

# POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE



## Sadržaj

### Tema broja: Parlament i političko predstavljanje u Hrvatskoj

Tomislav Bonić: Treba li hrvatski parlamentarizam racionalizirati	1
Krešimir Petković: Zašto Sabor nije deliberativan	6
Nikola Baketa, Marko Kovačić: Tko i kako predstavlja nacionalne manjine	11
Mirjana Kasapović: Tko i kako predstavlja "dijasporu"	15

### U žarištu: Članstvo političkih stranaka

Goran Čular: Treba li suvremenim strankama članstvo?	20
--	----

### Političko pregovaranje: Slovensko-hrvatski granični spor

Armano Srblijinović: Slovensko-hrvatski granični spor i Schellingova teorija pregovaranja	25
---	----

### Profil politike: Sigurnosna politika Hrvatske

Vlatko Cvrtila: Zašto smo u Afganistanu?	31
--	----

### Profil organizacije: Britanska Laburistička stranka

Dario Nikić Čakar: Život nakon Blaira	37
---------------------------------------	----

### Profil organizacije: Britanska Konzervativna stranka

Danijela Dolenc: Progresivni konzervativizam Davida Camerona	42
--	----

### Profil krize: Velika Britanija

Višeslav Raos: Škotska na putu u neovisnost?	45
--	----

### Profil uspjeha: Poljska

Hrvoje Čiković: Quo vadis Polonia?	50
------------------------------------	----

### Profil državnika: Dmitrij Medvedev

Davor Boban: "Putinova pudlica" ili samosvojan državnik	54
---	----

### Politološki pojmovnik: Politički cinizam

Nebojša Blanuša: Politički cinizam: način održanja u krizama ili besramni realizam	58
--	----

### Politološki pojmovnik: Državni terorizam

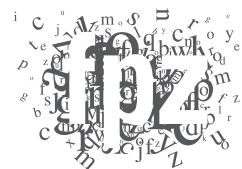
Anita Perešin: Državni terorizam: borba za slobodu ili teški zločin?	60
--	----

### Politološka lektira: Što čitati

Tonči Kursar	
Pierre Rosanvallon, <i>Counter-Democracy</i>	63

### Politološka lektira: Što ne čitati

Zoran Kurelić	
Srećko Horvat, Igor Štiks, <i>Pravo na pobunu</i>	65



Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu



# Treba li hrvatski parlamentarizam racionalizirati

Prilog raspravi o nedovršenim i neosmišljenim ustavnim promjenama

Tomislav Bonić

Prvi i najvažniji element  
racionaliziranog parlamentarizma  
jest institut konstruktivnog  
glasovanja o nepovjerenju vladi,  
prema kojemu parlament može  
izglasovati nepovjerenje vladi samo  
ako istodobno predloži i izabere  
novog premijera

U suvremenoj komparativnoj politici nema jedinstvena prevladavajućeg stava o tome što je racionalizirani parlamentarizam. Sažimljući različita gledišta, pri čemu sam se najviše oslanjao na razmatranja Evgenija Tancheva i Arsena Bačića, racionalizirani parlamentarizam može se definirati kao "skup ustavnih instrumenata i postupaka kojima je cilj da povećaju stabilnosti vlada i da istodobno zadrže temeljna načela parlamentarnog sustava, uključujući i parlamentarni nadzor nad vladom" (Tanchev, 1993: 33).

## Što je racionalizirani parlamentarizam?

Prvi i najvažniji element racionaliziranog parlamentarizma jest institut konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju vladi, prema kojemu parlament može izglasovati nepovjerenje vladi samo ako istodobno predloži i izabere novog premijera. Taj se institut prvi put pojavio u Temeljnem zakonu SR Njemačke 1949. Dosad je samo jedan kancelar, socijaldemokrat Helmut Schmidt, smijenjen konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju 1982, i to nakon što se raspala vladajuća koalicija socijaldemokrata (SPD) i liberala (FDP). Za novoga saveznog kancelara izabran je Helmut Kohl (CDU), koji je sastavio koalicijsku vladu kršćanskih demokrata (CDU/CSU) i liberala. No, 1983. morao je instruirati zastupnike vlastite parlamentarne većine da glasuju protiv vladina zahtjeva za izglasavanjem povjerenja kako bi savezni predsjednik, u skladu s Ustavom, mogao raspustiti *Bundestag* i raspisati prijevremene izbore na kojima su pobijedili demokršćani. Kohl je ostao savezni kancelar sve do pobjede SPD-a na izborima 1998. Isto je učinio i kancelar Willy Brandt 1972, ali Savezni ustavni sud, kao njemački *pouvoir neutre*, takvo manipulativno glasovanje o povjerenju nije proglasio neustav-

nim. U svojoj odluci iz 1983. (BverGe 52:62) sud navodi da je "savezni kancelar imao razloga tražiti glasovanje o nepovjerenju, te da Ustavni sud nema mogućnosti utvrditi ima li kancelar u *Bundestagu* čvrstu koaliciju ili ne".

Iz njemačke pravne i političke prakse taj su institut preuzele mnoge zemlje, a među njima Španjolska i Mađarska. U Španjolskoj taj ustavni institut do sada nije primjenjivan. U Mađarskoj je, u skladu s dogovorom dviju tada vodećih stranaka, socijalista (MSZP) i liberala (SZDSZ), parlament 14. travnja 2009. upotrijebio taj institut i izglasovao nepovjerenje premijeru, socijalistu Ferenzu Gyurcsanyju, te za novog premijera izabrao nestranačkog Gordona Bajnaija. U skladu s Ustavom, a na prijedlog novog premijera, ministre je imenovao predsjednik Republike László Sólyom, koji se inače zauzimao za prijevremene izbore nakon samoraspuštanja parlamenta, ali stranačka vodstva socijalista i liberala to nisu prihvatila. Na redovitim izborima u travnju 2010. uvjerljivo je pobijedila Mađarska narodna stranka (Fidesz-MPP), socijalisti su pretrpjeli težak poraz, nagli je uspon doživio radikalni desni Pokret za bolju Mađarsku (JOBIKK), stari su liberali nestali s parlamentarne pozornice, a zamijenila ih je sredinska liberalna stranka Politika može biti drukčija (LMP). Novu jednostranačku Vladu sastavio je Viktor Orban (Fidesz-MPP). Norveško-američki politolog Kaare Strøm konstatira: "Tom odredbom (o konstruktivnom izglasavanju nepovjerenja vladi, T. B.), koju nalazimo u njemačkome i španjolskom ustavu, da bi glasovanje o cenzuri bilo uspješno istodobno se mora predložiti nova vlada. Tako vladu može srušiti samo koalicija stranaka koja je izričito spremna preuzeti dužnost nove vlade. Vladu ne može srušiti 'koalicija' koja nije ništa drugo nego skupina nezadovoljnih zastupnika, jedna vrsta 'slobodnih strijelaca' (*franchi tiratori*), koji su ponekad rušili talijanske vlade" (nav. u: Doering, 1995: 75).

## Odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti predstavljaju hibrid između parlamentarnoga i polupredsjedničkog sustava s elementima skupštinske vlade

Drugi element koncepta čini poseban oblik investiture, to jest izglasavanja povjerenja vladi na početku njezina mandata. Premijer<sup>1</sup> se, na prijedlog državnog poglavara, bira u parlamentu apsolutnom većinom glasova zastupnika, ali uz varijacije u pojedinim zemljama. U Njemačkoj, savezni kancelar u drugom krugu glasovanja može biti izabran i običnom većinom glasova, ali onda predsjednik republike može ili imenovati kancelara, ili raspustiti *Bundstag*. U Španjolskoj je nakon neuspješnoga prvog kruga dovoljna obična većina za izbor premijera, nakon čega kralj imenuje premijera i, na njegov prijedlog, ostale članove vlade. Ako se vlada ne može sastaviti u propisanom roku – u Njemačkoj je to 21, u Španjolskoj 60, a u Mađarskoj 40 dana – državni poglavar raspušta parlament i raspisuje nove izbore. Posljedično, time se ukida individualna odgovornost ministara, pa u njihovo ime odgovara premijer, što znači da postoji kolektivna odgovornost vlade.

Treći element čini posredni način izbora predsjednika republike. Predsjednik republike nema, dakle, neposrednu legitimnost proizašlu iz općih i izravnih izbora, nego ga bira parlament ili parlament proširen s predstavnicima regionalnih odnosno pokrajinskih predstavničkih tijela. U Njemačkoj predsjednika bira Savezni parlament proširen predstavnicima pokrajinskih parlamenta tajnim glasovanjem, i to većinom glasova svih člano-

va izborničkog tijela; ako u dva kruga glasovanja kandidat ne dobije potrebnu većinu, u trećem je krugu za izbor dovoljna i obična većina. U Mađarskoj predsjednika bira parlament tajnim glasovanjem, i to dvotrećinskom većinom u prva dva i običnom većinom glasova u potencijalnome trećem krugu.

U širem značenju, racionalizirani parlamentarizam podrazumijeva niz konstitucionalnih rješenja koja osnažuju izvršnu vlast – rokovi za cenzuru (*cooling off*), neraspuštanje parlamenta nakon uspješne cenzure ili neuspješnog glasovanja o povjerenju i pokušaja sastavljanja nove vlade iz postojećeg sastava parlamenta, pojačane većine potrebne za cenzuru, mogućnost proširene zakonodavne delegacije, pojačana uloga predsjednika vlade u odnosu prema ministrima i dr. – ali bez konzistentno provedenog instrumenta konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju. Bačić (2001b: 60) govori o racionaliziranom parlamentarizmu kao "o sve uvjerljivijem i snažnijem udaljavanju i diferenciranju egzekutive, odnosno vlade, od parlamenta, te kreiranju jednog broja novih instrumenata kojima se ona (izvršna vlast) služi radi vlastite stabilizacije i kontrole nad političkim mjerama i legislativom". Vlada je konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju dobila iznimno jak ustavni instrument za discipliniranje vlastite parlamentarne većine, koja ne može više olako cenzurom prisiliti vladu na ostavku, što je u uvjetima fragmentiranoga stranačkog sustava u parlamentu iznimno važno za stabilnost vlade. U, načelno, većinske sustave uvedeni su konsenzusni elementi, jer je teže dobiti pozitivnu većinu za izbor novog premijera, nego negativnu većinu za smjenu starog premijera.

Ako taj koncept racionaliziranog parlamentarizma primijenimo na pojedine europske parlamentarne demokracije, vidjet će se da sve elemente sadržavaju ustavi Njemačke (Temeljni Zakon iz 1949. s osobito važnim amandmanima 1990. prigodom ujedinjenja SR Njemačke i DR Njemačke), Španjolske (Ustav iz 1978) i Mađarske (Ustav iz 1949. s brojnim amandmanima iz 1989. i 1990. koji zapravo čine novi ustavni tekst). Konstruktivno izglasavanje nepovjerenja prihvatili su i Slovenija (Ustav iz 1991), Poljska (Ustav iz 1997), Izrael (Temeljni zakon o vladi iz 2003), Albanija (amandmanima 2008. na Ustav iz 1998). Uvođenjem instituta konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju vladi ne dira se u parlamentarizam kao tip organizacije vlasti, jer je očuvana njegova temeljna premisa – odgovornost vlade pred parlamentom. No, modificirana verzija cenzure stabilizira vladu, jer se ona može srušiti zapravo samo ako dođe do promjene u koaliciji ili prijelaza većeg broja zastupnika iz jedne stranke u drugu, što se u stabilnim demokracijama događa vrlo rijetko.

Što je politički cilj racionaliziranog parlamentarizma? To je, očito, potreba da se osnaži stabilnost vlade, što je bilo posebno važno u poslijeratnim uvjetima u Njemačkoj, kad je izvršna vlast morala prepustiti brojne ovlasti parlamentu, a da se istodobno izbjegne potreba za ozakonjenjem polupredsjedničkog sustava i mogućnost nastanka autoritarnih političkih vođa. Nije točan prigovor da je u "kancelarskoj demokraciji" premijer odnosno kancelar sve, a da su ostali ništa. Naime, za razliku od "republikanske monarhije" francuskog tipa u kojoj je izravno izabrani predsjednik republike uistinu imao najveću političku moć, ali politički nije bio odgovoran nikome, njemački kancelar ima stvarnu političku moć, ali mu uvijek prijete opasnost od konstruktivnog izlasavanja nepovjerenja, te je ovisan o odnosu političkih snaga, i to ne samo u *Bundestagu* nego, kako je pokazao "slučaj Schroeder" 2005. godine,<sup>2</sup> i u *Bundesratu* (Saveznom vijeću koje čine predstavnici pokrajinskih vlada).

Izborni i stranački sustav, struktura društvenih rascjepa i različiti pravni instituti također mogu pridonijeti stabilnosti vlada, ali iskustva poslijeratne Njemačke, te postrancijske Španjolske

i Mađarske pokazuju da racionaliziranom parlamentarizmu treba "pružiti priliku". Dakako, sama stabilnost vlada nije dovoljan uvjet njihove učinkovitosti, ali svakako pozitivno djeluje na demokratski politički sustav.

## Hrvatske ustavne promjene: erupcija političke samovolje

Hrvatski ustavotvorac nije ni najnovijim ustavnim promjenama iz lipnja 2010. dirao u odnose između izvršne i zakonodavne vlasti, kao ni u jezgru sustava vlasti općenito. Ne računam pritom na brisanje ustavne odredbe o pravu parlamenta da donose zakon o uređenju Ureda predsjednika, koja je nadomještena ovlašću predsjednika države da to učini vlastitom odlukom. Tako je zapravo, premda *contra* ili makar *praeter constitutionem*, bilo i do sada. Ne računam ni propisani fiksni broj zastupnika "dijaspori" u Saboru, te pravo državljana koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj da na izborima za Sabor, Predsjednika Republike, Europski parlament i na referendumima glasuju samo u diplomatsko-konzularnim predstavništvima. Prema uzoru na većinu europskih demokracija, ustavotvorac je odredio da je za izbor ustavnih sudaca potrebna dvotrećinska većina glasova zastupnika, konstitucionalizirao je Državni ured za reviziju, te precizirao odredbe o pučkom pravobranitelju i njegovim zamjenicima, izboru i radu Državnoga sudbenog vijeća i Državno-odvjetničkog vijeća. Promjene odredbi o referendumskoj većini potpuno su utilitarne prirode i donesene su zbog uklanjanja "ustavne neizvjesnosti" u pogledu ishoda referendumskog glasovanja o pristupanju Hrvatske Europskoj Uniji. Time je izjednačen "obični" i državni referendum, jer je za uspjeh oba potrebna većina birača koji su glasovali za. Valja napomenuti da je ustavni tekst potpuno neusklađen sa Zakonom o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti, uspostavljeni Ustavom 1990. i promijenjeni ustavnim amandmanima 2000. i 2001. u najmanju ruku su čudni i predstavljaju neki hibrid između parlamentarnoga i polupredsjedničkog sustava s elementima skupštinske vlade. Vlada je uistinu odgovorna Hrvatskom saboru, ali način njezina formiranja (čl. 109, 110. i 111.) nije baš uobičajen u parlamentarnim sustavima. Mandatar za premijera imenuje Predsjednik Republike u skladu s nejasnom ustavnom odredbom (čl. 97, alineje 3) o tome da se mandat povjerava "osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika". Nakon iskazivanja povjerenja mandataru, članovima i programu Vlade većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, premijera imenuje Predsjednik Republike, a članove Vlade premijer. U parlamentarnim je demokracijama uobičajeno da premijera imenuje predsjednik republike ili monarh. Nakon iskazivanja povjerenja u parlamentu – koje u u zemljama "negativnog parlamentarizma", kakve su Danska, Norveška, Velika Britanija i druge, nije potrebno – državni poglavar imenuje i ostale članove vlade. Naime, to je klasična ovlast predsjednika države u parlamentarnim republikama i monarha u parlamentarnim monarhijama, osim u Švedskoj gdje tu ovlast ima predsjednik parlamenta. Institut supotpisa predsjednika parlamenta na imenovanje premijera i članova vlade, kakav ima predsjednik Hrvatskog sabora, nije poznat u suvremenim demokracijama.<sup>3</sup> Što se tim supotpisom htjelo postići? Ovjeriti suglasnost volje Hrvatskog sabora i Predsjednika Republike? Ta je suglasnost izražena u institutu investiture, to jest u glasova-

nju o programu i članovima vlade u Saboru. Taj je supotpis potpuno nepotreban i nerazumljiv, osim ako se nema na umu ideološka floskula o Hrvatskom saboru kao najvišemu državnom tijelu "iznad kojega je samo Bog". Posljedično, pak, taj institut približava Hrvatsku sustavu skupštinske vlade. Taj je koncept vidljiv i u Zakonu o Vladi, s izmjenama i dopunama, gdje se u čl. 9. st. 1. doslovce navodi: "Ako Hrvatski sabor prihvati ostavku predsjednika Vlade, Vlada će obavljati tehničke poslove do imenovanja nove Vlade". Tu je nepoznavanje pravno-političkog koncepta parlamentarizma dovedeno do vrhunca. Sabor nema što odlučivati o ostavci premijera, premda je o ostavci premijera Ive Sanadera Sabor glasovao i prihvatio je. Ustavno je, naime, potpuno jasno određeno što se događa ako predsjednik Vlade daje ostavku (čl. 115.): "Vladi prestaje mandat i pokreće se postupak za imenovanje nove Vlade koju će podržavati moguća nova parlamentarna većina, a ako to nije moguće ostvariti u roku od 30 dana, predsjednik Republike raspušta Sabor i raspisuje prijevremene izbore". To što stara Vlada obavlja tehničke poslove do imenovanja nove, normalan je postupak u svim parlamentarnim sustavima i opće mjesto teorije države i prava. Naime, što bi se dogodilo da Sabor odbije ostavku? Premijer bi u skladu s izraženom voljom Sabora morao ostati na svojoj dužnosti ili bi Vlada nastavila funkcionirati bez premijera? To su notorne nekonzistentnosti, koje proizlaze iz nepoznavanja suvremenih teorija parlamentarizma, ali i iz nenačelnih stranačkih trgovanja.

## Dok postupak imenovanja Vlade sadržava elemente skupštinskog sustava, u normiranju opsega i prirode ovlasti Predsjednika Republike zadržani su elementi polupredsjedničkog sustava iz 1990.

Ustavno je upitno riješen i način predlaganje mandataru u slučaju izglasavanja nepovjerenja Vladi. Smerdel (2001: 17) misli kako iz dikcije Ustava proizlazi da je to ovlast Predsjednika Republike. No, ustavni tekst otvara mogućnost različitih tumačenja. Posebno je, pak, zanimljivo što predsjednik Sabora, u slučaju ostavke ili izglasavanja nepovjerenja Vladi, pri čemu se ne može formirati nova Vlada jer nema parlamentarne većine koja bi je podržala, o tome "obavještava" Predsjednika Republike.

Nadalje, položaj Predsjednika Republike nomotehnički je uređen katastrofalno. Umjesto da se, kako je to uobičajeno u parlamentarnim sustavima, numeriraju ovlasti predsjednika i općom klauzulom utvrdi da je za obnašanje tih ovlasti potreban supotpis premijera (osim za neke slučajeve), u hrvatskom Ustavu numerirane su ovlasti predsjednika, a uz svaku od njih navodi se je li potreban supotpis drugoga ustavnog aktera kako bi "stupila na snagu". Unošenje u Ustav pitanja sigurnosnih službi – normira se da o imenovanju čelnika zajednički odlučuju premijer i Predsjednik Republike – također je jedinstven primjer na svijetu. Nastao je dogovorom tada vladajuće koalicije na čelu sa SDP-om i opozicijskog HDZ-a zbog potrebe da se prikupi dvotrećinska većina koja bi usvojila ustavne amandmane 2000. godine. Dok postupak imenovanja Vlade sadržava elemente skupštinskog sustava, u normiranju opsega i prirode ovlasti Predsjednika Republike zadržani su elementi polupredsjedničkog sustava iz 1990. Zadržan je i neposredan izbor Predsjednika Republike, što je potpuno nepotrebno i ustavno problematič-

no, jer bi se u uvjetima veće krize predsjednik uvijek mogao pozvati na neposrednu izbornu legitimnost kako bi opravdao neke svoje (neustavne) postupke. Klasični republikanski, ali i noviji racionalizirani parlamentarizam poznaju samo posredan izbor predsjednika republike u parlamentu (Mađarska, Češka, Izrael) ili u parlamentu proširenome predstavnicima regionalnih ili pokrajinskih parlamenata (Italija, Njemačka). Politolozi koji prihvaćaju "minimalistički" koncept polupredsjedničkog sustava smatraju da je neposredni izbor predsjednika države dovoljan uvjet da se svi sustavi vlasti u koje je on ugrađen svrstaju u polupredsjedničke. Premda taj teorijski koncept nije održiv, u hrvatskom Ustavu ima elemenata polupredsjedničkog sustava, osim izravnog izbora predsjednika države. Prema Ustavu, hrvatski predsjednik ne smije biti član nijedne političke stranke. To je izravna posljedica političke prakse prvog predsjednika Hrvatske Franje Tuđmana, koji je od prvog izbora za predsjednika Predsjedništva SRH 1990. do smrti 1999. bio i predsjednik države i predsjednik vladajućeg HDZ-a. No, i to je donekle neobično, jer se predsjednički kandidati natječu kao kandidati pojedinih stranaka (ili kao neovisni kandidati), a nakon izbora od njih se zahtijeva da budu "apsolutno neutralni arbitar (*pouvoir neutre*)". Nije stoga čudno što se u hrvatskim medijima koristi pojam kohabitacije, premda se o njoj u Hrvatskoj, strogo uzevši, ne može govoriti, budući da Predsjednik Republike nije član nijedne političke stranke, pa ne može ni kohabitirati s parlamentarnom većinom u parlamentu.

Umjesto neosmišljenoga i nedorađenog ustavnog inženjeringa kojim je politički poredak Hrvatske pretvoren u nekonzistentnu mješavinu elemenata raznih sustava vlasti, mnogo bi razložnije bilo ozakoniti racionalizirani parlamentarizam kakav postoji u Njemačkoj, Španjolskoj i Mađarskoj

Najnovije ustavne promjene nisu obuhvatile ni ostala problematična rješenja. Riječ je, primjerice, o neprimjereno dugim rokovima za imenovanje nove vlade od 30 plus dodatnih 60 dana, te o još duljem roku za donošenje državnog proračuna od 120 dana. S time su povezana i nepotrebna ograničenja u slučaju prijevremenog raspuštanja parlamenta od strane Predsjednika Republike, a na prijedlog Vlade, i to samo onda kada joj, na njezin zahtjev, Sabor nije izglasovao povjerenje. U drugim slučajevima – izglasavanja nepovjerenja Vladi na zahtjev najmanje petine zastupnika Sabora i ostavke premijera i Vlade, nemogućnosti formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora, nedonošenje državnog proračuna u roku od 120 dana – Predsjednik Republike raspušta Sabor po sili Ustava. Nekonzistentne su i definicije države i naroda. U izvorišnim osnovama narod se shvaća kao etnička zajednica: "...Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani..."

U noveliranom tekstu (*Narodne novine*, 76/2010) isti se pojam određuje u smislu demosa (čl. 1. st. 2): "Republika Hrvatska je jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici ravnopravnih i slobodnih državljana."<sup>4</sup>

## Prijedlozi za buduću reformu ustavnopolitičkog sustava

Umjesto neosmišljenoga i nedorađenog ustavnog inženjeringa kojim je politički poredak Hrvatske pretvoren u nekonzistentnu mješavinu elemenata raznih sustava vlasti, mnogo bi razložnije bilo ozakoniti racionalizirani parlamentarizam kakav postoji u Njemačkoj, Španjolskoj i Mađarskoj. Bez pretenzija da nastupam kao ustavotvorac, navodim samo one promjene koje bi osigurale parlamentarni sustav vlasti i osnažile stabilnost vlade.

- Konstitucionalizirati institut konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju Vladi, odnosno predsjedniku Vlade, a posredno i cijeloj Vladi.
- Konstitucionalizirati izbor predsjednika Vlade u Saboru na prijedlog Predsjednika Republike, te imenovanje i razrješenje članova vlade (ministara) od strane Predsjednika Republike na prijedlog predsjednika Vlade.
- Ukinuti neposredni izbor Predsjednika Republike i zamijeniti ga izborom u Hrvatskom saboru koji, eventualno, može biti proširen predstavnicima županijskih ili budućih regionalnih skupština.
- Točno enumerirati ovlasti Predsjednika Republike, te uvesti institut supotpisa predsjednika Vlade na sve akte Predsjednika Republike (uz eventualne iznimke povezane s raspisivanjem izbora i imenovanjem mandatarata).
- Preuzeti "španjolski model" prijevremenog raspuštanja parlamenta (bez ograničenja, ali uz isključivu odgovornost vlade) ili "njemačko-mađarski model" (otežano raspuštanje parlamenta, i to samo kad se ne može formirati nova vlada nakon izbora ili na zahtjev vlade kojoj parlament, na njezin zahtjev, nije izglasovao povjerenje).

Tim bismo promjenama dobili konzistentniji i razvidniji ustavno-politički sustav. Jače bi bila istaknuta odgovornost predsjednika Vlade, a posredno i ministara, Predsjednik Republike imao bi klasične ovlasti državnog poglavara u parlamentarnim sustavu, parlament bi zadržao sve kontrolne mehanizme u odnosu prema vladi, Sabor bi prerastao iz nefunkcionalnoga debatnog kluba u debatno-radni parlament po uzoru na njemački *Bundestag*, a cijeli bi sustav prožimanja i podjele vlasti bio pregledniji.

Nakon ustavnih promjena 2000. i 2010. u Hrvatskoj je uspostavljen konfuzan parlamentarni sustav. Racionalizirani parlamentarizam u Hrvatskoj nikad se nije ni spominjao, i to ne zbog kvalitetnih argumenata protiv takva institucionalnog aranžmana, nego zato što hrvatska politička elita ne poznaje suvremene teorije parlamentarizma, komparativno ustavno pravo i komparativnu politiku.



## Bilješke

- 1 Premijer, predsjednik vlade i predsjednik republike pisani su u muškom rodu zbog praktičnih razloga, premda autor podrazumijeva rodnu neutralnost.
- 2 Savezni kancelar Gerhard Schröder je 2005, zbog gubitka većine SPD-a i Zelenih u Bundesratu, instruirao zastupnike iz vladajuće koalicije da u postupku glasovanja o povjerenja glasuju protiv kako bi predsjednik Horst Köhler mogao raspustiti Bundestag i raspisati prijevremene izbore u skladu s Ustavom. Bundestag je 1. srpnja 2005. uistinu kancelaru Schröderu uskratio povjerenje, predsjednik države je raspisao nove izbore, a novu vladu velike koalicije (SPD i CDU/CSU) sastavila je Angela Merkel.
- 3 Institut supotpisa predsjednika parlamenta postoji, doduše, u grčkom Ustavu iz 1975, ali samo kod raspisivanja referenduma od strane predsjednika države (ni tu nije posve jasna politička logika), te u španjolskom Ustavu iz 1978. kad kralj raspusti Predstavnički kongres (donji dom španjolskog parlamenta – Cortes Generales) u slučaju isteka roka od 60 dana za formiranje nove vlade. No, to je posljedica načelnog pravila u parlamentarnoj monarhiji da svi vladarevi akti moraju biti supotpisani.
- 4 Na primjeru čl. 14 vidljiva je čista "ustavotvorna trgovina", pojačana populističkom demagogijom. Naime, prilikom najnovijih ustavnih promjena vladajućem HDZ-u bili su potrebni i glasovi SDP-a za dvotrećinsku većinu. Slobodna Dalmacija (11. svibnja 2010) donosi tekst "Milanović: Ustavom želim jamčiti prava gay populaciji", tražeći da se čl. 14. Ustava dopuni odredbom i o zabrani spolne ili seksualne diskriminacije. Saborski zastupnik SDP-a Tonino Picula u emisiji HRT-a "Otvoreno" od 21. svibnja 2010. uporno je tvrdio da nije riječ ni o kakvoj trgovini, nego da je SDP prepoznao i potrebu dodatne (ustavne) zaštite prava LGBT osoba. No, već dan nakon sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, 11. lipnja 2010., portal <http://www.gay.hr>. donosi naslov: "SDP više ne traži da se Ustavom jamče gay prava". Nakon što je SDP postigao dogovor o glasovanju "dijaspore", kako je i tražio, odustao je od promjene čl. 14, navodno zato što vladajući HDZ "nema sluha za takve promjene". Da nije žalosno, bilo bi smiješno.

## Literatura

- Bačić, A. (2001a). Komentar Ustava Republike Hrvatske. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Bačić, A. (2001b). Hrvatska i izazovi konstitucionalizma. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Smerdel, B. (2001). Ustrojstvo vlasti RH – nova ustavna načela i njihovi izgledi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (51) 1: 5-21
- Strøm, K. (1995). Parliamentary Government and Legislative Organization, u: Doering, H. (ur.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St Martin's Press, str. 51-82.
- Tanchev, E. (1993). Parliamentarism Rationalized. *East European Constitutional Review*. (2) 1: 33-35.

# Zašto Sabor nije deliberativan

Krešimir Petković

Deliberacija je zajednička rasprava,  
a deliberacijska demokracija politički  
proces u kojemu se odluke donose  
na osnovi razloga koji su prevladali u  
argumentiranoj raspravi

U stvaranju demokratske politike načelno bi trebala sudjelovati demokratska javnost informiranih građana i njihovih političkih predstavnika, koji nekoj političkoj odluci daju demokratsku legitimnost. U suvremenome, nominalno demokratskom, svijetu uglavnom nije tako, jer elite često kreiraju politiku mimo, pa i protiv volje građana. Taj problem ne zaobilazi ni Hrvatsku, o čemu svjedoče način ulaska u NATO, proces pristupanja Europskoj Uniji ili ovogodišnje usvajanje ustavnih promjena. Politička teorija nastoji osmisliti normativne modele koji bi trebali omogućiti bolju politiku i ukinuti neprihvatljive političke prakse. Jedan je od tih modela deliberacijska demokracija. Kako je taj pojam nedovoljno poznat, i to ne samo politički zainteresiranoj nego i strukovnoj javnosti, najprije treba reći što je uopće deliberacijska demokracija.

## Deliberacija ili k “politički argumenata”

Riječ “deliberacija” potječe od latinskih riječi *deliberare* i *deliberatio*, što znači razmišljati i razmišljanje. U korijenu joj je, čini se, latinska riječ *libra*, što znači *vaga*, pa to upućuje na razumljivu metaforu odvagivanja odnosno promišljanja. Riječ se isprva koristila kako bi se okarakterizirali postupci pojedinaca. Ako je pojedinac nešto odvagao, znači da je to napravio s namjerom, a ne stihijski ili afektivno. Riječ *deliberativno* u tom smislu označuje namjerno i promišljeno djelovanje pojedinaca. Primjerice, Montaigne u 23. poglavlju prve knjige svojih *Eseja* tom riječju opisuje postupak imperatora Augusta koji se, doznajući za urotu, odlučio osvetiti: “L’Empereur Auguste étant en la Gaule, reçut certain avertissement d’une conjuration que lui brassait L. Cinna, il *délibéra* de s’en venger” (2001: 191, istaknuo K. P.).<sup>1</sup> Riječ se u smislu pojedinačne namjere ili promišljene odluke koristi i danas. Recimo, u jednome politološkom tekstu na taj se način opisuje fiktivno stanje u kojemu čovjek namjerno ignorira zapovijed stražara kako bi počinio posredovano “samoubojstvo”: “Suppose, finally, that a third man approaches the sentry box, a man who wants to die but cannot bring himself to the act of self-destruction. He therefore *deliberately* ignores the sentry’s command and is duly shot to death.” (Bachrach i Baratz, 1963: 633, istaknuo K. P.).<sup>2</sup> Uz to značenje, od osamdesetih godina u anglosaksonskoj, a posljedično i u svjetskoj, političkoj teoriji razvija se specifično političko značenje riječi deliberacija i nastaju teorije deliberacijske demokracije.



U političkoj teoriji, naime, taj unutarnji proces postaje nešto izvanjsko – postaje oznaka određenog tipa kolektivnog donošenja političkih odluka. Osnovna je zamisao sljedeća: kao što pojedinac odvaguje razloge i čini nešto promišljeno i namjerno, tako i politički kolektiv može biti podvrgnut procesu u kojemu će donijeti racionalnu odluku s kojom su, snagom razuma, suglasni svi njegovi članovi. Deliberacija je zajednička rasprava, a deliberacijska demokracija politički proces u kojemu se odluke donose na osnovi razloga koji su prevladali u argumentiranoj raspravi vođenoj prema određenim pravilima. U deliberacijskom forumu politika ne proizlazi iz sile, nego iz snage jačeg argumenta koji je uspio uvjeriti sve sudionike.

Prilično labavo zamišljena osnovna ideja deliberacije pojavljuje se kao politički ideal kojemu treba približiti institucijski dizajn stvarnih političkih poredaka. Varijante deliberacijske demokracije bitno se razlikuju. Ilustrirat ću to na nekoliko primjera. Zašto se deliberacijska demokracija nije probila u arenu praktične politike, naslućuje se već iz njezina izvornog modela koji je izrazito utopijski. Za Joshuu Cohena (1989: 17), ona je strogi normativni model prema kojemu treba procjenjivati sve političke institucije "čijim poslima upravlja javna deliberacija njezinih članova". Potom se pojavljuje i kao manje strog model, ali nabijen jačim političkim žarom. Deliberacijska demokracija postaje jedan od republikanskih zahtjeva za jačanjem demokracije koja slabi pred tržištem i političkom apatijom. Umjesto tržišta, osnovni mehanizmi socijalnog upravljanja trebali bi biti javno viđenje stvari (*public seeing*), javni govor i prudentne političke prosudbe građana inspiriranih javnim duhom. To znači "jaku demokraciju" sa specifično deliberacijskim načinima političkog komuniciranja, o čemu je pisao Benjamin Barber. S druge se strane pojavljuju i labavije zamišljeni modeli. Habermas u svom modelu društva, koji podrazumijeva odvojene sustave uprave i tržišta koji su skloni iskrivljavati općenitu društvenu racionalnost, očekuje od deliberacije u javnosti da pojača izvornu racionalnost "svijeta života". Za to nije potreban sofisticiran politički institucijski dizajn, nego je dovoljna difuzna racionalna komunikacija u javnoj sferi suvremenih društava. U teoriji deliberacijske demokracije također se govori o sučeljavanju diskursa – različitih političkih koncepcija o uređenju društva i načina govora o tom uređenju (Dryzek, 2000). Pritom se ne zahtijeva stroga racionalna argumentacija u javnom forumu, nego su dopuštene emocije, određena razina nesuglasja subjekata deliberacije, korištenje privatnih naracija, socijalna nejednakost itd.

Ideja deliberacijske demokracije doživjela je i praktične eksperimentalne pokušaje. Nasuprot pomalo apstraktnim teorijskim razglabanjima, pojavili su se entuzijastični deliberacijski eksperimenti koji su pokušali provjeriti postavke deliberacijske teorije u praksi. Ponajviše se eksperimentiralo u SAD-u (s dobrovoljcima koji bi ponekad bili plaćeni za sudjelovanje, pomalo slično testiranju lijekova), a eksperimentalni oblici uključivali su takozvane konferencije konsenzusa, deliberacijske ankete, oživljavanje tradicije gradskih skupova koji čine mitologiju puritanske politike u Novom svijetu i sl. (usp. Gastil i Levine, 2005). Osnovna ideja deliberacijskih dizajna jest emulirati "mini javnosti" (Goodin i Dryzek, 2006), dakle povezati određeni broj pojednaca prema stratifikacijskim kriterijima (primjerice, bogati, stari i bijeli heteroseksualac vs. mlada, siromašna crnkinja lezbijka na socijalnoj pomoći). Rasprava heterogenih "elemenata", koji predstavljaju određene socijalne stratume, vodi se prema određenim pravilima, a konsenzusno utvrđeni rezultati rasprave plasiraju se u javnost ne bi li utjecali na političku agendu. To nije imalo zapaženih političkih učinaka.

Teorijski i praktični dosezi deliberacijske demokracije zasad su još skromni. Moglo bi biti više teorijskih i praktičnih razloga za to. Prvo, ona apsolutizira razgovor i uglavnom racionalnu političku komunikaciju kao glavni modus socijalne interakcije. Tome se suprotstavljaju argumenti o interesnom posredovanju ili tržištu kao osnovama socijalne interakcije. Hajekovski bi argument glasio: tržište s cijenom kao orijentirom "demokratski je" je od vječnih rasprava koje mogu nalikovati na neefikasno i potencijalno totalitarno beskrajno "drvljenje" na zloglasnim samoupravnim deliberacijskim forumima. Drugo, politika nije racionalna retorika. Ona bi mogla zahtijevati određenu razinu manipulacije u smislu *peito* – zavodjenja i obmane. Svesti je na idealističku raspravu mogao bi biti naivni, pa i opasni, utopijski ideal. Drugim riječima, ponekad i nenačelno cjenkanje postigne optimalan rezultat, dok bi načelna rasprava uzrokovala zaoštavanje pozicija.

## Ulasku u NATO nije prethodila nikakva ozbiljna parlamentarna rasprava o razlozima za i protiv tog čina

Ti bi se kritički prigovori mogli ograničeno odnositi na strogi teorijski ideal ili samo na jednu njegovu inačicu. Podsjetimo se da je kasni Habermas, koji razvija teoriju deliberacijske demokracije, znatno manje ambiciozan. On govori o korektivnom funkcioniranju postojeće demokratske javnosti. Sloboda medija trebala bi amplificirati dovoljnu razinu "prirodne" racionalnosti "svijeta života". Tome bi trebao pripomoći deliberacijski dizajn postojećih liberalno-demokratskih institucija. Najvažnija je takva institucija parlament. U njemu se politički govori i kolektivno politički raspravlja. Postoje pravila procedure, obično kodificirana u parlamentarnim statutima, koja trebaju osigurati racionalnu političku raspravu, ishod koje su zakoni, koji trebaju osigurati dobro cijele političke zajednice. Parlament bi, po definiciji, trebao biti kvalitetna deliberacijska institucija. U tom se smislu postavlja prigodno pitanje: ako već nije vrijeme forsiranja strogoga deliberacijskog ideala iz političke teorije u Hrvatskoj, možemo se makar priupitati je li Hrvatski sabor uistinu institucija koja makar u nekoj mjeri pomaže deliberacijskoj demokraciji, odnosno kvaliteti političke deliberacije u Hrvatskoj?

## Željezni zakon oligarhije umjesto duha građanske javnosti

Kako ocijeniti razinu deliberacije u hrvatskom parlamentu? Ne treba biti politički analitičar da se ona ocijeni uglavnom negativno. Mogli bismo se odmah početi zgražati nad razinom saborske deliberacije, podsjetiti na primitivne ispade i zapjenjene svađe, tješeci se eventualno konstatacijom da u dvadeset godina njegova postojanja barem nije došlo do masovne tučnjave kao u parlamentima Tajvana ili Ukrajine. Mogli bismo se usmjeriti na nekonstruktivna stranačka prepucavanja kao gotovo strukturno obilježje novijega hrvatskog parlamentarizma. Ona pokazuju kako se rasprava ne vodi u skladu s političkim postulatima slobodnog mandata o kojemu je raspravljao klasični liberalizam, nego se, prema stranačkoj pripadnosti, uvijek zna tko će što reći i kako će osporavati iskaze političkih suparnika. Prijedlozi se oporbe uglavnom odbijaju, a oporba uglavnom odbija prijedloge vlasti, bez obzira na kvalitetu njihova sadržaja. Amandmani se gotovo načelno odbijaju, a rasprava ne vodi

konsenzusu. Svatko tko je jednom gledao aktualno saborsko prijedlogne mogao se u to lako uvjeriti.

## Hrvatski sabor ni u najvažnijim pitanjima ne funkcionira kao deliberacijsko demokratsko tijelo, nego služi za naknadno sankcioniranje odluka koje su već donesene u čelništvima političkih stranaka

Nije nipošto riječ samo o prepucavanju u pogledu manje važnih političkih pitanja. Odluke o sudbini države donesene su na eklatantno nedeliberativan način, mimo parlamenta ili uz nisku razinu rasprave u njemu onda kada su se naknadno morale formalno "provući" kroz njega. Prvo, ulasku u NATO nije prethodila nikakva ozbiljna parlamentarna rasprava o razlozima za i protiv tog čina. Razlozi koje je navela kritička javnost i zahtjevanje referenduma odbačeni su bez ozbiljne rasprave. Predstava u Saboru, osim bučenja nekolicine nezadovoljnika, u bitnom nije bila drukčija od proslave ulaska u NATO na prigodnoj svečanosti u HNK.<sup>3</sup> Izjava ondašnjeg premijera Ive Sanadera, kad je u našemu vrhovnom deliberacijskom tijelu pozvao stranke na jednoglasnu ratifikaciju, govori dovoljno za sebe: "Zaboravit ću pritom da su neki htjeli referendum. Da smo išli u tu avanturu, ne bi ovo ostvarili."<sup>4</sup> Ukratko, elita je odlučila, a Sabor ratificirao. Isto vrijedi i za drugi primjer: ratifikaciju arbitražnog sporazuma o granici sa Slovenijom. Njega pak dobro opisuju riječi vođe oporbe: "Sporazum je dogovoren Hrvatskoj iza leđa i red je da to građanima kažete."<sup>5</sup> Tome, dakako, treba pridodati da je oporba od "konstruktivne suzdržanosti" isti sporazum zatim aktivno podržala, što je svakako zanimljivo shvaćanje povezanosti deliberacije i njoj konzekventne odluke. Treći, najvažniji i vjerojatno najšokantniji primjer jesu ustavne promjene iz lipnja 2010. Brojne kontrolne novele koje se tiču temeljne strukture političke zajednice donesene su bez javne rasprave i uvjerljivih razloga, *dealom* dviju velikih stranaka.<sup>6</sup> Naknadni amandman jedne zastupnice izvrnuo je ruglu čudan dogovor tih stranaka s predstavnikom manjine,<sup>7</sup> a zastupniku koji se nije suglasio s promjenama ustavnog zakona o manjinama u istinskome je deliberacijskom duhu dobačeno: "Ti si kreten, u p... m...!"<sup>8</sup> Četvrto, promjene zakona o radu, koje su od interesa većine populacije koja je u radnom odnosu, vlada je također pokušala donijeti po prokušanome protudeliberacijskom modelu, no ovaj put odustavši i od pregovora sa sindikatima koji su zatvoreni za javnost. Sindikati, koje je to razumljivo uznemirilo, pokrenuli su prikupljanje potpisa za referendum o promjenama zakona. U vrijeme pisanja ovog teksta sindikati su slavo-dobitno objavili da su prikupili impresivnih 813.000 potpisa građana koji podržavaju referendum, što odgovara gotovo šestini cjelokupne državne populacije. To se preliminarno može protumačiti kao svojevrsan plebiscit ne samo protiv neuspješne politike ove vlade, nego i protiv neracionalnoga i neargumentiranog vođenja politike od strane elita uopće, a u ovom kontekstu, možda, i o tome kako se ono očituje u Hrvatskom saboru. Na kraju, možda je i suvišno spominjati način na koji se usvaja legislativa koju zahtijeva pristupanje Europskoj Uniji (tzv. usklađivanje s *acquisom*, ali i mnogim drugim): imperativ bezuvjetna usvajanja isključuje svaku deliberaciju.

Navedeni primjeri pokazuju kako Hrvatski sabor ni u najvažnijim pitanjima ne funkcionira kao deliberacijsko demokratsko

tijelo, nego da služi za naknadno sankcioniranje odluka koje su već donesene u čelništvima političkih stranaka. Zadaća analitičara ipak nije puko zgražanje nad takvim stanjem. Trebalo bi potražiti njegove dublje razloge. Neka opća mjesta u literaturi o kritici parlamentarizma mogu nam poslužiti u tom pokušaju kao nekovrsna misaona vježba na osnovi koje bi ih mogli naslutiti. Premda postoje komparativne razlike u političkim oblicima suvremenog parlamentarizma – neki su parlamenti debatan, a neki radni, neki imaju veću, a neki manju ulogu u kreiranju politike – kritike parlamentarizma imaju određenu konstantu gotovo stotinjak godina. One se umnogome mogu primijeniti i na suvremeni hrvatski parlamentarizam.

### Stara i nova kritika parlamentarizma: od Schmitta i Habermasa do Giddensa i Becka

Zanimljivo je, pritom, da se neke od najpoznatijih kritika u svojim dijagnozama bitno ne razlikuju, unatoč različitim ideološkim i političkim pozicijama autora. Uzimimo ekstremni primjer. Premda su Carl Schmitt, fašistički politički teoretičar i "krunski jurist Trećeg Reicha", i Jürgen Habermas, moralni autoritet na teorijskoj ljevici i jedan od vodećih predstavnika Frankfurtske škole, teorijski i politički krajnje udaljeni, Schmittova vehemena kritika parlamentarizma poklapa se s Habermasovim ocjenama, odnosno s ocjenama ranog Habermasa koji je još bio blizak marksizmu, nije figurirao kao dio liberalno-demokratskoga eurofederalističkog establišmenta i sekularne socijalne države, te nije vodio mudre razgovore s budućim papom.

