



Političke
PERSPEKTIVE
Vol. 14, No. 1
(2024)



POLITIČKE PERSPEKTIVE / POLITICAL PERSPECTIVES

Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi dva puta godišnje

~

MEĐUNARODNI SAV(J)ET / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

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

REGIONALNI SAV(J)ET / REGIONAL ADVISORY BOARD

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

REDAKCIJA / EDITORIAL BOARD

Dušan Spasojević (glavni urednik), Ana Petek (zamjenica urednika), Đana Luša, Dušan Vučičević, Marjeta Šinko, Nikola Beljinac

IZDAVAČI / PUBLISHERS

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

ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVES

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

ADRESE / CONTACTS

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

~

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

Tiraž: 50

~

© Sva prava zadržana.

ISSN 2217-561X

DOI: 10.20901/pp

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

303.1

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

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

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

ISSN 2217-561X = Političke perspektive

COBISS.SR-ID 183446540

SADRŽAJ

[ČLANCI I STUDIJE]

Marko Konjović, Bojana Radovanović, Aleksandra Bulatović

Šta možemo da radimo i kakve živote možemo da vodimo?:

Blagostanje, razvoj i pravda

7

Ivana Radić Milosavljević, Miloš Petrović

EU Enlargement Policy between the Chronological Precedence
of the Western Balkans and the Geopolitical Urgency
in the Eastern Neighborhood: a Realist Perspective

33

Janja Simentić Popović, Goran Sandić

Temporary protection of persons displaced from Ukraine:
between international protection and
migration management in the EU

65

Ivan Miković, Anka Kekez

Održivo upravljanje otpadom u teoriji i praksi: *zero waste* model u
hrvatskom Donjem Međimurju

85

Tena Vranek, Krešimir Petković

Ravnopravnost spolova u kaznenoj politici prema nametljivom
ponašanju u Hrvatskoj

113

Jakub Stepaniuk

Dimensions of Europeanisation: impact of Serbo-Russian relations
on the course of the EU integration of Serbia

143

[PRIKAZI]

Aleksandra Krstić

Jelena Lončar, *Performans političkog predstavljanja:
čemu služe govori predstavnika?*, Beograd: Univerzitet u Beogradu,
Fakultet političkih nauka, 2023.

171

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

177

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

179



ČLANCI I STUDIJE





Podnet: 28.11.2023.
Revidiran: 29.1.2024.
Prihvaćen: 25.4.2024.

ŠTA MOŽEMO DA RADIMO I KAKVE ŽIVOTE MOŽEMO DA VODIMO?: BLAGOSTANJE, RAZVOJ I PRAVDA¹

Marko Konjović

Univerzitet u Beogradu – Institut za filozofiju i društvenu teoriju

Bojana Radovanović

Univerzitet u Beogradu – Institut za filozofiju i društvenu teoriju

Aleksandra Bulatović

Univerzitet u Beogradu – Institut za filozofiju i društvenu teoriju

APSTRAKT

U ovom radu razmatra se pristup zasnovan na sposobnostima kao pojmovni okvir za procenjivanje ljudskog blagostanja, te kao normativna paradigma za procenjivanje društvenog razvoja i društvene pravde. Pristup zasnovan na sposobnostima predstavlja alternativno i bogatije viđenje društvenog razvoja, odnosno viđenje koje podrazumeva da ljudi imaju slobodu da ostvare svoje potencijale i da vode živote koje imaju razloga da vrednuju. Pored toga, pristup zasnovan na sposobnostima brani ideju da društvena pravda zahteva obezbeđivanje određenih vrednih sposobnosti svim građanima i građankama barem

Kontakt autora:

Marko Konjović je istraživač saradnik na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu.

E-mail: marko.konjovic@ifdt.bg.ac.rs; ORCID 0000-0003-0206-5943

Bojana Radovanović je naučna saradnica na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu.

E-mail: bojana.radovanovic@ifdt.bg.ac.rs; ORCID 0000-0002-9186-0326

Aleksandra Bulatović je viša naučna saradnica na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu.

