razlika između e-uprave i e-upravljanja vidi Oliver i Sanders, 2004: vii-viii). No e-upravljanje predstavlja nadgradnju u smislu informatizacije samih upravnih procesa. Mnogi pokušaji uvođenja e-uprave i e-upravljanja u suvremenu javnu upravu propali su zbog zanemarivanja nužnosti komuniciranja između upravnih organa i građana, kako tradicionalnim tako i suvremenim tehnologijama.

Velika većina teoretičara e-upravljanja zastupa modele koji uključuju elektroničke portale i slične interaktivne oblike, koji pretpostavljaju da se sve informacije mogu učiniti dostupnima u svakoj situaciji i da se mogu ponuditi odgovarajući formulari na internetu, koji se mogu ispunjavati i slati elektro-

ničkim putem. Nažalost, i teoretičari, i političari, i djelatnici u upravi zaboravljaju da situacije građana nisu identične i da zahtijevaju poseban pristup ili dodatna objašnjenja. U tom je slučaju vrlo važna efikasna komunikacija između uprave i građana, koja se u suvremenom društvu najčešće događa elektroničkim putem (e-pošta). Prednosti koju donosi upotreba elektroničkih poruka u komunikaciji građana i javne uprave odnose se na više različitih elemenata, koji vode u smjeru efikasnije javne uprave zbog efikasnije komunikacije. Građanin može poslati poruku javnoj upravi izvan radnog vremena (što ne može ako zove telefonom, a još manje obrati li se osobno nekom tijelu javne uprave).

Istraživanje, kojim se bavim već tri godine, ukazuje na nedostatak kulture u upravi s obzirom na načelo usmjerenosti prema korisniku-građaninu kad je riječ o elektroničkom komuniciranju. Takvo je komuniciranje u Sloveniji postiglo napredak u tzv. upravnim jedinicama. Sedamdeset pet posto od 58 jedinica odgovorit će nam na postavljeno pitanje u veoma kratkom vremenu, od središnje vlasti građani mogu očekivati oko 50% odgovora, a od općina (193) možemo očekivati samo oko 25% odgovora na postavljeno pitanje.

Brz razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije posljednjih godina dvadesetog stoljeća potaknuo je informatizaciju svih područja društvenog života, među ostalim i političkog odlučivanja i provedbe donesenih odluka, sve zbog želje za efikasnijim upravljanjem procesima odlučivanja i implementacije (Needham, 2004). U svijetu, kao i u Sloveniji, važnost informatizacije navedenih procesa očituje se na različite načine. Ovaj je rad samo dio

šireg istraživanja upotrebe informacijskih tehnologija u slovenskoj javnoj upravi u procesu komunikacije s građanima. U Sloveniji postoje različiti elementi koji ukazuju na veoma visok stupanj razvijenosti elektroničke uprave, o čemu je moguće suditi na osnovi različitih zakona s područja elektroničkog poslovanja i zaštite osobnih podataka, postojanja različitih strategija usvajanja elektroničkog upravljanja te postojanja Ministarstva za informacijsku tehnologiju koje je ukinuto promjenom vlade 2004. godine. Svi ti elementi ukazuju na političko-teorijsko razumijevanje važnosti usvajanja elektroničkog upravljanja u slovenskoj javnoj upravi. Ali još uvijek postoje barem dva elementa koja su nužno potrebna ako želimo govoriti o efikasnom djelovanju elektroničkog upravljanja u nekoj državi. Prvi je dovoljno velik broj kućanstava koja imaju suvremeni pristup internetu te broj stanovnika koji se znaju služiti njime. Drugi je element upravna kultura koja se odnosi na nagrađivanje upravnih organa na svim razinama za uspostavu dvosmjerne komunikacije između građana i javne uprave u državi. Ovo istraživanje koje se koncentrira na postojanje dvosmjerne komunikacije, pokazuje neke vrlo naglašene elemente upravne kulture javne uprave u Sloveniji.

E-upravljanje u Sloveniji prečesto se shvaća kao informatizacija svakodnevnog funkcioniranja vlade i procesa vezanih uz državnu upravu, nešto je manje pozornosti posvećeno informatizaciji općinskih uprava, ali možemo tvrditi da se dalje od toga (s rijetkim iznimkama) nije otišlo i da je upravljačka kultura još uvijek ona iz vremena Weberova modela birokratske organizacije, koja postoji samo zbog pro-

vedbe zakona. Iz toga možemo zaključiti da postoji određena razina informatizacije slovenske javne uprave i upravljačkih procesa, ali da još uvijek nije došlo do promjene u upravnoj kulturi koja bi Sloveniju dovela na razinu informacijskog društva. Naša je teza da se Slovenija, iako provodi neke pristupe informatizaciji javne uprave, ne koristi tim pristupima na način koji bi imao potencijal da je pretvori u stvarno informacijsko društvo jer ne ubrzavaju i ne poboljšavaju elektroničku komunikaciju između građana i njihove javne uprave. Iz toga izvodimo hipotezu, koju provjeravamo, da slovenska javna uprava u više segmenata još uvijek nije spremna upotrebljavati neke od najjednostavnijih elemenata komuniciranja s građanima kao što je, primjerice, odgovaranje na elektroničku poštu.

Iako postoje različite teorije o kvaliteti javne usluge, koje ističu značenje različitih elemenata, svima je slično to da se temelje na novom pristupu upravljanju javnim sektorom. Glavni su principi novog upravljanja javnim sektorom, koje smo slijedili i u našem slučaju, efikasnost, ekonomičnost i psihičko zadovoljstvo javnih službenika i korisnika, što je proizvod odgovarajućih upravnih praksi (vidi Lane, 1995).

Jedna je od najznačajnijih uloga upravljačkih procesa na različitim stupnjevima omogućavanje pristupa potrebnim informacijama koje omogućuju efikasno obavljanje neke javne usluge i korištenje njome. U ovom slučaju vrlo je važno da građanin ima pristup informacijama u obliku koji mu je blizak i koji ne zahtijeva dodatani napor i potrošnju vremena. Iz tog možemo zaključiti da je modernom korisniku u mnogim slučajevima najlakše, najjeftinije i najefikasnije poslati elektroničku

poruku i primiti odgovor u istom obliku. Na osnovi takvih ideja slovenska je Vlada prihvatila dvije strategije o elektroničkom poslovanju slovenske javne uprave, koje su pokušale uključiti elektroničko upravljanje u rad slovenske javne uprave (vidi Center vlade za informatiku, 2001 i Vlada Republike Slovenije, 2004). Iako na papiru sve izgleda jednostavno, u praksi je uvođenje modernih tehnologija i fleksibilnijih postupaka u rigidnu strukturu javne uprave vrlo problematičan projekt, koji strani autori ponekad nazivaju "šminkanjem engleskog buldoga", što znači da vanjska promjena izgleda nimalo ne pridonosi promjeni osnovnih obilježja takve organizacije (Culbertson, 2004: 59).

Metodološka okosnica istraživanja

Osnovna metoda korištena u našem istraživanju e-komuniciranja slovenske javne uprave s građanima jest slanje elektroničke poruke (pitanja) na opću elektroničku adresu upravne institucije. U ovom istraživanju elektronička je poruka bila poslana najvažnijim institucijama javne uprave i državnim institucijama. Vrijeme za odgovor bilo je povezano sa zadnjim rokom za donošenje odluka na osnovi zakona o upravnom postupku (30 dana). Međutim moramo napomenuti da je nedugo nakon našeg istraživanja slovenska Vlada prihvatila uredbu o upravnom postupku koja vrijeme za odgovor na elektroničke poruke građana skraćuje na 15 dana (UL 20/2005). U ovom istraživanju pokušali smo prikupiti podatke o stanju elektroničke uprave u svim važnijim upravnim organizacijama koje su predmet stalnog komunikacijskog pritiska građana. Prvi tip upravnih organizacija odnosi se na središnje upravno-politi-

tičke strukture, drugi tip upravnih institucija odnosi se na upravne jedinice kao posebna tijela decentralizirane središnje državne uprave i na općine kao institucije lokalne uprave. Tako smo 22. studenoga 2004. godine poslali elektroničku poruku¹ na 113 elektroničkih adresa, od toga svim upravnim jedinicama (58), svim ministarstvima (14), predsjedniku Vlade, Vladi Republike Slovenije, predsjedniku Republike Slovenije, Državnom Zboru, Državnom Svetu, Ombudsmanu i uzorku slovenskih općina sastavljenom od jedanaest gradskih općina (riječ je o općinama koje imaju nešto strože kriterije osnivanja, uvjete vezane uz infrastrukturu i slično) i 24 običnim općinama (dvjema iz svake od 12 statističkih regija u Sloveniji). Elektronička poruka poslana je uzorku koji je činilo 35 od sveukupno 193 slovenske općine. Taj uzorak u cijelosti pokriva najvažnije političko-upravne institucije na nacionalnoj i lokalnoj razini slovenske javne uprave. Takva metodologija istraživanja već je bila korištena u procesu evaluacije internet-skih stranica slovenske Vlade (Kragelj, 2003: 136-152), a isti uzorak i metodologija korišteni su 1999. godine (Vintar et al., 2000). Konačno, ona je korištena i

¹ Elektroničke poruke bile su prilagođene konkretnim institucijama, tako da je svaka poruka izgledala kao stvarno pitanje građana koje se moglo odnositi na bilo koju točku komunikacije s institucijom. Općinama je poslano identično pitanje raspolaže li vlastitom zemljom na kojoj bi se moglo graditi. Upravnim jedinicama poslano je pitanje o dokumentima koje treba priložiti za osnivanje udruge. Ministarstvima i drugim institucijama središnje upravno-političke strukture poslana su pitanja koja su bila prilagođena radu pojedinih institucija.

na uzorku svih slovenskih općina (vidi u: Pinterič, 2004: 155-166).

Rezultati analize

Upravne jedinice

Upravne jedinice dio su slovenske javne uprave koji građani najčešće kontaktiraju u upravnim postupcima za dobivanje odgovarajućih dokumenata (kao što je putovnica, vozačka dozvola itd.). Sukladno tome slovenska je Vlada uložila puno truda u informatizaciju svih procedura koje vode upravne jedinice te u informacijsku potporu građanima. Zahvaljujući tome mogli smo poslati elektroničku poruku na 57 elektroničkih adresa od 58 upravnih jedinica.

Ta jedna preostala upravna jedinica na internetu je objavila pogrešnu elektroničku adresu. To znači da smo elektroničku poruku mogli poslati na 98,3% slovenskih upravnih jedinica. U zakonskom roku primili smo 44 od 57 elektroničkih odgovora, što je 77,2% svih kontaktiranih upravnih jedinica.

Ukupan rezultat čini se veoma zadovoljavajućim jer je više od tri četvrtine upravnih jedinica odgovorilo na naš (građanski) upit. Takav se rezultat i očekivao s obzirom na ulogu koju sustav upravnih jedinica ima u Sloveniji. Isto tako možemo biti veoma zadovoljni i vremenskom komponentom našeg istraživanja na tom području. 47,7% je-

Tablica 1. Odgovor slovenskih upravnih jedinica

Status	broj	%	% od poslanih
Odgovor	44	75,9%	77,2%
Bez odgovora	13	22,4%	22,8%
Pogrešna e-adresa	1	1,7%	
Ukupno	58	100%	

Tablica 2. Vrijeme odgovora upravnih jedinica

Dan	broj	%	% od primljenih
1	21	36,2%	47,7%
2	14	24,1%	31,8%
3	4	6,9%	9,1%
4	3	5,2%	6,8%
5	1	1,7%	2,3%
46	1	1,7%	2,3%
Ukupno primljenih	44	75,9%	100%
Bez odgovora	14	24,1%	
Ukupno	58	100%	

dinica, koje su odgovorile na naše pitanje, učinilo je to za manje od 24 sata (istoga radnog dana). Unutar 48 sati odgovorilo je 79,5% upravnih jedinica, a za jedan tjedan odgovor je poslalo 97,7% svih upravnih jedinica koje su odgovorile na naše pitanje. Posljednji i jedini odgovor izvan zakonskog roka primili smo 46. dana (16 dana nakon isteka zakonskog roka).

Središnja razina javne uprave i druge središnje institucije

Kad je riječ o vrhu slovenske javne uprave (14 ministarstava prije reorganizacije u prosincu 2004. godine) i ostalim glavnim institucijama upravno-političkog institucionalnog sistema, rezul-

tati njihove elektroničke komunikacije s građanima mnogo su gori. Iako su sve elektroničke adrese središnjih institucija bile dobre, u zakonskom roku od 30 dana primili smo samo 50% elektroničkih odgovora. U slučaju ministarstava jedno je ministarstvo objavilo pogrešnu elektroničku adresu, tako da smo primili 53,8% elektroničkih odgovora od 13 ministarstava.

Kao i kod upravnih jedinica najviše odgovora primili smo u prvih 5 dana. Svi su odgovori bili poslani u roku 15 dana. Sedamdeset posto odgovora primili smo u prva dva dana. U svakom slučaju treba istaknuti dva primjera dobrog funkcioniranja javne uprave, koja pokazuju visok stupanj upravne kultu-

Tablica 3. Odaziv ministarstava i ostalih središnjih upravno-političkih institucija

Status	broj	%	% od poslanih
Odgovoreno	10	50%	52,6%
Bez odgovora	9	45%	47,3%
Pogrešna e-adresa	1	5%	
Ukupno	20	100%	

Tablica 4. Vrijeme odgovora ministarstava i ostalih središnjih upravno-političkih institucija

Dan	Broj	%	% od primljenih
1	2	10%	20%
2	5	25%	50%
4	1	5%	10%
11	1	5%	10%
12	1	5%	10%
Ukupno primljenih	10	50%	100%
Bez odgovora	10	50%	
Ukupno	20	100%	

re: Ured predsjednika Vlade i Ombudsman. U prvom slučaju osoba koja je odgovarala na naše elektroničko pitanje ispričala se zbog kašnjenja s odgovorom (11 dana) i objasnila nam razloge zakašnjenja. U slučaju Ombudsmana primili smo cjelovit odgovor na naše pitanje te prijedloge za daljnje rješavanje problema.

Općine i elektronička komunikacija (odnosno njezin nedostatak)

Posljednji, treći dio našeg istraživanja, bio je izveden na uzorku slovenskih općina. Elektronička poruka poslana je svim (11) općinama-gradovima (koje imaju poseban status, dodatnu nadlež-

nost i više zahtjeve u smislu razvijeno-
sti, koji su nužni za dobivanje statu-
sa općine-grad) i 24 općinama, kako
je opisano u poglavlju o metodologiji
ovog rada. Tako smo dobili uzorak od
35 od ukupno 193 slovenske općine. U
skladu s našim očekivanjima općine su
se pokazale najslabijom točkom upo-
trebe informacijsko-komunikacijskih
tehnologija u slovenskoj javnoj upravi.
Dvije od 35 (5,7%) općina nisu imale
objavljenu elektroničku adresu na in-
ternetu. Sljedećih sedam od 35 (20%)
općina objavilo je pogrešnu elektronič-
ku adresu (jedna od njih bila je općina-
grad). Zbog toga smo elektroničku po-
ruku uspjeli poslati na 26 od 35 (74,3%)
slovenskih općina.

Tablica 5. Odaziv slovenskih općina

Status	broj	%	% od poslanih
Odgovoreno	8	22,9%	30,8%
Bez odgovora	18	51,4%	69,2%
Bez e-adrese	2	5,7%	
Pogrešna e-adresa	7	20%	
Ukupno	35	100%	

Tablica 6. Vrijeme odgovora slovenskih općina

Dan	broj	%	% od primljenih
1	2	5,7%	25%
3	3	8,6%	37,5%
4	1	2,9%	12,5%
11	1	2,9%	12,5%
22	1	2,9%	12,5%
Ukupno primljenih	8	22,9%	100%
Bez odgovora	27	77,1%	
Ukupno	35	100%	

Od očekivanih 26 odgovora u zakonskom roku primili smo samo 8 (30,8%) odgovora. Sedamdeset pet posto od tih osam odgovora primili smo u prvih pet radnih dana. Drugim riječima, na 35 općina u uzorku primili smo samo 22,9% očekivanih odgovora.

Takva situacija pokazuje da slovenske općine imaju golemih problema s pružanjem ljubazne usluge korisnicima elektroničkim putem. Nešto su bolji rezultati općina-gradova. Četiri od 11 (36,4%) općina-gradova poslale su nam odgovore. No to samo pogoršava rezultat običnih općina jer je i njih samo četiri od 24 (16,7%) poslalo elektronički odgovor. Prema tome možemo utvrditi da općine u usporedbi s upravnim jedinicama u Sloveniji ne zadovoljavaju ni najosnovnije standarde kvalitetne i ljubazne komunikacije s korisnicima elektroničkim putem. Slično istraživanje elektroničke komunikacije između građana i slovenskih općina provedeno je 2003. godine. Već je tada (Pinterič, 2004: 155-166) istaknut taj problem, a danas možemo samo potvrditi da je situacija i dalje loša i da promjena u pozitivnom smjeru nema.

Cjelovit pogled na ovo istraživanje pokazuje neke razlike u kvaliteti odnosa između stanovnika Slovenije i njezine javne uprave. Na osnovi rezultata možemo reći da su najslabija točka upotrebe elektroničke komunikacije (elektroničke pošte) u Sloveniji njezine općine. To pokazuje količina pogrešnih elektroničkih adresa objavljenih na internetu i slabo odgovaranje na elektroničke poruke građana. S druge strane, upravne jedinice održavaju veoma visoku razinu kvalitete komuniciranja s građanima uz pomoć elektroničke pošte.

Razlika između teorije i prakse e-komunikacije u slovenskoj javnoj upravi

Kao što možemo vidjeti iz prethodne analize, situacija s e-komunikacijom u slovenskoj javnoj upravi nije zadovoljavajuća. Dio razloga za to možda možemo tražiti u promjeni vlasti, ali to ne može biti ozbiljan razlog za prosječnu brojku od 54,9% odgovora na elektroničke poruke. Ne možemo zaključiti da promjena vlasti koči djelovanje u gotovo polovini javne uprave, kao što ne možemo zaključiti da dnevni politički događaji uopće utječu na komunikacijske procese između građana i javne uprave.

U odnosu na strategiju slovenske Vlade o elektroničkom upravljanju u razdoblju od 2001. do 2004. godine, koja predviđa bolji pristup građana svim informacijama uz pomoć informacijskih tehnologija, možemo reći da je na kraju 2004. godine ta strategija bila implementirana samo u nekim posebnim dijelovima, uz velike nedostatke na području elektroničke komunikacije između građana i javne uprave.

Nešto bolje rezultate postigle su samo upravne jedinice koje, u skladu s teorijom o ljubaznosti uprave prema korisniku, osiguravaju informacije u elektroničkom obliku. Svi ostali dijelovi javne uprave u Sloveniji, koje građani rjeđe kontaktiraju, uslugu elektroničke komunikacije izvršavaju u bitno smanjenom opsegu.

Iako se čini da postoji povezanost između tipa institucije (kako smo ga definirali u poglavlju o metodologiji) i spremnosti za elektroničko komuniciranje s građanima, nikakva statistič-

Tablica 7. Opći pregled

Odgovor		Tip institucije				Ukupno
		Upravna jedinica	Općina	Ministarstvo	Ostale institucije	
Ne	Broj	13	18	6	3	40
	% tipa organizacije s tim odgovorom	32,5%	45%	15%	7,5%	100%
	% odgovora u tipu organizacije	22,4%	51,4%	42,9%	50%	35,4%
Da	Broj	44	8	7	3	62
	% tipa organizacije s tim odgovorom	71%	12,9%	11,3%	4,8%	100%
	% odgovora u tipu organizacije	75,9%	22,9%	50%	50%	54,9%
Bez e-adrese	Broj		2			2
	% tipa organizacije s tim odgovorom		100%			100%
	% odgovora u tipu organizacije		5,7%			
Pogrešna e-adresa	Broj	1	7	1		9
	% tipa organizacije s tim odgovorom	11,1%	77,8%	11,1%		100%
	% odgovora u tipu organizacije	1,7%	20%	7,1		8%
Ukupno	Broj	58	35	14	6	113
	% tipa organizacije s tim odgovorom	51,3%	31%	12,4%	5,3%	100%
	% odgovora u tipu organizacije	100%	100%	100%	100%	100%

ki značajna² povezanost nije dokazana između tipa organizacije i vjerojatnosti da ćemo dobiti odgovor na našu elek-

² Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,4 ali bez statističke sigurnosti više od 90% i s primjedbom da je uzorak premali da bismo mogli interpretirati rezultat kao statistički ispravan.

troničku poruku. Na osnovi toga možemo pretpostaviti da je elektroničko komuniciranje nužno povezano s odgovarajućim obrazovanjem i upravnom kulturom pojedinih službenika u institucijama javne uprave. Svakako možemo reći da su rezultati službenika upravnih jedinica 20% bolji od rezultata službenika središnjih upravno-poli-

tičkih institucija i gotovo 50% bolji od rezultata službenika slovenskih općinskih uprava u pružanju ljubazne usluge građanima elektroničkim putem.

Na osnovi prethodnih rezultata možemo utvrditi da je određeni napredak na području pružanja kvalitetne usluge u javnom sektoru postignut na području pružanja informacija građanima putem web-stranica. Ali u svakom slučaju mora se posvetiti više pozornosti daljnjem poboljšavanju situacije, osobito u slovenskim općinama, koje se u okviru ovog istraživanja čine najmanje sklonima novom pristupu komuniciranja s građanima. One imaju i tehničke i ljudske resurse, ali treba im više znanja o upotrebi informacijskih tehnologija ali i promjena stava o birokraciji kao instanci iznad građana koja je sama sebi dovoljna u smjeru razvoja javne uprave kao servisne funkcije usmjerene prema građanima.

Zaključak

Kao što je očito iz našeg istraživanja, Slovenija je uspjela postići neke osnovne elemente koji su potrebni za razvoj elektroničkog upravljanja te elektroničke komunikacije između građana i državne uprave. Ali u praksi treba postići još mnogo na području obrazovanja službenika i donošenja djelotvorne strategije o elektroničkom upravljanju. Iz gornjeg primjera možemo naučiti važnu lekciju kako nije dovoljno samo promijeniti ili samo stvoriti dobar vanjski izgled javne uprave uz pomoć web-stranica, nego je potrebno omogućiti i odgovarajuće obrazovanje ljudi, čija će suvremena upravna kultura biti na prikladnoj razini. Time će se omogućiti veća fleksibilnost i efikasnost u pružanju različitih javnih usluga građanima. Slovenija bi reformu javne uprave u smislu njezine informatizacije trebala započeti od promjene upravne kulture službenika i povećanja njihove spremnosti za rad u fleksibilnoj radnoj okolini u kojoj se nalazi svaka suvremena uprava koja je pod pritiskom odnosa s međunarodnom zajednicom.

*Sa slovenskoga prevela
Ivona Mendeš*

LITERATURA

- Center vlade za informatiko (2001) *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Ljubljana: Center vlade za informatiko.
- Culbertson, Stuart (2004) *Building E-government: Organisational and Cultural Change in Public Administrations*, u: E. Lynn Oliver i Larry Sanders (ur.) *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (59-75).
- Kragelj, Boris (2003): Ovrednotenje spletnih predstavitev vlade Republike Slovenije. *Časopis za kritiko znanosti*, XXX, 221: 136-152.
- Lane, Jan-Erik (1995) *The Public Sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Needham, Catherine (2004) The citizen as consumer: e-government in the United Kingdom and United States, u: Rachel K. Gibson, Andrea Römmel i Stephen J. Ward (ur.) *Electronic Democracy: Mobilization, organization and participation via new ICTs*. London, New York: Routledge, str. 43-69.
- Oliver, E. Lynn, Sanders, Larry (2004) Introduction, u: E. Lynn Oliver i Larry Sanders (ur.) *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy (vii-xiv).
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, London, Victoria, Toronto, Auckland: Plume/Penguin Books.
- Pinterič, Uroš (2004) Uvajanje e-občinske uprave v praksi, u: Uroš Pinterič (ur.) *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: FDV, str. 155-166.
- UL RS 20/2005. *Uredba o upravnem poslovanju*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Vintar, Mirko et. al. (2000) Javni sektor in internet: analiza stanja v Sloveniji. (Public sector and Internet: Analysis of situation in Slovenia) *Uporab. inform.*, VIII, III: str. 146-158.
- Vlada Republike Slovenije (2004) *Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.

New Management of the Public Sector and Elements of e-Governance in Slovenia

SUMMARY The article deals with features of e-governance and e-communication, as important elements of new management of the public sector. The author points out that one of the most important principles of new management is customer orientation. This principle ensures a move from the Weberian type of bureaucratic administration,

limited to hierarchical procedures, towards a flexible and user (citizen) friendly public administration. The author considers the results of a study of e-communication of the Slovenian civil service with citizens; he observes the sending of e-mail messages (questions) by citizens to the general e-mail address of an administrative institution. In the study, messages have been sent to the most important institutions of civil service and government institutions. Based on the results of the study, the author concludes that Slovenia has managed to achieve some basic elements necessary for the development of e-governance, and e-communication between citizens and civil service. However, the author concludes that a further reform of civil service is necessary in Slovenia in terms of its informatisation, which will encourage further changes in the administrative culture of civil servants and the increase of their willingness to work in a flexible working environment.

KEYWORDS management of the public sector, e-governance in Slovenia, e-communication in Slovenia, public management

Studije

NOVI RIMLAND KAO KONTINUITET STAROG RIMLANDA

Radovan Pavić

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti
Umirovljeni profesor*

Pogledi

Primljeno: ožujak 2007.

Sažetak U članku se razglaba odnos starog i Novog Rimlanda s tezom da postoje promjene i dopune, ali koje samo naglašavaju izvorne ideje koje datiraju još od početka 20. st. Uvodno se upozorava na geopolitičke osnove konferencije u Bandungu (1955) i pokreta nesvrstanosti (od 1961. god.), kada su neke geopolitičke zasade dobile političko značenje. Za razumijevanje čitavog problema potrebno je prije svega osvrnuti se na staro Srce zemlje u novim uvjetima teritorijalnog smanjenja tog prostora, a sve u kontekstu odnosa kopnene i maritimne moći, ali s istim starim – novim značenjem.

Zatim se analizira Novi Rimland s aspekta broja stanovnika, energenata, novih elemenata snage i islama. Posebno se uočava da glavne sile Rubne zemlje nemaju teritorijalnih ambicija.

U odnosima H – R važan je problem mogućnost pristupa Srcu zemlje kroz zonu Rubne zemlje pri čemu se odbacuju ideje o Hrvatskoj kao vratima za ulazak na azijsko kopno.

Na kraju analiziraju se primarni i sekundarni rimlandski problemi u Europi i Aziji i ukazuje na novu ulogu azijskog Balkana (u proširenom Rimlandu) i posebno se analizira važnost geopolitičkog položaja Afganistana.

Ključne riječi Rimland, Heartland, Novi Rimland, Afganistan, Iran, Ruska Federacija, azijski Balkan, globalna geostrategija, islam, nuklearne sile

O ulozu i značenju klasične globalne geostrategije, čije trajanje obuhvaća razdoblje duže od stotinjaka godina, postoje vrlo suprotstavljeni stavovi, tj. da je čitava koncepcija posve zastarjela i neživotna s obzirom na tehnološke promjene (raketno-nuklearna i svemirska sastavnica) i političke promjene (prestanak hladnog rata), pri čemu se kao ključna uzimaju raz-

doblja 1960-ih i 1990-ih godina. Međutim lako je pokazati da postoji određeni kontinuitet, tj. da se neki aspekti klasične globalne geostrategije nastavljaju (i to doslovno) i u sadašnjosti. Zato je dobro razmotriti koncepciju Rimlanda s obzirom na tvrdnju naznačenu u naslovu, koja kaže: *novi je Rimland zapravo onaj stari Rimland, pri čemu postoje manje promjene, više dopune, koje me-*

đutim potvrđuju izvorne zamisli. Da bismo se približili navedenim pitanjima, treba ponajprije razmotriti neke povijesne vidove.

Stari Rimland i globalni problemi, pokret nesvrstanih...

Budući da se druga polovica XX. st. (od završetka Drugoga svjetskog rata do 1990-ih godina) uglavnom shvaća kao razdoblje u kojem dominiraju problemi u svezi s naoružanjem, novom vojnom tehnologijom i naročito odnosima u okviru hladnog rata, nužno je posebno istaknuti druge sadržaje koji narušavaju (upotpunjuju) takvu pojednostavljenu predodžbu. Postoje u to doba i drugi paralelni sadržaji i procesi koji ukazuju na duboku podijeljenost ondašnjeg svijeta, koji uključuje i sudionike koji se suprotstavljaju hladnom ratu i uopće traže neke drugačije međunarodne odnose. Tu se prije svega misli na Bangladešku konferenciju (1955) i pokret nesvrstanih (od 1961. godine), a za naša razmatranja navedeno je i od geopolitičke važnosti jer neke relevantne pojave i procesi imaju i bitnu dimenziju oprostorenja – tj. one su u prostoru raspoređene baš na neki određeni (zakonit) način, pri čemu to oprostorenje nije tek puki topos, nego ima i daleko šire funkcionalno značenje i utjecaj. Zato će se ovdje promotriti dva važna događaja iz sredine XX. stoljeća:

Bangladeška konferencija (29 država i 30 nacionalno-oslobodilačkih pokreta) – njezino je političko značenje jasno, ali to nas trenutno ne zanima – valja zato uočiti koje su to države i nacionalno-oslobodilački pokreti sudjelovali na konferenciji, odnosno gdje se oni nalaze i kakvo je značenje te či-

njenice. I zato je u najmanju ruku zanimljivo uočiti:

1) Sve države sudionice locirane su u Rimlandu, a to ne može biti slučajno i nije bez značenja i posljedica. Također je važno da su sve države sazivači konferencije isto tako iz Rimlanda, i to baš one koje se, osim Ceylona, nalaze na globalno važnim geostrateškim lokacijama.

2) Prije svega tu se misli na položaj uz granicu Kine (kao i na lokaciju na pomorskoj vezi između Indika i Pacifika). Dodir s Kinom važan je stoga što je – iako je Kina osnovana tek 1949. godine – u svijetu jasno shvaćena njezina rastuća politička (vojna) gospodarska snaga, a sve u uvjetima u kojima Kina uživa izuzetne prednosti geopolitičke lokacije: ona naime uz SSSR participira i u Heartlandu i u Rimlandu, što je prednost teško procjenjivog značenja. Osim toga Kina je azijska zemlja, te se stoga njezina buduća uloga i te kako tiče upravo Azije.

Prva konferencija nesvrstanih zemalja (Beograd 1961, 25 država i 3 promatrača) također nosi neke bitne geopolitičke pečate:

a) Od 25 država (sudionica konferencije) njih čak 18 upravo je iz Rimlanda. Očito je dakle da između nesvrstanosti kao pokreta i izvorne lokacije postoji neka veza, baš kao i ranije u Bandungu. Radi se o tome da je Rimland u doba naglašenoga hladnog rata bio zona u kojoj je trebalo smirivati napetosti, suprotstaviti se zapadnjačkim vojnim blokovima i okruženju oko Srca zemlje (i čitave Kine) i kompenzirati nastojanja da sile Heartlanda i sile mehanizma pronađu u Rimlandu važne saveznike. Uloga nesvrstanosti ne

iscrpljuje se dakle samo u političkim vidovima, nego ima posebno i dodatno značenje baš u svezi s geopolitičkom lokacijom. Razumljivo je da ovo što je navedeno nije bila misao vodilja organizatora, ali se ona prirodno i posve spontano i logično oživotvorila zbog životnosti koju geopolitika sama po sebi sa sobom nosi, i to bez obzira na to postojala li o tome svijest ili ne.

- b) I dalje su sudionici konferencije oni koji između Irana i Laosa graniče s Kinom (osim Butana koji nije bio sudionik) jer je Kina već postala nezaobilazan čimbenik u međunarodnim azijskim odnosima.
- c) Međutim i izvan tog kinesko-azijskog konteksta države sudionice prostorno su tako raspoređene da se i ta činjenica mora dovesti u kontekst važnih geostrateških lokacija, i to na čitavom prostoru između Gibraltara i Nove Gvineje. Zato je važno uočiti da na prostoru sjevernije od indonezijskog otočja pa sve do "četiriju otoka" (oko kojih postoji prijemor između SSSR-a i Japana) nema nesvrstanih zemalja, a njihovo postojanje i ma kako mali utjecaj mogli su biti značajni u smislu popuštanja napetosti koje se vezuju uz probleme Južnog kineskog mora, Sjevernu i Južnu Koreju, odnos Japana prema Aziji općenito.

Srce zemlje u novim uvjetima

Da bismo bolje razumjeli novu (staru) geostrategiju u novoj Rubnoj zemlji poslije 1990-ih godina, potrebno je ukazati na barem četiri osobine klasičnog Heartlanda, tj. na moguće promjene u samom tom prostoru, pri čemu uočavamo:

– **prvo**, teritorij klasičnog Heartlanda smanjen je za 4,003.400 km², tj. teritorij "pet država"¹ u nekadašnjoj sovjetskoj centralnoj Aziji, a to je zamjetna veličina relevantna i u azijskom nedogledu.

– **drugo**, pritom specifičan geopolitički položaj Mongolije ostaje jednak, dakle jednako nepovoljan, vjerojatno najnepovoljniji u svijetu uopće. Osim toga njezino provozno značenje opada, i to zato što su veze europske Rusije i Kine danas povoljnije preko Kazahstana i kineske centralne Azije (vanjska Kina – Nova granica – Sinkjang) negoli preko Mongolije. I naftovodni izlazi iz Sibira mogu izbiti na Pacifik (za Kinu, Koreje i Japan) samo preko ruskog teritorija, a ne preko Mongolije.

– **treće**, pitanje novih državnosti na tlu samoga kineskog Heartlanda više se ne postavlja: Tibet pristaje na status autonomije, a politogenetske težnje u Sinkjangu preslabe su u odnosu na mogućnosti kineske represije, pri čemu su i Rusija i Kina, ali i čitav svijet svjesni sve veće životne važnosti Heartlanda: u ruskom sektoru prvenstveno zbog energenata, u kineskom zbog voda koje dolaze iz Tibeta, o kojima Kina suštinski ovisi. Svemu tome treba dodati i činjenicu postojanja demografske pustoši (pustinje) u čitavom Heartlandu, što je danas nedostatak, ali i moguća prednost u budućnosti – riječ je o enormnoj rezervi životnog prostora. Zato podsjećamo: Republika Saha (Jakutija) u Ruskoj Federaciji ima 3,103.200 km² i samo 940.280 stanovnika (2002. godine), što daje relativnu gustoću od svega 0,3 stan/km², dok kineski Tibet ima na

¹ To su države: Kazahstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan, Tadžikistan.

1,221.600 km² tek 2,620.000 stanovnika (2000. godina) ili 2,1 stan/km². Taj će životni prostor biti naročito potreban Kini jer se tu nalaze velike rezerve vode, bogatstvo koje ima izgleda da postane jedno od glavnih životnih prednosti globalnih razmjera.

Zbog sve snažnije Kine i njezina sve većeg interesa za vlastiti Heartland više ne dolazi u obzir mogućnost da Heartland bude ugrožen (sam u sebi) iz sebe sama, tj. zbog vlastitih snaga i problema iznutra. Umjesto toga prisutnost Kine i u Tibetu i na Novoj granici sve je jača, što uklanja svaku mogućnost uspjeha separatističkih pokreta, a to onda, u širem kontekstu, znači: što se ruske sastavnice tiče, ona je sužena za račun Rimlanda u kojem se udomaćuje Zapad, a kada je riječ o Kini – ona sve više prodire u vlastiti Heartland i sve ga više povezuje s pravom Kinom na istoku.

I – **četvrto**, u životnom smislu naročito ruski, ali uvelike i kineski Heartland postaju sve značajniji iako demografska pustoš postaje jedna od najvažnijih osobina. Međutim zbog svega navedenog – klasična koncepcija Heartlanda biva dopunjena i drugim, a ne samo geostrateškim sadržajima, zbog čega njegova životna važnost raste. Pritom ne nestaju njegove klasične geostrateške osobine, nego je, naprotiv, njihovo značenje sve veće jer je taj prostor sve važniji zbog toga što je ispunjen egzistencijalnim životnim sadržajima. Iz navedenog je vidljivo da Srce zemlje ne samo da nije izgubilo na značenju, nego je pokazalo i novo značenje ovisno o vrijednosti i novih nalazišta energenata.

Nepovoljne geostrateške osobine i odnosi u okviru R-H doktrine odlikuju se svojom stalnošću, i to u razdoblju od više od stotinjak godina bez obzira

na ostale međunarodne političke prilike, globalizaciju ili novine u vrsti, tehnologiji, razornosti i dometu novih oružja. I ta je konstatacija ključ za razumijevanje i ocjenu onih površnosti i napabirčenih poluznanja koja klasičnu globalnu geostrategiju dovode u pitanje jer, eto, zbog raketno-(kozmičko)-nuklearne tehnologije – klasična globalna geostrategija više, kao, ne vrijedi! Ali tome nije tako: sve u biti ostaje isto, novi su samo dodaci i promjene s tim u vezi koji klasične naslijeđene prilike, nažalost, čine još složenijima i opasnijima. U tom smislu treba početi od Srca zemlje: iako teritorijalno-sigurnosno danas načet i u području “pet država”, tj. u području jugozapadne centralne Azije, što je zapravo novi *azijski Balkan*, i na Dalekom istoku (kineska infiltracija u ruski Sibir kao nov kineski životni prostor) – Heartland je još uvijek neosvojiva tvrđava Euroazije čije pojedine osobine postaju sve važnije, a tu se prije svega misli na izvorišta vode o kojima ovisi ne samo Kina, nego uvelike i Indija i Indokina. Ukratko, dijelovi Heartlanda od ključnog su značenja za život čitavog prostora od Bengalskog zaljeva do Japanskog mora. To je dobar primjer koji pokazuje kako se klasičnim osobinama i zasadama dodaju nove (važnost hidrografije).

Osim toga taj je unutrašnji Heartland (dijelom u posjedu Kine) rezerva životnog prostora za Kinu. On, istina, nije pogodan za masovno agrarno useljavanje, ali se sa svojim ostalim životnim izvorima također kvalificira kao rezerva Lebensrauma.

U svakoj raščlambi osobina novog Rimlanda i odnosa sa Srcem zemlje treba ponajprije istaknuti pitanje:

- 1) pristupa Srcu zemlje (a oni vode kroz Rimland)

- 2) političko-geopolitičkog širenja Rimlanda, i to u zapadnjačkom kontekstu
- 3) sužavanja Srca zemlje na račun interesa Ruske Federacije.

Rimland i nova vlastita snaga

Iako i današnji Rimland zadržava onu temeljnu ulogu spojnog (dodirnog) prostora između heartlandskog i mahanističkog² shvaćanja globalnih međunarodnih odnosa, nužno je ukazati na važne promjene koje nastaju postupno i kumuliraju se tijekom druge polovice XX. st., a danas su izražene u svojoj punini, i to u negativnom kontekstu: naime uz one postojeće utjecaje i interese različitih središta moći izvan Rimlanda i u samoj toj zoni javljaju se vlastita nova središta moći, što znači da i sam Rimland postaje uzrokom vlastitih problema, što očito dodatno usložnjava opće prilike.

Zato, u tom smislu – kao залог vlastite moći – u Rimlandu treba barem nabrojiti slijedeće:

1) Broj stanovnika. U Rimlandu se razvilo više država s izuzetno velikim brojem stanovnika, što bitno pridonosi vojnoj moći u slučaju da postoji i politička volja za izmicanje bilo kakvim drastičnim stranim interesima i spremnost na žrtvu (“Boj se onog tko je viko bez golema mrijet jada...”). Velik dio pučanstva daje i velike kopnene vojne snage, a poznato je da se – usprkos bilo kakvoj zrakoplovnoj i uopće tehničkoj nadmoći i blokadi – neki prostor može kontrolirati i njime se može vladati i organizirati ga samo uz snagu kopnene vojske, a to je upravo ono što Zapa-

du nedostaje u i Iraku i Afganistanu, a o Iranu da i ne govorimo. Međutim kada je riječ o broju stanovnika i sposobnostima za obranu, treba biti oprezan. Tako, primjerice, u slučaju Irana (koji je pun samohvale o sposobnostima vlastite obrane) treba voditi računa o tome da je od sedamdesetak milijuna njegovih stanovnika – samo oko 41 milijun “pravih” Iranaca, dok su ostalo nacionalne manjine (i “manjine”), koje imaju na umu više opravdane vlastite negoli zajedničke iranske interese.

Velik broj stanovnika osigurava i veliko unutrašnje tržište: istina, taj broj može imati i naglašeno veliko pozitivno značenje u budućnosti. Dakle veliko tržište na kojem ne mora dominirati strana konkurencija. Iako je Kina velik izvoznik, ona je svoju osnovnu snagu crpila iz sigurnog unutrašnjeg tržišta, koje po popisu iz 2000. godine broji 1.269,500.000 stanovnika.

2) Energenti i strategija. Neke države Rimlanda među najvećim su proizvođačima i izvoznicima energenata, imaju najveće poznate rezerve (osim Ruske Federacije koja je velika nepoznanica) i preko njih prolaze važni transportni pravci. To raspolaganje energentima zaista je moćno oružje, ali je to tako više u pretpostavkama negoli u stvarnim mogućnostima, i to iz više razloga: jedinstvena energetska politika zemalja Rimlanda ne postoji, pa zajednički nastup nije moguć, energente imaju i drugi, uskraćivanje izvoza pogađa i te zemlje, dakle govoriti o energentima kao oružju danas nije sasvim smisleno (osim u slučaju Ruske Federacije). Ali ako bi i došlo do obustave izvoza energenata, to je moguće samo u područjima proizvodnje, a nikako transporta jer morske putove – tjesnace (Suez, Bab al Mandab, Hor-

² Naziv prema A. T. Mahanu, ideologu maritimne moći.

muz, indonezijski tjesnaci) Zapad može djelotvorno osigurati, iako će, s vremenom, teroristi otkriti i mogućnosti protutankerskog rata. Osim toga sam Zapad mora čuvati proizvodna područja jer problemi koji izazivaju krizu neće trajati vječno, a za brzo uspostavljanje prethodnog stanja proizvodna područja moraju biti sačuvana.

3) Nove nuklearne sile. Nov i najuvjerljiviji izvor vlastite snage i samo-svijesti jest nuklearno oružje, pri čemu odgovarajuće opasnosti treba stupnjevati, što znači: najsigurnija je situacija u smislu neuporabe nuklearnog oružja bila u hladnom ratu, naime kod glavnih je sudionika postojala jasna svijest o mogućoj globalnoj katastrofi. Sve je zapravo bilo u patu, što je predstavljalo važan zalog sigurnosti. Opasniji su zato bili pojedini regionalni sudionici (Indija, Pakistan) gdje se u međusobni obračun mogla sakriti smicalica o ograničenom taktičkom nuklearnom oružju. I najzad, najopasnija je zapravo situacija danas, kada postoji mogućnost da dio nuklearnog oružja dođe u ruke neodgovornih režima, neodgovornih ne samo prema svijetu nego i prema vlastitom narodu, jer im brojevi daju garanciju preživljavanja. A takvi neodgovorni režimi nalaze se upravo u Rimlandu. No bilo kako bilo, najveću opasnost od posjedovanja nuklearnog oružja danas predstavlja Iran – on ima dovoljan broj stanovnika važan za preživljavanje, raspolaže energentima i islamom snažnog i specifičnog naboja, a ujedno je i jasno označio svoje antisemitske ciljeve (Izrael). To ne vrijedi za Sjevernu Koreju: ona s jedne strane ima Kinu kao bitan saveznički, ali ujedno i inhibirajući čimbenik, s druge strane Japan koji je i suviše jak protivnik, s treće je strane Južna Koreja, koja baš kao i Japan ima izuzetno jake savezni-

ke (SAD). Međutim uza sve to Sjeverna je Koreja uz Iran velik problem u zoni Rimlanda, pri čemu treba istaknuti bitnu razliku među njima. Sjeverna je Koreja raketno-nuklearna prijetnja u uvjetima izrazitog siromaštva, dok je Iran prijetnja u uvjetima snage. Prvo znači mogućnost ucjene i djelotvornoga gospodarskog pritiska, a drugo pruža nekoj državi daleko veće mogućnosti. Ali u svakom slučaju treba podsjetiti: Sjeverna je Koreja, istina, (veljača 2007) odustala od nuklearnog programa koji bi vodio razornim oružjima, ali dobra vjera ipak se ne može pokloniti svemu u potpunosti.

4) Islam u Rimlandu. Kada govorimo o novoj snazi u Rimlandu, onda se ne možemo ograničiti samo na one stvarne sadržaje, što odmah skreće pozornost na značenje islama. U nekim dijelovima Rimlanda islam zaista postaje nova snaga koja se već osjeća i izvan tog prostora. Rubna zemlja odvijek je bila prostor islama, ali njegovo značenje kao odlučnoga pokretačkog procesa datira tek od sredine druge polovice XX. st. otkada je islam ne samo unutrašnja pokretačka snaga i uporište nove samosvijesti nego i bitan vanjsko-politički čimbenik, i to u mnogome, dakle i u onim procesima koje je teško kontrolirati i savladati, što se događa u času kada problem više nije islam, nego njegova fundamentalizacija – talibinizacija. Naravno, kada je riječ o islamu u zoni Rimlanda, treba imati na umu jednu paradoksalnu činjenicu: naime neke najmnogoljudnije islamske zemlje (Bangla Deš, Indonezija) ne mogu se dovesti u kontekst islama o kojemu je ovdje bilo riječi.

Putem islama Rimland je postao zona nove samosvijesti i novi organizacijski oblik za pokretačku snagu masa.

Međutim što se samosvijesti tiče, treba spomenuti još nešto: to je nastanak niza novih država u okviru procesa dekolonijalizacije (nikako ne – dekolonizacije), što je također stvorilo osnovicu za samosvijest u toj zoni.