Schmitt u svojem poznatom spisu piše da se "cijeli parlamentarni sustav naposljetku pretvara tek u lošu fasadu vladavine stranaka i privrednih interesa" (2007: 8). Neki bi, makar što se prvog dijela formulacije tiče, mogli u tome prepoznati dobro pogođen opis Hrvatskog sabora. Parlament je, prema Schmittu, formalna fasada u kojoj se u neuvjerljivom igrokazu naknadno formaliziraju odluke stranačke oligarhije. On nije mjesto na kojemu se kroz slobodnu raspravu oblikuje državna volja. Zastupnici formalno imaju slobodan mandat, ali podliježu partijskoj stezi. O politici se odlučuje iza zatvorenih vrata, na sastancima stranačkog vrha, a ne u parlamentu. Schmitt je duboko prezirao prijetvornost parlamentarizma.<sup>9</sup>

Habermasova ocjena gotovo je jednaka. Parlament kao smislena institucija povezan je s građanskom javnošću 18. i 19. stoljeća. On podrazumijeva liberalnu javnost koja vodi rasprave o politici, žive debate građana koji čitaju liberalni tisak. Kompetentna publika iz finih kavana društveni je supstrat istih takvih govora i sučeljavanja u parlamentu. Naravno, to podrazumijeva i određenu ekonomsku osnovu u vidu razmjene malih poduzetnika na "slobodnom tržištu", koja prethodi razvoju monopolističkog kapitalizma. Promjenom ekonomskih i socijalnih struktura mijenja se i uloga parlamentarizma. Završni "krešendo" Habermasove studije o promjeni strukture javnosti začudno nalikuje Schmittovoj analizi. Kompetentnu građansku publiku zamjenjuju mase koje funkcioniraju kao potrošači kulturnih dobara. Ta je publika depolitizirana. Ona samo pasivno troši masovnu kulturu kapitalizma. Habermas vidovito piše o "invaziji reklamnih publikacija u sferi javnosti" i njezinoj ponovnoj "feudalizaciji" (1969: 242, 247).

Schmittova dijagnoza kaže nešto slično, samo metafizičkim rječnikom. On kaže da je nestala "duhovna podloga" parlamentarizma. Slične ocjene Schmittovima i Habermasovima nude čak i teorijski gurui kasne modernosti Anthony Giddens i Ulrich Beck. Prvi govori o "institucijama ljušturama" koje zadržavaju

staru formu, ali gube sadržaj. U njih Giddens ubraja tradicionalnu obitelj, ali i političke institucije klasične modernosti poput parlamenta. Beck je još slikovitiji. On govori o "institucijama zombijima" i "bidermajerskim pročeljima" iza kojih se kriju novi sadržaji. Smatra da je pogrešno politiku tražiti u parlamentu, jer se ona odavno vodi negdje drugdje.

Unatoč Beckovu revolucionarnom pokliču o "pronalaženju političkoga", čini se da još uvijek nismo pronašli novo "političko". To djeluje terapijski. Naime, utješno je znati da hrvatski parlament u pogledu kvalitete deliberacije i pretpostavki za nju nije bitno ni bolji ni gori od drugih parlamenata liberalnih demokracija. I u drugim zemljama političke odluke donose stranačke oligarhije u skladu s davno definiranim "željeznim zakonom oligarhije", koji su formulirali pronicljivi motritelji ranih političkih partija. On glasi: tko kaže organizacija – stranačka i bilo koja politička organizacija, uključujući i državu – kaže oligarhija!<sup>10</sup> Čini se da u politici, bez obzira na formalne institucijske aranžmane, na kraju uvijek odlučuje manjina.

Što činiti jednom kad nam kratka misaona vježba pokaže da nam bolno nedostaje potrebna socijalna i "duhovna" podloga za funkcionirajući deliberacijski parlamentarizam? Ako nam destruktivna kritika ranog Habermasa ne pomaže, možda nam stari Habermas, prethodno ocrnjen kao pripadnik establišmenta, može pomoći da opravdamo takvo nemilo stanje. On nam pokazuje kako postojeća liberalna demokracija i nije tako loš politički nacrt. Ona može biti i oblik deliberacijske demokracije, ako se u njoj omogući slobodno funkcioniranje demokratske javnosti. Javnost može korigirati moć stranačke oligarhije, koja mora uzimati u obzir kako će ona reagirati. To je već neka vrsta difuzne habermasovske deliberacijske demokracije. Ona podrazumijeva televizijske kuće, dnevni i tjedni tisak, internet, pa i psovke na internetskim forumima, koje također čine sastavni dio "svijeta života" i njegove "racionalnosti". Njihovim djelovanjem nastaje krnji oblik deliberacije u kojemu senzacionalistički mediji pritišću političku klasu. To nipošto nije idealna racionalizacija komunikacijske moći "svijeta života" koja zauzdava oligarhijsku moć elita. U takvom se poretku, umjesto racionalne deliberacije, nositelji vlasti i oporba pod pritiskom medijske javnosti natječu u populističkim reakcijama ne bi li ostali na vlasti ili je osvojili. U tom modelu "deliberacijske" demokracije racionalnost parlamentarnih rasprava i neovisnost zastupnika možda i nisu toliko bitni. Važniji su, čini se, sloboda i demokratsko funkcioniranje medija. Ta složena tema zahtijeva poseban tretman, a do tada o krnjoj deliberacijskoj demokraciji izvan nede-liberacijskog parlamenta možemo samo kapitulacijski zaključiti: *faute de mieux...*

## Bilješke

- 1 "Kad je car August bio u Galiji, zaprimio je određeno upozorenje o uroti koju mu je kuhao Lucije Cina, pa mu se *odlučio osvetiti*" (prev. K. P.). Engleski prijevod jest "He *decided to take revenge*" ("*Odlučio se osvetiti*") (Montaigne, 2003: 110, prev. i istaknuo K. P.). U istom smislu (pojedinačne namjere), riječ koristi i Hobbes, pišući o pobuni kao o promišljenom obnavljanju stanja rata, na što kao reakcija slijedi brutalna osveta, a ne pravedna kazna suverena. Usp. "Subjects who *deliberately deny the Authority of the Common-wealth established*" ("podanici koji *namjerno* osporavaju uspostavljenu državnu vlast") (Hobbes, 2006: 178, prev. i istaknuo K. P.).
- 2 "Pretpostavimo, na kraju, da se treći čovjek približi stražarnici, čovjek koji želi umrijeti, ali nema hrabrosti za samoubojstvo. On stoga *namjerno* ignorira zapovijed stražara pa stoga, prema propisima, stražar na njega puca i ubija ga." (prev. K. P.).
- 3 Usp. vijest od 8. travnja 2009. "Politička elita proslavila ulazak u NATO". Dostupno na: <http://www.rtl.hr/politicka-elita-proslavila-ulazak-u-nato-clanak-6408> (pristupljeno 25. lipnja 2010.)
- 4 Izvješće Hine od 18. ožujka 2009, dostupno na web stranica Vlade ([http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti\\_inajave/2009/ozujak/vlada\\_saboru\\_poslala\\_prijedlog\\_ratifikacije\\_sjeveroatlantskog\\_ugovora](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_inajave/2009/ozujak/vlada_saboru_poslala_prijedlog_ratifikacije_sjeveroatlantskog_ugovora), pristupljeno 25. 6. 2010.)
- 5 Usp. "Javnost mora znati – Rehn 1 koji je Sabor usvojio na našu inicijativu nije odgovarao Sloveniji. I onda je Slovenija, Hrvatskoj iza leđa, u pregovorima s Europskom komisijom isposlovala izmjene odnosno uvođenje riječ 'junction' i način odabira arbitara. Sporazum je dogovoren Hrvatskoj iza leđa i red je da to građanima kažete – poručio je Milanović. To, priznaje, nije krivično djelo." (*Jutarnji list*, 20. 11. 2009, <http://www.jutarnji.hr/kosor-granica-se-mora-utvrditi-samo-na-temelju-medunarodnog-prava/360482>, pristupljeno 25. 6. 2010.).
- 6 Tekst "Ustav je izmijenjen" imao je znakovit podnaslov: "Sabor odradio posao" (*Jutarnji list*, 16. 6. 2010., <http://www.jutarnji.hr/ustav-je-izmijenjen-dijaspori-ograniceno-glasovanje-kriminalci-ce-se-izrucivati-zemljama-eu/836941>, pristupljeno 25. 6. 2010.).
- 7 Usp. "Vesna Pusić: Neprihvatljiva je ideja da Srbi imaju poseban status" (*Jutarnji list*, 17. 6. 2010, <http://www.jutarnji.hr/vesna-usic-neprihvatljiva-je-ideja-da-srbi-imaju-poseban-status/838725>, pristupljeno 25. 6. 2010.).
- 8 Usp. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/kajin-lesaru-u-saboru-ti-si-kreten-u-p-m/496934.aspx> (pristupljeno 25. 6. 2010.).
- 9 I u površinskoj upotrebi šmitijanske kritike treba imati u vidu da suvremena Hrvatska nije Weimar – ni povijesno, ni politički, ni duhovno. Ukratko, u Vajmarskoj Republici nemoć formalnih demokratskih institucija, uključujući parlament, dovela je do dolaska nacista na vlast. Takvo što u Hrvatskoj još uvijek nije zamislivo. Čini mi se, ipak, da jezgra takve "načelne" kritike parlamentarizma – jednom kad se ona izdvoji iz teorijskoga, ideološkog i političkog obzora cijeloga Schmittova opusa – može biti poticajna i da zvuči neobično uvjerljivo i danas. Inače, kritike parlamentarizma Schmitta i Habermasa u poznatoj knjizi usporedio je Becker (2003).
- 10 Željezni zakon oligarhije formulirao je Robert Michels (1876-1936), njemački politički sociolog i učenik Maxa Webera, proučavajući političke stranke početkom dvadesetog stoljeća. Michelsov "zakon" jedan je od tri poznata "zakona" u poli-

tičkoj znanosti. Druga su dva Duvergerov "zakon" o odnosu izbora relativnom većinom i dvostranačkog sustava i "zakon o demokratskom miru", tj. o međusobnom neratovanju demokracija.

## Literatura

- Bachrach, P. i Baratz, M. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*. (57) 3: 632-642.
- Becker, H. (2003). *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas* (2. izd.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. U: Hamlin, A. i Pettit, P. (ur.). *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Oxford: Basil Blackwell, str. 17-34.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, J. i Levine, P. (ur.) (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. i Dryzek, J. (2006). Deliberative Impacts: The Macropolitical Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*. (34) 2: 219-244.
- Habermas, J. (1969). *Javno mnjenje: istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*. Beograd: Kultura.
- Hobbes, T. (2006). *Leviathan* (prema engl. izd. A. Crookea iz 1651). Mineola, NY: Dover.
- Montaigne, M. (2003). *The Complete Works*. New York: Knopf.
- Montaigne, M. (2001). *Les Essais* (izd. iz 1595). Pariz: Librairie Générale Française.
- Schmitt, C. (2007). Duhovno-povijesno stanje suvremenog parlamentarizma. U: *Politički spisi*. Zagreb: Politička kultura, str. 7-41.



# Tko i kako predstavlja nacionalne manjine

Nikola Baketa  
Marko Kovačić

Predstavljanje nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu otvoreno je pitanje političkog sustava Hrvatske koje neprestance izaziva političke i znanstvene rasprave. To se očituje i u stalnom mijenjanju načina izbora predstavnika nacionalnih manjina od jednoga do drugoga ciklusa izbora. Posljednje su promjene izvršene u lipnju ove godine. U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina Hrvatska definira samu sebe kao multikulturnu državu, premda su neka zakonska rješenja, uključujući i izbor predstavnika nacionalnih manjina, međusobno protuslovna i nesukladena. Zbog regionalnog okruženja, političkog naslijeđa i važne uloge nacionalnih manjina u hrvatskoj povijesti i suvremenoj politici vrlo je važno pronaći odgovarajuće rješenje tog problema

## Mijenjanje načina izbora manjinskih predstavnika

Na početku valja ukratko podsjetiti kako su se od početka devedesetih godina do danas mijenjali načini izbora predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor. Na izborima 1992. manjine čiji je udio u pučanstvu bio manji od 8 posto imale su pravo izabrati najmanje pet zastupnika u Zastupnički dom Sabora, a po jedan je zastupnik morao biti iz reda pripadnika mađarske, talijanske, češke i slovačke, rusinske i ukrajinske, te njemačke i austrijske manjine. Uz to, manjine čiji je udio bio viši od 8 posto – a samo je srpska nacionalna manjina ispunjavala taj uvjet – imale su pravo na razmjernu zastupljenost. Prije izbora 1995. način izbora se promijenio, i to tako da je izričito određeno da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina imaju pravo izabrati osam predstavnika u Zastupnički dom: tri pripadnici srpske manjine, a pet manjine koje su to pravo imale i na prethodnim izborima i po istom načelu. Prije izbora 2000. smanjen je broj zajamčenih mjesta za predstavnike nacionalnih manjina na pet: jedno za srpsku, a četiri za ostale manjine, s tim što su rusinska, ukrajinska, njemačka, austrijska i židovska manjina zajednički birale jednog zastupnika. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina morali su odlučiti hoće li glasovati za stranačke liste u izbornom okrugu u kojem su registrirani ili za kandidata s liste nacionalnih manjina kojoj pripadaju u posebnoj manjinskoj izornoj jedinici. Do promjena je opet došlo prije izbora 2003. Nacionalnim manjinama je bilo zajamčeno osam mjesta u Hrvatskom Saboru: pripadnici srpske nacionalne ma-

Dosadašnje izbornopravo suočavalo je svakog pripadnika manjina na izborima s dvojbom: hoću li biti pripadnik nacionalne manjine ili građanin Republike Hrvatske



njine birali su tri, pripadnici mađarske i talijanske manjine po jednoga zastupnika, pripadnici češke i slovačke zajedno jednoga zastupnika, pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske jednoga, te pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske jednoga zajedničkog zastupnika. Takav je sustav primjenjivan na izborima 2003. i 2007. godine. No, već će sljedeći izbori biti provedeni po novim pravilima koja su usvojena izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u lipnju 2010. godine. Osim Ustavnog zakona, izmijenjen je i dio Ustava koji se odnosi na popis nacionalnih manjina. Tako je do lipnja 2010. u Izvorišnim osnovama Ustava RH bilo nabrojeno deset nacionalnih manjina, dok su najnovije promjene obuhvatile još dvanaest manjina, pa su sada dvadeset i dvije nacionalne manjine postale ustavna kategorija. Tim se činom Hrvatska, premda simbolično, još jednom pokušala deklarirati kao država u kojoj su sve nacionalne manjine jednake i ravnopravne, nastojeći normativno potvrditi premisu o svojoj multikulturalnosti.

## Dvostruko pravo glasa i koncept dominantne manjine

Što se uistinu promijenilo novim načinom izbora predstavnika nacionalnih manjina? Najvažnija je promjena ukidanje prisilnog odabira između građanskoga i manjinskog identiteta. To je izbor koji je bio nametnut svim pripadnicima manjinskih zajednica. Pripadnici manjina nisu bili zadovoljni time što su se morali opredijeliti hoće li glasovati za redovne stranačke liste ili za kandidate nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici. Oni su smatrali da na temelju čl. 15. Ustava imaju opće i posebno biračko prava, pa su zahtijevali dvostruko pravo glasa. Te je zahtjeve u ožujku 2009. podržao i sadašnji predsjednik Republike Ivo Josipović. On je, kao predsjednik SDP-ova Savjeta za ljudska prava,

Nije dopustivo da se u međusobni natjecateljski odnos dovode manjine koje čine 0,24 posto i one koje čine samo 0,01 posto ukupnog stanovništva

civilno društvo i pravni sustav, na okruglom stolu organiziranom u povodu predstojećih ustavnih promjena izjavio kako smatra da takvo rješenje afirmira Hrvatsku kao zemlje demokracije i ljudskih prava. Osim Ive Josipovića, i SDP već dulje vrijeme podržava zahtjev nacionalnih manjina da se uvede dvostruko pravo glasa. Međutim, zastupnici nacionalnih manjina, inače koalicijski partneri HDZ-a u posljednja dva mandata, smatrali su da je potpora SDP-a uglavnom deklarativna, da ta stranka ništa nije poduzela dok je bila na vlasti zbog navodnog straha od gubitka glasova birača centra, te da potporu daju uglavnom zbog vlastitih interesa. S druge strane, HDZ još nije bio spreman za takve promjene. Kao razlog često se spominjao strah da će tada pripadnici manjina, uz glasovanja za manjinske kandidate, u redovnome izbornom postupku glasovati za SDP-ove kandidate. Ipak, dvije najjače stranke u Hrvatskoj uspjele su postići dogovor. Prema njemu, manjinama čiji je udio u ukupnom stanovništvu veći od 1,5 posto osiguraju se najmanje tri zastupnička mjesta, i to na temelju općega biračkog prava, dok se manjinama koje čine

manje od 1,5 posto ukupnog stanovništva, osim općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava jamči pet zastupnika u Saboru. Time sve manjine, osim najbrojnije srpske, čiji je udio u stanovništvu gotovo 5 posto, dobivaju dvostruko pravo glasa. S obzirom na to da su pripadnici srpske manjine potencijalni glasači SDP-a, to se može shvatiti i kao kompromis dviju najjačih stranaka. Tim je kompromisom manjinsko stanovništvo Hrvatske, koje čini oko 10 posto stanovnika, podijeljeno na dva dijela: homogeniji dio, koji čini srpska manjina i koji je jednostavnije mobilizirati u predizbornoj utrci te im je zato i dano samo opće pravo glasa, i na heterogeniji dio, koji čini preostala 21 manjina i koji je dobio dvostruko pravo glasa.

Time je riješen još jedan, mnogo važniji, problem identiteta nacionalnih manjina. Ustav i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamče ravnopravnost pripadnicima nacionalnih manjina s građanima hrvatske narodnosti. Uz to se jamče i očuvanje matičnog jezika, poštovanje kulturne baštine i kulturna autonomija pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, dosadašnje izborni pravo suočavalo je svakog pripadnika manjina na izborima s dvojmom: hoću li biti pripadnik nacionalne manjine ili građanin Republike Hrvatske. Sada je to pitanje riješeno tako što pripadnici srpske manjine neće morati birati, jer imaju samo opće pravo glasa kao i svi građani, dok će pripadnici ostalih manjina imati dvostruko pravo glasa, pa se mogu izjasniti i kao pripadnici nacionalnih manjina i kao građani Republike Hrvatske. To se načelo u literaturi naziva konceptom dominantne manjine.

## Neriješeni problemi manjinskog predstavljanja

No, ostalo je još nekoliko neriješenih problema na području političkog predstavljanja nacionalnih manjina. Ponajprije, riječ je o tome da se više nacionalnih manjina natječe za jedno jedino mjesto u zakonodavnom tijelu. Ekstreman je primjer da jedan zastupnik predstavlja čak 12 nacionalnih manjina, čime se sigurno ne poštuje pravo svih nacionalnih manjina na jednaku zastupljenost. Ako se nastoje osigurati predstavljenost nacionalnih manjina i njihova ravnopravnost, onda nije dopustivo da se u međusobni natjecateljski odnos dovode manjine koje čine 0,24 posto i one koje čine samo 0,01 posto ukupnog stanovništva. Iz toga proizlazi da bi sadašnji saborski zastupnik Nazif Memedi, pripadnik romske manjine, trebao koordinirati zahtjeve i predstavljati interese, osim romske, austrijske, bugarske, njemačke, poljske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine. U sličnu je položaju i zastupnik koji predstavlja albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovensku manjinu. Tu je problem još veći, jer je tih pet manjina brojčano podjednako, te je izvjesno da nije moguće zastupati interese većine njih. Takav izborni sustav vodi k tome da izabrani bošnjački predstavnik, neovisno o tome što deklarativno predstavlja pet manjina, stvarno zastupa samo 0,47 posto stanovnika koliko čini bošnjačka manjina, dok 0,85 posto stanovnika, koliko čine ostale manjine iz te skupine, nije doista predstavljeno.

Time se dolazi do problema definicije nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Kod nas su ustavno priznate 22 nacionalne manjine. Često se određene nacionalne manjine priznavalo a da one same uopće nisu zahtijevale da im bude priznat manjinski status. Kao manjine često su priznati, kako to pokazuje Milan Mesić (2003), slučajni ili reliktni etnički agregati. Time se opće stanje usložnjuje, ali i umanjuje značenje "pravih" nacionalnih ma-



Tablica 1. Predstavljanje nacionalnih manjina u nekim europskim državama

	Priznaje manjine	Broj manjina	Izborni sustav	Izborni prag	Zajamčena mjesta	Izborni prag za manjine	Dvostruko pravo glasa
Bugarska	NE	/	RIS <sup>1</sup>	4%	/	/	NE
Hrvatska	DA	22	RIS	5%	8	/	DA (manjine do 1,5% udjela u ukupnom stanovništvu)
Mađarska	DA	13	KIS <sup>2</sup>	5%	/	/	NE
Rumunjska	DA	19	RIS	5%	18 <sup>3</sup>	10% od prosjeka potrebnih glasova za izbor redovnog zastupnika	NE
Slovačka	NE	/	RIS	5%	/	/	NE
Slovenija	DA	dvije autohtone (Mađari i Talijani)	RIS	4%	2	/	DA

1 RIS – razmjerni izborni sustav.

2 KIS – kompenzacijski kombinirani izborni sustav. To je "oblik razmjernih i kombiniranih izbornih sustava u koji su ugrađeni posebni kompenzacijski mehanizmi na višim razinama pretvaranja glasova u mandate kako bi se ispravile posljedice djelovanja izbornih pravila na nižim razinama. U razmjernim izbornim sustavima s više izbornih okruga kompenzacijski se mehanizmi sastoje od nadoknadnih (kompenzacijskih) mandata koji se dodjeljuju na razini saveza izbornih okruga (regionalnim listama) ili na državnoj razini (nacionalnim listama) kako bi se ublažili disproporcijски učinci izbornog sustava na razini temeljnih, primarnih izbornih okruga. U kombiniranim izbornim modelima, u kojima se jedan dio mandata dodjeljuje u jednomandatnim okruzima sukladno pravilu većine, a drugi dio u višemandatnim okruzima sukladno pravilu razmjernosti, kompenzacijske mehanizme čine nadoknadni mandati koji se dodjeljuju na državnoj razini (nacionalnim listama) kako bi se ublažili disproporcijски učinci, poglavito većinskih izbora". (<http://www.izbori.hr>).

3 Mađarska manjina osigurava zastupljenost u redovnom postupku.

njina. Mesić misli da bi svakako trebalo razmotriti status vlaške, austrijske, turske, bugarske, rumunjske, poljske i ruske manjine. Kao što komparativni uvidi pokazuju, postoje različiti načini na koje države rješavaju pitanje priznavanja ili nepriznavanja nacionalnih manjina i na koje ih usklađuju s predstavljanjem u zakonodavnom tijelu. Hrvatska bi trebala ili osigurati predstavljanje svim nacionalnim manjinama (poput Rumunjske), ili revidirati statute nacionalnih manjina i potom iznova razmotriti način njihova predstavljanja u Saboru. Dopisivanje novih 12 nacionalnih manjina u Ustav u lipnju ove godine još je jedan korak u površnu pristupu tom problemu.

Nadalje, nisu domišljena ni institucionalna pravila za izbor predstavnika nacionalnih manjina u Sabor. Ne postoji nikakav zakonski prag koji kandidati moraju prijeći da bi bili izabrani. To, praktično, znači da se u Sabor može s nekoliko glasova. Tako je na izborima 2003. predstavnik jedne nacionalne manjine ušao u Sabor sa samo 265 glasova. U Rumunjskoj je osigurano mjesto za manjinskog predstavnika, ali da bi ušao u parlament kandidat mora osvojiti zakonski propisani postotak glasova, pa se ipak često postavlja pitanje je li demokratski da pojedinci postaju zastupnici s iznimno malo glasova (Protsyk i Matichescu, 2010). Naravno, to je mehanizam kojim se ostvaruje pozitivna diskriminacija. No, problem nastaje ako osam zastupnika nacionalnih manjina postane presudno za tvorbu vladajuće većine. S obzirom na sve izraženiju bipolariziranost hrvatskoga stranačkoga sustava, manjinski će zastupnici sve više biti jezičac na vagi koji donosi prevagu jednoj (HDZ) ili drugoj strani (SDP). To

otvara širok prostor za političku trgovinu i nagriza legitimnost parlamentarnoga, pa i cijeloga političkog sustava.

## Kako su manjinsko predstavništvo uredile druge zemlje

Prije izlaganja mogućih rješenja trenutačnih problema u političkom predstavljanju nacionalnih manjina u Hrvatskoj, donosimo prikaz rješenja tog problema u nekim europskim zemljama.

Što se europskih iskustava tiče, ona su raznolika. Neke države potpuno ignoriraju nacionalne manjine na svom području, neke su pribjegle samo djelomičnim rješenjima, a neke su usvojile vrlo korektne modele predstavljanja nacionalnih manjina.

Bugarska i Slovačka u svojim ustavima ne priznaju postojanje nacionalnih manjina. One zastupaju ustavno načelo o jedinstvenoj naciji, pa nacionalne manjine nemaju posebna prava. Bugarska ide toliko daleko da njezini političari javno izbjegavaju spominjati termin nacionalna manjina. U tim su državama nacionalne manjine zaštićene kao građani Bugarske, odnosno Slovačke, i nemaju posebna kolektivna prava. Mađarska u svojem ustavu spominje 13 nacionalnih manjina, te im jamči kulturnu autonomiju. U parlamentu postoji državni pravobranitelj, ombudsman, zadužen za zaštitu manjinskih prava. No, problem je u jazu između ustavnih normi i svakodnevne prakse. Još nema zakonske regulative, a nisu ni konkretizirani načini i oblici u kojima bi manjine ostvarivale svoja posebna prava. Slovenija pri-

znaje samo dvije "autohtone" nacionalne manjine, Mađare i Talijane, kojima su zajamčena dva mjesta u Državnom zboru. No, u slovenskom parlamentu nema mjesta za Hrvate i Srbe kojih ima čak dva posto više od Talijana i Mađara, a ipak nemaju jednaka prava kao proglašene autohtone manjine u Sloveniji. U posljednjih nekoliko godina hrvatska zajednica sve glasnije traži da joj se prizna status autohtone nacionalne manjine, ali u tome nema aktivnu potporu hrvatske vlasti. Za Rumunjsku se može reći da je ostvarila najveći iskorak u priznavanju prava nacionalnih manjina. U parlamentu je zajamčeno 18 mjesta za 19 nacionalnih manjina, pa su one vrlo dobro pravno i politički zaštićene.

## Kako riješiti hrvatske probleme?

Postoji nekoliko opcija rješenja problema političkog predstavljanja manjina koje bi, više ili manje, bile primjenjive na Hrvatsku.

### 1. Dvostruko pravo glasa s ograničenim ovlastima predstavnika manjina

Jedna bi opcija mogla uključivati dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina, ali s time da bi zastupnici koji su izabrani u izbornim jedinicama za nacionalne manjine imali ograničena prava. To se rješenje temelji na odredbama Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. U ta se dva dokumenta, kako je već pokazano, jamče jednakost, sloboda i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina s većinskim stanovništvom i očuvanje njihova manjinskog identiteta. Dokumenti se zasnivaju na zamisli o multikulturnom društvu, a ta je ideja izrijekom navedena u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Ta opcija omogućuje pripadnicima manjina da ostvare i svoj građanski identitet i svoj nacionalni identitet. Da bi se riješio problem legitimnosti, koji uzrokuje sadašnji način izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor, potrebno je korigirati prava tih zastupnika. Ako je netko izabran u to tijelo na partikularan način, ne bi smio imati jednaka prava kao ostali zastupnici, nego prava koja bi bila u skladu s načinom na koji je izabran, to jest iz partikularna načina izbora proizlazila bi partikularna prava. Manjinski bi se zastupnici trebali poglavito baviti pitanjima koja se odnose na nacionalne manjine. Imali bi pravo sudjelovati u zakonodavnom postupku isključivo onda kada se donose zakoni koji se tiču položaja, prava ili esencijalnih pitanja nacionalnih manjina. U svim ostalim primjerima imali bi samo deliberativnu funkciju. Mogli bi slobodno izražavati svoje mišljenje i sudjelovati u raspravi, ali bi bili isključeni iz procesa donošenja odluka. Isto tako, ti zastupnici ne bi mogli sudjelovati ni u stvaranju parlamentarne većine potrebne za izglasavanje povjerenja vladi. Suradivali bi sa Savjetom za nacionalne manjine i tim putem nastojali utjecati na odluke Vlade i Sabora. Tako bi se moglo osigurati predstavništvo svim nacionalnim manjinama, a da to ne ugrozi interese većine i legitimnost parlamenta. To bi zahtijevalo i ustavne promjene koje se tiču koncepta zastupnika nacionalnih manjina, odnosno uvođenje razlike između statusâ redovnog i manjinskog zastupnika.

### 2. Rješenje u sklopu stranaka

Jedna je opcija i poticanje političkih stranaka da na visoka mjesta na svojim izbornim listama postave kandidate koji su pripadnici nacionalnih manjina. Tada bi se mogle ukinule odredbe o posebnoj i alternativnoj pravu glasa, jer bi nacionalnim manjinama bilo osigurano sudjelovanje u redovnoj izbornom

postupku kao i ostalim hrvatskim građanima. No, za to su rješenja potrebna vrlo razvijena demokratska politička kultura i riješeni konflikti nacionalne većine i pojedinih nacionalnih manjina iz prošlosti. Premda najbezbolnija za većinsku populaciju, ta je opcija za sada ipak utopijska.

Postojeći zakonski modeli političkog predstavljanja manjina u Hrvatskom saboru nisu posve dostatna i zadovoljavajuća rješenja. To je najočitije u načinu biranja predstavnika nacionalnih manjina bez ikakva zakonskog praga, što bitno ugrožava njihovu legitimnost, kao i u stalnoj, "strukturnoj", nepredstavljenosti pojedinih manjina. Posljednje izmjene Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina opetovano pokazuju boljku naše države i politike: političari ne konzultiraju stručnjake kad mijenjaju Ustav, zakone, politički sustav, pojedine političke institucije i institute.

## Literatura

- Mesić, M. (2003). Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*. (34) 3-4.
- Protsyk, O., Matichescu, L. M. (2010). Electoral rules and minority representation in Romania. *Communist and Post-Communist Studies*. (43) 1.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>) (Posjećeno 16. lipnja 2010).
- <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/C1092BF72D8B2B2FC12574270035CCFC?open&1> (Posjećeno 16. lipnja 2010).

# Tko i kako predstavlja "dijasporu"

Mirjana Kasapović

Transformacija suvremenoga biračkog prava, koja ponegdje uključuje i pravo pripadnika etničkih dijaspore da sudjeluju na izborima u matičnim domovinama, neposredno se odražava i na koncept političkog predstavništva. Ako se pripadnicima dijaspore ustavima, izbornim zakonima ili pukim upravnim uredbama dade biračko pravo, znači li to da im se time jamči i pravo na posebno političko predstavljanje u nacionalnim tijelima? U kojim bi to tijelima dijaspore trebala biti predstavljena, odnosno u kojim bi sve izborima i drugim oblicima političkog odlučivanja trebala sudjelovati? Suvremene države koje su ozakonile biračko pravo dijaspore ili, točnije, svojih državljana koji trajno ili privremeno borave u inozemstvu bitno se razlikuju prema stupnju uključenosti te skupine državljana u nacionalnu politiku i, osobito, prema institucionalnim načinima i oblicima njihove zastupljenosti u nacionalnim parlamentima.

## Inkluzivnost biračkog prava dijaspore

Iz načela o jednakosti biračkog prava proizlazi da pripadnici dijaspore mogu sudjelovati u svim oblicima masovnoga političkog odlučivanja kao i državljanima koji stalno borave u zemlji. To znači da imaju pravo glasa na nacionalnim, regionalnim i lokalnim izborima, te na referendumima. No, malo je država koje su se odvažile na tako inkluzivan pristup. Od 115 suvremenih država koje su do 2007. ozakonile biračko pravo svojih državljana koji stalno ili privremeno borave u inozemstvu samo je njih šest – Alžir, Bjelorusija, Irska, Rusija, SAD i Togo – dopustilo da sudjeluju na parlamentarnim, predsjedničkim i lokalnim izborima, te na referendumima. U 31 zemlji – riječ je poglavito o parlamentarnim monarhijama (Australija, Belgija, Luksemburg, Nizozemska, Japan, Velika Britanija) i parlamentarnim republikama u kojima se predsjednik države ne bira izravnim izborima (Češka, Grčka, Njemačka) – oni mogu sudjelovati samo na parlamentarnim izborima. U 14 država – među kojima prevladavaju južnoamerički predsjednički režimi (Bolivija, Brazil, Dominikanska Republika, Ekvador, Honduras, Meksiko, Panama, Venezuela) – dijaspore može sudjelovati samo na predsjedničkim izborima. No 20 je država omogućilo sudjelovanje i na parlamentarnim i na predsjedničkim izborima, 7 na parlamentarnim izborima i referendumima, 7 na predsjedničkim izborima i referendumima, a 11 na parlamentarnim i predsjedničkim izborima te na referen-

U Hrvatskoj je prevladalo vrlo arhaično i ekstenzivno razumijevanje etničke dijaspore, pod kojom se naprosto misli na sve iseljene Hrvate i njihove potomke svih naraštaja

dumima. Nijedna država ne omogućuje sudjelovanje samo na referendumima (Navarro i dr., 2007: 16-17).

## Od 11 država koje su institucionaliziralo posebno političko predstavljanje državljana koji žive u inozemstvu u nacionalnim parlamentima, to su formalno učinile četiri, a efektivno samo tri europske zemlje: Francuska, Hrvatska, Italija i Portugal

Usporedi li se Hrvatska s pravnom i političkom praksom drugih država, lako je zaključiti da se ubraja u zemlje s inkluzivnijim biračkim pravom državljana koji nemaju prebivalište u zemlji ili, kolokvijalno rečeno, pripadnika "dijaspora". Oni, naime, mogu sudjelovati na parlamentarnim i predsjedničkim izborima, te na nacionalnim referendumima. Biračko bi pravo vjerojatno bilo još inkluzivnije da se hrvatski zakonodavac nije suočio s dvjema nepremostivim preprekama.

Prvo, hrvatsko zakonodavstvo nije ozakonilo biračko pravo klasične dijaspora, nego je pravo glasa dalo državljanima koji

namaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Takav je pristup bio svrsishodan ima li se na umu da je zakonodavcu bilo ponajprije stalo do toga da pravo glasa dobiju hrvatski državljani u BiH. Kako hrvatska zajednica u BiH nije nastala iseljavanjem iz Hrvatske, nego je autohtona zajednica koja stoljećima živi u toj zemlji, pojam dijaspora bio je povijesno i politički neprikladan kao izvor ište njezina biračkog prava. Budući da se nisu ni rodili ni živjeli u granicama suvremene Republike Hrvatske, Hrvati u BiH nisu imali ni prebivalište u njoj. Stoga im je praktično bilo nemoguće osigurati sudjelovanje na lokalnim (općinskim i gradskim) i regionalnim (županijskim) izborima na kojima je biračko pravo čvrsto vezano za teritorijalno prebivalište. Zbog istog su razloga bili isključeni iz sudjelovanja u izborima za Županijski dom Sabora 1997, jer nisu imali "svoju" županiju u kojoj bi glasovali.

Drugo, u Hrvatskoj je prevladalo vrlo arhaično i ekstenzivno razumijevanje etničke dijaspora, pod kojom se naprosto misli na sve iseljene Hrvate i njihove potomke svih naraštaja. U suvremenoj politološkoj literaturi dijaspora se, pak, ne shvaća kao puki zbroj raspršenih i nepovezanih pojedinaca istoga etničkog podrijetla. Jedan od vodećih svjetskih autoriteta na području istraživanja dijaspora, izraelski politolog Gabriel Sheffer, definira dijasporu kao "socijalno-političku formaciju" nastalu dobrovoljnim ili prisilnim iseljavanjem pripadnika jedne etničke odnosno nacionalne zajednice, kao "entitet" čiji pripadnici održavaju redovite ili povremene veze sa svojom domovinom i sa skupinama istoga etničkog podrijetla u drugim zemljama.

Tablica 1. Političko predstavljanje dijaspora u parlamentima 10 država

Zemlja	Broj mjesta u parlamentu	Broj mjesta za inozemne birače	Postotak od ukupnog broja mjesta	Napomene
Alžir	389	8	2,1	
Angola	220	3	1,4	Jedan poseban izborni okrug u kojemu se biraju 3 zastupnika u parlament. Glasovanje nije bilo primijenjeno do 2007.
Ekvador	130	6	4,6	
Francuska	331	12	3,6	Dijaspora je zastupljena samo u Senatu što ga bira Conseil Supérieur des Français de l'Étranger
Kolumbija	166	1	0,6	Jedan izborni okrug za cijeli svijet
Italija	630	12	1,9	Izborne okruge za Talijane u inozemstvu čine četiri zemljopisne skupine: 1. Europa s Rusijom i Turskom, 2. Južna Amerika, 3. Sjeverna i Srednja Amerika, 4. Afrika, Azija, Oceanija i Antarktiki
Mozambik	250	2	0,8	Dva jednomandatna izborna okruge: jedan za Afriku, drugi za ostatak svijeta
Panama	130	6	4,6	Glasovanje u inozemstvu nije bilo primijenjeno do 2007.
Portugal	230	4	1,7	Dva izborna okruge u inozemstvu: jedan za Europu, drugi za ostatak svijeta. U svakom se biraju po dva predstavnika.
Zelenoortski Otoci	72	6	8,3	Po dva predstavnika iz: 1. Sjeverne i Južne Amerike, 2. Afrike i 3. Europe i ostataka svijeta

Izvori: Navarro i dr. (2007: 28), Acosta (2007), Lobo (2007), Arcioni (2006).

Premda su se zastalno nastanili u drugim zemljama i najvećma odlučili ostati u njima, pripadnici dijaspore ustrajno nastoje očuvati svoj nacionalni identitet kao "kompleksnu kombinaciju primordijalnih, psiholoških/mitskih i instrumentalnih elemenata". Suвременa dijaspora nije nevidljiva i pasivna nego aktivna zajednica, koja djeluje posredstvom različitih "nadržavnih mreža koje odražavaju složene odnose između dijaspora, zemalja u kojima borave, njihovih domovina i međunarodnih aktera" (Sheffer, 2003: 7, 9-10. i d.). No, u Hrvatskoj je prevladalo shvaćanje dijaspore kao imaginarne zajednice svih Hrvata i njihovih potomaka na svijetu, neovisno o odnosu prema izvornome nacionalnom identitetu, vezanosti za domovinu, povezanosti s drugim skupinama istoga etničkog podrijetla i aktivnostima u "nadržavnoj mreži". Samo je iz te perspektive moguće govoriti o četiri, pet ili više milijuna pripadnika hrvatske dijaspore u svijetu. Iz takve su perspektive, a na osnovi hrvatskog podrijetla ili obiteljskih predaja o njemu, svi koji su htjeli automatski stekli pravo da zatraže i, po pravilu, dobiju hrvatsko državljanstvo te, posljedično, i biračko pravo. Kako velika većina pripadnika dijaspore nikad nije živjela u Hrvatskoj, nije imala prebivalište u njoj, a nikad nije ni iskazala nakanu da se doseli u zemlju, praktično im se nije moglo zajamčiti sudjelovanje na lokalnim i regionalnim izborima.

### Političko predstavljanje "dijaspora" u nacionalnim parlamentima

Od 115 država koje su ozakonile biračko pravo svojih državljana koji trajno ili privremeno borave u inozemstvu samo je 11 država ili manje od 10 posto uspostavilo posebne oblike političkog predstavljanja te skupine svojih državljana u nacionalnim parlamentima. Uz to, neke su ga države samo formalno ozakonile, ali nikad ga nisu primijenile.

Od 11 država koje su institucionaliziralo posebno političko predstavljanje državljana koji žive u inozemstvu u nacionalnim parlamentima,<sup>1</sup> to su formalno učinile četiri, a efektivno samo tri europske zemlje: Francuska, Hrvatska, Italija i Portugal. U Francuskoj je ono 1983. ugrađeno u Senat, politički drugorazredan drugi dom parlamenta. Dvanaest senatora ne biraju Francuzi koji žive u inozemstvu na općim i izravnim izborima, nego to čini posebno izborničko tijelo, Visoko vijeće francuskih državljana u inozemstvu, čijih 150 od ukupno 183 člana izravno bira oko dva milijuna registriranih francuskih državljana u inozemstvu. Talijanskim državljanima koji žive u inozemstvu pravo glasa na parlamentarnim izborima dao je već Ustav 1948, ali su mogli glasovati samo na biračkim mjestima u Italiji i nisu imali posebne političke predstavnike u parlamentu. Tek je ustavnim reformom 2000. ozakonjeno posebno političko predstavljanje, koje je nakon dvije godine uređeno i posebnim zakonom. Talijanska dijaspora dobila je pravo na 12 zastupnika u Predstavničkom domu i 6 u Senatu. Zakon je propisao da se oni biraju u četiri izborna okruga izvan Italije. Svaki od njih mora dati najmanje po jednog zastupnika u Predstavničkom domu i Senatu, dok se preostalih šest zastupnika bira u skladu s brojem glasova u svakom okrugu. U Portugalu je posebno političko predstavljanje dijaspore uvedeno 1976, ubrzo nakon revolucije 1974. kojom je počela transformacija autoritarnoga u demokratski politički poredak. U dva izborna okruga izvan Portugala biraju se po dva zastupnika u parlamentu, ali samo ako je u svakom okrugu glasovalo najmanje 55.000 birača. Ako je broj birača manji, okrug bira samo jednog zastupnika.

### Političko predstavljanje državljana bez prebivališta u Hrvatskoj

Ozakonjenje prava hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj da glasuju na nacionalnim izborima i referendumima jedan je od najvećih i najprijeornijih projekata političkog inženjeringa od osnutka samostalne države. Riječ je o uvelike proizvoljnome i nerazvidnom postupku HDZ-ove vlasti koji se zasnivao na tri ishodišta.

HDZ je bio zainteresiran da što više Hrvata izvan Hrvatske stekne hrvatsko državljanstvo i biračko pravo, jer je u njima vidio jedan od stupova svoje političke vlasti

Prvo ishodište činila je ideološki i politički motivirana, premda ne i do kraja osviještena, zamjena koncepta teritorijalnog državljanstva etničkim. HDZ je bio zainteresiran da što više Hrvata izvan Hrvatske stekne hrvatsko državljanstvo i biračko pravo, jer je u njima vidio jedan od stupova svoje političke vlasti. Hrvatska je dijaspora, naime, sve do 1992. bila tipična "nedržavna dijaspora". Pod tim pojmom Sheffer (2003: 23) misli na dijasporu kojoj je domovina iz koje je potekla "nepoznata ili njome vlada druga nacija". Ako je posrijedi bila dijaspora koja potječe iz zemlje kojom "vlada druga nacija", ona je svoju aktivnost usmjeravala ponajprije na oslobođenje svoje povijesne domovine od strane vlasti i uspostavu suverene nacionalne države. Nedržavne dijaspore općenito su, po pravilu, prihvaćale separatističku ili iredentističku političku strategiju (v. i Shain i Sherman, 1998; Waterbury, 2006). Stoga su na njihovo savezništvo i potporu mogle računati samo one političke snage u domovini koje su imale isti politički cilj i koje su se profilirale kao najbeskompromisniji borci za njegovo ostvarenje. U Hrvatskoj je to od 1990. bio HDZ. Političko savezništvo dijaspore i HDZ-a, skovano od 1990. do 1992. održalo se u cijelome formativnom razdoblju hrvatske države, a postoji i danas.

Drugo ishodište bilo je arhaično shvaćanje dijaspore i, posljedično, silno preuveličavanje njezine veličine, kao i nerazvidan postupak registracije hrvatskih državljana i birača u inozemstvu. Cijeli projekt državnog osamostaljenja pratio je mit o golemoj hrvatskoj dijaspori, pa se tvrdilo da u svijetu živi više Hrvata nego u zemlji, dakle najmanje pet milijuna ljudi. Prema mjerodavnim međunarodnim izvorima, potkraj osamdesetih godina hrvatsku je dijasporu činilo oko 350.000 pripadnika, a glavne su iseljeničke skupine živjele u SAD-u, Australiji i Kanadi (Sheffer, 2003: 106). Prema podacima Ureda za upravu i pravosuđe Grada Zagreba, na koje se ishodišno pozivao zakonodavac, u tom su tijelu 1995. godine bila evidentirana 364.933 državljanina Republike Hrvatske bez prebivališta u zemlji. Premda se podaci različitih izvora naoko gotovo potpuno poklapaju, gole brojke prikrivaju supstancijalne razlike među njima. Hrvatski izvor evidentirao je najveći broj državljana u BiH i gotovo zanemariv broj pripadnika hrvatske dijaspore koji su do 1995. uzelo hrvatsko državljanstvo i upisali se u birački popis. Hrvatske su vlasti zaključile da to čini oko 10 posto biračkog tijela u zemlji te da mu, sukladno tome, pripada 10 posto mjesta u Zastupničkom



Tablica 2. Političko predstavljanje "dijaspore" u Saboru

Godina	Broj mjesta u Zastupničkom domu <sup>1</sup>	Broj mjesta za državljane bez prebivališta	Postotni udio	Napomene
1995.	128 (108+12+8)	12	9,4	Fiksnih 10% zastupnika, isključujući zastupnike manjina, birano je u jednome izbornom okrugu koji je obuhvaćao cijeli svijet. Mandati su se dijelili izbornim listama prema D'Hondtovoj metodi.
2000.	151 (140+6+5)	6	4,0	Nefiksna kvota. Broj zastupnika utvrđivao se tako da se ukupan broj glasova u 11. okrugu podijeli s prosječnim brojem glasova koji je bio potreban za osvajanje jednog mandata u zemlji. Količnik je izražavao broj mandata koji je pripadao dijaspori. Mandati su se raspodjeljivali izbornim listama prema D'Hondtovoj metodi.
2003.	152 (140+4+8)	4	2,6	Nefiksna kvota.
2007.	153 (140+5+8)	5	3,3	Nefiksna kvota.
2011. <sup>2</sup>	151 (140+3+8)	3	2,0	Fiksna kvota od 3 zastupnika koji se biraju u jednom okrugu koji obuhvaća cijeli svijet. D'Hondtova metoda raspodjele mandata izbornim listama.