E-mail: aleksandra.bulatovic@ifdt.bg.ac.rs; ORCID 0000-0003-4273-8583

¹ Ovaj članak je realizovan uz podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada broj 451-03-66/2024-03/ 200025.

do nivoa koji je potreban za minimalno dostojanstven život. Poseban akcenat ovog rada stavljen je na jedan ključan problem koji opsega pristup zasnovan na sposobnostima. Naime, koje su sposobnosti vredne? Kako ih treba odrediti? Analizirajući „teorijsko-refleksivni pristup” i „deliberativno-demokratski pristup”, kao međusobno suprotstavljene pristupe projektu određenja vrednih ljudskih sposobnosti za normativne svrhe, nastojimo da pokažemo da je moguće kombinovati ova dva pristupa na plodonosan način.

KLJUČNE REČI: ljudske sposobnosti, funkcionisanja, pristup zasnovan na sposobnostima, blagostanje, razvoj, pravda

1. UVOD²

Mnogi ljudi širom sveta, čini se, teže da žive dobar život, kao i da žive u razvijenom i pravednom društvu. Ljudsko blagostanje, zaista, igra značajnu ulogu u našem individualnom, društvenom i političkom promišljanju; pored toga što nam je lično važno da živimo dobar život, ideja ljudskog blagostanja je i od ključne važnosti kako za ekonomsku politiku tako i za društvenu pravdu. Međutim, šta je dobar ljudski život ili ljudsko blagostanje? Šta znači da je jedno društvo razvijeno? Šta čini jedno društvo pravednim?

Nezadovoljni postojećim shvatanjima ljudskog blagostanja, društvenog razvoja i društvene pravde, ekonomista Amartija Sen (Amartya Sen) i filozofkinja Marta Nusbaum (Martha Nussbaum) su tokom prethodnih decenija razvili novu pojamovnu i normativnu paradigmu za razmišljanje o ovim pitanjima: pristup zasnovan na sposobnostima (*the capability/capabilities approach*) (Robeyns 2005; Radovanović, Konjović 2020). Prema njihovom mišljenju, kako i sam naziv pristupa otkriva, ljudsko blagostanje, društveni razvoj i društvenu pravdu treba da razumemo oslanjajući se na ideju *ljudskih sposobnosti*. Drugim rečima, kako Nusbaum piše, na ova pitanja treba da odgovorimo tako što ćemo razmotriti „šta osobe (i svaka pojedinačna osoba) zapravo mogu da rade i da budu?” (2011, 14).³

Koje su prednosti, međutim, pristupa zasnovanog na sposobnostima u nastojanju da odredimo šta su blagostanje, razvoj i pravdu u odnosu na već postojeća razumevanja? Ako blagostanje, razvoj i pravda treba da razumemo kroz ideju ljudskih sposobnosti, koje su sposobnosti normativno važne i kako možemo i treba da ih odredimo? Glavni cilj ovog rada

2 Želimo da se zahvalimo kolegama i koleginicama iz Laboratorije za studije filantropije, solidarnosti i brige (SolidCare Lab) Instituta za filozofiju i društvenu teoriju, kojima smo prvobitno predstavili ranu ideju i verziju ovog rada, na njihovim komentarima i ohrabrenju. Posebnu zahvalnost dugujemo anonimnim recenzentima na njihovim iscrpnim i konstruktivnim komentarima koji su značajno doprineli da se ovaj rad poboljša.

3 Svi prevodi sa engleskog jezika su prevodi autorki i autora ovog teksta.

jeste upravo da ponudimo odgovore na ova pitanja. Naša diskusija odvijae se na sledeći naćin. U drugom odeljku, najpre, objasnićemo zašto pristup zasnovan na sposobnostima predstavlja bolji okvir za shvatanje ljudskog blagostanja u poređenju sa hedonizmom, s jedne strane, i zadovoljenjem preferencija, s druge. U trećem odeljku, drugo, nastojaćemo da pokažemo da pristup zasnovan na sposobnostima predstavlja adekvatniji naćin za poimanje kako društvenog razvoja tako i pravednog društva u odnosu na dominantne teorije. Najzad, u četvrtom odeljku ćemo se osvrnuti na pitanje koje ljudske sposobnosti su vredne za normativne svrhe, te kako vredne ljudske sposobnosti mogu i treba da se odrede. U ovom delu rada, nakon razmatranja odgovora na ova pitanja koja nude zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima, ponudićemo rešenje kojim bi se pomirili njihovi naizgled suprotstavljeni naćini određivanja vrednih ljudskih sposobnosti.