Globalna geostrategija i novi Rimland

U dokazivanju osobina i važnosti i kontinuiteta između starog i novog Rimlanda (dakle onog do početka 1990-ih godina i nakon njih) najvažniji se argumenti nalaze u okviru geostrategije. Zato treba podsjetiti na glavne geostrateške osobitosti i funkcije starog Rimlanda – one su s jedne strane ponajprije definirane *zapadnjačkom politikom okruženja SSSR-a i njegovih sate-lita (Varšavski ugovor), a s druge strane ta okružena unutrašnjost nastoji prodri-jeti do svjetskog mora* bilo putem odgovarajućih savezništava, vojnih uporišta ili flote, bilo nastojeći iskoristiti izvanblokovsku usmjerenost pojedinih država (Sirija, Indija). Iz navedenog slijedi da je stari Rimland zona potencijalnih sukoba koji moraju imati globalno značenje i posljedice. I sada dolazimo do bitne nove konstatacije: novi Rimland nastavlja osobine onog staroga, ali uz dodatke koji ne samo da naglašavaju bit starijih globalno-geostrateških odnosa nego i otežavaju opće prilike, i to zato što se *i u samom nekada politički nemoćnom azijskom Rimlandu javljaju nova središta moći*, pritom i ona nuklearna. Zato nije čudno što su sudionici konferencije u Bandungu (1955), koja je tražila neke druge odnose u međunarodnoj politici, bili upravo iz afroazijskog Rimlanda čija će teritorijalna lokacija još više doći do izražaja u doba nezavisnosti. Logično je to što zbog svojih geostrateških osobina na sutoku kop-

nene i maritimne moći upravo zemlje Rimlanda traže neke nove putove.

Za razumijevanje čitavog problema Rubne zemlje treba podsjetiti na Spykmana³ koji je još u prvoj polovici XX. st. jasno uobličio zasade o Rimlandu koje se, da ne duljimo previše, za njega svode na to da je upravo Rubna zemlja najvažniji dio svijeta gdje se odvija (i odvijat će se) najvažniji dio svjetske povijesti. Amerike su tada periferije, Afrika je još duboko i čvrsto u kolonijalnim odnosima i udaljena je od euroazijske jezgre moći, što znači: *glavno je poprište svjetskih problema Euroazija, i to u okviru odnosa kopnene i maritimne moći koje se sukobljavaju upravo u Rubnoj zemlji*, i tu je Spykman potpuno u pravu. Time se definitivno formira klasična globalna geostrategija u kojoj su važni kasniji i noviji dodaci, novi sudionici i nova središta moći, ali ne i geostrateške promjene, i to unatoč novoj i sve razvijenijoj zrakoplovnoj i raketno-nuklearnoj sastavnici.

Novi Rimland i novi teritorijalni ekspanzionizam

Iako će se i Indija, a naročito Kina relativno uskoro ostvariti kao velike regionalne euroazijske sile, a Kina se možda ostvari kao svjetska (daleko, ne i jedina) moć, ne treba očekivati njihov pritisak u smislu teritorijalnog širenja. U slučaju Indije to je apsolutno nemoguće, i to iz dvaju razloga: **prvo** – njezini susjedi raspolažu ili zastrašujućim brojem stanovnika (a za potpisanog to su oni od preko 100 do 200 mil. stanovnika, tako Pakistan ima gotovo 135, a Bangladeš preko 123 milijuna), ili

³ N. J. Spykman: "The geography of the peace" (1893-1943) 1943/1944, Harcourt Brace & World.

bi lako osigurali moćna savezništva. I **drugo** – njihovo zaposjedanje (u Himalaji) ne mora zbog oskudnih životnih izvora i relativno malog prostora riješiti nijedan indijski problem.

Dok s jedne strane teritorijalna ekspanzija Indije ne dolazi u obzir, i to ponajprije iz razloga nemoći, za Kinu vrijedi nešto drugo: ona za prostornom ekspanzijom i nema prave potrebe s obzirom na to da izvan prave Kine⁴ ima dovoljno životnog prostora i u Džungariji i Sinkjangu, unutrašnjoj Mongoliji i Tibetu, te joj stoga nikakav dodatni teritorij nije potreban.

Istina, taj kineski Lebensraum na zapadu nije pogodan za masovno (dakle agrarno) naseljavanje, ali ima drugih izuzetnih vrijednosti i u gospodarskom i u geostrateškom smislu (rudarstvo, voda, dio jezgrenog prostora Srca zemlje). To znači da se zapadni kineski Lebensraum nikako ne smije promatrati na način kako je to činila nacistička geopolitička škola za koju je životni prostor bio u prvom redu važan kao mjesto za smještaj viška agrarnog stanovništva i kao izvor hrane. Takvo gledanje dobro odražava probleme njemačkog etnikuma u Srednjoj Europi, ali je ipak i suviše usko i sadržajno nedovoljno. Kina dakle, gledajući onako *grosso modo*, nema potrebe za novim životnim prostorom. Međutim ni ta konstatacija nije sasvim točna jer Kina, prodirući svojim ilegalnim (legalnim) naseljavanjem u rusko Prekoamurje, ipak širi svoj Lebensraum, čime se nakon određenog vremena i dosegnutih kritičnih brojeva može postaviti pitanje

⁴ To je približno sav kineski prostor od crte koja spaja kinesko-rusko-mongolsku tromeđu na sjeveru preko Siana i Čunkinga, Quijanga do kinesko-vijetnamske granice.

pripadnosti tih prostora koje je carska Rusija u XIX. st. osvajala kao svoj pravo kolonijalni posjed, a da ga nikada nije ni dovoljno naselila ni dovoljno integrirala u cjelovit život države, koje će pitanje očito biti otežano i činjenicom da se radi o povijesno neruskim prostorima. O problemu određenoga kineskog ekspanzionizma ipak bi se dakle moglo govoriti, s time da tu nailazimo na onu istu specifičnost koja je vrijedila za stari Rimland: naime u okviru pritiska kopnenih i mahanističkih sila postoje i pritisci kojima je podrijetlo sam Rimland. Nekada su to bile klasične kolonijalne sile iz samog Rimlanda koje su osvajale druga područja u Rimlandu (V. Britanija, Španjolska, Japan itd.), a danas ipak postoji slična mogućnost koju reprezentira Kina. Taj kontinuitet karakteristika starog i novog Rimlanda bitan je dokaz da Rimland kao geostrateška činjenica postoji i danas.

Palestina i otoci u Južnom kineskom moru

Ako se iz konteksta teritorijalnih vidova isključe Indija i Kina kao mogući nosioci problema, ostali su teritorijalni problemi u Rimlandu prostorno (veličinom) uglavnom beznačajni, ali su ipak itekako teški jer se izravno i izričito uklapaju u globalne geostrateške odnose, i to putem savezničkih interesa drugih, koji su u međunarodnim odnosima igrači prvoga reda. Ta osobina opet odražava samu bit Rimlanda: sve što se događa u toj zoni privlači interese i sila iz Srca zemlje i mahanističkih sila, ali i drugih sila iz samog Rimlanda. Zato ti teritorijalni problemi izazivaju interes koji bi inače bio – ovisno o svojem teritorijalnom opsegu – globalno posve nezanimljiv i bez nekih važnijih posljedica. U tu vrstu teritorijalnih pi-

tanja ubrajaju se ona koja se tiču Izraela, Arapa i Palestinaca, indijsko-pakistanskog Kašmira i otoka u Južnom kineskom moru, koji su u kopnenom smislu mali, ali imaju izuzetnu (i rastuću) važnost s obzirom na veličinu i bogatstvo pripadajućih mora.

Rimland i problem pristupa Srcu zemlje

Razumljivo je da taj pristup vodi upravo preko Rimlanda koji se rubom Euroazije u velikom luku proteže između sjeverne Norveške i ruskog dalekog istoka kod Beringova mora. Pritom treba uočiti da postoje dva najlakša pristupa: jedan je onaj iz istočne srednje Europe “koridorom ratova” u središte europske Rusije, odakle se otvara pristup Heartlandu. Osim toga postoji pristup također iz Srednje Europe kroz Vrata naroda u središte Srca zemlje – oba su ta pristupna pravca najpogodnija s obzirom na prirodne uvjete. Sljedeći je pogodan pristup iz Kine prema zapadu: on je povoljan politički/geopolitički jer Kina raspolaže i dijelom Rimlanda i dijelom Heartlanda, istina ne toliko važnog kao što je “Zemlja Lene”. U navedenom smislu nije toliko povoljan, zato što u Kini ipak postoje problemi Tibeta i Sinkjanga koji je u dodiru s prostorom “pet država”, a odatle za Kinu mogu doći samo politički problemi.

U raščlambi pitanja pristupa Srcu zemlje preko Rimlanda osvrnat ćemo se ne samo na ona (poznata i priznata) stajališta o pravcima pristupa Heartlandu nego i na ona nova, koja se u nas advoktiraju u najnovije doba (Domazet Lošo)⁵. Na stranu sada to što je na-

vedena knjiga najbolji i najčitkiji prikaz Domovinskog rata u nas, s obiljem geopolitike i geostrategije, što stručnjaci vrlo rado čitaju, ali – uočavaju i bitne pogreške i natege. Zato se posebno treba osvrnuti na kartografski prilog br. 48 (str. 294 u navedenoj knjizi, poglavlje: “Geopolitički interesi na jugoistoku Europe, str. 292) pod naslovom: “Hrvatska drži ključ ulaska u sjeverni dio prvih vrata Euroazije...”. Tu nailazimo na posvemašnje neprihvatljivosti i nesklapnosti:

1. Ponajprije treba istaknuti ono što naizgled stoji – a to je položaj Hrvatske na rubu Euroazije iz kojeg slijedi da bi ona mogla imati ulogu vrata jer vrata su uvijek na rubu, na granici nečega. Zato bi se kao vrata za ulazak u Euroaziju mogli shvatiti i prostori između Bretagne i Danske, zatim na sutoku sjeverne Norveške, Finske i ruskog poluotoka Kola. Međutim za Hrvatsku to ne vrijedi – ona nije ni na kakvim vratima i nije baš na rubu Euroazije, nego je, gledajući u odnosu na Aziju, locirana nešto povučenije prema unutrašnjosti kopna. Ako se radi o vratima (koja moraju biti na rubu), onda je to prostor južna Italija – Jonsko more – Albanija – grčki poluotok (lociran južnije od spojnice Krf – Solun) ili grčko-egejsko pročelje – ti prostori jesu na rubu i mogu biti vrata, a Hrvatska to nika-ko nije (Usput rečeno, vidljivo je da su spomenute kartografske priloge radili loši tehnički crtači, a ne kartografi. Kartografija je jedva čitljiva, a legenda je nepotpuna.).
2. Ako u slučaju Hrvatske i njezine navodne uloge vrata u Euroaziju dopustimo i neka pretjerivanja u širini shvaćanja, prava se kritika odno-

⁵ Davor Domazet Lošo, *Hrvatska i veliko ratište* (Naklada sv. Juraj, Zagreb, 2002, str. 333).

si na očite natege: tako slika 59 (str. 333) s potpisom "Strategijska crna rupa..." zahtijeva bespoštedan kritički pristup kako slijedi:

- a) U Europi označena su vrata Euroazije između Turske – Balkana – Srednje Europe i južnog Baltika (Litva) te je jasno vidljivo da Hrvatska nikako ne ulazi u "sjeverni dio prvih vrata Euroazije".
- b) Kao sljedeća vrata Euroazije označen je prostor između Arapsko-perzijskog zaljeva (službeno to je samo Perzijski zaljev, ali u životnom, etičkom smislu to je zapravo Arapsko-perzijski zaljev) i, uključno, Burme. Označiti to pročelje kao "vrata" velika je besmislica jer između Irana i Burme pristup unutrašnjosti Euroazije onemogućava u svijetu najviši i kompaktni gorski blok s prijevajima od četiri ili preko pet tisuća metara, što posvema negira ulogu bilo kakvih vrata, s izuzetkom dijela Irana i Afganistana koji su povoljni za pristup u unutrašnjost, dok Pakistan, Indija, Nepal, Butan i Burma ne mogu biti nikakva vrata za unutrašnjost Euroazije.
- c) Posvemašnja neprimjerenost vrijedi i za "vrata Euroazije" između širokog prostora Sumatre i Filipina. Ponajprije, to nisu nikakva vrata za unutrašnjost Euroazije, nego tek pristupni prostor obalnom euroazijskom kopnu odakle bi tek trebalo ući u Euroaziju. Međutim ni Indokineski poluotok, a ni južna Kina nisu prikladni za pristup unutrašnjosti, i to zbog prirodnih uvjeta.

Nova geostrategija u novom Rimlandu

U razmatranju različitih političkih/geopolitičkih problema u svezi s današnjom Rubnom zemljom potrebno je, uvodno, načiniti određenu klasifikaciju. Tako ističemo:

1. Problemi u svezi s Rimlandom mogu biti dvostruki, tj. postoje *pravi (primarni) rimlandski problemi*, koji se razlikuju od problema *lociranih u Rimlandu*. Ovdje će se razmatrati samo prvi slučaj, što znači primarni, *pravi (potpuni) dvostrani rimlandski problemi*, koji uključuju i heartlandske i mahanističke interese i djelovanja u kontekstu H-R doktrine. Ti pravi rimlandski problemi uključuju moguć sukob različite vrste i intenziteta.

Za razliku od njih, postoje i *nepotpuni (jednostrani) sekundarni rimlandski problemi* koji uključuju samo jednu od spomenutih sastavnica, bilo onu heartlandsku bilo mahanističku, što ne rezultira mogućnošću sukoba, nego samo jednu stranu ustoličuje kao aktera u politici prisutnosti, dok se druga strana isključuje iz ostvarivanja određenih interesa, tj. negira se njezino interesno područje u Rimlandu. Ta druga strana dakle ne djeluje u nekom problemu, a njezini se interesi potiru. Zbog uključivanja samo jedne (bilo heartlandske bilo mahanističke sastavnice) i isključivanja one druge još uvijek je riječ o rimlandskim problemima, dakle onima u kontekstu H-R doktrine, ali to su problemi sekundarnog značenja.

Svi ostali problemi, bili oni ma kako teški, ako izostaje kontekst H-R doktrine, nisu rimlandski problemi, nego su tek problemi u Rimlandu i njima se ovdje nećemo baviti jer nisu dio naše teme.

Za razumijevanje pravih rimland-skih problema nužno je uvesti određeno stupnjevanje, pa tako u eskalirajućem smislu razlikujemo: *postojeće probleme* (koji mogu biti i zamrznuti i/ili povremeni), zatim *napetosti* koje vode do *prijetnje*, a one mogu rezultirati *sukobima* koji se odražavaju ne samo na neposredne sudionike nego mogu imati i šire regionalno i globalno značenje. S tim u vezi treba istaknuti još jednu bitnu geopolitičku osobinu Rimlanda: on se dijeli na stabilni i nestabilni Rimland, na što se nailazi i u europskom i azijskom dijelu.

Azijski Balkan – kao novina. Iako je jedna od najvažnijih osobina novog Rimlanda upravo očuvanje (trajanje) stare geostrategije i starih sukoba, treba isto tako ukazati i na novine koje su zaista bitne, pojavile su se naglo i osigurano im je dugo trajanje. A tu se prije svega misli na azijski Balkan. Promjene koje su se dogodile na tom dodirnom prostoru zaista su impresivne i najznačajnije su u čitavoj Rubnoj zemlji uopće, ali uvijek u kontekstu osobina starog Rimlanda. Zato posebno treba razmotriti više aspekata:

Prvo – sužavanje Srca zemlje. Upravo je ovdje došlo do bitnog teritorijalnog sužavanja Srca zemlje i širenja Rubne zemlje, pri čemu je moguće da status Kazahstana ostane upitan iako potpisani preferira da ga se pribroji Heartlandu. Drugim riječima, mahanističke sile ozbiljno su prodrle u Srce zemlje, što je u doba hladnog rata bilo posve nezamislivo. Za razumijevanje današnjih globalnih prilika važno je upozoriti da ne samo osnove nego i većina detalja klasične globalne geostrategije vrijede i danas u posve promijenjenim globalnim političkim okolnostima. A ta je konstatacija važna iz

razloga što ukazuje na činjenicu da određeni *prostorni odnosi, raspored velikih kopna i mora i njihovo geostrateško značenje nadrastaju i nadilaze neke, makar i krupne političke mijene i iskazuju se kao konstanta u razumijevanju međunarodnih političkih odnosa.*

Međutim ima i promjena, ali to su samo promjene u dimenzijama teritorija te u značenju lokacije, koje ni u kojem slučaju ne mijenjaju naslijeđenu suštinu. (Najbolje se to može pratiti na priloženoj kartografiji.)

Drugo – azijski Balkan u svom je zapadnom, dakle vanjskom, rubnom kavkavskom sektoru moguće poprište širenja NATO-ova okruženja ako Gruzija, a možebitno i Azerbajdžan uđu u tu organizaciju, što bi značilo kraj i ispunjenje NATO-ove politike okruženja jer se “pet država” teško može zamisliti u okviru NATO-a.

Novi Rimland i politika zapadnjačkog okruženja. Već i sam začetak NATO pakta i njegov kasniji teritorijalni razvitak (1949-2004) jasno su pokazali zapadnjačku tendenciju da Sovjetski Savez i Varšavski ugovor (dakle zapravo jedan prošireni Heartland) treba vojno-blokovski okružiti. Nakon raspada CENTO pakta Turska je dugo bila najistočnije isturen član NATO-a: daljnje blokovsko širenje prema istoku više nije bilo moguće jer je “pet država” pripadalo SSSR-u. Međutim od početka 1990-ih godina prilike se mijenjaju: azijski Balkan, i to njegov zapadni dio (s Armenijom) i njegov istočni dio (“pet država”), više nije dio SSSR-a (Ruske Federacije), što znači da se i tu otvaraju mogućnosti za zapadnjačko blokovsko širenje, odnosno tako je barem izgledalo. Nešto se od toga i može ostvariti, tj. da Gruzija po ubrzanom postupku (ideja Zapada iz 2006) uđe u

NATO, što je međutim ubrzo zamrlo, a onda preostaje još samo to da i Azerbajdžan uđe u NATO, što bi onda ujedno značilo i kraj blokovskog širenja prema istoku jer "pet država" – iako su se riješile sovjetske dominacije – ipak nije spremno izraziti političku (geostratešku) opredijeljenost, i to prema Zapadu. Razlozi su za to jasni: Kazahstan je još znatno povezan s Ruskom Federacijom, dok su njezini interesi prema tom dijelu bliskog inozemstva naglašeni. A ostale tri države (Uzbekistan, Kirgistan, Tadžikistan) interesno su podijeljene. Tako u Kirgistanu i Tadžikistanu svoje vojne baze imaju i SAD i Ruska Federacija (a SAD još i u Uzbekistanu), dok Turkmenistan, zbog svojih unutrašnjih problema i općeg političkog habitusa, logično, ne može doći u obzir za neku prozapadnjačku orijentaciju.

Treće – bitno se povećao broj LLC⁶ država, što samo može otežati međudržavne odnose. Pritom su poseban problem one među "pet država" koje nemaju pristup čak ni do Kaspijskog jezera.

Četvrto – na azijskom Balkanu jedna zemlja zaslužuje posebnu pozornost: to je Afganistan. Naime riječ je o činjenici da on ulazi u red pet zemalja koje zauzimaju neke ključne lokacije i funkcije u zoni Rubne zemlje, što je važno poslije 1990-ih godina, i to na azijskom Rimlandu. To su Turska, Iran i Sjeverna Koreja – one imaju značenje prema vani, prema drugima, tj. aktivno značenje, dok dvije (Afganistan i Mongolija) imaju značenje samo prema unutra, tj. prema samima sebi, odnosno prema unutrašnjim azijskim odnosima (pasivno značenje). U tom smislu najlakše je

apsolvirati dva posljednja slučaja: istina je da Mongolija može odigrati bitnu geostratešku ulogu ukoliko se prikloni bilo Ruskoj Federaciji bilo Kini. Međutim to je još uvijek samo uloga koja se tiče same Mongolije i odnosa u samom Srcu zemlje, dakle unutar same Azije, čime je onda izostavljena globalna sastavnica. Osim toga Mongolija je danas najpoznatija kao tamponski međuprostor, ali drugačije je u slučaju Turske, Afganistana i Sjeverne Koreje.

Budući da smo na značenje i ulogu Turske već upozorili, a što se tiče Irana i Sjeverne Koreje sve je prilično jasno i zato nezanimljivo – ostaje dakle da kažemo nešto više o Afganistanu.

U povijesno-geostrateškom smislu on je tipična zemlja Rimlanda izložena i heartlandskim i mahanističkim silama, što se čita ovako: carska Rusija nije u svom širenju na jug uspjela savladati ipak udaljenu gorsku prečagu, a V. Britanija nije uspjela prodrijeti u gorski okvir. Veličina je Afganistana ipak znatna (647.500 km²), a to je za oko 100.000 km² veće od jedne Francuske, dok je opća pristupačnost otežana. Istina, danas se to rješava zračnim prometom, ali trajno i cjelovito ovladavanje tim prostorom ipak izmiče. U povijesnom smislu Afganistan poprima ulogu *tamponske zone*, naročito njegova provincija Wakhan između ruskih i britanskih interesa. Međutim u drugačijim prilikama geostrateško značenje Afganistana općenito opada, što znači da i spomenuta provincija, kao stari i čuveni tampon između Rusa i Engleza (a koji se još naslanja i na Kinu), gubi svoje značenje, ali lokacija između heartlandskih i mahanističkih sila traje i danas. Zato, prije svega, Afganistan treba promatrati kao sastavnicu zapadnjačkog okruženja oko Srca zemlje na-

⁶ LLC – **Land Locked Countries** – države bez vlastitog pristupa moru.

kon što je SSSR izgubio Afganistanski rat (1988-1989). Međutim osim te Afganistan ima još jednu, daleko važniju ulogu. Naime *on predstavlja mogućnost za regionalno okruženje, i to – Irana!* Ta je konstatacija važna jer ako se SAD, na neki ozbiljniji način, okrene protiv Irana, valja uočiti da je on lociran između natovske Turske, američkog/zapadnjačkog Iraka i američkog/zapadnjačkog Afganistana (ukoliko oni ondje uspiju), dok SAD u Kirgistanu, Uzbekistanu i Tadžikistanu imaju svoje vojne baze. Takva je situacija za Iran očito nepovoljna, a u svemu tome Afganistan igra određenu ulogu.

Iako je sve navedeno posve realno, neke stvari mogu biti samo natega: moglo bi se pretpostaviti kako bi pojedine države azijskog Balkana (a onda i Afganistan) mogle ući u NATO, što je posve nerealno: naime takve katične zemlje NATO-u nisu potrebne, njih se, istina, može (?) pacificirati, ali time one ne stječu apsolutno nikakve kvalifikacije za NATO i toj organizaciji nisu potrebne. Osim toga Afganistan nema ni nafte ni plina (iako može biti dragocjen kao provozna zemlja), uloga okruženja u odnosu na Iran jest važna, ali samo potencijalno jer SAD danas više nema snage za još jedan veliki rat kad već ne dobiva – a to znači da gubi – rat u Iraku. Što se tiče NATO-a i “pet država”, teško bi bilo odrediti koje bi to zemlje mogle biti kvalificirane za NATO, pri čemu postojanje američkih vojnih uporišta ne znači nikakvo uvodno poglavlje jer u nekim državama (Tadžikistan, Kirgistan) postoje i američke i ruske vojne baze (!), dok Turkmekistan otpada zbog unutarpolitičkih razloga. Osim toga svako eventualno širenje NATO-a na područje “pet država” znači teritorijalno približavanje

NATO-a Kini, a to može uroditi samo novim složenostima. Sve u svemu, pretvoriti Afganistan u neku pacificiranu američku bazu i zapadnjačkog igrača u tom prostoru posve je *iluzorno sve dotle dok talibani imaju podršku pučanstva, a imaju je*, što islamsko-fundamentalistički talibanski kompleks u Afganistanu čini vrlo otpornim.

U prometnom smislu – barem što se tiče legalnih vidova Afganistan nije nikakav važniji prometni prostor, nema nikakvih odlučujućih prometnica (poprečnica) regionalnog značenja, bilo između sjevera i juga bilo između zapada i istoka, zahvaljujući kojima bi bio sudionik (posrednik). Khyberski prijevoj (1020 m) ima, istina, veliko povijesno (i mitsko) značenje, ali ono je danas uvelike zamrlo, pogotovo kad je riječ o masovnom prometu u skladu s današnjim potrebama. Osim toga Afganistan jest potencijalna veza (izlaz – ulaz) za onih pet LLC država u dijelu centralne Azije, s napomenom da može biti samo dio dvostrukog tranzita (Afganistan i Pakistan, Afganistan i Iran), što znači da je Iran daleko važniji. Jedino vrednije prometno značenje Afganistan može ostvariti polaganjem energetskih cjevovoda do Indijskog oceana, ali to je još stvar dalje budućnosti. Ako se svemu tome dodaju i turbulentne društvene prilike, onda je Afganistan, zapravo, *prometno mrtav međuprostor* između “pet država”, Irana i Pakistana, osim, dakako, kada su narkotici i oružje u pitanju, pri čemu treba posebno istaknuti: za krijumčarenje droge i oružja to je jedno od najvažnijih čvorišnih prostora na svijetu.

Afganistan i geostrateške sastavnice. Danas u politici i politologiji (navlastito u znanosti o međunarodnim

odnosima i geopolitici) postoji suglasnost o važnosti lokacije Afganistana kad je riječ o geostrateškim sastavnicama, zbog čega ističemo:

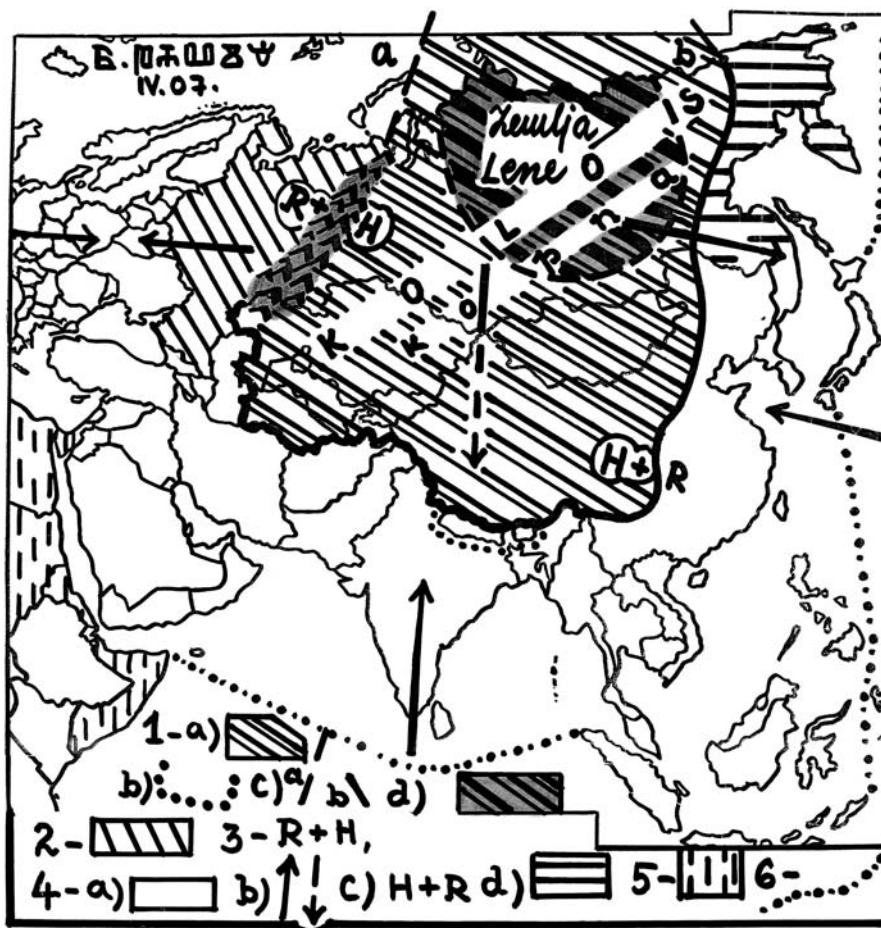
a) Afganistan je u isti mah potencijalan tranzitni, ali danas realan izolacioni prostor. Za SAD on je zapreka za pristup teritoriju koji čini "pet država", i to baš u uvjetima u kojima bi morao biti važan tranzitni prostor. Taj je problem istaknut naročito kada se uoči da u odnosu na "pet država" geostratešku (i svaku drugu) prečagu čini još i Iran. To dakle znači da idući istočnije od Turske, izolaciona barijera postaje očita. Ali to nije sve: ona se nastavlja i dalje jer uključuje kinesku Novu granicu. Dakle potencijalna veza "pet država" – Afganistan, Pakistan – Iran danas ne funkcionira.

b) Za ocjenu značenja lokacije Afganistana važno je uočiti njegov centralitet između "pet država", Irana i Pakistana (Afganistan graniči i s Kinom,

ali s obzirom na izravan kineski do-
dir Kine s Pakistanom ta je činjenica zanemariva). Takav centralitet može imati vrlo negativne posljedice: naime SAD smatra da je Afganistan središte muslimanskog terorizma i u takvu su prostoru talibani zapravo već stvorili svoju državu koja ne uključuje Kabul, ali uključuje većinu ostaloga, i sve dok imaju podršku stanovništva, ništa se neće promijeniti. SAD jest, tj. *mora* biti zainteresiran za Afganistan jer se talibanski fundamentalizam može prelići i u Pakistan, ali i u "pet država" koje su sve islamske i u kojima islamizacija doživljava novu afirmaciju poslije razdoblja sovjetske ateizacije, a od islamizacije do ekstremističke fundamentalizacije – talibanizacije nije daleko. Posebno je velika opasnost da muslimanski ekstremisti prevladaju u Pakistanu, a on, ne zaboravimo, ima nuklearno oružje. Sve u svemu, za širenje zla Afganistan ima vrlo povoljnu lokaciju.

KARTOGRAFIJA

Teritorijalni obuhvat i položaj – Raspored Heartlanda i Rimlanda u doba klasične globalne geostrategije do početka 1990-ih godina (I)



Položaj i sastav zone Rimlanda – dani su već u samom njezinu nazivu – to je zona, spojnica na dodiru euroazijskog kopna i svjetskog mora koju čine dvije sastavnice: **prvo** – *unutrašnji Rimland*: to su (1) rubovi euroazijskog kopna gdje daleko najveći broj država ima vlastita primorska pročelja, zatim (2) odgovarajuća teritorijalna mora te (3) rubna mora (mora Rimlanda) – ona prelaze širinu teritorijalnih mora, a određuju se spojnicama između pojedinih istaknutih, isturenih točaka kopna.

I **drugo** – *vanjski Rimland* čine afričke države Sredozemlja i one uz Crveno more koje raspolazu vlastitim primorskim pročeljima (vidi legendu 6).

1 – a) **Primarni i dio klasičnog Heartlanda**. U okviru H-R doktrine koja u rasporedu svjetskog kopna i mora te određenih središta moći vidi jedan od vido-

va glavnih geostrateških tvrđava teško pristupačnih s mora i praktički neosvojivih. Heartland je prvenstveno određen po fizičko-geografskim osobinama (reljef, udaljenosti, nepristupačnost i izolacija od mora). Međutim taj kriterij nije posve dosljedan jer se moralo voditi računa o državnim granicama, i to između Kaspijskog jezera i najsjevernijeg dijela granice Burma-Kina. Velika je geostrateška prednost Heartlanda u tome što je on uvelike politički jedinstven, što naročito vrijedi za SSSR i Rusku Federaciju, ali ima i nedostatak. Naime djelomice se u Heartlandu nalazi Kina, što znači unošenje mogućih problema i suprotnosti u samu geostratešku svjetsku tvrđavu. U određivanju teritorijalnog obuhvata, granica Heartlanda, postoji više inačica (pri čemu se ne iznosi detaljna argumentacija), a ovdje je donesena ona autorska, što također vrijedi i za prostor Rimlanda (vidi legendu 4 a).

b) Iako se odlikuju reljefnom nepristupačnošću, ni Nepal ni Butan nisu dio Heartlanda jer su ipak otvoreniji prema indijskom subkontinentu i prekomorskim silama negoli prema ostalom Heartlandu. Međutim ako bismo ih pribrojili Heartlandu, to i ne bi bila pogreška, no cijelo je pitanje nevažno u kontekstu sveukupnih H-R odnosa.

c) Činjenica da je Heartland u dodiru s morem duž arktičkog proćelja ne znači nikakvo postojanje Rimlanda u tom prostoru jer se arktička mora zapravo ponašaju kao kopno, tj. kao dio Srca zemlje, tako da se kopneni Heartland zapravo nastavlja prema Sjevernom polu. Zbog zaleđenosti sjeverna ruska mora mogu se ograničeno koristiti samo nekoliko mjeseci godišnje, međutim zbog topljenja leda na polovima za desetak ili petnaestak godina, dakle do 2020. godine, moći će se trajno koristiti plovni putovi (uz ulazak u velika riječna ušća), što može bitno promijeniti i geostrateške odnose.

d) U samom Heartlandu postoji jedan vrlo izoliran i geostrateški najbolje branjen prostor – to je tzv. Zemlja Lene (Lena Land), što približno odgovara Jakutiji koja obuhvaća jedno zaista izolirano područje Heartlanda – riječ je zapravo o međuprostoru Lena – Jenisej, koji je sa sjevera branjen još i Arktikom.

Sam Heartland može se slikovito nazvati i “Koloa kopna”, koji je okružen Rimlandom i mahanističkim silama (“Levijatan mora”).

2 – **Sekundarni Heartland (“ruski Rimland”)** obuhvaća dio Ruske Federacije, tj. Europsku Rusiju. Heartlandu je sličan po dimenzijama, veličini prostora, a Rimlandu po tome što ima (relativno) povoljan pristup moru, i to čak na tri mjesta (Barentsovo, Baltičko, Crno more).

Sovjetski – ruski zapadni Rimland – po svom položaju i participaciji na morima već jest dio zone Rimlanda, ali zbog svoje političke pripadnosti SSSR-u mora ga se shvaćati u geostrateškom jedinstvu s Heartlandom (politički Heartland).

3 – R + H – Iz navedenog slijedi da je na zapadu SSSR/Ruska Federacija dio te Rubne zemlje i Srca zemlje, ali su osobine Rimlanda ipak relativno skromno zastupljene jer se s obzirom na mogućnosti participacije na svjetskom moru Ruska Federacija ipak razlikuje od Kine (koja je također H + R država) jer je kineski pristup moru daleko povoljniji.

4 – a) **Zona pravog Rimlanda** (u Africi treba izostaviti Etopiju, Keniju i Tanzaniju). Tu valja ubrojiti čitavu Europu (s Islandom), zatim sve obalne sredozemne

zemlje u Africi te one uz obale Crvenog mora, zatim prostor dalje u Aziji kako je označeno. Jasno je vidljivo da je Rimland polukružna zona koja okružuje Heartland. Dodir i (uglavnom) lake veze s morem bitne su osobine te zone. Za razliku od politički jednostavnijeg, kompaktnijeg Srca zemlje Rimland je politički raznolikiji, odlikuje se i međusobnim sukobima središta moći lociranih u toj zoni, tako da jedinstvena protuheartlandska orijentacija nikada nije mogla biti ostvarena. Zbog izloženosti Rimlanda utjecajima i kopnenih i mahanističkih sila logično je što se baš ovdje (uz Afriku) oformio niz nesvrstanih zemalja.

b) To je zona sukoba interesa kopnenih i maritimnih (mahanističkih) sila – takva je bila, takva je i ostala.

Rimland ima svoj kopneni i otočni dio, a pripadaju mu i sva teritorijalna mora obalnih država.

c) H + R – slično kao i SSSR, ali i mnogo intenzivnije, i Kina je H + R država, što je u svakom slučaju neprocjenjiva geostrateška i životna prednost.

d) Istočni sovjetski Rimland na Dalekom istoku ima, s obzirom na lokaciju, izrazite osobine Rimlanda, ali sjevernije od Sahalina i ušća Amura predstavlja beživotan i demografski prazan prostor, tako da se i ne može ubrojiti u pravi Rimland, nego je praktički dio Srca zemlje. Ako izdvojimo poseban sovjetski, ruski Rimland, riječ je o podjeli čitave Rubne zemlje na tzv. pravi Rimland, koji ima klasične geostrateške osobine (a čine ga kopneni dio, otočni dio i odgovarajući dijelovi mora) i zatim, riječ je o sovjetskom – ruskom Rimlandu.

5 – Dio vanjskog Rimlanda u Africi. U vanjsku Rubnu zemlju ubrajala se i Etiopija sve do 1993. godine jer je ona dotad bila u posjedu Eritreje.

6 – Granica rubnih mora Rimlanda u Aziji (Arapsko more, Bengalski zaljev, sva indonezijska mora, Južno kinesko more, Istočno kinesko more, Žuto more, Japansko more, Ohotsko more, Beringovo more). U Europi je rubno more Sjeverno more. Osim navedenog u Rimlandu postoje i unutrašnja mora (Baltik, Jadran, Crno more, otvoreno Sredozemlje, Crveno more, Perzijski zaljev).

Rubna euroazijska vrata za ulazak u kopnenu unutrašnjost



1 – (1) – glavni dio europskih vrata prema unutrašnjosti Azije (od Crnog mora do Finskog zaljeva; najpovoljniji je pristup kroz Vrata naroda).

1 a) – turska vrata prema azijskom Balkanu i ostaloj Aziji.

2 – (2) – međuprostor između Irana i Burme nikako se ne može smatrati vratima Azije.¹

3 – (3) – međuprostor Sumatra-Filipini također ne predstavlja vrata za unutrašnjost Azije, nego je to tek pristup obali azijskog kopna.²

4 – (4) – Iran (ali dijelom i Afganistan) koji je uz Vrata naroda najpogodniji za pristup u Aziju jer se izbjegava čitava reljefna prečaga između dijela Afganistana i sjeverne Burme.

5 – (5) – pogodan kineski ulaz na crti Peking – Urumči (Sinkjang). Ovo je relativno pogodan pristup jer se izbjegavaju velike pustinje na sjeveru i visoki reljef na jugu.

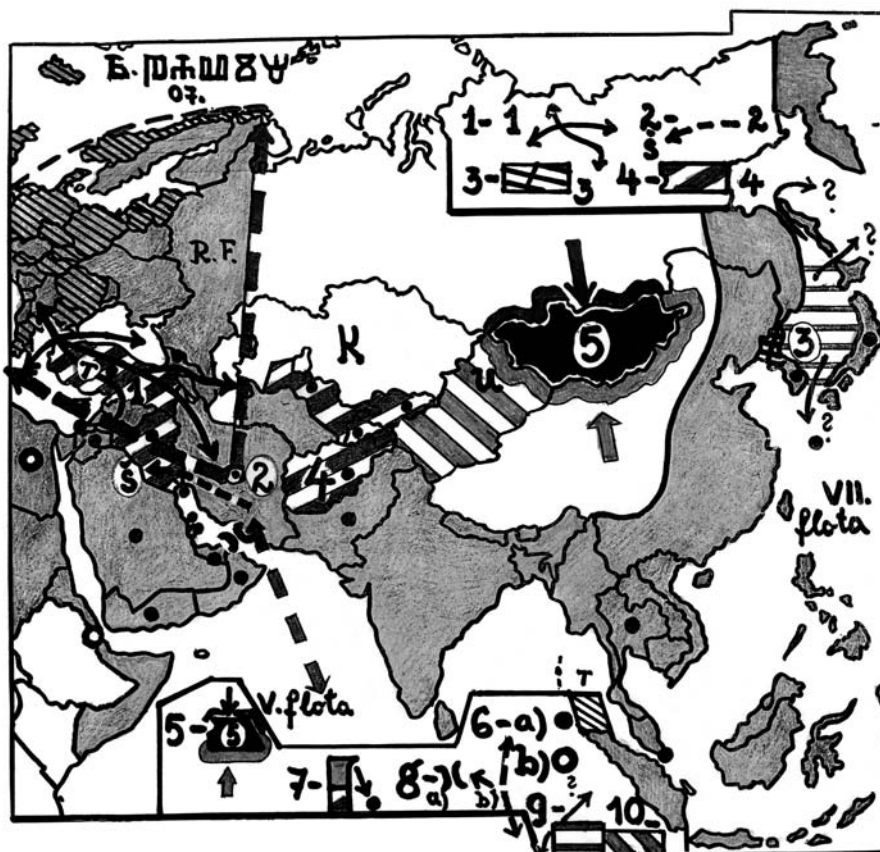
6 – (6) – Isto je tako pogodan ruski pristup u unutrašnjost s Dalekog istoka koridorom transsibirske željeznice.

¹ Prema Domazet: *Hrvatska i veliko ratište*, Zagreb, 2002, str. 333.

² Domazet, isto, str. 333.

Osnove nove geostrategije u azijskom Rimlandu
i aktivno i pasivno značenje ključnih životnih lokacija

Novi Rimland kao neosvojiv Rimland



Razmatrajući pitanje geostrategija u azijskoj Rubnoj zemlji, valja posebno upozoriti na činjenicu po kojoj se bitno, zaista bitno razlikuju stari i novi Rimland, a tu onda mora biti riječ o njegovoj osvojitosti (neosvojitosti). Tako je nekada stari Rimland bio osvojiva zona od strane kolonijalističkih sila, dok je za razliku od toga Srce zemlje bilo nedostižno i nedodirljivo. Međutim ni prvo, a donekle ni drugo danas više ne vrijedi, naročito kad je riječ o (ne)osvojitosti Rubne zemlje: tj. danas je to vojno neosvojiva zona, na što jasno upućuju primjeri Vijetnama, Afganistana i Iraka (a zapravo i Irana). Drugim riječima, ako postoji politička volja, dovoljan broj stanovnika i *spremnost na žrtvu*, teritorijalna osvajanja i pacifikacija iz koje bi proizašli normalni odnosi danas više nisu mogući (jedna je iznimka mogućnost da Kina pregazi Tajvan, ali to ne dolazi u obzir iz političkih razloga). Dakle s jedne strane Rimland više nije zona mogućih osvajanja i taj je obrat između starog i novog Rimlanda od ključnog značenja. S druge strane važan je sličan obrat, naime Srce zemlje više nije nedodirljiv prostor jer je Zapad dijelom već

prodru u to područje ("pet država"), dok Kina na Dalekom istoku puzajućom infiltracijom također ulazi u Srce zemlje. Geostrateški su odnosi dakle bitno promijenjeni, ali nisu postali nimalo jednostavniji i povoljniji: geostrateška je osjetljivost zadržana i jasno se vidi da se nije moguće izvući iz problema koje nameće dodir između Rimlanda i Srca zemlje.

1 – (1) – **Turska kao životno križište između Europe i Azije.** Ta je uloga važna, ali se ne smije pretjerivati i Turskoj pridavati uloga nekakvog "mosta" između Europe i Azije i unutar same Azije jer je ona samo prometno-tehničke naravi, dok izostaju društveni sadržaji: navodna uloga nacionalnih manjina (kao "mostova"), što je, primjerice, naročito naglašeno u slučaju tursko-iračkog Kurdistan, zatim religijski dodiri između nereligijske Europe i muslimanske, ali i svjetovne Turske i arapskog islama – sve su to političke fraze za ispravnu, službouljudnu diplomatsku uporabu.

2 – (2) – **Zbog očitih, relativno skorih nuklearnih i već postojećih raketnih mogućnosti,** ekstremističke politike (antiizraelizam) i utjecaja u regiji (pomoć ši-jitima – Š – u Iraku, nesuprotstavljanje talibanizaciji u Afganistanu) Iran je država koju treba shvaćati kao ključnoga igrača u ovom dijelu Rubne zemlje, čiji položaj i dodiri mogu utjecati na daleko širi prostor (raketna sastavnica).

3 – (3) – **Sjeverna Koreja sa svojom raketno-nuklearnom sastavnicom** (danas uz odustajanje kojemu ne treba previše vjerovati) na položaju odakle je dostižan čak i SAD važan je primjer aktivnog značenja geopolitičke lokacije. Pritom treba posebno istaknuti izuzetno visoku samosvijest Sjeverne Koreje te snagu i sposobnost represivnog režima, koji se u uvjetima teških unutrašnjih problema i okruženja jakim regionalnim silama (Ruska Federacija, Japan, Kina, SAD) ipak uspješno odupire svim političko-gospodarskim pritiscima, uz uzmicanja za koja držimo da su samo privremena i taktičke naravi. Očito je da se radi o samosvjesnom narodu sposobnom da podnese žrtve i nedaće, čime je njegova budućnost osigurana.

4 – (4) – **Okruženje Irana u zapadnjačkom kontekstu** (koje se odnosi i na dio akvatorija Indijskog oceana – V. flota SAD-a), a u čemu sudjeluje i Afganistan, ali samo u okviru pasivnog, dakle samo unutarazijskog značenja. Okruženje Irana i na kopnu i na moru u svakom je slučaju impresivno.

5 – (5) – **Mongolija** kao vjerojatno geopolitički najizoliraniji dio svijeta, na lokaciji pasivnog značenja nemogućoj za život.

6 – a) **Države Rubne zemlje u Aziji** u kojima su smještene (stalne ili povremene) američke vojne baze (kosim crtama prikazan je i NATO). Raspored američkih vojnih uporišta ukazuje na ulogu okruženja koje je, logično, slabije zastupljeno u Indiji i Kini, a posve nedostaje na ruskom dalekom istoku. Treba naglasiti da američke vojne baze nisu uvijek u kategoriji klasičnih vojnih baza, kako se općenito shvaćaju, nego da se radi o vojnim uporištima u funkciji okupacije (Irak, Afganistan). Sve to znači da je klasično okruženje oko Heartlanda u Aziji nestalo, jedini je još preostatak okruženja NATO (ali u Europi), pri čemu treba dodati i Tursku (T).

b) Američke vojne baze u afričkom Rimlandu, iako nisu u Aziji, valja uzeti u obzir kada je riječ o geostrategiji azijskog Rimlanda.

7 – **Zona Rubne zemlje u Aziji i dijelu Europe i Afrike.** Zbog sada nevažnih razloga – Kazahstan (K) mogao bi se pribrojiti i Rimlandu.