<sup>1</sup> U prvom je retku prikazan ukupan broj zastupnika, a u drugome broj zastupnika izabran u zemlji, broj zastupnika "dijaspore" i broj zastupnika nacionalnih manjina.

<sup>2</sup> Izračun za 2011. napravljen je pod pretpostavkom da se neće mijenjati ukupan broj zastupnika, kao ni broj zastupnika srpske manjine.

domu Sabora. Kako je taj dom 1995. imao 120 članova, državljani u inozemstvu dobili su pravo da biraju 12 zastupnika.

Treće ishodište projekta činilo je proizvoljno utvrđivanje mjesta, načina i oblika političkog predstavljanja hrvatskih državljana koji žive u inozemstvu u Saboru. Premda je postojala ustavna osnova za to, o tom se pravu uopće nije govorilo na parlamentarnim izborima 1992. i predsjedničkim izborima 1993, nego se ono pojavilo na političkoj agendi tek uoči izbora za Zastupnički dom 1995. Nije bilo nikakvih formalnih i stvarnih zapreka da pripadnici hrvatske dijaspore u Australiji, Kanadi, SAD-u ili Njemačkoj glasuju i na prethodnim izborima. No, bilo je zapreka glasovanju Hrvata u BiH, gdje je u to doba bjesnio rat, pa nije bilo moguće organizirati iole regularne izbore. To mnogo govori o stvarnoj političkoj intenciji HDZ-ove vlasti.

Nadalje, glasovanje u inozemstvu u prvi plan stavlja problem izbornog sustava. Cijeli spektar većinskih, razmjernih i kombiniranih izbornih sustava, koji uključuju podjelu zemlje na izborne okruge, praktično je neupotrebljiv ili je upotrebljiv pod krajnje dvojbene uvjetima. Glasovanje u posebnim izbornim okruzima podrazumijeva da birači imaju prebivalište u njima, to jest vezuje biračko pravo za teritorijalno državljanstvo. Zapravo, samo čisti razmjerni izbori u kojima je cijela država jedan izborni okrug ne suočavaju zakonodavca s pregolemim problemima, jer se glasovi svih birača, gdje god glasovali, prikupljaju, zbrajaju i pretvaraju u mandate na jednom mjestu. Kako su čisti razmjerni izbori vrlo rijetki u suvremenom svijetu, države koje su ozakonile biračko pravo dijaspore pribjegle su jednome od dva rješenja: proizvoljno su rasporedile birače iz inozemstva u izborne okruge u zemlji ili su formirale posebne izborne okruge izvan zemlje.

Prvom načinu pribjegle su države koje nisu ozakonile posebno političko predstavljanje dijaspore u nacionalnim parlamentima. U Indoneziji su, primjerice, oni bili registrirani u izbornom okrugu u kojemu je bilo sjedište Ministarstva vanjskih poslova, to jest u provinciji Džakarta. Izbornom reformom 2002. i 2003. jedinstveni izborni okrug Džakarta podijeljen je na dva, pa su glasovi Indonežana koji su živjeli u Maleziji i Singapuru dodavani glasovima birača iz prvoga izbornog okruga Džakarta, a glasovi Indonežana iz drugih dijelova svijeta drugome izbornom okrugu Džakarta (Wall, 2007). U Bjelorusiji, u kojoj je još na snazi stari sovjetski sustav dvokružnih većinskih izbora, Bjelorusi iz inozemstva upisivani su u biračke popise jednomandatnih okruga u kojima je broj birača bio manji od nacionalnog prosjeka. To je otvorilo širok prostor za političko manipuliranje. Stranka na vlasti može skrojiti izborne okruge tako da najmanje birača bude u gradovima i regijama gdje ona tradicionalno loše stoji, pa im pridodati sklonije birače iz inozemstva. Broj inozemnih birača može biti toliki da odluče o rezultatima izbora. Tako, primjerice, parlamentarnog zastupnika nekog okruga u Minsku mogu izabrati Bjelorusi koji žive u Americi. Kako bi se izbjegle takve manipulacije, druge države odlučuju formirati izvanteritorijalne izborne okruge. To su učinile i sve tri europske zemlje – Hrvatska, Italija i Portugal – koje su ozakonile posebno političko predstavljanje državljana koji žive u inozemstvu u nacionalnim parlamentima. Italija i Portugal odlučile su se pritom na tvorbu više izvanteritorijalnih okruga, sukladno koncentraciji svoje dijaspore u pojedinim dijelovima svijeta, a Hrvatska je proglasila cijeli svijet jednim izbornim okrugu. Ni ta odluka nipošto nije lišena jasnih političkih intencija. Hrvatska vlast ne želi doista u



Saboru predstavnike dijaspore iz Amerike i Europe, nego poglavito Hrvate iz BiH.

## Ustavna reforma i problemi u političkom predstavljanju "dijasporu"?

Najnovije ustavne promjene otvorile su tri temeljna problema što su vezana za biračko pravo i političko predstavljanje državljana Hrvatske koji žive u inozemstvu.

- Broj predstavnika "dijasporu" utvrđen je arbitrarno, kompromisom što su ga iza zatvorenih vrata postigli članci HDZ-a i SDP-a, a podržale njihove parlamentarne frakcije. Nasuprot tome, nefiksna kvota nije bila arbitrarna metoda, nego je broj predstavnika "dijasporu" izravno vezivala za participaciju u 11. izbornoj jedinici, a time i za načelo jednake vrijednosti glasova svih birača. Komparirajući portugalski model fiksne i bivši hrvatski model nefiksne kvote, Nohlen i Grotz (2007: 79) su zaključili da je hrvatski model "institucionalni okvir koji je osjetljiviji na aktualnu razinu izborne participacije i političke kompeticije".

- Ukidanjem nefiksne kvote i istodobnim ozakonjenjem dvostrukog prava pripadnicima svih nacionalnih manjina, osim srpske, nastavljena je erozija jednakosti biračkog prava. Jednakost, koja je danas najvažnije, najosjetljivije i najranjivije načelo demokratskoga biračkog prava, ima dvije dimenzije. Birači su, prvo, jednaki ako svaki birač ima jedan glas odnosno jednak broj glasova (recimo, dva glasa u kombiniranim izbornim sustavima ili tri glasa u sustavima preferencijskog glasovanja). Birači su, drugo, jednaki ako glas svakog od njih vrijedi jednako ili, praktično, podjednako. Novim ustavnim i zakonskim promjenama hrvatski je zakonodavac dodatno narušio obje dimenzije načela jednakosti. Birače je podijelio na pripadnike nacionalne (hrvatske) većine i najbrojnije (srpske) nacionalne manjine koji imaju jedan glas i na pripadnike ostalih nacionalnih manjina koji imaju dva glasa. Drugi glas je, pritom, pojačao nekovrsnu afirmativnu akciju ili pozitivnu diskriminaciju manjina, koje su i do sada bile povlaštene, jer je glas njihovih pripadnika bio višestruko vredniji od glasa ostalih građana. Nadalje, praktično je ozakonio nejednakost i u izboru predstavnika "dijasporu", čiji mandati od sada mogu biti znatno glasovno jeftiniji, ali i skuplji od mandata zemaljskih zastupnika. Tim su mjerama biračko pravo i izborni sustav u Hrvatskoj dostigli opasan stupanj uneređenosti.

- Da ni vlasti ni opoziciji nije zapravo bilo stalo do vjerodostojna predstavljanja hrvatskih državljana koji žive u inozemstvu pokazuje i to što se njihovi predstavnici i dalje biraju u jednome izbornom okrugu što ga čini cijeli svijet. Da im je doista stalo do zastupljenosti hrvatske dijaspore u Saboru, oni bi formirali tri izborna okruga: jedan bi obuhvaćao samo BiH, drugi Europu, a treći Ameriku i Oceaniju. To bi iziskivalo i zamjenu listovnog natjecanja pojedinačnim, odnosno razmjernog sustava izborima relativnom većinom. Razmjerni izbori u tromandatnom okrugu zapravo su kvazirazmjerni, jer proizvode većinske učinke, budući da je teorijski prirodni prag za stjecanje mandata oko 18 posto.

Najnovije ustavne promjene nisu riješile problem "dijasporu", nego su ga samo privremeno skinule s dnevnog reda.

## Bilješke

- 1 Taj je oblik predstavljanja postojao i u parlamentu Kukovih Otoka, ali je ukinut pod bizarnim okolnostima. Kukovi Otoki ozakonili su 1966. pravo svojih državljana koji su živjeli u inozemstvu kraće od tri godine i kanili su se vratiti u zemlju da glasuju na izborima za državni parlament od 24 mjesta. U izborima 1974. i 1978. dvije najveće stranke, Demokratska stranka i Stranka Kukovih Otoka Alberta Henryja, unajmile su zrakoplove kako bi prevezli birače na biralista u zemlju. Nakon što se pokazalo da je na izborima 1978. pobijedila Stranka Kukovih Otoka zahvaljujući upravo biračima iz inozemstva ili *fly-in votes*, Demokratska stranka pokrenula je pravosudne i političke akcije kako bi osporila njezinu pobjedu. Vrhovni sud je 1978. odlučio da je 8 od 15 mandata Stranke Kukovih Otoka stečeno pod nezakonitim uvjetima, ucjenom i korupcijom. Ta su mjesta dana Demokratskoj stranci, pa je Stranka Kukovih Otoka izgubila vlast. Neko je vrijeme potom bio na snazi zakon prema kojemu su državljani Kukovih Otoka birali jednoga svog predstavnika u parlamentu u posebnome esktrateritorijalnom okrugu, ali je on ukinut 2004. (Hassall, 2007).

## Literatura

- Acosta, N. R. de (2007). Columbia: representation of emigrants in the Congress. U: Ellis i dr., str. 78-82.
- Arcioni, E. (2006). Representation for the Italian diaspora. Discussion Paper 37/06. Faculty of Law, University of Wollongong. <http://ro.uow.edu.au/lawpapers/28>
- Ellis, A. i dr. (2007). *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Stockholm: IIDES.
- Hassall, G. (2007). The Cook Islands: seat for overseas voters abolished. U: Ellis i dr., str. 50-52.
- Lobo, M. C. (2007). Portugal: extended voting rights and decreasing participation. U: Ellis i dr., str. 83-87.
- Navarro, C. i dr. (2007). External voting: a comparative overview. U: Ellis i dr., str. 11-34.
- Nohlen, D., Grotz, F. (2007). The legal framework and an overview of electoral legislation. U: Ellis i dr., str. 65-76.
- Shain, Y., Sherman, M. (1998). Dynamics of disintegration: diaspora, secession and the paradox of nation-states. *Nations and Nationalism*. (4) 3: 321-346.
- Sheffer, G. (2003). *Diaspora Politics. At Home Abroad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wall, A. (2007). Indonesia: a long-established system for external voting at diplomatic missions. U: Ellis i dr., str. 53-55.
- Waterbury, M. A. (2006). Internal Exclusion, External Inclusion: Diaspora Politics and Party-Building Strategies in Post-Communist Hungary. *East European Politics and Society*. (20) 3: 483-515.

# Treba li suvremenim strankama članstvo?

Goran Čular

Postoji više tipova političkih stranaka, pa i cijelih nacionalnih stranačkih kultura, koje ne poznaju pojam članstva na kakav mi mislimo

Kada se želi posprdnno opisati minoran utjecaj neke političke stranke, često se posegne za hiperbolom o teretnom dizalu u koje mogu stati svi njezini članovi. Jednako bi se tako posprdnno moglo ukazivati i na broj glasova i mandata koje osvaja, financijska sredstva koje mobilizira ili medijski utjecaj koji proizvodi, ali se ipak kao valjaniji pokazatelj stranačke snage uzima broj članova. Kad pomisli na stranku, prosječno informiranom biraču vjerojatno prvo padne na pamet članstvo. Premda i mnoge druge organizacije imaju članstvo (primjerice, knjižnice, auto-klubovi, sindikati), ono se, u prvom redu, povezuje s političkim strankama. To je posebice vrijedilo u jednostranačkim komunističkim režimima gdje je veza između člana i stranke nosila jasno identifikacijsko značenje.<sup>1</sup> Drugo, političke stranke još se uvijek pretežno shvaćaju kao predstavničke i ideologijske organizacije, koje govore u ime nekoga posebnog društvenog interesa i/ili pogleda na svijet, pa se opravdano očekuje da se snaga i legitimnost njihova djelovanja mjere brojem pristaša koje okupljaju. Malobrojno članstvo primjerenije je uskim interesnim i lobističkim skupinama i udrugama, koje se obično zauzimaju za vrlo specifične, posebne interese, nego organizacijama koje pretendiraju na to da zahvate cjelinu odnosa u političkome i društvenom poretku.

### Stranačko članstvo: od izvora moći do nepotrebne prtljage

Oba razloga zbog kojih se članstvo percipira kao temeljno obilježje stranačke organizacije imaju zajednički izvor. Shvaćanje da političke stranke imaju brojno članstvo koje plaća članarinu, sudjeluje u radu stranke i shvaća stranku kao jednu vrstu političke zajednice kojoj iskazuje lojalnost rezultat je razvoja stranaka krajem 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća kad je prevladavao tip masovne stranke. Premda su se prve masovne stranke, i to one što su se temeljile na religijskoj denominaciji,

pojave već sredinom 19. stoljeća u Nizozemskoj i Belgiji (Barolini, 1985: 179), rast masovnog članstva, pa i samo formalno članstvo, vezuje se za socijalistički pokret, proširenje biračkog prava i nastojanja socijalističkih i socijaldemokratskih stranaka kontinentalne Europe da pariraju konzervativnim i liberalnim strankama na vlasti. Masovnost članstva u tom razdoblju proizlazila je iz potreba lijevih stranaka da organiziraju radnički pokret za klasnu borbu i pripreme društvo za korjenite promjene koje su, prema njihovu ideološkom razumijevanju, trebale uslijediti. Mobiliziranje biračkog tijela za sudjelovanje u izborima bio je samo jedan, nipošto najvažniji, cilj socijalističkih stranaka. Stranačko je djelovanje podrazumijevalo i jačanje svijesti o klasnoj pripadnosti, širenje socijalističke ideologije, obrazovanje nižih slojeva stanovništva, razvijanje unutarklasne solidarnosti i neposrednu pomoć ugroženima, kulturna zbivanja, a sve je to definiralo zahtijevalo masovnost. Masovno članstvo bilo je, također, jedini način da lijeve stranke, nastale "izvan države", daleko od privatnog kapitala i javnih izvora novca, zadovolje svoje financijske potrebe. Osim toga, masovno članstvo nije proizlazilo samo iz strategije klasne borbe, nego se doktrinarno uklapalo u radikalne socijalističke vizije demokratizacije društva i neposrednog sudjelovanja u odlučivanju, premda više načelno i formalno nego stvarno i sadržajno (Michels, 1990). Jednostavno, "članstvo u stranci bio je način života" (Epstein, 1972: 136). Masovnost i tip članstva bile su bitne pretpostavke integracije radničkog sloja koji je do tada bio izoliran iz glavnih političkih tokova i, posredno, legitimacije liberalne demokracije.

Masovne su stranke postale tako svojevrsni kanon stranačke organizacije, model koji se čak i u stručnoj literaturi nekritički primjenjuje na sva razdoblja i sve prostore. No, stranački život prije masovne demokratizacije liberalnih poredaka, kao i razvoj stranačke organizacije u proteklih nekoliko desetljeća, pokazuju posve suprotne tendencije. Postoji više tipova političkih stranaka, pa i cijelih nacionalnih stranačkih kultura, koje ne

Goran Čular, docent na odsjecima za hrvatsku i komparativnu politiku na Fakultetu političkih znanosti. Predaje, među ostalim, kolegij "Političke stranke".  
E-mail: goran.cular@fpzg.hr

poznaju pojam članstva na kakav mi mislimo. Stranke u SAD-u nemaju članstva ni danas, kao što ga, osim iznimno, nikad nisu ni imale kao oblik povezanosti građana s političkim strankama.<sup>2</sup> Rana faza stranačkog organiziranja u SAD-u bila je obilježena osobnim i neformalnim odnosom između pokrovitelja i klijenata, gdje su se biračka lojalnost i stranačka aktivnost doslovice kupovale političkim i administrativnim položajima i povlasticama. Birači, sljedbenici, simpatizeri i aktivisti bili su vezani za te "stare mašine" instrumentalno, a ne formalnim izražavanjem trajnije lojalnosti. Nakon niza reformi njihova statusa, američke su stranke imale još manje poticaja da uvedu formalno članstvo, a "mašine" su se pretvorile u moderne kadrovske stranke usmjerene na podršku kandidatima na izborima. Bilo da je riječ o ranome samoinicijativnom otvaranju kandidacijskih procesa biračima u *caucusima* potkraj 19. stoljeća (predizbori), bilo da je

posrijedi pretvaranje unutarstranačkih nominacijskih postupaka za cijeli niz nacionalnih, državnih i lokalnih položaja u javne, zakonski regulirane i državno organizirane postupke na početku 20. stoljeća (neposredni predizbori), rezultat je javno vođenje registra birača pojedinih stranaka. Članstvo je tako bilo preskočeno, jer se američke stranke pouzdaju, s jedne strane, u užu krug vrlo aktivnih stranačkih dužnosnika i aktivista i, s druge strane, u širok krug birača, stranačkih simpatizera, čija je participacija svedena na registriranje i glasovanje na stranačkim predizborima i izborima (Epstein, 1986: 123-199).

Kadrovske stranke 19. stoljeća u Velikoj Britaniji zaživljavale bi uglavnom privremeno, onda kad se trebalo pripremati za izbore, a zastupnicima je u izbornim kampanjama pomagao uski krug uglednika, prijatelja, aktivista i nešto širi krug simpatizera. Oni su bili osobno vezani za kandidata i nije postojala nika-

Tablica 1. Kretanje stranačkog članstva u europskim demokracijama 1950-2000.

Država	1950-e	1960-e	1970-e	oko 1980.	1980-e	oko 1990.	1990-e	oko 2000.	razlika 1950.-2000.	razlika 1990.-2000.
Austrija	24	26	26	29	24	24	17	18	-6	-6
Finska	16	19	17	16	14	14	11	10	-6	-4
Belgija	-	10	10	9	9	9	8	7	-3	-2
Grčka	-	-	-	3	-	6	-	7	+4	+1
Norveška (ukupno)	-	-	-	14	12	12	8	7	-7	-5
	(23)	(16)	(13)	(15)	(13)	(13)	(8)	(7)	(-9)	(-6)
Švedska (ukupno)	-	-	8	8	-	8	7	6	-2	-2
	(23)	(22)	(20)	(-)	(24)	(8)	(7)	(6)	(-17)	(-2)
Švicarska	-	23	10	11	9	8	9	6	-17	-2
Danska	16	14	14	7	8	6	3	5	-11	-1
Češka	-	-	-	-	-	-	7	4	-	-3
Italija	14	13	13	10	7	9	3	4	-10	-5
Portugal	-	-	-	4	5	5	5	4	0	-1
Slovačka	-	-	-	-	-	-	3	4	-	+1
Irska	-	-	5	5	5	5	3	3	-2	-2
Nizozemska	11	10	4	4	4	3	2	3	-8	0
Njemačka	3	3	4	5	5	4	3	3	0	-1
Španjolska	-	-	-	1	1	2	3	3	+2	+1
Francuska	8	2	2	5	3	3	2	2	-6	-1
Mađarska	-	-	-	-	-	2	3	2	-	0
Velika Britanija	10	9	6	4	4	3	2	2	-8	-1
Poljska	-	-	-	-	-	1	1	1	-	0

Napomena: Brojke su udjeli individualnih članova stranaka u ukupnome biračkom tijelu, izraženi u postocima. Za Norvešku i Švedsku prikazani su i postoci ukupnog članstva (individualnoga i korporativnog) do 1990. (u zagradama). Redoslijed kojim su poredane zemlje prati postotak članstva oko 2000.

\* Ili prva godina za koju postoji podatak.

Izvor: Biezen (2003); Mair i Biezen (2001).

kva formalna vezanost za stranku. Čak i kasnije, krajem stoljeća, kada su se kadrovske stranke pod utjecajem širenja biračkog prava otvorile novim biračima i počele se masovnije organizirati, zbog organizacijske, političke i financijske samostalnosti stranačkog vodstva članstvo je imalo slabo značenje. Bez obzira na činjenicu da je britanska Konzervativna stranka početkom 1950-ih godina, u razdoblju kad je stranačko članstvo na Otoku bilo najbrojnije, brojem članova gotovo trostruko nadmašivalo laburiste – gotovo 3 milijuna članova Konzervativne stranke naspram oko milijun individualnih članova Laburističke stranke – članstvo za tu stranku jednostavno nikad nije imalo jednako značenje kao za laburiste.<sup>3</sup>

## Rast stranačkog članstva podliježe općoj zakonitosti da dobit u glasovima po svakome novom stranačkom članu opada, što članstvo čini kategorijom koju je opravdanije optimalizirati nego maksimizirati

Od 1960-ih postupno, a nakon 1990-ih naglije opada broj članova političkih stranaka u gotovo svim zapadnoeuropskim zemljama. Kako se primicao kraj 20. stoljeća, tako rast stranačkog članstva nije više pratio rast biračkog tijela. U osam starih demokracija – Austriji, Finskoj, Belgiji, Norveškoj, Švedskoj, Italiji, Irskoj i Njemačkoj – najmanje polovica relativnog pada broja članova, a ponegdje i cijeli pad, dogodio se upravo u posljednjem desetljeću 20. stoljeća. U ostalim zemljama – Švicarskoj, Danskoj, Nizozemskoj, Francuskoj i Velikoj Britaniji – glavnina pada dogodila već 1960-ih i 1970-ih godina. Opadanju ukupnog broja stranački angažiranih građana pridonosi i činjenica da novoosnovane stranke nisu zainteresirane ili ne mogu mobilizirati velik broj članova. Niz novih stranaka koje su 1990-ih i kasnije uspjele postati relevantni politički akteri organizacijski pripada nekome od suvremenih tipova elitističkih stranaka (čistih kadrovskih, medijskih ili predsjedničkih stranaka) u kojima članstvo nema posebno važnu ulogu. Primjerice, Forza Italia, izvorna stranka talijanskog premijera Silvija Berlusconi, u prvim godinama postojanja uopće nije inzistirala na klasičnom konceptu stalnih lokalnih organizacija, nego se slaba stranačka organizacija temeljila na vrlo fluidnim, elitistički koncipiranim klubovima. Drastičan je primjer desne islamofobične nizozemske Stranke slobode, osnovane 2006. godine. Sve donedavno članstvo te stranke doslovce je moglo stati u dizalo, jer je jedini član bio njezin osnivač i vođa Geert Wilders, koji je javno branio stav da članstvo stranci može samo donijeti probleme. Na izborima u lipnju 2010. stranka je osvojila gotovo milijun i pol glasova (oko 15 posto) i 24 od 150 mandata u nizozemskom parlamentu, postavši treća stranka po izornoj snazi i potencijalni koalicijski partner. Stranka je zadržala vrlo zatvorenu strukturu, pa se primitak novih članova strogo kontrolira.

U stručnoj literaturi različito se objašnjava kvantitativni pad stranačkog članstva, ali i sve veće relativiziranje njegove uloge u djelovanju suvremenih političkih stranaka općenito. Jedna vrsta objašnjenja stavlja naglasak na ponudu – zbog promijenjenih uvjeta života, manje raspoloživog vremena, raspada klasnog društva i diverzifikacije društvenih uloga, individualizacije, te proširenijega i dostupnijeg obrazovanja građani imaju sve manje

potrebe za političkim strankama, posebice onima koje se ostale klasično organizirane. Druga vrsta objašnjenja inzistira na strani potražnje – zbog lako ostvarivoga i efektnog medijskog pristupa biračima i činjenice da razvoj državnog financiranja više nisu toliko ovisne o financiranju iz članarina, stranke se sve manje trude pridobiti članove. Promijenjeni društveni odnosi, razvoj medijskog društva i sve veća uloga vodećih stranačkih ličnosti u izbornim kampanjama uzrokovali su reorganiziranje političkih stranaka, koje se očituje u njihovu odmicanju od društva i pretvaranju u dio države. Zajedno s time, stranačka organizacija postaje ekskluzivnija i fleksibilnija, a klasične stranačke funkcije političkog predstavnštva uzmiču pred funkcijama efikasnog upravljanja državnim poslovima. Ostaje otvoreno pitanje na koji način to mijenja funkcioniranje same demokracije i može li se smanjenje članova političkih stranaka smatrati samo još jednim pokazateljem opadanja povjerenja građana u postojeći demokratski politički sustav.

Od gotovo mitske uloge koja mu se pridavala u životu masovnih političkih stranaka, članstvo je danas postalo resurs s kojim stranačka vodstva mogu strategijski kalkulirati, prihvaćajući ga kao mogući izvor i dobiti i troškova za stranku. Američki istraživač političkih stranaka Richard Katz (2002) navodi moguće dobiti za stranku s mnogobrojnim članstvom: članstvo još uvijek funkcionira kao temelj legitimnosti stranačkog djelovanja, stranke se još uvijek, makar djelomice, financiraju iz članarina, članovi su ipak najvjerniji birači, njihov je utjecaj na neposrednu biračku okolinu (obitelj, posao, susjedstvo) izrazito jak, članovi su izvor besplatnog rada za stranku, te osnovni selekcijski temelj stranačkih kandidata na općim izborima i stranačkog vodstva. Ako i nisu posve izražene na nacionalnoj razini natjecanja, prednosti razgranatog članstva stranke vrlo se dobro osjećaju na lokalnim izbornim natjecanjima. S druge strane, stranke s velikim brojem članova, a posebno one koje članstvu daju veći utjecaj u unutarstranačkom odlučivanju, imaju i veće troškove održavanja goleme stranačke organizacije, a vodstvo je ograničeno u svojem djelovanju. Prvo se izražava u povećanim materijalnim troškovima za osiguravanje prostora za rad, većim selektivnim poticajima članstvu i jačoj zaokupljenosti središnjice radom na terenu. Sve to smanjuje resurse koje bi stranka mogla uložiti u izbornu kampanju ili rad parlamentarne frakcije. Rast stranačkog članstva, čak i kad je izravno povezan s izbornim uspjehom, podliježe općoj zakonitosti da dobit u glasovima po svakome novom stranačkom članu opada, što članstvo čini kategorijom koju je opravdanije optimalizirati nego maksimizirati. Stranke koje daju veću ulogu članstvu u odlučivanju trpe od manjka fleksibilnosti u oblikovanju politika, izbornim strategijama i koalicijskom pregovaranju.

## Članstvo stranaka u postkomunističkim demokracijama

Stranke u novima, ponajprije postkomunističkim demokracijama u Srednjoj Europi, dodatno su sklone ograničenom članstvu. Nastale u demokratskoj tranziciji, koja se strukturno potpuno razlikovala od demokratizacije zapadnoeuropskih poredaka i kojoj su osnovni ciljevi bili uvođenje tržišnoga ekonomskog poretka, stvaranje kulture ljudskih prava i ozakonjenje stranačkog pluralizama, a ne širenje biračkog prava koje je već bilo poopćeno, političke stranke nisu imale poticaja da razvijaju široku i mnogobrojnu organizaciju. Tome je pridonijela i rapidna tranzicija, pa su nove stranke osvojile vlast gotovo preko noći – u najvećem broju slučajeva tek se naknadno orga-

Tablica 2. Javno iskazani broj članova relevantnih političkih stranaka u Hrvatskoj 1995-2008.

stranka godina	HDZ	HNS	HSS	HSLs	HSP	IDS	SDP	Ukupno
1995.	400.000	24.700	30.000	9.000	–	3.800	18.000	515.500
1996.	400.000	24.700	40.000	12.500	30.000	3.800	7.000	518.000
1997.	426.000	24.700	45.000	–	30.000	3.800	7.000	549.000
1998.	–	24.700	45.000	13.000	30.000	4.100	9.000	551.800
1999.	–	24.700	45.000	14.000	30.000	4.100	15.000	564.800
2001.	432.000	–	–	–	–	–	25.000	574.800
2002.	–	12.300	58.000	20.000	25.000	3.700	30.000	581.000
2003.	–	15.800	51.000	–	–	–	–	577.500
2004.	–	21.100	–	20.000	–	3.800	25.000	365.900
2005.	220.000	27.100	43.000	20.000	–	–	–	369.879
2006.	–	31.500	–	–	30.979	3.900	–	374.379
2007.	–	–	36.000	22.000	–	4.000	–	389.479
2008.	240.000	38.500	40.000	24.500	39.082	–	–	411.082

Napomena: Zbroj za svaku godinu napravljen je tako da su nedostajući podaci za neku stranku zamijenjeni vremenski najbližim podatkom za tu stranku.

Izvor: HIDRA, [http://www.hidra.hr/cro/politicke\\_stranke/parlamentarne\\_stranke](http://www.hidra.hr/cro/politicke_stranke/parlamentarne_stranke)

## “Ekonomizacija” članstva u hrvatskim strankama

nizacijski diferencirajući iz protukomunističkih pokreta – mnogo prije nego što su mogle razviti stranačku organizaciju i trajnije oblike prisutnosti u društvu. Kako su medijsko društvo i državno financiranje postojali od početka, a članstvo se pod utjecajem komunističkog naslijeđa shvaćalo pežorativno, novonastale stranke, koje su se već pozicionirale u predstavničkim institucijama države, vrlo su ograničeno nastojale organizacijski mobilizirati društvo. Nove stranke u Mađarskoj, Češkoj i Slovačkoj tako većinom imaju od 20.000 do 30 000 članova; nešto više članova imaju stranke u Poljskoj, ali ni tu njihov broj ne izbliza ne prelazi 10 posto od broja birača tih stranaka. Iznimke su tradicionalne stranke – konzervativne i kršćansko-demokratske stranke u Mađarskoj i Češkoj, te Seljačka stranka u Poljskoj – koje su, posebno u prvim godinama novih demokracija, imale znatno veću razinu stranačke organizacije. Zanimljivo je da se među sljednicama komunističkih partija bitno razlikuju reformirane stranke, koje su po broju članova postale vrlo elitističke, od nereformiranih komunističkih stranaka, koje su zadržale vrlo brojno članstvo. Tu su i dvije stranke pokreti – Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS) i posebno Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) – koje su značajno odstupale od prosjeka stranačkog članstva u svojim državama. Rekorde u postkomunističkim državama Srednje Europe 1990-ih držali su HDZ s oko 400.000 članova, Socijalistička partija Srbije (SPS) i nereformirana Komunistička partija Češke i Moravske (KSČM) s 350.000 i Poljska seljačka stranka (PLS) s 200.000 članova. Nakon 2000. godine u svim se tim strankama broj članova drastično smanjio: u HDZ-u na oko 200.000, u SPS-u ispod 50.000, a KSČM-u ispod 90.000.

Uz sve rezerve u zaključivanju zbog nepouzdanih podataka – neke stranke, poput HSLs-a, nikad nisu napravile reviziju članstva – u Hrvatskoj možemo govoriti o tri skupine stranaka s obzirom na razinu organizacije. Slučaj za sebe predstavlja HDZ koji se prema broju članova ističe i u usporedbi sa znatno mnogoljudnijim postkomunističkim državama, te se s 250.000 članova približio veličini članstva britanske Konzervativne stranke (Marshall, 2009). HDZ je, svakako, posebna stranka ne samo zato što zrcali posebne uvjete hrvatske tranzicije, koja je uključivala i borbu za nacionalnu neovisnost, ekstremnu političku mobilizaciju i jaku stranačku kontrolu države i društva, nego i zato što je riječ o uspješnoj transformaciji jedne karizmatičke organizacije i pokreta u političku stranku koja je nadživjela svoga osnivača. Nema sumnje da je mnogobrojno članstvo poslužilo kao dobrodošao “amortizer” u trenutku najvećega izbornog pada 2000, jer je stranka i tada zadržala četvrtinu svih birača koji su glasovali za nju prije.

Na suprotnom je kraju spektra SDP s razmjerno malobrojnijim članstvom, ima li se na umu izborna snaga stranke. Suprotno organizacijskom razvoju zapadnoeuropskih stranaka iz iste ideološke obitelji, koje su makar u jednom razdoblju imale sva obilježja masovnih stranaka, ali i suprotno masovnoj organizaciji komunističke partije iz koje je nastao, SDP je, poput najvećeg broja ostalih reformiranih komunističkih stranaka u regiji, uz ideološku prtljagu odbacio i organizacijski tip stranke. SDP je u ovom trenutku “najekonomičnija” hrvatska stranka, jer na jednog člana ima 25 birača.

Ostale manje stranke čine treću skupinu. Od 2000. godine u HNS-u se ciljano privlače novi članovi kao dio izborne, ali i



unutarstranačke političke strategije koju je osmislila ondašnja predsjednica Vesna Pusić. Premda su rezultati takve strategije vjerojatno utkani i u povoljan izborni rezultat 2003, ostaje dojam da kasniji rast stranke "na terenu" nije rezultirao "novom vrijednošću" u obliku glasova. Stranka stoga ima razmjerno slab omjer članova i birača, jedan naprama pet, te razvija obilježja koja ne odgovaraju njezinu ideološkome liberalnom profilu. HSS razvija relativno masovnu stranačku organizaciju, sukladnu svojoj svjetonazorskoj orijentaciji i tradiciji, kao i sloju kojem se obraća, ali bez većeg učinka izvan područja srednje i sjeverozapadne Hrvatske. Izbori 2007. pokazali su izrazito nepovoljan odnos članova i birača stranke.

Novinska izvješća o nedavno provedenim unutarstranačkim izborima u pojedinim organizacijama SDP-a pokazala su, iznenađivši mnoge, da ta stranka ima samo oko 800 registriranih članova u Splitu ili Rijeci. No, to više govore o trendovima u suvremenim europskim demokracijama nego o stanju u SDP-u i u Hrvatskoj. U usporedbi s drugim demokracijama, hrvatske političke stranke, ukupno gledajući, imaju zavidnu razinu stranačke organizacije koja obuhvaća od 8 do 9 posto ukupnoga biračkog tijela. Čak i kad bi se članstvo HDZ-a svelo u normalne granice, a ostale stranke ažurirale članske registre, Hrvatska bi bila na razini europskog prosjeka. Ta je činjenica zanimljiva, ali sama za sebe ne govori previše o kvaliteti hrvatske demokracije, ali ni o ispunjavanju demokratskih funkcija političkih stranaka. U odnosu prema vremenu u kojemu je stranačko članstvo bilo važan element stranačkoga i demokratskog uspjeha, suvremeni politički život očito se preselio negdje drugdje.

## Bilješke

- 1 Beogradski rock-sastav Riblja čorba objavio je 1987. album na kojemu je bila i pjesma *Član mafije*, koja je i za poklonike sastava i za republičke tužitelje nepogrešivo funkcionirala kao asocijacija na članstvo u ondašnjoj vladajućoj partiji.
- 2 Američke su stranke nastale, u prvom redu, kao odgovor na probleme kolektivnog odlučivanja u predstavničkim institucijama onoga dana kad je "Thomas Jefferson, tada državni tajnik, ugostio ministra financija Alexandera Hamiltona i zastupnika Jamesa Madisona na večeri, negdje oko 20. lipnja 1790" (Aldrich, 1995: 68). Rezultat te večeri bio je dogovor o razmjeni glasova u Kongresu u odlučivanju o glavnom gradu SAD-a i financijskom planu o preuzimanju dugova pojedinih država, ali i početak stvaranja kongresnih frakcija. Sličan je i razvoj britanskih stranaka, koje nastaju iz podjela u britanskom parlamentu. Stranke se tako pojavljuju kao neželjena djeca ondašnjih poredaka i u prvoj fazi označavaju pluralističku intervenciju u liberalni ideal slobodnih pojedinaca koji vehementnom deliberacijom dolaze do suglasnosti o općem interesu. Njihova okrenutost društvu i građanima, razvoju izvanparlamentarne organizacije i predstavničkih funkcija te širenju članstva, drugim riječima njihova uloga u demokracizaciji poredaka, predstavlja drugu fazu razvoja političkih stranaka u 19. stoljeću, koja je negdje tekla brže (SAD), a negdje postupnije (Velika Britanija).
- 3 O tome najbolje svjedoči sljedeća činjenica: dok se broj pojedinačnih članova Laburističke stranke može precizno statistički pratiti za svaku godinu od 1928, članstvo Konzervativne stranke prati se tek od 1946, pa i tada vrlo sporadično, s većim aproksimacijama ili na temelju procjena. Ta je stranka tek nedavno, vjerojatno kao odgovor na Zakon o političkim strankama, izborima i referendumu iz 2000, uspostavila cen-

traliziranu bazu članstva. Slično je i s liberalnim demokratima (Marshall, 2009).

## Literatura

- Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago i London: The University of Chicago Press.
- Bartolini, S. (1985). *The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience, 1889-1978*. U: Daalder, H., Mair, P. (ur.). *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- Biezen, I. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Epstein, L. D. (1972). *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Epstein, L. D. (1986). *Political Parties in the American Mold*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Katz, R. S. (2002). *The Internal Life of Parties*. U: Luther, K. R., Müller-Rommel, F. (ur.). *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*. Oxford: Oxford University Press, str. 87-118.
- Mair, P., Biezen, I. van (2001). *Party membership in twenty European democracies, 1980-2000*. *Party Politics* (7) 1: 5-21.
- Marshall, J. (2009). *Membership of UK political parties*, [www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/sns05125.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/sns05125.pdf)
- Michels, R. (1990). *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji: istraživanja o oligarhijskim tendencijama u životu skupina*. Zagreb: Informator.



# Slovensko-hrvatski granični spor i Schellingova teorija pregovaranja

Armano Srblijinović

Bit je spora u različitim  
gledanjima dviju država na  
metodu utvrđivanja morske  
granice. Metodu razgraničenja  
regulira čl. 15. Konvencije UN-a o  
pravu mora koji nije posve jasan,  
što ga čini podložnim različitim  
interpretacijama

Kad se Jugoslavija raspala, nastao je problem uređenja granica između njezinih bivših sastavnica koje su postale samostalne države. Dok su kopnene granice bile uglavnom uređene, to se ne može reći za granice na moru. Između Slovenije i Hrvatske pojavio se problem morske granice unutar dijela Tršćanskog zaljeva koji je pripadao bivšoj Jugoslaviji, a koji se naziva Piranskim zaljevom ili Savudrijskom valom.<sup>1</sup> U ovom članku pod slovensko-hrvatskim graničnim sporom podrazumijevam, ponajprije, spor zbog morske granice, premda cijeli granični spor među dvjema državama obuhvaća i niz spornih točaka na kopnu. Utvrdilo se, ipak, mišljenje da je morska granica glavni problem, te da su sukobljeni interesi najizraženiji upravo na tom području.

## Slovensko-hrvatski granični spor

Bit je spora u različitim gledanjima dviju država na metodu utvrđivanja morske granice. Metodu razgraničenja regulira čl. 15. Konvencije UN-a o pravu mora koji, poput mnogih odredbi međunarodnog prava, nije posve jasan, što ga čini podložnim različitim interpretacijama. U prvoj rečenici spornog članka kaže se da su, ako nema drukčijeg sporazuma, obje države ovlaštene protegnuti svoje teritorijalno more do crte sredine. Druga rečenica članka kaže, pak, da se prva odredba ne primjenjuje "u slučaju gdje je zbog historijskog naslova ili drugih posebnih okolnosti" razgraničenje potrebno provesti na drukčiji način. Nigdje se, međutim, ne pojašnjava značenje izraza "historijski naslov" i "druge posebne okolnosti" (Turkalj, 2002). Hrvatska se u pregovorima o granici poziva na prvu, a Slovenija na drugu rečenicu članka. Hrvatska zagovara razgraničenje

Armano Srblijinović, znanstveni suradnik u Institutu za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane Republike Hrvatske. E-mail: armano.srblijinovic@morh.hr

duž središnje crte zaljeva, dok Slovenija traži suverenost nad cijelim zaljevom.

Spor se prvo nastojalo riješiti dvostranim pregovorima. Najbliže rješenju došlo se 2001. kad su tadašnji premijeri Janez Drnovšek i Ilica Račan okvirno dogovorili kompromisno rješenje koje, međutim, nije prošlo u Hrvatskom saboru. Slovenija je tako dobila dobru prigodu da krivicu za neuspjeh dvostranih pregovora prebaci na Hrvatsku. Nakon tog neuspjeha, spor se razmatrao na sastancima ondašnjih premijera Janeza Janše i Ive Sanadera 2005. i 2007. ali bez značajnijih rezultata, osim suglasnosti da se rješenje pokuša naći uz pomoć treće strane.

Kad se odustalo od međusobnog sporazuma, preostalo je da se prema čl. 15 primijeni ili načelo ekvidistancije, ili načelo "historijskog naslova i drugih posebnih okolnosti" u određivanju granice. Konvencija o pravu mora ne precizira hijerarhijski odnos u primjeni tih dvaju načela. Analizirajući dosadašnju praksu država u razgraničavanju teritorijalnog mora i presude u sličnim međudržavnim sporovima, Turkalj (2002) je zaključio da je metoda ekvidistancije "kao najprikladnija metoda, odnosno kao metoda koja se može primijeniti na gotovo sve situacije, dobila svoju potvrdu od strane prakse, ali i međunarodnog pravosuđa".

Suprotstavljene strane nastavile su inzistirati na različitim interpretacijama čl. 15, a 2008. počela je slovenska blokada pristupnih pregovora Hrvatske s Europskom Unijom zbog navodnog prejudiciranja međudržavne granice u dokumentima koje Hrvatska koristi u pristupnim pregovorima. Blokada je dosegla vrhunac sredinom 2009. Nakon što je premijer Ivo Sanader odstupio i nakon što ga je zamijenila Jadranka Kosor pojačani su napor da se hrvatski pristupni pregovori deblokiraju. Niz susreta premijera Boruta Pahora i Jadranke Kosor rezultirao je postupnom deblokadom i potpisivanjem Sporazuma o arbitraži u studenom 2009, koji predviđa uspostava Arbitražnog suda nadležnog za konačno rješenje spora. Hrvatski je sabor brzo prihvatio Sporazum, a slovenska ga je vlada uputila na referendum u lipnju 2010. na kojemu je prihvaćen. Time je otvoren prostor poboljšanju slovensko-hrvatskih odnosa, premda će teško odjednom postati idilični. Već su se pojavili nagovještaji moguće nove

ke agende, (2) preklapanja pregovora s različitim partnerima, (3) javnost pregovora i (4) intervencija medijatora i arbitara.

## Osnove Schellingove teorije pregovaranja

Pregovaranje se može definirati kao metoda rješavanja sukoba raspravom suprotstavljenih strana kojom se traži sporazumno rješenje (Schellenberg, 1996). Iskaz početne pozicije svake strane u pregovorima naziva se početnom ponudom. Uz pretpostavljenu racionalnost pregovarača, početna ponuda obično je ambicioznija od najnepovoljnijeg ishoda koji je neka pregovaračka strana spremna prihvatiti. Najnepovoljniji ishod naziva se i rezervacijskom cijenom. Raspon između početne ponude i rezervacijske cijene neke pregovaračke strane čini subjektivni pregovarački raspon. Presjek subjektivnih pregovaračkih raspona strana u pregovorima čini stvarni pregovarački raspon.

Ilustrirat ću to na primjeru iz svakodnevnog života. Pretpostavimo da prodavač nekretnina oglašava prodaju stana za 120.000 kn, no zapravo je spreman prodati stan za iznose veće od 90.000 kn. Pretpostavimo da potencijalna klijentica oglašava kupovinu stana za iznos do 80.000 kn, no zapravo je spremna potrošiti do 110.000 kn. Opisana pregovaračka situacija sažeta je u tablici 1. i prikazana na slici 1.

Kakav će biti ishod pregovaranja, odnosno koja će točka iz stvarnoga pregovaračkog raspona biti rezultat pregovora? Za koji će iznos od 90.000 do 110.000 kn stan biti prodat? Teorija distributivnog pregovaranja<sup>2</sup> američkog ekonomista i nobelovca Thomasa C. Schellinga (1980, 1960<sup>3</sup>) upućuje na strukturne osobitosti pregovaračkih situacija koje utječu na rješenje problema.