2. ŠTA JE LJUDSKO BLAGOSTANJE?

Uopšteno govoreći, kako Derek Parfit (Derek Parfit) piše, teorije ljudskog blagostanja nastoje da odgovore na sledeće pitanje:

Šta bi bilo najbolje za nekoga, ili šta bi bilo najviše u interesu neke osobe, ili šta bi učinilo da život te osobe teće što je moguće bolje za nju? (1984, 493)

Kada se pitamo šta je ljudsko blagostanje, drugim rećima, pitamo se sledeće: šta ćini život jedne osobe dobrim ili lošim za *osobu* ćiji je život u pitanju (bilo tokom celog života ili tokom jednog dela života)? Odnosno, kada razmišljamo o ljudskom blagostanju, zanima nas šta je neinstrumenatno dobro za ljudski život. Odgovori na ovo pitanje, prema Parfitovoj uticajnoj tipologiji, mogu biti: (i) zadovoljstvo (ili, alternativno, sreća), (ii) zadovoljenje preferencija ili (iii) objektivna dobra (1984, 493). Međutim, koje shvatanje ljudskog blagostanja je najuverljivije? U ovom delu rada, najpre, izložićemo shvatanje blagostanja kao zadovoljstva i shvatanje blagostanja kao zadovoljenja preferencija u njihovim standardnim formulacijama, te istaći ključne probleme sa ovakvim subjektivistićkim poimanjima dobrog ljudskog života. Oslanjajući se na pristup zasnovan na sposobnostima, nakon toga, predstavićemo shvatanje ljudskog blagostanja kao sposobnosti da ostvarimo vredna funkcionisanja, te pokazati koje su prednosti ovakvog objektivistićkog razumevanja dobrog ljudskog života u odnosu na subjektivistićka.⁴ S obzirom na to da postoji izuzetno bogata

4 Valjalo bi naglasiti da neki autori smatraju da pristup zasnovan na sposobnostima nije, strogo govoreći, *teorija* ljudskog blagostanja (Bradford 2016), te da ne može da *objasni* ljudsko blagostanje, već da *pruža alat i okvir za konceptualizaciju i evaluaciju ovog fenomena* (Robeyns 2005), dok drugi smatraju da on upravo nastoji da *razume* ljudsko blago-

literaturu o ovim različitim teorijama o ljudskom blagostanju, naša diskusija je nužno ograničena okvirima jednog naučnog članka.

2.1. LJUDSKO BLAGOSTANJE KAO ZADOVOLJSTVO

Kako Džeremi Bentam (Jeremy Bentham) piše na samom početku svoje knjige *Uvod u principe morala i zakonodavstva* (*An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*), „priroda je stavila čovečanstvo pod upravu dva suverena gospodara: *boli* i *zadovoljstva*” ([1780] 2007, 1). Oslanjajući se na ovu ideju, uopšteno govoreći, zastupnici hedonističke teorije blagostanja tvrde da su *osećaji* zadovoljstva i nezadovoljstva dobri i loši po sebi. Prema hedonističkom shvatanju ljudskog blagostanja, shodno tome, dobar ljudski život sastoji se od toga da osoba ima više doživljaja osećaja zadovoljstva nego osećaja nezadovoljstva u proseku (Crisp 2006, 622).

Kao teorija ljudskog blagostanja, hedonizam se može formulisati na dva različita načina. S jedne strane, sledeći Bentama ([1780] 2007), hedonizam može da se shvati tako da podjednako vrednuje svaki osećaj zadovoljstva, te da je za dobar život važan samo kvantitet osećaja zadovoljstva koji doživljavamo, a koji čine, na primer, intenzitet, trajanje i verovatnoća da će se osećaj zadovoljstva doživeti. Sledeći Džona Stjuarta Mila (John Stuart Mill) ([1863] 1998), s druge strane, hedonizam može da se razume tako da uzima u obzir ne samo kvantitet osećaja zadovoljstva, već i njegov kvalitet; Mil, ipak, pravi razliku između „viših” i „nižih” zadovoljstava, pri čemu su viša zadovoljstva, poput intelektualnih, moralnih i estetskih zadovoljstava, bolja za nas od nižih zadovoljstava, poput telesnih zadovoljstava, čak i ako su ona istog intenziteta i trajanja kao niža zadovoljstva ([1863] 1998: poglavlje 2). Ovako shvaćen, hedonizam podrazumeva da osećaji zadovoljstva mogu biti različiti po sebi, odnosno da različita iskustva proizvode različite osećaje zadovoljstva. Bez obzira na ove dve moguće interpretacije, hedonizam razume ljudsko blagostanje isključivo kao mentalna stanja koja osoba doživljava (Gregory 2016).