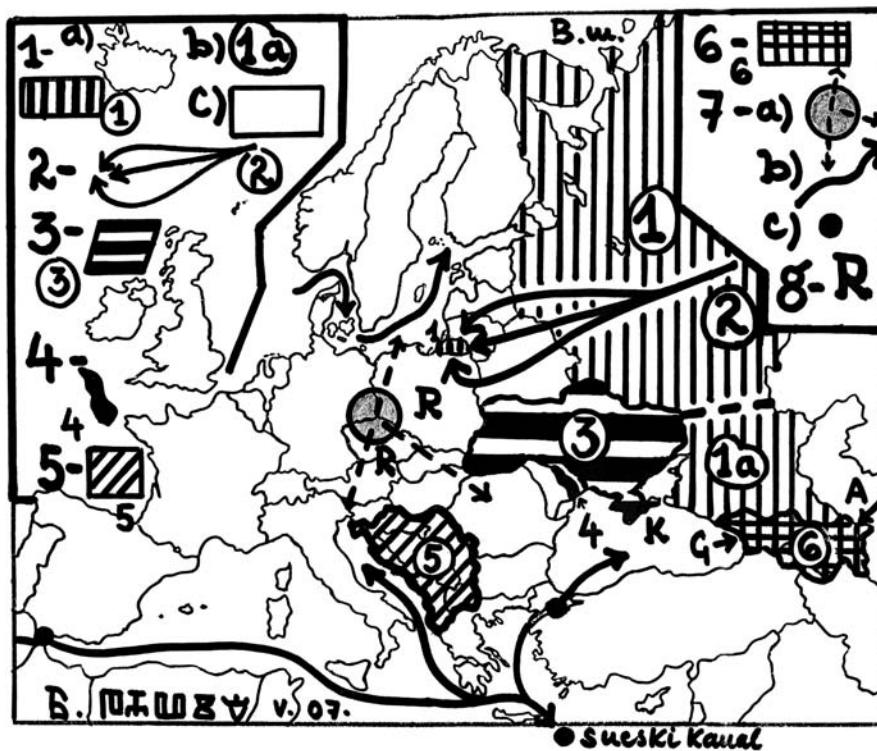
8 – a) Iran kontrolira Hormuški tjesnac, jedan od najvažnijih svjetskih morskih tjesnaca za provoz nafte (i prema Africi, Europi i ostaloj Aziji), širok pedesetak kilometara, u kojem se nalaze i iranski otoci i oni koje je Iran okupirao. Ni na jednom svjetskom prolazu za naftu ne postoji situacija da odlučujuću kontrolu ima jedna regionalna sila koja je izrazito neprijateljska i u sukobu je sa Zapadom.

b) ako se pretpostavi da bi **Iran raketama mogao ugroziti** ne samo Izrael nego i čitav europski NATO i Euniju, njegove rakete moraju prelijetati i Rusku Federaciju, Bjelorusiju i Ukrajinu te južno europsko Sredozemlje, a to izlaže Iran prijetnjama od kojih se najvjerojatnije ne bi mogao obraniti. Na udar iranskih raketa dolazi i američka V. flota (sve pod pretpostavkom da su raketne baze smještene negdje u središtu Irana).

9 – Najvredniji dio ruskog Dalekog istoka zatvoren je u Japanskom moru, zbog čega ima nepovoljne geostrateške osobine: pojedine izlaze dijelom kontrolira i Japan (tjesnac La Perousa, do oko 55 km širine), dok je vlastiti prolaz (Tatarski prolaz) nepovoljan za plovidbu (širok je svega oko 7,3 km). Na jugu Južna Koreja i Japan kontroliraju Korejska vrata (Tsušimske prolaze, svaki širok pedesetak kilometara, ovisno o otoku Tsušima).

10 – Kineska provincija Sinkjang (Nova granica) koja se gospodarski sve više razvija u svom sjevernom dijelu (U – prostor Urumčija), što znači da Kina mora biti sve više zainteresirana za prostor “pet država”, a to očito ima i geostrateško značenje.

Rimlandski problemi u Europi (stanje početkom XXI. st.)



Uz Angloameriku i Australiju Europa se smatra stabilnim i uređenim kontinentom. Međutim ta je slika ipak previše idilična jer se u Europi nailazi na niz geopolitičkih problema, među kojima su nezaobilazni oni koji imaju značenje pravog Rimlanda.

1 - a) (1) **Prostor novog Heartlanda** (nakon početka 1990-ih) kojemu zapravo pripadaju i akvatoriji istočnije od Barentsova mora i Nove zemlje (Bm i Nz), a koji se zapravo ponašaju kao kopno i imaju geostrateške osobine Heartlanda.

b) (1a) – Dio Heartlanda koji zapravo ima prirodne uvjete slične Rimlandu, ali, koji se zbog političkih i geostrateških razloga mora promatrati u jedinstvu s novim ruskim Heartlandom. Zato u poimanju Rubne zemlje treba ukazati na određeno dvojstvo: postoji dakle dvostruki Rimland – onaj određen prirodom i onaj funkcionalni (geopolitički), geostrateški. Prvi je utemeljen na lokaciji uz more, dok se drugi povezuje sa Srcem zemlje zbog jedinstvenih geostrateških osobina. Razumljivo je da je ovaj drugi aspekt od odlučujućeg značenja. Tako bi se čitava Europska Rusija mogla smatrati Rimlandom, međutim zbog geostrateških razloga bolje ju je pribrojiti Srcu zemlje.

c) **Novi Rimland dio tog prostora.** Zbog tehničkih razloga nije prikazan (čitavo južno i istočno Sredozemlje). Uostalom, na taj se prostor rimlandski problemi i ne odnose. Novom Rimlandu pripada sav prostor prikazan na karti izvan teritorija Ruske Federacije.

2 – (2) – Problem pristupa ruskoj kaliningradskoj eksklavi iz matice koji se ne može promatrati izvan konteksta odnosa Istoka i Zapada jer je eksklava danas posve okružena NATO-om, zbog čega je očito riječ o pravim rimlandskim problemima. Pristup uvijek uključuje Bjelorusiju, a alternativno Litvu ili Poljsku.

3 – (3) – Ukrajina: današnji je problem njezina vanjskopolitička orijentacija, tj. prema Istoku ili Zapadu. U slučaju Ukrajine nisu važni samo utjecaji u odnosu na interesna područja i pripadnost Europi i NATO-u, nego je u pitanju i teritorij (Krim – K) koji bi Rusija najradije vidjela u svom posjedu, pogotovo u odnosu na vojnu luku Sevastopolj.

4 – (4) – **Problem Transdnjistrije** kao jednostrani rimlandski problem jer je tu upletena samo Ruska Federacija, ali ne i Zapad. Problem Transdnjistrije zapravo je ostatak povijesnih težnji Rusije da se preko Besarabije približi carigradskim tjesnacima, što više nije moguće (na slici je taj prostor prikazan nešto uvećan kako bi bio uočljiviji).

5 – (5) – **Problem tzv. zapadnog Balkana:** završetkom srbijanske (crnogorske) agresije i održavotvorenjem Crne Gore i Kosova nije sve gotovo. Interes Zapada je dominantan, ali utjecaj Rusije još je uvijek moguć, pogotovo u svezi s održavotvorenjem Kosova. Specifičan je politički položaj Srbije, koja uživa više nego očitu podršku i Zapada i Istoka. Zbog uključenosti i Zapada i Istoka to je pravi rimlandski problem.

6 – (6) – **Kavkazija** kao također pravi rimlandski problem: cilj je Ruske Federacije zadržati se u svom “bliskom inozemstvu”, spriječiti secesiju (Čečenija) i spriječiti da Gruzija (G), a eventualno i Azerbajdžan (A) uđu u NATO, dakle ne i Armenija, što bi značilo dodatno okruženje Ruske Federacije, ali bi išlo u prilog sigurnom provozu energenata.

7 – **Za adekvatno funkcioniranje nekog prostora** važna je njegova unutrašnja i vanjska povezanost, naročito izražena u slučaju europskog Rimlanda, i to i na kopnu i na moru.

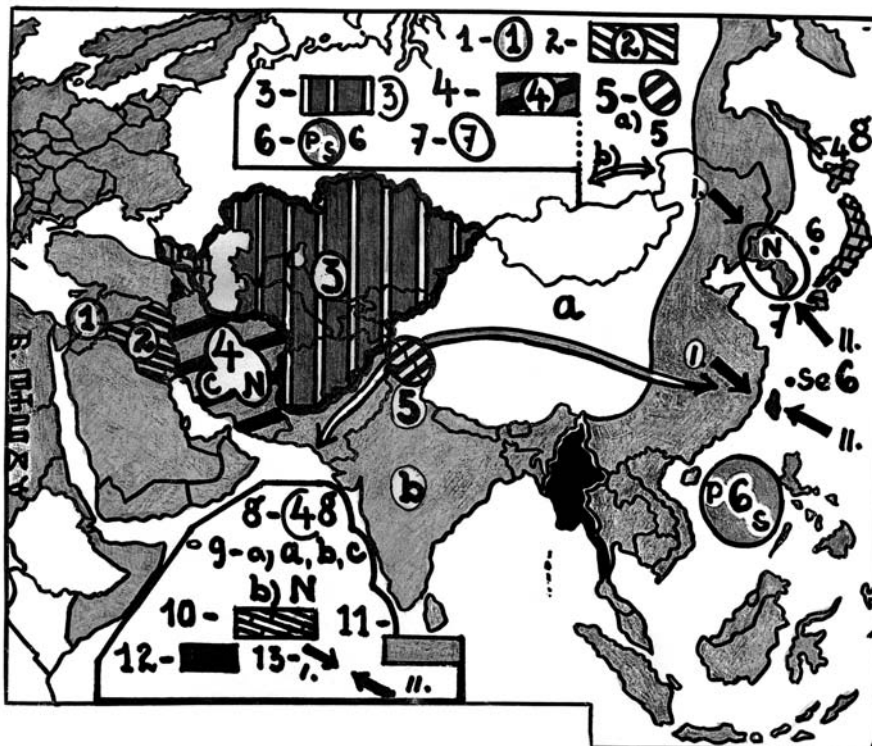
a) Središte Srednje Europe: europski se Rimland odlikuje i jednim važnim kopnenim središtem (križištem) koje čini upravo Srednja Europa. Preko nje povezani su Baltik, Jadran i Crno more.

b) Europa je najmaritimniji kontinent koji je i sam poluotok, a sastoji se i od poluotoka i zaljeva koji su lako dostupni.

c) Pomorske veze oduvijek su bile najvažnije za povezanost Rimlanda. U čitavoj Euroaziji ima osam ključnih pomorskih tjesnaca (kanala), od kojih se tri tiču Europe: onaj azijsko-afrički (Gibraltar), zatim carigradski tjesnaci (koji su zapravo azijski jer Turska nije europska država, dok je Sueski kanal azijsko-afrički prolaz).

8 – R – **Novi problemi u europskom Rimlandu** odnose se na novu militarizaciju, i to iz razloga što SAD želi u Češkoj i Poljskoj rasporediti nove radarske (lansirne) proturaketne sustave (R) kako bi spriječio ugrožavanja koja dolaze izvan Europe (iz Irana, a uz nategu to se odnosi i na Sjevernu Koreju), što Ruska Federacija smatra prijetnjom svojoj sigurnosti.

Rimlandski problemi u Aziji



Iako Rimland zahvaća i obalne zemlje Afrike (uključno od Maroka do uključno Somalije), taj dio Rimlanda nema ni pravih (primarnih), a ni sekundarnih rimlandskih problema, što je posljedica i nestanka sovjetskih savezništava u tom prostoru (mogućnosti veza Ruske Federacije i Sirije danas ne mogu imati značenje kao nekada). Ali su zato rimlandski problemi u Aziji (njih osam) izraziti, što znači da su uključene i heartlandske i mahanističke sile. Osim toga za razumijevanje čitavog pitanja važno je podsjetiti i na nova središta moći (Kina, Indija, Iran, a da ne govorimo o “azijskim tigrovima”), pri čemu Iran uživa i prednosti, ali i ograničenja: naime nuklearnu moć zapravo ne bi smio uporabiti zbog strane odmazde, izvoz nafte može spriječiti blokadom Ormuškog tjesnaca, ali se i njegov izvoz može onemogućiti, što znači da gubi prihode. Osim toga u azijskom Rimlandu postoje nove potencijalne nuklearne sile (još uvijek i Sjeverna Koreja unatoč ograničenju u veljači 2007, zatim i Iran), nadalje, niz unutrašnjih sukoba i borbi za državnost, što sve putem odgovarajućih savezništava može doći u kontekst H – R doktrine. U pravu je zato Spykman koji je još prije osamdesetak godina naglašavao kako je upravo Rimland najvažniji geostrateški prostor svijeta.

Kao izrazite rimlandske probleme u Aziji valja izdvojiti:

1 – (1) – **Izraelsko-palestinski sukob (koji uključuje i Libanon i Siriju)** zbog angažmana SAD-a jednostrani je (sekundarni) rimlandski problem, pri čemu SAD vodi politiku regionalne prisutnosti nužnu zbog općih prilika na Bliskom i Sred-

njem istoku (danas i na azijskom Balkanu) te zbog politike isključivanja Ruske Federacije ako bi ona ovdje pokušala uspostaviti neko svoje interesno područje.

2 – (2) – **Irak** kao jednostrani američki (zapadnjački) rimlandski problem s ciljem etabliranja SAD-a na Srednjem istoku i na azijskom Balkanu u okviru tradicionalne politike prisutnosti, sa sporednim posljedicama mogućeg raspada iračke države na tri dijela (suniti, šijiti, Kurdi).

3 – (3) – **Azijski Balkan** s uključenim zapadnim rubnim, istočnim glavnim i središnjim prostorom idealan je primjer pravoga rimlandskog sukoba u najizrazitijem kontekstu H – R doktrine (interes i Ruske Federacije, i Zapada, i Kine). U središtu su tog problema povijesni globalno-geostrateški odnosi (širenje prozapadnjačkog Rimlanda na račun ruskog Heartlanda), zatim borba za energente i borba protiv terorizma, uz pokušaj da se na zapadnom dijelu azijskog Balkana proširi NATO (Gruzija, a možda i Azerbajdžan) i da se potisnu interesi Ruske Federacije iz njezina “bliskog inozemstva”.

4 – (4) – **Iran** kao pravi rimlandski problem s obzirom na upletenost i Ruske Federacije i Zapada. Poseban je problem približavanje Irana statusu nuklearne sile uz drastično ekstremističku antiizraelsku politiku koja može (?) rezultirati i nuklearnim sukobom.

5 – a) **Područje Kašmir – Ladak – Aksai Čin**, sve oko karakorumske reljefne okosnice (podjela Kašmira nije prikazana, nego je čitav Kašmir prikazan u okviru Pakistana, a moglo je biti i drugačije, tj. u okviru Indije). To nije dio Rimlanda, nego unutrašnjeg Srca zemlje, ali mora se shvatiti kao pravi rimlandski problem jer su tu osim Kine zainteresirane dvije vrlo važne rimlandske zemlje – Pakistan i Indija – a uključeni su i Ruska Federacija i SAD. Međutim taj sukob nema širu međunarodnu težinu i utjecaj jer je njegovo poprište visoki reljefni prostor bez veće gospodarske vrijednosti, tako da se zapravo može govoriti o zamrznutom problemu.

b) Međutim jedan se aspekt ne smije zaboraviti, a to je interes Kine da preko Pakistana iziđe na Indijski ocean zaobilazeći cijelu jugoistočnu i južnu Aziju, pri čemu prirodne zapreke za današnju Kinu više ne znače ništa – zato treba podsjetiti na kinesku gradnju željezničke pruge na preko 5000 m visine sve do Lhase (visina prijevoja Karakorum iznosi 5575 m). Sve je to važno uočiti u situaciji u kojoj se kineska provincija Sinkjang gospodarski znatno razvija. Tako vanjska Kina i Pakistan mogu postati most između kineskih mora i Arapskog mora.

6 – (6) – Pravi se rimlandski problem odnosi i na **sukobe oko otoka u Južnom i Istočnom kineskom moru**, gdje se zbog ribljeg bogatstva i mogućeg nalazišta energenata spori više država (otoci Spratly – S, Paracel – P, Senkaku – Se) i tu su interesi i Kine, Malezije, Tajvana, Vijetnama, Japana i Australije, da spomenemo samo neke, dok se prijeporna područja nalaze i južnije (Borneo).

7 – (7) – **Korejski problem** – izraziti pravi dvostrani rimlandski problem s interesom i Kine i SAD-a, što je samo odraz teškoga geopolitičkog položaja Koreje između Kine, Rusije, Japana i Zapada.

8 – (8) – **Problem “4 otoka”** između Ruske Federacije i Japana također je primarni rimlandski problem.

9 – a) a, b, c – **Nova središta moći u Aziji** koja uključuje bitnu vojnu sastavnicu.

b) Nove potencijalne nuklearne sile (N – Sjeverna Koreja i Iran).

10 – **Zapad u Aziji** (Izrael i Japan).

11 – **Zona Rimlanda.**

12 – Iako je Rimland jedna od zona u svijetu koja je izuzetno upućena u međunarodne odnose, postoje primjeri naglašene izolacije (Burma – Mianmar), a to je zanimljivo tim više jer se radi o državi s gotovo 43 000 000 stanovnika (2004).

13 – I. II. – Konačno, u azijskom Rimlandu treba izdvojiti i dva problema koja su specifična po tome što uključuju zaista najistaknutije svjetske (regionalne) sile (Kina – I, SAD – II), pri čemu na svim stranama postoji jasna svijest o tome da se problemi moraju držati pod kontrolom jer bi u protivnom posljedice (za Aziju) mogle biti katastrofalne.

a) Riječ je o problemu Tajvana na koji pravo polaže Kina, dok Tajvan ima SAD za saveznika. Teža se konfrontacija jedva može i zamisliti.

b) Sličan je slučaj i u Koreji: Sjeverna Koreja ima Kinu za saveznika, a Južna SAD.

New Rimland as Continuity of Old Rimland

SUMMARY In this paper the relation between Old and New Rimland is examined. The author acknowledges alterations and supplementations, but he asserts that they merely emphasise the original ideas dating from the beginning of the 20th century. The introductory part points out the geopolitical foundations of the conference in Bandung (1955) and the Non-Alligned Movement (from 1961), when some basic geopolitical principles obtained a political significance. In order to grasp the problem in its entirety, one must first of all take into consideration the old Heartland from the perspective of new conditions of its territorial decrease, and in the overall context of ground and maritime power relations, but with the same old/new significance.

Furthermore, New Rimland is analysed with regard to the number of inhabitants, energy sources, new elements of power, and Islam. In particular, it is noted that the principal powers of Rimland have no territorial ambitions.

Regarding the Heartland-Rimland relations, an important problem is the possibility of access to Heartland through the Rimland zone. In this context, notions of Croatia as a gateway to the Asian continent are rejected.

Finally, this paper encompasses an analysis of the primary and secondary Rimland problems in Europe and Asia. It draws attention to the new role of Asian Balkans (in expanded Rimland) and focuses especially on the importance of the geopolitical position of Afghanistan.

KEYWORDS Rimland, Heartland, New Rimland, Afghanistan, Iran, Russian Federation, Asian Balkans, global geostrategy, Islam, nuclear powers

UTEMELJENJE KANTOVE PRAKTIČKE FILOZOFIJE: KONSTRUKCIJA I ZNAČENJE DJELA “UTEMELJENJE ZA METAFIZIKU ĆUDOREĐA”

Goran Gretić

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak U ovom radu autor daje sistematsku analizu i interpretaciju Kantovog kapitalnog djela “Utemeljenje za metafiziku ćudoređa”. Autor pokazuje kako je Kant svoj program utemeljenja novovrsne metafizike vidio kako osebujno jedinstvo praktičkog i teorijskog djela filozofije, tj. jedinstva čistog praktičkog uma sa spekulativnim umom. To se već iskazuje u početnom zajedničkom načelu “Utemeljenja...”, jer “na kraju može postojati jedan i isti um koji se samo u primjeni može razlikovati”.

Ključne riječi čisti praktički um, teorijski um, kategorički imperativ, autonomija volje, zbiljnost slobode

Uvodu u svoje djelo “Utemeljenje za metafiziku ćudoređa” iz 1785. (*Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*),¹ koje je danas po općem sudu jedno od temeljnih djela cijele povijesti moralne filozofije, Kant obavje-

štava čitateljstvo da će prije svoga najavljenog i očekivanog sistematskog djela “Metafizika ćudoređa”² ipak prethodno objaviti dotični rad.

Kant nastavlja rad na konačnom oblikovanju svoje moralne, praktičke filozofije, a u tom je okviru “Uteme-

¹ Kod nas prevedeno pod naslovom: *Osnivanje metafizike ćudoređa*, Zagreb 1955, novo izdanje 1995.

² Naš prijevod: I. Kant, *Metafizika ćudoređa*, Zagreb, 1999.

ljenje za metafiziku čudoređa” njegovo prvo djelo iz tog područja (1788. objavljuje “Kritiku praktičkog uma”³, a 1797. “Metafiziku čudoređa”). Ono se sastoji od dva glavna dijela: prvi dio nosi naslov “Metafizički početni temelji pravnog učenja”, a drugi “Metafizički početni temelji učenja o vrlinama”⁴.

Zasigurno se može reći kako je vrlo karakteristično to što je Kant usporedo s radom na utemeljenju praktičke filozofije objavio i svoj znameniti rad “Metafizički početni temelji prirodne znanosti”⁵ iz 1786. Ta se činjenica može uzeti kao očita potvrda da je Kant svoj program metafizike vidio kao osebujno jedinstvo praktičkog i teorijskog dijela filozofije. Odnosno, Kant je započeo izradu svog jedinstvenog sistema filozofije već u vrijeme rada na kritici teorijskog uma. On to izričito ističe već u predgovoru djelu “Utemeljenje za metafiziku čudoređa” gdje, opravdavajući njegovo zasebno objavljivanje, kaže da se mora pokazati jedinstvo čistoga praktičkog uma sa spekulativnim umom. Pritom se radi o jedinstvu koje se mora prikazati u smislu njihova zajedničkog načela jer, kako kaže Kant, “na kraju može postojati samo jedan i isti um, koji se može razlikovati samo u primjeni”⁶.

³ Naš prijevod: I. Kant, *Kritika praktičkog uma*, Zagreb, 1974.

⁴ Usp. *Vorlesungen über Moralphilosophie*, 1774/1779, sv. XXVII, Akademieausgabe; tu je dan i cjelokupan pregled Kantova mišljenja u vrijeme pisanja Metafizike čudoređa.

⁵ Naš prijevod: I. Kant, *Metafizička polazna načela prirodnih znanosti*, Sarajevo, 1990.

⁶ I. Kant, *Osnivanje metafizike čudoređa*, str. 10. Usp. Lehmann, G., *Beiträge zur Geschichte und Interpretation der Philosophie Kants*,

U “Utemeljenju za metafiziku čudoređa”, koje bi se zapravo moglo označiti kao neka vrsta prethodnog rada u smislu utemeljenja metafizike čudoređa i praktičke filozofije, valjalo je, po Kantu, najprije analitičkom metodom iznaći načela koja opravdavaju važenje kategoričkog imperativa. Da bi stvorio pretpostavke za svoj planirani sustav kasnije metafizike čudoređa, koja je konstituirana po sintetičkoj metodi, Kant je u drugom odjeljku djela “Utemeljenje za metafiziku čudoređa” dao i jedan “prijelaz”. Taj “prijelaz” vodi k njegovu kasnijem glavnom djelu iz područja praktičke filozofije, naime “Kritici praktičkog uma”. Kad se pritom uzme u obzir da je djelo “Utemeljenje za metafiziku čudoređa” iz 1785. zapravo imalo zadaću da bude temelj Kantovoj kasnijoj metafizici čudoređa, moglo bi se reći da je ono na određeni način utemeljenje utemeljenja, odnosno da zajedno s “Kritikom praktičkog uma” pripada utemeljenju Kantove “Metafizike čudoređa”⁷.

U opreci spram svojih ranijih filozofijskih stajališta, s početka 1770-ih, u djelu “Utemeljenje za metafiziku čudoređa” Kant zastupa aprioristički karakter metafizike kao “čiste” znanosti uma, dakako, pod novim kritičkim pretpostavkama. I u tom se području praktičke filozofije može dakle, kao i u teorijskoj filozofiji, govoriti o kopernikan-

Berlin, 1969; Kaulbach, F., *Immanuel Kants “Grundlegung zur Metaphisik der Sitten”*, Darmstadt, 1985.

⁷ Usp. Bittner, Rüdiger, “Das Unternehmen einer Grundlegung zur Metaphisik der Sitten”, u: *Grundlegung zur Metaphisik der Sitten, Ein kooperativer Kommentar*, iz. O. Hoffe, Frankfurt, 2000; Siep, Ludvig, “Wozu Metaphisik der Sitten”, *ibidem*.

skom obratu, ali o obratu u moralnoj filozofiji. U predgovoru svom djelu Kant govori o tome da se metafizika koju on ima na umu zbog svoga "racionalnog" karaktera razlikuje od svake empirijske znanosti. Pritom misli na antropologiju i empirijsku psihologiju, odnosno na znanosti koje promatraju "bitak" čovjeka, ali ne i ono normativno, ono njegovo "treba da". Što se tiče antropologije, koja je inače Kantova omiljena tema, izložio ju je i razradio u "pragmatičkom pogledu", što znači da je organizaciju čovjeka promatrao u vidokrugu njegovih mogućnosti i sposobnosti. Radi se o darovima kojima pak čovjek raspolaže od prirode i na osnovi kojih kao djelujući subjekt izgrađuje svoju egzistenciju umnog bića.

Za razliku od svog ranijeg moralnog učenja pod utjecajem engleskih moralnih filozofa, primjerice Hutchesona, u predgovoru "Utemeljenju za metafiziku ćudoređa" Kant zagovara "čistu moralnu filozofiju", odnosno filozofiju koja je potpuno "očišćena" od svega što je empirijsko i što pripada antropologiji. Ono što općenito vrijedi kao "obveznost" ćudorednog zakona po Kantu nikako ne može biti "priroda čovjeka" ili empirijski dani uvjeti njegova života. Upravo suprotno – opće, univerzalno značenje može imati jedino zakonodavni akt "čistog" ili "očišćenog" uma, a koji se mora smatrati onim koji jamči opću valjanost i nužnost moralnog zakona. Stoga tako koncipirana metafizika mora voditi računa o tome da se ljudsko djelovanje odvija na temelju zakonodavnih djelatnosti čistoga praktičkog uma. Pritom se um ne može promatrati samo kao antropologijsko svojstvo primjereno tradicionalnom određenju čovjeka kao umnog bića, nego se, štoviše, praktički um po-

ima kao ukupnost zakonodavnih "čistih" temeljnih načela djelovanja, a koja opet normiraju svijet empirijskog djelovanja. Kant dakle ima pred očima metafizički model carstva umnih bića uopće. U tom se okviru čovjek mora promatrati kao biće koje također pripada tom carstvu. Međutim posebnost i osebnost čovjeka iskazuje se u tome da je on isto tako izložen osjetilnim, tj. izvanumskim nagonima. Stoga on i ne slijedi zakon uma naprosto prirodnom nužnošću. Upravo je ta činjenica objašnjenje i razlog po kojem čovjek jest i stoji u situaciji trebanja. Praktička pravila, na primjer mudrosti ili uspješnog ponašanja, svakako se mogu vezati uz neko vladanje općenito i u svakodnevici, no ta se pravila ipak ne mogu nazvati moralnim zakonom, tj. "trebanjem". Drugim riječima, ako ta pravila ne izviru bezuvjetno iz zakonodavstva čistoga praktičkog uma, ona ne mogu biti moralni zakon, koji kao takav nije prvotno usmjeren na uspjeh djelovanja, nego je utemeljen na uvjerenju o dužnosti.⁸

U početnim odjeljcima predgovora "Utemeljenju..." Kant se u prikazu svog programa metafizike općenito oslanja na tradiciju. Budući da mu je polazište jedinstvo metafizičkog uma, on ima pred očima onaj sustav filozofije i njezinu podjelu koja, kako kaže, potječe još

⁸ Usp. HOFFE, Otfried, *Immanuel Kant*, München, 1996; HENRICH, Dieter, "Das Problem der Grundlegung der Ethik bei Kant und im spekulativen Idealismus", u: P. ENGELHARDT (ur.) *Sein und Ethos*, Mainz, 1963; PATON, H. J., *Kant's Metaphysic of Experience*, London, 1961; DUSING, Klaus, *Subjektivität und Freiheit. Untersuchungen zum Idealismus von Kant bis Hegel*, Stuttgart, 2002; SCHMUCKER, J., *Die Ursprünge der Ethik Kants*, Meisenheim, 1961.

iz "stare grčke filozofije". Pritom se radi o podjeli filozofije na logiku, fiziku i etiku, a to je podjela koju Kant odobrava i označava kao nešto "stvari potpuno primjereno". Taj tradicionalni sustav i podjelu filozofije Kant opravdava razlikovanjem koje on sam provodi između "formalne" i "materijalne" spoznaje. Na strani "formalne" spoznaje stoji, po Kantu, logika, dok se "materijalna" strana očituje s jedne strane u metafizici prirode, a s druge u metafizici čudoređa. Što se tiče logike, u nju spada takozvana "opća logika" koja se po predmetu razlikuje od Kantove "transcendentalne logike", a koja čini znanje o formama predmetnog karaktera predmeta mogućeg iskustva. Zato bi se, slijedeći Kanta, moglo govoriti i o transcendentalnoj logici u praktičkom smislu jer on u djelu "Kritika praktičkog uma" raspravlja o pojmu "predmeta" praktičkog uma, a to su ono dobro i ono zlo. S druge su strane u transcendentalnoj logici u Kantovu djelu "Kritika čistog uma"⁹ označena i dana formalna načela izgradnje predmetnosti teorijskog predmeta, pa je i taj program logike samo nešto što odgovara kopernikanskom obratu u teorijskoj filozofiji. Na isti je način kopernikanski obrat proveden i u području praktičke filozofije: ako se naime ono "dobro" shvaća kao "predmet", tj. "objekt" volje, tada se taj "predmet" ne može smatrati nečim dobrim po sebi. Kant to shvaća u smislu da volja naprosto slijedi dobru svrhu – dapače, sadržaj te svrhe zaslužuje ime onoga "dobrog", ali samo onda i zato što je nešto što je dobro po htijenju, tj. kao ono po sebi, dobra volja. To znači da se predmet, tj. ono "dobro", nakon tog obrata

⁹ Naš prijevod: I. Kant, *Kritika čistog uma*, Zagreb, 1984.

tradicionalne moralne filozofije okreće oko volje djelujućeg subjekta umjesto da se kao u dotadašnjoj moralnoj filozofiji volja okreće oko nečeg navodno "dobrog" po sebi.

S druge se pak strane i metafizika prirode odnosi na volju, i to kao na područje pojava koje bivaju pojmljene po zakonima, međutim sama metafizika prirode svoj pogled prvotno usmjerava na "opće zakone" prirode, dok istovremeno same te zakone prirodi "propisuje" razum. Tim "propisivanjem" zakona razum postavlja, moglo bi se tako reći, mrežu nužnosti nad prirodom, pa zato Kant s obzirom na prirodu govori o "osjetilnom svijetu", odnosno za njega je priroda svijet predmeta u perspektivi mogućeg iskustva.

Nasuprot tome, metafizika čudoređa bavi se "razumskim svijetom" ili "umnim svijetom", a za taj je svijet mjerodavan zakon slobode. Za oba lika metafizike, prirode i čudoređa, Kant zahtijeva određenu formu znanstvenosti, ali i sam se odmah pita nije li u skladu sa zahtjevima same "prirode znanosti" da se izvrši razdvajanje empirijskog i racionalnog dijela znanja? Drugim riječima, postavlja se pitanje treba li empirijskoj fizici prethoditi "čista" metafizika prirode, a zatim bi u skladu s time "čista" metafizika čudoređa morala prethoditi praktičkoj antropologiji. Takvim promišljanjima Kant očito ističe autarkičnost filozofijskog znanja, koje svoje rezultate ne može ostvariti poopćavanjem empirijskih pojmova, nego se temelji na umnim projektima svijeta.¹⁰

¹⁰ Usp. Cohen, Herman, "Kants Begründung der Ethik", u: R. Bittner-K. Cramer (ur.), *Materialien zu Kants "Kritik der praktischen Vernunft"*, Frankfurt, 1975; Prauss, G., *Kant über Freiheit als Autonomie*, Frankfurt, 1983.

U svome djelu "Metafizika čudoređa" iz 1797. Kant daje precizno određenje odnosa "čiste" praktičke metafizike naspram antropologije; po njemu je naime "primjena" metafizičkih spoznaja neosporna i nužna, a sastoji se od "prijelaza" sa stajališta "čistoga" umnog mišljenja i govora k empiriji, i to na temelju umnog projekta, nabačaja praktičkoga svijeta u svrhu poimanja iskustva i prirode čovjeka. Sam taj "prijelaz" pretpostavlja, po Kantu, mogućnost dovođenja empirijskih iskaza o čovjeku, o njegovim sklonostima i strastima na razinu transcendentalnoga govora. Za Kanta je paradigma takva "prevođenja" na transcendentalnu razinu određenje tjelesnosti čovjeka, i to u trenutku kada se tjelesnost čovjeka shvaća kao nešto što je istovremeno prožeto i pravnim značenjem. To se na primjer očituje u iskazu prirodnog prava po kojem čovjek kao takav ima pravo negdje, bilo gdje, obitavati. Ali kada Kant u djelu "Metafizika čudoređa" preuzima tradicionalnu formulu za obilježavanje metafizike kao sustava spoznaje iz čistih pojmova, on joj daje i novo značenje, koje je utemeljeno u njegovoj transcendentalnoj, kritičkoj filozofiji. On postupno razvija taj novi pojam metafizike u djelu "Utemeljenje za metafiziku čudoređa", pa se sa stajališta kasnijeg djela, "Metafizika čudoređa", stanje stvari može ovako okarakterizirati: pojmovno-metafizičko ustrojstvo moralno-pravnog svijeta dano je na temelju apriorno spoznatih uvjeta djelovanja, odnosno na način prihvaćanja ili uvlačenja uvijek novih empirijskih sadržaja koji se tumače u perspektivi apriorne ideje.

Metafizika na kritičkim temeljima sustav je spoznaje "iz čistih pojmova", u smislu da ona daje apriorno znanje

o različitim zakonodavnostima čisto-ga uma i po njemu utemeljenih "svjetova". Kao metafizika čudoređa ona je "znanje" koje sa stajališta praktičkog uma i njemu svojstvene perspektive daje nabačaj svijeta u koji se onaj koji djeluje "umišljuje" – tako glasi Kantov termin u III. odjeljku "Utemeljenja za metafiziku čudoređa". Metafizički um nameće perspektivu praktičkog svijeta *a priori*, situirajući i ono empirijsko, tj. naše stvarne situacije i djelovanja te "maksime" koje nas vode prema našim interesima, u područje koje se određuje čistim, praktičkim umom. Tako na primjer prirodna potreba za hranom postaje istovremeno vrijednosno relevantna i u praktičkom pogledu "određena" jer ona se može ispuniti samo u okviru pravnih uvjeta koji zabranjuju da se nekoj drugoj osobi oduzme ono što joj pripada po prirodi.

Stoga se može ustvrditi da se kritička metafizika čudoređa, zasnovana na autonomiji praktičkog uma, bavi osebujnim praktičkim svijetom i njegovim zakonodavstvom ili, drugačije rečeno, tu se radi o samozakonodavstvu čovjeka kao umnog bića. U perspektivi tog svijeta čovjek tumači svoje djelovanje i vrednuje svoje motive i maksime koje se nadaju iz njegovih interesa.¹¹

Kant u predgovoru "Utemeljenju..." govori o dva lika metafizike: s jedne strane metafiziku na osebujan način u sebi posjeduje svaki djelujući pojedinac, iako nesvjesno, i to već samim time što je postavljen u svijet djelovanja u kojem je mjerodavna apsolutna zakonodavnost. S druge strane meta-

¹¹ Usp. Heimsoeth, Heinz, *Studien zur Philosophie Kants*, Bonn, 1971; V. Gerardt, F. Kaulbach, *I. Kants "Grundlegung der Metaphisik der Sitten"*, Darmstadt, 1988.

fizika, na višem filozofijskom stupnju refleksije, daje znanje o pravu zahtjeva dužnosti i o dostojanstvu čovjeka kao zakonodavca svoga vlastitog djelovanja. Prvi lik metafizike imanentan je svakom pojedincu, dok se drugi pridržava za filozofiju.

Analogno teorijskom razumu i praktički um daje "spoznaju", a ona je vođena kategoričkim imperativom koji istodobno ima i ulogu metode praktičke spoznaje onog dobrog. Na višem stupnju filozofijske refleksije metafizika ćudoređa daje spoznaju u kojoj se označava obzor svijeta u kojem djelujući subjekt mora egzistirati da bi se mogao razumjeti kao slobodno i umno biće. Za taj je svijet mjerodavna ideja slobode. S druge strane, kritika čistoga praktičkog uma koja se javlja u vidokrugu III. odjeljka "Utemeljenja..." ukazuje na nužnost te perspektive svijeta. Tu se dakle raspravlja o ograničavanju valjanosti iskaza koji proizlaze iz toga područja, a to su u prvom redu pitanja o svijetu slobode, o mogućnostima, uvjetovanostima, granicama slobode, odnosno slobode u negativnom i pozitivnom smislu! S toga gledišta metafizici ćudoređa pripada dvojaka zadaća: kao prvo, ona predstavlja obranu od skepticizma, a zatim i potvrđivanje uvjerenja djelujućeg subjekta u slobodu i moralnost.

Iz toga proizlazi da metafizika ćudoređa nije neophodna samo iz spekulativnih razloga, nego je potrebna i obzirom na samo moralno djelovanje. Drugim riječima, metafizika ćudoređa ima zadaću da svijesti onoga koji djeluje, kao i onome koji je uvidio i spoznao svoje moralno pravo, ali isto tako i onoj uznemirenoj i nesigurnoj svijesti podari spokojnost i postojanost, i to putem spoznaje i uvida u neophod-

nost i opravdanost zahtjeva dužnosti. Na taj način svijest dopijeva do uvida da nije dovoljno djelovati "primjereno" ćudorednosti da bi se zadovoljio imperativ moralnosti, nego da se to djelovanje mora događati upravo za volju same dužnosti. To znači da djelovanje ne smije biti motivirano bilo kakvom sebičnošću ili nekim uspjehom, nego se mora djelovati za volju zakonske forme zakona (u formi kategoričkog imperativa) i tek prema tome mjerilu onaj tko djeluje treba usmjeravati svoje "maksime".

Stoga se, po Kantu, može ustvrditi da se metafizika ćudoređa zasniva na čistom zakonskom karakteru onog što je naložio praktički um. Iz toga isto tako slijedi da se praktički, djelujući um mora razdvojiti od čiste moralne filozofije, a to znači da moralno djelovanje mora biti "očišćeno" od svih empirijskih primjesa u liku različitih sklonosti, osjećaja, želja itd. U tom kontekstu Kant također govori o "čistoj" volji, a pod tim shvaća onu volju koja je vođena i motivirana isključivo zakonom uma. A "čistoća" te volje iskazuje se u tome da se njezine odluke usmjere prema *a priori* danom samozakonodavstvu uma, odnosno ne dopušta se utjecaj bilo kakvih osjetilnih motiva na volju jer su oni empirijske prirode.

Valja naglasiti kako je Kantovo pitanje u "Utemeljenju..." nije li neophodno da se jednom napokon poradi na čistoj moralnoj filozofiji bilo u opreci s tendencijama njegove ranije moralne filozofije. Po njegovu shvaćanju, moralna je filozofija "čista" kada se iz nje odstrane svi empirijski sadržaji, tj. sadržaji koji se odnose na ljudsku prirodu, sklonosti, konvencije, moralne običaje. Pritom Kant smatra da je nužnost takve "čiste" moralne filozofije već jasno

vidljiva iz tzv. "obične" ideje dužnosti i čudorednog zakona. Ta "obična" ideja počiva na projektu ili nacrtu koji je oduvijek bio dan u samoj povijesnoj zbiljnosti djelovanja, u liku dobre volje koja se ozbiljuje u praksi života; za Kanta je to svijet čovjekova djelovanja. Metafizika artikulira tu ideju kao znanje samog sebe, u liku praktičke svijesti "svakoga" pojedinca. Taj "svaki" prema Kantu mora "priznati" da je takav zakon (moralni zakon) nešto neophodno, u smislu zahtjeva apsolutne nužnosti i, štoviše, na takvoj se osebujnoj vrsti nužnosti zatim temelji i sam pojam "trebanja". Zato se može reći da se tako shvaćen zakon mora pojmiti kao nešto apriorno. Drugim riječima, "pojam" toga zakona nadaje se kao zakonodavna moć čistoga praktičkog uma, odnosno moralni zakon u liku kategoričkog imperativa nije i ne može biti rezultat bilo kakva antropologijskog znanja.¹²

U tom kontekstu Kant razlikuje "praktička pravila" od "moralnog zakona"; prva su važna za pragmatičko djelovanje, tj. kod praktičkih pravila radi se o uspjehu djelovanja; ta misao o uspjehu motivira djelovanje i utoliko je oznaka "pragmatičko" preciznija od "praktičkog". U tom se slučaju onaj koji djeluje služi pravilima djelovanja koja obećavaju uspjeh, a u kojima se očituje empirijska spoznaja prirode i događanja svijeta.

Valja međutim ustanoviti kako ni praktička moralna volja ne isključuje iz svog obzora uspjeh kao takav, a u okviru zadanog sadržaja dužnosti. Nada-

lje to znači da predodžba uspjeha nije izostavljena iz samoga moralnog zakona, nego je, dapače, mogućnost uspjeha uključena u njega. Istodobno je, naravno, potpuno jasno da se moralna, dobra volja nikada ne smije određivati isključivo iz aspekta uspješnosti. O vrijednosti nekog djelovanja ne zaključuje se samo prema njegovoj uspješnosti, nego u prvom redu prema odnosu spram dužnosti, tj. prema htijenju kojim je izvršeno djelovanje, dakle prema apriornim umskim načelima. Prema tome, u volju koja djeluje u skladu s dužnosti i spram nje jamačno je uključena i volja mogućega sigurnog uspjeha, a to onda znači da se u tako shvaćenom djelovanju uzimaju u obzir i empirijska znanja o događanju svijeta (a upravo se to najčešće osporavalo u raspravama o Kantovoj teoriji).

Stoga Kant smatra da praktičko-moralna svijest mora biti svjesna biti vlastitog karaktera, i to upravo s obzirom na moralno djelovanje. Ili drugačije rečeno, volja mora uvidjeti što je to određujući temelj njezina djelovanja, tj. koji je to bitan motiv ili htijenje djelujuće volje. Jer po Kantu, nije dostatno djelovati "primjereno" zakonu, nego ideja zakona mora "određivati" ono "što" i "kako" djelovanja, tj. tu se nalaže djelovanje "iz dužnosti", a ne samo "prema dužnosti" ako se hoće da to djelovanje bude određeno kao moralno. Stoga se može ustanoviti da, po Kantu, "čistoći i nepatvorenosti" čudorednog zakona odgovara samo "čisto", tj. od empirije odvojeno mišljenje metafizike, pa stoga i sama metafizika opstoji na tlu čiste filozofije.

Zato se konzekventan program metafizike čudoređa (to se može označiti kao Kantovo epohalno postignuće), koja počiva na čistome praktičkom

¹² Usp. Paton, H. J., *The Categorical Imperative. A Study in Kant's Moral Philosophy*, New York, 1967; Hoffe, O., *Ethik und Politik*, Frankfurt, 1979.

umu i izvedena je u perspektivi "čistog djelovanja", bitno razlikuje od "opće praktičke mudrosti svijeta" "čuvenoga Wolfa", kako ga naziva Kant. Naime Wolfovo učenje (to je učenje školske metafizike 18. stoljeća) ne sadržava samo "čistu volju" i djelovanje iz dužnosti, nego isto tako uključuje empirijske motivacije, na primjer u liku pravila spretnosti, različitih vidova korisnosti, uspješnog i ugodnog života. Suprotno tome, po Kantu metafizika ćudoređa treba istraživati ideje i načela moguće čiste volje, a u njezino područje ne spadaju djelovanja i uvjeti ljudskih htijenja jer oni najvećim dijelom pripadaju psihologiji. Stoga Kant načelno prigovara Wolfu da njegov program moralne filozofije ne uzima u obzir razliku između apriorne i empirijske motivacije djelovanja.

Kantova je koncepcija metafizike ćudoređa kao prvo označena čistom voljom i odlukom volje koja vodi k djelovanju. Istodobno ta volja ocrtava svijet uma u koji je postavljen djelujući subjekt i njegova čista volja. Kantova je namjera bila utemeljiti takvu novovrsnu metafiziku "izvođenjem i utvrđivanjem" karaktera same čiste volje i svijeta koji ta volja stvara svojim tumačenjem bitka. Zato je bilo sasvim dosljedno i razumljivo što je Kant svoj program metafizike ćudoređa mogao sažeti u izričaju – "najviše načelo moralnosti".