## Žarišne točke pregovora

Schellingova teorija pregovaranja temelji se na konceptu žarišnih točaka (*focal points*). Pojedini mogući ishodi unutar stvar-

Tablica 1. Ilustrativni prikaz pregovaračke situacije

	Prodavač	Klijentica
Početna ponuda	120.000 kn	80.000 kn
Rezervacijska cijena	90.000 kn	110.000 kn
Subjektivni pregovarački raspon	90.000 kn – 120.000 kn	80.000 kn – 110.000 kn
Stvarni pregovarački raspon	90.000 kn – 110.000 kn	

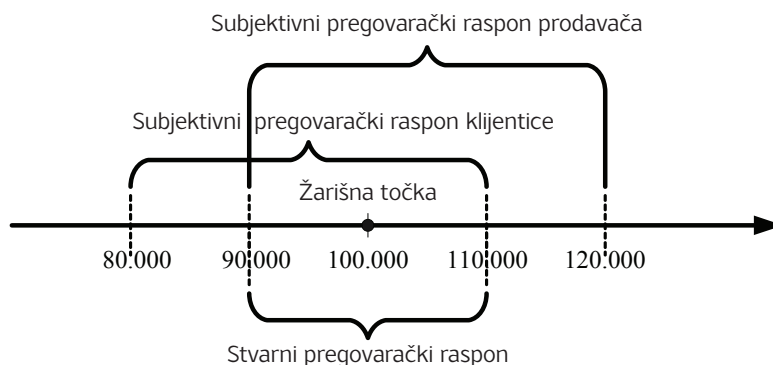
slovenske blokade hrvatskih pristupnih pregovora zbog "slučaja Ljubljanska banka".

Holivudizirani medijski prikazi susreta Kosor-Pahor u bajkovitim ambijentima zagorskih dvoraca više su prikrivali nego otkrivali. Stoga ovim člankom nastojim zaviriti ispod oblaka zvjezdane prašine, gdje se skriva ne uvijek dobro podmazan, ali ipak djelatan mehanizam pregovaračkog procesa. Polazim od jedne od mogućih teorijskih konceptualizacija tog procesa, iz koje izdvajam nekoliko elemenata koji su bitni za slovensko-hrvatski granični spor. Zanima me na koje načine pregovori konvergiraju prema konačnom rješenju, zašto su pojedine "žarišne točke" vjerojatnija rješenja od drugih mogućih solucija, te kako na odabir pojedinih žarišnih točaka utječu (1) širenja pregovarač-

noga pregovaračkog raspona mogu se isticati svojom uočljivošću ili sugestivnošću i sami se po sebi nametati kao moguća rješenja pregovaračkog problema. Te osobite ishode Schelling naziva žarišnim točkama.

Kako bih ilustrirao koncept žarišne točke, pretpostavimo idealnu situaciju u kojoj su i prodavač nekretnina i klijentica upoznati s podacima iz tablice 1. i ne mogu međusobno komunicirati. Pretpostavimo i to da svatko od njih mora predložiti po jedan ishod iz stvarnoga pregovaračkog raspona. Ako oboje predlože isti ishod, transakcija će se uspješno provesti; ako predlože različite ishode, od transakcije neće biti ništa. Drugim riječima, svaka od uključenih strana, ako joj je do transakcije stalo, mora predložiti rješenje za koje pretpostavlja da će ga

Slika 1. Grafički prikaz pregovaračke situacije



predložiti i druga strana, za koju zna da donosi odluku u sličnim uvjetima. Schellingova teorija predviđa da će prodavač i klijentica vrlo vjerojatno uspješno koordinirati svoje odabire u točki 100.000 kn. Psihološka privlačnost okruglog broja, koji se, osim toga, nalazi točno na sredini stvarnoga pregovaračkog raspona, naprosto je "magnetična".

U stvarnom svijetu rijetko nalazimo "laboratorijske" uvjete iz našeg primjera. Pregovaračke strane često nemaju potpune informacije ni o subjektivnim pregovaračkim rasponima drugih strana niti o stvarnome pregovaračkom rasponu. Strane često mogu međusobno komunicirati, no pritom ne moraju uvijek davati istinite podatke. Među stranama mogu postojati asimetrije moći, koje omogućuju više ili manje učinkovite pritiske jedne strane na drugu. U takvim stvarnim uvjetima pregovaračka taktika svake suprotstavljene strane podrazumijeva da ona predmnijeva moguće žarišne točke, te pokušaje pomaka pretpostavljene žarišne točke u smjeru koji jednoj pregovaračkoj strani više odgovara. U primjeru sa slike 1. prodavaču očito odgovara pomaknuti žarišnu točku udesno, prema većoj zaradi, dok klijentici više odgovara pomaknuti žarišnu točku ulijevo, prema nižim troškovima. U pojedinim slučajevima pomak žarišne točke zahtijeva modifikaciju stvarnoga pregovaračkog raspona i/ili pomicanje cijelog raspona u smjeru koji jednoj pregovaračkoj strani više odgovara.

U pregovorima o slovensko-hrvatskome graničnom sporu žarišnu točku u Schellingovom smislu predstavlja crta sredine spornog zaljeva. Više argumenata podupire tu tvrdnju. Prvo, Schellingova empirijski potkrijepljena razmatranja ukazuju na to da je prominentnost, koju crta sredine nesumnjivo ima, jedna od najčešćih osobina žarišne točke. Drugo, crta sredine spominje se već u prvoj rečenici čl. 15. Konvencije o pravu mora, što ukazuje na određenu sugestivnost autora Konvencije prema odabiru crte sredine kao žarišne točke. Istina, druga rečenica istog članka dopušta da "historijski naslov ili druge posebne okolnosti" mogu "pomaknuti" žarišnu točku. Treće, Turkaljeva analiza pokazuje da je u približno dvije trećine međunarodnih ugovora što ih je on razmatrao upravo metoda crte sredine primijenjena u rješavanju problema. I četvrto, međunarodna pravosudna praksa ukazuje na to da je crta sredine prikladna metoda u značajnom broju slučajeva, a čak i u onima u kojima su korišteni drugi kriteriji najčešće bi se prihvatila svojevrsna modifikacija ili varijanta načela središnje crte. Sve u svemu, središnja crta predstavlja "prirodnu" žarišnu točku. Kako "historijski naslov i druge posebne okolnosti" nisu precizno definirani, teret dokazivanja potrebe za pomakom žarišne točke na onoj je strani koja se poziva na njih.

U Memorandumu o Piranskom zaljevu, usvojenom u slovenskom parlamentu 1993, izriječno se tvrdi da Republika Slovenija "odlučno odbacuje uporabu kriterija crte sredine". Ako prihvatimo argumentiranu tezu da crta sredine zaljeva predstavlja žarišnu točku, logičan je zaključak da upravo slovenska strana nastoji pomaknuti žarišnu točku pregovora. Štoviše, Turkalj navodi da je u svojem prvom nacrtu sporazuma o zajedničkoj granici iz 1991. Slovenija predlagala da granica ide crtom sredine, a da je tek 1992. promijenila stav. To znači da je 1992. došlo do značajne modifikacije subjektivnoga pregovaračkog raspona slovenske strane.

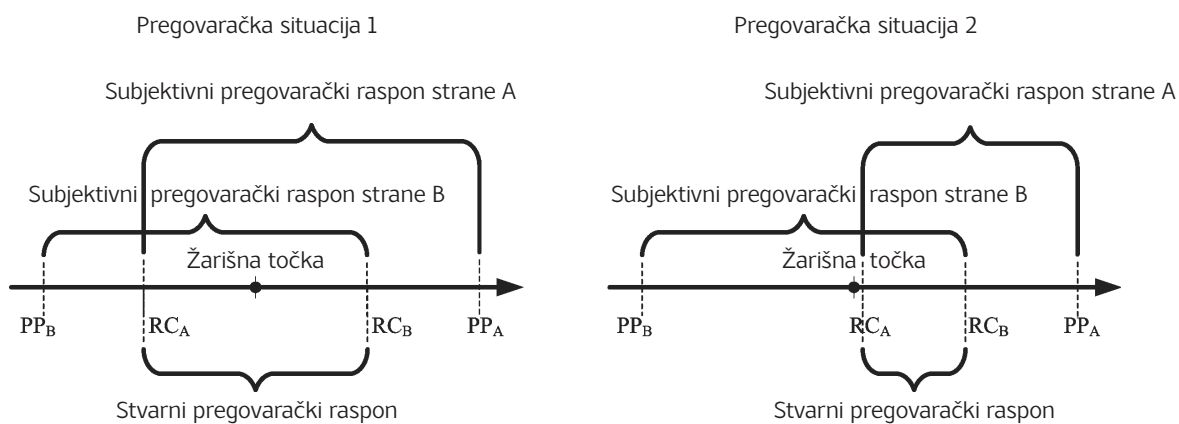
## U pregovorima o slovensko-hrvatskome graničnom sporu žarišnu točku u Schellingovom smislu predstavlja crta sredine spornog zaljeva

Kako slovenska strana nastoji pomaknuti žarišnu točku, na njoj je teret dokazivanja "historijskog naslova i drugih posebnih okolnosti". U ovom članku neću analizirati pravnu utemeljenost nastojanja Slovenije da pomakne žarišnu točku, nego me najprije zanima utjecaj pojedinih strukturnih osobitosti pregovaračke situacije na mogućnost pomaka. Te utjecaje analiziram u duhu Schellingove teorije.

### Opseg pregovaračke agende

Širenje pregovaračke agende otvara mogućnost pomaka žarišne točke u smjeru koji odgovara jednoj pregovaračkoj strani. Pretpostavimo da u nekoj pregovaračkoj situaciji 1 pregovaračka strana A nastoji pomaknuti žarišnu točku udesno (slika 2, lijevo). Pretpostavimo, također, da su iste pregovaračke strane uključene i u pregovaračku situaciju 2 u kojoj se žarišna točka nalazi samo malo ispod rezervacijske cijene strane A (slika 2, desno). Drugim riječima, u pregovaračkoj situaciji 2 strani A dovoljan je posve mali ustupak strani B, koji se sastoji od neznatnog spuštavanja rezervacijske cijene da bi se dostigla žarišna točka. Tada je u interesu strane A da, na neki način, poveže pregovaračke situacije 1 i 2. Naime, ako pregovaračka agenda obuhvati pregovaračke situacije 1 i 2, onda strana A može od strane B zahtijevati ustupak koji omogućuje pomicanje žarišne točke u pregovaračkoj situaciji 1 udesno u zamjenu za mali ustupak

Slika 2. Grafički prikaz dviju pregovaračkih situacija



$RC_i$  = rezervacijska cijena strane  $i$ ,  $PP_i$  = početna ponuda strane  $i$ .

strane A strani B u pregovaračkoj situaciji 2, koji omogućuje postizanje rješenja u situaciji 2. Drugim riječima, širenje pregovaračke agende s pregovaračkog problema 1 na agendu koja obuhvaća i pregovarački problem 2 gdje je strana A voljna učiniti mali ustupak, omogućuje strani A da iznudi ustupak od strane B u pregovaračkoj situaciji 1. Nadalje, što je zahtijevani ustupak od strane B u situaciji 1 veći i što je odgovarajući ustupak strane A u situaciji 2 manji, to je širenje pregovaračke agende isplativije za A i nepovoljnije za B. U interesu je objiju strana da suprotnoj strani prikažu svoje potencijalne ustupke u situacijama 1 odnosno 2 što većima, kako bi strane stvarno dale što manje ustupke.

Kakve su reperkusije ovog nalaza za slovensko-hrvatski granični spor? Ako pretpostavimo da pregovaračka situacija 1 odgovara pregovorima o državnoj granici između Slovenije i Hrvatske, a pregovaračka situacija 2 pristupnim pregovorima između Hrvatske i Europske Unije (čija je Slovenija članica), jasno je da Sloveniji odgovara povezivanje dviju pregovaračkih situacija. Slovenija stoga nastoji ili je nastojala blokadom hrvatskih pristupnih pregovora ostvariti poziciju u kojoj za relativno mali ustupak – vlastiti pristanak da Hrvatska uđe u Europsku Uniju – može ishoditi supstancijalne ustupke Hrvatske u pregovorima o državnoj granici.<sup>3</sup> Kako Hrvatskoj takva situacija ne odgovara, ona nastoji odvojiti pregovaračke probleme o granici i ulasku u Europsku Uniju da ne bi morala davati velike ustupke u zamjenu za relativno minorne ustupke druge strane.

Slovenija nastoji ili je nastojala blokadom hrvatskih pristupnih pregovora ostvariti poziciju u kojoj za relativno mali ustupak – vlastiti pristanak da Hrvatska uđe u Europsku Uniju – može ishoditi supstancijalne ustupke Hrvatske u pregovorima o državnoj granici

Širenje pregovaračke agende povezivanjem jednoga pregovaračkog problema s drugim pregovaračkim problemom s istim partnerom tipičan je primjer strateškog poteza, to jest poteza jedne strane kojim se nastoje promijeniti očekivanja druge strane o tome kako će se prva strana ponašati, te tako potaknuti drugu stranu da odabere djelovanje koje koristi prvoj strani. Važno je, pritom, tempirati širenje pregovaračke agende u pogodnom trenutku. U konkretnom slučaju, širenje agende nije bilo moguće prije ulaska Slovenije u Europsku Uniju, kao što neće biti moguće ni nakon ulaska Hrvatske u Uniju.

### Preklapanje pregovora s različitim partnerima

Dosad je razmatrano povezivanje različitih pregovaračkih problema s istim partnerom. U nastavku se težište prebacuje na preklapanje pregovora o istovjetnoj ili sličnoj temi s različitim partnerima. Pretpostavimo da je strana B, osim što je uključena u pregovaračku situaciju 2 sa stranom A, uključena u još nekoliko pregovaračkih situacija u kojima se pregovara o istim ili sličnim problemima sa stranama C, D i E (nazovimo to pregovaračkim situacijama 2c, 2d i 2e). Pretpostavimo, također, da se rješenje pregovaračke situacije 2 očekuje prije rješenja pregovaračkih situacija 2c, 2d i 2e. Kakve su reperkusije uključenosti strane B u pregovaračke situacije 2c, 2d i 2e na pregovaračku situaciju 2?

Zbog pretpostavljenoga vremenskog slijeda, ponašanje strane B prema strani A u pregovaračkoj situaciji 2 stvara presedan za pregovaračke situacije 2c, 2d i 2e. Presedani vrlo često utječu na odabir žarišnih točaka. Drugim riječima, ishod pregovaračke situacije 2 vrlo će vjerojatno služiti kao putokaz stranama C, D i E u njihovim kasnijim pregovorima s B. Ishod pregovaračke situacije 2 izgrađuje, dakle, reputaciju strane B u kasnijim pregovorima. Svaki ustupak strane B strani A u pregovaračkoj situaciji 2 pridonijet će reputaciji o popustljivosti strane B, koja se može negativno odraziti na ishode pregovaračkih situacija 2c, 2d i 2e za stranu B. Svaki ustupak strane B strani A u pregovaračkoj situaciji 2 umanjuje vjerodostojnost opredjeljenja strane B za nečinjenje ustupaka u pregovaračkim situacijama 2c,

2d i 2e, te ograničuje mogućnosti izbora strane B u tim pregovaračkim situacijama, jer je "obvezuje", u negativnom smislu, na ishode koji su za nju nepovoljniji.

Osim graničnog pitanja sa Slovenijom, Hrvatsku u skoroj budućnosti očekuju slični pregovori o neriješenim graničnim pitanjima s BiH, Crnom Gorom i Srbijom. Pregovori sa Slovenijom za Hrvatsku su svojevrsan probni slučaj na kojemu se izgrađuje reputacija za kasnije pregovore o državnoj granici. Svaki ustupak Hrvatske Sloveniji može se tumačiti kao naznaka mogućih popuštanja i u kasnijim pregovorima o granici. Premda to, na prvi pogled, može izgledati kao slabost Hrvatske u pregovorima sa Slovenijom, Schelling ističe paradoks prema kojemu pregovaračka moć često zapravo podrazumijeva određenu nemoć kojom uvjeravate suprotstavljenu stranu kako za nju naprosto nema druge opcije, osim one koju joj vi nudite. Tako shvaćena (ne)moć strateški služi kao snažan signal drugoj strani da će ustupke biti teško ili nemoguće ishoditi. Drugim riječima, očuvanjem reputacije za buduće pregovore o državnoj granici s drugim susjednim zemljama, hrvatska strana može opravdati vlastitu nesklonost ustupcima u graničnom sporu sa Slovenijom.

## Javnost pregovora

Dosad se prešutno pretpostavljalo da je pregovarački proces javan. Pregovori, međutim, ne moraju biti javni, nego se mogu voditi i pomoću "tihe diplomacije". Kakve su implikacije javnosti pregovaračkog procesa?

Javnost pregovora općenito više koristi onoj pregovaračkoj strani koja želi pomaknuti žarišnu točku, jer omogućuje dodatni pritisak na drugu stranu putem javnog obvezivanja. Pretpostavimo da se u primjeru s prodavačem nekretnina i klijenticom, u kojemu je žarišnu točku činilo 100.000 kn, pregovori vode javno, te da se klijentica javno obveže kako neće potrošiti više od 90.000 kn na kupovinu stana. Premda je voljna potrošiti do 110.000 kn, javno obvezivanje na iznos manji od 90.000 kn, uz pretpostavku da je riječ o osobi koja drži do vlastite vjerodostojnosti, *de facto* znači sužavanje njezina subjektivnoga pregovaračkog raspona na interval od 80.000 do 90.000 kn. Stvarni pregovarački raspon ostaje na jednoj jedinosti od 90.000 kn, koja mora postati žarišna, jer je u novonastalim uvjetima samo ona potencijalno prihvatljiva objema stranama. Javnost pregovaračkog procesa otvorila je, dakle, klijentici mogućnost promjene žarišne točke javnim obvezivanjem, to jest svjesnim žrtvovanjem vlastite slobode izbora, kojim je uvjerala prodavača kako za nju nema druge opcije osim one koja odgovara njegovoj rezervacijskoj cijeni.<sup>4</sup> Ako obje strane žele pomaknuti žarišnu točku, u prednosti će biti ona koja se prva javno obveže.

Kako smo već pokazali, povezivanjem graničnog spora s pristupnim pregovorima Hrvatske s Europskom Unijom Slovenija nastoji pomaknuti žarišnu točku pregovora u smjeru koji joj više odgovara. U skladu s tim, kao i s tvrdnjom da javnost pregovora koristi strani koja želi pomaknuti žarišnu točku, može se zaključiti da Sloveniji više odgovara javnost pregovaračkog procesa nego Hrvatskoj. U potporu toj tvrdnji može se navesti da je upravo slovenska komercijalna televizijska postaja POP-TV prva obznanila dotad javno nepoznat sadržaj europske inicijative za medijaciju od strane tročlanoga posredničkog vijeća što bi ga činili Marti Ahtisaari, Robert Badinter i neimenovana treća osoba (HINA, 2009).

Premda obje strane s vremena na vrijeme koriste javno obvezivanje kao metodu svojevrsnog ograničavanja slobode iz-

bora, čini se da slovenska strana ipak češće poseže za tim instrumentom. Slovenski premijer Borut Pahor, primjerice, tijekom jedne sesije o deblokadi hrvatskoga pristupnog procesa napomenuo je kako "ne može kao premijer prihvatiti otvaranje pregovora, jer bi se mogao naći u situaciji da mora parlamentu poslati na potvrdu hrvatski pristupni ugovor o ulasku u EU, koji potom neće dobiti potrebnu dvotrećinsku podršku uz moguću zahtjev za referendumom" (Trkanjec, 2009). Riječ je, dakako, o primjeru korištenja javnosti pregovaračkog procesa ili, preciznije, javnog mnijenja radi samoograničavanja slobode izbora, to jest radi uvjeravanja druge strane kako naprosto nema druge opcije osim one koja može proći u parlamentu.

## Medijacija ili arbitraža?

Prema Schellingovoj teoriji, na ulogu medijatorâ i arbitara u pregovaračkim procesima treba gledati kao na svojevrsnu pomoć suprotstavljenim stranama u pronalaženju žarišne točke. Premda se u zapadnjačkoj tradiciji posredništva često naglašava neutralnost medijatora, on u stvarnosti, osim što usmjerava komunikaciju (primjerice, određuje redoslijed ponuda, protuponuda i sl.), može stvarati vlastiti kontekstualni materijal i davati vlastite sugestije, to jest vlastitom inicijativom utjecati na očekivanja ostalih aktera. Medijator, primjećuje Schelling, sugestijom može stvoriti žarišnu točku i kad ona ne postoji.

Pregovori sa Slovenijom za Hrvatsku su svojevrsan probni slučaj na kojemu se izgrađuje reputacija za kasnije pregovore o državnoj granici. Svaki ustupak Hrvatske Sloveniji može se tumačiti kao naznaka mogućih popuštanja i u kasnijim pregovorima o granici

I arbitar može stvoriti žarišnu točku. No, za razliku od medijacije, postupak arbitraže znatno je formalniji. Drugim riječima, ako arbitar pribjegne stvaranju žarišne točke, vodit će se jasnim formalnim pravilima nego medijator. U slučaju međunarodne arbitraže, pravila se najvećim dijelom svode na međunarodno pravo koje je, koliko god manjkavo bilo, još uvijek prilično pouzdan skup pravila u odnosu prema relativno neformalnim načelima medijacije. Za Schellinga je stoga arbitar svojevrsni "ekvivalent povjerenja", koji je dostupan i u situacijama u kojima je izravno međusobno povjerenje pregovaračkih strana narušeno.

Pojednostavnjeno rečeno, pristanak na arbitražu znači i pristanak na određivanje žarišne točke pomoću prava, dok pristanak na medijaciju može značiti pristanak na određivanje žarišne točke od strane medijatorâ za koje se pouzdano ne zna kojim će se načelima i pravilima voditi. Štoviše, veće povjerenje jedne strane u određenog medijatora ponekad mu omogućuje veći utjecaj na tu stranu i ishodjenje ustupaka koji se inače ne bi mogli dobiti. Općenito, medijacija više odgovara onoj strani koja želi pomaknuti žarišnu točku. Zato Slovenija preferira medijaciju, a Hrvatska arbitražu kao metodu rješavanja graničnog spora.



## Zaključci

Analizom strukturnih osobitosti pregovaračke situacije u slovensko-hrvatskome graničnom sporu pomoću Schellingove teorije distributivnog pregovaranja pokazalo se sljedeće:

- središnja crta Piranskog zaljeva odnosno Savudrijske vale predstavlja žarišnu točku pregovora u slovensko-hrvatskome graničnom sporu u Schellingovu smislu;
- slovenska strana nastoji pomaknuti žarišnu točku pregovora;
- širenjem pregovaračke agende na pristupne pregovore Hrvatske s Europskom Unijom Slovenija nastoji – ili je nastojala – ishoditi pomak žarišne točke koji je povoljan za nju;
- ishod hrvatskih pregovora o granici sa Slovenijom utjecat će na reputaciju Hrvatske u kasnijim pregovorima s drugim susjednim državama o sličnim pitanjima;
- javnost pregovaračkog procesa više odgovara pregovaračkoj strani koja nastoji pomaknuti žarišnu točku, a to je Slovenija;
- medijacija odgovara pregovaračkoj strani koja nastoji pomaknuti žarišnu točku više nego arbitraža, što objašnjava slovensko preferiranje medijacije, a hrvatsko arbitraže.

U analizi nisam ulazio u sve sadržajne potankosti spora, a nisam razmatrao ni pravnu utemeljenost slovenskih zahtjeva za pomakom žarišne točke, jer bi to premašilo ograničeni opseg ovog rada i dostupne istraživačke resurse. Za preciznije određivanje pregovaračkih raspona i mogućih novih žarišnih točaka trebalo bi konzultirati odgovarajuće eksperte i pregovaračke timove. No, i bez toga se mogu analizirati pojedine strukturne osobitosti pregovaračkih situacija i uspoređivati ih s predviđanjima postojećih teorija – u ovom slučaju sa Schellingovom teorijom, koja se pokazala vrlo primjenjivom na konkretni slučaj.

Premda ne može riješiti pregovarački problem, jasna artikulacija pregovaračke situacije može pomoći suprotstavljenim stranama da izbjegnu isključivosti u pristupu pregovaračkom procesu, te da bolje razumiju drugu stranu kao racionalnog aktera, suočenog sa sličnim problemima i nedoumicama. U svijetu racionalnih interesa ponekad, na žalost, nema mnogo mjesta za empatiju, ali zacijelo ostaje prostora za korektne međusobne odnose, koji podrazumijevaju suradnju na područjima od zajedničkog interesa i rješavanje interesnih sukoba u skladu s općeprihvaćenim civilizacijskim standardima.

## Bilješke

- 1 Naziv Piranski zaljev uobičajio se u Sloveniji, dok se u Hrvatskoj više koristi lokalni toponim Savudrijska vala.
- 2 Distributivno je pregovaranje usredotočeno na postizanje sporazuma koji će najviše pogodovati vlastitim interesima pregovaračkih strana, dok je integrativno pregovaranje usredotočeno na pronalaženje sporazumnog rješenja u obliku *win-win* aranžmana. Drugim riječima, distributivno je pregovaranje kompetitivnije, dok je integrativno pregovaranje kooperativnije. Teorije racionalnog izbora, u koje se ubraja i Schellingov pristup, u načelu bolje objašnjavaju kompeticiju, nego kooperaciju, te su primjenjivije na distributivno, nego na integrativno pregovaranje. Teritorijalni sporovi mogu se promatrati kao kompeticija za jurisdikciju nad spornim područjem, što ukazuje na primjenjivost teorije distributivnog pregovaranja.
- 3 Ilustrativan je primjer donedavna slovenska blokada konsenzusa Europske Unije o zatvaranju pogl. 6 "Pravo trgovačkih društava" u pristupnim pregovorima Hrvatske. "Stručnjaci država članica EU u čudu kažu da im nikako ne pada na pamet što bi to moglo biti u poglavlju o zakonima o poduzećima i trgovačkim društvima da bi se mogla prejudicirati granica." (Palokaj, 2009) Međutim, što je ustupak strane A u situaciji 2 – u ovom slučaju pristanak Slovenije na zatvaranje pregovora o pravu trgovačkih društava – manji, to je širenje pregovaračke agende na 2 isplativije za A, neovisno o tome koliko su situacije 1 i 2 međusobno logički povezane ili nepovezane.
- 4 Tu je opet na djelu spomenuto načelo vješte pretvorbe prividne nemoći u vlastitu pregovaračku moć.

## Literatura

- HINA (2009). Žbogar: Prerano je reći da podržavamo Rehnovu inicijativu. *Večernji list*, 23. siječnja 2009.
- Palokaj, A. (2009). Blokirani samo dva sata nakon Mokrica. *Jutarnji list*, 25. veljače 2009.
- Schellenberg, J. A. (1996). *Conflict Resolution. Theory, Research, and Practice*. Albany: State University of New York Press.
- Schelling, Th. C. (1980, 1960<sup>1</sup>). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Trkanjec, Ž. (2009). Sanader i Pahor bez dogovora. *Jutarnji list*, 25. veljače 2009.
- Turkalj, K. (2002). Razgraničenje teritorijalnog mora između Hrvatske i Slovenije u sjevernom Jadranu (Piranski zaljev). Baza pravnih podataka. Dostupno na: [http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/autorski\\_clanci.asp](http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/autorski_clanci.asp).

# Zašto smo u Afganistanu?

Vlatko Cvrtila

Vanjske intervencije, unutarnja previranja, slabe vlade, zaraćena plemena, visok stupanj nasilja, organizirani kriminal, proizvodnja opijata – to su obilježja afganistanske stvarnosti u posljednjih četrdesetak godina

Za nedavnog posjeta Hrvatskoj glavni tajnik NATO-a Andres Fogh Rasmussen je izjavio: "NATO savez cijeni hrvatski doprinos misiji u Afganistanu", dodavši kako hrvatski vojnici ondje "rade dobar posao". Hrvatskoj javnosti zapravo je slabo poznato što hrvatski vojnici stvarno rade u Afganistanu i kakva im je uloga u mirovnoj operaciji ISAF. U posljednje vrijeme se povremeno čuje kako su hrvatski vojnici, ulaskom Hrvatske u NATO, postali "topovsko meso", te da će njihov međunarodni angažman slijediti isključivo interese velikih sila koje su u "novome imperijalnom pohodu". Osim toga, hrvatska se javnost povremeno pita kakva je priroda te mirovne operacije i je li uopće nužan angažman hrvatskih vojnika tisućama kilometara daleko. Dodaje se kako naša nacionalna sigurnost ne ovisi o slamanju talibanskog režima i pokreta, nego o drugim elementima. Zanimljivo je, pak, kako su rasprave o našem sudjelovanju u mirovnim operacijama vrlo rijetke, a i kad se vode sadržajno su uglavnom ograničene na argumente *za* i *protiv* njih. Ni državna administracija ne daje često razložna objašnjenja našeg angažiranja u mirovnim operacijama, posebice u Afganistanu. Ako bi nedostatak rasprave i neangažiranost države u obrazlaganju sudjelovanja u ISAF-u bili mjerila važnosti toga pitanja za ostvarenje strateških ciljeva Republike Hrvatske, onda bi se moglo zaključiti kako ono i nije među prioritetima. No, u strateškim se dokumentima sudjelovanje u mirovnim operacijama pojavljuje na, najmanje, tri razine kao prioritetan cilj: (a) kao dio novog koncepta sigurnosti i obrane, (b) kao dio vanjskopolitičke strategije i (c) kao dio novih zadaća oružanih snaga. U istraživanju javnog mnijenja u Hrvatskoj, koje je uoči prve godišnjice primanja Hrvatske u NATO proveo GfK,<sup>1</sup> angažman međunarodne zajednice u Afganistanu podržavalo je 68,3 posto ispitanika, a 54,1 posto podupiralo je hrvatsko sudjelovanje u misijama NATO-a.

## Što je zapravo ISAF?

ISAF (International Security Assistance Force) je međunarodna mirovna misija, ustanovljena Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1386 iz 2001. godine. Prve dvije godine misija je bila pod vodstvom UN-a, a odlukom Vijeća sigurnosti 2003. vođenje operacije prepušteno je NATO-u, kad je promijenjen i mandat misije. Rezolucija 1386 definirala je operaciju o sklopu pogl. VI. Povelje UN-a, koja previđa rješavanje sukoba mirnim putem. No, Rezolucija 1510 iz 2003. godine promijenila prirodu misije u operaciju potpore miru, koja podrazumijeva i upotrebu sile u ostvarenju ciljeva (pogl. VII. Povelje UN-a).

zapovjedništva koja pokrivaju cijelu državu. U operaciji sudjeluje 46 država. U tablici 1. prikazani su službeni podaci od 16. travnja 2010, ali su ipak orijentacijske prirode, jer se brojke mijenjaju iz dana u dan.

Mirovna je misija na početku bila ograničena na glavni grad i bližu okolinu, što se ubrzo pokazalo kao ograničavajući čimbenik s obzirom na zadaće misije. U prve dvije godine operacije pokazalo se kako UN nema operativnih kapaciteta za vođenje tako složene misije. Stoga su početni ciljevi redefinirani, a operativno vođenje prepušteno NATO-u. Vrlo brzo nakon preuzimanja operacije, NATO je proširio odgovornost izvan glavnog grada, nastojeći postupno, u četiri etape, ostvariti utjecaj na ci-

Tablica 1. Sudjelovanje u operaciji ISAF: države i broj vojnika

Albanija	250	Njemačka	4.665	Poljska	2.515
Armenija	40	Grčka	70	Portugal	105
Australija	1.550	Mađarska	335	Rumunjska	1.010
Austrija	3	Island	7	Singapor	40
Azerbajdžan	90	Irska	7	Slovačka	230
Belgija	590	Italija	3.300	Slovenija	75
BiH	10	Jordan	6	Španjolska	1.270
Bugarska	525	Republika Koreja	0	Švedska	485
Kanada	2.830	Letonija	115	Makedonija	215
Hrvatska	280	Litva	145	Turska	1.795
Češka	450	Luksemburg	9	Ukrajina	10
Danska	750	Mongolija	40	Ujedinjeni Arapski Emirati	25
Estonija	156	Crna Gora	30	Velika Britanija	5.500
Finska	100	Nizozemska	1.885	SAD	62.415
Francuska	3.760	Novi Zeland	226		
Gruzija	175	Norveška	470	<b>Ukupno</b>	<b>102.554</b>

Izvor: International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 16. travnja 2010. (<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Apr-16-2010-placemat.pdf>)

Osim tih rezolucija, Vijeće sigurnosti djeluje u mirovnoj operaciji i na temelju drugih rezolucija o Afganistanu, ali i dviju rezolucija (1368 i 1373) koje određuju međunarodne napore u borbi protiv terorizma. Uz to, ISAF djeluje u okvirima Borskog sporazuma iz 2001. (kojim je uspostavljena privremena vlada), Vojno-tehničkog sporazuma iz siječnja 2002. i Kabuskog sporazuma iz 2005, koji su potpisale novoizabrana afganistanska vlada i predstavnici međunarodne zajednice. Oba sporazuma predviđaju potporu međunarodne zajednice uspostavi mira i sigurnosti u Afganistanu, kao i pomoć u izgradnji državnih institucija. Pomoću mirovne misije ISAF, međunarodna zajednica želi postići dva cilja: uspostaviti sigurnost u državi i izgraditi kapacitete i ojačati sposobnost afganistanskih snaga sigurnosti, vojske i policije. Osim ISAF-a, UN je osnovao i misiju UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afganistan), koja treba pružati potporu u izgradnji institucija Afganistana i nacionalnog pomirenja tijekom mirovnog procesa. Trenutačno se u sklopu operacije ISAF-a u Afganistanu nalazi oko 102.000 vojnika, raspoređenih u četiri

jelom teritoriju zemlje. Posljednja etapa završena je u listopadu 2006, kada je NATO, uz potporu afganistaniskih vladinih snaga, svoju odgovornost proširio na cijeli teritorij države. Osim misije ISAF-a, u Afganistanu se provodi i misija "Enduring Freedom" pod vodstvom SAD-a, a temeljna joj je zadaća borba protiv talibana i drugih snaga otpora. Ta je operacija zapravo dio globalne borbe protiv terorizma, koju vode SAD (uz sudjelovanje Velike Britanije), i nema izravnih poveznica s operacijom ISAF. Istoimene se operacije provode i na drugim mjestima u svijetu za koje se sumnja da su područja djelovanja i postojanja terorističkih mreža (Filipini, Rog Afrike, transaharsko područje). Afganistanski je dio operacije najveći prema opsegu angažiranih snaga i vremenu trajanja, a u provedbi sudjeluju posebno obučene snage.

Među glavne ciljeve mirovne operacije u Afganistanu ubrajaju se stvaranje uvjeta za normalizaciju života i uspostava institucija države koje mogu održavati politički poredak te ukloniti unutarnje sukobe i druge uvjete koji su uzrokovali duboku podjelu društva i države u posljednjih četrdesetak godina. Vanjske

intervencije, unutarnja previranja, slabe vlade, zaraćena plemena, visok stupanj nasilja, organizirani kriminal, proizvodnja opijata – to su obilježja afganistanske stvarnosti u posljednjih četrdesetak godina. Povod za intervenciju bio je teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. kao glavni razlog navedena je potreba da se eliminiraju terorističke organizacije koje su pod pokroviteljstvom talibanskog režima potpuno slobodno pripremale i obučavale svoje pristaše za terorističke napade diljem svijeta. Ako bi se argumenti za hrvatsko sudjelovanje u ISAF-u tražili u sadržaju i karakteru mirovne operacije, onda ono proizlazi iz obveza utvrđenih rezolucijama Vijeća sigurnosti o Afganistanu, a posebno rezolucijama 1368 i 1373 o borbi protiv međunarodnog terorizma.

## Nacionalni političko-pravni okvir

Hrvatska je u svojoj strategiji nacionalne sigurnosti prihvatila koncept koji podrazumijeva aktivno sudjelovanje u izgradnji

međunarodnog mira. On se izvodi iz strateške procjene kako ključni čimbenici koji utječu na nacionalnu sigurnost potječu iz međunarodnog okružja, te je jedini način da se odgovori na te prijetnje i ugroze zajedničko sigurnosno djelovanje više država. Jedan od tri glavna cilja nacionalne sigurnosti odnosi se na izgradnju povoljnih uvjeta u međunarodnom prostoru: "Izgradnja povoljnoga međunarodnoga sigurnosnog okružja na regionalnoj i globalnoj razini kroz uključivanje u međunarodne sigurnosne integracije i suradnju s drugim demokratskim državama" (*Strategija nacionalne sigurnosti*, NN 32/O2, toč. 43.). Kako bi ostvarila taj cilj Hrvatska koristi, među ostalim, sudjelovanje u međunarodnim mirovnim misijama. Razmještanje postrojbi i pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske (OSRH), kao i drugih pojedinaca iz državne infrastrukture, regulirano je Zakonom o obrani, Zakonom o službi u oružanim snagama i Zakonom o sudjelovanju pripadnika OSRH-a, policije, civilne zaštite, te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu. U posljednjih desetak go-

Tablica 2. Prikaz sudjelovanja pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske u mirovnim operacijama i misijama EU-a i NATO-a

	Naziv operacije	Vrsta operacije	Geografska zona	Broj sudionika	Napomena
Mirovne operacije i misije NATO-a					
1.	ISAF	Mirovna operacija	Afganistan	320	
2.	KFOR	Mirovna operacija	Kosovo	20	
3.	NTM-I	Obučna misija	Irak		Doprinos donacijama i obukom
4.	OAE	Borba protiv međunarodnog terorizma	Sredozemlje	Potporna razmjenom podataka	
Mirovne operacije EU-a					
1.	EUFOR TCHAD/RCA	Mirovna misija	Čad/Srednjoafrička Republika	15	
2.	EU NAVFOR Somalija (ATALANTA)	Mirovna operacija	Rog Afrike	2	
3.	ALTHEA/BiH	Mirovna operacija	Bosna i Hercegovina		Logistička potpora
4.	EULEX Kosovo	Civilna misija	Kosovo		Logistička potpore
Mirovne misije UN-a					
1.	UNMOGIP	Mirovna misija	Indija/Pakistan	9	Vojni promatrači
2.	MINURSO	Mirovna misija	Zapadna Sahara	7	Vojni promatrači
3.	UNMIL	Mirovna misija	Liberija	3	Stožerno osoblje
4.	UNFICYP	Mirovna misija	Cipar	4	Vojni promatrači
5.	UNMIS	Mirovna misija	Sudan	5	Stožerno osoblje
6.	UNIFIL	Mirovna misija	Libanon	1	Stožerno osoblje
7.	UNDOF	Mirovna misija	Golanska visoravan	95	Postrojba; stožerno osoblje
8.	MINURCAT	Mirovna misija	Srednjoafrička Republika/Čad	2	Stožerno osoblje

Izvor: Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske za 2009. godinu, MORH, 2010. (str. 108-109).

dina u mirovnim su operacijama najviše sudjelovali pripadnici OSRH-a, što je jedna od njihovih najvažnijih zadaća. Iz strateških dokumenata izvode se četiri ključne zadaće oružanih snaga: (a) obrana suverenosti i teritorijalne cjelovitosti, te obrana saveznika; (b) sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu; (c) sudjelovanje u mjerama izgradnje i povjerenja u međunarodnoj zajednici; (d) pomoć civilnim institucijama u zemlji u izvanrednim civilnim situacijama.

ganistana, pa se sudjelovanjem u misiji pridonosi i borbi protiv ilegalne proizvodnje i trgovine drogama u svijetu.

- Misija u Afganistanu poslužila je da se zadovolje uvjeti interoperabilnosti u pripremama za punopravno članstvo u NATO-u.

Hrvatska je u Afganistanu najprije angažirala vojne snage, a od 2005. u mirovnu operaciju šalje i civile i policajce. Vojna se komponenta na početku sastojala gotovo isključivo od vojnih

Tablica 3. Pregled izvršenja proračuna za mirovne misije i operacije

Mirovne misije i operacije	Plan 2009.	Izvršenje	Izvršenje godišnjeg plana (Indeks)
<b>Ukupno</b>	<b>327.457.271</b>	<b>314.184.695</b>	<b>95,95%</b>
ISAF	262.582.211	259.326.283	98,76%
UN	52.917.560	45.960.507	86,85%
EU	11.957.500	8.897.905	74,41%

Izvor: Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske za 2009. godinu, MORH, 2010. (str. 112).

Odabrani strateški koncept otvorio je, dakle, mogućnosti sudjelovanja u međunarodnim misijama, što je kasnije dovelo do stvaranja instrumenata za ostvarenje strateškog opredjeljenja države. Hrvatska je i ranije, prije službenog oblikovanja spomenutih strateških opredjeljenja 2002, sudjelovala u međunarodnim mirovnim misijama UN-a posredstvom promatrača. Strateški i zakonski okvir omogućio je veće sudjelovanje u međunarodnim misijama, ali je i uspostavio preciznu zakonsku proceduru koja omogućava da, osim državnih tijela, u raspravi o tome sudjeluje i javnost.

## Hrvatska je u Afganistanu najprije angažirala vojne snage, a od 2005. u mirovnu operaciju šalje i civile i policajce

Hrvatska je odlučila sudjelovati u operaciji ISAF-a ponajprije zbog početka priprema za ulazak u punopravno članstvo NATO-a. Premda je ta odluka donesena još dok je operaciju vodio UN, nedvojbeno je bila motivirana nastojanjima da se počne raditi na razvoju interoperabilnosti, što je postalo jedno od glavnih načela u procesu priprema za punopravno članstvo u NATO-u. Prvi hrvatski kontigent otišao je u Kabul u veljači 2003, a sastojao se od voda Vojne policije u kojemu su bila 44 časnika i vojnika. U službenim obrazloženjima sudjelovanja u misiji u Afganistanu obično se navode tri argumenta:

- Hrvatska je odgovorna članica međunarodne zajednice, koja je i sama bila primateljica međunarodne pomoći, te nastoji maksimalno pomoći u izgradnji mira i stabilnosti u svijetu.
- Sudjelovanjem u misiji ISAF-a u Afganistanu Hrvatska pridonosi međunarodnoj borbi protiv terorizma. Taj se odgovor temelji na činjenici da je do 2001. talibanski režim omogućavao boravak i obuku pripadnika terorističke organizacije Al Kaida na teritoriju Afganistana. Osim toga, najveće količine heroina na svjetskom tržištu potječe iz Af-

policajaca koji su trebali štititi visoke dužnosnike koji su posjećivali Afganistan, sudjelovati u istragama incidenata i obučavati afganistanske policajce. U kasnijoj fazi vojno se sudjelovanje proširilo na zadaće MLOT-a (pokretnog tima za vezu i izviđanje), OMLT-a (mentorskih timova za obuku afganistanske vojske), CIMIC-a (civilno-vojne suradnje), te na namjenski organizirane snage pješništva i osiguranja i stožerne časnike na različitim razinama u okviru mirovne operacije. Treba spomenuti i zajedničku suradnju triju država, Hrvatske, Albanije i Makedonije, koje su istodobno bile kandidatkinje za punopravno članstvo u NATO-u, a svoje su aktivnosti koordinirale u okviru Jadranske povelje. Te su tri države zajednički organizirale mješoviti medicinski tim koji je od 2005. do 2010. obavljao poslove medicinske pomoći u Kabulu.

Civilne predstavnike iz Ministarstva vanjskih poslova Hrvatska je počela slati u Afganistan siječnju 2005, i to u njemački Pokrajinski tim za obnovu (PRT-Provincial Reconstruction Team) u Fejzabadu, u pokrajini Badakšan na krajnjemu sjeveroistoku zemlje. Do sredine 2007. prvi civilni diplomatski predstavnik u Fejzabadu, ujedno zamjenik direktora za civilne poslove PRT-a, bio je Dražen Hrastić iz Ministarstva vanjskih poslova. On je kasnije obavljao vrlo visoku i odgovornu dužnost političkog savjetnika u Uredu visokoga civilnog predstavnika NATO-a u Kabulu. U istom PRT-u sudjelovali su i predstavnici hrvatske policije. Od srpnja 2007, kad je počela raditi Policijska misija EU-a u Afganistanu (EUPOL Afganistan), hrvatski policajci postaju dio EUPOL-a. Civilni predstavnik u PRT-u u Fejzabadu uglavnom je angažiran na podršci i savjetovanju institucija lokalne vlasti, snimanju stanja u lokalnom pravosuđu i policiji te, posebice, Afganistanske nacionalne policije.

U posljednjih nekoliko godina Hrvatska se orijentirala na slanje pripadnika svojih oružanih snaga u one dijelove misije koji su više posvećeni razvoju i izgradnji sposobnosti afganistanskih snaga. U tome se posebno ističe model OMLT-a (Operativni mentorski tim za vezu) čija je zadaća obuka, uvježbavanje i mentorstvo u postrojbama Afganistanske nacionalne vojske (ANA) na svim funkcionalnim područjima. Krajnji je cilj da se stvori sposobna ANA koja može samostalno ispunjavati sve zadaće oružanih snaga – od borbi protiv protivnika središnjih vla-



sti do potpore policijskim i drugim snagama u borbi protiv proizvodnje i trgovine narkoticima. Hrvatski OMLT djeluje na razini bojne, što podrazumijeva sudjelovanje u svim aktivnostima te postrojbe. Ako se postrojba koja se nalazi na sjevernom dijelu Afganistana mora uključiti u obavljanje zadataka na nekom drugom mjestu, hrvatski OMLT slijedi postrojbom na njezinu zadataku. Hrvatsku je javnost prije dvije godine iznenadilo ranjavanje jednoga hrvatskog vojnika na jugu Afganistana, koji je i danas najopasniji dio države zbog aktivnosti talibanskog pokreta. Postavilo se pitanje što rade naši vojnici na jugu. Odgovor je bio jednostavan: na jug su otišli zajedno s postrojbom koju su mentorirali, što je dio njihove zadaće u mirovnoj operaciji.

Iskustva stečena u mentoriranju i obučavanju afganistanskih vojnika i policajaca usmjerili su napore Hrvatske upravo u tom pravcu. Taj se dio mirovne operacije za sada čini najmanje opasnim. Kao mala država, Hrvatska nema ni mogućnosti ni resursa sudjelovati u operaciji u Afganistanu s velikim brojem vojnika i tehnikom koja bi bila prilagođena lokalnim uvjetima. Stoga se orijentacija k razvoju sposobnosti mentoriranja i uvježbavanja afganistanskih postrojbi pokazala područjem na kojemu može najviše pridonijeti uspješnom razvoju mirovne misije.

Od početka misije, iz godine u godinu, povećavao se broj vojnika usporedno sa širenjem odgovornosti na cijeli Afganistan. Tako proširene snage, bez domaće podrške, vrlo su se često suočavale s velikim problemima, koji bi bili manji da se odgovornost djelomice prebacila na postrojbe afganistanske vojske i policije. U posljednje dvije godine NATO je u nekoliko navrata

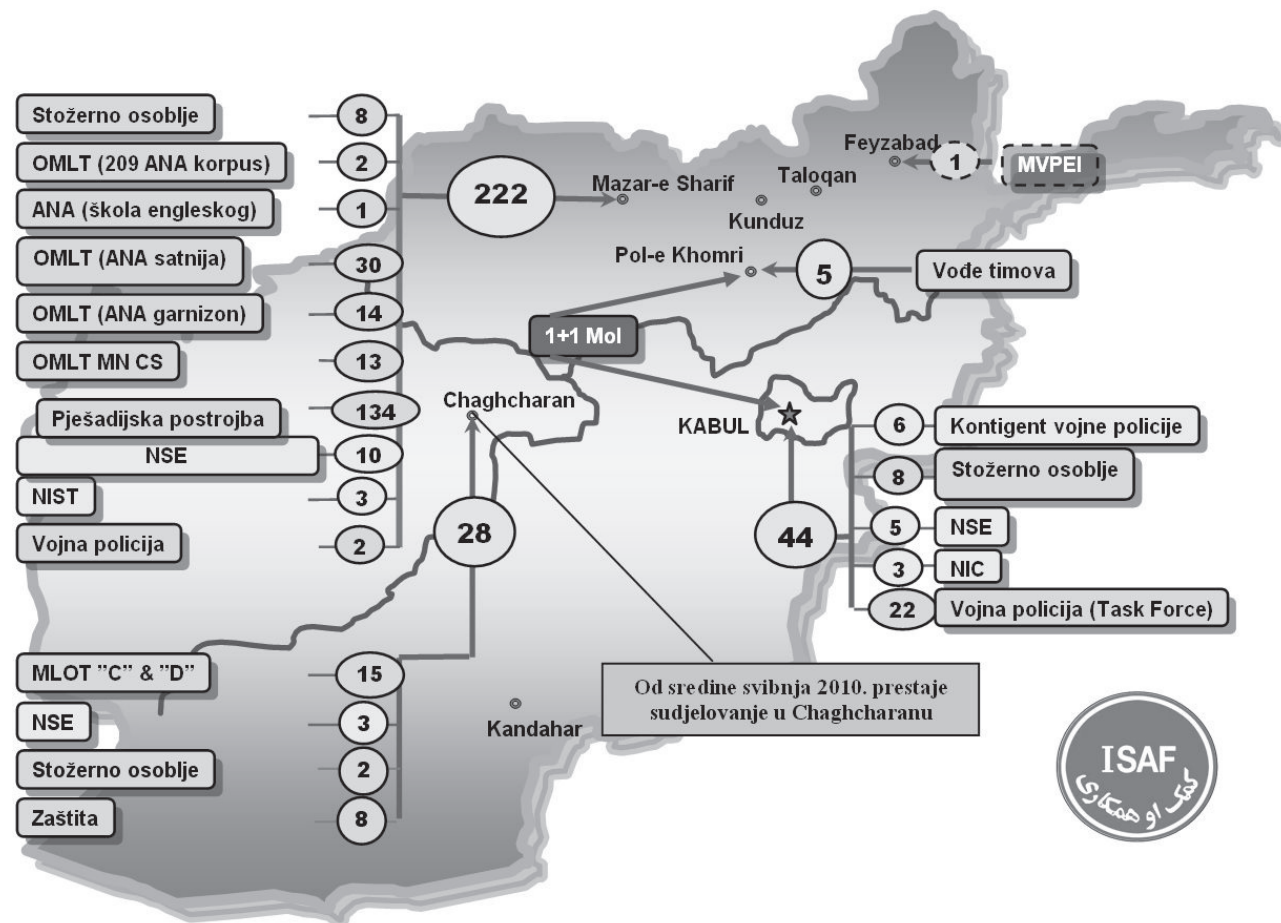
pokušao povećati broj pripadnika misije u Afganistanu. No, pokazalo se kako države članice nisu s velikim žarom prihvaćale slanje dodatnih vojnika, te se broj novih postrojbi s godinama sve sporije povećavao. Stoga se jačanje domaćih postrojbi pokazalo jedinim rješenjem. Osim toga, nijedna izlazna strategija ne može se provesti bez sudjelovanja sposobnih i aktivnih domaćih vojnih i policijskih snaga.

Hrvatski sabor potkraj 2009. donio je odluku o veličini kon-

## Nijedna izlazna strategija ne može se provesti bez sudjelovanja sposobnih i aktivnih domaćih vojnih i policijskih snaga

tigenta u Afganistanu za 2010, ograničujući ga na 300 pripadnika. Međutim, na zasjedanju u travnju 2009. ta je odluka promijenjena i hrvatski je kontigent povećan na 320 pripadnika. Povećanje je uslijedilo nakon novog generiranja snaga NATO-a u Afganistanu, a Hrvatska se uključila u to povećanje s novim stručnjacima za obuku afganistanskih snaga sigurnosti, što se posebno cijeni unutar NATO-a. Sudeći prema posljednjim promjenama u hrvatskom kontingentu u Afganistanu, vrlo će se skoro naše snage transformirati od postrojbi koje izvršavaju za-

Slika 1. Sudjelovanje RH u ISAF-u



daće u opasnim uvjetima izviđanja terena ili osiguravanja različitih segmenata operacije u snage za obučavanje i mentoriranje domaćih oružanih snaga i policije. Hrvatska će nastaviti sudjelovati u misiji u Afganistanu, ali će zadaci naših snaga biti nešto izmijenjeni.

## Zaključak

Sudjelovanje u međunarodnim mirovnim misijama važan je instrument vanjske i sigurnosne politike Hrvatske. Njime se, osim toga, stječu i razvijaju nove sposobnosti obrambenoga i sigurnosnog sustava koje su nužne za izvršenje nacionalnih i međunarodnih obveza na području obrane i sigurnosti. Hrvatska sudjeluje u različitim međunarodnim misijama pod vodstvom UN-a, NATO-a i EU-a. Riječ je o misijama koje na različite načine pridonose razvoju sposobnosti i interoperabilnosti oružanih snaga i drugih sudionika misija. Hrvatska javnost većinom podržava angažiranje naših snaga u mirovnim misijama i prihvaća obrazloženja o potrebi sudjelovanja u izgradnji međunarodnog mira, kao i potrebi razvoja sposobnosti za nove zadatke i interoperabilnost naših oružanih snaga unutar NATO-a. Takvo stanje na određeni način "uspavalo" državnu administraciju koja se ne trudi previše obrazlagati javnosti sudjelovanje u misiji u Afganistanu. Trenutačno nije moguće na web stranicama nadležnih ministarstava pronaći iscrpnije informacije o sudjelovanju Hrvatske u mirovnim misijama, osim općenitih i kratkih opisa. Javnosti nije poznato ni to analiziraju li se stečena iskustva i naučene lekcije, te kako se one koriste za jačanje sposobnosti nacionalnih snaga. Komunikacija s javnošću očito je nedostatna, i to na području koje je važno za ostvarenje strateških nacionalnih ciljeva i opredjeljenja.

## Bilješka

- 1 Centar za istraživanje tržišta. Istraživanje je naručilo Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH.

# Život nakon Blaira

Dario Nikić Čakar

Blair je najbolje opovrgnuo  
*dictum* Reggiea Maudlinga da je  
"Britanija zemlja konzervativaca  
koja s vremena na vrijeme  
glasuje za laburiste"

Svibanjski parlamentarni izbori u Velikoj Britaniji okončali su trinaestogodišnju dominaciju Laburističke stranke, a na vlast su vratili konzervativce Davida Camerona. Novoformirana vlada nema previše razloga za slavlje, ali ima mnogo razloga za zabrinutost za svoju neizvjesnu budućnost. Kako nijedna stranka nije osvojila natpolovičan broj mandata u parlamentu, formirana je koalicijska vlada konzervativaca i liberalnih demokrata, prva takva vlada nakon Drugoga svjetskog rata. Već je na prvi pogled jasno da je riječ o nestabilnoj i neprirodnoj koaliciji, nastaloj iz očajničkog nastojanja konzervativaca da se vrate na vlast, a ne zbog ideološke ili programske sličnosti dviju stranaka. No, neću se baviti perspektivama nove vlade, koliko god one bile istraživački zanimljive, nego uzrocima poraza Laburističke stranke.

Nakon što joj je Tony Blair osigurao tri uzastopne izborne pobjede 1997. 2001. i 2005. Laburistička stranka, predvođena Gordonom Brownom, na izborima 2010. izgubila je vlast. Preuzevši premijerski položaj u lipnju 2007, Brown je doživio pad kakav nije iskusio nijedan prethodni premijer. Poslije kratkoga "medenog mjeseca" tijekom kojega su politički kapital i popularnost Laburističke stranke rasli, do lipnja 2008. već je bilo jasno da Brownov projekt neće preživjeti sljedeće izbore. Što je pošlo po zlu? Izborna propast Laburističke stranke ne može se objasniti samo pomoću uobičajenih "sumnjivaca" koji pridonose padu vladine popularnosti – stanje britanske ekonomije, utjecaj svjetske financijske krize, stranačka razjedinjenost, zamor birača politikom, zasićenost građana trinaestogodišnjom vladavinom jedne stranke ili rast popularnosti opozicijskih torijevaca – premda su svi ti čimbenici bili vrlo značajni. Uzroci poraza laburista mnogo su dublji od recentnih ekonomskih i političkih problema Brownove vlada, a sežu do doba Blairove vladavine.

Tri uzastopne izborne pobjede laburista izgrađene su na pet temeljnih stupova. Prvi stup činile su Blairove osobite prezentacijske i medijske vještine. Drugi stup činili su stalan ekonomski rast i prosperitet, koje je Brown nazvao nezabilježenima u britanskoj povijesti još od 18. stoljeća. Treći razlog uspjeha temeljio se na neprivlačnosti opozicijskih torijevaca, koje su birači smatrali nesposobnima da vladaju. Četvrto, kumuliranje bogatstva omogućilo je sustavno ulaganje u obrazovanje, zdravstvo i druge socijalne usluge što je stvaralo osjećaj sigurnosti i zaštite. Posljednji razlog bio je novi lik Laburističke stranke kao moderne snage koja je sposobna za promjenu. Zbog svega toga povijest će pamtiiti Blaira kao pobjednika. On je besperspektivnu i razjedinjenu stranku iz 1980-ih pretvorio u pobjednički stroj koji mu je izbornim *hat-trickom* osigurao parlamentarne većine brojnije od onih koje je imala Margaret Thatcher. Blair je najbolje opovrgnuo *dictum* Reggiea Maudlinga, ministra financija u vladi Harolda Macmillana, da je "Britanija zemlja konzervativaca koja s vremena na vrijeme glasuje za laburiste". Blair je stalno isticao da je najvažnije održavati izbornu atraktivnost koja će laburistima osigurati reizbor i ostanak na vlasti. Tako se ostvario san Harolda Wilsona, laburističkog premijera iz 1960-ih, da laburisti postanu "prirodna stranka vlasti".

No, birači su na svibanjskim izborima okrenuli leđa Brownu i odbacili iluzije o nastavku laburističkog projekta. Laburisti su izgubili birače ponajprije zato što su ih odbili potezi vlade, a

ne zato što su ih privukli konzervativci. Zapravo, konzervativci su imali istu izbornu strategiju kao i liberalni demokrati – jednostavno su čekali da vlada napravi dovoljno pogrešaka da birači izgube povjerenje u sposobnost laburista da upravljaju zemljom. Postoje četiri povezana i isprepletana uzroka poraza koji su, duboko usađeni u projekt *New Labour*, uzrokovali spiralni pad laburista i posljedični gubitak vlasti. Znatan neuspjeh javnih politika (*policy failure*) zasigurno je jedan od najvažnijih uzroka poraza. Pokazalo se da je *blerizam* kao reformska ideologija

## Proklamirana strategija “govern by headline” učinila je *blerizam* ideologijom stila, a ne političkog sadržaja

samo blijeda, ali medijski iznimno dobro prezentirana imitacija radikalnoga i utjecajnog *tačerezma*. Nadalje, rat u Iraku i Blairova bezrezervna podrška neokonzervativnoj administraciji Georgea W. Busha značajno su ograničili nastojanja laburističke vlade da napravi radikalni iskorak u provedbi unutarnjih reformi, izazivajući pritom negativne reakcije javnosti, članova stranke i parlamentarne frakcije. Treći je uzrok specifičan i vrlo problematičan odnos Tonyja Blaira i Gordona Browna. Brownova osobnost i upitne liderske kvalitete peti su uzrok izbornog neuspjeha. Uloga premijera mnogo je zahtjevnija od uloge ministra financija te se, unatoč desetogodišnjoj pripremi za tu funkciju, Brown pokazao nespremnim za nju, donoseći pogrešna rješenja za većinu problema s kojima se suočavao. Harold Wilson jednom je izjavio da je Laburistička stranka poput automobila. Ako ga voziš vrlo brzo, ljudi koji u njemu sjede bit će jako oduševljeni ili će im biti poprilično mučno tako da nećeš imati nikakvih problema. Ali kad jednom staneš, svi će izaći i početi se prepirati o tome u kojem pravcu treba krenuti. Pogledajmo onda kako su to Blair i Brown vozili laburistički Jaguar.

## Neuspjeh javnih politika ili kako je Blair izgubio svoju agendu

Blaira će se zacijelo pamtili kao jednog od najvećih izbornih pobjednika u britanskoj povijesti, ali skromna postignuća u unutarnjoj politici neće mu osigurati epitet velikog reformatora kao Margaret Thatcher. Na vlast je došao s velikim ambicijama da izgradi prvorazredne javne službe, modernizira britansku državu, smanji nejednakost i suzbije kriminal. U tri godine priprema prije izbora 1997. uspio je promijeniti statut i naziv stranke te reformirati laburističke politike – poreznu, monetarnu, radnu, obrazovnu, devolucijsku, politike prema Sjevernoj Irskoj i Domu Lordova – čime je stranku približio torijevcima. Međutim, *blerizam* kao ideologija *trećeg puta* doživio je neuspjeh. *Treći put* trebao je ponuditi politike koje se razlikuju i od stare ljevice i od nove desnice. Ali upravo je nemogućnost da jasno pozicionira stranački program na ideološkoj osi lijevo–desno sputavala Blaira da precizno definira svoj projekt. Temeljni je problem bio to što nije imao sustavno razrađenu agendu prije nego što je postao premijer, nije je uspio artikulirati ni tijekom prvog mandata jer je bio previše opterećen ostankom na vlasti i osvajanjem drugog mandata, a nakon toga su mu terorizam i rat u Iraku potpuno odvratili pozornost s unutarnjih reformi.

U prvom se mandatu reformski zamašnjak okretao vrlo sporo, jer su laburističkoj vladi prioritetne bile reforma politič-

kog sustava, usmjerene na devoluciju ovlasti Škotskoj i Walesu, i socijalne reforme koje bi smanjile siromaštvo najugroženijih skupina. I dok je na tim poljima vlada ostvarila značajne uspjehe, na ostalima su se provodile samo inkrementalne reforme, utemeljene na jednostavnim idejama kao što su razredi za poboljšanje pismenosti i numeričkih sposobnosti ili smanjivanje bolničkih lista čekanja. Postojao je, dakle, rascjep između skromnog napretka vlade i velikih očekivanja javnosti. Taj se rascjep nastojao premostiti retorikom punom hiperbola koje su skromne reforme prikazivale kao veličanstvene revolucije. Blairova se vlada previše oslanjala na stil i prezentaciju, a zanemarivala je politički sadržaj. Sve je to bilo začinjeno sveprisutnim *spinom* kao dominantnom tehnikom manipulacije medijima i javnim mnijenjem. Takav stil komunikacije laburistima je izvrsno služio u opoziciji kada je trebalo pokazati i naglasiti torijevsku nesposobnost upravljanja zemljom, ali problem je bio što je to postao glavni način upravljanja kada su laburisti došli na vlast. Proklamirana strategija “govern by headline” učinila je *blerizam* ideologijom stila, a ne političkog sadržaja. Blairova je ključna pogreška bilo to što se u najužem krugu savjetnika oslanjao isključivo na *spin doktore* poput Petera Mendelzona i Alastaira Campbella. Oni nisu bili politički savjetnici koji su mu mogli ponuditi neki sustavno razrađen *policy* program, nego su mu medijskom manipulacijom i *spinom* osiguravali naslovnice i pozitivno izvješćavanje o vladinim “uspjesima”. Mandelson je u jednom intervjuu izjavio kako je “veći naglasak stavljan na upravljanje medijima nego na upravljanje politikama. Prevladavalo je uvjerenje da ćeš nešto postići ako imaš dobru priču, ali to nije način kako se upravlja”. Čak su se i dobri *policy* prijedlozi, koje su uglavnom promovirali David Miliband i Andrew Adonis, jedini pravi *policy* stratezi u Blairovim vladama, gušili i razvodnjavali kao sredstva koja su trebala osigurati uvijek isti cilj – povećati Blairovu popularnost dobrim novinskim naslovnica. Absurdnost takvog načina upravljanja najbolje oslikava primjer laburističke borbe s kriminalom. Blair je opetovano naglašavao kako će laburisti biti “oštri u borbi s kriminalom i oštri u borbi s uzrocima kriminala”. Onda je iz *Downing Streeta* iscurila informacija kako inzistira na pokretanju “dviju ili triju atraktivnih i zapaženih inicijativa” koje bi ga prikazale “žešćim borcem protiv kriminala. Najveće razočarenje bio je izostanak napretka u reformi javnih službi, koju su laburisti obećali biračima 1997. Andrew Rawnsley, politički analitičar i vrstan poznavatelj prilika u *Downing Streetu*, tvrdi da je Blairova fraza “obrazovanje, obrazovanje, obrazovanje” bila samo dobra parola, ali ne i prava strategija. On smatra da je Blairova taktika “ganjanja” naslovnica, kako bi impresionirao birače vladinom aktivnošću i dinamikom, dovela do toga da su laburisti imenovali više careva nego što ih je bilo u Ruskom Carstvu i pokrenuli više petoljetki od Staljina. To je na koncu dovelo do ciničnog stava medija prema vladinim politikama i velikog razočarenja javnosti, što je najbolje izrazio vođa oporbenih torijevaca William Hague, ismijavajući Blaira kao osobu “čistog *spina* bez ikakva sadržaja”. Blairov prvi mandat bio je propuštena prigoda za ubrzano provođenje reformi u zemlji. Za njega osobno prvi je mandat bio prigoda za učenje i stjecanje iskustva.

Nakon što je na izborima 2001. pomeo opozicijske torijevce te laburistima osigurao parlamentarnu većinu od 167 zastupnika, Blair je bio uvjeren kako u drugom mandatu ima sve pretpostavke da napravi radikalni reformski proboj u zemlji. Bio je manje naivan i iskusniji nego prije četiri godine, oštrij, promućurniji i mudriji. Shvatio je da ga povijest više neće suditi samo prema izbornim pobjedama, nego i prema onome što je učinio. Ali svi su se ti planovi rasplinuli sunčanoga i vedroga 11. rujna 2001. Napad na Svjetski trgovački centar te ratovi u Afganista-

nu i Iraku potpuno su odvrtili Blairovu pozornost s unutarnje politike. Rat protiv terorizma i britansko zblježavanje s ultrakonzervativnom administracijom američkog predsjednika Busha iscrpili su Blairovo vrijeme i energiju te antagonizirali njegove odnose s vlastitim ministrima i parlamentarnim zastupnicima, ali i s britanskom javnošću. Prve dvije godine drugog mandata trebale su biti obilježene reformom javnih službi, prihvaćanjem jedinstvene europske valute i pravosudnom politikom, ali Blair je naprosto izgubio svoju agendu. Bitke koje je vodio tijekom drugog mandata mogu se podijeliti na one za koje uopće nije mario (reforma Doma lordova), na one za koje je mario, ali se u njima nije htio boriti (neposredno biranje gradonačelnika), na one u kojima se bio spreman boriti, ali bi prihvatio i poraz (uvođenje eura) i na one u kojima je bio spreman boriti se do smrti (Irak, sveučilišne školarine i zakladne bolnice). Rat u Iraku ozbiljno je narušio Blairovu političku vjerodostojnost i potencijal za reforme. Jedine dvije velike politike koje je uspio provesti u drugom mandatu bile su obrazovna i zdravstvena. Međutim, upravo se na tim politikama najbolje ocrta razina do koje je pobuna protiv Blaira, uzrokovana nelegitimnim ratom u Iraku, zahvatila Laburističku stranku. U glasovanju o Zakonu o zdravstvenoj i socijalnoj skrbi, kojim se bolnicama davala veća financijska samostalnost, 65 laburističkih zastupnika bilo je protiv. Tijekom šestomjesečne zakonodavne procedure o tom Zakonu dogodilo se čak devet odvojenih pobuna *backbenchera*, a ukupno je 87 laburističkih zastupnika glasovalo protiv Zakona u različitim fazama zakonodavnog procesa. Još je dramatičnije bilo glasovanje o Zakonu o visokom obrazovanju, kojim je vlada predlagala povećanje gornje granice školarina za sve studente s 1.250 na 3.225 funti godišnje. Tijekom rasprave čak je 160 laburističkih zastupnika potpisalo inicijativu protiv Zakona, a u glasovanju je vladin prijedlog prošao s najtješnjom mogućom većinom – 316 zastupnika je bilo za, a 311 protiv. Bila je to najveća pobuna *backbenchera* protiv nekog prijedloga zakona još od 1945.

U trećemu kratkom mandatu do 2007. Blair se trudio iskristiti preostalo vrijeme i proširiti reformske inicijative na nova područja, uključujući nuklearnu energiju, socijalnu skrb i mirovinski sustav, ali više nije imao snage voditi nove bitke. Istraživanja javnog mnijenja, koja je provodio njegov osobni *pollster* Philip Gould, pokazivala su da birači žele veću brigu o ekonomiji, zdravstvu, obrazovanju i borbi protiv kriminala – za ono zbog čega su Blairu dali povjerenje, ali on se jednostavno nije mogao pokrenuti. Na samom kraju mandata ostvario je izvanredan uspjeh jedino politikom prema Sjevernoj Irskoj. Sjevernoirski mirovni proces, koji je počeo 1998. potpisivanjem Sporazuma na Veliki petak, Blair je smatrao osobnim poslanjem u koje je stalno ulagao vrijeme, energiju i političku vjerodostojnost, čak i onda kada se cijeli slučaj činio bezizglednim. Posljednji napor koji je uložio doveo je do konačnog razoružanja IRA-e i uspostave sjevernoirске vlade u svibnju 2007. u kojoj su vlast ravnopravno podijelili republikanci i unionisti, što je zasigurno jedan od najvećih Blairovih uspjeha kao premijera.

## Rat u Iraku ili kako je Blair postao Bushova pudlica

Rat u Iraku zasigurno je najviše pridonio padu Blairove vjerodostojnosti i popularnosti. Moralna i vojna potpora američkoj intervenciji protiv Sadama Huseina bila je izložena sustavnim napadima i kritikama iz same vlade, Laburističke stranke, parlamenta i javnosti. U posljednjoj kolumni prije smrti novinar *Guardiana* Hugo Young napisao je kako je Britanija zbog Iraka

“prestala postojati kao suverena nacija”. Zbog Blairove odluke da se priključi Amerikancima u ratu, ministar vanjskih poslova Robin Cook podnio je ostavku u ožujku 2003, a ubrzo su ga slijedila dvojica niže rangiranih ministara, John Denham i Lord Hunt. Ministrica za međunarodni razvoj Clare Short ostavku je podnijela u svibnju 2003. nakon što je Sadamov režim već pao. Unatoč proklamiranoj proturatnoj politici Laburističke stranke, Blair će ostati upamćen kao najratoborniji britanski premijer nakon Drugoga svjetskog rata, jer je uveo Britaniju u čak četiri rata: na Kosovu 1999, u Sierra Leoneu 2000, Afganistanu 2001. i Iraku 2003.

Blair će ostati upamćen kao  
najratoborniji britanski premijer nakon  
Drugoga svjetskog rata, jer je uveo  
Britaniju u čak četiri rata:  
na Kosovu 1999, u Sierra Leoneu 2000,  
Afganistanu 2001. i Iraku 2003.

Kada je George W. Bush izabran za predsjednika SAD-a 2000. smatralo se da republikanski predsjednik nije osoba s kojom Blair može nastaviti graditi *treći put*, što je počeo s Clintonom. Njihov prvi susret u veljači 2001. u predsjedničkoj rezidenciji *Camp David* postao je poznat kao *Colgate Summit*. Naime, odgovarajući na konferenciji za novinare na pitanje što je zajedničko dvojici vođa, Bush je, ne mogavši naći smislenu poveznicu, dao antologijsku izjavu: “Obojica koristimo zubnu pastu *Colgate*”. No, sljedeći su događaji dramatično promijenili njihov odnos. Blair je vjerovao da britanske interese u svijetu najbolje može zaštititi vezujući ih za američke. Često je isticao kako će Britanija i SAD uvijek stajati rame uz rame, jer “Britanci su bili uz vas od početka i ostat će do samog kraja”. Zbog takva su ga stava domaći mediji nazvali Bushovom pudlicom. U osam tjedana nakon 11. rujna Blair se – gradeći potporu za vojnu koaliciju i rušenje talibanskog režima – otisnuo na 31 putovanje tijekom kojih je održao 54 susreta sa stranim državicima, preletjevši pritom gotovo 80.000 kilometara. Bush je jedanput izjavio da je Blair u tom razdoblju izgledao kao pravi američki državni tajnik.

Da bi osigurala potporu javnosti za rat u Iraku, laburistička je vlada objavila tri dosjea, od kojih je najvažniji bio *Iraq's Weapons of Mass Destruction*. Predstavljajući dosje u parlamentu, Blair je kazao da Irak posjeduje oružje za masovno uništenje kojim može ugroziti 3.000 britanskih vojnika smještenih na Cipru, i to u roku od 45 minuta. Dosje je uvjerio mnoge, uključujući i konzervativnog vođu Iana Duncana Smitha, ali ne i 56 laburističkih zastupnika koji su glasovali protiv vlade. Unutarstranačko nezadovoljstvo eskaliralo je neposredno prije početka rata u Iraku. Razmjeri pobune laburističkih zastupnika protiv svoje vlade bili su bez presedana u povijesti britanskog parlamentarizma. U glasovanju u parlamentu u veljači 2003, suprotno naredbama frakcijskog vodstva, 122 laburistička zastupnika izglasovala su amandman o tome da ne postoji povod za vojnu intervenciju. To je bila najveća pobuna zastupnika vladajuće stranke još od 1886. Konačno glasovanje kojim je parlament trebao potvrditi slanje britanskih postrojba u Irak bilo je još dramatičnije. Čak



139 laburističkih zastupnika glasovalo je protiv vlade, što je bio apsolutni "pobunjenički" rekord u modernoj britanskoj povijesti.

Blairova iračka agonija nastavila se nizom nesretnih i tragičnih događaja nakon ožujka 2003. koji su kulminirali samoubojstvom Davida Kellyja, vladinog stručnjaka za oružje za masovno uništenje. Naime, novinar BBC-a Andrew Gilligan optužio je vladu da je "uljepšala" dosje o iračkom oružju za masovno uništenje, a izravno je imenovao Alastaira Campbella kao osobu koja je intervenirala u obavještajnim službama da "urede" dosje i učine ga što uvjerljivijim. To je izazvalo otvoreni rat *Downing Streeta* i BBC-a, te snažne pritiske vlade da se otkrije izvor povjerljivih informacija na kojima je Gilligan temeljio svoje optužbe. Ispostavilo se da je "krtica" bio vladin stručnjak za naoružanje i visoki dužnosnik ministarstva obrane David Kelly. Suočen s pritiscima vlade, javnosti i istražnog povjerenstva, Kelly je počinio samoubojstvo prerezavši lijevo zapešće u šumi blizu sela Southmoor u kojem je živio. Kellyeva smrt zadala je snažan udarac nastojanjima Blairove administracije da legitimira rat u Iraku i opravda vojnu intervenciju. Huttonovo istražno povjerenstvo, koje je trebalo rasvijetliti okolnosti koje su dovele do Kellyeve smrti, oslobodilo je odgovornosti Blairovu vladu i Campbella za petljanje u dosje, a krivnju je svalilo na BBC. Butlerovo povjerenstvo, koje je utvrđivalo vjerodostojnost obavještajnih podataka, također je skinulo odgovornost s vlade, ali je bilo mnogo kritičnije prema načinu donošenja odluka u *Downing Streetu*. Unatoč tome, ti su događaji uništili Blairov moralni autoritet i nepovratno narušili povjerenje građana u premijera i vladu. Blairu je do samog kraja nad glavom visio *crimen* neopravdanoga i nepotrebnog rata u Iraku. Istraživanja su pokazivala da polovica birača želi njegovu ostavku. Čak je 60 posto članova Laburističke stranke smatralo da je pogriješio uvlačenjem Britanije u rat, a gotovo polovica je mislila da mora odstupiti odmah ili prije izbora 2005. Slaba mu je utjeha bila to što su i ostali europski državnici koji su se udružili s Amerikancima prolazili kroz slične muke. U jednom telefonskom razgovoru španjolski premijer José María Aznar požalio se da samo 4 posto Španjolaca podupire rat u Iraku, na što mu je Blair odgovorio: "Pa to je manje od broja ljudi koji misle da je Elvis Presley još uvijek živ". Za razliku od Aznara, Blair je osvojio još jedan mandat, ali su poslijeizborna istraživanja pokazala da je četvrtina tradicionalnih laburističkih birača istaknula rat kao osnovni razlog bijega od Laburističke stranke. Veliki izborni maestro, koji je nekad pozivao birače da glasuju za laburiste zbog njega, a ne zbog same stranke, sada je nagovarao birače da glasuju za laburiste zbog stranke, a ne zbog njega.

U glasovanju u parlamentu u veljači 2003. 122 laburistička zastupnika izglasovala su amandman o tome da ne postoji povod za vojnu intervenciju. To je bila najveća pobuna zastupnika vladajuće stranke još od 1886.

## TB-GBs ili kako je Brown dokrajčio laburiste

Odnos Tonyja Blaira i Gordona Browna bio je vrlo kontroverzan. Upoznali su se 1983, kada su obojica postali laburistički zastupnici, a Neil Kinnock, njihov politički pokrovitelj, smatrao ih je srodnim dušama. Karakterno su bili potpune suprotnosti: Blair se uspeo na vrh pomoću šarma, komunikacijskih vještina i kreativne spretnosti, dok se Brown oslanjao na intelekt, organizacijske sposobnosti i neslomljivu upornost. Sjeme zla u njihovu odnosu posijano je dogovorom o preuzimanju vodstva stranke iz 1994. Nakon smrti laburističkog vođe Johna Smitha, Blair i Brown su bili najizgledniji pretendenti za vlast u stranci. Da bi izbjegli međusobni sukob, sporazumjeli su se u restoranu Granita u Islingtonu da će se Brown povući iz utrke za vodstvo, a Blair će mu zauzvrat, u dogledno vrijeme kada osvoje vlast, prepustiti premijerski položaj, te osigurati kontrolu nad ekonomijom i slobodu u biranju suradnika. No Brown nije računao na Blairovu želju da ostane na vlasti što dulje, a Blair nije računao na Brownovu želju da preuzme premijerski položaj pod svaku cijenu. *TB-GBs* igre, kako su ih mediji ironično nazvali, mogle su početi.

Sukobi premijera i ministra financija tijekom Blairovih deset godina na čelu vlade bili su vrlo žestoki i traumatični, a kao kolateralne žrtve uglavnom su stradavali njihovi bliski savjetnici i pojedini ministri. Blair je prema Brownu primjenjivao psihološku igru mrkve i batine. Batinom se služio kada je trebalo zbuniti Browna i navesti ga na pomisao da je ugrožena njegova pozicija ministra i premijerova nasljednika. Kao mrkva su mu služila lažna obećanja o datumu primopredaje vlasti, na koje se naivni Brown često znao upecati. Sve do pred izbore 2005. rasle su napetosti između *Downing Streeta* 10 i 11, odnosi su zahlađivali i zatopljavali, a Brown je često kucao na Blairova vrata tražeći točan datum odlaska. Brown je bio uvjeren kako će se Blair povući tijekom 2004, a njegovi su savjetnici u rano ljeto te godine intenzivno pripremali primopredaju vlasti. Primjerice, Ed Miliband, tadašnji Brownov savjetnik i jedan od potencijalnih kandidata za novog vođu Laburističke stranke, čak je sastavio popis imena mogućih ministara u novoj vladi. Ključnim osobama iz Brownova tabora naređeno je da otkazu planove za godišnji odmor kako bi se što bolje pripremili za tranziciju. Ali do primopredaje nije došlo jer se Blair odlučio boriti za još jedan mandat, smatrajući kako bi odlazak pred izbore bio shvaćen kao kukavički čin i priznanje krivice za rat u Iraku. Brownova je frustracija dosegla vrhunac, a dubinu njegova nepovjerenja, razočarenja, pa i prijezira prema Blairu najbolje oslikava jedna zgoda iz izborne kampanje. Anthony Minghella, Oskarom nagrađeni redatelj *Engleskog pacijenta*, angažiran je da snimi promidžbeni film o Blairu i Brownu za potrebe izborne kampanje. Kako bi ih što bolje pripremio i opustio za snimanje, Minghella je obojici dao papir na kojemu su trebali napisati najveće postignuće onoga drugoga. Blair je na papir napisao "snažna ekonomija", odajući tako priznanje svom ministru financija. Na svoj je papir Brown, također, zapisao "snažna ekonomija". Nije se, zapravo, mogao sjetiti nijednog Blaireova postignuća, pa je odao priznanje samome sebi. Ako se njihov odnos do izbora 2005. može nazvati hladnim ratom, onda je u posljednje dvije godine Blairova premijerskog mandata posrijedi bio otvoreni "oružani" rat. Vrhunac je dosegnuo u srpnju 2006. kad je Brown pokušao izvesti unutarstranački puč, koji je Blair preživio i dostojanstveno se povukao potkraj lipnja sljedeće godine.

Nasljedni premijer bio je posve svjestan da se mora distancirati od Blairove ostavštine, ali da pritom mora vješto balansirati između uspostave drukčijeg stila vladanja i kontinuiteta projekta *New Labour*. Nastojao je uvjeriti birače da neće odbaciti laburističku centrističku politiku, ali i da će im osigurati nešto što su s Blairom izgubili – premijera kojemu mogu vjerovati i koji im neće nuditi *spin* nego pravi sadržaj. U prvim mjesecima nakon preuzimanja vlade Brown je djelovao dojmljivo. Vješto je upravljao krizama koje su u kratkom roku izbile diljem zemlje – epidemija svinavke i šapa, poplave u zapadnoj Engleskoj i terorističke prijetnje na engleskim i škotskim aerodromima – ostavljajući dojam sposobnoga i odlučnog vođe koji se može nositi s najvećim izazovima. Uspio je preokrenuti negativni trend pada popularnosti Laburističke stranke, pa su do kraja srpnja 2007. laburisti pretekli konzervativce za šest posto. Ankete su pokazivale da 56 posto birača smatra da Brown ima kvalitete dobrog premijera, dok je samo trećina ispitanika to tvrdila za Davida Camerona. No oni koji su ga poznavali, znali su da se Brown nije promijenio preko noći. On je ostao "autistični tiranin", čija su vulkanska narav i nesigurnost proizlazile iz brojnih "psiholoških mana" i frustracija nastalih tijekom desetogodišnjeg života u sjeni Tonya Blaira. Brown je bio dobro poznat kao tiranin koji nije trpio kritike, pa se na njegov račun znao šaliti i najbliži suradnik Ed Balls. Držeći govor na ljetnoj zabavi Fabijanskog društva Balls je postavio pitanje po čemu se razlikuju Gordon Brown i Staljin, te odgovorio: "Jedan je okrutni i odlučni diktator koji ne trpi opoziciju. A drugi je bio vođa Sovjetskog Saveza".

Brownov "medeni mjesec" nije dugo trajao. U jesen 2007. nekoliko najbližih suradnika nagovaralo ga je da kapitalizira pro-laburističko raspoloženje među biračima i raspiše prijevremene izbore. Smatrali su da bi pobjedom legitimirao svoj položaj na čelu britanske vlade i zadao smrtonosan udarac nastojanjima konzervativaca da se oporave. Brown je prihvatio tu ideju, ali je odbio odrediti datum izbora. Takav se stav pokazao kao dvosjekli mač. Istraživanje javnog mnijenja u 150 ključnih marginalnih izbornih okruga pokazala su znatan pad potpore Laburističkoj stranci. Rujanska prednost laburista pred konzervativcima od 10 posto do početka listopada pala je na 2 posto. Brown je objavio da izbora ipak neće biti. Odluka da ne raspiše izbore u listopadu bila je velika strateška pogreška i glavni uzrok njegova političkog pada. Snažni i odlučni Brown koji je vodio naciju tijekom ljetnih kriza pretvorio se u kukavicu koja se ne usuđuje suočiti s biračima. Preko noći je postao slab, neodlučan, usmjeren na sebične kalkulantske igre koje je pretpostavljao nacionalnim interesima. Vince Cable, privremeni vođa liberalnih demokrata, ironično je opisao taj proces kao Brownovu transformaciju "iz Staljina u Mr. Beana". "Izbori koji to nisu bili", spojeni s nadolazećom velikom ekonomskom krizom, nisu mu davali izgleda da pobijedi. Profesor LSE-ja i laburistički *peer* Lord Desaia kazao je kako Gordon Brown ionako "poslan na Zemlju da bi podsjetio ljude koliko je Tony Blair bio dobar".

# Progresivni konzervativizam Davida Camerona

Kako karijera u odnosima s javnošću pridonosi pobjedi na izborima

Danijela Dolenc

Konzervativna stranka je u  
kampanji na izborima 2010.  
napravila *makeover*, inspiriran  
Blairovim potezom uoči pobjede  
laburista na izborima 1997.

Rezultate nedavnih parlamentarnih izbora u Velikoj Britaniji precizno je sažeo Jonathan Raban u posljednjem broju *New York Review of Books*:<sup>1</sup> Gordon Brown je zaslužio da ode, ali David Cameron nije zaslužio da pobijedi. S kakvim je idejama i rješenjima David Cameron ipak dobio izbore? U jednom govoru početkom godine Cameron je izjavio: "Mi smo progresivni konzervativci. Naš je cilj pravednija, sigurnija i zelenija zemlja koja stvara jednake mogućnosti".<sup>2</sup> Neobično, jer su to programski ciljevi koji, u najmanju ruku, zvuče kao da dolaze iz kruga socijaldemokrata.

Govor u neprofitnoj organizaciji TED,<sup>3</sup> održan u veljači ove godine, Cameron je počeo ispričavši vic u kojemu je usporedio političare sa štakorima u kojemu su štakori prošli bolje od političara. Dok je izlagao svoj politički program, iza njega na slajdu prikazani su bili stisnuta šaka i slogan "moć narodu". U govoru je rekao da građanima treba dati više moći, kontrole i veće mogućnosti da biraju što i kako država treba raditi. S obzirom na dosege suvremene informatičke tehnologije, smatra Cameron, danas je moguće mnogo transparentnije, odgovornije i inkluzivnije odlučivanje u kojemu će građani imati mnogo veći utjecaj, a time i izgleda da stvaraju bolje društvo. Javne politike treba temeljiti na znanstvenim spoznajama o ljudskoj prirodi. Dok je moderna era državne vladavine bila obilježena dobom birokracije, informatička revolucija stvara postbirokratsko doba u kojemu se kontrola raznih aspekata svakodnevice vraća u ruke građana. To vodi k prenošenju stvarne moći u ruke naroda, za što se zauzima i Konzervativna stranka.

Govor pred publikom u TED-u bio je neka vrsta sondiranja terena i početak kampanje konzervativaca za parlamentarne izbore koji su održani 6. svibnja 2010. U kampanji je glavni moto bio "veliko društvo" posredstvom kojega su plasirane ideje o

Danijela Dolenc, znanstvena novakinja na Odsjeku za komparativnu politiku Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Polaznica doktorskog studija u Centru za komparativne i međunarodne studije Švicarskoga federalnog instituta. E-mail: danijela.dolenc@eup.gess.ethz.ch

tome kako moć treba vratiti narodu, te kako je narod nositelj suverenosti i krajnja instancija vlasti. Političari su sluga, a narod je gospodar, govorio je Cameron u brojnim javnim nastupima tijekom kampanje.<sup>4</sup> Građani trebaju imati utjecaja na to kako radi njihova lokalna škola, birati liječnike u sustavu javnog zdravstva na temelju javno dostupnih podataka o njihovoj uspješnosti i biti uključeni u programe usavršavanja kako bi lakše sudjelovali na tržištu rada.

Sve u svemu, platforma Konzervativne stranke za izbore 2010. sadržavala je neke začuđujuće elemente. Naglasak nije bio na ekonomiji ili međunarodnim odnosima, nego na domaćim pitanjima iz svakodnevnog života građana, ponajprije iz zdravstva i školstva. Nisu se isticale konzervativne obiteljske vrijednosti i čuvanje privatnosti, nego građanske dužnosti, demokracija i činjenica da informacijska tehnologija mijenja društvo i političke odnose na dobrobit pojedinaca. Glavne krilatice kampanje "veliko društvo" i "moć narodu" zvuče gotovo subverzivno za pravog konzervativca. O čemu je riječ? Konzervativna stranka je u kampanji na izborima 2010. napravila *makeover*, inspiriran Blairovim potezom uoči pobjede laburista na izborima 1997.

### Konzervativni *makeover*

Unutar britanskoga većinskog izbornog sustava obje velike stranke koje se bore za vlast teže k centru i nastoje pridobiti birače centra, kao što je u svojoj klasičnoj studiji *An Economic Theory of Democracy* (1957) pokazao Anthony Downs. U takvoj konstelaciji igre ne treba se obraćati onima koji su se već "preobratali", odnosno ne treba se previše fokusirati na tumačenje svojih politika simpatizerima, nego napor valja usmjeriti na "parkiranje" vlastitog programa tako da bude primamljiv neodlučnima, slabo informiranim i nezainteresiranim biračima u sredini političkog spektra, te ponekoj skupini koja je razočarana djelovanjem vlastite stranke. Blairov pobjednički recept – koji su pomno razradili mnogi, među njima i ugledni profesor Anthony Giddens, autor *Trećeg puta* – zasnivao se na prihvaćanju koncepta tržišta i pokušaju da se pokaže kako je on kompatibilan s temeljima laburističke (socijaldemokratske) platforme. Politika "trećeg puta" kanila je, na neki način, nadići podjelu na lijeve i desne politike,<sup>5</sup> odnosno preformulirati ideologiju i politiku socijaldemokracije u dobu u kojemu ekonomska globalizacija nije, navodno, samo neupitna, nego je i ishodište svake politike.<sup>6</sup> I dok je retorički bilo moguće spojiti ekonomsku efikasnost i društvenu jednakost, praksa je pokazala da doktrina koja polazi od ekonomskih zadanosti neizbježno daje prednost ekonomskim odnosima. Društvene vrijednosti jednakosti i solidarnosti u politici "trećeg puta" transformirane su u "društvenu uključenost", odnosno u niz argumenata o tome kako je bitno neproduktivne segmente stanovništva, dakle siromašne i ostale rizične skupine, uključiti u tržište rada da bi se povećala opća produktivnost. Načela koja su inicijalno bila socijaldemokratske vrijednosti *per se*, u politici "trećeg puta" postala su sekundarna: u nepravdne društvene odnose intervenira se zbog ekonomske produktivnosti, a ne zato da bi se ispravile društvene nepravde. Laburisti su stoga zaslužili da odu s vlasti, kao što je ustvrdio Jonathan Raban, jer je politika "trećeg puta" zapravo iznevjerila socijaldemokratska načela.