U Kantovu je viđenju odnos između "opće praktičke mudrosti svijeta" Wolfa i školske filozofije s jedne strane i metafizike ćudoređa utemeljene na čistim načelima s druge strane usporediv s odnosom između "opće" i "transcendentalne" logike. Po Kantu se razlika među njima iskazuje u tome što prva uopće ne obraća pažnju na predmet-

no značenje te se odnosi samo na formu mišljenja, neovisno o tome jesu li u pitanju empirijski ili apriorni sadržaji. Nasuprot tome transcendentalna logika označava logičke forme mogućeg, apriornog karaktera predmetnosti uopće, pa u skladu s time metafizika ćudoređa označava apriorne perspektive u kojima čista volja bira i ocjenjuje svoje dužnosti i svrhe. Na toj se osnovi i perspektiva samozakonodavnosti uma može usporediti s kategorijalnim sustavom koji predstavlja temelje predmeta mogućeg iskustva. Isto se tako i sama praktička perspektiva, tj. perspektiva volje iskazuje kao temelj mogućih "objekata" djelovanja, i to u liku sadržaja svrha, a koji tek u tumačenju iz te perspektive postaju predmeti čiste volje. Iz toga proizlazi da je, kada Kant govori o zajedničkom umu kao jedinstvu obaju dijelova uma, naime teorijskog i praktičkog, moguće razmatrati povezanost spekulativnog tumačenja ideja slobode, besmrtnosti i Boga u njegovu djelu "Kritika čistog uma" s njihovim praktičkim tumačenjem u djelima "Kritika praktičkog uma" i "Metafizika ćudoređa". Isto se tako može reći da se Kant, kada se radi o tumačenju tih ideja sa stajališta praktičkog uma, može nadovezati i na svoja dijalektička razmišljanja u djelu "Kritika čistog uma", gdje se ideje slobode, besmrtnosti duše i najvišeg dobra smatraju nečim što je povezano s empirijskim istraživanjem prirode, pa se zato i same te ideje iskazuju kao nešto mislivo. U taj misaoni sklop spekulativnog uma, tj. u dokaz da je moguće istraživati i promišljati te ideje, uklapa se praktički um sa svojim predodžbama o njihovu praktičkom realitetu. Na taj se način kod Kanta oba lika uma, spekulativni i praktički, na-

dopunjuju težeći osebnom jedinstvu i jedinstvenoj arhitektonici.¹³

U predgovoru svojoj knjizi "Utemeljenje za metafiziku čudoređa" Kant naznačuje da će u tom radu najprije slijediti analitičku, a zatim sintetičku metodu. U prva dva odjeljka radi se o analitičkom, a u trećem o sintetičkom postupku. Što se tiče analitičke metode, ona prema tradicionalnom učenju o metodi ima zadaću da jednu cjelinu, koja se tumači kao složeno jedinstvo, razloži tako da se na kraju analize dobije načelo njezina sustava. Kant međutim kao prvo postavlja pitanje karaktera samog problema koji je u temelju metafizike čudoređa. On ga u "Utemeljenju..." naznačuje već u naslovu prvog odjeljka, u kojem se bavi pitanjem prijelaza od obične čudoredne umne spoznaje k filozofijskoj umnoj spoznaji. Tu se ponovno susrećemo s pojmom praktičke spoznaje, naime pod "običnom čudorednom umnom spoznajom" Kant poima spoznaju onog dobrog, i to putem djelujuće svijesti, u obzoru čudorednog zakona. Po Kantu je to već dokaz da je sama metafizika, i to nesvjesno, prisutna u "običnoj" moralnoj poziciji, pa samu tu metafiziku valja dovesti do lika znanstvene svijesti. Po Kantu se upravo to događa u navedenom "prijelazu", koji je izvršen u metafizici čudoređa. Tu se naime polazi od oduvijek prisutnoga moralnog života "poštenih" ljudi, a da pritom njihov "običan" ču-

doredni sud unaprijed i oduvijek ima pred očima sam čudoredni zakon, i to kao mjerilo svojih odluka. Zato i metafizika čudoređa, po Kantu, ima zadaću protumačiti taj svijet djelovanja, u kojem je oduvijek prisutna sama svijest povijesne zbiljnosti moralnog života. Time metafizika čudoređa ne iznevjerava svoj temeljni princip – usmjerenost k načelu "trebanja", a ne "bitka". Takva usmjerenost metafizike čudoređa očito i proizlazi iz same njezine zadaće, koja se sastoji od istraživanja djelotvornosti, zbiljnosti djelovanja, ali u prvom redu s obzirom na određujuće temelje morala koji su u samoj osnovi toga istog djelovanja. Međutim istovremeno valja istaknuti da tzv. "obična" čudoredna svijest ima naivan odnos spram čudorednog zakona, pa se zato lako daje dovesti u zabludu naspram svojih po prirodi dobrih uvjerenja putem različitih sofističkih prigovora. U tome je pogledu Kantovo stajalište sukladno s Rousseauovim; naime i Kant kao zadaću metafizike navodi pripomoć prirodnoj, običnoj moralnoj svijesti, jer radi se o ugroženosti moralne svijesti od strane sofističke filozofije. Može joj se pomoći tako da se u samoj običnoj moralnoj svijesti potvrđuje metafizika čudorednosti, koja je u njoj nesvjesno sadržana. Po Kantu se taj uvid i ta spoznaja mogu potaknuti jačanjem uvjerenja o bezuvjetnoj i imperativnoj vrijednosti čudorednih zakona.¹⁴

¹³ Usp. Henrich, Dieter, "Der Begriff der sittlichen Einsicht und Kants Lehre vom Faktum der Vernunft", u: *Kant – Zur Deutung seiner Theorie von Erkennen und Handeln*, iz. Gerold Prauss, Köln, 1973; Henrich, Dieter, "Die Deduktion des Sittengesetzes", u: A. Schwan (ur.) *Denken im Schatten des Nihilismus*, Darmstadt, 1975.

¹⁴ Fleischer, Margot, "Die Formeln des kategorischen Imperativs in Kants Grundlegung zur Metaphisik der Sitten", u: *Archiv für die Geschichte der Philosophie* 46, 1964; Pogge, T. W., "The Categorical Imperative", u: *Grundlegung zur Metaphisik der Sitten...*, iz. O. Hoffe, Frankfurt, 2000; Pieper, A., "Wie ist ein kategorischer Imperativ möglich?"

Stoga se može ustvrditi da Kant tako opisanim i određenim "prijelazom" od obične k filozofijskoj umnoj spoznaji pokazuje i potvrđuje da se odnos djelujućeg subjekta naspram njegova zbiljskog svijeta treba promatrati kao nešto neraskidivo povezano. Pritom Kant, kao što je rečeno, polazi od pretpostavke zbiljnosti svijesti koja je određena dužnošću, a koja se ozbiljuje, potvrđuje u svijetu djelovanja. Tome opet odgovara Kantovo analogno utemeljenje znanja o realitetu izvanjskog svijeta u području spekulativne filozofije, o čemu govori u odjeljku "Pobijanje idealizma" u knjizi "Kritika čistog uma". U praktičkoj filozofiji Kant kao polazište svog filozofiranja uzima, tj. postavlja izvjesnost konkretnih unutar svjetskih odnošenja djelujućeg subjekta, i to u liku povijesne zbiljnosti djelatnog subjekta te moralnog iskustva u empirijskom svijetu. Kada Kant s tog polazišta poduzima navedeni "prijelaz" k metafizici čudoređa, tada se u tome "prijelazu" očituje kretanje samog filozofijskog mišljenja u smislu da misleći subjekt daje projekt svijeta djelovanja sa stajališta praktičkog uma, odnosno metafizičkog htijenja k znanju. Valja međutim naglasiti da navedeno stajalište praktičkog uma po sebi nema izričitu svijest o takvu svome djelovanju u koje je postavljeno. Zato bi se moglo reći da je metafizičar solidaran s običnom ču-

u: *ibidem.*; Konhardt, K., "Faktum der Vernunft? Zu Kants Frage nach dem 'eigentlichen Selbst' des Menschen", u: G. Prauss (ur.) *Handlungstheorie und Transzendentalphilosophie*, Frankfurt, 1986; Hoerster, N., "Kants kategorischer Imperativ als Test unserer sittlichen Pflichten", u: M. Riedel (ur.) *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*, sv. II, Freiburg, 1974.

dorednom sviješću svijeta iako se ne priklanja neposrednosti prostog prihvaćanja moralnog stava spram svijeta. Radi se upravo o tome da metafizika čudoređa nadopunjava ono naivno priznavanje važenja stava "treba da", i to potvrđivanjem njegove bezuvjetne opravdanosti. Kant prema tome analitičkom metodom daje "običnoj čudorednoj umnoj spoznaji" status zbiljskog, djelatnog stajališta u svijetu čudoređa, pa stoga to stajalište postaje poseban predmet samog metafizičkog mišljenja, odnosno osnova za raspravu o položaju djelujućeg subjekta u svijetu. U tome smislu metafizika čudoređa postavlja utemeljen i opravdan zahtjev za važenjem čudorednog zakona, a pritom u nekoj vrsti transcendentalne dedukcije polazi od pojma "trebanja". Na taj se način u okviru analitičke metode dolazi do spoznaje da djelujući subjekt, stojeći pred zahtjevom kategoričkog imperativa, sam mora dati projekt svijeta u liku moralnog samozakonodavstva uma.¹⁵

Navodeći u predgovoru "Utemeljenje..." naslove sva tri odjeljka svog rada, Kant na karakterističan način u svakome rabi riječ "prijelaz". U prvom odjeljku radi se o "prijelazu" "obične čudoredne spoznaje" k metafizici čudoređa; drugi se odjeljak bavi "prijelazom" od popularno-filozofijske moralne filozofije k metafizici čudoređa; dok se u trećem sintetičko-konstruktivnom odjeljku daje prijelaz od metafizike čudoređa ka kritici čistoga praktičkog uma.

¹⁵ Usp. Wenzel, U. J., *Antroponomie. Kants Archäologie der Autonomie*, Berlin, 1992; Kemp, J., "Kant's Examples of the Categorical Imperative", i Harrison, J., "Kant's Examples of the First Formulation of the Categorical Imperative", u: R. P. Wolff (ur.) *Kant – A Collection of Critical Essays*, Anchor, 1967.

Misaono kretanje tih “prijelaza” najbolje se može pojmiti u smislu pitanja metode, s time da se u prva dva odjeljka, u kojima se prema Kantovu iskazu rabi analitička metoda, “prijelaz” vrši od nekoga dotičnog povijesno-zbiljskog lika moralnog mišljenja k njegovu apriornom podrijetlu. U tome prvom koraku mišljenje vrši “prijelaz” od oduvijek ozbiljene spoznaje dužnosti k njezinu apriornom podrijetlu, a to valja shvatiti kao temeljni čin subjekta u smislu autonomnog samozakonodavstva uma, tj. u preuzimanju stajališta zasnovanih na samozakonodavstvu uma. U drugom odjeljku metafizika vrši “prijelaz” od načina mišljenja popularne moralne filozofije k metafizici ćudoređa, a to znači da se tu konzekventno provodi “čistoća” ćudorednih načela. Prema tome, oba se “prijelaza” odvijaju od činjenica, onog empirijskog, k njihovim izvorima, onom transcendentalnom i apriornom, i to analitičkom metodom. No “prijelazi” o kojima Kant tu govori ne predstavljaju samo logičko kretanje, nego korak od jednog stajališta mišljenja k drugom. U prva dva vrši se “prijelaz” od zbiljsko-povijesnog, misaonog i voljnog lika praktičke svijesti k onome stajalištu u kojemu izlazi na vidjelo njegovo transcendentalno-apriorno izvorište. A da bi se tako nešto uopće moglo postići, neophodno je da sam onaj koji filozofira izvrši jedan temeljni čin, a to je preuzimanje stajališta autonomnog samozakonodavstva uma.

I, konačno, slično se može reći o “prijelazu” koji se vrši u trećem odjeljku, tj. “prijelazu” od metafizike ćudoređa ka kritici čistog praktičkog uma. Kant taj “prijelaz” označava kao sintetički jer se u njemu preuzeto mjerilo moralne volje rabi da bi se izgradila svijest o metafizičkom mišljenju kao

formi autonomnog zakonodavstva koje se primjenjuje na zbiljnost praktičke svijesti, a na temeljima čistog praktičkog uma. I, dakako, u tom se “prijelazu” ne radi o izvršenju nekog logičko-metodološkijskog kretanja, nego ga valja pojmiti kao čin filozofijskog mišljenja u kojem se odvija korak od “ja trebam” k “ja hoću”. Tek u tom filozofijskom prijelazu postaje shvatljivo ono što je dosegao praktički um, a to je upravo ono što omogućuje kategorički imperativ, naime opći zakon koji je dospio do sinteze s mojom pojedinačnom voljom i njezinim maksimumima.¹⁶

Kant tu postavlja zahtjev za autarkijom koji se iskazuje kao osebujan moralni zahtjev u smislu samoodređenja subjekta i njegove samo-dane vrijednosti, i to kao konsekvencija samoga metafizičkog mišljenja. Po Kantu, dokaz za to imamo u činjenici da filozofija može biti od koristi za djelujući subjekt samo pod pretpostavkom konzekventnoga apriorističkog mišljenja. Kao što smo već naveli, po Kantu svaki pojedinac nesvjesno u sebi nosi neku metafiziku ćudoređa i to se može označiti kao takoreći njegova dužnost po prirodi, ali pojmom dužnosti u metodološkijski utemeljenom obliku raspolaže samo filozof. Pritom uvijek iznova valja naglašavati da Kant sam pojam metafizike shvaća u specifičnom otklonu od tradicije te se u okviru toga novog poimanja njegova metafizika ćudoređa može označiti kao osebujno “znanje”. To specifično znanje nema ono prak-

¹⁶ Usp. Ebingaus, Julius, “Die Formeln des kategorischen Imperativs und die Ableitung inhaltlich bestimmter Pflichten”, u: *Gesammelte Aufsätze...*, Hildesheim, 1968; Reich, Klaus, “Kant und die Ethik der Griechen”, u: *Gesammelte Schriften*, Hamburg, 2001.

tičko samo kao svoj “predmet”, nego ono, dapače, počiva na jednom temeljnom činu, a to je pretpostavka umnog stanja svijeta. Iz toga onda proizlazi da se tek u takvoj perspektivi može tumačiti sloboda ljudskih odnošenja i razmatrati mogućnosti i granice praktičkog znanja o ljudskoj slobodi, o svijetu ljudskog djelovanja kao osobitom “carstvu svrha” te o konačnom i najvišem dobru. To sve zajedno predstavlja stajalište kritički utemeljene metafizike u Kantovu smislu, pa stoga i metafizika u takvu kritičkom značenju i danas može polagati pravo na važenje usprkos svim suvremenim antimetafizičkim uvjerenjima i resantimanima.

Osim toga neophodno je istaknuti kako je Kantov moralni patos očito utemeljen i u političkoj volji za izgradnjom i konstrukcijom jednoga osobitog svijeta djelovanja. Radi se o političkoj praksi koja je primjerena građaninu i njegovoj samosvijesti, odnosno zbiljnosti njegove slobode i samostalnosti. To se lako može uočiti već na samom početku Kantova djela “Utemeljenje za metafiziku ćudoređa”, i to u rečenici u kojoj Kant – to valja jasno istaknuti – otvara novu epohu u povijesti morala i moralnih učenja. Radi se, dakako, o znamenitom stavu, tvrdnji da se samo i jedino dobra volja bez ograničenja može priznati kao nešto po sebi dobro. Postavljanjem dobre volje kao mjerila moralnog vrednovanja i ocjenjivanja izbora svrha i cilja djelovanja Kant je čovjeku kao građaninu dao apsolutnu vrijednost. Tu se radi o bezuvjetnoj vrijednosti i dostojanstvu individuuma, a na koje se čovjek kao građanin može i treba pozivati kada se radi o određivanju njegova mjesta u društvu i naspram onih koji vladaju. Građanin se može pozvati na apsolutni karakter

vlastite vrijednosti, odnosno, budući da je on predstavnik moguće dobre volje, svojstvena mu je sloboda u smislu samozakonodavstva uma, te stoga samo on raspolaže mjerilom o onome što je dobro i što je loše. Drugim riječima, puka činjenica da neki građanin u većoj ili manjoj mjeri sudjeluje u vlasti ne može nikako pogađati njegovu vrijednost kao građanina. Iz toga također proizlazi da se građanina mora tretirati kao su-predstavnika ili su-djelujućeg na najvišem dobru, a kako svi ljudi, svi pojedinci su-djeluju na toj najvišoj vrijednosti, onda je sam čovjek kao građanin mjerilo svih ostalih relativnih vrijednosti.¹⁷

Stoga na kraju izlazi na vidjelo da je u samom pojmu i značenju termina “moral” i onog moralnog sadržano specifično određenje položaja čovjeka i njegove apsolutne vrijednosti u osobi građanina. Osim toga tu se jasno iskazuje i filozofijsko-politička motivacija koja je bila itekako mjerodavna za Kantovu izradbu vlastitog moralnog učenja. To bi se opće Kantovo stajalište moglo ovako sažeti: čovjek samom sebi daje apsolutnu vrijednost, i to time da u samom sebi uspostavlja sustav dobre volje, a potom on u toj perspektivi, djelovanjem i kultiviranjem vlastite prirode, predstavlja i određeni politički stalež. To je Kant jasno razradio u svome djelu “Metafizika ćudoređa”; tu se naime radi o onome staležu koji je po definiciji samostalan i ugovorno sposoban. Tu sam čovjek zauzima osobit položaj naspram prirode, posebno svoje vlastite, odnosno radi se o položaju u kojem čovjek izražava zahtjev za vlasti-

¹⁷ Usp. Niesters, Th., *Kants kategorischer Imperativ als Leitfaden humaner Praxis*, Freiburg/München, 1989.

tim ozbiljenjem, a način je toga ozbiljnija djelatna preradba prirode i vlastito obrazovanje. Svi ti elementi zajedno predstavljaju i čine proces u kojem se odvija preobrazba neke prirodne tvari ili dobra u određeno moralno-političko dobro. Čovjek na taj način dolazi u stanje autarkije, a to znači da je svoje mjesto u društvu stekao neovisno o milosti prirode ili, drugačije rečeno, on je zaslužio i dobio svoje društveno priznanje kao samozakonodavni um u liku građanina s vlastitim pravima.¹⁸

Na kraju još valja istaknuti da u Kanta postoji nešto analogno ovom osebnom stajalištu praktičke filozofije, što se, dakako, nalazi u području teorijske filozofije. Kant naime dokazuje da postoji tako nešto kao samooblikovanje filozofije, i to na temelju samoza-

konodavstva uma. Zatim tvrdi da postoji tako nešto kao prirodna sklonost metafizici. No s druge nam strane, kaže Kant, sama povijest metafizike pokazuje da i sama metafizika treba neku dodatnu, višu izrađenost i sustavnost; moglo bi se reći da metafizika treba znanstvenost. U taj proces izobrazbe znanstvenosti metafizike zapada metafizički um, a Kant to prikazuje u djelu "Kritika čistog uma". Zato se može reći da je u Kantovu djelu "Kritika čistog uma" utemeljena i razložena zadaća i doseg samozakonodavstva uma, tj. kritičkog metafizičkog mišljenja.¹⁹

S obzirom na takve temeljne i opće pretpostavke Kant sasvim dosljedno i opravdano označava i određuje položaj i mjesto filozofa kao zakonodavca uma.

¹⁸ Usp. Kersting, W., *Wohlgeordnete Freiheit*, Frankfurt, 1997; Duising, Klaus, "Kants Ethik in der Philosophie der Gegenwart", u: D. H. Heidemann i K. Engelhardt (ur.) *Warum Kant heute?*, Berlin, 2004.

¹⁹ Usp. Kant in der Diskussion der Moderne, iz. G. Schonrich i Y. Kato, Frankfurt, 1997; vidi posebno priloge: H. Schnedelbach, H. M. Baumgartner, K. Cramer, Karl-Oto Apel, O. Hoffe, G. Schonrich.

LITERATURA

- Bittner, R. (2000) Das Unternehmen einer Grundlegung zur Metaphisik der Sitten, u: O. Hoffe, ur., *Grundlegung zur Metaphisik der Sitten, Ein kooperativer Kommentar*. Frankfurt
- Cohen, H. (1975) Kants Begründung der Ethik, u: R. Bittner i K. Cramer, ur., *Materialien zu Kants "Kritik der praktischen Vernunft"*. Frankfurt
- Dusing, K. (2002) *Subjektivität und Freiheit. Untersuchungen zum Idealismus von Kant bis Hegel*. Stuttgart
- Duising, K. (2004) Kants Ethik in der Philosophie der Gegenwart, u: D. H. Heidemann, K. Engelhardt, ur., *Warum Kant heute?* Berlin
- Ebingaus, J. (1968) Die Formeln des kategorischen Imperativs und die Ableitung inhaltlich bestimmter Pflichten, u: *Gesammelte Aufsätze*. Hildesheim
- Fleischer, M. (1964) Die Formeln des kategorischen Imperativs in Kants Grundlegung zur Metaphisik der Sitten. *Archiv für die Geschichte der Philosophie* 46.
- Gerardt, V., Kaulbach, F. (1988) *I. Kants "Grundlegung der Metaphisik der Sitten"*. Darmstadt
- Harrison, J. (1967) Kant's Examples of the First Formulation of the Categorical Imperative, u: R. P. Wolff, ur., *Kant – A Collection of Critical Essays*. Anchor
- Heimsoeth, Henrich, D. (1963) Das Problem der Grundlegung der Ethik bei Kant und im spekulativen Idealismus, u: P. Engelhardt, ur., *Sein und Ethos*. Mainz
- Henrich, D. (1973) Der Begriff der sittlichen Einsicht und Kants Lehre vom Faktum der Vernunft, u: G. Prauss, ur., *Kant – Zur Deutung seiner Theorie von Erkennen und Handeln*. Köln
- Henrich, D. (1975) Die Deduktion des Sittengesetzes, u: A. Schwan, ur., *Denken im Schatten des Nihilismus*. Darmstadt
- Hoffe, O. (1979) Kants kategorischer Imperativ als Kriterium des Sittlichen, u: *Ethik und Politik*. Frankfurt
- Hoffe, O. (1996) *Immanuel Kant*. München
- Hoerster, N. (1974) Kants kategorischer Imperativ als Test unserer sittlichen Pflichten, u: M. Riedel, ur., *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*, sv. II. Freiburg
- Kant, I. (1774/1779) *Vorlesungen über Moralphilosophie*, Bd. XXVII Akademieausgabe.
- Kant, I. (1974) *Kritika praktičkog uma*. Zagreb
- Kant, I. (1984) *Kritika čistog uma*. Zagreb
- Kant, I. (1990) *Metafizička polazna načela prirodnih znanosti*. Sarajevo
- Kant, I. (1995) *Osnivanje metafizike ćudoređa*, 2. izd. Zagreb
- Kant, I. (1999) *Metafizika ćudoređa*. Zagreb
- Kaulbach, F. (1985) *Immanuel Kants "Grundlegung zur Metaphisik der Sitten"*. Darmstadt
- Kemp, J. (1967) Kant's Examples of the Categorical Imperative, u: R. P. Wolff, ur., *Kant – A Collection of Critical Essays*. Anchor
- Kersting, W. (1997) *Wohlgeordnete Freiheit*. Frankfurt

- Konhardt, K. (1986) Faktum der Vernunft? Zu Kants Frage nach dem "eigentlichen Selbst" des Menschen, u: G. Prauss, ur., *Handlungstheorie und Transzendentalphilosophie*. Frankfurt
- Lehman, G. (1969) *Beiträge zur Geschichte und Interpretation der Philosophie Kants*. Berlin
- Niesters, Th. (1989) *Kants kategorischer Imperativ als Leitfaden humaner Praxis*. Freiburg/München
- Paton, H. J. (1961) *Kant's Metaphysic of Experience*. London
- Paton, H. J. (1967) *The Categorical Imperative. A Study in Kant's Moral Philosophy*. New York
- Pieper, A. (2000) Wie ist ein kategorischer Imperativ möglich?, u: O. Hoffe, ur., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Ein kooperativer Kommentar*. Frankfurt
- Pogge, T. W. (2000) The Categorical Imperative, u: O. Hoffe, ur., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Frankfurt
- Prauss, G. (1983) *Kant über Freiheit als Autonomie*. Frankfurt
- Reich, K. (2001) Kant und die Ethik der Griechen, u: *Gesammelte Schriften*. Hamburg
- Schmucker, J. (1961) *Die Ursprünge der Ethik Kants*. Meisenheim
- Schonrich, G., Kato, Y., ur. (1997) *Kant in der Diskussion der Moderne*. Frankfurt
- Siep, L. (2000) Wozu Metaphysik der Sitten, u: O. Hoffe, ur., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Ein kooperativer Kommentar*. Frankfurt
- Wenzel, U. J. (1992) *Antroponomie. Kants Archäologie der Autonomie*. Berlin

Groundwork for Kant's Practical Philosophy: Construction and Meaning of the Work "Groundwork for the Metaphysics of Morals"

SUMMARY In the article, the author provides a systematic analysis and interpretation of Kant's major work 'Groundwork for the Metaphysics of Morals'. The author demonstrates that Kant viewed his programme of founding a new kind of metaphysics as a distinctive unity of the practical and theoretical part of philosophy, i.e. a unity of pure practical reason with speculative reason. It is already manifested in the original common assumption of the 'Groundwork', because 'at the end there can only be one and the same reason that can be different only in its application'.

KEYWORDS pure practical reason, theoretical reason, categorical imperative, autonomy of will, reality of freedom

UTJECAJ PRISILNIH MIGRACIJA NA PROMJENE UKUPNOG KRETANJA STANOVNIŠTVA RATOM ZAHVAĆENIH ŽUPANIJA HRVATSKE

Ana Pažanin

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak Autorica se bavi utjecajem rata i prisilnih migracija na promjene u ukupnom kretanju stanovništva između dva popisa. Uoči i za vrijeme Domovinskog rata u Hrvatskoj, došlo je do pojačanog seljenja stanovništva RH iz ratom zahvaćenih područja u slobodne krajeve zemlje ili u druge zemlje. Rat u Bosni i Hercegovini prouzročio je novi izbjeglički val iz te zemlje i dodatno migracijsko kretanje na našim prostorima. Autorica je u radu ustanovila, na primjeru ratom zahvaćenih dijelova 11 hrvatskih županija, kako su rat i prisilne migracije dovele do pada broja stanovnika, do povećanja broja starog stanovništva, kao i do promjena u nacionalnoj i konfesionalnoj strukturi.*

Ključne riječi prirodni prirast, promjene, prisilne migracije, stanovništvo, strukture stanovništva, ukupno kretanje stanovništva

1. Uvodne napomene

Rat je društveni fenomen koji je obilježio dosadašnja sociopovijesna razdoblja, a za posljedicu ima demo-

grafske promjene. Osnovne su karakteristike suvremenih ratova da su oni masovni i sve razorniji. Ratna razaranja nisu usmjerena samo na vojne, nego i

* Rad se tematski oslanja na autoričin magistarski rad "Utjecaj ratnih migracija na ukupno kretanje stanovništva Republike Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2001. godine", koji je obranjen 2003. godine u sklopu poslijediplomskog studija "Sociologija migracija" na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Međutim za potrebe magistarskog rada analiza je izvršena na razini općina, dok se ovdje analiziraju ratom zahvaćeni dijelovi pojedinih županija RH. Ovo je dakle potpuno nov rad.

na civilne ciljeve (stambene zgrade, gospodarski objekti, prometnice, bolnice, škole, crkve). Usporedo s tim povećavaju se i troškovi rata. Sve ratove prate i ratni gubici, koji mogu biti imovinski i neimovinski. U ovom radu bavimo se neimovinskim gubicima – to su one štete koje su teško mjerljive materijalnim mjerilima jer je riječ o demografskim, odnosno ljudskim gubicima. Slijedeći Žerjavićevu terminologiju demografskih gubitaka, može se reći da se oni odnose na “pogibije vojnih i civilnih osoba za vrijeme rata i smrtnih slučajeva poslije rata”, “pad nataliteta za vrijeme rata i poslije njega” te naposljetku “izbjeglice, tj. takozvane migracije zbog ratnih prilika” (Žerjavić, 1989: 14). Svi migracijski procesi, a posebno oni uzrokovani ratom, utječu na promjene u sociodemografskoj strukturi stanovništva. U vremenskom smislu njihove posljedice su dvostruke: trenutačne migracije mijenjaju ukupan broj stanovnika, a dugoročne (koje proizlaze iz trenutačnih) očituju se u tome da stanovništvo koje se seli ili ratuje “odnosi” sa sobom buduća rađanja, sklapanje brakova, dakle sve ono što bi doživjelo u mjestu podrijetla i stanovanja da se nije moralo seliti. Jedna od najtežih posljedica ratne migracije u Hrvatskoj bila je upravo prognanička i izbjeglička kriza. Stanovništvo je prisilno migriralo iz okupiranih dijelova zemlje u njezina slobodna područja i u inozemstvo. Prvi prognanici pojavljuju se u Hrvatskoj u proljeće 1991. godine. To su bile osobe koje su morale napustiti svoje domove i potražiti sigurnost drugdje u Hrvatskoj ili u inozemstvu. U travnju 1992. godine počinje srpska agresija na BiH, zbog čega izbjeglice dolaze u Hrvatsku, koja im je služila ili kao trajno utočište ili pak kao tranzitna zemlja na putu u treće zemlje.

Rat u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini nije izazvao samo izbjeglički i prognanički val u RH, nego je, što ćemo i pokazati, pridonio promjenama u strukturi stanovništva (spolno-dobnoj, konfesionalnoj i nacionalnoj) te u strukturnim elementima ukupnog kretanja stanovništva. Ovdje nećemo ulaziti u posljedice rata vidljive u srušenim gradovima i selima, ugašenom gospodarstvu i komunikacijama, “zajedno sa stoljetnim kulturnim spomenicima” (Mesić, 1992: 138). No bitno je reći da se u tome nalaze brojni odgovori na pitanja o mogućnosti povratka i socijalne reintegracije. Primjerice Raboteg-Šarić i Rogić jednim od dobrih rješenja smatraju revitalizaciju “cjelokupnog društvenog života na razini lokalnih zajednica” (Raboteg-Šarić i Rogić, 2002: 341).

2. Metodološke napomene

U radu se utvrđuje utjecaj što su ga rat i njime uzrokovane prisilne migracije imali na demografski razvitak Hrvatske, na ukupno kretanje stanovništva te na promjenu njegove strukture i sastavnica. Predmet je rada stanovništvo Republike Hrvatske i njegovi dijelovi na koje je rat imao neposredan utjecaj, pa smo u tu svrhu analizirali ratom zahvaćene dijelove 11 županija: Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Zadarske, Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske, Požeško-slavonske, Brodsko-posavske, Sisačko-moslavačke, Karlovačke, Ličko-senjske. Unutar tih županija izabrali smo 31 općinu koja je izravno bila zahvaćena ratom: Beli Manastir, Benkovac, Donji Lapac, Drniš, Dubrovnik, Duga Resa, Dvor, Glina, Gospić, Gračac, Gvozd, Hrvatska Kostajnica, Karlovac, Knin, Nova Gradiška, Obrovac, Ogulin,

Tablica 1. Razlike u nazivima općina

1991.	Nakon 1992.
Beli Manastir	Beli Manastir, Darda, Jagodnjak, Kneževi Vinogradi, Petlovac
Benkovac	Benkovac, Lišane Ostrovičke, Polača Stankovci
Drniš	Drniš, Unešić
Dubrovnik	Dubrovačko Primorje, Janjina, Konavle, Ston, Trpanj, Župa Dubrovačka
Duga Resa	Duga Resa, Bosiljevo, Generalski Stol, Netretić
Gospić	Gospić, Perušić
Gračac	Gračac, Lovinac
Karlovac	Karlovac, Krnjak
Knin	Knin, Biskupija, Civljane, Ervenik, Kijevo, Kistanje
Kostajnica	Hrvatska Kostajnica, Donji Kukuruzari, Hrvatska Dubica, Majur
Nova Gradiška	Nova Gradiška, Cernik, Davor, Dragalić, Gornji Bogičevci, Nova Kapela, Okučani, Rešetari, Stara Gradiška, Staro Petrovo Selo, Vrbje
Obrovac	Obrovac, Jasenice
Ogulin	Ogulin, Josipdol, Plaški, Saborsko, Tounj
Osijek	Osijek, Antunovac, Čepin, Erdut, Ernestinovo, Vladislavci
Otočac	Otočac, Brinje, Vrhovine
Pakrac	Pakrac, Lipik
Ploče	Ploče, Gradac
Sinj	Sinj, Hrvace, Trilj, Vrljika
Sisak	Sisak, Lekenik, Martinska Ves, Sunja
Slunj	Slunj, Cetingrad, Rakovica
Šibenik	Šibenik, Murter, Pirovac, Primošten, Rogoznica, Skradin, Tisno, Vodice
Vinkovci	Vinkovci, Andrijaševci, Ivankovo, Jarmina, Markušica, Nijemci, Nuštar, Otok (Vinkovci), Privlaka, Stari Jankovci, Stari Mikanovci, Tordinci
Vrginmost	Gvozd, Lasinja, Topusko
Vukovar	Vukovar, Ilok, Bogdanovci, Borovo, Lovas, Negoslavci, Tompojevci, Trpinja
Zadar	Zadar, Bibinje, Galovac, Kali, Kukljica, Nin, Novigrad, Poličnik, Posedarje, Preko, Privlaka, Ražanac, Sali, Sukošan, Škabrnje, Vir, Zemunik Donji
Županja	Županja, Babina Greda, Bošnjaci, Cerna, Drenovci, Gradište, Gunja

Tablica 2. Promatrane županije prema pripadajućim općinama

Županija	Općine
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik, Ploče
Splitsko-dalmatinska	Sinj
Šibensko-kninska	Drniš, Knin, Šibenik
Zadarska	Benkovac, Gračac, Obrovac, Zadar
Osječko-baranjska	Beli Manastir, Osijek
Vukovarsko-srijemska	Vinkovci, Vukovar, Županja
Požeško-slavonska	Pakrac
Brodsko-posavska	Nova Gradiška
Sisačko-moslavačka	Dvor, Glina, Gvozd, Hrvatska Kostajnica, Petrinja, Sisak
Karlovačka	Duga Resa, Karlovac, Ogulin, Slunj, Vojnić
Ličko-senjska	Donji Lapac, Gospić, Otočac

Osijek, Otočac, Pakrac, Petrinja, Ploče, Sinj, Sisak, Slunj, Šibenik, Vinkovci, Vojnić, Vukovar, Zadar i Županja.

Rad se sastoji od dva dijela. U prvom smo razmotrili utjecaj prisilnih migracija na ukupno kretanje stanovništva, a u drugom utjecaj prisilnih migracija na stanovništvo i njegove strukture: dobno-spolnu, nacionalnu i konfesionalnu. Prvotno je bila predviđena obrada podataka na razini naselja bivših općina Republike Hrvatske, no zbog nedostatka izvora prvo je izvršena obrada podataka na razini općina, a potom analiza na razini dijelova županija. Pritom je važno napomenuti da su se nazivi nekih općina promijenili, pa se sada općina Vrginmost zove Gvozd, a Kostajnica – Hrvatska Kostajnica. Osim toga navedene općine iz 1991. godine ne obuhvaćaju isti teritorij 2001. godine. Stoga smo proveli teritorijalno ujednačavanje područja bivših općina. To znači da je sadašnjim općinama valjalo pridodati njihova bivša područja, pa smo radi točnijeg objašnjenja izradili tablicu: u prvom stupcu navodimo

kako se općina zvala 1991. godine, a u drugom općine koje su nastale nakon 1992. godine na teritoriju bivših općina iz 1991. godine (tablica 1). S druge je strane, s obzirom na to da ćemo ovdje analizirati stanje u županijama, bilo potrebno prikazati raspodjelu promatranih općina po županijama (tablica 2). Za analizu smo odabrali samo neke općine, a ne sve koje pripadaju određenoj županiji. Iako se radi o promatranim dijelovima županija, može se dogoditi da u tekstu stoji županija, a da se pritom misli samo na određeni dio, što prikazujemo u tablicama 1 i 2.¹

¹ Naš je istraživački zadatak bio otežan zbog dva metodološka razloga. Prvi se odnosi na teritorijalni obuhvat promatranja jer je 90-ih godina došlo do nove administrativne razdiobe mikroregionalnog prostora Hrvatske – jedinice promatranja postale su nove općine i gradovi. S druge strane radi se o bitno različitom metodološkom utemeljenju dvaju popisa stanovništva, onog iz 1991. i onog iz 2001. godine. Dok smo u prvom slučaju mogli izvršiti grupiranje općina i gradova

3. Utjecaj prisilnih migracija na ukupno kretanje stanovništva

Rat i prisilne migracije dovode do promjena u kretanju stanovništva. No prije prikaza i analize utjecaja što su ih rat i prisilne migracije imali na promjene u ukupnom kretanju stanovništva Republike Hrvatske valja definirati sam pojam ukupnog kretanja. Pojam ukupno kretanje stanovništva ili kretanje stanovništva označava promjene u ukupnom broju stanovnika na određenom području i u određenom vremenu, kao naprimjer promjene koje su u ukupnom broju stanovnika nastale između dvaju popisa, i to pod utjecajem različitih čimbenika. Stoga se to kretanje još naziva i – popisom ustanovljeno kretanje stanovništva. Utjecaj vanjskih čimbenika vidljiv je na razini nataliteta, mortaliteta, imigracije i emigracije u određenom području i trenutku. Iz toga možemo zaključiti da je stanovništvo promjenjiva veličina jer se pod “utjecajem varijacija u broju rođenih i umrlih s jedne strane te u migracijama stanovništva između pojedinih područja i zemalja s druge strane stalno mijenja kako ukupan broj stanovnika tako i pojedine strukture stanovnika” (Wertheimer-Baletić, 1999: 197). Pri razmatranju pojma ukupno kretanje stanovništva treba istaknuti kako kretanje formiraju razni biološki i društveno-ekonomski, psihološki, politički te drugi činitelji, i to u stalnoj interakciji. Pravci i intenzitet prostorne preraspodjele stanovništva, neovi-

ovisno o njihovoj poziciji u ratom zahvaćenim županijama, metodološku raščlambu i “približavanje” dvaju različitih popisa nismo proveli jer šira demografska literatura do danas nije metodološki ujednačila popis.

sno o tome radi li se o prenapučeno-
sti, stagnaciji ili depopulaciji, ovise o tipovima industrijskog razvoja, stupnju razvijenosti prometne infrastrukture, položajnoj prednosti naselja i regija u odnosu na glavne razvojne tokove (Nejašmić, 1991: 17-19).

3.1. Prirodno kretanje stanovništva

U osnovi su prirodnoga kretanja biološki činitelji, no natalitet i mortalitet se, kao sastavnice prirodnog kretanja, “ne formiraju pod isključivim djelovanjem bioloških pojava, već [da] u tome značajnu ulogu imaju ekonomski, socijalni, kulturni, socio-psihološki i drugi činioci” (Wertheimer-Baletić, 1973: 129). Determinante prirodnog kretanja stanovništva prema nekim se autorima mogu svrstati u dvije skupine, od kojih prvu skupinu čine natalitet, mortalitet i prirodni prirast, a drugu fertilitet i vitalitet (Friganović, 1987: 75).

Za potrebe ovoga rada proučavali smo prirodno kretanje u dva desetogodišnja razdoblja. Prvo je razdoblje 1981-1991, mirnodopsko razdoblje do početka Domovinskog rata, a drugo 1991-2001, ratno i poratno razdoblje.² Iz dobivenih podataka (tablica 3) može se zaključiti da su u razdoblju 1981-1991. pozitivan prirast imali dijelovi sljedećih županija: Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Zadarske, Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske i Brodsko-posavske. Treba dodati da je iz tablice 3 vidljivo kako su četiri županije (Požeško-slavonska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka i Ličko-senjska)

² Da bi se dobile vrijednosti prirodnog prirasta 1981-1991. i 1991-2001, trebalo je zbrojiti iznose pojedinih godina u tim razdobljima.

Tablica 3. Prirodni prirast za razdoblja 1981-1991. i 1991-2001.³

Županija	1981-1991.	1991-2001.
Dubrovačko-neretvanska	2978	1062
Splitsko-dalmatinska	2681	1606
Šibensko-kninska	2629	-1574
Zadarska	9684	3381
Osječko-baranjska	5140	-1427
Vukovarsko-srijemska	9328	2649
Požeško-slavonska	-373	-815
Brodsko-posavska	61	-584
Sisačko-moslavačka	-3068	-5196
Karlovačka	-2299	-6442
Ličko-senjska	-2683	-2551

Izvor: dokumentacija Republičkog/Državnog zavoda za statistiku o prirodnom kretanju stanovništva 1982-2001.

već u prvom međupopisnom razdoblju 1981-1991. zabilježile negativan prirodni prirast, tj. da su i prije ratnih zbivanja imala negativan prirodni prirast, što nas upućuje na zaključak o dugoročnosti trendova koji vode k smanjenju broja stanovnika. To se pogotovo odnosi na opadanje broja mladoga muškog stanovništva, što je u prvom redu posljedica ekonomske migracije. Upravo je to područje tradicionalno emigracijsko područje te stoga, kako objašnjava D. Pejnović, emigracija “uzrokuje” još “veće zaostajanje” tih područja “u regionalnom razvoju. U isti mah dolazi i do pogoršanja strukturnih i biovitalnih karakteristika preostalog stanovništva, što se neposredno (procesom starenja i prirodnoga pada) odražava

va na još intenzivnije smanjenje broja stanovnika” (Pejnović, 2004: 703). U drugom promatranom razdoblju 1991-2001. samo četiri županije imaju pozitivan prirodni prirast: Dubrovačko-neretvanska, Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Vukovarsko-srijemska, ali i ondje je zabilježen pad tog prirasta u odnosu na prethodno, mirnodopsko razdoblje. Uzroke treba tražiti u činjenici da su tu bila središta bivših općina, a u nekim i sadašnjih županija, u kojima su se vjerojatno nalazili izbjeglički prihvatni centri. Negativan prirodni prirast (prirodni pad) u većini je općina posljedica ratnog mortaliteta. U svakom ratu većinom pogiba muško stanovništvo, ako se, dakako, ne radi o civilima, gdje se pak ne može prema spolu odrediti tko više pogiba, ali bi se moglo odrediti prema dobi (oni manje migratorni pogibaju više). Dolazi do pojave “razo-

³ Broj označava zbroj vrijednosti prirodnog prirasta za navedena razdoblja.

renih obitelji” – ili nema rađanja ili ga ima malo u odnosu na umiranja.

3.2. Mehaničko kretanje stanovništva ili migracija i migracijski modeli

Migracija ili mehaničko kretanje odnosi se na promjenu mjesta stanovanja, na opću pojavu prostorne pokretljivosti. Njome je dakle označena prostorna pokretljivost stanovništva. Migracija je sastavni dio ukupnog kretanja stanovništva jer djeluje na sve strukturne značajke stanovništva i u zemlji podrijetla i u zemlji odredištu. Ona djeluje na veličinu ukupnog stanovništva i njegov prostorni razmještaj, na natalitet i mortalitet, na demografsku, ekonomsku, nacionalnu i druge strukture stanovništva. Tri su osnovna izvora za proučavanje migracija: popisi stanovništva (u njima se migracija definira kao promjena mjesta stalnog boravka), registri stanovništva (najprecizniji su jer predstavljaju tekuću evidenciju o migracijama, pri čemu svaki stanovnik ima svoju karticu o preseljenjima) i ankete o migraciji (one nam daju informacije o migracijama stanovništva, motivima, smjeru migracije, životnom standardu migranata) (Wertheimer-Baletić, 1999: 249-300).

Neki autori izvode glavne tipove migracija na osnovi sljedećih kriterija: državnih granica (vanjske i unutarnje), vremena ili trajanja (definitivne i privremene), uzroka (ekonomske i neekonomske), dobrovoljnosti (dobrovoljne i prisilne), organiziranosti (organizirane i neorganizirane) (Wertheimer-Baletić, 1999: 301). Ista autorica ističe kako je osim prirodnog kretanja za ukupno kretanje stanovništva Hrvatske važna i migracija, kao dugoročna odrednica ukupnog kretanja. Početkom devedesetih područje je Hrvatske, a od 1992.

i područje BiH zahvatila jaka prognastičko-izbjeglička kriza – “prisilna migracija ljudi iz okupiranih krajeva Hrvatske na njezina slobodna područja i u inozemstvo” te “veliki izbjeglički val iz ratom zahvaćene Bosne i Hercegovine” (Wertheimer-Baletić, 1999: 616).

Pod pojmom “migracijski modeli” obično se misli na tipove ukupnog kretanja stanovništva. Prema Friganoviću i Paviću razlikujemo, na osnovi prirodne i popisom ustanovljene dinamike, četiri egzodusna i četiri imigracijska tipa ukupnog kretanja stanovništva (Friganović i Pavić, 1973: 22; Friganović, 1987: 102).⁴ Ti tipovi “pokazu-

⁴ Tip E1 obilježava pozitivno prirodno kretanje i pozitivno popisom ustanovljeno kretanje. Stopa prirodnog kretanja veća je od stope popisom ustanovljenog povećanja. Trend je emigracija. Tip E2 karakterizira pozitivno prirodno kretanje i negativno popisom ustanovljeno kretanje. Stopa prirodnog kretanja veća je od stope popisom ustanovljenog smanjenja. Trend je depopulacija. Pozitivno prirodno kretanje i negativno popisom ustanovljeno kretanje karakteristike su tipa E3. Stopa prirodnog kretanja manja je od stope popisom ustanovljenog smanjenja. Trend je izrazita depopulacija. Tip E4 karakteriziraju negativno prirodno i popisom ustanovljeno kretanje. Stopa prirodnog kretanja (smanjenja) manja je od stope popisom ustanovljenog smanjenja. Trend je izumiranje. Svim je egzodusnim tipovima zajedničko da imaju negativnu migracijsku bilancu, ali različitog intenziteta. Svi imigracijski tipovi imaju pozitivnu migracijsku bilancu različitog intenziteta. Tip I1 obilježava pozitivno prirodno i popisom ustanovljeno kretanje. Stopa popisom ustanovljenog kretanja (povećanja) veća je od stope prirodnog kretanja (priraštaja). Trend je ekspanzija imigracijom. Tip I2 karakterizira negativno prirodno kretanje i pozitivno popisom ustanovljeno kretanje. Stopa

ju odnos i utjecaj prirodnog priraštaja i prostorne pokretljivosti u određenom razdoblju” (Friganović, 1987: 101). Je li neki prostor egzodusnog ili imigracijskog tipa, ovisi o tome je li migracijska bilanca pozitivna ili negativna.

Sada ćemo se nakratko vratiti u prošlost kako bismo lakše mogli pratiti nove promjene u kretanju stanovništva. Osnovno je obilježje kretanja stanovnika Hrvatske u međupopisnom razdoblju 1961-1971. mali prirodni prirast praćen smanjenjem stope i mali popisom ustanovljen porast, negativna migracijska bilanca (više iseljenih nego doseljenih), snažan ruralni egzodus (negativna migracijska bilanca ruralnih naselja i smanjenje broja stanovnika). U tom vremenu 59% stanovnika živi u seoskim naseljima. Osim

popisom ustanovljenog kretanja veća je od stope prirodnog kretanja. Trend je regeneracija imigracijom. Tip I3 odlikuje negativno prirodno kretanje i pozitivno popisom ustanovljeno kretanje. Stopa popisom ustanovljenog kretanja manja je od stope prirodnog kretanja. Trend je slaba regeneracija imigracijom. Tip I4 karakterizira negativno prirodno kretanje i negativno popisom ustanovljeno kretanje, dok je stopa popisom ustanovljenog kretanja (smanjenja) manja od stope prirodnog kretanja. Trend je vrlo slaba regeneracija imigracijom. U Hrvatskoj su za razdoblje 1961-1971. godine Friganović i Pavić ustanovili da se radi o šest tipova ukupnog kretanja, i to četiri egzodusna i dva imigracijska. Godine 1971. egzodusni su prostori zahvaćali 3/4 svih općina i približno polovicu ukupnog stanovništva (Friganović, Pavić, 1973: 24). Dominantna pojava u istraživanom razdoblju nije bilo iseljavanje iz krajeva u kojima se ukupan broj stanovnika povećava zahvaljujući većoj stopi prirodnog prirasta od stope negativne migracijske bilance, nego dominantna depopulacija različitog intenziteta.

toga navedeno međupopisno razdoblje karakterizira nedovoljno kontrolirano naseljavanje gradova s vrlo pozitivnom migracijskom bilancom, što dovodi do socijalnih problema, te velik broj radnika koji rade u inozemstvu (Friganović i Pavić, 1973: 19-20). Gorska Hrvatska (Lika i Gorski kotar) jedino je područje u Hrvatskoj gdje su sve općine egzodusnog tipa. Istraživači vide razloge u nedostatku jačega gradskog središta i u zaostaloj gospodarskoj strukturi “koja naprosto gura mlade u iseljavanje” (Friganović i Pavić, 1973: 26).

Tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća dolazi do ubrzanog smanjivanja nataliteta i prirodnog prirasta uvjetovanog emigracijom. Kao posljedica dugotrajnog iseljavanja stanovništva i smanjivanja nataliteta zapaženo je prirodno smanjenje stanovništva (čak je 61 općina u Hrvatskoj imala prirodno smanjenje stanovnika) (Wertheimer-Baletić, 1999: 600-602). Do 1991. godine depopulacija je primarno bila uvjetovana emigracijom stanovništva, koja je po karakteru bila dominantno ekonomska. Rat između dva popisa remeti opći trend porasta stanovništva. U međupopisnom razdoblju 1991-2001. nastavlja se trend iseljavanja stanovništva iz hrvatskih općina i naselja koja su već zahvaćena depopulacijom.

Slijedeći Friganovićevu i Pavićevu tipologiju, ustanovili smo kako u razdoblju 1991-2001. ovdje promatrane općine⁵ pripadaju sljedećim migracijskim modelima (tablica 4).

⁵ Nije bilo moguće točno odrediti koja županija pripada kojem migracijskom modelu jer primjerice Vukovarsko-srijemska županija pripada tipu E2, E3 i I3. Stoga smo napravili tablicu prema općinskim središtima.

Tablica 4. Migracijski modeli

Migracijski model/trend	Općina
E2 / depopulacija	Županja
E3 / izrazita depopulacija	Benkovac, Knin, Obrovac, Sinj, Vinkovci
E4 / izumiranje	Donji Lapac, Drniš, Dvor, Glina, Gvozd, Gračac, Hrv. Kostajnica, Nova Gradiška, Ogulin, Slunj, Vojnić
I1 / ekspanzija imigracijom	Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Ploče, Šibenik, Zadar
I2 / regeneracija imigracijom	Beli Manastir, Petrinja
I3 / slaba regeneracija imigracijom	Duga Resa, Pakrac, Vukovar
I4 / vrlo slaba regeneracija imigracijom	Gospić, Otočac

Već i prije rata većina područja u Hrvatskoj bila je egzodusnog tipa. Dođuše, depopulacija koja je do 1991. godine zahvatila neka područja Hrvatske (tradicionalna su depopulacijska područja Lika i Gorski kotar) bila je uvjetovana ekonomskom migracijom. Nakon 1991. godine depopulacija je uvjetovana u prvom redu ratom i prisilnim migracijama, a država je naročito u razdoblju nakon Domovinskog rata posezala za politikom demografske obnove ne bi li obnovila depopulacijska područja te povećanim natalitetom umanjila posljedice rata. U mirnodopskom su razdoblju prije 1990-ih godina, osim ekonomske migracije koja je jačala proces gubljenja stanovništva, na proces depopulacije djelovali i drugi čimbenici, poput nemogućnosti življenja i zaposlenja, naprimjer u područjima gorske Hrvatske (krški dijelovi bez povezanosti s većim naseljima, pa i centrima općina ili županija). Nakon 1991. godine na depopulaciju tih područja djelovao je rat. U ratnim godinama nitko se nije vraćao na ratom zahvaćena područja zbog nesigurnosti života, ali

ni poslije rata ljudi se dobrovoljno ne vraćaju iz više razloga. Njih je moguće sažeti: kuće nisu obnovljene, područje nije razminirano, nije riješeno pitanje zaposlenja. Pokazuje se da je rat utjecao na sve segmente života.

3.3. Utjecaj prisilnih migracija na ukupno kretanje stanovništva

Iz podataka iznesenih u tablicama 5 i 6 vidimo da je prema popisu stanovništva 2001. godine, a u odnosu na popise stanovništva 1981. i 1991. godine, zabilježen drastično manji broj stanovnika. To je rezultat utjecaja rata i prisilnih migracija na ukupno kretanje stanovništva. Prije svega treba naglasiti da ukupno stanovništvo promatranih županija čini 24,55% stanovništva Hrvatske prema popisu stanovništva 2001. godine.

Dubrovačko-neretvanska županija u mirnodopskom je, ali i u ratnom i poratnom razdoblju imala visok prirodni prirast. Gubitak od 10 419 stanovnika u odnosu na očekivani broj treba pripisati prisilnoj migraciji (88,40%), ali i demografskim gubicima.

Tablica 5. Ukupan broj stanovnika dijelova županija prema popisima 1981, 1991. i 2001.

Županija	1981.	1991.	2001.
Dubrovačko-neretvanska	77459	84427	79417
Splitsko-dalmatinska	59298	60210	42993
Šibensko-kninska	152041	152125	109799
Zadarska	173948	191941	139849
Osječko-baranjska	212199	219518	172356
Vukovarsko-srijemska	224449	231660	194146
Požeško-slavonska	27903	27589	15529
Brodsko-posavska	61267	60749	52416
Sisačko-moslavačka	194101	188958	126391
Karlovačka	170217	168097	122096
Ličko-senjska	66212	62095	33778
Hrvatska – ukupno	4609469	4784265	4437460

Izvor: Popis stanovništva i stanova 1981; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991; Popis stanovništva i stanova 2001.

Splitsko-dalmatinska županija, odnosno sinjska općina koju smo promatrali, karakteristična je po visokom prirodnom prirastu i tradicionalnoj, izrazito negativnoj migracijskoj stopi. To je područje staro emigracijsko područje Hrvatske, što znači da smo 2001. očekivali pad broja stanovnika i da nije bilo rata.

Šibensko-kninska županija u mirnodopskom razdoblju bilježi neznatan porast broja stanovnika – ima pozitivan prirodni prirast, ali negativnu migracijsku stopu. Očekivani broj stanovnika 2001. godine pokazao je pad, do kojeg bi došlo i da nije bilo rata, no zbog prisilnih migracija pad broja stanovnika još je izraženiji, ali se on može pripisati i ratnim (74,18%) i demografskim gubicima.

Zadarska je županija u mirnodopskom razdoblju zabilježila porast broja stanovnika zahvaljujući pozitivnom prirodnom prirastu i pozitivnoj migracijskoj stopi. Očekivani broj stanovnika pokazuje da bi se taj trend nastavio da nije bilo rata i njegovih posljedica, vidljivih u ratnim i demografskim gubicima.

Osječko-baranjska županija u 2001. godini imala bi porast broja stanovnika, poput Zadarske, zahvaljujući pozitivnom prirodnom prirastu i pozitivnoj migracijskoj stopi zabilježenoj u razdoblju 1981-1991. Gubitak od 47 974 stanovnika ukazuje na jaku prisilnu migraciju (78,22%).

Vukovarsko-srijemska županija, prema popisu stanovništva 1991. godine, bilježi porast broja stanovnika

Tablica 6. Utjecaj rata i prisilnih migracija na ukupno kretanje stanovništva⁶

Županija	1981/ 91	p.p. 81/91	M	m'	m°	Po	P	G (%)
Dubrovačko- -neretvanska	6968	2978	3990	0,0515	4347	89836	-10419	11,60
Splitsko- -dalmatinska	912	2681	-1769	-0,0298	-1794	60022	-17029	28,38
Šibensko- -kninska	84	2629	-2545	-0,0167	-2540	148011	-38212	25,82
Zadarska	17993	9684	8309	0,0477	9155	204477	-64628	31,61
Osječko- -baranjska	7319	5140	2179	0,0102	2239	220330	-47974	21,78
Vukovarsko- -srijemska	7211	9328	-2117	-0,0094	-2177	232132	-37986	16,37
Požeško- -slavonska	-314	-373	59	0,0021	57	26831	-11302	42,13
Brodsko- -posavska	-518	61	-579	-0,0094	-571	59594	-7178	12,05
Sisačko- -moslavačka	-5143	-3068	-2075	-0,0106	-2002	181760	-55369	30,47
Karlovačka	-2120	-2299	179	0,0010	168	161823	-39727	24,55
Ličko-senjska	-4117	-2683	-1434	-0,0216	-1341	60885	-27107	44,53

Izvor: dokumentacija Republičkog/Državnog zavoda za statistiku o prirodnom kretanju stanovništva 1982-2001; Popis stanovništva i stanova 1981; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001.

⁶ Za razumijevanje dobivenih podataka valja objasniti značenje pojedinih stupaca tablice:
 1981/91 – apsolutna razlika između ukupnog broja stanovnika prema popisu stanovništva 1981. i 1991;
 p.p. 81/91 – zbroj vrijednosti prirodnog prirasta od 1981. do 1991. godine;
 m – broj koji otpada na migraciju, a dobiven je razlikom između apsolutne razlike ukupnog broja stanovnika i zbroja vrijednosti prirodnog prirasta;
 m' – stopa migracije, koja je dobivena nakon što smo m podijelili s ukupnim brojem stanovnika 1981. godine, odnosno prethodne godine;
 m° – broj koji označava pretpostavljene migracije stanovnika, a dobiven je umnoškom migracijskog salda i ukupnog broja stanovnika 1991. godine;
 Po – očekivani broj stanovnika 2001, dobiven kao zbroj ukupnog broja stanovnika 1991, broja pretpostavljene migracije i zbroja vrijednosti prirodnog prirasta 1991-2001;
 P – broj koji nam pokazuje utjecaj rata i ratnih migracija na ukupno kretanje, a označen je razlikom ukupnog i očekivanog broja stanovnika 2001;
 G – demografski gubici (u postocima). Kada smo podijelili ukupni i očekivani broj stanovnika 2001. te taj broj pomnožili sa 100, dobili smo jedan postotak. Razlika između 100% i dobivenog postotka otpada na demografske gubitke.

u odnosu na 1981. godinu zbog pozitivnoga prirodnog prirasta, zbog kojeg izrazito negativna migracijska stopa ne dolazi do izražaja. S obzirom na pozitivan prirodni prirast i tradicionalnu emigraciju u razdoblju 1991-2001. očekivali smo neznatan porast broja stanovnika, što bi se i dogodilo da nije bilo rata. Zbog rata i prisilnih migracija (83,63%) te velikih ratnih gubitaka broj stanovnika je za 37 986 manji od očekivanog broja.

Požeško-slavonsku županiju karakteriziraju tradicionalno visok negativan prirodni prirast i izrazito niska stopa migracije. Pretpostavili smo da će do pada broja stanovnika u posljednjem promatranom razdoblju doći isključivo zbog negativnoga prirodnog prirasta. Prema popisu stanovništva 2001. godine, zbog prisilne migracije (57,87%) i negativnoga prirodnog prirasta bilježimo pad od 11 302 stanovnika.

Brodsko-posavska županija u prethodnom je promatranom razdoblju imala pozitivan nizak prirodni prirast, a u razdoblju 1991-2001. pad broja stanovnika. Očekivali smo da će se ukupan broj stanovnika nastaviti smanjivati te da će to smanjenje podjednako biti uzrokovano negativnim prirodnim prirastom i niskom stopom migracije. Stoga gubitak od 7 178 stanovnika obrazlažemo isključivo prisilnom migracijom (87,95%).

Sisačko-moslavačka županija bilježi pad broja stanovnika i u prvom i u drugom međupopisnom razdoblju, što tumačimo kao posljedicu negativne stope migracije, negativnoga prirodnog prirasta u mirnodopskom razdoblju te izražene prisilne migracije i demografskih gubitaka u drugome promatranom razdoblju.

Karlovačka županija, poput Sisačko-moslavačke, bilježi pad broja stanovnika u oba međupopisna razdoblja. To tumačimo kao posljedicu negativnoga prirodnog prirasta u prvom promatranom razdoblju te rata, prisilnih (75,45%) i demografskih gubitaka u razdoblju 1991-2001.

Ličko-senjska županija u oba razdoblja bilježi pad broja stanovnika. U prvom je razdoblju pad posljedica negativne migracijske stope, a u drugom demografskih i ratnih gubitaka.

Tablice 7 i 8 prikazuju intenzitet demografskih gubitaka. Njega smo podijelili u četiri kategorije, slab (0-20%), srednji (20-40%), jak (40-70%) i vrlo jak (>70%), te smo svakoj jačini demografskih gubitaka pridružili pripadajuću županiju i općinu. Za županije smo se služili podacima iz tablice 5, a za općine podacima iz autoričina magistarskog rada (Pažanin, 2003). Iz toga se daje zaključiti da iako neke županije imaju npr. slab intenzitet demografskoga gubitka, nisu sve općine koje su njihov sastavni dio u istoj situaciji. Tako, primjerice, Vukovarsko-srijemska županija bilježi slab intenzitet, ali sama općina Vukovar kao njezin sastavni dio ima srednji intenzitet, Dubrovačko-neretvanska županija ima slab, a općina Dubrovnik jak intenzitet. Još je drastičniji primjer tog nesklada podataka za općine i županije činjenica da nijedna županija nema vrlo jak intenzitet demografskih gubitaka, a općine Donji Lapac i Drniš bilježe upravo takav intenzitet.

Tablica 7. Demografski gubici po županijama

Demografski gubitak	Županije
0-20%	Vukovarsko-srijemska, Dubrovačko-neretvanska i Brodsko-posavska
20-40%	Splitsko-dalmatinska, Šibensko-kninska, Zadarska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Osječko-baranjska
40-70%	Požeško-slavonska, Ličko-senjska
>70%	nema

Tablica 8. Demografski gubici po općinama

Demografski gubitak	Općine
0-20%	Nova Gradiška, Obrovac, Ogulin, Sisak, Šibenik, Vinkovci, Županja
20-40%	Duga Resa, Gospić, Gvozd, Karlovac, Petrinja, Slunj, Sinj, Vojnić, Vukovar, Zadar
40-70%	Beli Manastir, Benkovac, Dubrovnik, Dvor, Glina, Gračac, Hrvatska Kostajnica, Knin, Obrovac, Pakrac
>70%	Donji Lapac, Drniš

4. Utjecaj prisilnih migracija na strukture stanovništva

4.1. Promjene u dobno-spolnoj strukturi stanovništva

Dobna i spolna struktura stanovništva (tablica 9) pod izravnim je utjecajem osnovnih bioloških funkcija (rađanje, življenje, umiranje), čiju strukturu mijenjaju migracijski ili neki drugi faktori kao što su ratovi, epidemije raznih bolesti, elementarne nepogode i tako dalje. Važnost dobno-spolne strukture za razvoj stanovništva i gospodarstvo neke zemlje ogleđa se u tome što iz nje proizlaze ključni kontingenti stanovništva za biološku reprodukciju i formiranje radne snage (radni kontingent). Iako je dobno-spolna struktura stanovništva izvorno biološka struktu-

ra, to ne znači da je ona izvan utjecaja društveno-gospodarskih čimbenika. Gospodarsko značenje dobno-spolne strukture proizlazi ponajprije iz činjenice da je ona temelj fiziološke podjele rada, koja se provodi prije svega u obitelji, a zatim zajedno s veličinom stanovništva i njegovom gustoćom postavlja demografske okvire širenja društvene podjele rada. Prema M. Duvergeru, struktura po spolu i dobi, stanovništvo prema sociokulturnom nivou ili etničkim kategorijama i njegova etnička raspoređenost utječu i na politički život.⁷

⁷ Duverger u okviru političke sociologije istražuje kako spol i dob utječu na političke stavove. To se vidi po tome što su žene obično konzervativnije od muškaraca, a

Prema Geli i suradnicima, "na dobno-spolnu strukturu izravno mogu utjecati samo promjene u natalitetu, mortalitetu i migracijama", a svi ostali čimbenici djeluju preko "utjecaja tih čimbenika na kretanje stopa nataliteta, mortaliteta i neto migracije" (Gelo, Akrap i Čipin, 2005: 86). Prema istim autorima, dobno-spolna struktura "predstavlja polaznu točku za mnoge studije o stanovništvu". Na tom ćemo tragu i mi započeti ovaj dio analize promjena u dobno-spolnoj strukturi stanovništva u promatranim županijama, odnosno općinama.

Prema popisu stanovništva 1991. godine, u promatranim dijelovima županija primjećuje se sljedeća situacija: sve promatrane županije imaju više od 50% zrelog stanovništva (od 20. do 59. godine života, fertilno, radno-aktivno stanovništvo), između 25 i 35% mladog stanovništva te 10-20% starog stanovništva. Prema popisu stanovništva 2001. godine, sve promatrane županije imaju više od 50% zrelog stanovništva, iz čega slijedi da se u tom kontingentu stanovništva nisu dogodile bitne promjene u odnosu na 1991. godinu. Pritom treba imati na umu da se dio stanovnika koji je 1991. godine bio u skupini mladog stanovništva u popisu stanovništva 2001. godine tretira kao

stari konzervativniji od mladih. "Različite su analize pokazale da mladi manje glasaju za konzervativne i umjerene stranke, a više za one koje predlažu promjene na ljevici i ekstremnoj desnici. (...) Ti demografski fenomeni dijelom objašnjavaju to što industrijalizirane zemlje, s visokom prosječnom dobi, postaju sve konzervativnije, i što su, naprotiv, nerazvijene zemlje, s niskom prosječnom dobi, revolucionarnije" (Duverger, 2001: 53-55).

zrelo stanovništvo. Sukladno tome, dio stanovnika koji je prema popisu stanovništva 1991. godine svrstan u kontingent zrelog stanovništva prema novom popisu ulazi u kontingent starog stanovništva.

Prema popisu stanovništva 2001. godine, u većini županija primjećuje se porast udjela starog stanovništva u ukupnom stanovništvu u odnosu na 1991. godinu. Sve županije imaju više od 15% starog stanovništva (isto je bilo i 1991, tablica 9), a udio mladog stanovništva smanjio se na 20-25%.

Druga kategorija koju smo obradili jest razlikovanje stanovništva po spolu. Naime vidjet ćemo koliki je udio muškog stanovništva u ukupnom stanovništvu pojedinog područja. Razliku do 100% čini udio ženskog stanovništva. Primjećuje se da je udio muškog stanovništva u oba promatrana razdoblja manji od 50%, osim u Zadarskoj županiji gdje 1991. iznosi 50,18%, a 2001. 51,68%.

Iako možemo zapaziti prirodnu ravnotežu spolova (podjednak udio muškog i ženskog stanovništva), na osnovi podataka iz popisa 1991. i 2001. godine primjetna je tendencija manjih promjena. Te se promjene očituju u smanjenju udjela muškog stanovništva u odnosu na udio ženskog stanovništva pod utjecajem rata kao važnoga vanjskog faktora koji u pravilu odnosi više muških nego ženskih života. Najviše se, dajemo, očituju u smanjenju udjela muškoga zrelog stanovništva te u smanjenju i muškog i ženskoga mladog stanovništva, pogotovo stoga što je broj živorođenih u ratnim godinama manji nego u mirnodopskim. Pokazalo se da su rat i prisilne migracije, a s njima pad nataliteta, porast mortaliteta i pojačana migracija utjecali na promjene u dob-

Tablica 9. Dobno-spolna struktura stanovništva odabranih dijelova županija prema popisima stanovništva 1991. i 2001.

Županije	Spol	Ukupno% županije	0-19 godina	20-59 godina	60 i više godina
Dubrovačko-neretvanska					
1991.	Sv.	100,00	28,42	53,84	16,25
	M.	48,84	30,05	55,06	13,52
2001.	Sv.	100,00	24,87	53,50	21,82
	M.	48,23	26,03	47,93	18,23
Splitsko-dalmatinska					
1991.	Sv.	100,00	29,72	52,19	15,58
	M.	50,13	30,52	55,70	11,75
2001.	Sv.	100,00	27,29	52,69	19,58
	M.	49,95	28,19	56,20	15,31
Šibensko-kninska					
1991.	Sv.	100,00	25,12	52,26	20,59
	M.	49,09	26,29	55,68	16,26
2001.	Sv.	100,00	23,13	50,23	25,63
	M.	48,27	24,24	51,13	24,26
Zadarska					
1991.	Sv.	100,00	26,97	52,44	18,19
	M.	50,18	27,40	55,59	14,47
2001.	Sv.	100,00	24,78	48,59	25,54
	M.	51,68	24,52	50,18	21,33
Osječko-baranjska					
1991.	Sv.	100,00	25,99	56,51	18,61
	M.	48,05	27,63	58,42	14,48
2001.	Sv.	100,00	22,35	53,95	21,33
	M.	46,60	30,50	49,51	17,92
Vukovarsko-srijemska					
1991.	Sv.	100,00	28,57	54,38	15,52
	M.	48,80	30,08	60,59	12,03
2001.	Sv.	100,00	25,52	53,05	20,31
	M.	47,98	27,59	55,26	18,77

Županije	Spol	Ukupno% županije	0-19 godina	20-59 godina	60 i više godina
Požeško-slavonska					
1991.	Sv.	100,00	25,72	53,78	18,93
	M.	48,12	27,63	54,10	14,67
2001.	Sv.	100,00	23,15	49,94	26,52
	M.	46,92	25,44	52,80	21,44
Brodsko-posavska					
1991.	Sv.	100,00	26,55	52,85	18,81
	M.	48,69	28,00	55,24	15,09
2001.	Sv.	100,00	25,46	44,89	23,15
	M.	48,48	23,56	47,22	18,75
Sisačko-moslavačka					
1991.	Sv.	100,00	23,64	53,88	21,14
	M.	48,17	25,25	57,30	16,08
2001.	Sv.	100,00	19,91	48,14	31,31
	M.	47,48	21,44	52,51	26,00
Karlovačka					
1991.	Sv.	100,00	23,59	53,66	21,07
	M.	49,15	24,79	58,37	16,75
2001.	Sv.	100,00	21,52	50,69	26,11
	M.	48,82	22,74	54,35	22,75
Ličko-senjska					
1991.	Sv.	100,00	22,29	54,21	21,90
	M.	49,55	23,29	57,53	17,73
2001.	Sv.	100,00	21,02	46,73	31,60
	M.	49,36	20,57	45,10	25,77
Hrvatska					
1991.	Sv.	100,00	26,17	48,16	17,45
	M.	48,46	27,66	56,85	14,04
2001.	Sv.	100,00	23,73	54,29	21,53
	M.	48,13	29,90	56,30	18,06

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001, Tablica 1.

no-spolnoj strukturi stanovništva RH. Naravno, u pojedinim je razdobljima njihov intenzitet bio različit, no temeljna je značajka tog procesa da su napose mortalitet i migracija doveli do “nepovoljne dobne strukture krajem dvadesetog i početkom dvadesetprvog stoljeća” (Gelo, Akrap i Čipin, 2005: 150).

4.2. Promjene u nacionalnoj strukturi stanovništva

U ovom dijelu analizirat ćemo kako je prisilna migracija utjecala na pad ili porast broja pripadnika najviše zastupljenih nacionalnosti: Hrvata, Muslimana i Srba (tablica 10).

Tablica 10. Nacionalna struktura odabranih dijelova županija prema popisima stanovništva 1991. i 2001. godine

Županije	Hrvati	Srbi	Muslimani
Dubrovačko-neretvanska			
1991.	88,90	5,76	3,01
2001.	92,62	2,10	1,34
Splitsko-dalmatinska			
1991.	94,77	4,73	0,11
2001.	97,95	0,95	0,63
Šibensko-kninska			
1991.	58,42	40,70	0,48
2001.	83,80	9,54	0,06
Zadarska			
1991.	44,59	54,49	0,15
2001.	82,87	12,58	0,10
Osječko-baranjska			
1991.	60,53	25,47	0,40
2001.	66,82	18,44	0,17
Vukovarsko-srijemska			
1991.	74,40	19,37	1,72
2001.	75,77	16,33	0,08
Požeško-slavonska			
1991.	39,69	51,39	0,14
2001.	70,53	15,37	0,05
Brodsko-posavska			
1991.	76,79	22,09	0,17
2001.	92,47	2,84	0,03

Županije	Hrvati	Srbi	Muslimani
Sisačko-moslavačka			
1991.	36,00	60,95	1,05
2001.	68,06	26,91	0,51
Karlovačka			
1991.	57,86	38,98	1,85
2001.	75,75	15,42	2,12
Ličko-senjska			
1991.	44,88	53,91	0,21
2001.	68,42	29,60	0,07
Hrvatska			
1991.	83,09	12,93	0,90
2001.	89,63	4,54	0,47

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001, Tablica 12.

Prema popisu stanovništva 1991, Hrvati su činili natpolovičnu većinu u osam županija, a u tri je županije natpolovičnu većinu imalo srpsko stanovništvo: u Požeško-slavonskoj, Sisačko-moslavačkoj i Ličko-senjskoj. Ovdje se postavlja pitanje: što se dogodilo s tim županijama 2001. godine? Pretpostavili smo da su one prema popisu stanovništva 2001. godine postale županije s većinskim hrvatskim stanovništvom, odnosno da se udio srpskog življa u njima relativno smanjio. Ta se pretpostavka pokazala točnom, a to i ne čudi ako se sjetimo da je iz promatranih općina bilo s manjinskim bilo s većinskim udjelom Srba stanovništvo srpske nacionalnosti bježalo već prije ratnih događanja, a posebno za vrijeme rata, odnosno pred njegov kraj. U to se područje doseljavalo stanovništvo iz drugih, okupiranih dijelova Hrvatske te iz Bosne i Hercegovine i drugih dijelova

bivše Jugoslavije (u neka naselja općine Knin, npr. Kistanje, naseljeni su Hrvati iz Janjeva na Kosovu).

Nameće se još jedno pitanje: postoji li razlika između dijelova županija koji su vraćeni mirnom reintegracijom i onih koji su vraćeni vojno-redarstvenim akcijama? Udio Hrvata i Srba u županijama koje su vraćene mirnom reintegracijom nije se promijenio 2001. godine u odnosu na 1991. godinu. Za razliku od njih u županijama koje su vraćene vojnim akcijama, a prije rata i 1991. godine imale su većinsko srpsko stanovništvo, nacionalna se struktura drastično izmijenila. Naime županije koje su imale visok udio srpskog stanovništva postaju, kao što smo već vidjeli, županije s natpolovičnom većinom hrvatskog stanovništva.

4.3. Utjecaj rata na promjene u konfesionalnoj strukturi stanovništva

Pitanje o konfesionalnoj pripadnosti postavilo se poslije Drugoga svjetskog rata u popisima 1953. i 1991. te u posljednjem popisu stanovništva 2001. godine. Za potrebe ovoga rada obrađene su tri vjeroispovijesti: rimokatolička, pravoslavna i islamska.

Već smo vidjeli kakve je promjene rat izazvao u nacionalnoj i dobno-spolnoj strukturi. Ovdje ćemo prikazati promjene koje je rat donio u konfesionalnoj strukturi stanovništva (tablica 11). Tako je u većini promatranih općina udio pripadnika islamske vjerske zajednice prema popisu stanovništva 1991. bio manji od 2%, osim u Dubrovačko-neretvanskoj županiji gdje je bio 3,01%. U većini se županija udio pripadnika islamske vjeroispovijesti povećao ili je ostao jednak kao 1991, osim u Dubrovačko-neretvanskoj županiji gdje se smanjio na 2,54%. Razlo-

zi tome mogu se naći u činjenici da su županije, odnosno promatrane općine koje su njihov sastavni dio zapravo granične općine, pa se razlozi nešto većeg udjela pripadnika islamske vjeroispovijesti – primjerice u Dubrovačko-neretvanskoj županiji – nalaze u izbjegličkom valu nakon početka rata u Bosni i Hercegovini.

Natpolovični udio pripadnika pravoslavne vjerske zajednice imale su 2 županije – Zadarska i Sisačko-moslavačka – a četiri su imale više od 35%. Te iste županije 2001. godine postaju županije s vrlo visokim udjelom katoličkog stanovništva. Može se pretpostaviti da je u konfesionalnoj strukturi stanovništva došlo do sličnih promjena kao i u nacionalnoj strukturi stanovništva, o čemu je bilo riječi. To nadalje znači da možemo pretpostaviti kako su “pravoslavne” županije postale “katoličke”. I prva i druga pretpostavka pokazale su se točnima.

Tablica 11. Konfesionalna struktura odabranih dijelova županija prema popisima stanovništva 1991. i 2001. godine

Županije	Rimokatolička	Pravoslavna	Islamska
Dubrovačko-neretvanska			
1991.	77,96	5,31	3,01
2001.	88,46	1,75	2,54
Splitsko-dalmatinska			
1991.	89,85	4,32	0,14
2001.	96,65	0,34	0,11
Šibensko-kninska			
1991.	54,87	38,02	0,21
2001.	82,78	7,31	0,32
Zadarska			
1991.	42,15	51,79	0,16
2001.	80,55	11,45	0,31

Županije	Rimokatolička	Pravoslavna	Islamska
Osječko-baranjska			
1991.	60,66	23,25	0,61
2001.	71,50	17,13	0,59
Vukovarsko-srijemska			
1991.	70,23	17,07	1,84
2001.	76,03	10,71	1,84
Požeško-slavonska			
1991.	12,15	43,68	0,33
2001.	78,26	9,77	0,34
Brodsko-posavska			
1991.	71,54	19,89	0,27
2001.	83,54	1,87	0,02
Sisačko-moslavačka			
1991.	33,34	53,76	1,02
2001.	66,44	21,55	1,66
Karlovačka			
1991.	54,69	35,73	1,84
2001.	74,46	14,98	3,58
Ličko-senjska			
1991.	42,65	49,57	0,24
2001.	67,96	2,89	0,34
Hrvatska			
1991.	76,64	11,12	1,14
2001.	87,83	4,42	1,28

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991; Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001, Tablica 14.

5. Zaključak

Analizirajući promjene nastale pod utjecajem prisilne migracije na ukupno kretanje stanovništva, došli smo do nekoliko zaključaka:

Prvo, stanovništvo promatranih općina Republike Hrvatske u mirnodopskom je razdoblju bilo otvoreno

stanovništvo jer je njegov porast ovisio podjednako o prirodnom prirastu i o migraciji.

Drugo, prema podacima popisa stanovništva 1981. i 1991. godine, u tom je međupopisnom razdoblju 16 općina imalo pozitivan prirodni prirast, a isto ih je toliko imalo negativan prirodni prirast. U međupopisnom razdoblju od

1991. do 2001. godine osam je općina imalo porast broja stanovnika, dok su sve ostale općine (njih 23) imale pad.

Treće, već je i prije rata većina područja u Hrvatskoj bila egzodusnog tipa. Depopulacija koja je do 1991. godine zahvatila neka područja Hrvatske bila je, doduše, uvjetovana ekonomskom migracijom. Za vrijeme Domovinskog rata iz tih se područja uglavnom do 1995. godine protjeruju Hrvati, a nakon 1995. srpsko stanovništvo. Nakon rata država je povremeno posezala za mjerama gospodarske i populacijske politike, s naglaskom na politici demografske obnove.

Četvrto, prema popisu stanovništva 2001. godine, sve promatrane županije (njih 11) imaju više od 50% zrelog stanovništva i u tom se kontingentu stanovništva nisu dogodile bitne promjene u odnosu na 1991. godinu. Pritom treba imati na umu da se dio stanovnika koji je 1991. godine bio u skupini mladog stanovništva prema popisu stanovništva 2001. godine tretirao kao zrelo stanovništvo. Sukladno tome, dio stanovnika svrstan prema popisu stanovništva 1991. godine u kontingent zrelog stanovništva prema novom popisu ulazi u kontingent starog stanovništva.

Peto, prema popisu stanovništva 1991, Hrvati su činili natpolovičnu većinu u osam županija, a u tri je županije natpolovičnu većinu imalo srpsko stanovništvo: u Požeško-slavonskoj, Sisačko-moslavačkoj i Ličko-senjskoj. Prema popisu stanovništva 2001. godine, sve su promatrane županije imale većinski udio hrvatskog stanovništva, odnosno udio se srpskog stanovništva u njima relativno smanjio. To je posljedica iseljavanja srpskog stanovništva

koje je započelo početkom rata i završilo priključenjem okupiranih područja Hrvatskoj. U to se područje doseljavalo ili stanovništvo iz drugih, okupiranih dijelova Hrvatske ili iz Bosne i Hercegovine i drugih dijelova bivše Jugoslavije.

Šesto, udio je pripadnika islamske vjerske zajednice prema promatranim popisima stanovništva 1991. i 2001. uglavnom bio manji od 2%, s jedinom iznimkom – Dubrovačko-neretvanskom županijom, što ne treba čuditi jer su promatrane općine Dubrovačko-neretvanske županije uglavnom granične općine. Stoga se razlozi nešto većeg udjela pripadnika islamske vjeroispovijesti primjerice u Dubrovačko-neretvanskoj županiji nalaze u izbjegličkom valu nakon početka rata u Bosni i Hercegovini. S druge strane dogodilo se ono što smo već vidjeli na primjeru analize nacionalne strukture – županije s visokim udjelom pripadnika pravoslavne vjerske zajednice 2001. postaju županije s visokim udjelom katoličkog stanovništva.

Na koncu treba reći da bi ovakva istraživanja trebalo nastaviti jer bilo bi zanimljivo vidjeti koje su se promjene u ovim trima strukturama (dobno-spolnoj, nacionalnoj i konfesionalnoj) dogodile u narednom međupopisnom razdoblju (2001-2011) i je li došlo do regeneracije i revitalizacije stanovništva Republike Hrvatske. U tom smislu trebali bi se istražiti procesi koji otežavaju “regeneraciju” pojedinih područja, a u skoroj se budućnosti trebaju pronaći i oni procesi koji bi stimulirali regeneraciju pojedinih područja RH. Regeneracija tih područja uzetih zajedno sa svojim kulturno-socijalno-političkim karakteristikama trebala bi se uskladiti sa zahtjevima Europe.

LITERATURA

- Duverger, Maurice, 2001: *Politička sociologija*, Pan liber, Zagreb.
- Gelo, Jakov, Akrap, Anđelko, Čipin, Ivan, 2005: *Temeljne značajke demografskog razvoja Hrvatske (Bilanca 20. stoljeća)*, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Zagreb.
- Friganović, Mladen, Pavić, Pero, 1973: *Uzroci i posljedice demografskih promjena u SR Hrvatskoj 1961-1971.*, Institut za društvena istraživanja, Zagreb.
- Friganović, Mladen, 1987: *Demogeografija. Stanovništvo svijeta*, Školska knjiga, Zagreb.
- Mesić, Milan, 1992: *Osjetljivi i ljuti ljudi. Hrvatske izbjeglice i prognanici*, Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH i IMIN, Zagreb.
- Pažanin, Ana, 2003: *Utjecaj ratnih migracija na ukupno kretanje stanovništva Republike Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2001. godine* (magistarski rad).
- Pejnović, Dane, 2004: Depopulacija županija i disparitet u regionalnom razvoju Hrvatske, *Društvena istraživanja* 72-73, Zagreb, str. 701-726.
- Raboteg-Šarić, Zora, Rogić, Ivan, 2002: *Daleki život, bliski rub*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb.
- Wertheimer-Baletić, Alica, 1973: *Demografija (stanovništvo i razvitak)*, Informator, Zagreb.
- Žerjavić, Vladimir, 1989: *Gubici stanovništva Jugoslavije u drugom svjetskom ratu*, Jugoslavensko viktimološko društvo, Zagreb.
- Statističke publikacije**
- Interni metodološki materijal, Popis 2001 (2001), Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS).
- Metodologija za pripremu, organiziranje i provođenje popisa (1991), Zagreb: Republički zavod za statistiku (RZS).
- Popis stanovništva i stanova 1981 (1983), Beograd: Savezni zavod za statistiku.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991 (1992), Dokumentacija 881, Zagreb: DZS.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991 (1992), Dok. 882, Zagreb: DZS.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991 (1992), Dok. 892, Zagreb: DZS.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991 (1994), Dok. 883, Zagreb: DZS.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 1991 (1996), Dok. 911, Zagreb: DZS.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001 (2002), (CD ROM), Zagreb: DZS.
- Primjedbe na popisne obrasce. Prijedlog definicije ukupnog stanovništva u popisu 2001. Definicije i objašnjenja etničkih i nacionalnih zajednica (2001), Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1981 (1982), Dok. 494, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1982 (1983), Dok. 542, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1983 (1984), Dok. 577, Zagreb: RZS.

- Prirodno kretanje stanovništva 1984 (1985), Dok. 614, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1985 (1986), Dok. 645, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1986 (1987), Dok. 686, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1987 (1989), Dok. 722, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1988 (1990), Dok. 763, Zagreb: RZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1989 (1991), Dok. 799, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1990 (1992), Dok. 835, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1991 (1994), Dok. 874, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva 1992 (1994), Dok. 925, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1993 (1994), Dok. 955, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1994 (1995), Dok. 986, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1995 (1996), Dok. 1015, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1996 (1998), Dok. 1032, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1997 (1999), Dok. 1058, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1998 (2000), Dok. 1081, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 1999 (2001), Dok. 1107, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 2000 (2002), Dok. 1138, Zagreb: DZS.
- Prirodno kretanje stanovništva u 2001 (2002), Prethodno priopćenje, 12. 08. 2002., br. 7.1.1., Zagreb: DZS.
- Statističko izvješće 1137 (2001), Zagreb: DZS.

The Impact of Coercive Migrations on the Changes of Total Population Flux in the War-Engulfed Croatian Counties

SUMMARY The author deals with the war impact and the impact of coercive migrations on the changes of total population flux between two censuses. On the eve of and during the Croatian War of Independence, the migration of population of the Republic of Croatia from the war-engulfed areas to the free areas of the country or to the foreign countries increased. The war in Bosnia and Herzegovina has caused a new wave of refugees from that country and a further migrational flux in our country. In the article, the author has established, on the case of the war-engulfed areas of eleven Croatian counties, that the war and coercive migrations have caused a decline of population, the growth of aged population, as well as changes in national and confessional structure.

KEYWORDS population growth, changes, coercive migration, population, population structures, total population flux

SOCIODEMOGRAFSKA OBILJEŽJA SABORSKIH ZASTUPNIKA I ČLANOVA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE 2000-2003.

Davorka Budimir

*Doktorski studij Hrvatski politički
sustav i upravljanje
Fakultet političkih znanosti, Zagreb*

Prethodno priopćenje

Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak Rad analizira sociodemografska obilježja saborskih zastupnika u četvrtom mandatnom razdoblju (2000-2003) i članova Vlade (2000-2003), na osnovi provedenog anketnog istraživanja. Nedostatak empirijskih istraživanja hrvatske političke elite u razdoblju od 1990. godine do danas glavni je razlog što se ne može sa sigurnošću utvrditi koji su mjerljivi pokazatelji promjena u njihovoj socijalnoj strukturi i kretanju. Analiza sociodemografskih obilježja zastupnika i članova vlade metoda je boljeg razumijevanja promjena u strukturi, a podaci o spolu, dobi, te vrsti i stupnju obrazovanja nekih specifičnosti hrvatske političke elite. Sociodemografske osobine roditelja anketiranih zastupnika i članova vlade pokazale su da su pripadnici političke elite kroz angažman u politici pronašli uspješan kanal socijalne promocije. Rezultati su pokazali da je visoka politika privilegija pretežno visokoobrazovanih muškaraca starijih od 40 godina, sa završenim studijem društvenih znanosti, uz evidentan manjak žena i mladih u politici.

Ključne riječi politička elita, sociodemografska obilježja političara, politička vlast i socijalna promocija, rodna struktura političke elite

1. Predmet i pristup

Anketom koja je provedena u proljeće 2003. godine istražena su sociodemografska obilježja te politički stavovi i pozicija saborskih zastupnika i članova 8. vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2000-2003. godine.

Saborski zastupnici, članovi Vlade te pojedinci imenovani političkim odlukama na visoke pozicije u izvršnoj vlasti ili u javnim tvrtkama pripadnici su političke elite. Politička elita određena je kao tehnički (pozicijski) pojam, a njezina je glavna osobina velika količi-

na (političke) moći koja je koncentrirana u rukama malog broja pojedinaca.

Razvijena, moderna posrednička demokracija svojstvena suvremenim društvima marginalizira odlučivanje građana svodeći ga na izbore svakih nekoliko godina, koji u pravilu nisu lepeza poželjnih mogućnosti, nego izbor unaprijed ponuđenih varijanti. U razdoblju između dvaju izbora društvom vladaju političke elite, koje su ostvarile minimalno pedeset posto glasova i time osigurale stopostotnu vlast. Elitiističko poimanje društvene moći polazi od teze o dualizmu u društvu; s jedne strane djeluje vladajuća manjina, a s druge većina kojom se vlada.

Max Weber odredio je moć kao vjerojatnost da pojedinac ili grupa provedu svoju volju usprkos otporu drugih, a javlja se u dva osnovna oblika, kao vlast ili kao sila. Vlast je vjerojatnost da će pojedinac ili grupa poslušati naredbu određenog sadržaja. Moderna je država organizacija vlasti koja polaže pravo na legitimnu uporabu sile u okviru vlastite nadležnosti. Vlast uključuje upravni i pravni poredak, koji se može mijenjati na zakonit način, te uspostavlja politički autoritet u okviru teritorijalne nadležnosti. Teorije elita nastoje definirati raspodjelu društvene moći smatrajući da je moć monopolizirana u rukama manjine.

Klasične teorije elita, utemeljene na radovima Vilfreda Pareta i Gaetana Mosce, ističu prirodne razlike među ljudima (sposobnost, inventivnost, inteligencija) i neizbježnost postojanja elita.

Demokratske teorije elita naglašavaju pripadnost na temelju statusa i moći u društvu, a promovirali su ih Manheim, Schumpeter i Kelar, dok je kritičku teoriju elita utemeljio Wright

Mills. Karl Manheim u svojim je postavkama određenja elita pošao od tri temeljna načela demokracije: potencijalne ontološke jednakosti svih članova društva, priznavanja životne samosvijesti dijelova društva i postojanja elita te metode izbora elita. Demokratsko društvo karakteriziraju četiri procesa: a) proces povećanja broja elita koje sudjeluju u raspodjeli društvene moći, b) elite prestaju biti ekskluzivne jer je ulazak omogućen svima koji poštuju postavljena pravila igre, c) načelo odabira elita mijenja se prema doprinosu ili učinku, a ne prema podrijetlu, bogatstvu ili vlasništvu, što je karakteriziralo ranije poretke i d) dolazi do promjena u sastavu elite, tj. do tzv. "negativne selekcije elita" koja podrazumijeva nemogućnost novoformiranih elita da se uzdignu do vrhunskih ostvarenja.

Kritička teorija elita, kroz radove W. Millsa, smatra da razlike u stupnju moći između elite i mase treba tražiti izvan prirodnih razlika, koje su potencirali Pareto i Mosca smatrajući da se one nalaze u institucionalnim, ali i u tehničkim i organizacijskim razlozima. Mills smatra da oni na vrhu hijerarhije uvijek raspolažu s najviše moći. Osim toga elita uvijek predstavlja čvrstu i kompaktnu političku grupu koja ima jaku unutarnju organizaciju, uz osobine pojedinaca poput sposobnosti, inventivnosti i kompetentnosti. Za razliku od elite masa je apatična i nezainteresirana većina, manje sposobna, neinventivna i neorganizirana, koja spremno i pasivno prihvaća sve odluke koje donosi elita.

Zaključno, većina autora koji su istraživali elite slažu se oko sljedećih postavki: politička je elita (određena kao manjina nadređena ostatku društva nastala posebnim odabirom) manjina koja ima više moći od ostalih čla-

nova društva; drugo, postojanje političke elite društvena je neminovnost zbog obilježja koja nameće suvremeno društvo; treće, politička elita ima odlučujući utjecaj jer utječe na cjelokupan politički život neke zajednice.

Moderne političke elite, uz pomoć specifičnih znanja i vještina što ih posjeduju te tehnologije koja im je na raspolaganju, moraju imati viziju i strategije djelovanja kako bi artikulirale velik broj pojedinačnih želja i interesa te ih preobrazile u zajednički cilj stvaranja pozitivnog okruženja za dobrobit cijele zajednice.

Pojedini autori, poput Putnama (1976: 30), smatraju da elite imaju neka posebna obilježja koja ih bitno razlikuju od ostatka populacije. Tu je uključio interes, obrazovanje, obiteljsko podrijetlo, starost, spol i religioznost. Po njegovu mišljenju, osnovna su obilježja političke elite zapadnih demokracija socijalna homogenost, personalna interakcija, solidarnost te institucionalni i socijalni kontekst. Regrutacija ili kruženje elita za političke dužnosti vrše se prvenstveno kroz političku stranku, a za funkcije u visokim upravnim strukturama kroz obrazovanje na elitnim sveučilištima.

Istraživanja parlamentarne elite u razvijenim demokracijama pokazala su da one imaju privilegiran položaj, da je razina samoregrutacije visoka, da pojedinci često prelaze iz jedne elite u drugu te da su sličnoga obrazovnog podrijetla. Istražujući stupanj obrazovanja konzervativaca u britanskom parlamentu kroz nekoliko ciklusa, G. Borthwick (Haralambos, 2002: 588-596) pokazao je da njih 44% ima diplomu Oxforđa ili Cambridgea.

Postsocijalističke elite po svojim su obilježjima drugačije od elita zapadnih

demokracija prema nekoliko pokazatelja: stupnju obrazovanja, obiteljskom podrijetlu i sociodemografskim obilježjima. One su uglavnom sastavljene od pojedinaca koji su se politički socijalizirali u periodu socijalizma, a to u novim uvjetima tržišne utakmice i političkih borbi ozbiljno ograničava učinkovitost njihova političkog djelovanja.

John Higley (1998: 5) pokazao je da s propašću komunističkih poredaka dolazi do bitnih promjena u strukturi političke elite u tim državama. Prvo, nestala je čvrsta, centralizirana partijska struktura i pojavile su se druge elite u vojsci, državnoj upravi, medijima i drugim centrima moći. Drugo, došlo je do promjena u ideološkim obrascima, pa su se pojavila različita mišljenja o istim pitanjima, koja su se morala rješavati kompromisima unutar postavljenih pravila igre.

2. Politička elita u Hrvatskoj od 2000. do 2003. godine

Sa završetkom prvih višestranačkih izbora 1990. godine započela je faza demokratske tranzicije koja je neprekidno trajala do 2000. godine, a obilježila ju je mirna smjena socijalističkog poretka i komunističke vlasti, uspostava tržišnog gospodarstva i formiranje političke elite sastavljene dijelom od reformiranih komunista, koji su počeli djelovati u oporbi, a dijelom od novih političara regrutiranih iz redova dotadašnje oporbe (prvenstveno HDZ-a). Period tranzicije bio je bitno određen ratom i ratnim posljedicama, ulogom i pozicijom koju je imao hrvatski predsjednik te loše organiziranom oporbom.