No, što su ponudili konzervativci? Je li doista riječ o "istoj robi u drukčijoj ambalaži"? U izbornoj strategiji doista ima bitnih sličnosti s laburistima s kraja devedesetih godina. Za potrebe izborne kampanje Konzervativne stranke već je početkom 2009. ugledni britanski centar za javne politike Demos počeo razradi-

vati plaformu pod nazivom "Progressivni konzervativizam".<sup>7</sup> Kad je pokrenut taj Demosov projekt Cameron je izjavio kako pojam "progressivno" znači pravednije, jednakije, zelenije i sigurnije društvo, te da su to ideje koje konzervativci dijele s laburistima i liberalima.

## Cameron je shvatio da dio birača torijevce doživljava kao "gadne kapitaliste" i odlučio prepakirati ideje svoje stranke u simpatične poruke o velikom društvu koje je zeleno i pravedno

Poput politike "trećeg puta", i doktrina "progressivnog konzervativizma" ima svoje ideologe. Među slavnijima je svakako John Gray, kao i Giddens, profesor sa London School of Economics. No, najveći utjecaj na kampanju imao je Phillip Blond, teolog, čiji su tekstovi zapeli za oko Cameronu, i kojemu je povjereni da vodi projekt "progressivnog konzervativizma" u Demosu. Blond je nedavno objavio knjigu *Crveni torijevac: kako su ljevica i desnica slomile Britaniju i kako je možemo opet sastaviti*.<sup>8</sup> Koncept "crvenog torijevca" povijesno potječe iz kanadske konzervativne političke filozofije, a suvremeni se oblik razlikuje od tradicionalnoga po tome što oponira ekonomskoj oligarhiji neoliberalizma idejom kapitalizma zasnovana na tradicionalnim vrijednostima i ekonomskom djelovanju "malih igrača". Prema Blondovu mišljenju, ljevica i desnica podjednako su odgovorne što je britansko društvo kolabiralo. I laburističke šezdesete i konzervativne osamdesete godine temeljile su se na liberalnim individualističkim vrijednostima, te su zajedno proizvele društvo koje nema nikakvu ideju općeg dobra, nego ga na okupu drže anonimne snage tržišta i represivna moć države.<sup>9</sup> Prema Blondu, 1979. godina označila je kraj države blagostanja, dok će 2010. označiti kraj tržišne države. Ostavimo li po strani analizu njegove pozicije, činjenica što Blond Veliku Britaniju nakon 13 godina vladavine laburista naziva tržišnom državom (*market state*) vrlo je prigodan epitaf politici "trećeg puta"

Ukratko, osnovna je sličnost između laburističke platforme 1997. i torijevske platforme 2010. to što obje deklarativno nadilaze podijeljenost na politike ljevice i desnice, te što su utemeljene na akademski razrađenim teorijskim konceptima koji nastoje pokazati da je spajanje lijevih i desnih ideja moguće, poželjno i progressivno. No, tu sličnosti prestaju, a u prvi plan izbija ključna razlika: dok je laburistička blerovska politika predstavljala stvarni politički zaokret u korist tržišne regulacije javnih politika, konzervativci su samo malo ušminkali retoriku. Blond nije Giddens. Laburistički hibridni koncept "trećeg puta" bio je rezultat stvarnog pomaka u dominantnoj paradigmi vremena o tome na koji se način prožimaju ekonomski i politički odnosi, dok je torijevska doktrina zasad ostala ponajprije *spin*. Cameron je prije karijere parlamentarnog zastupnika bio stručnjak za korporativne odnose s javnošću. Kao pravi profesionalac u odnosima s javnošću, shvatio je da dio birača torijevce doživljava kao "gadne kapitaliste" i odlučio prepakirati ideje svoje stranke u simpatične poruke o velikom društvu koje je zeleno i pravedno.

No, da će politička praksa nove vlade biti prepoznatljivo torijevska, vidljivo je već iz njezinih prvih poteza. Prema profesoru

Johnu Hillsu,<sup>10</sup> usvojeni proračun pridonijet će tome da građani s nižim primanjima dođu u još teži socijalni položaj. Sama činjenica da se smanjenje dvije trećine deficita želi postići smanjivanjem državne potrošnje jasno signalizira da će siromašnija polovica stanovništva biti pogođenija. Naime, javna je potrošnja mnogo važnija za stanovništvo slabijega imovinskog statusa, te se proračun stoga ne može nazvati progresivnim. Istodobno, planirana rigorozna fiskalna disciplina ide u prilog velikim igračima u Cityju.

Dok je Blairova praksa otišla desnije od hibridne retorike "trećeg puta", Cameronova je retorika prozirna maska, jer konzervativci ostaju vjerni temeljnim torijevskim načelima. Bliskost Camerona torijevskoj matici dobro ilustrira poznati govor Margaret Thatcher iz davne 1968. godine.<sup>11</sup> Kao i Cameron u predavanju na TED-u, i ona je tada svoje predavanje počela anegdotama i citatima iz književnih djela u kojima se kritiziraju političari. Potom je kazala što ne valja u ondašnjoj laburističkoj vladi i iznijela svoje ideje o promjeni politike. Njezina ideja o važnosti uključenosti građana u politiku gotovo je identična Cameronovoj. I ona je tvrdila da se građani moraju više uključiti u politiku kako bi se smanjile ovlasti države i suzila područja na kojima ona donosi odluke. Tvrdila je, nadalje, da se obični građani osjećaju nevažnima, da stječu dojam kako je sve postalo previše organizirano, standardizirano i birokratizirano, te da nema više prostora za pojedinca, njegove talente, zahtjeve i želje. "Ono što nam je potrebno", rekla je Thatcher, "mnogo je veći udio osobne odgovornosti i donošenja odluka, mnogo više neovisnosti o državi te, usporedno s time, smanjivanje uloge države". U programskom manifestu stranke iz 1979. Thatcher je ustvrdila da politika treba djelovati u skladu s ljudskom prirodom, pomažući ljudima da pomognu sami sebi. Tek se tako može stvoriti nacija koja se temelji na samostalnosti i samouvjernosti njezinih pojedinačnih pripadnika, što je preduvjet svakog uspjeha.<sup>12</sup>

Sličnosti s Cameronovim govorom u TED-u tolike su da je lako zamisliti kako je sadašnji vođa torijevaca tražio inspiraciju za svoje nastupe čitajući govore Thatcherove. Uz sav spin što su ga proizveli Demos, Blond i ostali prigodni modernizatori sadašnje retorike, Margaret Thatcher ostala je idejni *spiritus movens* Konzervativne stranke. Već se iz te činjenice naslućuje što se može očekivati od britanske politike u narednom razdoblju.

## Bilješke

- 1 *The New York Review Of Books*, 15. lipnja 2010., dostupno na mrežnim stranicama: <http://www.nybooks.com/>
- 2 *The Independent*, 4. siječnja 2010, dostupno na mrežnoj stranici: <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/david-cameron-progressive-conservatism-will-mean-a-fairer-greener-society-1856804.html>
- 3 Neprofitna organizacija TED: Ideas Worth Spreading; više informacija dostupno na: <http://www.ted.com>
- 4 Ključni govori i poruke iz izborne kampanje mogu se pogledati na YouTube stranici Konzervativne stranke: <http://www.youtube.com/user/webcameronuk>
- 5 Jedna od Giddensovih knjiga naslovljena je *Beyond Left and Right*, 1994, Stanford University Press
- 6 Podrobniji kritički osvrt na politiku *Trećeg puta* nudi Alex Callinicos u svojoj knjizi *Against the Third Way*, 2001, London, Polity.
- 7 Projekt "progresivnog konzervativizma" dostupan je na mrežnim stranicama centra za javne politike Demos: <http://www.demos.co.uk/projects/progressiveconservatism>
- 8 Phillip Blond, *How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*, 2010, London, Faber i Faber.
- 9 Recenzija knjige iz pera Johna Graya, *The Independent*, 2. travnja 2010, dostupno na: <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/books/reviews/red-tory-by-phillip-blond-1933475.html>
- 10 Blog stranice London School of Economics koje donose recentne analize političkih zbivanja u Velikoj Britaniji: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/>
- 11 Fundacija Margaret Thatcher, digitalna arhiva govora i izjava, dostupno na mrežnim stranicama <http://www.margaretthatcher.org>
- 12 Program Konzervativne stranke za izbore 1979, kada je Margaret Thatcher došla na vlast: <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/con79.htm>



# Škotska na putu u neovisnost?

Višeslav Raos

Svi borci za neovisnu Škotsku  
polaze od temeljne premise kako  
je riječ o obnovi, a ne o stvaranju  
suverene škotske države

Proces europskih integracija rezultira sve većim prenošenjem suverenosti nacionalnih država na nadnacionalne europske institucije. Promjenom odnosa između nacionalne i nadnacionalne razine posredno jača regionalna, odnosno podnacionalna razina odlučivanja i artikulacije političkih interesa. Procesi ekonomske i kulturne globalizacije u pojedinim državama djeluju dvojako, uzrokujući "glokalizaciju", to jest istodobno ujedinjavanje i povezivanje te razjedinjavanje i fragmentiranje. Kulturna globalizacija ne nadilazi i ne marginalizira lokalne kulturne i nacionalne identitete, nego potiče i jača suvremene etnonacionalne politike. Ti su procesi posebice očiti u višetničkim i višekulturnim društvima i državama. Nasuprot Habermasovoj "postnacionalnoj demokraciji", globalizacija nije dokinula državu, a etnije i nacije bez vlastite države nisu napustile ideju o nacionalnom samoodređenju. Velika Britanija je primjer države koja se zbog svojih do kraja neriješenih, asimetričnih etničkih odnosa i njihova političkog okvira nalazi pred posebnim izazovom. U tom je kontekstu potrebno posvetiti posebnu pozornost Škotskoj, njezinu sadašnjem i budućem odnosu prema Ujedinjenom Kraljevstvu.

Borba za škotsku neovisnost krovni je pojam koji obuhvaća cijeli spektar političkih stranaka, nevladinih udruga i neformalnih skupina koje se zauzimaju za odcjepljenje Škotske od Ujedinjenog Kraljevstva i uspostavu samostalne države. Svi borci za neovisnu Škotsku polaze od temeljne premise kako je riječ o obnovi, a ne o stvaranju suverene škotske države. Škotska borba za neovisnu državu korespondira s nizom nacionalnih, autonomaških, regionalističkih, secesionističkih i iredentističkih pokreta diljem Europe.<sup>1</sup> Ususret najavljenom referendumu o budućnosti Škotske unutar Ujedinjenog Kraljevstva, odnosno mogućnosti proglašenja neovisnosti, pokušat ću ukratko prikazati taj politički proces.

## Povijest škotske državnosti i odnosi s Engleskom

Početak škotske državnosti u službenoj škotskoj historiografiji i obrazovnom sustavu smatraju se 843. godina i vladavina Kennetha MacAlpina, piktskog kralja i prvog kralja Kraljevstva Škotske. Suvremeni povjesničari tvrde kako je riječ o mitologiziranoj predaji koja nema mnogo uporišta u materijalnim dokazima (Mitchinson, 2002: 2). Tek se od dolaska na vlast kralja Malcolma II. oko 1000. godine može govoriti o jačanju i usponu škotske srednjovjekovne države.<sup>2</sup> Za odnos srednjovjekovnoga škotskog kraljevstva i susjednih zemalja posebno su bitni Sporazum u Yorku 1237. između škotskog kralja Alexandra II. i engleskog kralja Henrika III. kojim je utvrđena englesko-škotska granica (Mitchinson, 2002: 24; Broun, 2007: 14) i Sporazum u Perthu kojim je škotski kralj Alexander III.<sup>3</sup> završio dugogodišnji sukob s Norvežanima i od norveškog kralja Magnusa VI. dobio Hebride i otok Man (Mitchinson, 2002: 25). Borbe za nasljedstvo škotske krune 1290. otvorile su put jačanju engleskog utjecaja. Invazija engleskog kralja Edvarda I. Dugonogog u konačnici nije uspjela zbog otpora škotskog kralja Roberta I, koji je poznatiji kao Robert the Bruce, i vojskovođe

Višeslav Raos, znanstveni novak u Centru za politološka istraživanja u Zagrebu. Polaznik doktorskog studija "Komparativna politika" na Fakultetu političkih znanosti. E-mail: viseslav.raos@cpi.hr

William Wallacea. Ta dva povijesna lika, djelomice zahvaljujući i njihovoj popularizaciji u holivudskim filmovima, kakvo je i *Hrabro srce*, imaju važnu simboličku, motivacijsku i identifikacijsku ulogu u suvremenome škotskom nacionalnom pokretu i borbi za neovisnost. Prvi rat za škotsku neovisnost završio je engleskim priznanjem škotske samostalnosti Sporazumom u Edinburghu i Northamptonu 1328. Ubrzo je uslijedio i drugi rat za škotsku neovisnost, koji je završen Sporazumom iz Berwicka 1357. Mjesto potpisivanja toga mirovnog sporazuma, Berwick-upon-Tweed, danas je najsjeverniji engleski grad i izborni okrug (*constituency*) za izbore za Donji dom britanskog parlamenta (*House of Commons*). Nekoliko je puta u povijesti mijenjao gospodare, te se na neki način smatra "djelićem Škotske u Engleskoj".

## Upravo se škotska devolucija smatra najradikalnijim dijelom reforme britanskoga političkog sustava od uspostave Irske Slobodne Države 1922.

Prvi pokušaj ujedinjavanja škotske i engleske krune koincidirao je s rasplamsavanjem vjerskih sukoba na britanskom otočju početkom i sredinom 16. stoljeća. Marija I, poznata kao *Mary, Queen of Scots*, kao katolička prijestolonasljednica u Škotskoj koju je bila zahvatila kalvinistička reformacija pod vodstvom teologa Johna Knoxa, bila je trn u oku engleskom kralju Henriku VIII, osnivaču Engleske crkve (*Church of England*), koji je želio spriječiti povratak katoličke vlasti i oslabiti škotsko-francusko savezništvo. Njegov pokušaj prisilne udaje Marije I. za njegova sina Eduarda VI. i združivanja dvaju kraljevstava pod jednom krunom izazvao je niz englesko-škotskih oružanih sukoba, koje je škotski književnik Sir Walter Scott kasnije prozvao Ratom grubog snubljenja (*War of Rough Wooing*). Taj je rat završio premoćnom pobjedom Engleza u bici kod Pinkie Cleughu 1547, koja se pamti kao tragičan događaj u škotskoj povijesti (Mitchinson, 2002: 82).

Nakon smrti engleske kraljice Elizabete I. prijestolje je naslijedio škotski kralj Jakov VI., postavši tako u engleskoj tradiciji Jakov I. Tim činom 1603. nastaje personalna unija Škotske i Engleske, poznata kao *Union of the Crowns*. Premda nije došlo do stapanja dvaju kraljevstava, Jakova I. smatra se rodonačelnikom britanskog identiteta. To se očitivalo u njegovu samoproglašavanju za kralja Velike Britanije i stvaranju prvotne britanske zastave (*Union Flag*) spajanjem škotske zastave sv. Andrije i engleske zastave sv. Jurja. Premda je isprva bio škotski kralj, Jakov I. zbog svoje je "britanske politike" izazvao dugotrajan otpor klanova na Škotskom visočju (*Highlands*), te se smatra jednim od ključnih provoditelja politike suzbijanja keltske škotske kulture (Mitchinson, 2002: 129-133). Stoljeće kasnije, donošenjem Zakona o ujedinjenju (*Acts of the Union*) 1707, škotski i engleski parlament spojeni su u zajednički britanski parlament u Westminsteru. Time nastaje moderna Velika Britanija kao jedinstven politički sustav. Posljednjih se godina sve više govori o "smrti Unije u Škotskoj". U svibnju 2007. bilo je predviđeno obilježavanje tristote obljetnice spajanja dvaju parlamenata, odnosno dvaju kraljevstava i država u Škotskoj, ali su vlasti u Edinburghu, ali i na lokalnoj razini, izbjegle bilo kakvu službenu proslavu tog događaja (Keating, 2009: 45).

## Devolucija u Škotskoj

Devolucija (*devolution*) u Ujedinjenom Kraljevstvu označuje proces zakonskog prenošenja dijela nadležnosti i ovlasti s nacionalne na podnacionalnu (regionalnu) razinu. Devolucija u drugoj polovici 20. stoljeća odnosi se ponajprije na status regionalnih vlasti u zemljama sastavnicama Velike Britanije: Engleskoj, Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj. Taj proces ima mnogo sličnosti s procesom osamostaljenja britanskih dominiona Kanade, Australije i Novog Zelanda, te njihovom borbom za samostalnu upravu (*home rule*). Ako izuzmemo prijenos vlasti u Sjevernoj Irskoj kao specifičan slučaj koji odražava složene irsko-britanske odnose, devolucija se ponajprije odnosi na (ponovnu) uspostavu zakonodavnih tijela u Škotskoj i Walesu. Upravo se škotska devolucija smatra najradikalnijim dijelom reforme britanskoga političkog sustava od uspostave Irske Slobodne Države (*Irish Free State*) 1922. godine (Dardanelli, 2005: 320). Tijekom cijelog 19. i 20. stoljeća pojedinci, razne političke i društvene skupine zauzimali su se za škotski *home rule*, odnosno ponovnu uspostavu škotskog parlamenta, naspram ondašnjega Škotskog ministarstva (*Scottish Office*) koje je bilo nadležno za škotska pitanja u britanskoj vladi (Bogdanor, 2001: 114-115).

Borba za škotsku autonomiju novi zamah dobiva osnivanjem Škotske nacionalne stranke (*Scottish National Party*, SNP) 1934. godine. SNP je 1940-ih i 1950-ih godina putem udruge *Scottish Covenant* agitirao za uspostavu škotske skupštine (*Scottish Assembly*). Ključni simbolički događaj koji je odredio buduće odnose Škotske i britanskog parlamenta bila je akcija škotskih studenata koji su za Božić 1950. donijeli Kamen iz Scone, krunidbeni kamen škotskih (i kasnije britanskih) kraljeva koji je engleski kralj Edvard I. bio prisvojio kao ratni plijen, iz Westminsterске opatije u Škotsku i predali ga Škotskoj crkvi (*Church of Scotland*) (Deacon i Sandry, 2007: 51). Jačanje nacionalističke političke opcije u Škotskoj i Walesu 1960-ih i 1970-ih godina utjecalo je na promjenu dotadašnje centralističke politike Laburističke stranke. Na temelju izvješća Kilbrandonova povjerenstva (*Royal Commission on the Constitution*) 1973. predloženo je osnivanje škotske skupštine s vrlo ograničenim ovlastima. Međutim, ti prijedlozi nisu pretočeni u praksu, kako je bilo predviđeno Zakonom o Škotskoj (*Scotland Act*, 1978), zbog neuspjeha referenduma 1979, koji nije uspio zadovoljiti visoku zakonsku klauzulu od 40 posto ukupnog broja birača koji su morali glasovati (Deacon i Sandry, 2007: 55). Dugogodišnja vladavina torijevaca i izraziti centralizam Margaret Thatcher i Johna Majora odgodili su škotsku devoluciju za gotovo dva desetljeća. Za vrijeme tačerizma, upravo je Škotska pružala najveći otpor poreznim i fiskalnim reformama. Thatcher je 1989. izabrala Škotsku kao prvi dio Kraljevstva u kojemu će primijeniti, kasnije ozloglašeni, "poll tax", odnosno paušalnu komunalnu naknadu "po glavi stanovnika" bez obzira na dohodovni status pojedinca i vrijednost nekretnine u kojoj stanuje. Žestok otpor plaćanju tog poreza u Škotskoj u velikoj je mjeri pridonio padu popularnosti Konzervativne stranke, ali i ponovnom jačanju rasprave o devoluciji.

Krajem 1980-ih stvorena je nadstranačka platforma za propagiranje stvaranja škotske skupštine – *Scottish Constitutional Convention*. Zbog taktičkih razloga u tome nije sudjelovao SNP, nego su glavnu riječ vodili škotski laburisti i Zeleni, sindikati, predstavnici lokalne samouprave i crkveni velikodostojnici. Ta je skupina za pritisak 1995. objelodanila izvješće pod nazivom "Scotland's Parliament. Scotland's Right", a velik dio njegovih zaključaka i preporuka prihvatila je Laburistička stranka Tonyja Blaira pri formiranju nove vlade 1997. (Deacon i Sandry, 2007:

58). Iste je godine uspio referendum o uspostavi Škotskog parlamenta sa zakonodavnim i djelomičnim poreznim ovlastima, pa je tim činom počela era škotske autonomije unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Tjedan dana nakon škotskog referenduma, velški su birači glasovali za uspostavu Velške skupštine (*Wales Assembly*). Sljedeće su godine dvama zakonima, *Scotland Act* i *Government of Wales Act*, uspostavljeni Škotski parlament i Velška skupština. Dok je Škotski parlament dobio pravo da donosi vlastite zakone, Walesu je omogućeno samo mijenjanje i podzakonsko dopunjavanje zakona donesenih u Westminsteru (Taylor, 2002: 146). Škotski parlament bira izvršnu vlast, koja se se isprva nazivala *Scottish Executive* (Škotska izvršna vlast), dok ju 2007. vlada Alexa Salmonda (SNP) nije jednostrano preimenovala u *Scottish Government* (Škotska vlada). Ukinut je *Scottish Office*, a stvoren *Scotland Office* u britanskoj vladi s bitno smanjenim ovlastima. Premda je škotska devolucija značajno izmijenila arhitekturu britanskoga političkog sustava, britanski je parlament zadržao vrhovnu suverenost, odnosno zadnju zakonodavnu riječ o svim pitanjima. Ta je činjenica posebice bitna ima li se na umu mogući referendum o odcjepljenju Škotske od Ujedinjenog Kraljevstva. Izbori za Škotski parlament, popularno nazvan Holyrood prema četvrti Edinburga u kojoj se nalazi, unijeli su novinu i u britanski izborni sustav, jer se provode prema kombiniranome sustavu: 73 zastupnika biraju se u jednomandatnim izbornim okruzima relativnom većinom glasova, a 56 zastupnika bira se sa stranačkih lista u 8 višemandatnih izbornih jedinica (Paterson et al., 2001).

Proces devolucije u britanskome političkom sustavu nije otvorio samo pitanje odnosa Škotske i Walesa (i Sjeverne Irske) prema Velikoj Britaniji kao cjelini, nego i pitanje statusa Engleske kao dijela Ujedinjenog Kraljevstva u kojemu proces devolucije nije ni počeo. Paradoks asimetričnih odnosa između zemalja Ujedinjenog Kraljevstva formulirao je još 1977. u parlamentarnoj raspravi o devoluciji Tam Dalyell, zastupnik škotskoga izbornog okruga West Lothian u Donjem domu britanskog parlamenta, upitavši kako je moguće da sjevernoirski, škotski i velški zastupnici mogu glasovati o zakonima i propisima koji se tiču Engleske, dok engleski zastupnici nemaju pravo glasa o određenim temama rezerviranim za Sjevernu Irsku, Škotsku i Wales (Bogdanor, 2001: 227). Ta, do sada nerazriješena, anomalija britanskog sustava uobičajeno se naziva *West Lothian question*. Asimetričnost se može tumačiti na dva načina. Prvo, može se zauzeti stav kako devolucija dovodi Englesku u neravnopravan položaj, te jačanjem Škotske i Walesa slabi Uniju kao cjelinu. Drugo, može se ustvrditi kako na razini političke simbolike, ali i političke prakse, dobar dio engleskih političara Veliku Britaniju poistovjećuje s proširenom Engleskom, a britanski parlament doživljava kao izravnog nasljednika staroga engleskog parlamenta, pa se devolucija ovlasti na ostale dijelove Unije tretira kao pokušaj ispravljanja ishodišnih asimetričnih odnosa. U posljednje su vrijeme sve jači zahtjevi da se stvori poseban engleski parlament, odnosno da se načela devolucije primijene i u Engleskoj. Izvanparlamentarna Stranka engleskih demokrata (*English Democrats Party*) nasnažnija je zagovornica takva rješenja.

## Referendum i Calmanovo povjerenstvo

Krajnji je cilj Škotske nacionalne stranke neovisna Škotska, a devolucija je samo sredstvo za ostvarenje tog cilja. SNP pripada skupini zapadnoeuropskih regionalnih, nacionalističkih stranaka koje rješenje nacionalnog pitanja vezuju za lijevu,

socijaldemokratsku gospodarsku i socijalnu politiku. U britanskom parlamentu SNP aktivno surađuje, osim s laburistima, i sa Strankom Walesa (*Plaid Cymru*), velškom socijaldemokratskom strankom koja se bori za velšku samostalnost i promidžbu velškoga (kimričkog) jezika. SNP je proeuropski orijentirana stranka, članica zelene grupacije stranaka u Europskom parlamentu (*The Greens – European Free Alliance*). Za razliku od škotskih zelenih i škotskih socijalista (*Scottish Socialist Party*) koji su republikanski nastrojeni, škotski nacionalisti vide neovisnu Škotsku kao samostalnu državu s britanskom kraljicom kao državnom poglavaricom. SNP se, dakle, zauzima za promjenu *Acts of the Union* iz 1707. i zadržavanje *Union of the Crowns* iz 1603. godine.

Predloženi referendum otvorio je dvije opcije: daljnju devoluciju koja bi Škotskom parlamentu dala punu zakonodavnu vlast u Škotskoj (*devolution max*) ili mogućnost proglašenja neovisne Škotske

Nakon dvije škotske koalicijske vlade laburista i liberalnih demokrata, na izborima 2007. SNP postaje najjača stranka u Škotskom parlamentu i formira manjinsku vladu uz potporu dvaju zastupnika iz Škotske zelene stranke (*Scottish Green Party*). Vlada premijera, koji se službeno naziva *First Minister* za razliku od britanskoga *Prime Minister*, Alexa Salmonda objavila je dokument "Choosing Scotland's Future. A National Conversation" kojim je inicirala javnu raspravu o predloženom referendumu o daljnjoj devoluciji i/ili mogućnosti proglašenja neovisnosti. Budući da SNP svoju viziju "suvremene škotskosti" temelji na inkluzivnom nacionalizmu, taj je dokument, uz engleski, škotski gaelski i škotski (*Scots*), objavljen i na arapskoj, bengalskoj, katalonskoj, kineskoj, hindskoj, poljskoj, pandžabskoj i urdu inačici kako bi se brojni useljenici motivirali da sudjeluju u projektu izgradnje samostalne škotske države. Predloženi referendum otvorio je dvije opcije: daljnju devoluciju koja bi Škotskom parlamentu dala punu zakonodavnu vlast u Škotskoj (*devolution max*) ili mogućnost proglašenja neovisne Škotske. Unionističke stranke u Škotskom parlamentu, reagirajući na incitativu škotskih nacionalista o neovisnosti, osnovale su Calmanovo povjerenstvo (*Commission on Scottish Devolution*) koje je trebalo dati stručno mišljenje o uspješnosti dotadašnjeg modela škotske devolucije i izraditi prijedloge za njegovo usavršavanje. Calmanovo povjerenstvo u biti je unionistički pokušaj "razvodnjavanja" zahtjeva za referendumom o neovisnosti i njegova sprečavanja. U svojem konačnom izvješću od 15. lipnja 2009. Calmanovo povjerenstvo je zaključilo da je postojeći model devolucije dobar i predložilo da Škotski parlament dobije nove zakonodavne i fiskalne ovlasti u manjem opsegu kako ne bi bile potrebne veće promjene Zakona o Škotskoj iz 1998. Uvriježeno je mišljenje da tako minimalne promjene ne iziskuju održavanje referenduma. Škotska vlada je 30. studenog 2009. na dan sv. Andrije, objavila opsežan nacrt zakona (*draft bill*) o referendumu pod nazivom "Your Scotland. Your Voice". Nastavljajući se na referendum iz 1997, taj dokument predlaže glasovanje o četiri opcije na dva listića: (a) *status quo*, (b) manje promjene prema preporuci Calmanova povjerenstva; (c) potpunu devolu-

ciju kojom bi škotski parlament dobio gotovo svu zakonodavnu i fiskalnu vlast (*devolution max, full devolution*) i (d) državnu neovisnost. Kako bi osigurala široku potporu škotske javnosti, vlada je 25. veljače 2010. na rođendan škotskog književnika Roberta Burnsa (*Burns night, Burns supper*), skraćeni prijedlog zakona pod nazivom "Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper" uputila na javnu raspravu. Najavljeno je da će se eferendum održati 30. studenoga 2010.

## Kao kompromisno rješenje nudi se unija Škotske i ostatka Velike Britanije

Uoči britanskih parlamentarnih izbora 6. svibnja 2010. Alex Salmond je najavljivao da će SNP dobiti 20 mandata u Donjem domu, što bi ojačalo škotsku pregovaračku poziciju u slučaju izostanka jasne parlamentarne većine (*hung parliament*). Međutim, SNP je osvojio samo 6 mandata, kao i u prethodnom sazivu. Nova britanska vlada Davida Camerona, odnosno koalicija torijevaca i liberalnih demokrata, čvrsto se drži očuvanja Unije, te je u svoj program unijela provedbu zaključaka Calmanova povjerenstva. Cameron u prvim mjesecima svojeg mandata pokušava voditi politiku "međusobnog uvažavanja i koordinacije" Holyrooda i Westminstera. Torijevci su svjesni svoje slabe pozicije u Škotskoj – samo je jedan škotski torijevac u Westminsteru i 16 od ukupno 129 zastupnika u Holyroodu – te će se morati oslanjati na svoje koalicijske partnere, liberalne demokrate, u stabilizaciji odnosa u Škotskoj. Program nove britanske vlade sadržava i poticaj jačanju lokalne samouprave, što neki tumače kao pomak ka ostvarenju devolucije u Engleskoj.

### Ekonomska podloga neovisnosti

Ključna financijska poluga devolucije jest raspodjela zajedničkih britanskih sredstava pomoću takozvane Barnettove formule. Premda referendum 1979. nije uspio, mehanizam preraspodjele sredstava unutar Unije počeo je djelovati već kasnih 1970-ih. Glavni su mu ciljevi bili ujednačena raspodjela novca i koordinirani rezovi, odnosno povišice u javnim izdvajanjima u Walesu i Škotskoj naspram Engleske (Heald, 2001: 9). Premda su se preraspodjelom prema Barnettovu obrascu htjeli ukinuti nerazmjeri, unionisti i nacionalisti donijeli su oprečne zaključke o posljedicama takve proračunske politike. Većina škotskih nacionalista žestoko kritizira tu formulu, dokazujući podacima kako porezi i doprinosi prikupljeni u Škotskoj premašuju sredstava koja joj se dodjeljuju iz Londona. S druge strane, unionisti hvale Barnettovu formulu kao uspješan način nadilaženja asimetričnih odnosa – odnosno smatraju je važnom za stabilizaciju nacionalističkih težnji – te zagovornicima neovisnosti predbacuju kako Škotska i dalje uvelike profitira od takve financijske politike.

Naftna i plinska polja u Sjevernom moru, uz obalu Škotske, smatraju se među pobornicima neovisnosti izvorom budućeg blagostanja. Uzimajući Norvešku kao uzor, SNP tvrdi kako bi zarada od rudarstva, umjesto u zajedničku blagajnu u Londonu, išla u državne investicijske i rezervne fondove u Edinburghu koji bi služili za dugoročno ulaganje u znanost, obrazovanje i razvoj. Škotska je jedna od europskih zemalja s najvećim potencijalima za proizvodnju "zelene", obnovljive energije (voda, vjetar, valovi, treset). Ta se činjenica koristi kao snažan argument u prilog ekonomskoj održivosti samostalne Škotske. Premda podupiru samostalno škotsko članstvo u Europskoj Uniji, škotski nacionalisti

pitanje valute za sada ostavljaju otvorenim, odnosno žele birati između nekoliko opcija nakon ostvarenja neovisnosti: zadržati britansku funtu, uvesti euro ili stvoriti vlastitu valutu. U kontekstu Europske Unije bitno je naglasiti i škotsku ribarsku flotu koja očekuje kako bi samostalnim pregovorima, mimo Londona, mogla dobiti veće ustupke od Bruxellesa. Bitnu ekonomsku i financijsku dimenziju osamostaljenja čini i pitanje vojne djelatnosti, odnosno vojnih baza na tlu Škotske. Škotski nacionalisti oštro se protive nastavku *Tridenta*, britanskoga nuklearnog raketnog sustava obrane, instaliranog na sjeveru zemlje. SNP je kritizirao i britanski angažman u Iraku i Afganistanu, premda o pitanju ostanka neovisne Škotske u NATO-u među pobornicima odcjepljenja nema jednoznačan stava.

### Zaključak

Uloga povijesti i povijesnih argumenata, kao i pozivanje na mitsku ulogu Willama Wallace, Roberta the Brucea ili književnika Roberta Burnsa snažno obilježuju škotski nacionalni i nacionalistički diskurs. Pobornici neovisnosti ističu dugu samobitnost i jaku samosvijest škotske nacije, te ustrajavaju na tome da je puno nacionalno samoostvarenja moguće samo u neovisnoj državi. Međutim, britanski i škotski identitet za mnoge građane nisu međusobno isključivi. Višestoljetne međusobne veze Engleske i Škotske stvorile su isprepletenost jezika, kulture, običaja, obiteljskih i rodbinskih veza. Bivši laburistički premijer Gordon Brown je Škot. Nekadašnje vođe liberalnih demokrata Paddy Ashdown i Sir Menzies Campbell također su Škoti. Sadašnji konzervativni premijer David Cameron, premda rođen i odrastao u Engleskoj te uvjereni Englez i Britanac, vuče korijene od staroga škotskog klana Cameronovih. Stereotipizacija i britanska inkorporacija mnogih elemenata škotske kulture, pogotovo kulture Škotskog visočja (*Highlands*), poput tartana i gajdi, stvara kod mnogih škotskih nacionalista osjećaj da treba redefinirati i ponovno osnažiti vlastiti nacionalni identitet. Smatra se kako će u neovisnoj Škotskoj izvorna škotska kultura lakše prosperirati. Uspješnost projekta državnog osamostaljenja ovisi i o nalaženju poveznica između dijelova škotskog društva koje je podijeljeno geografsko-demografskim, vjerskim i jezičnim rascjepima. Suvremena "škotskost" traži srednji put između borbe za očuvanje sve manjega govornog područja Škotskog gaelskog i afirmacije škotskog (*Scots, Lallans*) jezika u Škotskoj nizini (Lowlands) naspram srodnoga, društveno prestižnijega engleskog jezika. Također, škotski nacionalni pokret mora pomiriti ulogu prezbiterijanske Škotske crkve kao nacionalne, ali ne i državne crkve, i značajne katoličke manjine na sjeverozapadnim otocima i obalnim područjima.

Škotski nacionalisti imaju jasnu viziju neovisne Škotske, te će tražiti zakonska i politička rješenja kako bi ostvarili svoj cilj. No, jaki su i unionisti koji će uz novu, afirmativnu politiku premijera Camerona tražiti modalitete razvoja devolucije unutar Unije, bez ugrožavanja opstanka Velike Britanije kao cjeline. Održavanje referenduma i njegov dvostruki pozitivni ishod – maksimalna devolucija i moguća neovisnost – ne bi značili i mogućnost provedbe odcjepljenja, budući da je parlament u Westminsteru apsolutno suveren u britanskom političkom sustavu, te je odvajanje Škotske nemoguće bez njegove suglasnosti. Premda čvrsti unionist, Cameron je kazao da će britanska vlada poštovati "odluku naroda". Ako manjinska vlada SNP-a ne uspije u Škotskom parlamentu "progurati" konačni prijedlog zakona o referendumu, pitanje referenduma ponovno će se aktualizirati u svibnju 2011. kada se očekuju izbori za Holyrood. Na najavu



oštrih proračunskih rezova vlade konzervativaca i liberalnih demokrata Alex Salmond je reagirao snažnim otporom, opetovano tražeći izuzeće Škotske i samostalnu ekonomsku politiku. Cameron mora smiriti odnose kako bi dugoročno ojačao torijevce u Škotskoj i stvorio široku javnu potporu budućim reformama.

Dugoročno gledano, Ujedinjeno Kraljevstvo mora nastaviti reformu svojega državnog poretka kako bi mu osiguralo stabilnost i legitimnost. Budući da Velika Britanija nema jedinstven ustavni dokument, federalizacija zemlje i potpuna samostalnost regionalnih parlamenata teško su ostvarivi. Daljnja devolucija, odnosno prenošenje ovlasti na Škotski parlament, neće pak zadovoljiti krajnje ciljeve i aspiracije škotskih boraca za samostalnost, jer bi suverenost ostala rezervirana za Westminster. Kao prijelazna faza ili kompromisno rješenje koje bi očuvalo srž Unije nudi se model zajednice dviju država, odnosno unija Škotske i ostatka Velike Britanije, na temelju međusobnog uvažavanja suverenosti i zadržavanja zajedničkih institucija u područjima obrane, vanjskih poslova i zajedničke valute. Kakvo god konačno rješenje bilo, ono će se bitno odraziti na vladu Davida Camerona, ali će biti i test britanske demokracije uopće.

### Bilješke

- 1 Neki od tih pojmova imaju izrazito negativan prizvuk, no navedeni su u zajedničkom nizu kako bi se naglasili širina i heterogeni karakter tih pokreta u Europi.
- 2 Bratić kralja Malcolma II. bio je Macbeth, po čijem je predlošku Shakespeare napisao istoimenu dramu.
- 3 Budući da se u hrvatskoj historiografiji redovito koriste udomaćena imena engleskih vladara, koristimo te nazive.

### Literatura

- Bogdanor, V. (2001). *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Broun, D. (2007). *Scottish Independence and the Idea of Britain: From the Picts to Alexander III*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dardanelli, P. (2005). Democratic Deficit or the Europeanisation of Secession? Explaining the Devolution Referendums in Scotland. *Political Studies*. (53) 320-342.
- Deacon, R. i Sandry, A. (2007). *Devolution in the United Kingdom*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Heald, D. (2001). Financing UK Devolution in Practice. *University of Aberdeen Papers in Accountancy, Finance & Management*. 01-8.
- Ichijo, A. (2004). *Scottish Nationalism and the Idea of Europe*. London: Routledge.
- Keating, M. (2009). *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchinson, R. (2002). *A History of Scotland*. New York: Routledge.
- Paterson, L. et al. (2001). *New Scotland, New Politics?* Edinburgh: Polygon.
- Schieren, S. (2000). Independence in Europe: Scotland's Choice? *Scottish Affairs*. (31) 1: 117-135.
- Taylor, B. (2002). *The Road to the Scottish Parliament*. Edinburgh: Edinburgh University Press.



# Quo vadis Polonia?

Perspektive razvoja Poljske nakon predsjedničkih izbora 2010.

Hrvoje Ćiković

**“Protusloviti, pa i u malim stvarima,  
najviša je zadaća umjetnosti danas.”**

**Witold Gombrowicz, Testament**

I rezultati predsjedničkih izbora  
pokazali su da je Poljska podijeljena  
zemlja i da je nužan politički  
kompromis o modelu budućega  
društvenog razvoja

Početkom srpnja u Poljskoj je održan drugi krug izvanrednih predsjedničkih izbora na kojima je pobijedio kandidat vladajuće liberalne Građanske platforme (PO) Bronislaw Komorowski, postavši tako četvrti poljski predsjednik od rušenja komunističkog sustava 1989.

U padu predsjedničkog zrakoplova kod Smolenska u Rusiji 10. travnja 2010, gdje se obilježavala 70. obljetnica katinskog zločina, poginuli su predsjednik države Lech Kaczynski sa suprugom i još 94 osobe, većinom istaknuti vojni dužnosnici i političari te brojni javni i kulturni djelatnici. Nakon kolektivnog šoka izazvanog tragedijom i desetodnevne opće žalosti, Poljaci su se našli pred velikim izazovima i osjetljivim odlukama. Nasreću, Poljska se pokazala konsolidiranom demokracijom s učinkovitim institucijama. Gospodarstvo nije bilo uzdrmano, nego je BDP nastavio blago rasti,<sup>1</sup> a čak ni burzovni indeksi nisu zabilježili značajnije negativne oscilacije.

U tim je trenucima poljsko društvo iznova pronašlo izgubljeni duh zajedništva, ostavivši postrance, makar nakratko, duboke podjele, koje ni značajni uspjesi posljednjih godina nisu uspjeli potisnuti ili prevladati.<sup>2</sup> I rezultati predsjedničkih izbora pokazali su da je Poljska podijeljena zemlja i da je nužan politički kompromis o modelu budućega društvenog razvoja.

U ovom ću članku pokušati odgovoriti na četiri pitanja. Što su predsjednički izbori donijeli Poljskoj? Kakav je vanjskopolitički položaj Poljske? Što su ključni elementi u bilateralnim odnosima Poljske i Hrvatske? Kakvi su mogući scenariji budućnosti Poljske?

## Što su predsjednički izbori donijeli Poljskoj

U predsjedničkoj izbornoj utrci sudjelovalo je deset kandidata, a glavni su favoriti bili Bronislaw Komorowski, obnašatelj dužnosti predsjednika države i predsjednik parlamenta (Sejma), i Jaroslaw Kaczynski, bivši poljski premijer i vođa konzervativne oporbene stranke Pravo i Pravednost (PiS). Predizbornu kampanju obilježili su zrakoplovna tragedija u Smolensku i poplave koje su pogodile zemlju i prouzročile ljudske gubitke i goleme materijalne štete. U takvim okolnostima nije čudno što je kampanja, osobito prije prvog kruga, bila vrlo blijeda i mlaka, pa su izostali izravna sučeljavanja i rasprave o bitnim pitanjima poljskog društva, to jest o tome kako osigurati nastavak reformi, ponajprije u sustavu javnih financija, mirovinskom sustavu, te privatizaciju ili, točnije, komercijalizaciju zdravstva.<sup>3</sup>

Komorowski je izbio kandidaturu na unutarstranačkim izborima na kojima je uvjerljivo nadmašio aktualnog ministra vanjskih poslova Radoslaw Sikorskog. Na početku kampanje ispitivanja javnog mnijenja davala su mu natplovničku podršku birača, ali su mu neuvjerljive izjave i nepotrebni gafovi brzo prouzročili probleme i smanjili popularnost. Tek mu je zajedničko pojavljivanje s premijerom Donaldom Tuskom – analitičari, doduše, dvoje o tome koliko je Tusk doista bio sklon podržati Komorowskoga i kakav mu je izborni rezultat u konačnici više odgovarao – na mjestima pogođenima poplavom pomoglo da vrati popularnost. Objektivno gledajući, Komorowski se našao u vrlo teškom položaju, jer je istodobno obavljao tri visoke funkcije: bio je privremeni obnašatelj dužnosti predsjednika države, predsjednik Sejma i predsjednički kandidat. Pritom nije imao pretjeran utjecaj na donošenje odluka, ali je na sebe preuzeo velik dio odgovornosti.

S druge strane, Kaczynski je iznenadio sve. Nakon tragičnog pada zrakoplova – zbog teške bolesti majke on nije putovao u Katyn – dugo je razmišljao o kandidaturi. Kad je napokon odlučio, svi su očekivali kampanju zasnovanu na emocijama, na herojstvu i žrtvi, na verbalnom obračunu s onima koji ne dijele "romantičarsku" viziju Poljske, na nastavku "poljsko-poljskog rata" koji je obilježio "Četvrtu Republiku" – ukratko, "staroga" Kaczynskog iz njegova premijerskog doba. Ali, pojavio se novi, drukčiji, moderniji Kaczynski. Ponudio je koncilijantan pristup, zauzeo se za dijalog kako bi se prevladale podjele, osobito ona između "liberalne" i "socijalne" Poljske, ljevičare je prestao nazivati postkomunistima, pa je čak je Edwarda Gierka, sekretara Poljske ujedinjene radničke partije (PURP) iz 1970-ih, na predizbornom skupu proglasio patriotom, na televiziji je pročitao pismo "prijateljskome ruskom narodu" s pozivom na suradnju – sve su te geste kod političkih suparnika, ali i komentatora, izazvale, ako ne izravne optužbe, a ono makar ozbiljne sumnje u njegovo političko kameleonstvo.

Rezultati prvog kruga izbora 20. lipnja potvrdili su očekivanja da će za konačnu odluku o budućem predsjedniku države biti potreban drugi krug između Komorowskoga i Kaczynskog. Ipak, donijeli su i neka iznenađenja. Prvo, razlika među kandidatima iznosila je samo 5 posto, što se može pripisati relativnoj nepouzdanosti istraživanja javnog mnijenja, kao i tendenciji umanjivanja stvarne potpore birača Kaczynskome. Drugo, kandidat ljevice Grzegorz Napielarski (SLD) postigao je vrlo solidan rezultat od 13,7 posto glasova, pa mu takav glasački kapital omogućuje "početak izgradnje nove poljske ljevice" već na lokalnim i parlamentarnim izborima sljedeće godine. Prema mišljenju vrlo utjecajne sociologinje Jadwige Staniszkis, to Napielarskoga stavlja u položaj istinskoga izbornog pobjednika u pr-

vom krugu, čije je biračko tijelo odlučilo o novom predsjedniku države u drugom krugu. Njegov uspjeh tim je veći ako se uzmu u obzir još neki otegotni čimbenici: poljska je ljevica fragmentirana i razjedinjena, različite stranke lijevog predznaka imaju zajedno 50 od 460 zastupnika u donjem domu parlamenta, u Smolensku su poginuli visoki stranački dužnosnici, među njima i Jerzy Szmajdzinski, potpredsjednik Sejma i predsjednički kandidat SLD-a, pa se Napielarski kao zamjenski kandidat kasno počeo pripremati za izbore, zbog čega ga je na početku podupiralo manje od 3 posto birača, a neki su mu bardovi ljevice (Kwasniewski, Cimoszewicz, Kalisz) uskratili podršku ili su izravno podržali Komorowskoga.

Neposredno nam iskustvo potvrđuje da je hrvatski interes za Poljsku iznimno slab, gotovo sporadičan. Strateški hrvatski interes treba biti jače povezivanje s Poljskom

Uvidjevši ozbiljne slabosti iz prethodne faze, izborni su stratezi PO-a pokušali dinamizirati kampanju Komorowskoga prije drugog kruga, tako da su stranački čelnici počeli senzibilizirati birače na opasnost od ponavljanja vladavine Kaczynskoga koja bi, po njima, zemlju dovela u permanentne institucionalne sukobe koji bi zakočili reformske procese. Komorowski je – bez obzira na to što je iskusan političar i dugogodišnji visoki državni dužnosnik – pokazao ozbiljne nedostatke kako u neprofiliranju vlastite političke osobnosti i oblikovanju jasnih stavova i poruka, što je pojačalo početni dojam da je riječ o "produljenoj ruci" premijera Tuska, tako i u nizu počinjenih gafova od kojih je najgori bio onaj kad je kandidata za guvernera središnje banke (NBP), bivšeg premijera Mareka Belku, pogrešno predstavio kao pomoćnika glavnog tajnika UN-a (što je, doduše, bila njegova prethodna funkcija), umjesto kao direktora Odjela MMF-a za Europu.

Već su prve izlazne ankete, objavljene odmah po svršetku glasovanja u nedjelju 4. srpnja, pokazivale da će Bronislaw Komorowski biti četvrti poljski predsjednik. To je potvrdilo i izbornu povjerenstvo, saopćivši da je Komorowski dobio 53,01, a Kaczynski 46,99 posto glasova. Na izbore je izašlo 55,31 posto birača.

U kojoj su mjeri ti izbori promijenili političku sliku Poljske? Komorowski i Građanska platforma ostvarili su značajnu pobjedu i učvrstili poziciju koja im omogućuje nesmetano upravljanje državom. Neće se više moći opravdavati opstrukcijama svoje politike stavljanjem predsjedničkog veta na prijeporne zakonske tekstove, što su Tusk i vlada često isticali kao osnovni uzrok sporosti u provedbi reformi. I oporba može biti zadovoljna. Kaczynski je, čini se, uspio promijeniti i mobilizirati stranku, pomaknuvši je bliže centru. Izborni rezultat daje mu pravo da očekuje mnogo na sljedećim lokalnim i parlamentarnim izborima. Ljevica je neočekivano doživjela renesansu. U kontekstu konsolidiranja i preslagivanja snaga na političkoj pozornici, predsjedničke izbore treba promatrati kao uvod u buduća izborna sučeljavanja, koja neće biti nimalo nježna.

## Kakav je vanjskopolitički položaj Poljske

Na simboličkoj razini možda je najprikladnije polazište za ocjenu uloge i značenja Poljske u suvremenoj međunarodnoj zajednici 2009. godina, kada su Poljaci obilježili četiri značajne obljetnice: 20 godina od sloma komunističke vladavine, 10 godina od ulaska u NATO, pet godina članstva u Europskoj Uniji i 70 godina od početka Drugoga svjetskog rata.

Od autokratske države u kojoj je bilo uvedeno čak i ratno stanje, potpuno uništena gospodarstva, sovjetskog satelita u međunarodnoj politici, zemlje opterećene mistificiranjem vlastitih povijesnih stradanja, zarobljene fatalističkim iracionalnim strahovima i okovane u stereotipove o žrtvi, Poljska se uspjela temeljito transformirati i pretvoriti u etabliranu i utjecajnu članicu međunarodnih organizacija i institucija, jednoga od dinamičnijih aktera suvremenoga međunarodnog poretka.

U Europskoj Uniji Poljska je neupitni vođa "nove Europe", most i poveznica Zapada s Istokom, gdje je vrlo aktivna, među ostalim i kroz institucionalizaciju Istočnog partnerstva.<sup>4</sup> Najveći je korisnik fondova Unije, čiji novac uspješno ulaže u vlastiti razvoj. Sposobna je utjecati na donošenje odluka u Uniji bilo u pripremnj fazi (primjerice kroz model Višegradske skupine ili Vajmarski trokut), bilo posredstvom *ad hoc* interesnih koalicija (kao kod usvajanja jedne od inačica "klimatsko-energetskog paketa" Unije).

Suvremena je Poljska stabilna  
demokracija i dinamično društvo  
s aktivnim i asertivnim pristupom  
u ostvarivanju definiranih ciljeva i  
izraženim htijenjem da nadoknadi  
propušteno

Na temelju čvrstoga transatlantskog savezništva i privilegiranog partnerstva sa SAD-om<sup>5</sup> Poljska je izgradila i vrlo stabilnu i utjecajnu poziciju unutar NATO-a, o čemu svjedoče i neke, na prvi pogled, teže uočljive *soft power* pojedinosti. Primjerice, bivši načelnik Glavnog stožera oružanih snaga Frantiszek Gagar, koji je poginuo u Smolensku, trebao je biti imenovan zapovjednikom kopnenih snaga NATO-a, a Adam Rotfeld, bivši ministar vanjskih poslova, član je "skupine mudraca" koja je zadužena za pripremanje smjernica novoga strateškog koncepta NATO-a.

Prema najznačajnijim susjedima, Njemačkoj i Ruskoj Federaciji, tek je dolaskom na vlast koalicije predvođene Građanskom platformom zatvoreno poglavlje koje su obilježili izraženi izolacionizam i svojevrsna diplomatska autarkija ondašnje nomenklature PiS-a. Otad su odnosi obilježeni mnogo pragmatičnijim pristupom, s naglaskom na inicijative za rješavanje otvorenih pitanja. U tu su svrhu osnovana mješovita povjerenstva za "teška" pitanja. Paradoksalno, ali će upravo smolenska katastrofa možda pridonijeti ne samo poboljšanju, nego pravom zaokretu u odnosima Varšave i Moskve. Solidarnost, empatija i suosjećanje koje su pokazali ruski državnici prema poljskom narodu i službenoj Varšavi iznenadili su i najveće optimiste, a Putinov zagrljaj s Tuskom na mjestu katastrofe simbolično je označio ponovno zbližavanje dvaju naroda. Ruski predsjednik Medvedev nazočio je pogrebu u Krakowu, a samo nekoliko dana ranije iz-

dao je naredbu da se na mrežnim stranicama Ruskoga državnog arhiva objavi prva skupina dokumenata koji izravno terete sovjetsku vrhušku za likvidacije u Katynu. Nakon sedamdeset godina sovjetskog poricanja odgovornosti za taj zločin, to je dosta prijelomnica u bilateralnim odnosima.

Nadalje, u drugoj polovici 2011. Poljska će predsjedavati Unijom, što je za vanjsku politiku i diplomaciju veliki izazov, ali i prigoda za novu afirmaciju i jačanje međunarodne reputacije zemlje. Poljska će se u tom poslu usredotočiti na: Istočno partnerstvo, energetsku sigurnost,<sup>6</sup> konkurentnost, trgovinsku politiku i nastavak rasprave o novoj financijskoj perspektivi Unije, što bi i za Hrvatsku, koja je na pragu ulaska u Uniju, trebala biti pitanja od prvorazrednog značenja.

## Što su ključni elementi u bilateralnim odnosima Hrvatske i Poljske

Unatoč tome što Poljsku i Hrvatsku povezuju višestoljetne čvrste političke, kulturne i znanstvene spona i što obje zemlje pripadaju istome kulturnom krugu, Poljaci danas percipiraju Hrvatsku pretežno kao poželjno turističko odredište.<sup>7</sup> S druge strane, neposredno nam iskustvo potvrđuje da je hrvatski interes za Poljsku iznimno slab, gotovo sporadičan. Uzroke treba tražiti u nesretnoj kombinaciji posvemašnje hrvatske nezainteresiranosti za Srednju i Istočnu Europu i iskrivljene percepcije koja – djelomice i zbog zarobljenosti mitovima o vlastitom značenju – ne prepoznaje intenzitet i domašaj promjena koje su zahvatile gotovo svaku poru društva i potpuno promijenile sliku današnje Poljske.

U takvom ozračju političke odnose možemo ocijeniti vrlo dobrima, bez otvorenih pitanja, a Hrvatska uživa snažnu i iskrenu poljsku podršku u pristupanju Uniji. Promatrano kroz dugoročniju prizmu, strateški hrvatski interes treba biti jače povezivanje s Poljskom, kako u kontekstu definiranja našega budućeg položaja u Uniji, tako i sklopu pronalaženje partnera i saveznika za ciljeva državne politike.

Nažalost, bez obzira na obostrano velike potencijale i mogućnosti, razina gospodarske suradnje nije zadovoljavajuća. Uvažavajući neke objektivne čimbenike – globalna gospodarska kriza, relativna udaljenost i slaba prometna povezanost, usmjerenost na druga tržišta – ipak treba konstatirati da su glavne slabosti subjektivne naravi i ponajviše proizlaze iz nedostatka poduzetničke motivacije i nedovoljna angažmana naših gospodarstvenika.<sup>8</sup>

Poljska nam je prijateljska i vrlo sklona zemlja, a na Hrvatskoj je da odredi sadržajnu dimenziju definiranih strateških prioriteta, te uoči poljskog predsjedanja Unijom iskoristi ponuđene mogućnosti suradnje.

## Kakvi su mogući scenariji budućnosti Poljske

Premda je u protekloj predsjedničkoj kampanji izostalo sučeljavanje ideja, teza i argumenata o viziji i strateškim pitanjima razvoja Poljske u narednim desetljećima, o tim se temama u intelektualnim, znanstvenim i političkim krugovima vode sadržajne rasprave koje su iznjedrile nekoliko strateških dokumenata. Izdvojiti ću dva, komplementarna i povezana projekta: "Poland 2030. Development Challenges",<sup>9</sup> koji je pripremio tim strateških savjetnika premijera Tuska s ministrom Michalom Bonijem na čelu, i "Polonia Quo Vadis",<sup>10</sup> koji je pripremljen u Ministarstvu regionalnog razvitka. Prvi, vladin projekt treba poslužiti

kao podloga za dugoročno strateško planiranje u upravljanju državnim poslovima i ima četiri glavna cilja:

- identificirati i opisati deset ključnih izazova i dilema, te mogućnosti i prijetnje s kojima će se Poljska suočiti u sljedeća dva desetljeća;
- dati višedimenzionalnu dijagnozu na deset relevantnih područja kako bi se mogla utvrditi razina razvoja poljskog društva nakon dvadeset godina tranzicije;
- odrediti putanju kretanja, sukladno modelima polarizacije i difuzije, kako bi se izbjegli usporevanje i lutanja u definiranom pravcu razvoja;
- preporučiti smjernice državnih politika, poštujući načela održivog razvitka.

Drugi projekt dio je širega "EU Regio Future Programa", te pokušava definirati razvoj i poziciju Poljske u globalnome i europskom kontekstu, kao i u sklopu Unije, u duljoj vremenskoj perspektivi do 2050. godine. On polazi od pretpostavke da su mogući različiti scenariji razvoja, ali težište stavlja na aspekt upravljanja teritorijem i regionalni razvoj, uvažavajući pritom dinamične elemente razvoja društva i političkih institucija, te nacionalni identitet i povijesno iskustvo kao bitne elemente u donošenju strateških odluka.

I u nekim inozemnim futurističkim studijama Poljska dobiva značajno mjesto, a George Friedman, osnivač Stratfora, čak predviđa da će oko 2050. godine, uz Japan i Tursku, biti među novim svjetskim silama.<sup>11</sup>

Suvremena je Poljska stabilna demokracija i dinamično društvo s aktivnim i asertivnim pristupom u ostvarivanju definiranih ciljeva i izraženim htijenjem da nadoknadi propušteno i dostigne zapadnoeuropske standarde, poštujući pritom vlastiti identitet i samosvojnost. U tom su smislu društvene, a napose političke, elite odgovorne za to da se sadašnja *win-win* pozicija – na unutarnjem planu svaka je od opcija relativni dobitnik, a u međunarodnoj zajednici Poljska ima nesumnjivo najjači položaj u svojoj novijoj povijesti – pretoči u dugoročne i konkretne koristi za Poljsku i njezine građane.

## Bilješke

- 1 Poljsko se gospodarstvo pokazalo iznimno otpornim na globalnu ekonomsku krizu. Samo je ono u Uniji izbjeglo recesiju i nastavilo, donekle usporeno, rasti.
- 2 Nacionalno je zajedništvo iznova narušeno kad je donesena prijeporna odluka da se Lech Kaczynski pokopa u krakovskom Wawelu, gdje su sahranjeni poljski kraljevi i povijesni velikani. Tu je odluku, navodno, donijela obitelj, a stvarno je to učinio visoki kler Katoličke crkve. Samo je ozračje opće žalosti spriječilo da se ozbiljnije preispitaju implikacije te odluke.
- 3 Uoči drugog kruga izbora Kaczynski je optužio Komorovskoga da se zauzima za privatizaciju zdravstva. Komorowski ga je zbog toga tužio, što je ocijenjeno kao taktička pogreška, jer je time omogućio nametanje rasprave o temi koja ide u prilog njegovu protukandidatu.
- 4 Opunomoćenik Ministarstva vanjskih poslova za Istočno partnerstvo Andrzej Cieszkowski kaže: "Istočno je partnerstvo... uspostava partnerstva između EU-a i šest zemalja. Ta nova politika Unije ide u pravcu političkog pridruživanja, ekonomske integracije i liberalizacije viznog režima svih građana zemalja Istočne Europe. To će biti vezano za nepredak u tim zemljama – Ukrajini, Moldavskoj, Bjelorusiji, Gruziji, Armeniji i Azerbajdžanu".
- 5 Poljska je bila prilično razočarana američkim odustajanjem od projekta raketnog štita, jer to doživljava kao ustupak Rusima. U listopadu 2009. potpredsjednik SAD-a Biden posjetio je Poljsku i izjavio da će SAD nastaviti usku surađivati s Poljskom na području obrane i sigurnosti, što je i konkretizirano nedavnim postavljanjem prve baterije raketa "Patriot" u gradu Moragu na sjeveroistoku Poljske.
- 6 Energetska sigurnost za Poljsku je iznimno važna. Podrobnije o tome u: Ćiković, H. (2008). *The Analysis of the Influence of Energy Security on Foreign and Security Policy of the Republic of Poland*. *Croatian International Relations Review*. (52-53).
- 7 Prema podacima DSZ-a i HTZ-a, s oko 457.000 posjetitelja tijekom 2009. Poljska je postala šesto emitivno tržište, s udjelom od 5,4% u ukupnom broju noćenja inozemnih turista. Trendovi pokazuju robusan rast, tako da je u prva četiri mjeseca ove godine Hrvatsku posjetilo 19% više poljskih turista nego u istom razdoblju lani.
- 8 Kako bi se takvo stanje počelo mijenjati, u Krakowu je 1. veljače 2010. uz potporu Veleposlanstva Republike Hrvatske, osnovana Poljsko-hrvatska industrijska i trgovinska komora koja je obuhvatila 30 osnivača, među njima 11 hrvatskih poslovnih subjekata.
- 9 Dostupno na <http://www.poland2030.pl>
- 10 V. Kuklinski, A., *The Role of the Polonia Quo Vadis Project in the Development of the Regio Future Programme*, dostupno na <http://www.mrr.gov.pl>
- 11 Friedman, G. (2009). *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*. Anchor Books.

# “Putinova pudlica” ili samosvojan državnik

Davor Boban

Medvedev je odbacio koncept “suverene demokracije”, koji je skovan u Kremlju kako bi se opravdale autoritarne tendencije u ruskoj politici

U svibnju 2008. u svečanoj kremaljskoj dvorani, predsjedniku je zakletvu položio treći ruski predsjednik od 1991. – Dmitrij Medvedev. Ruski predsjednički izbori nikad nisu bili posebno dramatični. Iznimka su bili izbori 1996, kada se vodila ogorčena predizborna borba između Borisa Jeljcina i komunističkog čelnika Genadija Zjuganova. No izbori 2008. bili su posve predvidivi, jer je pobjednik bio poznat i prije no što su održani. Razlog tome bio je poziv Vladimira Putina ruskim građanima da glasuju za Medvedeva. Kao što je nekoliko mjeseci prije toga pozvao birače da na parlamentarnim izborima glasuju za stranku Ujedinjena Rusija, pred predsjedničke izbore pozvao ih je da glasuju za Dmitrija Medvedeva. Ruski su se građani spremno odazvali na oba poziva, jer su Putinu vjerovali kao nijednome drugom političaru od sloma komunizma 1991. Osam godina njegova vladanja bilo je praćeno snažnim gospodarskim razvojem i rastom životnog standarda, te je velik broj građana prihvatio njegove predizborne sugestije.

Putin se nakon dva uzastopna mandata nije mogao kandidirati i treći put, pa su mu preostale dvije opcije: promijeniti Ustav kako bi se mogao natjecati i treći put ili izabrati svog nasljednika. Odlučio se za drugu opciju i nakon poduljeg dvoumljenja o tome tko bi mogao biti njegov nasljednik izbor je pao na Medvedeva. Takav način odabira predsjedničkog kandidata nije novina u suvremenoj Rusiji. I sam je Putin od gotovo nepoznatog dužnosnika postao premijer u kolovozu 1999, a nekoliko mjeseci kasnije i predsjednik države, zahvaljujući Borisu Jeljcinu. Inauguriranjem Putina za svoga nasljednika na mjestu “cara Rusije” tada već iznimno nepopularni Jeljcin uspio je povući posljednji jaki potez kojim je snažno utjecao na buduću razvoj zemlje.

## Poglavlar Rusije: “nasljedni monarh” ili republikanski predsjednik

U monarhijama državnog poglavara, po pravilu, nasljeđuje krvni srodnik monarha ili osoba koju on ustoliči. U republikama državni poglavlar nema ovlast da imenuje svog nasljednika, nego se to prepušta građanima ili posebnome izborničkom tijelu. Uspon pojedinaca na položaj ruskog predsjednika kom-



binacija je ta dva načela. Na to su utjecali kako politički razvoj zemlje i njezinih institucija u proteklih dvadesetak godina, tako i konkretni odnosi moći među najvažnijim političkim akterima. Na način regrutiranja elite i obrasce njezina ponašanja snažno su utjecali izborni i stranački sustav te sustav vlasti. Tijekom Jeljcinove vladavine devedesetih godina političke su institucije bile nerazvijene i slabe: stranački sustav nije bio institucionaliziran, izborni je sustav pogodovao fragmentaciji parlamenta, a institucije državne vlasti međusobno su se sukobljavale i tako otežavale stabilizaciju novoga političkog sustava. Takvu stanju umnogome je pridonio sam Jeljcin, kreator tog sustava. Slavljem kao demokrat koji je spriječio državni udar protiv Gorbačova 1991. i kao čovjek koji je Rusiji donio demokraciju, u nekoliko se godina pretvorio u onemoćalog državnika kojim je manipulirala okolina, ozloglašena oligarhijska skupina koja je kombinirala ekonomsku i političku moć kako bi ostvarila vlastite interese.

Jeljcin se nakon dva odslužena mandata imao pravo kandidirati i treći put – jer je prvi mandat osvojio 1991. kada je na snazi bio stari ustav – ali se radije odlučio odabrati svog nasljednika. Odskočna daska za predsjedničku dužnost mogla je biti pozicija premijera, te je Jeljcin u nešto više od godinu dana, od ožujka 1998. do kolovoza 1999. promijenio čak četiri predsjednika vlade. Posljednji u nizu bio je Vladimir Putin, dotadašnji šef Federalne službe sigurnosti. Do tada slabo poznat široj javnosti, Putin je iznimno brzo postao vrlo popularan, te je u roku od sedam mjeseci bio izabran za novog predsjednika države. Nakon početne opreznosti na čelu države u prvih nekoliko mjeseci, okrenuo je ploču i počeo obračun s oligarsima. Pravilo koje je postavio bilo je jednostavno: ako žele zadržati stečeno bogatstvo, moraju se odreći politike. Premda je nedvojbeno da svi ruski oligarsi imaju putra na glavi zbog načina na koji su se obogatili, selektivna primjena prava u borbi s njima nije naišla na simpatije u zapadnom svijetu. Kako god, Putin se riješio političke konkurencije i od njihova potencijalnog pijuna pretvorio se u neupitnoga glavnog aktera ruske politike.

Ruski Ustav propisuje da nitko ne može biti predsjednik države više od dva mandata uzastopce, ali to ne znači da ne može biti predsjednik više od dva mandata ukupno. Prije nego što je 2008. napustio Kremlj, Putin je trebao pronaći osobu koja bi ga privremeno zamijenila na čelu države kako bi se, nakon stanke, ponovno mogao vratiti na predsjedničku dužnost. Alternativa privremenom povlačenju bila je promjena Ustava kojom bi se ukinula zabrana višestrukih uzastopnih mandata predsjednika države. Premda su zapadni analitičari smatrali kako je ta alternativa vrlo izgledna, Putin je ipak odlučio ne mijenjati Ustav i pronaći privremenu zamjenu. U igri su bila dvojica prvih zamjenika premijera, Sergej Ivanov i Dmitrij Medvedev, te se dugo nije znalo koji će od njih postati njegov odabranik. Naposljetku je izbor pao na Medvedeva. Prihvativši ponuđenu priliku i dobivši javnu potporu Putina, Ujedinjene Rusije i još nekih stranača, Medvedev je ušao u predsjedničku utrku i glatko pobijedio.

Nasuprot izborima 2000. kada se budući predsjednik za svoju pobjedu morao uglavnom boriti sam, izbori 2008. bila su obilježeni aktivnom ulogom dotadašnjeg predsjednika. Na izborima 2000. budući predsjednik nije ovisio o starome, jer se Jeljcin posve povukao iz politike nakon što je podnio ostavku. Da bi od pijuna postao akter, Putin se, dakle, nije trebao riješiti svoga prethodnika, nego oligarha iz svoga okruženja. Medvedevu je, pak, i prije nego što je došao u Kremlj bilo zajamčeno da će biti pod paskom dotadašnjeg predsjednika, koji se nije kanio povući iz politike poput Jeljcina. U takvim je okolnostima malo tko pomišljao da bi novi predsjednik države mogao biti samostalan u odnosu prema Putinu. Budući da je Medvedev nakon položaj-

ne predsjedničke prisega imenovao Putina premijerom, nastalo je stanje u kojemu pretpostavljena ovisnost predsjednika o premijeru kolidira s ruskim ustavnim uređenjem. Ustav Ruske Federacije iz 1993. uspostavio je, naime, sustav vlasti unutar kojega predsjednik države, zajedno s parlamentom, kontrolira rad vlade te je može, kao i parlament, smijeniti s dužnosti. To je polupredsjednički sustav vlasti, i to "jaki" predsjedničko-parlamentarni podtip. Za polupredsjednički sustav vlasti općenito je

## Za razliku od oštine koju je povremeno iskazivao u vanjskoj politici, u unutarnjim pitanjima Medvedev se nije usudio odlučnije suprotstaviti politici Putinove vlade

karakteristična dvojna struktura izvršne vlasti na čijem se čelu nalaze "dvije glave": predsjednik države i premijer. No u predsjedničko-parlamentarnom podtipu predsjednik je u prednosti pred premijerom jer ga može smijeniti, dok premijer predsjedniku ne može ništa. Takav ustavni okvir ipak nije dovoljan da bi predsjednik države mogao nesmetano vladati. Najzorniji primjer za to upravo je Boris Jeljcin, koji se tijekom svoja dva mandata neprestano sukobljavao s parlamentom. Razlog tomu nisu bile samo ustavne norme koje su odredile okvir unutar kojega tijela vlasti djeluju, nego i Jeljcinovo zanemarivanje stranačkog života u zemlji i zauzimanje za to da predsjednik države bude nadstranačka ličnost. Time se odrekao mogućnosti da se poveže s nekom strankom u parlamentu koja bi mu mogla biti poveznica sa zakonodavnim tijelom i pomoću koje bi se mogla uspostaviti konsolidirana vlast. Uvidjevši da se to Jeljcinu obilo o glavu, Putin takvu grešku nije ponovio. Neposredno prije parlamentarnih izbora u prosincu 1999. osnovao je stranku Jedinstvo, a zatim je 2001. potaknuo osnivanje Ujedinjene Rusije. Ta je stranka naglo postala popularna, ne zbog svoga rada ili programa koji je privukao ruske građane, nego zbog potpore koju joj je javno davao Putin. On je, pak, preko nje uspio ostvariti kontrolu nad parlamentom u kojemu ona od 2003. ima apsolutnu mandatnu većinu. Tako se zatvorio krug. Putin je kombinacijom svojih ustavnih ovlasti i intervencije u stranački sustav stvorio moćnu strukturu vlasti koja je bila prava suprotnost sustavu koji je uspostavio Jeljcin. Pritom je još jedan element bio iznimno važan. To je bila iznimna Putinova popularnost, stečena ponajviše zbog rasta životnog standarda stanovništva, dok je Jeljcin bio nepopularan jer nije uspio spriječiti nered u kojemu se Rusija nalazila tijekom njegova vladanja. Čak i da nije onemoćao zbog vrlo narušenoga zdravlja, Jeljcina bi vjerojatno zadesila Gorbačevljeva sudbina: od najpopularnijeg političara i najmoćnije osobe u zemlji postao je efemerna ličnost koja je bila zanimljivija zapadnim medijima nego vlastitim sunarodnjacima. Ta opasnost, bilo je jasno, neće snaći Putina. No kakav će onda biti odnos između novoga i starog predsjednika? Dok je Jeljcin politički bio slab, jer nije znao kako kombinirati svoje goleme ustavne ovlasti sa stvarnim političkim životom u zemlji, Putin je postao iznimno moćan upravo zato što je znao kako to učiniti, ali i zato što mu "za vratom" nije visio bivši predsjednik. Medvedev je, možda, politički talentiran kao i Putin, ali mu Putin "visi za vratom". Njihov odnos ilustrira i to što, navodno, Medvedev Putina oslovljava s "Vi", a Putin Medvedeva s "ti".<sup>1</sup> Putin se tako našao u vrlo povoljnu položaju u koji njegov nasljednik ne može doći. Ili ipak može? Tko je zapravo Dmitrij Medvedev?

## Put Medvedeva k vlasti

Dmitrij Medvedev rodio se 1965. u Lenjingradu, današnjem Sankt Peterburgu. Na sveučilištu u rodnom gradu studirao je pravo i postao doktor pravnih znanosti 1990. U politiku se uključio u godinama prijelaza iz komunizma u demokraciju. Već se tu pojavila prva politička poveznica s njegovim kasnijim šefom Putinom. Naime, u politiku se, kao i Putin, uključio tako što je postao član izbornog tima Anatolija Sobčaka, koji je 1991. postao gradonačelnik Sankt Peterburga. Potom je s Putinom nekoliko godina radio u upravi tog grada. Tih je godina, osim političke, razvijao i sveučilišnu i poduzetničku karijeru. Na političkoj je ljestvici sporije napredovao od Putina, kojemu je bio stalno podređen: krajem 1999. imenovan je zamjenikom predstojnika Ureda Vlade, 2000. zamjenikom predstojnika predsjednikove administracije, a 2003. predstojnikom te administracije. Tek je 2005. postao prvi zamjenik premijera. Osim dužnosti u kremaljskoj administraciji, prije ulaska u vladu bio je član i predsjednik uprave Gazproma. Premda nije pripadao osiromašenome i poniženom dijelu stanovništva nove Rusije, do prije desetak godina nije pripadao ni novoj eliti. Bio je tek jedan od mnogih, manje ili više uspješnih, Rusa koji su izbjegli pad u bijedu i koji su bili uključeni u politiku na nižim razinama. Tek se s Putinovim usponom na vrh uzdiže i njegov bivši suradnik.

## Nakon predsjedničkih izbora 2008. uspostavljen je tandem Putin – Medvedev u kojemu je premijer prvi put od 1991. postao moćniji od predsjednika države

Nakon što je postao predsjednik države, vrlo je brzo došao u prigodu da pokaže svoje državničke sposobnosti. U inauguracijskom je govoru istaknuo potrebu jačanja građanskih i demokratskih prava i sloboda, te poštovanja pravnog poretka. Medvedev je odbacio koncept "suverene demokracije", koji je skovan u Kremlju kako bi se, pod izlikom da svaka zemlja ima pravo odrediti vlastiti oblik demokracije, opravdale autoritarne tendencije u ruskoj politici.<sup>2</sup> Taj je koncept nailazio na podsmijeh Zapada, jer se pod pojam demokracije pokušao podmetnuti politički sustav koji nije udovoljavao zapadnim demokratskim standardima. Dodatne simpatije u liberalnim krugovima izazivao je i svojim javnim istupima u kojima je iznosio političke stavove koji su ocijenjeni "mekšima" od Putinovih. No ta je "mekoća" bila praćena i "tvrdim riječima" koje su, u konačnici, pokazale da postoji kontinuitet s Putinovom politikom. Verbalno laviranje između zauzimanja za demokraciju i vođenja zemlje čvrstom rukom, koje je obilježilo Putina, karakterizira i Medvedeva.

Medvedeva je na mjestu predsjednika države već u ljeto 2008. dočekalo vatreno krštenje. U kolovozu je izbio kratkotrajni rat između Rusije i Gruzije u kojemu je ruska vojska izbacila gruzijsku iz odmetnutih pokrajina Abhazije i Južne Osetije.<sup>3</sup> Tijek, trajanje i ishod tog rata za rusku su stranu bili briljantni u odnosu prema čečenskim ratovima koje su vodili Jeljcin i Putin. Medvedev je, bez obzira na kontroverznost ruske akcije, pokazao liderske osobine koje su Rusima drage, a to su odlučnost i djelotvornost. Izbacivanje gruzijske vojske iz pobunjenih pokrajina opravdavallo se time da je ruska vojska dužna ispuniti

obvezu koju ima kao mirovni posrednik među zaraćenim stranama. Već se tada činilo da je to bio samo paravan koji je ruski vrh koristio kako bi zadao udarac težnjama Zapada da Gruziju uključi u NATO. Rusija je zbog toga odmah priznala Južnu Osetiju i Abhaziju kao neovisne države. To je bio jasan znak SAD-u da je taj dio svijeta rusko interesno područje na koje je zabranjen pristup Zapadu. Medvedev se u toj akciji istaknuo jer je on, a ne Putin, bio u prvom planu u njezinu provođenju, pokazavši pritom jednaku oštrinu prema Zapadu kakvu je pokazivao i njegov prethodnik.

Oštra politika prema Gruziji nije bila iznimka. Osim što je odbio normalizirati odnose s tom zemljom sve dok je na njezinu čelu Mihail Sakašvili, 2009. je izjavio i da odbija poslati novoga ruskog veleposlanika u Kijev, jer ne želi normalizirati odnose s Ukrajinom zbog njezinih ondašnjih čelnika. Oštra retorika pratila je i objavljivanje pet točaka ruske vanjske politike u ljeto 2008. u kojima se, među ostalim, istaknulo da postoje područja u kojima Rusija ima posebne interese, te je naglašena nakana Rusije da štiti svoje građane koji žive u inozemstvu. To se ponajprije odnosilo na Ruse koji žive u nekadašnjim sovjetskim republikama. I akcija protiv Gruzije djelomice se opravdavala potrebom zaštite ruskih građana koji žive u Južnoj Osetiji i Abhaziji. Medvedev se u svojim vanjskopolitičkim ciljevima dotaknuo i stare ruske boljke koja se pojavila poslije raspada Sovjetskog Saveza. SAD su ostale jedina svjetska supersila, pa se pojavio strah od američke dominacije u svijetu. Stoga se među ciljevima ruske vanjske politike ističe i neprihvatljivost postojanja unipolarnog svijeta, koji treba zamijeniti multipolarnim svijetom.

Za razliku od oštine koju je povremeno iskazivao u vanjskoj politici, u unutarnjim pitanjima Medvedev se nije usudio odlučnije suprotstaviti politici Putinove vlade. Tek je katkad oprezno kritizirao njezine neuspjehe na određenim područjima ili je davao izjave u kojima je isticao "da je dao nalog vladi" da nešto učini. Tako je, primjerice, početkom 2009. kritizirao vladu zbog neuspjeha u provedbi svih planiranih mjera za suzbijanje gospodarske krize, a u lipnju 2010. je zatražio od vlade da u roku od godine dana stvori investicijski fond u kojemu će sudjelovati državni i privatni kapital. Jedan od značajnijih poteza u proteklom dijelu mandata zbio se početkom ove godine kada je otpustio neke dužnosnike Ministarstva unutarnjih poslova zbog pritužbi na korumpiranost policije. Osim rijetkih izravnih kritika upućenih vladi, ponekad je vladu kritizirao i neizravno. Tako je u protekle dvije godine povremeno naglašavao potrebu razvoja i modernizacije Rusije, ali u okviru demokratskog uređenja i bez državnog paternalizma. Isticao je opasnost od totalitarizma koji je zemlja proživjela pod sovjetskom vlašću te nedopustivost da se ubuduće razvija prema modelu iz carskoga i sovjetskoga razdoblja, koji je podrazumijevao modernizaciju bez osobnih sloboda građana. Naglašavanje demokratskih vrijednosti kod stranih je analitičara stvaralo uvjerenje kako Medvedev implicitno kritizira Putina zbog autoritarnosti u koju je Rusija upala tijekom njegova dva predsjednička mandata. Ali, te izjave nisu bile povezane s konkretnim mjerama kojima bi se nešto značajnije promijenilo. Djelotvorna je akcija izostala, primjerice, i prošle jeseni kada su se održavali lokalni izbori u Rusiji. Na njima je Ujedinjena Rusija ponovno pomela sve svoje protivnike, pa su se zbog toga preostale tri parlamentarne stranke pobunile i zatražile od Medvedeva da, kao čuvar ustavnog poretka, naredi ponovno prebrojavanje glasova. On je izjavio kako se mora promijeniti stanje u kojemu Ujedinjena Rusija ima toliku dominaciju nad ostalim strankama, ali nije učinio ništa da se to i dogodi.

## "Tandemokracija" Putina i Medvedeva

Jasno je da je mogućnost Medvedevljeva samostalnog vođenja politike ograničena, kako se i pretpostavljalo da će biti nakon što dođe na vlast. Takvo ograničenje moći državnog poglavara nije novina koja je nastala s Putinom, nego je povremeno postojalo i u sovjetsko doba, pogotovo poslije Staljinove smrti 1953. i Hruščovljeve smjene 1964. Ipak, ta su ograničenja bila razmjerno kratkotrajna i brzo bi bila zamijenjena novom koncentracijom vlasti. Ona je u Rusiji postojala i nakon izlaska iz komunističkog sustava, a nije napuštena ni danas. Nakon predsjedničkih izbora 2008. uspostavljen je tandem Putin – Medvedev u kojemu je premijer prvi put od 1991. postao moćniji od predsjednika države. I danas, dvije godine nakon uspostave tog tandema, jasno je da je jedan od njegova dva člana dominantan. Ipak, s obzirom na izjave koje je dao u javnosti, Medvedev se možda počeo pomalo oslobađati ovisnosti o Putinu. Na pitanja stranih novinara hoće li se kandidirati na sljedećim predsjedničkim izborima Medvedev je oprezno izjavio kako je to moguće ako budu ispunjeni određeni uvjeti, to jest ako rezultati njegova rada budu prihvatljivi ruskim građanima.<sup>4</sup> Pritom je naglašavao da između njega i Putina nema nesuglasica i da ih mnogo toga zajedničkoga veže.<sup>5</sup> Putin je čak izjavio i da će se njih dvojica dogovoriti o tome tko će se kandidirati na sljedećim izborima.<sup>6</sup> Pojedini su analitičari izrazili stajalište da su takve izjave pokazatelj želje predsjednika Medvedeva da se osamostali i da iskoristi popularnost koju je u međuvremenu stekao kako bi se natjecao za drugi uzastopni mandat. No da bi se razumjelo ponašanje tandema Putin – Medvedev u javnosti potrebno je imati na umu kako su proteklih godina tekli politički procesi u Rusiji.

Najprije upada u oči nedostatak transparentnosti u djelovanju institucija vlasti. Drugo, uporno se nastojao stvoriti privid da u zemlji postoji demokracija, uključujući i spomenuti koncept "suverene demokracije". Ilustrativan primjer koji to dokazuje jest intervencija Kremlja u ruski stranački sustav. Nakon što je osnovana Ujedinjena Rusija, koja je na valu Putinove popularnosti pomela sve ostale političke stranke i postala jedina relevantna stranka u zemlji, Kremlj je inicirao stvaranje novih stranaka kako bi se održao privid istinskog višestranačja i kompeticije među političkim akterima. One bi, poput Ujedinjene Rusije, bile prokremaljski orijentirane, ali formalno ne bi pripadale istoj političkoj opciji. Primjer je takve stranke Pravedna Rusija, koja vrlo oštro nastupa protiv Ujedinjene Rusije, ali ne i protiv Putina. Ako je tako u stranačkom sustavu, onda se može pretpostaviti da se stvara privid kompeticije i među ostalim političkim akterima. Takva tvrdnja može sličiti teorijama urote, ali u pseudodemokratskom sustavu, kakav je ruski, zbog nedovoljne transparentnosti zaključci o načinu na koji vlast djeluje izvode se iz ograničenog broja podataka i na temelju analogije s poznatim i uočenim oblicima djelovanjima. Čak i među stručnjacima koji se bave Rusijom vlada nedoumica o tome što se zapravo zbiva iza kremaljskih zidina. Čini se vjerojatnim da se Putin i Medvedev nastoje u javnosti ponašati tako da se stvori privid o određenoj razini kompeticije među potencijalnim glavnim predsjedničkim kandidatima, premda ona zapravo ne postoji.

Kako se može nazvati sadašnja strukturu ruske izvršne vlasti? Jedan je analitičar strukturu ruskog vrha ocijenio kao trijumvirat, koji čine Vladimir Putin, zamjenik premijera Igor Sečin i tek potom Dmitrij Medvedev. Drugi je Medvedeva nazvao Putinovom "prvom damom".<sup>7</sup> Treći, pak, sadašnje stanje nazivaju "tandemokracijom". U studenom 2008. Medvedev je predložio ruskom parlamentu ustavne promjene kojima bi se mandat

predsjednika države produljio s četiri na šest godina, a prvog doma parlamenta s četiri na pet godina. Zastupnici su prijedlog prihvatili i time omogućili budućem predsjedniku da svoju dužnost može obnašati 12, a ne samo osam godina kao dosad. Tko god pobijedi na predstojećim izborima, tom je ustavnom promjenom stvoren institucionalni preduvjet za još dominantniju poziciju budućeg predsjednika nego što je to bilo tijekom Putinovih predsjedničkih mandata. Pobijedi li Putin, još će više učvrstiti svoj položaj. Pobijedi li Medvedev, bit će moćniji nego sada, jer će njegova pobjeda biti pokazatelj da Putin više nije najpopularniji političar u zemlji, te bi se cjelokupna struktura njegove moći mogla urušiti. S jednim ili s drugim na čelu države, vrlo je vjerojatno da će institucija ruskog predsjednika ponovno biti izrazito moćna.

## Bilješke

- 1 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/7386448/Dmitry-Medvedevs-Russia-still-feels-the-cold-hand-of-Vladimir-Putin.html>
- 2 <http://www.guardian.co.uk/world/2007/dec/10/russia>
- 3 [http://www.times.spb.ru/index.php?action\\_id=2&story\\_id=29784](http://www.times.spb.ru/index.php?action_id=2&story_id=29784)
- 4 <http://rt.com/Politics/2010-04-24/medvedev-interview-norwegian-media.html>
- 5 [http://english.pravda.ru/russia/kremlin/04-12-2009/110932-medvedev\\_putin-0](http://english.pravda.ru/russia/kremlin/04-12-2009/110932-medvedev_putin-0)
- 6 [http://www.rferl.org/content/Medvedev\\_Says\\_2012\\_Run\\_Putin\\_Return\\_Possible/1835977.html](http://www.rferl.org/content/Medvedev_Says_2012_Run_Putin_Return_Possible/1835977.html)
- 7 [http://www.rferl.org/content/Medvedev\\_Marks\\_A\\_Year\\_In\\_The\\_Kremlin\\_But\\_Does\\_He\\_Rule/1623372.html](http://www.rferl.org/content/Medvedev_Marks_A_Year_In_The_Kremlin_But_Does_He_Rule/1623372.html)

# Politički cinizam: način održanja u krizama ili besramni realizam

Nebojša Blanuša

Uvjerenje da su političari nemoralni, prijetvorni i nekompetentni, te da podređuju javne interese osobnima smatra se okolicom političkog cinizma (Schyns i Koop, 2007: 5). Takvo se mišljenje građana često prenosi na političke institucije i cijeli politički sustav. Promatran kao posljedica koruptivnosti postojećeg poretka, politički cinizam često uzrokuje pad povjerenja u demokraciju, politički pesimizam, odustajanja od političke participacije ili glasovanje za ideološki ekstremne i populističke stranke i kandidate.

No, istraživanja pokazuju kako slika političkog cinizma nije jednoobrazna i ne djeluje isključivo negativno na političko ponašanje. Govori se o različitim tipovima cinizma, primjerice o negativističkome, otuđenom i kritičkom cinizmu, ili se preuzima i empirijski produbljuje koncepcija Petera Sloterdijka iz poznate filozofske studije *Kritika ciničnog uma* (1992).

Sloterdijk smatra cinični um univerzalnim i difuznim fenomenom današnjice i reakcijom na nihilizam suvremenih društava što je proizašao iz gubitka vjere u stabilne i nepromjenjive vrijednosti. Cinični subjekt posve je svjestan distance između ideološke krinke i društvene realnosti. Na razini svakodnevnog iskustva, u recepciji i interpretiranju politički relevantnih događaja, subjekt doživljava rascjep između ideološkog značenja diskursa, to jest formalnog vokabulara kojim se događaj javno objašnjava, i slutnje koja ima ulogu dešifriranja onoga što bi "zapravo" taj događaj značio na razini političke igre partikularnih interesa konkretnih aktera. Pritom, Sloterdijk razlikuje dva oblika svijesti ciničnog uma, cinizam i kinizam, koji se na različite načine suočavaju s tim rascjepom. Cinizam ustrajava na ideološkoj krinci, dok kinizam ukazuje na rascjep i kritizira dvoiličnost cinizma. Cinizam je stoga "prosvijećena kriva svijest" i prosječan socijalni karakter koji funkcionira kao "integrirana

asocijalnost", istodobno dobro situirana i mizerna svijest koja se "više ne osjeća pogodena ni od koje kritike ideologije" (21). Nasuprot njemu, kinizam je vesela drskost oponiranja, srčan, neukroćen, vitalizacijski stav koji odbacuje bezuvjetne istine i prokazuje ono što cinici prešućuju.

Kinizmu i cinizmu zajednički su "motiv samoodržanja u kriznim vremenima", drskost, "otpuštanje kočnica" i brbljanje o stvarima koje nisu za javnost, to jest. "vrsta bestidnoga 'prljavog' realizma" (197). No, oni govore s različitih pozicija moći. Sloterdijk cinizam vezuje za vladajuću kulturu, "gospodstvo", a kinizam za popularno, plebejsko mišljenje, to jest za suprotstavljeno službenoj ideologiji, izraženo najplastičnije u satiričnoj subverziji. Pritom kinizam nastupa kao odlučno nedopuštanje izmicanja "gole istine" koja se krije iza kulturnih navika (158), a cinizam sve "visoko" hoće reducirati na najniži nazivnik, predstavlja "antitezu vlastitom idealizmu kao ideologiji i maskeradi" (118). Nasuprot tome, kinizam je ozbiljno "alergičan" na pozu ozbiljnosti vlasti i utemeljen je na moralno-kritičkoj razdražljivosti prema autoritetima. Egzemplar kinizma bila bi izjava "Car je gol", dok bi primjer za cinizam bila Staljinova izjava "Jedna smrt je tragedija, milijun smrti je statistika".

Cinizam se povijesno pojavljuje nakon kinizma, koji počinje s Diogenom kao dramatičnom figurom kozmopolitskog mudraca suprotstavljenog atenskome gospodskom idealizmu, da bi se s Lukijanom prometnuo u cinizam koji cinični prijezir smatra opasnim za državu. Pomoću toga i drugih brojnih povijesnih primjera Sloterdijk određuje cinizam kao kinizam koji je prešao na stranu vlasti i idealizma vladajuće ideologije, te postao njegova sjena odnosno naličje.