Druga mirna smjena vlasti, 3. siječnja 2000. godine, bila je početak tzv. druge faze demokratizacije hrvatskog društva, koju je obilježio proces djelo-

mične konsolidacije temeljen na poštivanju općih građanskih i ljudskih prava i sloboda. Prvi je put od hrvatske neovisnosti formirana koalicijska vlada više političkih stranaka, a konstituirana je i ozbiljna parlamentarna oporba. Na političkoj pozornici uspostavljeni su novi odnosi među političkim akterima, koji mijenjaju uloge. Vladajuća elita do 2000. godine (HDZ) prvi put u novijoj hrvatskoj povijesti postaje oporba, suočena s novim stanjem, potrebom stranačke konsolidacije i pozicioniranjem na stranačkoj sceni. Političke stranke koje su do 2000. godine bile u oporbi zauzimaju vladajuće pozicije, ali u novoj situaciji koalicijskog vladanja i međusobnih odnosa za koje nije postojao unaprijed određen model i obrazac djelovanja.

Osobine su hrvatske političke elite homogenost i trajnost, u smislu da su političkoj pozornici uskraćena nova lica ili pojedinci koji su uspijevali izbiti na vrh stranačkih lista i tako omogućiti smjenu generacija koje neće biti opterećene političkom prošlošću.

Hrvatska, koja želi imati moderan demokratski poredak, ne može bez političke elite. Jesu li predstavnici hrvatske političke elite u periodu od 2000. do 2003. godine imali ili jesu li težili imati obilježja koja su svojstvena razvijenim demokracijama i njihovim elitama? Jesu li politiku doživljavali kao svoj profesionalni poziv i izazov? Jesu li imali osobine koje se od njih očekuju, poput strasti (u smislu strasne predanosti politici kao poslu), odgovornosti i sposobnosti pragmatičnog mišljenja?

Ciljevi istraživanja bili su višestruki. Nastojala sam utvrditi sociodemografska obilježja ispitanika, razumijevanje i prakticiranje zastupničke i ministarske uloge te utjecaj profesionalnog profila

na to, načine regrutacije za zastupničku ulogu, važnost zastupničke uloge za regrutaciju na funkcije u izvršnoj vlasti, političke stavove i uvjerenja zastupnika i članova Vlade u dimenzijama koje definiraju hrvatski politički prostor te utjecaj zastupničke i ministarske uloge na njihov socioekonomski položaj.

U skladu s predmetom i ciljevima istraživanja postavljene su sljedeće hipoteze: sociodemografska obilježja hrvatskih zastupnika i članova Vlade razlikuju se od obilježja parlamentaraca u zapadnim demokracijama, saborski su zastupnici prije preuzimanja te dužnosti bili politički aktivni i vrlo bliski vodstvu stranaka iz kojih dolaze, članovima Vlade važnija je posebna stručna kvalifikacija od stranačkog angažmana, funkcija saborskog zastupnika "odskočna je daska" za daljnju profesionalnu političku karijeru.

3. Metodologija istraživanja

Glavni instrument istraživanja bio je strukturirani anketni upitnik s 30 pitanja zatvorenog tipa, koji je sadržavao nominalne i intervalne skale. Upitnik je uključio sljedeće varijable: a) sociodemografske: spol, dob, socioprofesionalni status, stupanj obrazovanja ispitanika i njihovih roditelja; b) vrijednosne varijable; c) varijable za ispitivanje nekih oblika ponašanja kao što je radni angažman, članstvo i aktivnost u političkim strankama i udrugama te obiteljska komunikacija. Zbog komparacije rezultata u anketni je upitnik uključeno nekoliko pitanja koja su bila postavljena u ranijim istraživanjima (ur. Kasapović, 2001: 237-360), dok su neka pitanja bila u skladu s trenutnom političkom situacijom (npr. ciljevi hrvatske politike).

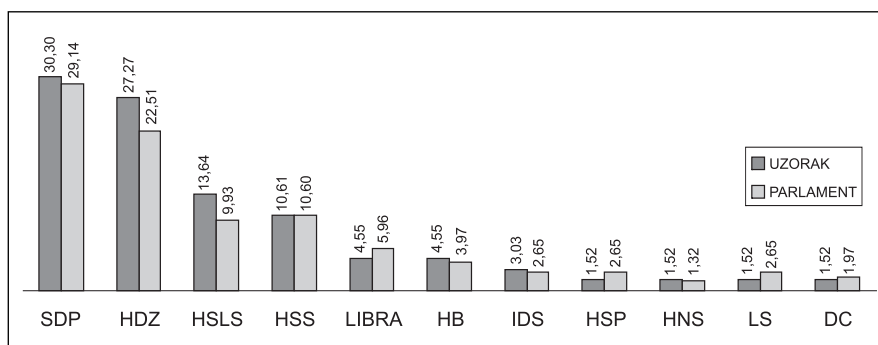
Uzorak je uključio **71 (47,02%)** od ukupno 151 zastupnika u Hrvatskom saboru (mandatno razdoblje 2000-2003) i **19 (79,16%)** od ukupno 24 člana 8. vlade. Ti su rezultati iznad uobičajenog prosjeka, koji se kreće oko jedne trećine (Jović, 1993: 54) prema iskustvima drugih istraživača.

Struktura anketiranih reprezentativna je u odnosu na sastav Sabora i Vlade prema svim pokazateljima. Stranačka pripadnost ispitanih zastupnika bila je sljedeća: od 71 zastupnika njih 66 istaknulo je da su članovi političkih stranaka, i to 20 (30,30%) zastupnika izjasnilo se da su članovi SDP-a, 18 (27,27%) da su članovi HDZ-a, 9 (13,64%) da su iz HSLS-a, 7 (10,61%) iz HSS-a, 3 (4,55%) iz Libre, 4 (4,55%)

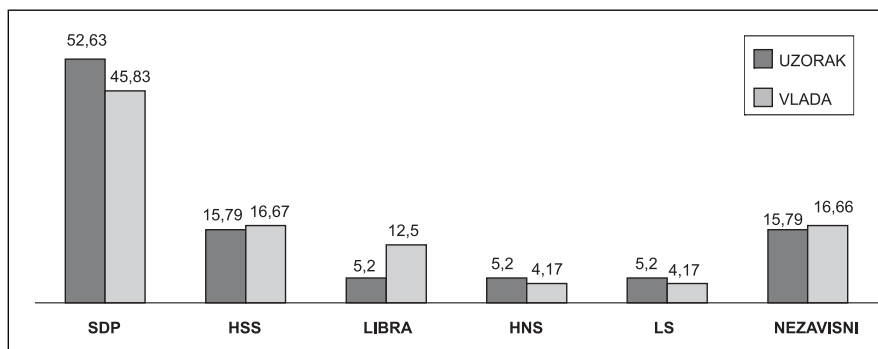
iz HB-a, 2 (3,03%) iz IDS-a te po 1 (1,5%) iz HSP-a, HNS-a, LS-a i DC-a. U usporedbi sa stranačkom pripadnošću četvrtog saziva Sabora SDP je imao 29,14%, HDZ 22,51%, HSS 10,60%, HSLS 9,93%, Libra 5,96%, HB 3,97%, IDS, HSP, LS sa po 2,65%, DC 1,97% i HNS sa 1,32%.

Stranačka pripadnost ispitanih članova Vlade bila je sljedeća: od 19 anketiranih njih 10 (52,63%) bili su članovi SDP-a, 3 su bila članovi HSS-a (15,79%), 3 su bila (15,79%) nezavisni kandidati te po jedan (5,26%) iz HNS-a i LS-a. Stvarna je struktura Vlade sljedeća: 11 (45,83%) članova je iz SDP-a, 4 (16,66%) iz HSS-a, 4 (16,66%) nezavisna, 3 (12,50%) iz Libre, 1 (4,1%) iz HNS-a i 1 (4,1%) iz LS-a.

Slika 1. Stranačka pripadnost ispitanika i saborskih zastupnika – usporedba (u %)



Slika 2. Stranačka pripadnost ispitanika i članova Vlade – usporedba (u %)



4. Sociodemografska obilježja

Sociodemografska obilježja uobičajen su parametar u društvenim istraživanjima kojim se istražuju spol, dob te stupanj i vrsta obrazovanja anketiranih i njihovih roditelja.

4.1. Zastupnici u parlamentu

Anketirano je **12 (16,90%) žena** i **59 (83,10%) muškaraca**. U strukturi Sabora bile su 34 (22,5%) žene i 117 (77,5%) muškaraca, što znači da je na anketu odgovorilo 35,3% svih zastupnika i 50,43% zastupnika.

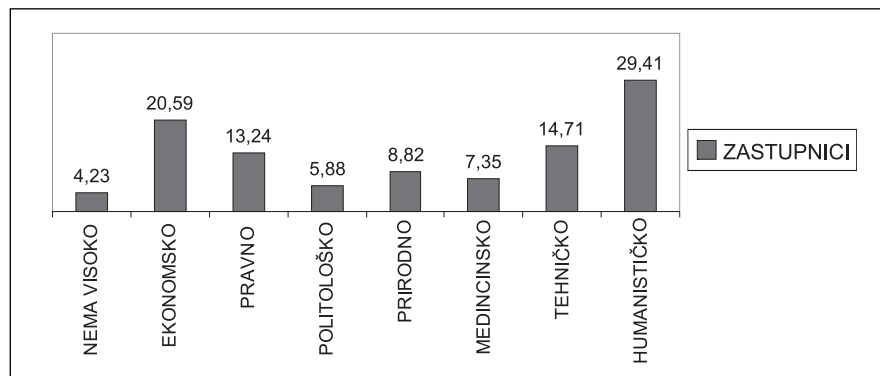
S obzirom na dob anketiran je 1 (1,41 %) zastupnik do 30 godina starosti, 8 (11,27%) zastupnika između 31 i 39 godina, 44 (62%) između 40 i 49 godina, 15 (21,10%) između 50 i 59 godina te 3 (4,3%) zastupnika starija od 60 godina. U strukturi 4. saziva Sabora zastupnika do 30 godina bilo je 1,97%, onih između 30 i 39 godina 10,66%, onih od 40 do 49 godina 50,30%, onih između 50 i 59 godina 27,8% te onih starijih od 60 godina 9,27%. Izrazito visok postotak anketiranih u dobi je između 40 i 49 godina, 62%.

U analizi sva četiri saziva Sabora od 1990. do 2000. godine prema dob-

noj strukturi u trenutku ulaska u parlament vidljivo je da su najslabije zastupljeni mladi do 30 godina. U prvom sazivu 1990. godine nije bilo zastupnika iz te dobne skupine, u sazivu 1992. godine oni su činili 1,5%, u trećem sazivu 1995. godine 1,6%, dok su u četvrtom sazivu 2000. godine činili svega 1,98% svih zastupnika. Zastupnici iz dobne skupine od 40 do 49 godina najviše su bili zastupljeni u prvom sazivu 1990. godine, kada su činili 41,2% ukupne strukture i prilikom druge smjene vlasti 2000. godine, kada ih je bilo više od 53% (Ilišin, 2001: 42-67). Prosječna starost zastupnika u trenutku formiranja parlamenta bila je 47 godina u prvom sazivu, 48 u drugom, 49 u trećem i 47 u četvrtom sazivu. Prosječnu starost uzorka nije bilo moguće utvrditi jer pitanje o godini rođenja nije bilo postavljeno.

Obrazovna struktura anketiranih pokazala je da samo 3 zastupnika (4,23%) nemaju visoko obrazovanje, dok ostatak ispitanika, njih 68 (95,77%) ima visoko obrazovanje, i to sljedećeg profila: 20 (29,41%) ispitanika završilo je neki od studija na Filozofskom fakultetu (profesori jezika, sociologije, filozofije, pedagogije, psihologije), 14

Slika 3. Područje visokog obrazovanja – zastupnici (u %)



je ekonomista (20,59%), 10 ispitanika stručnjaci su za tehničke znanosti (14,71%), 9 (13,24%) ispitanika su pravnici, 6 (8,82%) ispitanika stručnjaci su za prirodne znanosti, 5 (7,35%) ispitanika je iz medicinske struke i 4 (5,88%) ispitanika su politolozi.

Ako se promatra stvarni stupanj obrazovanja, u strukturi su 123 (81,46%) zastupnika bila visokoobrazovana (VSS i više), od čega je njih 16 magistriralo, a 24 su doktoriralo. Prema vrsti visokoškolskog obrazovanja njih 20 (16,26%) bili su pravnici, 17 (13,82%) ekonomisti, 11 (8,94%) politolozi, 35 (28,46%) ispitanika završilo je neki od studija na Filozofskom fakultetu, 16 (13,01%) ispitanika završilo je tehnički fakultet, 14 (11,38%) ispitanika stručnjaci su za prirodne znanosti, a 10 (8,13%) ispitanika je iz medicinske struke.

Uspoređujući uzorak i stvarnu strukturu, možemo zaključiti da su zastupnici iz ekonomske struke više zastupljeni u anketama (20,59%), dok ih je u Saboru 13,82%. Zastupnici iz pravne struke pokazali su slabiji interes za anketu, naime u uzorku su zastupljeni s 8,82%, a u Saboru ih ima 16,26%. Ostale su struke reprezentativne u usporedbi uzorka i stvarne strukture.

Iz obrazovnog profila zastupnika vidljivo je da su najviše zastupljeni humanistički profili, što navodi na zaključak da u politiku ulaze pojedinci koji češće dolaze iz javnog sektora (obrazovne ustanove, kulturne ustanove, bolnice i sl.), odnosno da u politiku vrlo rijetko ulaze ljudi iz biznisa i gospodarstva te slobodnih profesija. Četrdeset devet ispitanika (69,00%) odgovorilo je da se dodatno obrazovalo nakon završenoga redovitog školovanja,

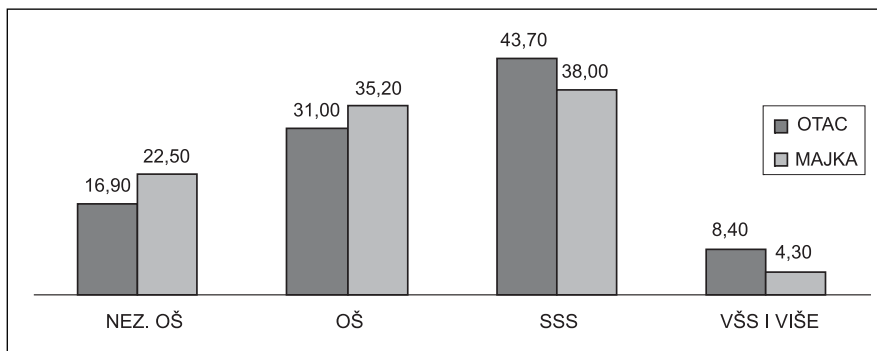
dok 22 ispitanika (31,00%) nisu dodatno ulagala u svoje obrazovanje.

Pokazatelj o dodatnom obrazovanju ukazuje na tendenciju uključivanja suvremenih trendova koji se odnose na potrebu stalnog i kontinuiranog ulaganja u obrazovanje nakon redovitog školovanja. Moderna društva i brz razvoj znanosti te uvođenje novih tehnologija prisiljavaju svakog pojedinca na stalno učenje. Analizirajući stupanj obrazovanja kroz sva četiri saziva Sabora, vidljivo je da je postotak visokoobrazovanih veći od 80%; u prvom sazivu taj je postotak iznosio 86,2% (sa VŠS čak 96,2%), u drugom sazivu 82,6% (sa VŠS 89,1%), u trećem sazivu 1995. godine 81,9% (sa VŠS 86,6%).

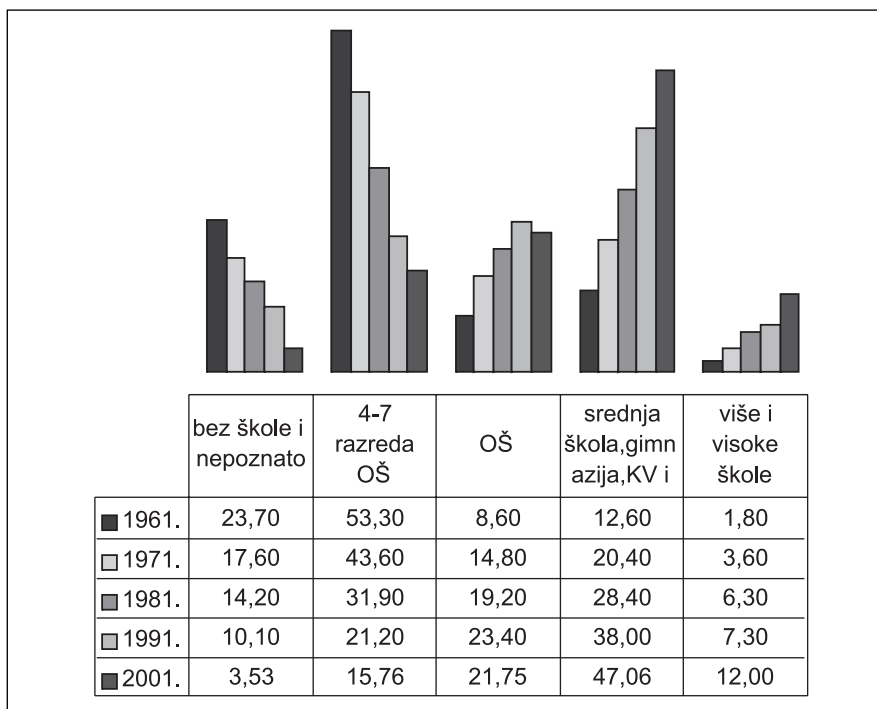
Istraživanje je uključilo i stupanj obrazovanja roditelja ispitanika. Podaci se ne mogu uspoređivati s dosadašnjim istraživanjima jer se to obilježje nije istraživalo. Kad je riječ o stupnju obrazovanja majki, samo su 3 (4,3%) bile visokoobrazovane, 16 ih nije završilo osnovnu školu (22,5%), završenu osnovnu školu imalo je njih 25 (35,2%), dok je 27 (38,00%) imalo završenu srednju školu. Očevi su prema rezultatima ankete imali uglavnom viši stupanj obrazovanja od majki. Visoku stručnu spremu imalo je njih 6 (8,4%), 12 ih nije završilo osnovnu školu (16,9%), 22 (31%) završila su osnovnu školu, a 31 (43,7%) srednju školu.

Ukupno gledano, izuzetno visok postotak odgovora otpada na nezavršenu osnovnu školu i završenu osnovnu školu, čak 48,4% za očeve i 57,7% za majke, što je pokazatelj stupnja obrazovanja hrvatskog društva u proteklom periodu. Radi bolje usporedbe u nastavku donosim sliku koja prikazuje rezultate popisa stanovništva starijeg od 15 go-

Slika 4. Najviše završeno obrazovanje roditelja – zastupnici (u %)



Slika 5. Stanovništvo starije od 15 godina prema stupnju obrazovanja (u %)



Izvor: Statistički ljetopis 2001: 90 i www.dzs.hr

dina prema najvišoj završenoj školi u razdoblju od 1961. do 2001. godine.

Stupanj obrazovanja stanovništva pokazuje da članovi parlamenta bitno odskakuju od prosjeka jer su obrazovaniji od ukupne populacije. Kada uspoređujemo odgovore o obrazovanju ispita-

nika i njihovih roditelja, generalno zaključujemo da su zastupnici obrazovaniji od svojih roditelja. S obzirom na to da je samo 8,4% očeva i 4,3% majki bilo visokoobrazovano, možemo zaključiti da anketirani predstavnici političke elite ne dolaze iz viših društvenih slo-

jeva po obiteljskom podrijetlu, nego da dolaze iz srednjih i nižih slojeva. Prema kriterijima modernih teoretičara, oni predstavljaju tek prvu generaciju koja ima osobine društvene elite.

4.2. Članovi Vlade

Od 24 člana Vlade na anketu je odgovorilo njih **19** ili **79,61%**. Anketirano je 16 (84,21%) muškaraca i 3 žene (15,79%). U strukturi 8. vlade bile su 4 (16,66%) žene i 20 (83,34%) muškaraca.

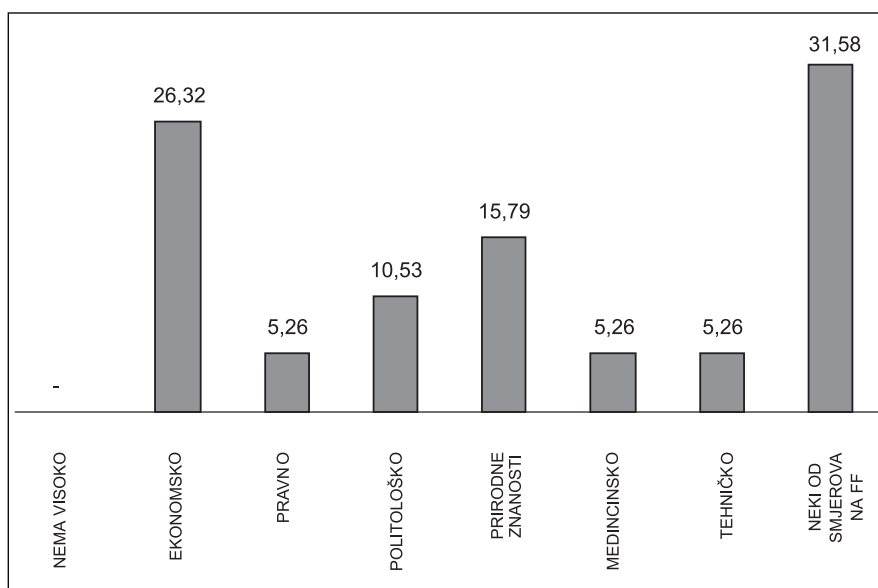
S obzirom na dob anketirana su 2 člana (8,69%) u dobi od 31 do 39 godina, 9 članova (39,13%) u dobi od 40 do 49 godina i 8 članova (42,11%) u dobi od 50 do 59 godina. Prosječna starost članova Vlade u trenutku stupanja na dužnost iznosila je 46,5 godina. Prema tom podatku, članovi Vlade bili su u prosjeku godinu dana mlađi od saborskih zastupnika u trenutku preuzimanja dužnosti.

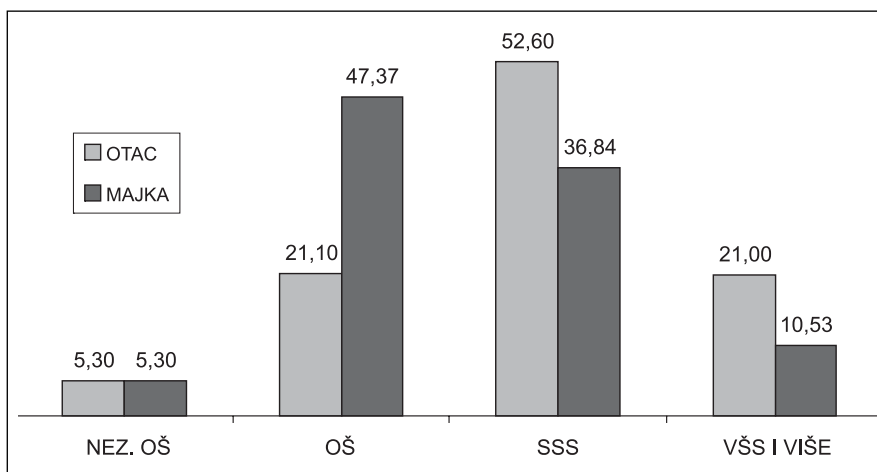
Prema stupnju obrazovanja svih 19 članova imalo je visoko obrazovanje, i to sljedećih profila: 5 članova (26,32%) ekonomski su stručnjaci, 6 članova (31,58%) stručnjaci su za neki od smjera na Filozofskom fakultetu, 3 člana (15,79%) stručnjaci su za prirodne znanosti te po jedan (5,26%) stručnjak za pravne, prirodne i tehničke znanosti.

Dodatno se obrazovalo njih 17 ili čak 89,5% ispitanika, što pokazuje pozitivan trend potrebe stalnog obrazovanja i ulaganja u znanje.

Ispitivanje stupnja obrazovanja roditelja anketiranih članova Vlade donosi sljedeće rezultate. Osnovnu školu nije završila 1 majka (5,30%) i 1 otac (5,30%). Završenu osnovnu školu imalo je 9 (47,41%) majki i 4 (21,10%) oca. Završenu srednju školu imalo je 7 (36,84%) majki i 10 (52,60%) očeva, a visoko obrazovanje imale su 2 (10,53%) majke i 4 (21%) oca.

Slika 6. Područje visokog obrazovanja – članovi Vlade (u %)



Slika 7. Najviše završeno obrazovanje roditelja – članovi Vlade (u %)

Analiza stupnja obrazovanja anketiranih članova Vlade pokazuje da za razliku od saborskih zastupnika svi imaju visoko obrazovanje. Prema profilu visokoškolskog obrazovanja vidljivo je da ima više ekonomista, pravnika i politologa. Značajan je udio humanističkih profila, što je ranije objašnjeno tezom da se u politiku aktivno uključuju pojedinci koji dolaze iz javnog sektora, češće od onih koji dolaze iz drugih gospodarskih grana. Veći postotak dodatnog obrazovanja nakon redovitog školovanja pokazuje da su za visoke izvršne funkcije potrebna dodatna znanja i vještine. Evidentno je da članovi Vlade potječu iz obrazovnijih društvenih slojeva, u kojima su i očevi i majke imali viši stupanj obrazovanja, za razliku od roditelja anketiranih saborskih zastupnika.

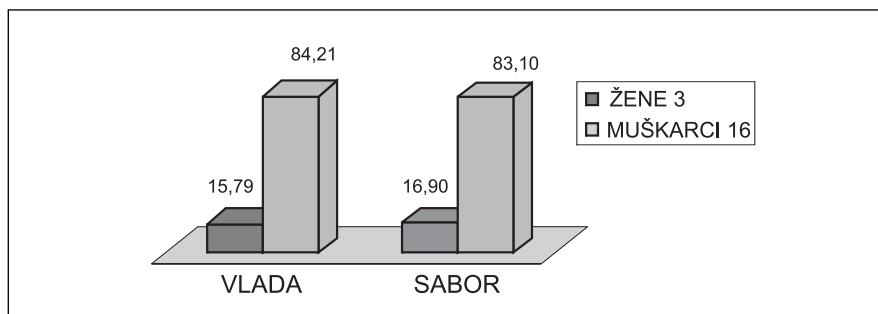
4.3. Usporedna analiza sociodemografskih obilježja

U ovom poglavlju donosim usporedni prikaz sociodemografskih obilježja anketiranih prema spolu, dobi te obrazovanju.

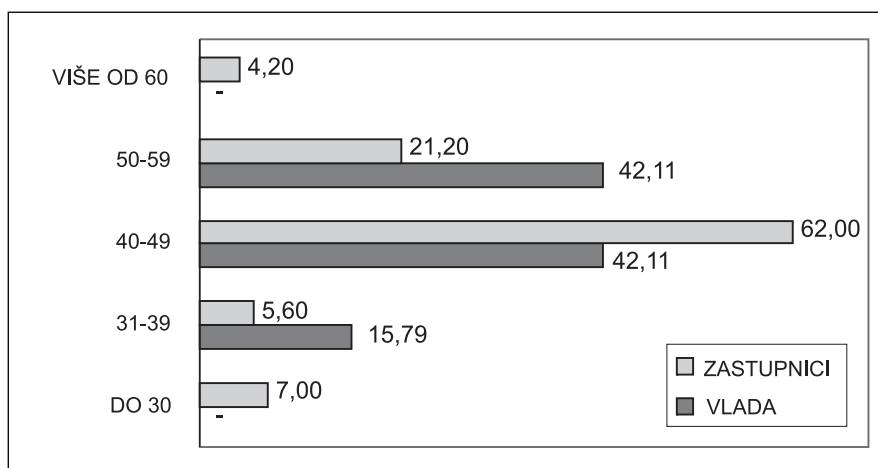
Evidentno je da je politika u velikoj mjeri i dalje privilegirano područje, rezervirano za muškarce, a to podjednako vrijedi za zakonodavnu i za izvršnu vlast. Manjak žena u politici može se opravdati činjenicom da je tako u mnogim državama, neovisno o stupnju njihova razvoja ili vrsti političkog sustava, tako da Hrvatska nije izuzetak. Prema dostupnim pokazateljima, prije 1990. godine u zakonodavnoj vlasti Hrvatske zastupljenost žena bila je različita. Od 1945. do 1963. godine u Saboru je bilo 24,1%, žena, od 1965. do 1974. godine 7,9%, a od 1974. do 1990. godine od 18 do 20% prema "ključu" koji je regulirao njihov broj. Od 1990. godine do danas taj se broj postupno povećavao od 4,7% u prvom sazivu, 5,4% u drugom, 8% u trećem i više od 20% u četvrtom (ur. Kasapović, 2001: 199-219).

Tranzicijski period bio je nepovoljan za žene jer su one postale manje poželjna radna snaga na tržištu rada zbog novih tržišnih odnosa i uloge koju imaju u obitelji. Tako im je poli-

Slika 8. Komparativni prikaz – spol ispitanika (u %)



Slika 9. Komparativni prikaz – dob ispitanika (u %)

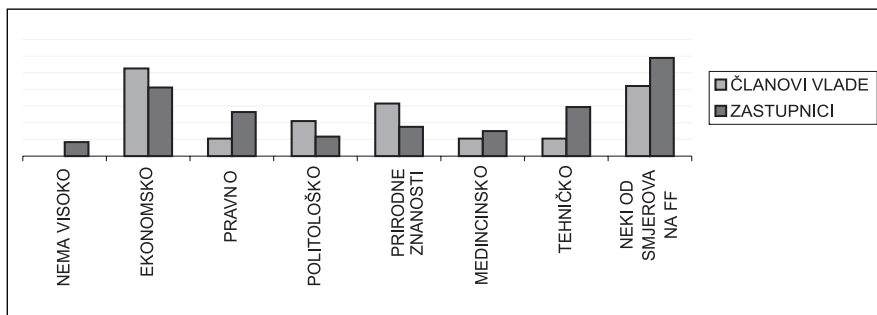


tika, kao i druge društvene aktivnosti, postala još nedostupnija.

Ako usporedimo sociodemografska obilježja anketiranih zastupnika s ukupnom populacijom, prema popisu stanovništva iz 2001. godine, možemo zaključiti da prema istraživanim parametrima parlament nije odraz stvarne populacijske slike. Popis je pokazao da su žene izrazito slabo zastupljene jer je njihov udio u parlamentu oko 20%, a u populaciji iznad 15 godina one čine 50,3%. Muškarci su izrazito nadpred-

stavljeni jer ih u parlamentu ima oko 80%, a prema popisu stanovništva ima ih 49,7%.

Politička elita najviše je zastupljena u skupini od 40 do 49 godina. Vidljiva je slaba zastupljenost mladih do 30 godina u visokoj politici. Do sličnih podataka došla su i ranija istraživanja, koja su mlade smjestila na margine politike (Ilišin, 1999). Članovi Vlade otvoreniji su prema populaciji starijoj od 30 godina, a nju uglavnom osim dobi karakterizira i dobro obrazovanje.

Slika 10. Komparativni prikaz – obrazovanje

Slika 10. prikazuje profile obrazovanja anketiranih, iz koje je vidljivo da je za funkcije u Vladi neophodno visoko obrazovanje. Indikativan je podatak o velikom postotku humanističkog profila (najčešće se radi o profesorima stranih jezika, sociologije, psihologije, pedagogije i drugih smjerova na Filozofskom fakultetu) koji nam posredno pokazuje iz kojeg sektora pojedinci dolaze u aktivnu politiku. Gotovo je sigurno da se politička elita ne regrutira iz sfere gospodarstva, u kojoj vrijede drugi mehanizmi napredovanja u karijeri. Zaposleni u javnom sektoru (školstvo, javna uprava i sl.) najčešće se odlučuju za aktivno bavljenje visokom politikom.

Komparativni prikaz dodatnog obrazovanja nakon redovitog školovanja pokazuje ohrabrujuću tendenciju, prema kojoj politička elita shvaća važnost cjeloživotnog učenja, što je posljedica razvoja modernog društva.

Na osnovi obrazovnog profila roditelja moguće je utvrditi sljedeće: roditelji anketiranih imali su niži stupanj obrazovanja, a majke su bile slabije obrazovane od očeva. Veći je postotak visokoobrazovanih roditelja anketiranih članova Vlade od roditelja saborskih zastupnika, iz čega se može za-

ključiti da članovi Vlade većim dijelom potječu iz srednjih ili viših društvenih slojeva.

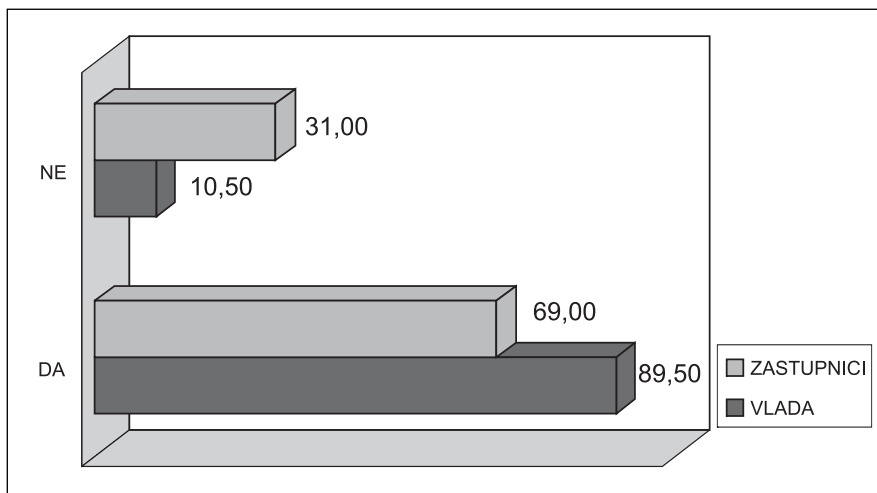
5. Zaključak

Stup je svakoga modernog, demokratskog društva politička elita sastavljena od najviših predstavnika političke vlasti ili državnih dužnosnika koji su na svoju dužnost imenovani političkim putem. Njezina snaga proizlazi iz vlasti kao oblika političke moći koji joj osigurava snagu i mogućnost legitimnoga političkog djelovanja. Otuda i njezina odgovornost za donošenje obvezujućih političkih odluka. Teorije elita nastojale su ponuditi odgovor na pitanje o raspodjeli moći u društvu, pokazujući da nema učinkovitog upravljanja zajednicom bez manjine koja bi morala posjedovati elitističke osobine, ali i druge vještine i kompetencije.

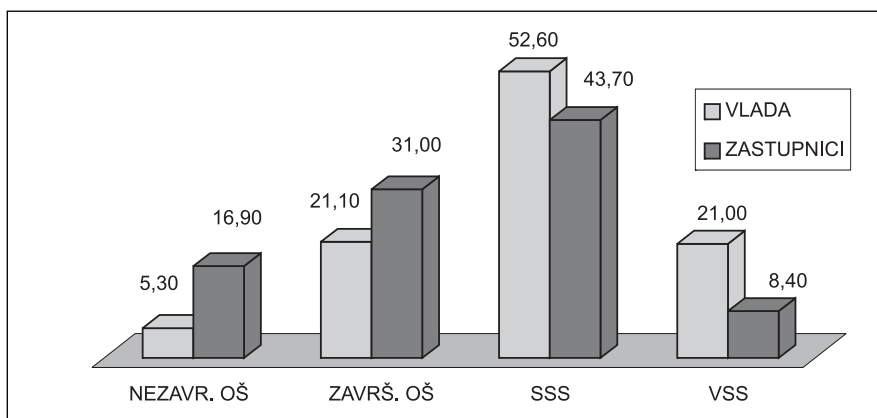
Hrvatska politička elita, posebno u ovom konsolidacijskom razdoblju, pokazala je neka elitistička svojstva, a u tranzicijskom razdoblju njezina je uloga bila vrlo snažna i odgovorna. Mnoge političke odluke i postupci danas mogu biti objašnjeni nedostatkom kompetencija političke elite.

Analiza sociodemografskih obilježja anketiranih pokazuje da je visoka

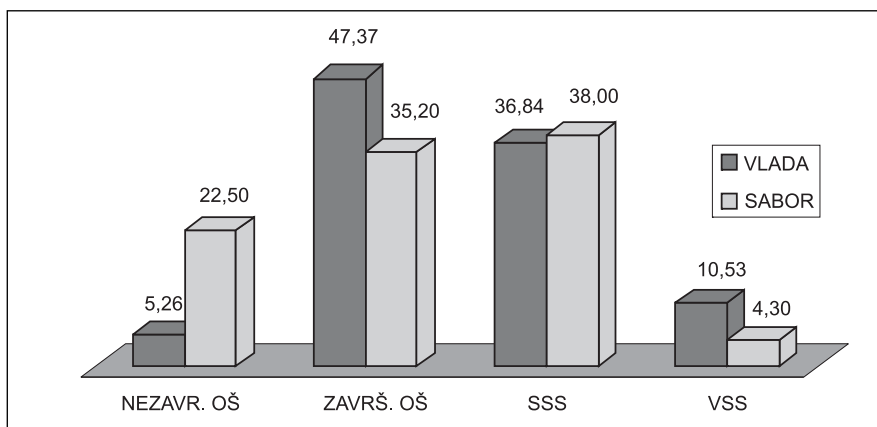
Slika 11. Komparativni prikaz – dodatno obrazovanje (u %)



Slika 12. Komparativni prikaz – obrazovanje oca (u %)



Slika 13. Komparativni prikaz – obrazovanje majke (u %)



politika namijenjena pretežno muškarcima. Manjak žena u politici nije obilježje samo postsocijalističkih društava, nego je pravilo i u razvijenim državama. Dob anketiranih pokazuje da su najviše zastupljeni oni iz skupine od 40 do 49 godina. Manjak mladih do 30 godina pokazuje da političke stranke ne provode adekvatnu regrutaciju članova na visoke političke funkcije.

Obrazovna struktura ukazuje da preteže profil visokoškolskog obrazovanja. Prema vrsti visokoškolske obrazovne strukture može se zaključiti da u visoku politiku ulaze pojedinci iz javnog sektora sa završenim studijem društveno-humanističkih znanosti.

Obrazovanje roditelja anketiranih političara pokazuje njihovu skromnu

socijalnu pozadinu: velika većina ima roditelje koji su nižeobrazovani, pri čemu su majke redovito slabije obrazovane od očeva. Kod anketiranih članova Vlade postoji odstupanje od tog obrasca, i to u višoj razini obrazovanja anketiranih, ali i njihovih roditelja.

Karakteristična je tendencija dodatnog obrazovanja nakon redovitog školovanja, koja pokazuje da je u političara prisutna svijest o potrebi stalnog učenja.

Analiza sociodemografskih obilježja pomoćni je kriterij za vrednovanje pozicije anketiranih, koja uz mehanizme regrutacije daje sliku o razumijevanju i prakticiranju uloge koju trenutno obavljaju, ali najznačajnija je kod utvrđivanja profila političke elite.

LITERATURA

- Burton, Michael, G. / Higley, John / Gunther, Richard, 1992: *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, London
- Burton, Michel G. / Higley, John, 1987: *Elite Settlements*, u: *American Sociological Review* (52) June: 295-306
- Cotta, Mauricio, 2000: *European Political Elites in Comparison: the Long Road and Convergence*, <http://www.eurelite.com>
- González Enriquez, Carmen, 1998: *Elites and Decommunization in Eastern Europe*, u: Higley, John/ Pakulski, Jan / Wesolowski, Jacek (ur.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Macmillan, London: 277-295
- Grdešić, Ivan / Kasapović, Mirjana / Šiber, Ivan / Zakošek, Nenad, 1991: *Hrvatska u izborima 90.*, Naprijed, Zagreb
- Gunther, Richard / Pule, Hans-Jurgen / Diamandouras, Nikoфорos (ur.), 1995: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimor, London
- Hague, Rod / Harrop, Martin / Breslin, Shaun, 2001: *Komparativna vladavina i politika*, FPZ, Zagreb
- Haralambos, Michel / Halborn, Martin, 2002: *Sociologija – teme i perspektive*, Golden marketing, Zagreb: 588-682

- Hein, Christoph, 1998: *Politika i intelektualci*, Svesci, Kršćanska sadašnjost (91): 61-64
- Higley, John / Moore, Gwen, 2001: Political Elite Studies at the Year 2000, *International Review of Sociology* (11) 2: 175-180
- Ilišin, Vlasta, 1999: *Mladi na marginama društva i politike*, Alinea, Zagreb
- Ilišin, Vlasta, 1999a: Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta, *Politička misao* (36) 3: 151-174
- Ilišin, Vlasta, 2001: Hrvatski sabor 2000: strukturne značajke i promjene, *Politička misao* (38): 42-67
- Jović, Dejan, 1993: Politički stavovi i pozicija hrvatskih saborskih zastupnika u mandatu 1990-1992, *Politička misao* 30 (4): 53-73
- Kasapović, Mirjana, 2001: Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj, u: Kasapović, Mirjana (ur.) *Hrvatska politika 1990.-2000.*, FPZ, Zagreb: 15-40
- Leinert-Novosel, Smiljana, 2001: Politika sabora prema "ženskom pitanju" u: Kasapović, Mirjana (ur.) *Hrvatska politika 1990.-2000.*, FPZ, Zagreb: 199-220.
- Petak, Zdravko, 2001: *Javna dobra i političko odlučivanje*, FPZ, Zagreb
- Putnam, Robert, 1976: *The comparative study of political elites*, Print-hall, New Jersey
- Putnam, Robert, 1993: *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton
- Putnam, Robert, 2003: *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: civilne tradicije u modernoj Italiji*, FPZ, Zagreb
- Sekulić, Duško / Šporer, Željka, 2002: Political Transformation and Elite Formation in Croatia, *European Sociological Review* (18): 85-100
- Udovičić, Božo, 1999: *Statisti u demokraciji: čitanka za buduću povijest*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb
- Zakošek, Nenad, 1993: Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije, *Politička misao* (29) 3: 81-92
- Zakošek, Nenad, 1998: *Elitenwandel in Kroatien 1989-1995*, Südosteuropäergesellschaft, München: 279-282
- Zakošek, Nenad, 2002: *Politički sustav Hrvatske*, FPZ, Zagreb

Internetske adrese

- <http://www.sabor.hr> – Sabor Republike Hrvatske
- <http://www.predsjednik.hr> – Predsjednik Republike Hrvatske
- <http://www.vlada.hr> – Vlada Republike Hrvatske
- <http://www.hidra.hr> – HIDRA
- <http://www.dzs.hr> – Državni zavod za statistiku
- <http://www-pf.eb.com> – Enciklopedija Britanica on-line
- <http://www.politicalinformation.net> – Enciklopedija o politološkim informacijama
- <http://www.ku.edu> – Erik Herron's Guide to Politics in East Central Europe and Eurasia

Sociodemographic Characteristics of Croatian MPs and Croatian Government Officials 2000-2003

SUMMARY The article analyses sociodemographic characteristics of the Croatian MPs in the fourth term (2000-2003) and Croatian government officials (2000-2003), based on a conducted survey. The lack of empirical research of the Croatian political élite since 1990 is the main reason why it is not possible to establish with certainty measurable indicators of changes in their social structure and comings and goings. The analysis of sociodemographic characteristics of MPs and government officials is a method for better understanding of structural changes, and the data on sex, age, and type and level of education ensure better understanding of some specific qualities of the Croatian political élite. Sociodemographic characteristics of the parents of the interviewed MPs and government officials show that members of the political élite have found a successful channel of social promotion through their engagement in politics. The results have shown that high politics is a privilege of mostly highly educated men older than 40, who have graduated in social sciences, with an evident lack of women and the young in politics.

KEYWORDS political élite, sociodemographic characteristics of politicians, political authority and social promotion, gender structure of political élite

Osvrti

POREDAK, KONSTITUCIONALIZAM, DEMOKRACIJA

Tihomir Cipek

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Primljeno: svibanj 2007.

U knjizi Milana Podunavca,* profesora na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, traži se odgovor na ključno pitanje suvremene političke teorije: zašto se uspostavlja i kako funkcionira suvremena politička zajednica? Radi se o analizi složenog odnosa između slobode, sigurnosti i demokratskog legitimiteta. Razlažući političku teoriju najznačajnijih suvremenih mislilaca, autor naglašava veliku spoznajnu vrijednost normativne teorije u razumijevanju aktualnih političkih prilika. Propast totalitarnih i autoritarnih diktatura u Srednjoj i Istočnoj Europi, najnovija globalizacija terorizma, ali i dolazak na vlast populističkih režima u Poljskoj i Slovačkoj, političke napetosti u Mađarskoj te nadasve nesposobnost političkog društva Srbije da konsolidira demokratski poredak pokazuju aktualnost Podunavčeve političke misli. Problem konsolidacije demokracije u Srbiji, koji se uvijek nanovo postavlja

kao središnja i zasad nesavladiva zapreka prilagođavanju srpskog društva europskim kriterijima, u središtu je autorove pozornosti. U svojem razmatranju on izvrsno kontekstualizira političku teoriju i pokazuje njezinu pravu svrhu u oblikovanju demokratske političke kulture.