Cinizam je, dakle, skriveni "zli pogled" (20), nihilističan, ogorčen, dvoiličan, koji podržava svjetonazor u koji iskreno ne vjeruje

i pretpostavlja vlastitu poziciju mudrog autoriteta lišenog iluzija. Suprotstavljen je kinizmu kao neuglađenosti, plebejskom podsmijehu i ironičnosti usmjerenoj na cinizam vladajućih. Kinizam se suprotstavlja vladajućim lažima, patetičnome, uzvišenom i mrtvački ozbiljnom tonu službene ideologije i razotkriva njihove sebične interese, nasilnost i okrutne težnje k moći (Žižek, 2002: 50). U svojoj sumnjičavosti kinizam "artikulira rezervu građanskog životnog osjećaja protiv politike – (shvaćene) kao apstraktne, u lažne visine silom izdignute forme života" koja se doživljava kao "ugrožavajući odnos prisile među ljudima, sfera sumnjivih karijera i upitnih ambicija, mehanizam otuđenja, ravnina rata i socijalne nepravde – ukratko onaj pakao, koji nameće egzistenciju silovitih drugih nad nama." (Sloterdijk, 1992: 113).

U novovjekovnome povijesnom "razvoju" sve veće, društveno organizirane ozbiljnosti i stvaranja "javne seriozne užtogljenosti" (125) došlo je do sakaćenja kiničkih impulsa koji su nekada obitavali u gradskim sredinama, na sveučilištima, karnevalima i među boemima. Tom popisu dodajemo teatar i neke oblike pisane riječi, posebice novinske, koji funkcioniraju kao svakodnevnii stup javnosti, kojima s vremenom slabe satirički i kritički potencijali, usporedno s procesom depolitizacije politike. No, bez obzira na konstataciju o otupljenosti kritičke oštrice, općoj banalizaciji masovnih medija i njihovu cinizmu, kinički potencijali još uvijek postoje u različitim oblicima javnog djelovanja, posebice u političkom novinarstvu. Upravo (nesenzacionalistička) usmjerenost na razotkrivanje političkih afera, sukoba, frakcijskih borbi, tajnih političkih ciljeva, malverzacija, korupcije, organiziranog kriminala, zlouporaba, nepravilnosti u radu, koje ukazuju javnosti na tzv. mračnu stranu politike i djelovanje konkretnih političkih aktera u tim "skrivenim" procesima, značajna su područja na kojima se iskazuje kinizam.

Ako je formula cinizma da "oni znaju što čine, ali to ipak i dalje čine", formula je kinizma da "oni znaju što 'oni gore' čine, te to prokazuju i (manje ili više glasno) ismijavaju". Dok cinizam podriiva ne samo transparentnost sustava nego i cjelokupnu političku kulturu, dotle kinizam iznosi na vidjelo "prljavo rublje" političke zajednice.

## Literatura

- Chaloupka, W. (1999). *Everybody knows, cynicism in America*. Minneapolis i London: University of Minnesota Press.
- Rijkhoff, S.A.M. (2008). *The Dark Side of Politics: Kynicism, Cynicism and Political Behaviour*. Paper prepared for the 2008 Annual meeting of the International Society of Political Psychology, Pariz, 9-12. srpnja.
- Schyns, P., Koop, C. (2007). *Political cynicism: Measurement, characteristics and consequences of a growing phenomenon*. Paper presented at the 30th Annual Scientific Meeting of ISPP, Portland, SAD, 4-7 srpnja.
- Sloterdijk, P. (1992). *Kritika ciničkog uma*. Globus: Zagreb.
- Žižek, S. (2002). *Sublimni objekt ideologije*. Arkzin: Zagreb.



# Državni terorizam: borba za slobodu ili teški zločin?

Anita Perešin

Izraelski napad na brodski konvoj u lipnju 2010, koji je prevozio humanitarnu pomoć na područje Gaze, u kojemu je ubijeno devet aktivista, a više desetaka ih je ranjeno, izazvao je brojne žestoke kritike ne samo konkretne izraelske vojne akcije, nego i višedesetljetne izraelske politike prema Palestincima. Usljedi-le su brojne međunarodne osude tog čina, uključujući UN, EU i brojne države. Najoštrije je reagirala Turska, optuživši Izrael za državni terorizam i kršenje međunarodnog prava. Taj je događaj ponovno otvorio pitanje granice između legitimne uporabe sile od strane određene države i korištenja državnog terorizma za ostvarenje određenih političkih interesa. Problemi u međunarodnim odnosima izazvani takvim događajima ponajprije proizlaze iz nejasne definicije državnog terorizma, što rezultira nepostojanjem ili nemogućnošću korištenja instrumenata međunarodnog prava za kažnjavanje počinitelja.

## Problemi definiranja terorizma

Nema općeprihvaćene definicije državnog terorizma, premda se on smatra jednom od najvećih prijetnji suvremenom društvu. Konsenzus o definiciji terorizma na međunarodnoj razini nije bio moguć zato što je za jedne terorizam legitimno pravo na obranu i ostvarivanje nacionalnih interesa, pa se i teroristi smatraju borcima za slobodu, a za druge je riječ o teškom zločinu.

U suvremenoj literaturi postoji više od stotinu definicija poj-mova *terror*, *terrorist* i *terorizam* (Coady, 2004: 25). No, kako su vrlo općenite, od slabe su koristi u rješavanja uočenih dvojbi. Znanstvenici, političari, stručnjaci za sigurnost i novinari također koriste različite definicije terorizma. Dvojaki su uzroci do-sadašnje nemogućnosti usuglašavanja o jedinstvenoj definiciji terorizma. Prvo, terorizam se smatra političkim fenomenom,

a sve dok se promatra kroz prizmu politike nije moguć kon-senzus o njegov definiciji. Drugo, kako ističe Laqueur (1997: 7), "nema definicije koja može potpuno definirati sve inačice tero-rizma koje su se pojavile kroz povijest", a "ako bi se i pojavila objektivna definicija terorizma koja bi obuhvaćala sve njegove važne aspekte i najznačajnije dijelove, zasigurno će se naći oni koji je neće prihvatiti zbog ideoloških razloga" (Laqueur, 1987: 149-150).

## Obilježja državnog terorizma

Kako nema općeprihvaćene definicije terorizma, problem je i definiranje državnog terorizma odnosno država-sponzora tero-rizma. Većina autora jasno razlikuje nasilje koje provode države od nasilja koje provode nedržavne snage. Pettiford i Harding (2005: 127) smatraju da je riječ o terorizmu uvijek kada je "poje-dina država odgovorna za smrt nedužnih ljudi, ili aktivno finan-cira, ili na druge načine podupire one koji su za to odgovorni". Wilkinson (2002: 59) upozorava da se državni teror, osim ako nije oruđe unutarnje politike koje često izaziva jednak odgovor nedržavnih snaga, koristi i kao oruđe vanjske politike". Jedan od vodećih izraelskih stručnjaka Jonah Alexander (*Jeruzalem Post*, 4. kolovoza 1988) ustvrdio je kako je državni terorizam "oblik sukoba niskog intenziteta koji država poduzima kada joj je zgodno voditi `rat`, a da ne bude pozvana na odgovornost za svoje postupke". Dakle, pojednostavnjeno se može kazati da državni terorizam predstavlja uporabu sile koja ne dostiže razinu rata i agresije, odnosno kojom se nastoje postići politički ciljevi bez objave konvencionalnog rata.

Države mogu na različite načine biti involvirane u terori-zam, a u osnovi se dijele na *terorističke države* i *države-sponzore terorizma*. *Terorističke države* se, nadalje, dijele na države koje

Anita Perešin, doktorica politologije, zaposlena u Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost RH.

provode teror nad vlastitim stanovništvom, što je u povijest bilo poglavito obilježje totalitarnih režima i autoritarnih vođa i država koje koriste legalne snage sigurnosti za teror izvan svojih granica u svrhu postizanja vlastitih političkih interesa. S druge strane, *države-sponzori terorizma* na različite načine pomažu terorističkim organizacijama ili pojedincima u izvođenju terorističkih akcija koje državi-sponzoru mogu donijeti određenu korist na unutarnjemu ili vanjskom političkom planu. Oblici pomoći ili podrške mogu biti sljedeći (Ganor, 1997: 8):

- a. ideološka podrška – uključuje širok raspon različitih ideologija;
- b. financijska podrška – terorističke organizacije teško mogu same financirati svoje aktivnosti te uvelike ovise o financijskoj pomoći s raznih strana, među kojima financijska pomoć neke države zasigurno zauzima značajno mjesto;
- c. vojna podrška – države mogu terorističke organizacije opskrbljivati oružjem, ali mogu za njihove pripadnike organizirati i razne vojne vježbe na svom teritoriju;
- d. operativna podrška – odnosi se na pribavljanje lažnih dokumenata, specijalne opreme, osiguranje smještaja teroristima i sl.;
- e. iniciranje terorističkih napada – uključuje odabir mete napada, kao i davanje specijalnih instrukcija vezanih za njihovo izvođenje;
- f. izravna uključenost u terorističke napade – država u napade uključuje pripadnike svojih obavještajnih agencija i sigurnosnih snaga ili njihove suradnike.

Upravo posljednji oblik pomoći, koji se odnosi na izvođenje napada s obilježjima terorizma koje provode snage sigurnosti jedne države na teritoriju druge države, otvara brojna pitanja o legitimnosti takvih akcija s aspekta međunarodnog prava. Preventivni rat i preventivni napadi u dijelu međunarodne zajednice danas se često spominju kao prihvatljivi i opravdani instrumenti zaštite nacionalne sigurnosti u borbi protiv terorizma, ali istodobno otvaraju brojna pitanja koja su posljedica nepostojanja ili nejasnih propisa i odredbi međunarodnog prava, koji bi mogli biti osnova za takva djelovanja. Takvo stanje otvara prostor za osporavanje legitimnosti takvih akcija i općenito tumačenje prema kojemu se svaka nasilna akcija s političkom pozadinom ili ciljem, u kojoj postoje civilne žrtve, tretira kao čin terorizma. Kompleksnost odgovora na transnacionalni megaterorizam stoga još više zahtijeva jasnu i općeprihvaćenu definicije terorizma.

## Državni terorizam u povijesti

Vladajući režimi i države često su tijekom povijesti pokazivali sklonost k teroru "kako kao instrumentu unutarnje represije i kontrole, tako i kao oružju vanjske agresije i podvrgavanja" (Ganor, 1997: 8). Svrha je terora nad vlastitim stanovništvom održati političku moć i vlast određene elite. Stoga su države u povijesti nerijetko koristile nasilje protiv neistomišljenika i revolucionara koji su pokušavali promijeniti odnose moći ili potkopati državu. Takvo nasilje nerijetko izaziva odgovor u obliku nasilja s jednakim obilježjima.

Pitanje opravdanosti ubijanja političkih protivnika postavlja se više od dvije tisuće godina, a jednako toliko povijest bilježi i počinjenja nasilnih djela, koja danas uključuje pojam terorizma, potaknutih političkim, društvenim i vjerskim razlozima. Tiranski su vladari od pamtivijeka provodili teror nad svojim podanicima, te je toliko stara i pojava političkih ubojstava kao odgovora nedržavnih snaga na teror vladajuće strukture. Tim su se pita-

njem kroz stoljeća bavili najpoznatiji filozofi, teolozi, pjesnici i dramatičari. Još u Platonovoj (oko 429-347. prije Krista) *Republici* i Aristotelovoj (oko 348-322. prije Krista) *Politici* nalazimo stavove koji, govoreći o moralnosti tiranica, daju pravo potlačenim i ugnjetavanim podanicima da se za svoj status bore svim sredstvima, koristeći i ubojstva vladara. Ubojstva državnih čelnika i vojskovođa ponavljala su se kroz povijest i imala su značajnu ulogu još od razdoblja Rimskog Carstva, a slične primjere nalazimo i u povijesti Bizanta.

Premda je nasilje s obilježjima terorizma postojalo od davnine, sam termin *teror* prvi se put pojavljuje za vrijeme Francuske revolucije i jakobinske vladavine terora – *Regime de la terreur*. Naime, tim se imenom označava razdoblje od pobjede montanjara na Konventu 31. svibnja 1793. sve do pada vođe revolucije Maximiliena Robespierrea 27. srpnja 1794. Ustavotvorna skupština u tom je razdoblju donijela Zakon o sumnjivima na temelju kojega je na giljotini smaknuto više od 40.000 protivnika režima. U to je vrijeme teror instrument države koji se predstavlja u pozitivnom kontekstu, kao učinkovit model održanja vlasti.

Razvoj terorističkih ideja u 19. stoljeću također je inspiriran borbom protiv vladajućih režima, zahtjevima za promjenama političkih sustava te svrgavanje političkih protivnika (primjerice, Karbonari u Italiji, Narodna Volja u Rusiji i sl.).

Značenje riječi "terorizam" ponovno se promijenilo 1930-ih godina kada se počinje manje odnositi na revolucionarne pokrete i nasilje usmjereno protiv vladinih dužnosnika, a više na represiju koju su provodile totalitarne države i diktatori na njihovu čelu protiv vlastitog naroda. Prvenstveno se to odnosi na totalitarne režime u fašističkoj Italiji, nacističkoj Njemačkoj i stalinističkoj Rusiji.

Nakon završetka Drugoga svjetskog rata terorizam kao oblik nasilne političke aktivnosti preuzima novi oblik borbe protiv kolonijalizma, i to ponajprije u Aziji i Africi, gdje počinje nasilna kampanja usmjerena ka oslobođenju od kolonijalnih sila.

Sredinom 20. stoljeća ponovno je zabilježen značajan uspon totalitarnih režima koji su provodili masovni teror. Raspad Sovjetskog Saveza i pad komunističkih režima u Istočnoj Europi, međutim, ne označavaju kraj državnog terora, koji je opstao u brojnim vojnim režimima i drugim oblicima diktature. U drugoj polovici 20. stoljeća državni je terorizam obilježio zemlje Srednje Amerike: Nikaragvu, Salvador, Gvatemalu, Kubu, gdje je na stotine tisuća ljudi ubijeno, a isto ih se toliko smatra nestalima.

Važno je naglasiti da su zapadne demokracije često podržavale režime i skupine koje su bile upletene u državni teror (primjerice, financiranje diktatura u Srednjoj i Južnoj Americi te u Aziji), a stručnjaci smatraju kako se takav oblik potpore autoritarnim režimima također može svrstati u kategoriju državno sponzoriranog terorizma. U tom kontekstu Wilkinson (2002: 88) navodi Izrael kao najočitiji i najtemeljiti primjer demokratske vlasti koja provodi protuteror protiv političkih oponenta, te se često koristi ubojstvima ili atentatima kao oružjem protuterora.

Isti autor smatra očitim da su zapadne zemlje pokazale podijeljenost i slabost u reakciji prema zemljama koje sponzoriraju terorizam, te često zastupaju politiku "kritičkog dijaloga". Razlozi su ekonomske i političke prirode, to jest želja za očuvanjem tržišta i ulaganja te strateški geopolitički interesi. Razlog podijeljenosti i nedovoljno oštre reakcije ponovno treba tražiti u nepostojanju općeprihvaćene definicije terorizma, a samim time i terorističkih država i država sponzora terorizma. U tom bi se slučaju države i međunarodne organizacije mnogo opreznije odnosile prema svakom obliku uključenosti neke države u nasilna djela s obilježjima terorizma, kako se ne bi dovele do

toga da se i njih optuži za bilo kakav oblik pomoći ili podrške sponzorima ili izvršiteljima terorističkih djela.

Premda nema međunarodnog konsenzusa o definiciji terorizma, postoji konsenzus o nužnosti njezina donošenja, ali i ocjene da će biti vrlo teško usuglasiti definiciju terorizma koju bi priznale sve zemlje svijeta. Bez jasne definicije terorizma ne može se voditi uspješna međunarodna borba protiv suvremenog megaterorizma. Terorizam više nije lokalni problem ili problem pojedine države. On je danas međunarodni fenomen, pa i odgovor na terorizam moraju zajednički uskladiti sve države svijeta, što se danas čini gotovo nemogućim. Bez na međunarodnoj razini usklađenog odgovora na pitanje što je terorizam, ne može se povesti uspješna borba protiv terorističkih organizacija i njihovih pomagača, ne može se tražiti odgovornost država koje ga podržavaju ili provode, niti se mogu usvojiti potrebni međunarodni sporazumi o terorizmu. To najviše ide u prilog onima koji potiču ili provode teroristička djela kao jednoj od najvećih prijetnji suvremenoj sigurnosti na globalnoj razini.

## Literatura

- Coady, T. (2004). Terorizam, pravedni rat i krajnja nužda. U: Coady, T., O'Keefe, M. (ur.). *Terorizam i pravednost. Moralni argumenti u opasnom svijetu*. Zagreb: KruZak.
- Laqueur, W. (1997). *Terrorism*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Laqueur, W. (1987). *The Age of Terrorism*. Boston: Little, Brown and Co.
- Ganor, B. (1997). *Countering State-Sponsored Terrorism*. The International Policy Institute for Counter-Terrorism Paper, <http://www.ict.org.il> (9.siječnja 2006).
- Pettiford, L., Harding, D. (2005). *Terorizam – Novi svjetski rat*. Zagreb: Mozaik knjiga.
- Wilkinson, P. (2002). *Terorizam protiv demokracije*. Zagreb: Golden marketing. ■

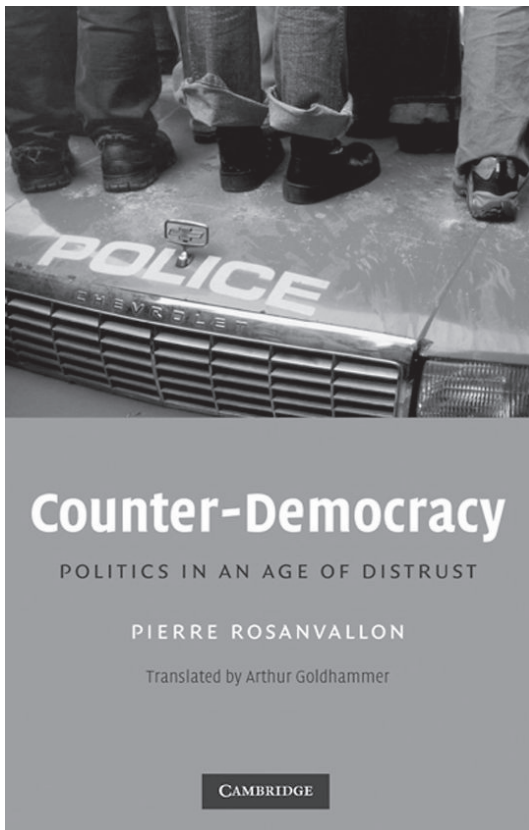
Pierre Rosanvallon

# Counter-Democracy

Tonči Kursar

## Politics in an Age of Distrust

Cambridge University Press, Cambridge, 2008.



U Hrvatskoj se posljednjih godina opet više prevode knjige francuskih filozofa politike (Alain Badiou, Jean Luc Nancy, Jacques Rancière), među kojima valja izdvojiti Rancièrea i njegovu knjižicu *Mržnja demokracije* koju je posebno prepoznala naša publika. Više je razloga za takav interes. Prvo, već makar jedno desetljeće u društvenim i humanističkim znanostima općenito osjeća se zamor anglosaksonskom političkom teorijom. Drugo, i možda važnije, liberalna demokracija ne pobuđuje više neki entuzijazam. Nisu više rijetki ni oni koji misle da ona slabi kao poredak, ali i kao ideal. Demokraciji se opiru autoritarne države, što i nije neka novost, ali je preispituju i ondje odakle je i potekla – u zapadnim zemljama.

Navikli smo da novotvorine, pa i one političke, nešto sporije stižu u Hrvatsku. Međutim, naša politička stvarnost pokazuje da je, jednako kao i na Zapadu, ekonomska kriza otvorila temeljna pitanja liberalne demokracije, kako političkog zajedništva tako i njegove institucionalne artikulacije. U dijelu se javnosti počela preispitivati demokracija te se, posljedično, aktualiziraju zahtjevi za svojevrsnom novom demokratizacijom koja bi, kako se vjeruje, građanima omogućila više utjecaja na oblikovanje političkog zajedništva. Tako svjedočimo zahtjevu jedne društvene skupine (studenata, uglavnom, zagrebačkog Filozofskog fakulteta) da se vlast u nekoj mjeri preda "plenumima" kao političkoj formi (nove) demokratizacije. Druga je skupina (seljaci) proljetos pokrenula "seljačku bunu", zapravo izravnu akciju sa svrhom da im vlada isplati poticaje. Sve bi to još izgledalo samo "iščašeno", da sindikati javnog sektora nisu uspjeli prikupiti više od 800.000 potpisa za referendum o vladinom prijedlogu izmjene Zakona o radu. Posljedice te "druge demokratizacije" Hrvatske još nisu posve jasne, ali će u najmanju ruku završiti unošenjem više izravne demokracije u politički sustav.

Ta su previranja navela neke političke teoretičare da iznova promisle demokraciju i njezine implikacije. Doduše, tu je naša akademska politička teorija još ponešto rezervirana. Za Pierre Rosanvallona, francuskog teoretičara, to se nikako ne bi moglo reći. Njegova knjiga *Kontrademokracija: doba nepovjerenja*

(2008) ne samo da nastoji dati "novi i složeniji opis konteksta u kojemu se odvija demokratska politika", nego i razvija teoriju kontrademokracije odnosno "praksi kojima društvo vrši pritisak na svoje vladare" (290). Doduše, kontrademokracija kao Rosanvallonov središnji pojam nije najsretnije primijenjen u svim meandrima knjige, ali uglavnom pokriva ono o čemu je riječ: demokratske korektivne silnice koje ponekad djeluju izravno, a ponekad kroz *ad hoc* institucije. Rosanvallon ima prilično jednostavnu tezu: budući da predstavnička demokracija ne uspijeva ispuniti svoja obećanja, razvijaju se različiti oblici alternativnoga demokratskog djelovanja. Živimo u "doba nepovjerenja" koje, reklo bi se, "rentira" na sve većem raskoraku između (civilnog) društva i političke sfere. Trend je, dakle, distanciranje od službenih institucija tako što se "organizacijom nepovjerenja potkopavaju pretpostavke povjerenja koje su posljedica izbora" (253). Time jedna vrsta demokracije ograničava drugu, budući da izabranu dužnosnici "gube prostor za djelovanje zahvaljujući pritisku samih birača". Posljedica je stanje u kojemu "dinamika nadzora prednjači u odnosu prema obnašanju vlasti", što navodi na zaključak da nije posrijedi liberalno nepovjerenje prema političkoj moći koje je dosad bilo (i previše) zastupljeno u literaturi. Nije, dakle, riječ o "zaštiti pojedinca od presezanja političke vlasti" (6), nego o demokratskom nepovjerenju čija je svrha "osigurati da izabrani dužnosnici održe svoja obećanja i da se iznađu načini održavanja pritiska na vlast kako bi služila javnom dobru" (8).

Koji su demokratski mehanizmi građanima na raspolaganju? Rosanvallon ih pronalazi u trijadi kontrademokracije: nadzor, sprečavanje odnosno otpor i procesuiranje. Nadzor se odnosi na različite načine na koje građani prate i prokazuju izabrane dužnosnike. Druga dimenzija kontrademokracije jest organizacija djelatnog otpora politikama koje predlažu i provode vladajući političari. Naposljetku, riječ je o nastojanju da se sudski progone odnosno procesuiraju političari koji su, primjerice, skloni korupciji ("narod kao sudac"). Tako shvaćena kontrademokracija nije samo moderni odnosno postmoderni fenomen. Nastojeći rekonstruirati povijest demokracije, Rosanvallon razmjerno uvjerljivo pokazuje da kontrademokracija postoji i u političkoj predmoderni. O tome svjedoči, primjerice, ideja o pravu na otpor tiraniji, ali i činjenica da su vlade bile "izložene nadzoru i procesuiranju mnogo prije nego što je došlo do ideje o njihovom biranju izborima" (25). Tradicija kontrademokracije bila je potiskivana, jer smo robovali "linearnim povijestima demokracije temeljenim na shvaćanju o postupnom napretku prema idealnom tipu, odnosno sporog tranziciji prema punoj autonomiji" (25). Rosanvallon se zapravo ne libi zagovarati jednak tretman institucionalnog aspekta demokracije i neformalne moći društva odnosno institucionalno neposredovanoga demokratskog života.

Kako ova priča o napetosti između institucija i volje građana stoji u današnjoj "novoj demokratskoj eri"? Rosanvallon nije naitvan da misli kako je sve to još jedna priča o zaštiti javnog dobra od strane skrbnih građana. Naime, građani su danas ponajprije politički potrošači koji imaju prilično visoka očekivanja od političkih institucija. Rosanvallon odbacuje "mit o pasivnom građaninu" (depolitizaciji) i pokazuje da je "narod sveprisutan i više se ne zadovoljava time što se njegov glas čuje samo na izborima" (254). Mnogo je veći problem to što "nitko više ne vjeruje u ideju alternative *statusu quo*". Građani nipošto ne misle da su sve ideje jednako vrijedne, ali su "skeptični glede postojanja globalne alternative stvarima kakve sada jesu" (255). Ne čudi zaključak da je "revolucionarni ideal stoga izbljedio do točke da više nitko revoluciju ne smatra strategijskom opcijom" (255). Danas i samu radikalnost više ne čini iščekivanje nekoga konačnog ustanka, nego trajna moralna kritika vladajućih koja smjera k buđenju

pasivnih građana, opetovano koreći dužnosnike "zabadaanjem noža u svaku ranu društva". Kontrademokracija i njezine silnice mogu ojačati demokraciju, ali biti i destruktivne.

U odnosu prema autorima koji su skloni pojmovima "funkcionalne demokracije" ili "civilne demokracije", Rosanvallon smatra da je bolji pojam "nepolitička demokracija", budući da je došlo do "preobrazbe u modalitetima djelovanja vlasti" (256). Vladini su dužnosnici, naime, sve skloniji izbjegavanju provođenja dubljih reformi, jer se boje kritika javnosti, to jest prezahtjevnih građana koji su "skloniji razmišljanju o tome da mogu proći lošije nego da poboljšaju svoju situaciju". Građanima čak nije do osvajanja vlasti kako bi je obnašali, nego je nastoje učiniti "dovoljno transparentnom da uspostave totalni nadzor". Na taj je način politika postala "nemoguće zanimanje". Rosanvallon zaključuje da se "moć političkoga da institucionalizira društveno potkopava". Ti se problemi ne mogu riješiti zazivanjem odlučnog djelovanja nekoga novog političkog vođe. Impotencija je, naime, sustavske prirode, a nije posljedica nedostatka političkog vodstva.

Ponešto, ipak, zbunjuje Rosanvallonova "nepolitička demokracija". Razloge za to treba tražiti u njegovu netipičnom shvaćanju politike. On nije posebno osjetljiv na pojmovno razlikovanje politika/političko, premda te pojmove razmjerno mnogo koristi. Politiku (političko?) definira kao "sveobuhvatno shvaćanje problema koji se odnose na organizaciju zajedničkog svijeta" (22). Ako ne postoji ta "naracija" – a Rosanvallon kaže da danas ona ne postoji – onda ne postoji ni politika. Današnje su demokracije stoga uglavnom nepolitičke, a jedina su donekle svjetla točka neke nevladine organizacije kojima "za razliku od tradicionalnih interesnih skupina, primarni interes nije obrana interesa njihova članstva" (65). Teorijski problem može biti to što on zapravo povjerava (novu) politiku razmjerno specijaliziranim drugama građana (nevladinim udrugama), koje povremeno provode demokratski nadzor i organiziraju otpor vladajućim političarima. Masovni pokreti ne pripadaju "civilnom sektoru", pa ih on smješta u rubriku "populistički izazovi" odnosno "kolektivni izbavitelji". Problem je to što su često upravo masovni pokreti potencijalni izvor (političkog) smisla, a to se ne može odbaciti u situaciji koju, prema Rosanvallonu, prije obilježava "odsutnost smisla nego volje" (307). Međutim, slijedom logike koju je odabrao, populizam smatra samo radikalizacijom triju oblika kontrademokracije: demokracije nadzora, negativne suverenosti i politike procesuiranja. Posljedica populizma može, dakle, biti samo jačanje "nepolitičkoga". Zaključimo, Rosanvallonu u politici (političkome?) nisu potrebni interesni savezi, ali ni masovni politički pokreti. Možda se ipak previše oslanja na civilne udruge, premda je rekao da "nitko ne može tvrditi da utjelovljuje volju naroda ili autoritativno govoriti u njegovo ime" (300).

Sve u svemu, Rosanvallonova *Kontrademokracija* izrazito je ambiciozna knjiga, budući da autor kaže da je "pokušao razviti novu teoriju demokracije" (316). Koliko je u tome uspio, rano je reći. Vodeći računa o turbulentnim političkim (i intelektualnim) vremenima, možda bi prevođenje ove knjige bilo donekle blagotvorno. Doduše, kod nas je malo tko čuo za Rosanvallona, ali možda nam u odluci pomogne činjenica da je riječ o uglednome i plodnom francuskom povjesničaru političkih ideja. Nije nevažno ni to što je o demokraciji u nas prevedena samo nekolicina naslova koji se teško mogu nositi s izazovima koje "aktualni trenutak" upućuje demokraciji. ■



Srećko Horvat, Igor Štiks

# Pravo na pobunu

Zoran Kurelić

Uvod u anatomiju građanskog otpora

Fraktura, Zagreb, 2010.



broj 3 - rujan 2010.

Srećko Horvat i Igor Štiks napisali su knjigu *Pravo na pobunu* kako bi pokazali da je studentska blokada fakulteta 2009. godine najvažniji događaj suvremene hrvatske političke povijesti. Kako bi to dokazali, autori blokadu smještaju u dva povezana konteksta: prvi je globalni, a drugi nacionalni. Na razini cijelog svijeta studentski se pokret suprotstavlja politici globalnog *laissez-fairea* i komercijalizaciji visokog obrazovanja kao posljedici nametanja tržišne logike svim sferama društva. Na nacionalnoj razini blokada je prikazana kao oblik građanske pobune i dovedena u izravnu vezu s protestima seljaka i Zagrepčana koji su akcijom *Pravo na grad* zaustavili privatizaciju javnog prostora. Iako autori na početku knjige ističu kako ona nije ni teorijska rasprava ni iscrpna anatomija studentskog protesta, sam je rad donekle i jedno i drugo. Na teorijskoj razini autori pokušavaju pokazati istrošenost liberalne demokracije i istaknuti kako je "neoliberalizam" problem koji povezuje borbu na globalnoj i lokalnoj razini. Tom su zadatku posvećena uvodna poglavlja knjige. Studentski protest nije analiziran na razini Hrvatske, nego se pozornost usredotočuje na plenum Filozofskog fakulteta. Veći dio knjige polemika je s kritičarima studenata Filozofskog fakulteta, koju Horvat i Štiks koriste kako bi objasnili politički potencijal studentske borbe. Time knjiga postaje svojevrsna revolucionarna publicistika s ograničenim teorijskim pretenzijama, koja ističe značenje plenuma kao oblika izravne demokracije.

Ni najpovršnijem čitatelju neće promaknuti da se riječ "neoliberalizam" pojavljuje na gotovo svakoj stranici. Za to postoje dva razloga: prvi je teorijski prikaz nužnosti izravne demokracije, a drugi razotkrivanje zajedničkog protivnika naoko nepovezanih skupina nezadovoljnih građana. Štiks i Horvat svoju priču počinju interpretacijom pada Berlinskog zida, pa kažu: "Uz dvadesetu obljetnicu pada Berlinskog zida, umjesto da se propita stvarna bilanca 'vrlog novog svijeta', većina se komentara na kraju pretvorila u novu apoteozu tobože neupitnog i nezaustavljivog neoliberalnog procesa. Premda je ideja da će neoliberalna demokracija donijeti 'raj na zemlji' naišla na niz kritika i empi-

rijskih opovrgnuća, ona se danas ponaša poput "živog mrtvaca": i dalje živi premda je na neki način već mrtva" (str. 18). Pobjeda takozvanog slobodnog svijeta nad komunističkim blokom za Štiksa i Horvata je pobjeda "neoliberalne paradigme" koja tvrdi da tržišna ekonomija u kombinaciji s predstavničkom demokracijom predstavlja najbolji poredak na planetu. "Neoliberalne" su i tranzicijske države poput Hrvatske, koja je nastala raspadom Jugoslavije. SFR Jugoslavija raspala se, prema njihovu mišljenju, i zbog toga što su je "neoliberalne financijske institucije", poput MMF-a, prisilile da provodi "neoliberalne reforme". "Neoliberalni" karakter današnje Hrvatske ogleda se, među ostalim, i u političkom pogodovanju privatnom kapitalu u slučaju Varšavske, kao i u provođenju "neoliberalnoga Bolonjskog procesa".

Nije teško uočiti kako riječ "neoliberalno" ima nekoliko, prilično različitih, značenja. "Neoliberalizam" znači liberalizam, kapitalizam, zapadni svijet, globalnu ekonomiju, alijansu politike i kapitala, tržište i sliku svijeta u kojemu su vlasničke slobode temeljne slobode. Takvo određenje pojma izgleda politički korisno, jer se može argumentirati da je proteste seljaka, studenata i građana u Varšavskoj pokrenuo zajednički fenomen protiv kojega bi se trebali zajednički boriti. Upravo to i tvrde Horvat i Štiks. Seljačke blokade prometnica, građanski neposluš u Varšavskoj i blokada Filozofskog fakulteta različite su manifestacije građanskog otpora hrvatskome "neoliberalnom Režimu". Pojam "Režim" autori pišu velikim slovom i pridaju mu veliko značenje. "Režim" je "oligarhijski konglomerat", a čine ga političke elite bez obzira na stranačke razlike, "Kapital", mediji, državni aparat, dijelovi civilnog društva i organizirani kriminal. Režim je, dakle, mnogo više od vlasti i države, a okuplja dobitnike "neoliberalne tranzicije". Velika većina građana tranzicijski su gubitnici čiji gubitnički status prikrivaju mediji, vjerske zajednice i obrazovne institucije. U tako shvaćenoj konstelaciji studentski pokret poprima prvorazredno političko značenje zato što, prema mišljenju autorâ, uspijeva poljuljati "ideološki konsenzus" koji opravdava neizdržive socijalne nepravde proizašle iz tranzicije.

Središnji je motiv cijele knjige pokušaj da se pokaže kako plenum predstavlja model izravne demokracije, koji ne služi kao tijelo za pregovore o ukidanju školarina, nego postaje svojevrstan slobodni teritorij u okvirima "neoliberalne države", koji, svjestan da je alternativni oblik političke organizacije, odbija komunicirati s okolinom prema pravilima okoline. Cilj blokade nije samo besplatno školstvo, nego uspostava plenuma kao izravne opozicije postojećim institucijama, "ne kao generalnog savjetodavnog okupljanja u kontekstu protesta i štrajka, već kao pobunjeničkog "zakonodavnog" tijela na zauzetom području" (str. 57). Studenti tako postaju iskra izravne demokracije koja većini građana u postsocijalističkoj Hrvatskoj pokazuje da su mogući otpor "Režimu" i konačna uspostava novog tipa poretka, kako ekonomskog tako i političkog.

Tako postavljen zahtjev za revolucionarnim "udarom odozdo" pretpostavlja da tranzicijski poredak nema smisla popravljati i od njega napraviti funkcionalnu liberalnu demokraciju. Kombinacija tržišne ekonomije i predstavničke demokracije ne može imati ljudsko lice.

Izjednačavanje liberalizma i neoliberalizma, na koje se odlučuju Horvat i Štiks, ima brojne teorijske i praktične nedostatke. Naime, ako su svi poreci koji imaju tržišnu ekonomiju i predstavničku demokraciju neoliberalni, onda ne postoji politički relevantna razlika između Danske i Hrvatske, Švedske i Sjedinjenih Američkih Država, Obame i Busha, starih laburista i novih laburista. Političke razlike u okvirima liberalnih demokracija, kao i razlike među tržišnim ekonomijama s predstavničkim sustavima vladavine, za autore su samo gradualne. Ta neosjetljivost na

razlike stvara probleme: teorijske, jer se gube značajne distinkcije, i praktične, jer se ne prepoznaju konkretni uzroci objektivnih problema.

Neoliberalizam je u pravom značenju grana liberalizma koja smatra da je temeljno ljudsko pravo pravo vlasništva te da tržište jamči najracionalniju raspodjelu resursa. U svojoj izvornoj varijanti (Mises), bio je kapitalistički odgovor na pojavu planske ekonomije, za vrijeme Hladnog rata postaje oružje za kritiku totalitarizma (Hayek), a u suvremenim liberalnim demokracijama služi kao ideološki temelj konzervativizma (Friedman i ostali). Neoliberalizam je kao argument za minimalnu vladu odigrao presudnu ulogu u kritici kejnzijanskog liberalizma i formiranju politike Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Isto tako, politike uspostave univerzalnoga slobodnog tržišta, za koje su se zauzimale brojne američke administracije, definicijski su neoliberalne. Bilo kako bilo, prvi i neposredni neprijatelj neoliberalizma u liberalnim demokracijama upravo je liberalizam shvaćen na američki način (a socijaldemokracija u europskome političkom vokabularu).

Poricanje razlike između neoliberalizma i liberalizma stvara probleme i u interpretaciji normativnog sadržaja zahtjeva studenata Zagrebačkog sveučilišta koji su, više-manje, potpuno preuzeli poziciju International Student Movementa (ISM), koju Štiks i Horvat naprosto ignoriraju. ISM jasno određuje za što se bori, a to je slobodno emancipirajuće obrazovanje koje je ljudsko pravo. Ciljevi su tog obrazovanja, ponajprije, kritička autonomija pojedinca, a potom obrazovanje kao javno dobro i akademska sloboda. Sve navedeno čini klasični arsenal američkoga liberalnog egalitarizma u posljednjih četrdesetak godina. Za obrazovanje oslobođeno plaćanja može se boriti i bez rušenja liberalne demokracije. Dio studenata u Europi i Americi bori se protiv neoliberalnih politika u okviru svojih pravnih poredaka i ne dovodi ih u pitanje. Isto vrijedi i za građanski neposluš *Prava na grad*. Protiv vlasti se može boriti, a da se poredak ne ruši. Neposluš krši zakon da bi osigurao zakonitost. I Hayek bi ih podržao.

Za razliku od brojnih autora koji su u propadanju države blagostanja vidjeli opasnost za samu predstavničku demokraciju, autori *Prava na pobunu*, spašavajući državu blagostanja od neoliberalizma, u pitanje dovode smisao svake države, a pogotovo liberalno-demokratske države. Neoliberali su za minimalnu državu, a Štiks i Horvat su na rubu toga da kažu da su protiv države same. Budući da nikad ne raspravljaju o normativnom sadržaju izravne demokratske akcije i da nikad ne diskutiraju o razlikama između anarhizma i komunizma, iz njihovih komentara nije moguće izvesti jasnu poziciju i stav prema državi i vlasništvu.

Zaključno treba istaknuti da koncepcija omniprezentnog "neoliberalizma", u kojoj je taj pojam izjednačen sa svime što ima bilo kakve veze s tržišnom ekonomijom, pokazuje eksplanatorni deficit već kod određenja problema koji bi studentima trebao biti najrazumljiviji – Bolonjskog procesa. Upravo je *sarkazam uma* da je Dragan Primorac, za čijeg je ministarskog mandata zakonski osigurano da diploma *baccalaureusa* ne jamči nikakvu pristojnu zapošljivost u struci, proglašen "neoliberalom" koji u skraćenom roku tjera studente na tržište rada. Bajati o implementaciji "neoliberalne" reforme visokog obrazovanja u zemlji u kojoj je Ustavni sud proglasio neustavnim odredbe zakona kojima se propisuje integracija sveučilišta naprosto je neozbiljno. Pretpostavke za bilo kakvu reformu pokopane su 2006. godine. Tužna je činjenica da je šira akademska zajednica u Hrvatskoj doznala da Praški Communiqué eksplicitno određuje da je visoko obrazovanje javno dobro tek kad su blokade

rekle da je "Bolonja" "neoliberalna komercijalizacija". Ako Bolonjskom procesu treba lijepiti političke etikete, onda je on najvjerojatnije socijaldemokratski manevar, što je očito i iz naglašavanja "socijalne dimenzije" koja se pojavljuje u Loevenu. Misteriozno je i isticanje pozitivnog primjera besplatnog obrazovanja u Danskoj, Švedskoj, Finskoj i Norveškoj, jer su sve te zemlje odreda liberalne demokracije.

"Neoliberalizam", kako ga određuju autori knjige, nije "plutajući označitelj", nego naprosto simplifikacija koja je teorijski pogrešna, a politički limitirana. Smisljeno djelovanje pretpostavlja distinkcije, koje su prepumpanim pojmom "neoliberalizma" zamagljene. Čitateljskoj publici koja je zainteresirana za pravedno financiranje visokog obrazovanja, precizan pojam neoliberalizma, kao i za teorijsku raspravu o pravu na pobunu koja bi uključivala razmatranja odnosa između plenuma i građanskog neposluha ili odnosa komunističke i anarhističke kritike tranzicijskih režima ovu se knjigu ne može preporučiti. Ako vas, pak, uzbuđuje ideja da bi se "kapilarno inficiranim" jedinstvom radikalnih studenata, seljaka i pokreta poput *Prava na grad* mogla stvoriti masa plenuma dovoljno velika da zauvijek eliminira tranzicijsku demokraciju u Hrvatskoj i tako da svoj obol slanju liberalne demokracije na smetlište povijesti, Horvat i Štiks napisali su knjigu za vas.

■

# POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE

Poštovani,

Pred Vama je novi broj stručnog politološkog časopisa *Političke analize*. To je tromjesečnik za analizu hrvatske i međunarodne politike, koji izlazi četiri puta godišnje – u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu svake godine.

Na taj smo se korak odlučili zbog nedostatka mjerodavne, stručne analize političkih institucija, procesa i sadržaja u Hrvatskoj, u našem regionalnom okruženju i u svijetu uopće. Znanstvena analiza politike rezervirana je za specijalizirane znanstvene časopise, knjige i druge publikacije, a medijski pristup politici odveć je površan, selektivan i nerijetko pristran, te ne zadovoljava potrebe za informiranošću zahtjevnije i zainteresiranije publike.

Budući da politiku shvaćamo kao racionalan proces odlučivanja i rješavanja zajedničkih problema, kvalitetna analiza relevantnih društvenih i političkih procesa i pojava jest preduvjet oblikovanja dobrih javnih politika i snaženja demokratskih institucija. Objavljenim prilogima nastojimo pridonijeti takvom shvaćanju i takvoj praksi demokratske politike.

Pozivamo Vas da se pretplatite na časopis.

Za sve dodatne informacije pošaljite upit na: [politicke.analize@fpzg.hr](mailto:politicke.analize@fpzg.hr)

S poštovanjem,

Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić, urednici

## PRETPLATNI LISTIĆ

Cijena pojedinačnog broja: 40,00 kn

Godišnja pretplata za pravne osobe 200,00 kn, za pojedince 150,00 kn,  
za pravne osobe u inozemstvu 400 kn, za pojedince u inozemstvu 300 kn.

Žiro račun: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, Zagreb,  
2360000-1101217644 (za Političke analize)

### Godišnja pretplata na *Političke analize*

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika: \_\_\_\_\_

Ime i prezime (za pravne subjekte ime  
i prezime odgovorne osobe): \_\_\_\_\_

Ulica i broj: \_\_\_\_\_

Poštanski broj i mjesto: \_\_\_\_\_

Broj telefona / telefaksa: \_\_\_\_\_

OIB: \_\_\_\_\_

E-pošta: \_\_\_\_\_

Broj pretplata: \_\_\_\_\_

Potpis (i pečat za pravne subjekte): \_\_\_\_\_

Mjesto i datum: \_\_\_\_\_

Po primitku pretplatnog listića dostavit ćemo predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati konačni račun.

# POLITIČKE analize

UDK: 32 (05)

ISSN: 1847-4977

EAN: 9771847497001

Godište I, broj 3, rujan 2010.

## Izdavač

Fakultet političkih znanosti  
Centar za cjeloživotno obrazovanje  
Lepušićeva 6  
10 000 Zagreb  
<http://www.fakultet.fpzg.hr>  
[politicke.analize@fpzg.hr](mailto:politicke.analize@fpzg.hr)

## Za izdavača

Vlatko Cvrtila

## Glavni urednici

Ivan Grdešić  
Mirjana Kasapović

## Izvršni urednici

Vedrana Baričević  
Krešimir Petković

## Tehnički urednik

Hrvoje Stančić

## Dizajn časopisa

Vesna Ibršimović

## Tisak

Zrinski, Čakovec

Izlazi četiri puta godišnje:  
u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu

## Narudžbe i pretplata

Cijena broja: 40,00 kn

### Godišnja pretplata

- za pravne osobe 200,00 kn
- za pojedince 150,00 kn
- za pravne osobe u inozemstvu 400 kn
- za pojedince u inozemstvu 300 kn

Žiro račun: 2360000-1101217644 (za *Političke analize*)

Naklada: 1.000 primjeraka