U prvom dijelu knjige, naslovljenom "Poredak", autor je ukazao na osnovni predmet svoga teorijskog promišljanja: analizu procesa formiranja demokratskoga političkog poretka. Istaknuto je da su institucije modernoga političkog poretka bitno određene kontekstom modernih vjerskih ratova u Europi. Time je odmah na početku vidljiv vrstan Podunavčev metodički postupak, prisutan u cijeloj knjizi kroz tematiziranje svih političkih fenomena u njihovom povijesnom kontekstu. Najprije je na primjerima Machiavellijeve i Hobbsove teorije prikazan razvitak struktura i normi koje oblikuju političke institucije, zatim su na temelju djela mađarskog politologa i povjesničara Istvana Biboa opisane odrednice razvoja europske političke povijesti koje su omo-

* Milan Podunavac, *Poredak, konstitucionalizam, demokracija*, Beograd, Čigoja štampa, 2006.

gućile uspostavljanje europskog ideala: demokratskog poretka. Uz grčku i rimsku povijest istaknut je odlučan doprinos kršćanstva, koje je u temeljima etike suvremenih demokracija. Učenje sv. Augustina zahtijevalo je da kralj u svojoj vladavini slijedi načela pravednosti koja su davala legitimitet njegovoj vladavini. Kršćanska se etika uspostavila kao izvorište moraliziranja politike, što je vodilo k prihvaćanju vladavine zakona i na taj način razdvajalo Europu od orijentalnih despocija. Vladavina zakona imala je za cilj smanjiti nasilje i strah u društvu, a to je u osnovi svakog pokušaja organiziranja političke zajednice. Organizirani je poredak stoga utemeljen na formuli – zaštita i poslušnost, koja je razložena komparativnim prikazom teorije Thomasa Hobbesa i Carla Schmitta. Rezimirajući Hobbesovu teoriju, autor je zaključio da je ona utemeljena na stavu da isključivo poslušnost državi može jamčiti očuvanje života pojedinca. Država i individuum stoga se nalaze na zajedničkom putu. Schmitt pak tvrdi da postoji inherentan sukob između liberalnog individualizma i njegova moralnog diskursa. Naime preko demokratskog ideala zapravo se teži stvaranju homogenog identiteta. Narod je u empirijskom smislu samo mnoštvo pojedinaca na određenom teritoriju, ali u političkom smislu – kako to naglašava Schmitt – narod se sastoji od etničke i kulturne istovjetnosti koja se želi jasno razgraničiti spram drugih. U navedenom tumačenju nalazi se središnje pitanje koje se kao nosivi motiv javlja kroz cijelu knjigu: koliko je poretku potrebno jedinstva da se ne bi raspao i pretvorio u kaos (ne-poredak) te na čemu se to jedinstvo treba temeljiti? Ukratko rečeno, radi se o pitanju odnosa između političkog i kul-

turnog identiteta. Danas se naime kao jedno od najznačajnijih političkih pitanja javlja dilema o tomu može li se politički identitet razviti nezavisno od kulturnog, odnosno ne pretpostavlja li ipak svako političko jedinstvo ujedno i nekakvo kulturno jedinstvo. U tradiciji Schmitta ustvrdilo bi se da je kulturno jedinstvo preduvjet političkog. To ističe i autor citirajući Ulricha Preussa, koji smatra da se u Schmitta političko jedinstvo zasniva na “pretpolitičkim” osobinama poput etničnosti i nacionalnosti, a nacija traži da bude institucionalno predstavljena u državi. Stoga postojanost države ne ovisi o pravnim normama, nego je naprosto bitna činjenica kolektivnog života. Nasuprot tomu, liberalna teorija smatra da politički identitet ima primat nad kulturnim, ističe važnost institucionalnog dizajna i zagovara politiku multikulturalizma.

Svoju poziciju u navedenim teorijskim prijedporima Podunavac je elaborirao u nekoliko poglavlja u kojima vrsno analizira “negativne režime”: tiraniju, despociju, cezarizam, diktaturu i totalitarizam. Osobito je značajna njegova analiza teorije diktature Franza Neumanna, koja mu omogućuje da definira “negativan režim” Slobodana Miloševića. Podunavac smatra da je proizvođenje straha od neprijatelja bio glavni energetske princip Miloševićeve vladavine. Komunističku utopiju zamijenila je organska utopija o egzistenciji vječne i jedinstvene srpske nacije. Organski je ideal reducirao srpsku politiku na odnos prijatelj – neprijatelj, a osnovni motiv političkog djelovanja postaje uništenje svih “neprijatelja” srpskog naroda.

Podunavac se pita: zašto se nakon rušenja Miloševićeva režima demokracija nije uspjela konsolidirati? Odgovor

ne traži u površnim tezama koje govore o lošem vođenju javnih politika, npr. socijalne ili zdravstvene, svodeći politiku isključivo na materijalne interese, nego postavlja ključno pitanje o formi i funkciji srpskoga političkog i kulturnog identiteta. On naime smatra da je za stabilnu demokraciju u Srbiji potreban jedan potpuno nov kolektivni identitet. Izvršno je obrazložena teza da je ključni problem Srbije nesposobnost njezina političkog društva da spoji snagu kolektivnog identiteta, koju daje nacionalizam, s liberalnim političkim institucijama. U Srbiji se stoga i dalje traži temeljni konsenzus o osnovnim vrijednostima političke zajednice, a sve dok je tako, Srbija će ostati nedovršena država.

Konstitucionalizam je predmet drugog poglavlja knjige, u kojem autor nastavlja sa svojim izvrsnim metodičkim postupkom. Najprije prikazuje osnovne značajke relevantnih političkih teorija, a onda pomoću njih analizira situaciju u Srbiji. Rasprava o konstitucionalizmu oblikovana je kao diskusija o mogućnostima uspostavljanja liberalnog i otvorenog društva u Srbiji, "izliječenog" od imperijalnoga velikosrpskog nacionalizma. Istaknuto je da se na putu izgradnje takva društva nalazi nekoliko glavnih zapreka: organska, nedemokratska politička kultura, paternalističko nasljeđe starog Miloševićeva režima i – smatram najvažnija – imperijalna svijest koja onemogućuje da se dovrši proces teritorijalizacije srpske politike. Naime rijetko tko u srpskoj politici zna gdje su granice srpske države, a definirane državne granice pretpostavka su izgradnje moderne nacionalne države i odustajanja od imperijalne politike. Stoga bi čitatelj bio još zahvalniji kada bi fenomen ne-

mogućnosti teritorijalizacije srpske politike bio detaljno istražen. Smatram da on bitno određuje političku kulturu srpskog društva, koje je još uvijek dobrim dijelom obuzeto idejom imperijalnog širenja.

U knjizi se razmatra i odnos prema načelima "korektivne pravde" usmjerene k svladavanju prošlosti. Autor zastupa tezu da se srpsko društvo treba u prvom redu orijentirati prema izgradnji novih konstitucionalnih rješenja okrenutih k budućnosti. Svoj stav temelji na tezi da je osnovna vrijednost liberalnog poretka sloboda, a ne istina. Stoga smatra da načela korektivne pravde ne treba radikalno primjenjivati. Prošlost treba prevladati i ostaviti iza sebe, a ne stalno podgrijavati i služiti se njome u aktualnim političkim obračunima. Ta se teza načelno može prihvatiti, no pitanje je da li je primjerena aktualnim srpskim prilikama. Naime očito je da Srbija ima velikih poteškoća s konsolidacijom demokracije upravo zato što se srpsko društvo nije spremno suočiti s prošlošću. Ono se nije suočilo s time da je srpsko vodstvo krivac za agresiju na susjedne zemlje i da poraz u ratovima koje je Srbija pokrenula ima svoju cijenu. Nije došlo do kažnjavanja krivaca, obeštećenja žrtava, ni do uključivanja sadržaja iz nedavne prošlosti u obrazovni proces s ciljem izgradnje demokratske političke kulture. Ukratko, Srbija nije izgradila demokratsku politiku svladavanja prošlosti, a to je pretpostavka demokratske konsolidacije.

Formiranje konstitucionalnog konsenzusa o načinu obnove i redefiniciji zajedničkoga političkog identiteta, ističe Podunavac, temeljna je zadaća političkog društva u Srbiji. Dobro je obrazložio svoju osnovnu tezu prema kojoj su poteškoće u konsolidiranju srpske

demokracije uzrokovane nesposobnošću usuglašavanja nacionalnog i liberalnog načela. Zapadne su demokracije pomoću nacionalnog načela oblikovale osjećaj kolektivnog identiteta i solidarnosti, dok su na liberalnim načelima izgradile institucionalne temelje slobodnog razvoja pojedinca. Rješenje “konstitucionalnog problema” vidi u izgradnji ustavnog patriotizma, koji bi omogućio da se identitet i lojalnost političkoj zajednici oblikuju iz samog ustava, odnosno iz njegovih liberalno-demokratskih vrijednosti. Ustavni patriotizam trebao bi spojiti vrijednosti nacionalne solidarnosti i tradicije s univerzalnim republikanskim institucijama utemeljenima na liberalnim i demokratskim idejama.

Jedno od najvažnijih teorijskih uporišta knjige čini autorova jasno obrazložena normativna pozicija koja slavi demokratski etos i demokratski politički poredak. Uspješno su izložene glavne teze najvažnijih mislilaca demokracije, od Periklova govora, preko Pocockove interpretacije Machiavellijeve teorije i Tocquevilleove pohvale demokratskog etosa do analize najnovijih strukturalnih deficita demokracije. Upozorava se da je najveća opasnost za slobodu modernog društva legitimiranje despotskog režima demokratskim sredstvima. U središtu je pozornosti Rawlsov i Habermasov model deliberativne demokracije koji nastoji obnoviti normativnu dimenziju demokratskog etosa. Na tragu njihovih teorija Podunavac je u središte svog interesa stavio analizu odnosa između načela narodnog suvereniteta i liberalnih vrijednosti. Naglašava se da je temeljno polazište deliberativnog modela demokracije teza o potrebi uspostavljanja veće suglasnosti o osnovama političke zajednice,

suglasnosti koja će biti jača od pukog pridržavanja procedure demokratskog odlučivanja. Smatra da s obzirom na najnovija politička zbivanja uzrokovana globalizacijom treba redefinirati demokratsko građanstvo. Tim nas zaključkom uvodi u raspravu o pitanjima multikulturalizma. Istaknuo je da multikulturalistička teorija polazi od pretpostavke da sve posebne zajednice (etničke, nacionalne, rodne, vjerske) treba jednako tretirati. Niti jedna zajednica, bez obzira na svoju brojnost i snagu, tvrde pristaše multikulturalizma, nije unaprijed ovlaštena da državu progłosi svojom. Podunavac je izvrsno primijetio da ta teza stvara trajnu napetost između načela suverenosti te načela ljudskih prava i građanstva. Naglasio je da procesi globalizacije, koji istovremeno stvaraju nove kolektivne identitete i dovode u pitanje stare, dodatno zaoštavaju navedeni problem. Naime demokracija je forma vladavine koja je osmišljena za nacionalnu državu, a procesi globalizacije sve više dovode u pitanje njezinu suverenost. Smatra da to traži novo propitivanje odnosa između univerzalnosti ljudskih prava i nacionalnog načela. Na tragu navedenog pitanja istaknuo je da niti jedna država članica Europske unije ne omogućuje strancima da glasuju na nacionalnim izborima. Postoji dakle neka vrst napetosti između “aktivnoga građanstva” i “nacionalnog članstva”.

Podunavac je intelektualno hrabro i odgovorno nastojao odgovoriti na jedno od ključnih pitanja demokratske teorije: je li uopće i kada je opravdano upotrijebiti pravna sredstva protiv neprijatelja demokracije ili, drugačije rečeno, koliko daleko demokracija može ići u svojoj zaštiti, a da samu sebe ne dovede u pitanje? U svojoj analizi ula-

zi u samu bit problema i vrsno propituje strukturalnu napetost između načela legaliteta i legitimiteta. Izložene su glavne teze C. Schmitta, Hansa Kelsena i Hermana Hellera. Osobito je poticajna rasprava o Schmittovu teorijskom stavu prema kojem je temeljno političko pitanje: tko je neprijatelj ustava i države? Istaknuto je da se tek odgovorom na navedeno pitanje uspostavljaju uvjeti za oblikovanje homogene političke zajednice. Schmittovoj teorijskoj poziciji autor suprotstavlja političko-pravnu teoriju Hansa Kelsena, koji naglašava formalno-pravne aspekte političkog poretka, dok pitanje o pretpolitičkim i predustavnim temeljima ustava uopće ne postavlja. Nakon što je izvrsno analizirao navedene teze, Podunavac uvjerljivo pokazuje zašto prihvaća Hellerovu teorijsku poziciju. Smatra da su njezine prednosti zasnovane na zagovaranju povezanosti i ravnoteže između načela legitimiteta i legaliteta. Stabilna demokracija stoga traži usuglašavanje pravnog poretka i temeljnih političkih vrijednosti na kojima se temelji politički sustav. Pretpostavka stabilnoga demokratskog poretka jest povjerenje građana u osnovna načela i institucije na kojima se zasniva demokracija. Ponovo se vraćamo temeljnom motivu ove izvrsne knjige: demokratskom etosu. Podunavac na kraju ponovo ističe da bez konsenzusa o temeljnim vrijednostima političke zajednice nije moguće formirati djelotvoran i stabilan demokratski poredak. No ukoliko probleme demokracije sagledamo u globalnom kontekstu, vidjet ćemo da se demokratski etos dovodi u pitanje neprekidnim inzistiranjem na individualizaciji individuuma. Čitatelji bi vjerojatno bili još zahvalniji da je Podunavac razmotrio i navedeno pitanje. Izgleda

naime da je problem suvremene demokracije: postepeno nestajanje njezina osnovnog subjekta – građanina zainteresiranog za opće dobro i politički angažman. Za to nije krivo samo nasljeđe prošlosti bremenite diktaturama, nego upravo najnoviji društveni razvoj. Danas su naime u javnom zapadnjačkom diskursu dominantne teorije koje naglašavaju slobodu potvrđivanja vlastite osobnosti, koje smatraju da podvrgavanje isključivo vlastitim željama omogućuje ispunjenost pojedinca. Na taj način zapravo veličaju narcizam, patologiju ideje o slobodnom pojedincu kojemu se svi trebaju klanjati. Takav pristup slobodi naročito je živ u dominantnim pedagojskim učenjima utemeljenima na liberalizmu, koja su u potpunosti koncentrirana na pojedinca, pa zanemaruju društveni kontekst odgoja. Te teorije gube iz vida da se do ispunjena pojedinca može doći samo u obitelji, u društvu, u političkoj zajednici. Nijekati tu povezanost, važnost obitelji i društvenih institucija jednako je opasno za demokraciju kao i negacija individualnih prava. Pojedinaac može biti slobodan upravo zato što mu to omogućuju zajednica i društvo, političke institucije. Zanemarivati tu vezu znači ne vidjeti važnost građanske odgovornosti. Demokratski etos naime zahtijeva od građana da budu svjesni da se njihova pojedinačna sloboda može ostvariti tek kroz odgovoran odnos prema političkoj zajednici. Na kraju treba istaknuti da su autorove teze vrlo kritične, dobro utemeljene ne samo u političkoj teoriji, nego izvrsno pokazuju povezanost teorije sa “svijetom života”. Stoga nam Podunavčeva kritika omogućuje da sagledamo negativnu funkciju starih struktura srpske politike koje naglašavaju važnost pretpolitičkog kosovskog mita

koji onemogućuje konsolidaciju demokratskog sustava u Srbiji. Postaje jasno zašto se srpska politika ne može umiriti i krenuti prema europskim integracijama, i to unatoč tome što joj Europska unija oprašta čitav niz propusta. Vjerojatno bi analiza bila još bolja da je uz teorijsko-normativnu u nju uključena i historijsko-antropološka argumentacija, koja bi omogućila da se u svjetlu povijesnih struktura dugog trajanja još bolje sagledaju veliki demokratski deficiti srpskog društva i politike. No i bez toga je Podunavac napisao sjajnu knji-

gu, kojom je izvrsno objasnio zašto današnje srpsko društvo nije sposobno postići temeljni dogovor o univerzalnim moralnim i političkim normama na kojima bi se zasnovao demokratski politički poredak. Vrsnim interpretacijama političke teorije uspio je objasniti zašto je Srbija nedovršena država. Riječju, radi se o izvrsnoj knjizi, koju preporučujem hrvatskoj javnosti zainteresiranoj za političku teoriju koja nije ostala zatvorena u samu sebe, nego omogućuje da bolje razumijemo suvremena politička zbivanja.

*Hrvatsko
politološko
društvo
u 2006.*

IZVJEŠĆE O RADU HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA U 2006.

Hrvatsko politološko društvo u 2006. godini obilježilo je četrdeset godina neprekidnog djelovanja. Aktivnosti su bile usmjerene na stvaranje snažnoga vizualnog identiteta, provođenje projekata i na međunarodnu suradnju. Društvo broji oko 400 aktivnih članova i organizirano je u četiri sekcije: *Politolozi u obrazovanju*, *Politolozi u upravljanju*, *Znanstvena sekcija* te sekcija *Politolozi u novinarstvu i odnosima s javnošću*. Popis članova, pregled svih aktivnosti te akti Društva dostupni su na internetskoj stranici www.politologija.hr.

Novi znak i grafičko rješenje nastojali su povezati predmet našega stručnog i znanstvenog interesa. Tri kvadrata označavaju inicijale Društva, a njihov presjek predstavlja zajednička pravila koja su ustanovljena u društvu kao političkoj zajednici.

Međunarodna suradnja HPD-a promovirana je kroz sudjelovanje predstavnik na Kongresu IPSA-e u japanskom gradu Fukuoki od 9. do 13. srpnja 2006. Skup je okupio više od 2 300 sudionika, a HPD su predstavljali prof. dr. Smiljana Leinert-Novosel, prof. dr. Zdravko Petak i prof. dr. Zoran Kurelić. Prof. Petak izabran je u Radno predsjedništvo RC 32, na čelu kojeg je australski profesor Colebatch te još nekoliko svjetskih politologa. Predstavnici HPD-a mr. sc. Tihomir Žiljak, dr. sc. Berto Šalaj i mr. sc. Davorka Budimir sudjelovali su na Slovenskim politološkim razgovorima na temu "Slovenija u europskom društvu znanja i razvoja" u svibnju 2006. godine.

HPD je u suradnji sa Zakladom Hannsa Seidela proveo projekt "Europske političke stranke u Europskom parlamentu". Kroz cikluse rasprava predstavljeni su čelnici nekoliko najznačajnijih političkih frakcija u Europskom parlamentu, njihovi politički ciljevi i aktivnosti, ali i suradnja s hrvatskim političkim strankama. Gostovali su: Hans-Friedrich von Solemacher (predstavnik Zaklade Hannsa Seidela za Mađarsku, Hrvatsku i Slovačku), dr. Erhard von der Bank (direktor Instituta "Robert Schuman", Budimpešta), Armin Machmer (glasnogovornik predsjednika frakcije Socijaldemokratske stranke), dr. Susanne Luther (predstojnica Ureda za međunarodne odnose "Hanns-Seidel-Stiftung"), dr. Borek Severa (predstavnik Zaklade "Friedrich Naumann" za Češku, Slovačku, Sloveniju i Hrvatsku), Zoran Milanović (međunarodni tajnik Socijaldemokratske partije), Gordan Jandrovkić (predsjednik Odbora za vanjsku politiku Hrvatskog sabora) i Jozo Radoš (potpredsjednik Hrvatske narodne stranke i zastupnik u Hrvatskom saboru).

Suradnja sa Zakladom "Friedrich Ebert" rezultirala je gostovanjem Clausa Offea, profesora političke znanosti na Humboldtovu sveučilištu u Berlinu i političke sociologije na *Hertie School of Governance*, koji je održao zanimljivo predavanje

na temu "Političko nezadovoljstvo kao rezultat institucionalnih praksi: neka post-tocquevilleovska razmatranja".

Hrvatski politološki razgovori održani su u listopadu 2006. godine, uz visoko pokroviteljstvo Vlade RH, a pod nazivom "Europska unija, nacionalna država i budućnost demokracije". Skup je financijski poduprlo Poglavarstvo Grada Zagreba, a održan je na Sljemenu u hotelu "Tomislavov dom". Na skupu je bilo više od 170 politologa, a u pet panela izlagalo je više od trideset izlagača. Gostovali su kolege iz Slovenskoga politološkog društva, Politološkog društva Srbije, međunarodni izlagači te predstavnici srodnih znanstvenih udruga iz RH.

Davorka Budimir
tajnica HPD-a

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE POLITOLOZI U OBRAZOVANJU

Sekcija *Politolozi u obrazovanju* u 2006. godini nastojala je njegovati sve osnovne aktivnosti koje je započela prijašnjih godina. To se odnosi na pripremu i izdavanje časopisa "Političko obrazovanje", provođenje projekata, razvijanje međunarodne suradnje i sudjelovanje na stručnim skupovima.

Časopis "Političko obrazovanje" izlazi zahvaljujući volonterskom trudu urednika koji nastoje prikupiti što više domaćih tekstova, prevesti radove kolega iz drugih zemalja te sami ugraditi autorski doprinos u časopis. Tijekom 2006. godine dovršena su dva broja započeta 2005. i uređen je dvobroj za 2006. Okupljen je značajan broj suradnika koji su analizirali hrvatsku obrazovnu politiku ili autorskim tekstovima dali doprinos projektima Hrvatskoga politološkog društva. Taj oblik rada značajan je kao doprinos politološkom pristupu obrazovanju, ali i kao novi oblik nakladništva u kojem nema otisnutih primjeraka. Sudeći po reakciji na objavljene tekstove, zaključili smo da nas posjećuju zainteresirani za političko obrazovanje, obrazovne politike, cjeloživotno učenje, socijalni kapital i građansko obrazovanje. Časopis se pojavljuje i u nekim referentnim bazama. Nadamo se da će kolege koji izlažu na našim skupovima naći snage i za pripremu tekstova koje bismo mogli objaviti u časopisu.

Tijekom 2006. godine članovi Sekcije radili su na dva projekta: "Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti" i "Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici (uključivanje osoba s invaliditetom)".

Hrvatsko politološko društvo pokrenulo je 2005. projekt "Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti". Projekt obuhvaća istraživanje o programima i projektima građanskoga obrazovanja koje provode nevladine organizacije u Hrvatskoj. To bi istraživanje moglo pomoći u stvaranju jasnije i cjelovitije slike o obrazovnim programima koje provode udruge te o njihovim ciljevima, sadržajima i sudionicima. Nedostatak sustavnih podataka o tom važnom području djelovanja nevladinih organizacija otežava argumentiranu raspravu o ulozi udruga u promoviranju demokratske političke kulture u našoj zemlji.

U prvoj fazi istraživanja poslan je anketni upitnik u 1 000 udruga, a prikupljeni i obrađeni podaci predstavljeni su u katalogu koji je tiskan početkom 2006. u nakladi Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Osim što predstavlja uvid u postojeće stanje na tom području, katalog ima i druge funkcije. Popis projekata može omogućiti lakše intersektorsko povezivanje organizacija koje djeluju u području građanskoga obrazovanja, pregled postojeće prakse može biti poticajan za

unapređivanje budućeg djelovanja, a podaci se mogu iskoristiti i kao podloga za raspravu o nekim elementima javnih politika, kao što su npr. obrazovna politika, decentralizacija, razvoj lokalnih zajednica i sl. U nastavku projekta anketirani su voditelji i sudionici obrazovnih programa kako bi se mogla prikazati struktura voditelja i sudionika, njihova motivacija i upotrebljivost stečenih znanja i vještina. Projekt je produžen do sredine 2007. godine.

Drugi je projekt "Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici (uključivanje osoba s invaliditetom)" i provodio se tijekom 2005. i 2006. godine uz potporu Instituta Otvoreno društvo. Osnovni je cilj projekta promocija inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici s posebnim naglaskom na osobama s invaliditetom. Posebno je tematiziran odnos inkluzivne politike i pristupa utemeljenog na ljudskim pravima. Željelo se raspraviti o poštivanju ljudskih prava osoba s invaliditetom i implementaciji inkluzivne politike u Hrvatskoj te aktualnim međunarodnim iskustvima. Ta je rasprava ujedno otvarala pitanje inkluzivnosti u obrazovnoj politici i mogućnosti implementacije u novim zakonskim rješenjima.

Unutar tog projekta održano je više predavanja i radionica u suradnji s udrugama osoba s invaliditetom, među kojima posebno treba istaknuti Hrvatsku udruhu paraplegičara i tetraplegičara.

U veljači 2006. održan je okrugli stol na kojem su uz predstavnike HPD-a (T. Cipek, Z. Petak, B. Šalaj, T. Žiljak) i HUPT-a (M. Knežević) sudjelovali i kolege s Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta (Lj. Igrić, Z. Stančić, L. Kiš-Glava, Lj. Pintarić Mlinar). Uređen je i poseban broj časopisa "Političko obrazovanje" s člancima o inkluzivnoj politici. Autori članaka stručnjaci su s Fakulteta političkih znanosti i Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta te iz udruga osoba s invaliditetom.

Članovi sekcije sudjelovali su na brojnim domaćim skupovima na kojima se govorilo o obrazovnim politikama i političkom obrazovanju. Suradivali smo s udrugama, državnim agencijama i Nacionalnom zakladom za razvoj civilnog društva. U sklopu međunarodne suradnje našeg društva Berto Šalaj i Tihomir Žiljak sudjelovali su u lipnju 2006. na Slovenskim politološkim razgovorima. Osnovna tema skupa bila je "Slovenija u europskom društvu znanja i razvoja", a predstavnici hrvatskih politologa govorili su o kvalifikacijskom okviru za europsko društvo znanja.

Tihomir Žiljak

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE *POLITOLOZI U UPRAVLJANJU*

Stručna sekcija *Politolozi u upravljanju* osnovana je sukladno s odredbom čl. 3. Statuta Hrvatskoga politološkog društva dana 27. listopada 2002. godine.

Od 2002. do 2004. u Stručni odbor bili su imenovani:

Ljubica Ajduković Ugarković, voditeljica

mr. sc. Franjo Greguric, zamjenik voditeljice

Andrea Šinkec, tajnica

Davora Budimir, član

Ivo Radković, član

Ana Balenović, član

Marko Trnski, član

Od 2004. Stručni odbor čine:

Ljubica Ajduković Ugarković, voditeljica

mr. sc. Vesna Jurić-Bulatović, zamjenica voditeljice

Ivana Beus-Richembergh, tajnica

Davora Budimir, član

Ivona Mendeš, član

Ivo Radković, član

Marko Trnski, član

Znanstvenu i stručnu potporu Sekciji dala je prof. dr. sc. Inge Perko-Šeparović.

Sekcija djeluje na temelju usvojenog programa.

Program definira angažiranje Sekcije na identificiranju problema u struci, posebice na području upravljanja, te na njihovu eliminiranje uz nudišenje kvalitetnih rješenja.

Imajući u prvom redu u vidu promociju struke i usredotočujući se na različite oblike edukacije, Sekcija se zalaže za transfer znanja s područja upravljanja iz drugih zemalja time što ugošćuje relevantna imena, organizira tribine na kojima naši najugledniji profesori predstavljaju različite modele javne uprave, prezentira modele karijere politologa u javnoj upravi/menadžmentu predstavljanjem uspješnih politologa, organizira gostovanja politologa iz javne uprave/menadžmenta na seminarima kolegija "Javni menadžment" pri FPZ-u, surađuje s politolozima izvan Hrvatske.

Program također predviđa sudjelovanje u pojedinim dionicama projekata na FPZ-u koji pokrivaju područje javne uprave/menadžmenta i suradnju s GONG-om u obliku volontiranja studenata u javnoj upravi.

Intenzivna je bila i aktivnost na osiguranju i distribuciji sredstava za provedbu programa.

Sukladno s programskim odrednicama Sekcija je u protekle dvije godine aktivno sudjelovala u pripremama i provedbi politoloških razgovora.

- godine 2005. na temu “Petnaest godina hrvatske demokracije” u okviru teme “Reforma javne uprave”, na kojima su izlagali mr. sc. Mario Sošić, Nives Miošić-Lisjak te gosti iz Slovenije Uroš Pinterič, Mitja Durnik i Aljaž Prusnik.
- godine 2006. na temu “Europska unija, nacionalna država i budućnost demokracije”, kada je nekoliko autora elaboriralo pojedine razine upravljanja. Članovi sekcije u okviru toga skupa održali su sastanak na kojem su raspravljali o ulozi i akcijama politologa relevantnima za ovu temu.

Tematske rasprave bile su uspješne s obzirom na odabir teme, posjećenost i kvalitetu diskusija.

U proteklom razdoblju organizirana je tribina na kojoj je gostovao Daniel Kačićin.

Realizirano je gostovanje politologa iz javne uprave na seminaru kolegija “Javni menadžment” pri FPZ-u (*case study*).

Dogovorena je suradnja s GONG-om na provođenju *internship* programa u okviru kojeg će studenti politologije moći volontirati u tijelima državne uprave, ali još nije realizirana.

Članovi sekcije Ivona Mendeš i Marko Trnski, predvođeni prof. dr. Inge Perko-Šeparović, sudjelovali su na XV. Slovenskim politološkim razgovorima “Demokracija u globalizaciji – globalizacija u demokraciji” u Portorožu od 26. do 28. svibnja 2005. Prof. dr. sc. Inge Perko-Šeparović prezentirala je temu “Reforma javne uprave u Hrvatskoj”, a mr. sc. Ivona Mendeš temu “Stanje i promjene u hrvatskoj javnoj upravi – ispunjavanje zahtjeva EU”.

Članovi sekcije gostovali su na tribinama “Otvorena knjiga”.

Ljubica Ajduković Ugarković
voditeljica sekcije

IZVJEŠĆE O RADU ZNANSTVENE SEKCIJE

Znanstvena sekcija HPD-a organizira javnu tribinu "Otvorena knjiga" koju je u razdoblju 2005-2007. vodio doc. dr. Tonči Kursar. Među uspješne tribine ubrajamo iznimno posjećeno predavljanje knjige profesora komunikologije na Sveučilištu u Mainzu Michaela Kunczika "Odnosi s javnošću" (Biblioteka Politička misao), organizirana u suradnji s Hrvatskom udrugom za odnose s javnošću. O knjizi su pored dr. Kursara govorili predsjednica Hrvatske udruge za odnose s javnošću Dubravka Jusić i doc. dr. Zoran Tomić. U okviru tribine održano je i svečano predavljanje knjige *Mogućnosti političkoga* profesora političke teorije na FPZ-u Dragutina Lalovića, u izdanju izdavačke kuće *Disput*, na kojoj su, pored autora, govorili i akademik Zvonko Posavec, prof. dr. Ivan Prpić, prof. dr. Gvozden Flego te izdavač Josip Pandurić. Među uspješnim aktivnostima znanstvene sekcije ubrajamo i Radionicu Politička teorija koju vodi mr. sc. Enes Kulenović, a zamišljena je kao prilika mladim znanstvenicima s Fakulteta političkih znanosti da jedni drugima predstave rezultate svojih istraživanja dok su još u nastajanju. Radionica ugošćuje i znanstvenike s drugih institucija pa je tako gost Radionice bio i prof. dr. Elvio Baccarini, dekan Filozofskog fakulteta u Rijeci.

Ana Matan

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE ZA NOVINARSTVO I ODNOSSE S JAVNOŠĆU

Sekcija za novinarstvo i odnose s javnošću utemeljena je pri Hrvatskome politološkom društvu u ožujku 2005. Okuplja politologe, odnosno bivše studente Fakulteta političkih znanosti koji rade u medijima ili na poslovima odnosa s javnošću u gospodarstvu, politici, nevladinim organizacijama i promotivnim agencijama.

Cilj je sekcije raditi na profesionalnom povezivanju svojih članova, pomoći dodatnoj afirmaciji i profesionalizaciji novinarske struke i struke za odnose s javnošću te na znanstvenoj i stručnoj razini analizirati fenomene s kojima se susreću u praksi.

Sekcija je sudjelovala u pripremi nekoliko tribina i istraživanja u suradnji s Hrvatskom udrugom za odnose s javnošću te Hrvatskim komunikacijskim društvom. Zahvaljujući radu Sekcije na Hrvatskim politološkim razgovorima 2006. prvi su put više bile zastupljene komunikacijske teme u kontekstu približavanja Hrvatske Europskoj uniji.

Konferencija “Hrvatska – novi europski brand”

Zagreb, Muzej Mimara, 19. lipnja 2006.

Sekcija je prošle godine organizirala vrlo zapažen skup posvećen promociji Hrvatske u svijetu, na kojem su se okupili vodeći hrvatski stručnjaci koji se bave tom problematikom. Sudionici konferencije pokušali su odgovoriti na pitanja poput – kako se Hrvatska predstavlja i kako bi se trebala predstaviti svijetu, posebice svojim budućim europskim susjedima; koliko komunikacijski i promotivni naponi utječu na politički i gospodarski napredak države u međunarodnim odnosima te kakva su iskustva drugih zemalja u tom kontekstu. Sudionici su pokušali definirati i hrvatske prednosti i posebnosti, kojima bi se Republika Hrvatska mogla kvalitetno prezentirati u svijetu. Također su pokušali definirati pojam “brandiranja”, odnosno jačanja prepoznatljivosti i poboljšanja imidža, te su predstavili mogućnosti te kompleksne komunikacijske tehnike kojom se posljednjih godina sve više služe vlade pojedinih država kako bi privukle investitore i turiste te stekle simpatije u međunarodnim odnosima.

Na skupu su sudjelovali novinari, predstavnici vladinih institucija, diplomatskog zbora, marketinški stručnjaci i stručnjaci za odnose s javnošću te stručnjaci za međunarodne odnose i europske integracije. Izlagali su: prof. dr. Tomislav Šola (Filozofski fakultet), prof. dr. Tanja Kesić (Ekonomski fakultet), prof. dr. Boris Vukonić (Učilište Utilus), dr. sc. Damir Grubiša, prof. dr. sc. Ivan Šiber i prof. dr. sc. Smiljana Leinert-Novosel (Fakultet političkih znanosti), dr. sc. Petar Turčinović (Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija),

mr. sc. Ivan Tanta (Poslovna škola Libertas), prof. Marijan Bušić (Academia Cravatica), dr. sc. Miomir Žužul (saborski zastupnik), mr. sc. Krešimir Rašan (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa), Tina Krce (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija), Dražen Hočecker (Turistička zajednica Grada Zagreba), Boris Ljubičić (Studio International), Ivica Vidović i Edvin Jurin (McCann Erickson Hrvatska), Sanja Bach (Ministarstvo financija), Rene Bakalović (Gastronomadi), Zlatko Madžar (glazbeni publicist), Ivo Pervan (umjetnički fotograf), Marko Vrdoljak (Five Stars Ltd.) i Pejo Katić (Zemlja 1000 otoka).

Moderator skupa bio je mr. sc. Božo Skoko s Fakulteta političkih znanosti, inače zamjenik voditeljice *Sekcije za novinarstvo i odnose s javnošću* HPD-a.

Suorganizatori skupa bili su: Hrvatska udruga za odnose s javnošću i Hrvatski oglasni zbor, a podupiratelji: Five stars Ltd., Millenium promocija i Muzej Mimara.

Dio izlaganja na tom skupu objavljen je u posebnom prilogu Večernjeg lista "Hrvatska – novi europski brand" 5. srpnja 2006. kao poseban dar čitateljima. Zahvaljujući toj medijskoj suradnji ta zanimljiva problematika postala je dostupnija i barem dijelom razumljivija stotinama tisuća hrvatskih čitatelja.

Nakon toga uspješnog skupa posvećenog promociji Hrvatske Sekcija je najavila organiziranje znanstvenog skupa na temu "Definiranja hrvatskog identiteta", u suradnji s Maticom Hrvatskom.

Božo Skoko

Nove knjige

NOVE KNJIGE

Hannah Arendt

O zlu. Predavanje o nekim pitanjima moralne filozofije

Breza, Zagreb, 2006, 131 str.

Knjiga *O zlu* prijevod je predavanja koja je njemačko-američka politička teoretičarka Hannah Arendt održala na *New School for Social Research* u New Yorku 1965. pod naslovom "Neka pitanja moralne filozofije". Problematizacija moralnih pitanja integralni je dio njezina proučavanja političkoga jer razumijevanje totalitarizma, kao glavnoga političkog fenomena dvadesetog stoljeća, ne može biti potpuno bez suočavanja s ulogom "individue u njezinoj singularnosti".

Odredivši "totalno urušavanje moralnih i religijskih kriterija" kao temeljno obilježje suvremenosti, Arendt se okreće Sokratu kao misliocu morala neovisnog o zapovijedima božanskog ili ljudskog autoriteta. Prema Sokratu, osnovni uvjet moralnosti individualnog djelovanja jest mišljenje, shvaćeno kao razgovor čovjeka sa samim sobom. Ta podvojenost aktualizirana u mišljenju jamstvo je da čovjek neće učiniti ono što bi njegov suživot sa samim sobom učinilo nemogućim.

Sprečavajući neprihvatljivo djelovanje, sokratovski moral isključivo je negativne naravi. O tome što nam je činiti Arendt naznake otkriva u kršćanskoj etici utemeljenoj na moći volje i usmjerenoj na činjenje dobra. Pritom se pokazuje da za razmatranje moralnog djelovanja od odlučujuće važnosti nisu Pavlovo i Augustinovo shvaćanje volje kao moći zapovijedanja, nego poimanje volje kao sposobnosti izabiranja. Riječ je o moći suđenja kojoj je posvećena treća Kantova kritika. Reinterpretirajući Kantovu analizu estetičkih sudova kao onih u kojima sudi-

mo bez prethodno danih općih zakona, Arendt pokazuje kako je upravo moć suđenja temelj moralnog djelovanja. Uzimajući u obzir stajališta drugih ljudi u donošenju suda, čovjek nadilazi svoju subjektivnu poziciju i upušta se u prošireno mišljenje, čija je glavna značajka intersubjektivnost. Glavni su putokazi u moralnom rasuđivanju primjeri ljudi koje na taj način odabiremo kao svoje društvo.

Stravični razmjeri zla u suvremenom svijetu proizlaze iz rastuće nespремnosti pojedinca da se u mišljenju suoči sa samim sobom te iz ravnodušnosti u pogledu izbora društva s kojim će čovjek provesti svoj život kao moralna osoba. To je ujedno i uzrok njegove banalnosti: zlo ne proizlazi iz djelovanja ljudi koji zlo žele zbog njega samog, nego iz djelovanja ljudi koji su, odbacivši mišljenje i rasuđivanje, odbili konstituirati se kao moralne osobe. (Luka Ribarević)

...

Brian Barry

Kultura i jednakost. Egalitarna kritika multikulturalizma

Jesenski i Turk, Zagreb, 2006, 463 str.

Brian Barry profesor je političke filozofije na Sveučilištu Columbia te profesor emeritus na *London School of Economics*. Knjiga *Kultura i jednakost. Egalitarna kritika multikulturalizma* prijevod je Barryjeva djela *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, objavljenog 2001. godine (Polity Press, Blackwell Publishers Ltd., Oxford). Djelo je sastavljeno od tri velike cjeline – *Multikulturalizam i jednaki tretman*, *Multikulturalizam i grupe* i *Multikulturalizam, univerzalizam i egalitarizam*, od kojih svaka ima nekoliko potpoglavlja. U prvoj cjelini

Barry daje kritičku analizu tvrdnje “da se javne politike kakve podupiru zagovornici ‘politike različitosti’ mogu opravdati pozivanjem na vrijednost jednakog tretmana” (19). On smatra da javne politike tretiraju ljude jednako jedino onda kada ih tretiraju ovisno o njihovim kulturno određenim vjerovanjima i praksama. Pritom razlikuje pozitivne od negativnih javnih politika, i to na sljedeći način: “dok negativne politike pružaju olakšanje od tereta koji nameće neki zakon, pozitivne politike osiguravaju pojedincima (na temelju njihovog članstva u nekoj kulturno definiranoj skupini) prednosti koje drugima nisu na raspolaganju” (20). U drugoj cjelini autor razmatra teorije grupnih prava te traži odgovore o postojanju javnih interesa u umjetnosti i obrazovanju. U posljednjem poglavlju objašnjava vrijednost kultura, ispituje granice konvencionalizma i univerzalizma te se pita: “Ako je multikulturalizam odgovor, što je bilo pitanje”.

Knjiga je Briana Barrya, kao što sam autor kaže u Predgovoru hrvatskom izdanju, “posvećena razlikovanju između zahtjeva postavljenih u državi u ime” skupina koje se nalaze unutar granica neke države, a međusobno se razlikuju jezično, kulturno i etnički, “koje bi bilo nepravedno ne odobriti i onih koje bi bilo nepravedno odobriti” (IX). Autor kritizira teorije koje su “oličenje opozicije prosvjetiteljstva (...) koja je uzdizala vrijednost grupne pripadnosti nad vrijednosti jedinstvenog građanskog statusa s jednakim pravima za sve” i smatra da već postojeće ideje nediskriminacije i jednakih sloboda mogu biti pravedna formula za nošenje s kulturnim razlikama te da se u njima može naći rješenje onih zahtjeva koji imaju izgleda da budu prihvaćeni kao legitimni sa svih strana. (Ana Pažanin)

Peter Burnham, Karin Gilland,
Wyn Grant, Zig Layton-Henry

Metode istraživanja politike

Biblioteka Politička misao, Zagreb, 2006,
346 str.

Metode istraživanja politike prijevod je prvog izdanja knjige *Research Methods in Politics* iz 2004. godine, koju potpisuje četvero autora iz Velike Britanije i Švedske. Knjiga predstavlja izvrsno propedeutičko štivo koje nastoji obuhvatiti širok raspon metoda istraživanja u politologiji. Nastala je kao izraz nezadovoljstva postojećom literaturom sličnog tipa, koja ne uzima dovoljno u obzir “specifične potrebe ili disciplinarnu perspektivu političke znanosti i međunarodnih odnosa” (1) te konkretne primjere istraživanja iz većeg broja zemalja. Cilj je knjige ispuniti prazninu koja u politologiji postoji u pogledu razmatranja procesa empirijskih istraživanja i, prije svega, studentima omogućiti dobre temelje za snalaženje među različitim kvalitativnim i kvantitativnim metodama. U svom pristupu autori naglašavaju potrebu raznovrsnosti analitičkih strategija, zatim stajalište kako činjenice ne govore same za sebe, nego da je svaka spoznaja uvijek spoznaja s određenog stajališta, te načelo parsimonije u interpretaciji.

Uvodno je poglavlje kratak pregled sadržaja, a središnji dio knjige obuhvaća dvanaest poglavlja. Prvo se prikazuje opći razvoj discipline, dominantne paradigme te problemi na relaciji epistemologije, ontologije i metoda istraživanja. Nakon razmatranja značenja i oblika dizajna istraživanja slijedi podrobnija analiza komparativne metode. Četvrto poglavlje posvećeno je anketi i ispitivanju javnog mnijenja, kao i uz njih vezanoj temi uzorkovanja, što je preduvjet za razmatranje uloge kvantitativnih pokazatelja u politologiji u petom i šestom poglavlju, koja se bave deskriptivnom i inferencijalnom statistikom. Pisana jednostavnim i privlačnim jezikom, ta dva poglavlja izrazito su preporučljiva svima koji imaju zadržku prema statistici i kvantitativnoj metodologiji. Sedmo poglavlje analizira proble-

matiku uporabe arhivske građe koja je sve dostupnija u digitaliziranom obliku preko interneta. Iskorištavanje njegova potencijala tema je osmog poglavlja. Deveto poglavlje bavi se popularnom tehnikom intervjuiranja elita, dok se deseto usmjerava na dva kvalitativna pristupa koja su dosad u politologiji bila podcijenjena. Riječ je o promatranju sa sudjelovanjem i analizi diskurza. Na te teme nadovezuje se poglavlje o etičnosti politoloških istraživanja, a potom slijede kritike konvencionalne politologije kroz prizmu feminističke kritike i mogućnosti kombiniranja kvantitativnih i kvalitativnih pristupa. Knjiga dosljedno gradi poveznice iz poglavlja u poglavlje te u završnici nudi dodatnu literaturu za svako od analiziranih područja. Time ovaj udžbenik u potpunosti ispunjava postavljeni propedeutički cilj i bez sumnje se nameće kao jedan od temeljnih tekstova za buduće nastajanje politologa. (Nebojša Blanuša)

...

Tihomir Cipek, Stjepan Matković

Programski dokumenti hrvatskih političkih stranaka i skupina 1842-1914.

Disput, Zagreb, 2006, 742 str.

Donoseći više od 150 stranačkih programskih spisa iz razdoblja dugog 19. stoljeća, knjiga predstavlja prvu sintetsku studiju povijesti hrvatskih političkih stranaka i skupina u hrvatskoj historiografiji i političkoj znanosti. Prostorno je obuhvatila ne samo hrvatske nacionalne stranke nego i manjinske stranke s prostora današnje Hrvatske (srpske, talijanske, njemačke, židovske) te hrvatska politička udruženja iz zemalja sa snažnijom zastupljenošću hrvatske nacionalne zajednice (BiH, Vojvodina, Gradišće, Sjeverna i Južna Amerika). Smještena uvodnim studijama priređivača u širi kontekst hibridnog, semidemokratskog karaktera habsburškog režima, dotična građa omogućava cjelokupan uvid u kompleksnost tadašnje hrvatske politike, određene prije svega borbom za rješenje hrvatskoga nacionalnog pitanja. A ona se kretala od pi-

tanja utemeljenja hrvatske nacije na počecima stranačkog organiziranja, preko borbe za državnopravni položaj u nagodbenom razdoblju, do širenja stranačkih programa socijalnom agendom na prijelazu stoljeća kao refleksom širih modernizacijskih procesa u monarhiji. Navedena geneza stranačkog razvoja daje i vrlo nijansiran uvid u sukobljene vizije konstrukcije hrvatske države i nacije, kako na međusobnoj relaciji većinskih hrvatskih stranaka, narodnjaka, pravaša i mađarona tako i na relaciji spram "izazivačkih" vizija regionalističkih i manjinskih stranaka, prije svega talijanaških i srpskih. Omogućujući dublje razumijevanje povijesnih procesa na prostoru Hrvatske, knjiga predstavlja važan doprinos sabiranju političke memorije nacije, a u tom je smislu i svojevrsan nastavak dvije godine ranije objavljene Cipek-Vrandečićeve *Hrestomatije liberalnih ideja u Hrvatskoj*. (Stevo Đurašković)

...

Michael Freeden (ur.)

Političke ideologije: novi prikazi

Algoritam, Zagreb, 2006, 303 str.

Michael Freeden, profesor politologije na Sveučilištu Oxford, uredio je knjigu *Političke ideologije*, zbirku vrhunskih eseja o najutjecajnijim ideologijama 20. stoljeća. Freeden je u *Političkim ideologijama* okupio eminentne stručnjake – političke teoretičare i povjesničare – priznate autoritete za pojedina područja. Zanimljivo je istaknuti kako od jedanaest autora čiji su eseji objavljeni u ovoj knjizi samo njih trojica (Gerald Gaus, Paolo Pombeni i Zeev Sternhell) ne dolaze s nekog od sveučilišta unutar Ujedinjenog Kraljevstva.

Uz uvodni i zaključni članak, kojima je autor Michael Freeden, knjiga je podijeljena na 10 poglavlja. U uvodnom dijelu Freeden upozorava na vremenski okvir unutar kojeg se daje prikaz pojedine ideologije, a to je 20. stoljeće, te ukazuje na to kako će autori nastojati dati odgovor na dva pitanja: kakvo je stanje konkretnih ideologija i kakvo je stanje prouča-

vanya ideologija? U prvom poglavlju Gerald F. Gaus pokušava secirati prošlo stoljeće kao stoljeće dominacije liberalizma u kojem je ta politička ideologija nadvladala sve suparničke ideologije, upozoravajući pritom kako je razlog neuspjeha ujedinjenja liberalne ideologije razdor koji je prati još od devetnaestog stoljeća, a ni danas nije uspješno razriješen. Terrell Carver u eseju o (post)marksizmu osobito ističe kako je marksizam nastao i razvio se uglavnom pogrešnom interpretacijom Marxova djela. Engelsovo *uglašavanje* Marxova djela bilo je začetak marksizma. Donald Sassoon, pišući o socijalizmu u dvadesetom stoljeću, naglašava bitnu razliku između dva socijalizma: razvojnog socijalizma, koji se izjednačava s komunizmom, i socijalizma koji se shvaća kao oblik regulacije kapitalizma, punim imenom: socijaldemokracija. Britanski konzervativizam, karakteriziran suptilnošću klasnog društva, poštivanjem tradicije i drugim svojstvima *ancien regime*, piše Robert Eccleshall, uništen je dolaskom tačerijanaca (Nova desnica) na vlast. Talijan Paolo Pombeni, pišući o ideologiji kršćanske demokracije, pokušava odgovoriti na pitanje kako je prevladan jaz između doktrinarne orijentacije Katoličke crkve i ideologije koju su primjenjivali katolički politički pokreti. Zeev Sternhell, predstavljajući fašističku ideologiju, provokativno smješta vremenske začetke fašizma ne u 20. stoljeće, nakon kataklizme Prvog svjetskog rata, nego na kraj 19. stoljeća. Sadržajno, fašizam se zametnuo kao odbacivanje baštine prosvjetiteljstva, racionalizma, univerzalizma i ideje progresa te kao reakcija na njih. Ideologija radikalne desnice, koju je u svom eseju obradio Roger Griffin, može se definirati i razgraničiti na nekoliko kontradiktornih načina, krećući se uglavnom na granici legalnosti. Razvoj radikalne desnice poslije rata, ističe Griffin, tekao je izvan parametara fašizma. Nacionalistička ideologija u 20. stoljeću i mnogi suvremeni nacionalistički pokreti nisu nadrasli moćne mitove i aspiracije poznate iz prijašnjih rasprava koje su se vodile u devetnaestom stoljeću, smatra Andrew Vin-

cent. Dvije posljednje, "marginalizirane", ali potentne političke ideologije jesu feminizam i ideologija zelenih. Diana Coole ističe kako se feminizam kao reakcija na potlačenost žena javlja već s prosvjetiteljstvom, ali se kao masovni pokret formirao uglavnom u devetnaestom stoljeću. Ideologija zelenih, piše James Meadowcroft, izvorni je proizvod dvadesetog stoljeća, sa znatnom perspektivom za novi milenij. (Dario Nikić Čakar)

...

Ivan Grdešić

Osnove analize javnih politika

Biblioteka Politička misao, Zagreb, 2006, 187 str.

Godine 1995, objavom *Političkog odlučivanja* (Alinea, Zagreb), doktorske disertacije Ivana Grdešića, u teorijski korpus hrvatske političke znanosti na sustavan su način uvedene teorijske osnove američke *policy* analize. Otprilike dekadu nakon objave te, u kontekstu hrvatske politologije pionirske knjige, izlazi njoj komplementarna knjiga istog autora, *Osnove analize javnih politika*, priručnik za *policy* praktičare na nešto manje od 190 stranica podijeljenih na 12 poglavlja.

Dok je prva Grdešićeva knjiga prikazala brojne teorije vezane za pojedine faze *policy* procesa, *Osnove analize javnih politika*, također prateći koncepciju faznog modela *policy* procesa, prikazuje različite metode istraživanja i analize koje su nezaobilazne za angažiranog *policy* analitičara. Nakon početnih poglavlja (2-5), koja se bave problematikom opravdanosti i provedivosti *policy* analize, prikazom tehnika analize postojećih podataka, zatim anketom i intervjuom kao glavnim metodama samostalnog istraživanja te osnovama statističke obrade podataka, ostala poglavlja (7-11) prikazuju različite metode analize povezane s pojedinim fazama u kronološkom slijedu *policy* ciklusa: od početnih faza definiranja problema (npr. metode klasifikacijske analize, analogije i analize političkih usmjerenja) i formulacije *policy* rješenja (npr. Delfi-metoda i Laswelov "seminar odlučivanja"),

preko faze samog odlučivanja (npr. metoda odlučivačkog stabla), pa do implementacije (npr. metode dijagrama toka i indeksa) i naposljetku – vrednovanja (npr. *cost-benefit* analiza i metoda žarišnih grupa). Knjiga također sadržava uvodnu raspravu o *policy* analizi, ulozi i etosu *policy* analitičara u društvu (pogl. 1), praktične naputke za grafičko prikazivanje podataka i pisanje izvješća o *policy* analizi (pogl. 6 i 12) te na kraju pojmovnik osnovnih pojmova *policy* analize.

Svrha ove knjige trebala bi biti afirmacija politologije ne samo kao znanstvene discipline nego i kao praktične struke, a politolozima bi trebala ponuditi *lex artis*, metode i vještine *policy* analize koje će im omogućiti da, jezikom Aarona Wildavskog, uspješno i kompetentno “govore istinu moćnicima”. (Krešimir Pečković)

...

Igor Kanižaj

Manjine – između javnosti i stvarnosti

ICEJ, Zagreb, 2006, 142 str.

U metodološki i tematski posve jedinstvenoj knjizi u nas Igor Kanižaj analizira kako su hrvatske dnevne novine izvještavale o nacionalnim manjinama u razdoblju od 2001. do 2005. godine. Autor se kao teorijskom podlogom služi konceptom *framinga* (uokvirivanja ili kontekstualizacije), odnosno postupkom kojim se čitatelju ili gledatelju sugeriraju interpretacijski okviri kroz koje će proce-suirati i razumjeti priču.

Rezultati Kanižajeve analize sadržaja pokazuju da se o nacionalnim manjinama najviše izvještava u političkim rubrikama dnevnih novina, u gradskoj rubrici te u crnoj kronici. Kanižaj navodi kako ne možemo govoriti o sustavnoj marginalizaciji nacionalnih manjina u dnevnom tisku, no isto tako sugerira da ne postoji strategija ili jasna uređivačka politika izvještavanja o njima. Govoreći o konkretnim nacionalnim manjinama, Kanižaj predočava rezultate koji pokazuju da se srpska manjina najčešće prikazuje kao politička, da se Rome najčešće smješta u

kontekst socijalnih tema, dok se Židovi najčešće spominju u kulturnoj rubrici.

Knjiga Igora Kanižaja rijetka je i izuzetno vrijedna medijska analiza koja može poslužiti kao obrazac za sustavnu analizu hrvatskog tiska, bez obzira na to o kojem je području ili temi riječ. (Marijana Grbeša)

...

Evan F. Kohlmann

Al-Qa'idin džihad u Europi, Afganistansko – bosanska mreža

Naklada Ljevak, Zagreb, 2005, 301 str.

Evan F. Kohlman, istaknuti analitičar terorizma, tvrdi kako ključ stvaranja europskih ćelija Al-Qa'ide leži u ratu u Bosni i Hercegovini devedesetih godina. Za vrijeme ratnog meteža koji je trajao u Bosni islamisti pod vodstvom Bin Ladena okupili su se početkom devedesetih na Balkanu kako bi uspostavili infrastrukturu “domaćih” terorista u Europi s ciljem planiranja napada na Sjedinjene Američke Države. Također, autor razotkriva putove širenja tajnih ćelija po Europi te mjesta na kojima su pronašle najčvršće oslonce.

Čitajući Kohlmannov *Al-Qa'idin džihad u Europi*, dobiva se šira slika o tendencijama za vrijeme rata na području bivše Jugoslavije. Općepoznati i već mnogo puta analizirani interesi zapadnih zemalja na ovom prostoru za vrijeme rata na taj su način upotpunjeni razotkrivanjem interesa i utjecaja koji su dolazili s istoka.

Ono što je u svakom slučaju zanimljiv pogled na tadašnji rasplet događaja jest teza do koje se dolazi možda malo grubim popćavanjem; Hrvatska je odigrala značajnu ulogu u borbi protiv terorizma i zaustavila džihad *na* Europu. Kao primjer autor izdvaja intervju Osama bin Ladena iz 1993. godine u kojem se požalio da situacija na Balkanu “ne pruža iste mogućnosti kao Afganistan. Mali broj mudžahedina otišao je boriti se u Bosnu i Hercegovinu, ali Hrvati ne puštaju mudžahedine kroz Hrvatsku, za razliku od Paki-

stanaca u slučaju Afganistana”. Pritom je izjavio kako je imao isti plan za Bosnu kao i za Afganistan. Strateški, Bosna im je bila logičan izbor; istovremeno *blizu* i Bliskom istoku i samom centru Europe.

Evan F. Kohlmann savjetnik je američkog Ministarstva pravosuđa i FBI-a za područje međunarodnog terorizma. Više od deset godina pokušavao je pronaći i analizirati Al-Qa’idu i ostale terorističke grupe. U svrhu svog istraživanja mnogo je putovao ne bi li intervjuirao glasnogovornika Al-Qa’ide i sakupio je golemu količinu terorističkih proglašenja, komunikacija i medijskih istupa. Analizirajući sakupljeno, savjetovao je mnoge institucije i predavao na mnogim sveučilištima u SAD-u. (Marta Zorko)

...

Michael Kunczik

Odnosi s javnošću – koncepti i teorije

Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006, 279 str.

Knjiga *Odnosi s javnošću – koncepti i teorije* njemačkog profesora i stručnjaka za medije i odnose s javnošću Michaela Kunczika prijevod je četvrtog izdanja tog djela objavljenog 2002. na njemačkom jeziku.

Riječ je o prvoj knjizi dostupnoj na hrvatskom jeziku koja se bavi teorijskim okvirima tog sve popularnijeg i sve utjecajnijeg zanimanja. Autor se u devet poglavlja bavi teorijom, ali i praksom odnosa s javnošću. Definiirajući ih kao primijenjenu komunikologiju, ukazuje na sve aspekte razvoja teorije, ali i na nedostatke na tom putu. Analizira “klasične” teorije odnosa s javnošću te komentira utjecaje pionira i pokretača razvoja te struke poput Bernaysa, Leeja, Oeckla, Domizlaffa, Gruniga i Hunta. Pritom odnose s javnošću sagledava prilično kritički, ukazujući na njihove učinke, koji ponekad mogu biti na granici etičnosti. Polemizira s američkim autorima, koji desetljećima iznose dokaze o tome kako su odnosi s javnošću “američki produkt”, nižući argumente kako je to zanimanje nastalo u

Njemačkoj daleko prije njihove pojave u Novom svijetu. Cijelo šesto poglavlje posvetio je odnosima s javnošću, kao simetričnom dijalogu, naglašavajući važnost uzajamne razmjene informacija i stvaranja međusobnog povjerenja nauštrb jednosmjernog komuniciranja, s ciljem utjecanja na promjenu mišljenja. U sedmom poglavlju bavi se svim aspektima korporativnog komuniciranja, koje je najviše zastupljen aspekt u djelovanju te struke. Posebnu pozornost posvećuje odnosu i međuutjecaju novinarstva i odnosa s javnošću, koji je često bezrazložno tabuiziran.

Naviknuti uglavnom na općeprisutna američka izdanja o odnosima s javnošću, koja prate moderne dosege struke, ali često daju usko specijalizirane poglede na pojedina područja odnosa s javnošću, ova je knjiga prilično cjelovit pregled stanja, mnogo bliži europskim iskustvima i trenutačnim potrebama. Zapravo, to je pregled koji je pristupačan i vrsnim profesionalcima i početnicima u odnosima s javnošću, koji mogu stvoriti jasnu predodžbu o svim aspektima odnosa s javnošću, ali i dobiti praktične upute za planiranje prvih koraka u ostvarenju PR projekata. (Božo Skoko)

...

Michael Kunczik, Astrid Zipfel

Uvod u znanost o medijima i komunikologiju

Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2006, 325 str.

Knjiga Michaela Kunczika i Astrid Zipfel ambiciozan je pokušaj sintetiziranja najvažnijih teorija, modela te istraživačkih tema i rasprava s područja komunikologije, masovnih medija i novinarstva.

Autori u uvodnom dijelu definiraju komunikaciju te nastavljaju obrazlagati temeljne pojmove, prvo na razini interpersonalne, a onda i masovne komunikacije. U drugom se dijelu bave društvenom ulogom masovnih medija, dok u trećem i četvrtom dijelu raspravljaju o problemima

ma novinarstva kao profesije, društvenoj ulozi novinara te na kraju o konceptima *framinga* (uokvirivanja) i *biasa* (pristranosti). Oba koncepta svojstvena su velikom dijelu suvremene literature koja proučava način na koji mediji, a pogotovo televizijske vijesti, utječu na stvaranje i razumijevanje slike svijeta. Peti dio posvećen je najtežem i najintrigantnijem pitanju u teoriji masovnih medija: analizi medijskih učinaka. Kunczik i Zipfel navode cijeli niz teorija medijskih učinaka, od onih ranih, poput teorije koristi i nagrada, do novije i danas izrazito popularne teorije *agenda settinga* (nametanja dnevnog reda). Pretposljednje poglavlje obrađuje problem globalizacije, i to kroz prizmu globalizacije medija s jedne i medija kao nositelja globalizacije s druge strane. Na samom kraju autori se bave ratnim izvještavanjem te specifičnom, propagandnom ulogom medija u ratu.

Zbog širine fokusa knjiga Kunczika i Zipfel gotovo da može poslužiti kao katalog temeljnih pojmova i tema svima onima koji izučavaju medije ili novinarstvo ili se na bilo koji način bave njima. (Marijana Grbeša)

...

Dragutin Lalović

**Mogućnosti političkoga.
Preko građanina ka čovjeku**

Disput, Zagreb, 2006, 284 str.

Knjiga *Mogućnosti političkoga* kritička je rekonstrukcija općenite volje, središnjeg pojma Rousseauove političke teorije. Analizu Rousseauova poimanja općenite volje Lalović smješta u kontekst postupne transformacije općenite volje od teologijske ideje do operativnog pojma političke teorije. Takvim pristupom, u samorazumijevanju označenom kao genealogija političkih pojmova, Lalovićeva je monografija obogaćena istraživanjem teologijskog podrijetla općenite volje u Malebrancheovu metafizičkom sustavu, analizom Bayleove posredničke uloge u konstituciji novoga pojmovnog polja pravno-političke analize, minucioznom rekonstrukcijom Montesquieuove teorije države i kritičkim

vrednovanjem Diderotova prirodno-pravnog poimanja općenite volje kao etičke kategorije. Uvodeći razliku između Rousseauove rane i zrele političke teorije, autor uvjerljivo pokazuje kako je sam Rousseau tek postupno uspio prevladati ograničenja koja je konstituciji autonomne sfere političkoga nametalo njezino utemeljenje na općenitoj volji kao pojmu nastalom radikalnom sekularizacijom teologijske ideje općenite volje Boga. Ako je Rousseauova teorija države teorija legitimnosti političke vlasti u demokratskoj državi, tada općenita volja, njezin središnji pojam, ne može figurirati kao regulativna etička norma. Lalović se stoga usredotočuje na procesualnu logiku razlikovanja i istovremenog izjednačavanja općenite volje (*volonté générale*) naroda i volje svih (*volonté de tous*) građana. Riječ je o istovremenom procesu poopćavanja i individualizacije pojedinačne volje kojim se čovjek samokonstituira u građanina, člana suverenog naroda, čija je istinska individualna volja općenita volja, iskaziva jedino u zakonodavnom postupku kroz glasanje svih građana o prijedlogu zakona. Emancipacijski potencijal političkoga autor otkriva na vrhuncu političkog procesa: općenitost ostvarena u političkome nužna je pretpostavka konstitucije čovjeka kao autonomne moralne individue, subjekta opće volje (*volonté universelle*) kao moralne volje za pravednim ponašanjem među ljudima. (Luka Ribarević)

...

Paul Lendvai

**Na crnim listama: doživljaji
jednog Srednjoeuroljanina**

Golden marketing – Tehnička knjiga,
Zagreb, 2006, 380 str.

“Vrlo me raduje što prvi put jedna moja knjiga izlazi na hrvatskom jeziku. Bio sam i jesam obožavatelj i prijatelj toliko iskušavanoga hrvatskog naroda.” Riječi su to Paula Lendvaja, austrijskog pisca i novinara, iz uvoda za hrvatsko izdanje njegove knjige *Na crnim listama*. Premda se autor, prema vlastitim riječima, Hrvatskom bavio tijekom cijele svoje karijere,

tek je 2006. prvi put objavljeno jedno njegovo djelo na hrvatskom jeziku. Lendvai i Hrvatsku ne povezuju samo srednjoeuropski milje i profesionalni interes, nego i slične povijesne i političke stranutice njegove domovine i Hrvatske u 20. stoljeću. Lendvai je naime podrijetlom mađarski Židov koji se u mladosti našao na udaru totalitarističkih režima u svojoj domovini. Godine 1944. uhitili su ga nacisti, a nakon Drugog svjetskog rata postao je žrtva staljinizma. Nakon sloma Mađarske revolucije 1956. izbjegao je u Austriju gdje se etablirao kao vrstan poznavatelj i komentator prilika u državama iza tadašnje željezne zavjese. No ni u zapadnoj demokraciji nije ostao pošteđen osporavanja. Tako su, primjerice, napadani njegovi stavovi o položaju naroda u bivšoj Jugoslaviji te, među posljednjima, negativno mišljenje o sankcijama Europske unije uvedenima zbog formiranja koalicijske vlade Narodne stranke i Slobodarske stranke u Austriji nakon izbora 1999. Dolazak na sve te crne i nešto manje mračne liste tijekom desetljeća potaknule su Lendvaja da napiše autobiografsku knjigu o vlastitim suprotstavljanjima negiranju čovjekova prava u najširem rasponu: od podrijetla do politike. Knjiga se sastoji od tri dijela, *Usponi i padovi jedne mladosti*, *Svjedok vremena Hladnog rata* i *Jedna se epoha bliži kraju*, u kojima autor kronološki raščlanjuje prijelomna zbivanja u Srednjoj i Istočnoj Europi kroz prizmu vlastitih iskustva. (Boško Picula)

...

Seymour Martin Lipset & Jason M. Lakin
Stoljeće demokracije

Politička kultura, Zagreb, 2006, 331 str.

Seymour Martin Lipset rodio se 1922. godine u New Yorku kao dijete rusko-židovskih imigranata koji su početkom 20. stoljeća došli u SAD. Živio je u etnički miješanoj sredini Bronxa, pa su, kao što Slaven Ravlić ističe u Pogovoru ovoj knjizi, "političke rasprave postale dio njegove svakodnevice" (321). Godine 2001. doživio je jak moždani udar, pa zbog narušenog zdravlja nekoliko rukopisa nije uspio

sam završiti. Knjigu koja je pred nama, *Stoljeće demokracije*, dovršio je 2004. njegov student i suradnik Jason Lakin. Ova knjiga objedinjuje Lipsetove "temeljne teorijske i istraživačke spoznaje o demokraciji" (325). Temelji se na tri predavanja što ih je S. M. Lipset održao na Sveučilištu Oklahoma 1996. godine kao gostujućem predavaču.

Knjiga *Stoljeće demokracije* sastavljena je od tri dijela. U prvom dijelu – *Demokracije* – Lipset i Lakin postavljaju definiciju demokracije, istražuju sustave izvršne vlasti, stranke i građansko društvo. U drugom dijelu – *Stvaranje (i očuvanje) demokracije* – identificiraju se socioekonomska i kulturalna izvorišta demokracije i demokratske stabilnosti. Treći dio – *Hemisferna podjela: Sjedinjene Američke Države i Latinska Amerika* – pokušaj je odgovora na pitanje zašto je SAD bio uspješniji u uspostavi i održavanju demokracije od Latinske Amerike. Tako su autori postavili temelje tumačenju koje se "oslanja na povijesno-strukturne čimbenike, uključujući i evoluirajuću kulturnu matricu" (313). (Ana Pažanin)

...

Anđelko Milardović

Političke stranke u doba tranzicije i globalizacije

Centar za politološka istraživanja,
Zagreb – Dubrovnik, 2006, 368 str.

Knjiga Anđelka Milardovića, sveučilišnog profesora i direktora Centra za politološka istraživanja, sastoji se od pet dijelova u kojima analizira političke stranke i stranačke sustave u procesu demokratske tranzicije i globalizacije. Autor ističe da se ova knjiga temelji na dvjema paradigma: onoj projekta političke moderne u kojoj su političke stranke "vezane uz okvir nacionalno-državne demokratske teritorijalnosti" i onoj "druge političke moderne, tj. transnacionalne državne teritorijalnosti i globalne demokracije". U prvom dijelu autor piše o strukturi i organizaciji političkih stranaka, o stranačkim sustavima te o tipologiji stranaka i njihovoj ulozi u političkom životu. Taj uvodni dio o sociolo-

giji i politologiji stranaka vodi prema drugome, u kojemu se Milardović bavi odnosom političkih stranaka i političkih poređaka: autoritarnih, totalitarnih, posttotalitarnih, sultanizma i demokracije. Treći dio knjige odnosi se na demokratsku tranziciju te na ulogu stranaka u njoj. Tu se nalazi i "Okvir za razumijevanje tranzitologije" te kratko razmatranje o lustraciji kroz koju se prelama odnos etike i politike. O modelima i iskustvima tranzicije Milardović piše u četvrtom dijelu knjige, analizirajući tranzicije u različitim regijama svijeta: Latinskoj Americi te Južnoj, Srednjoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Europi. Poseban naglasak u tom poglavlju stavlja na proces tranzicije u Hrvatskoj u razdoblju od 1989. do 2005. godine. Posljednje, peto poglavlje odnosi se na političke stranke i globalizaciju. (Davor Boban)

...

Guillermo O'Donnell, P. C. Schmitter
**Tranzicije iz autoritarne vladavine.
Privremeni zaključci o neizvjesnim
demokracijama**

Centar za politološka istraživanja,
Zagreb, 2006, 153 str.

Knjiga *Tranzicije iz autoritarne vladavine* (1986) dvojice vodećih svjetskih politologa – tranzitologa Guillerma O'Donnella i Philippea C. Schmittera komparativna je studija kojom se nastoje izgraditi temeljne teorijske postavke jednog od najvažnijih pojmova društvenih znanosti druge polovice 20. stoljeća – tranzicije. Ovo djelo rezultat je projekta "*Tranzicije iz autoritarne vladavine: Izgledi za demokraciju u Latinskoj Americi i Južnoj Europi*", što ga je između 1979. i 1981. godine provodio Latinskoamerički program Centra "Woodrow Wilson" iz Washingtona. Program je okupio (u ono vrijeme) vodeće svjetske istraživače tranzicijskih procesa u Južnoj Europi i Latinskoj Americi, čiji su radovi objavljeni u četiri sveska, a rad O'Donnella i Schmittera četvrti je svezak te cjeline.

Autori na početku određuju tranziciju kao "vremenski razmak između jednog političkog režima i nekog drugog".

Tranzicija je zapravo proces koji započinje raspadom nekoga autoritarnog režima s jedne strane, a završava trima mogućim ishodima s druge strane: uspostavljanjem demokratskog režima, vraćanjem nekog oblika autoritarne vlasti ili pojavljivanjem revolucionarnih tendencija. Jasno je kako autore zanima isključivo onaj tranzicijski proces koji za rezultat ima prvu od tri navedene mogućnosti, dakle uspostavu nekog oblika demokratske vladavine. Identificirali su međutim i one političke sustave (posebice u Latinskoj Americi) u kojima tranzicija nije završila demokracijom, nego pervertiranim autoritarnim vladavinama. Tranzicija se odvija kroz procese liberalizacije i demokratizacije. Početak tranzicije označava promjena pravila koju provode autoritarni vladari radi pružanja jamstava za prava pojedinaca i skupina i taj proces redefiniranja i proširenja prava autori označavaju pojmom liberalizacije. Demokratizacija, koja vremenski slijedi poslije liberalizacije, podrazumijeva uvođenje političke participacije – opće pravo glasa, tajno glasovanje, stranačko natjecanje, regularni izbori, sloboda udruživanja, pravo pristupa informacijama te izvršna odgovornost. Faza konsolidacije nije u istraživačkom središtu O'Donnella i Schmittera s obzirom na to da njihova analiza prestaje s trenutkom uspostavljanja novog režima.

Autori u sedam kratkih cjelina sažeto analiziraju proces tranzicije od faze potkopavanja "staroga" autoritarnog režima, odnosa između glavnih igrača (mekolinijaša, tvrdolinijaša i oporbe), preko buđenja civilnog društva, narodnog ushićenja i sporazumijevanja između glavnih političkih aktera, do faze raspisivanja i provođenja poštenih izbora.

Valja napomenuti kako za pojam tranzicije u hrvatskoj politologiji više nema relevantnog znanstveno-istraživačkog interesa niti je on aktualan, što znači da je izdavač CPI napravio vremensku pogrešku prevodeći ovu knjigu na hrvatski jezik tek 2006. godine. Parafrazirajući Helmutha Plessnera, riječ je o zakašnjelom, a ne pravodobnom prijevodu. (Dario Nikić Čakar)

Elinor Ostrom

**Upravljanje zajedničkim dobrima:
evolucija institucija za kolektivno
djelovanje**

Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2006,
prevele Marijana Grbeša i Anamarija
Musa, 304 str.

Knjiga *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje* najznačajnije je djelo američke politologinje Elinor Ostrom. Autorica se u svim pregledima političke znanosti ističe kao jedna od najznačajnijih politologinja današnjice. Sudirektorica je istraživačkog centra *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* na Sveučilištu u Indijani, jedne od najznačajnijih znanstvenih institucija u istraživanju teorije javnog izbora i institucionalne analize u svijetu. Objavila je 30-ak knjiga te dvjestotinjak članaka i poglavlja u zbornicima. No ovo njezino djelo, objavljeno 1990, jedno je od najcitatiranih u političkoj znanosti uopće i već se smatra klasikom.

U knjizi se razmatraju problemi vezani uz upravljanje zajedničkim dobrima (prirodnim resursima poput zaliha riba, šuma ili pitke vode), koja s javnim dobrima dijele karakteristiku nemogućnosti isključenja neplatiša, a s privatnim značajku iscrpivosti, odnosno konkurentnosti u potrošnji, pa zahtijevaju uspostavljanje nekog oblika kolektivnog djelovanja i specifičnih institucionalnih aranžmana koji će ublažiti pretjeranu eksploataciju ili njihovo neučinkovito korištenje. Ostrom pokazuje kako i država i tržište mogu biti neučinkoviti mehanizmi pribavljanja zajedničkih dobara. S jedne strane, tri utjecajna teorijska modela – logika kolektivnog djelovanja, tragedija zajedničkih dobara i Igra zatvorenikove dileme – neadekvatna su za objašnjenje svih problema vezanih uz zajednička dobra. S druge strane, *policy* preporuke koje slijede iz navedenih modela, poput centralizacije ili privatizacije, ne daju zadovoljavajuća rješenja za ostvarenje cilja dugoročne raspoloživosti i produktivnog korištenja resursa zajedničkih zaliha.

Autorica mnogo boljim mehanizmom alokacije zajedničkih dobara smatra oblik kolektivnog djelovanja što ga pokreću sami akteri zainteresirani za zajedničko dobro – samoorganizirajuće i samoupravljujuće institucije kroz koje je moguće riješiti sva tri problema vezana uz upravljanje zajedničkim dobrima: pitanja nove institucionalne ponude, vjerodostojnog preuzimanja obveza te nadzora. Ostrom razlikuje tri razine izbora koji odgovaraju navedenim problemima, odnosno tri razine analize takvih institucionalnih aranžmana: konstitucionalni, kolektivni i operativni izbor te pripadajuća im pravila, koja su međuvisna. U takvoj analizi institucije su skupovi radnih pravila koja određuju tko je ovlašten donositi odluke na određenoj razini i uvijek ih (djelomično) nadziru i provode oni koji su izravno uključeni u prisvajanje resursa, odnosno sami akteri. Bitno je istaknuti da se ne radi samo o teorijskoj mogućnosti, nego o djelotvornoj praksi u različitim dijelovima svijeta, što autorica pokazuje iscrpnim pregledom bogatoga empirijskog materijala.

Elinor Ostrom svoja je istraživanja smjestila unutar teorije javnog izbora, koristeći formalnu političku analizu (posebice teoriju igara), no svoj je pristup značajno proširila detaljnom analizom institucija unutar kojih se odvija kolektivno djelovanje i time stvorila originalan metodologijski pristup za razumijevanje politika koje se primjenjuju prema zajedničkim dobrima te menadžment prirodnim resursima. Autorica svojim pristupom institucionalnoga racionalnog izbora, koji dobiva formu okvira jer može biti podudaran s nizom modela, pokazuje i kako treba napustiti traganje za jednim općim modelom analize unutar racionalnog izbora stoga što kontekstualnost i institucionalni aranžmani čine ključ za razumijevanje složenih situacija raspolaganja resursima, pa lokalni običaji i znanje mogu biti rješenje dilema kolektivnog djelovanja. (Ana Petek)

Inge Perko Šeparović

Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave

Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, 190 str.

Zanimljivo je da se u hrvatskoj stručnoj literaturi može naći vrlo malo štiva o području koje utječe na kvalitetu života svih građana – javnoj upravi i upravljanju. *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave* knjiga je koja zaslužuje pozornost svih onih kojima javna uprava i menadžment u javnom sektoru ulaze u polje interesa te onih koji se upravom ne bave, ali se s njome svakodnevno susreću. Knjiga, tiskana 2006. u izdanju Golden marketinga – Tehničke knjige, s uspjehom donosi povijesni pregled i kritički osvrt na razvoj menadžerijalizma u javnoj sferi. Sastoji se od dvije veće cjeline kojima prethodi kratak uvod te pojmovno određenje javnog menadžmenta i javne uprave. Prva cjelina prati povijesni put menadžerskog pristupa javnoj upravi, s naglaskom na njegovim počecima i razvoju u SAD-u. Druga i obujmom veća cjelina prati pojavu poznatu pod nazivom “novi javni menadžment”, koja se javlja posljednjih 25 godina, a sastoji se od nekoliko različitih modela reforme javne uprave, od kojih su možda najpoznatiji britanski i švedski model. U knjizi se također obrađuju i kritički promišljaju teme poput dobrog upravljanja (*good governance*), strateškog planiranja, javno-privatnog partnerstva i sl., a koje su među gorućim političkim temama u Hrvatskoj i u svijetu.

Prvenstveno zamišljeno kao udžbenik za studente Fakulteta političkih znanosti, ovo izdanje ima mnogo veću važnost jer upozorava na potencijalne zamke u koje javna uprava može upasti u globaliziranom svijetu, no također ukazuje na moguća rješenja proizašla iz iskustava drugih, kako zapadnih tako i zemalja u tranziciji. (Ivona Mendeš)

Bogdan Radica

Agonija Europe: razgovori i susreti

Disput, Zagreb, 2006, 424 str.

Knjiga *Agonija Europe* predstavlja važan prilog aktualizaciji u hrvatskoj historiografiji nepravedno zaboravljenog Bogdana Radice (1904-1993), inače jednog od najvažnijih hrvatskih intelektualaca 20. stoljeća. Radičin nadasve uzbudljiv životopis predstavlja egzemplar sudbine slobodoumne individue u “stoljeću totalitarizma”, koji ga je i s hrvatske i sa srpske strane u lijevom i desnom obliku nemilo šibao tokom cijelog života. O Radičinoj bezrezervnoj predanosti liberalno-demokratskoj političkoj misli svjedoči i ova knjiga, zbirka njegovih međuratnih razgovora s tadašnjim vodećim europskim intelektualcima, poput Guglielma Ferrera, Benedetta Crocea, Charlesa Maurrasa, Julienu Bende, Josea Ortege y Gasset. Sadržajno kompletirana za Radičine međuratne novinarske službe u nizu europskih zemalja, prvi put objavljena u Beogradu 1940. u ekaviziranom i ćirilicnom izdanju, knjiga intelektualno uzbudljivo donosi svjedočanstva spomenutih i mnogih drugih europskih intelektualaca o aktualnom duhovnom trenutku Europe i ugroženosti njezine slobodarske tradicije zbog nadiranja desnih i lijevih totalitarizama. Kao takva *Agonija Europe* ne predstavlja samo cjelovit izraz aktualnog trenutka europske intelektualne misli, nego i njezino refleksivno promišljanje od strane autora, što je iznimno rijetka pojava među intelektualcima s europske periferije, koji, kako je Radica rekao Ortega y Gasset, donose izvana neprodubljenu i neprožvakanu misao da bi se njome površno i nekritički oduševili. (Stevo Đurašković)

...

Jeremy Rifkin

Europski san: kako europska vizija budućnosti polako zasjenjuje američki san

Školska knjiga, Zagreb, 2006, 486 str.

Teza da *američki san*, koji je jednom preobrazio svijet, postaje dio povijesti

te da novonastali *europski san* nudi prikladniju viziju budućnosti globaliziranom svijetu u 21. stoljeću okosnica je pete knjige Jeremyja Rifkina prevedene na hrvatski jezik. Jeremy Rifkin, američki publicist, kolumnist i društveni kritičar, osnivač i predsjednik zaklade *The Foundation on Economic Trends* koja se bavi utjecajem novih tehnologija na gospodarstvo, okoliš, društvo i kulturu, predavač na Fakultetu Wharton Sveučilišta u Pennsylvaniji te svojedobno savjetnik Romana Prodijsa, svojim je aktivizmom i svestranošću zaslužio da ga *The National Journal* uvrsti među 150 intelektualaca koji imaju najviše utjecaja na kreiranje američke politike.

Razlike između *europskog* i *američkog sna*, koji su po mnogo čemu zrcalne slike, sam autor sažima kroz sljedeće elemente: naglašavanje važnosti odnosa unutar zajednice nasuprot autonomiji pojedinca, kulturne raznolikosti nasuprot asimilaciji, kvalitete življenja nasuprot akumulaciji bogatstva, održivog razvoja nasuprot neograničenome materijalnom rastu, posvećenosti samome sebi nasuprot mukotrpnom radu, univerzalnih ljudskih prava i prava na zdrav okoliš nasuprot imovinskim pravima te globalne suradnje nasuprot jednostranoj demonstraciji sile. Rifkin tvrdi da je *europski san*, kao prvi nadnacionalni san globalne ere, usprkos mnogim problemima s kojima se Europa danas susreće po zacrtanim vizijama u boljem položaju da povede sljedeći korak čovječanstva u svijetu sve većih raznolikosti, rizika i međuovisnosti. Iako tek treba vidjeti hoće li se to dogoditi te iako autor piše u nadi da će se postići sinteza u kojoj će se udružiti ono najbolje iz oba sna, ističe kako je siguran da je "...novorođeni *europski san* utjelovljenje najplemenitije ljudske težnje prema boljoj sutrašnjici..." te da "...nova generacija Europljana zastupa u tome snu nade cijeloga svijeta" (str. 16).

Knjiga je pisana pitkim stilom, bogata je povijesnim detaljima, citatima mnogih poznatih ličnosti i statističkim zanimljivostima, posebice o ekonomskim poka-

zateljima te javnom mnijenju i stavovima građana. (Ana Petek)

...

Božo Skoko

Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću

Millenium promocija d.o.o., Zagreb, 2006, 335 str.

Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću zbirka je eseja koja nudi odgovore na pitanja o sveprisutnom, ali često nejasno određenom području *odnosa s javnošću*. U 35 eseja, mahom objavljenih u Poslovnom magazinu, Božo Skoko skicira hrvatsku praksu odnosa s javnošću, pokušavajući pritom objasniti njezina teorijska uporišta, modele i svrhu.

U prvom dijelu knjige Skoko određuje pojam odnosa s javnošću i njegove temeljne kategorije te nabraja sadržaje i probleme područja. U drugom dijelu, pod naslovom *Kako funkcioniraju odnosi s javnošću?*, bavi se strategijama, objašnjava kako strukturirati odnose za odnose s javnošću, razgraničava oglašavanje od odnosa s javnošću te u kratkim crtama iznosi razlike između odnosa s javnošću u poslovnom sektoru, politici, neprofitnim organizacijama te odnosa s javnošću na razini pojedinca. U trećem dijelu, kojim završava seriju eseja, u potpunosti se usredotočuje na praktične vještine odnosa s javnošću. Posljednje stranice knjige Skoko je prepustio nekolicini hrvatskih stručnjaka za odnose s javnošću koji su, svaki iz svog kuta, pokušali objasniti čime se zapravo bave.

Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću informativno je štivo koje uspijeva protrčati kroz velik broj tema koje se ubrajaju u atraktivno, ali, kako i sama knjiga sugerira, teorijski još uvijek nedovoljno sistematizirano područje. (Marijana Grbeša)

Georges-Henri Soutou

Nesiguran savez: francusko-njemački političko-strateški odnosi od 1954. do 1996.

Fakultet političkih znanosti,
Zagreb, 2006, 345 str.

Georges-Henri Soutou u knjizi *Nesiguran savez: francusko-njemački političko-strateški odnosi od 1954. do 1996.* donosi temeljan pregled odnosa između dvije europske sile, rivala, suparnika i prijatelja – Francuske i Njemačke. U dvanaest poglavlja, podijeljenih prema vremenskim razdobljima i karakteristikama koje ih obilježavaju, autor daje aktualan, detaljan i intrigantan uvid u same odnose, ali i okolnosti koje su ih okruživale, te u skrivene namjere i planove koji su stajali iza nekih odluka i ugovora. Epilog sadrži osvrt na sva kontroverzna i još danas otvorena pitanja, kao što su nuklearno pitanje, utjecaj američke opcije, NATO i problem europskoga obrambenog identiteta, vojni i politički odnosi. Kako sam autor navodi, “ovo je priča o jednom neuspjehu”, te zaključuje da strateške zajednice “nema, i unatoč planovima Francuza i u nekim trenucima interesa Nijemaca, nije ni bilo”, pa se izraz francusko-njemački par čini “pretjeranim”. Te dvije zemlje koje su u prošlosti krvavo ratovala, mirile se, natjecale, danas su predvodnice europskog ujedinjenja na ekonomskom, ali i na vojnom planu. Upravo je to ključno kontroverzno pitanje za Soutoua, koji se pita je li moguće da nakon burne, ne tako davne prošlosti te dvije zemlje stvore istinsku stratešku zajednicu; i na čemu će ona počivati kada su svi francuski planovi nakon 1956. godine vodili k samo jednom cilju, a to je bilo postizanje čelne pozicije u Zapadnoj Europi, čak i po cijenu tajnog sabotiranja pregovora o procesu ujedinjenja Njemačke.

Ovo djelo omogućava izvrstan uvid u bilateralne odnose dviju zemalja i događaje od sredine pedesetih godina proteklog stoljeća, kada je zapravo započeo proces francusko-njemačkog približavanja (autor navodi 1954. godinu i konferenciju u Parizu, kojoj je prethodilo pro-

padanje ideje Europske obrambene zajednice, a nakon koje je započelo ponovno naoružavanje Njemačke i bilateralni odnosi Francuske i Njemačke bez posrednika), sve do sredine devedesetih godina (kada je započela nova era u međunarodnim odnosima). Knjiga se preporučuje svim studentima sigurnosnih studija i međunarodnih odnosa, koji se bave pitanjima odnosa na europskom kontinentu nakon Drugoga svjetskog rata. (Marta Zorko)

...

Leo Strauss, Joseph Cropsey (ur.)

Povijest političke filozofije

Golden marketing – Tehnička knjiga,
Zagreb, 2006, 637 str.

Knjiga *Povijest političke filozofije* zbornik je monografskih tekstova o najistaknutijim misliocima iz tradicije političke filozofije, koji sami urednici karakteriziraju kao udžbenik namijenjen prvenstveno studentima političke znanosti. Svi tekstovi u osnovi imaju isti metodički i argumentacijski pristup, koji podrazumijeva rekonstrukciju izvornog učenja svakog autora te nastojanje da se ono razumije kao pokušaj odgovora na nepromjenjive fundamentalne alternative političkog života koji, istovremeno, upućuje na imanentne granice političkog i nemogućnost bilo kakva konačnog i sveobuhvatnog rješenja političkog problema. Za takvu, teorijsko-hermeneutičku orijentaciju udžbenika ponajprije je zaslužan njegov glavni urednik, njemačko-američki politički filozof Leo Strauss, čiju su jedinstvenu kritičko-analitičku metodu interpretacije tekstova velikih mislioca, u glavnim crtama, preuzeli autori priloga udžbenika. Različita učenja predstavljena su kao izraz transepohalnog filozofsko-političkog problema, koji se sastoji od radikalne napetosti između potrage za znanjem o političkim stvarima, kao ciljem političke filozofije, i mišljenja na kojima svako društvo počiva, kao njezine polazne točke i pretpostavke. Stoga je ovaj udžbenik i svojevrsan *plaidoyer* za političku filozofiju – pretpostavljajući

da ona stoji ili pada ovisno o mogućnosti formulacije nepromjenjivih političkih pitanja, a ne davanja konačnih odgovora na njih – ali i podsjetnik današnjoj političkoj znanosti na njezin izvorni identitet s političkom filozofijom. Nova politička znanost naime konstituirana je po uzoru na moderne prirodne znanosti, kao neka vrsta “prirodne znanosti o političkom”, koja vlastitu povijest isključuje iz svog razmatranja, držeći ju staretinarnicom nekorišnih i pogrešnih zabluda. Obnova povijesti političke filozofije kao integralnog i uvijek aktualnog dijela političke znanosti, koji je neizostavan za razumijevanje njezina fundamentalnog predmeta, trebala bi, prema intenciji urednika, biti i obnova izvornog smisla političke znanosti. (Domagoj Vujeva)

...

Srđan Vrcan

Nacija – nacionalizam – moderna država. Između etnonacionalizma, liberalnog i kulturnog nacionalizma ili građanske nacije i postnacionalnih konstelacija

Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, 238 str.

Knjiga profesora emeritusa splitskog Pravnog fakulteta Srđana Vrcana o naciji, nacionalizmu i modernoj državi sa-

stavljena je od tri opširne studije. Nijedna od njih, kao što sam autor ističe u uvodnim napomenama, nije pisana da bi se izravno, samostalno objavila, nego su nastale u sklopu Vrcanova sudjelovanja na tri međunarodna znanstvena projekta u posljednjih desetak godina. Tako je prvi dio, *Nacija i nacionalizam*, nastao u sklopu projekta o kulturnom identitetu Europe, drugi dio, *O politici identiteta: prilog prepoznavanju upitnoga konteksta*, u sklopu projekta posvećenog komparativnom istraživanju društvenih i političkih procesa u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj, a treći dio, *Suvremeni prijepori o civilnom društvu*, u sklopu projekta koji je bio posvećen istraživanju civilnoga društva.

U svojoj analizi spomenutih problema autor se oslanja na teorijske stavove Gellnera, Giddensa i Reiterera, poglavito u razmatranjima nacije i nacionalizma, ali ne ostaje na jednostavnom iznošenju tih stavova, nego se upušta i u polemiku s njima te daje pokušaj “svojevrsnog kombiniranja tih stavova” (23). Vrijednost ove knjige nije samo u njezinu znanstvenom, nego, iako se to na prvi pogled ne vidi, i u udžbeničkom karakteru jer su na suvremen način objašnjene tri značajne sociološke i politološke teme, pa je stoga preporučujem i znanstvenoj i široj javnosti. (Ana Pažanin)

UPUTE SURADNICIMA

(vrijede od izdanja za 2006. godinu)

Anali Hrvatskog politološkog društva časopis je koji prvenstveno objavljuje radove iz znanstvenog polja politologije. Osim toga u časopisu se objavljuju radovi iz komunikacijskih znanosti (komunikacijska teorija, masovni mediji i odnosi s javnošću) te drugih polja društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, ekonomije, prava, povijesti i filozofije. Časopis izlazi jedanput godišnje, u pravilu do kraja prvog polugodišta godine koja slijedi godinu na koju se odnosi izdanje.

Časopis objavljuje recenzirane rukopise.

Rad se predaje uredništvu u tiskanom i elektroničkom obliku. Obim rada ne smije prelaziti dva autorska arka (57 600 slovnih mjesta s razmacima).

Na kraju rada navodi se cjelovit popis korištene literature, abecednim redom prema prezimenu autora, na sljedeći način:

KNJIGE:

Redom se navode autor, godina, naslov, mjesto izdanja, izdavač; na primjer:

Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

POGLAVLJA U KNJIGAMA (ZBORNICIMA):

Redom se navode autor, godina, naslov poglavlja (članka), urednici knjige (zbornika), naslov knjige (zbornika), mjesto, izdavač, stranice; na primjer:

Petak, Z. (2001) Proračunska politika Sabora, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

ČLANCI U ČASOPISIMA:

Redom se navode autor, godina, naslov članka, naziv časopisa, volumen (godište), broj, stranice; na primjer:

Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske. *Politička misao* 38 (1): 5-11.

RADOVI DOSTUPNI NA INTERNETU

Rad koji je dostupan na internetu stavlja se u popis literature tako da se redom navеду autor, naslov, izvor (<http://>) i datum učitavanja; na primjer:

Ostrom, E., The Complexity of Collective Action Theory, <http://www.indiana.edu/~workshop> (20. 6. 2006.)

Pri upućivanju na tekstove iz literature, neovisno o tome radi li se o citatu ili o pozivanju na druge autore, izvor se navodi u tekstu, a ne u bilješkama. Referenca se stavlja u zagrade, a navodi se prema sljedećim primjerima:

1. (Zakošek, 2002);
2. Ako je riječ o preciznijem navodu ili citatu, u referencu treba uključiti i broj stranice; na primjer: (Zakošek, 2002: 36);
3. Ako rad ima dva autora, navode se oba; na primjer: (Buchanan i Tullock, 1962);
4. U slučaju zajedničkog rada trojice i više autora navodi se samo prezime prvog autora, a za doprinos ostalih autora upotrebljava se izraz "i suradnici"; na primjer: (Kasapović i sur., 1998);
5. Kod kontinuiranog pozivanja na isti izvor upotrebljavaju se oblici: (*ibid.*) ili (*op. cit.*).

Autorima se sugerira da bilješke predvide isključivo za komentiranje ili dopunu rečenog u tekstu.

NAJAVA NOVOG BROJA

Anali Hrvatskog politološkog društva za 2007. donijet će tekstove o sljedećim temama:

HRVATSKA U REGIONALNOM KONTEKSTU SREDNJE I JUGOISTOČNE EUROPE

IDENTITET EUROPE – EUROPA IZMEĐU DIKTATURE I SLOBODE

Radove o ostalim temama naći ćete u redovnim rubrikama časopisa:

STANJE DISCIPLINE, STUDIJE, OSVRTI, ANOTACIJE,
IZVJEŠĆA O RADU DRUŠTVA U 2007.