Hedonizam, dakle, ljudsko blagostanje razume oslanjajući se na subjektivnu perspektivu pojedinca. Ako želimo da znamo koji nivo blagostanja neka osoba ostvaruje onda to možemo da saznamo tako što ćemo pitati osobe kako se osećaju. U poslednjih nekoliko decenija razvijeni su brojni instrumenti za merenje nivoa subjektivnog blagostanja. U procenjivanju nivoa blagostanja, naime, najčešće se koriste ankete koje sadrže pitanja kao što su „koliko ste zadovoljni svojim životom?” i njegovim različitim aspektima (OECD 2013, 139–178; Nima et al. 2020). Iako važna informacija, osećaji zadovoljstva ili nezadovoljstva nisu sasvim pouzdani. Shva-

stanje (Wolff & Reeve 2016). U ovom radu, pristup zasnovan na sposobnostima razumećemo kao okvir za konceptualizaciju i procenu ljudskog blagostanja.

tanje ljudskog blagostanja kao osećaja zadovoljstva, povrh toga, nije bez svojih značajnih teorijskih problema. Hedonizam je, naime, podložan je kritici koju ćemo nazvati *prigovor zablude*. Šta je ovaj prigovor hedonizmu?

Razmotrimo modifikovan primer Šelija Kejgana (Shelly Kagan) (1994, 311) o životu osobe koju ćemo nazvati Adam. Adam je, naime, veoma zadovoljan svojim životom: on je uspešan poslovan čovek koji uživa u svom radu koji svoje slobodno vreme provodi uživajući sa svojom suprugom i decom. Iako je njegov život ispunjen osećajem zadovoljstva, stvari nisu baš takve kakvim se njemu čine. Adamov posao je dosadan, njegovi saradnici veruju da je nesposoban, te ga supruga i deca zapravo ne vole. Ukoliko prihvatimo hedonizam kao teoriju ljudskog blagostanja, onda bismo morali reći da ova osoba živi dobar život. Međutim, ovaj zaključak je teško prihvatljiv. Kako nam ovaj primer ilustruje, ipak, činjenica da neka osoba ima osećaj zadovoljstva je kompatibilna sa tim da je ta osoba u zabludi o skoro svemu što joj pričinjava osećaj zadovoljstva.

Prima facie, stoga, hedonizam se ne čini kao uverljiva teorija ljudskog blagostanja.⁵

2.2. LJUDSKO BLAGOSTANJE KAO ZADOVOLJENJE PREFERENCIJA

S obzirom na intuiciju da dobar ljudski život čini ne samo puki osećaj zadovoljstva, već i da naš osećaj zadovoljstva treba da bude u skladu sa stvarnim stanjem stvari, kako Džon Haršanji (John Harsanyi), na primer, piše:

... [U] odlučivanju šta je dobro, a šta loše za datog pojedinca, krajnji kriterijum mogu biti samo njegove sopstvene želje i sopstvene preferencije (1977, 645).

Prema teoriji zadovoljenja preferencija, kako nam ovaj pasus otkriva, dobar ljudski život sastoji se od stepena ispunjenja ili neispunjenja naših postojećih preferencija ili želja. Poput hedonizma, ovo viđenje ljudskog blagostanja je subjektivističko utoliko što se takođe oslanja na mentalna stanja osobe. Međutim, postoji važna razlika između hedonizma i zadovoljenja preferencija: dok su za hedonizam važni naši osećaji, za zadovoljenje preferencija su važni naši *stavovi* prema objektu želje (Heathwood 2016, 135). Prema teoriji zadovoljenja preferencija, drugim rečima, dobar ljudski život ne mora nužno da podrazumeva i da osoba čije su preferencije zadovoljene doživljava i pozitivan osećaj poput zadovoljstva. (Stoga, teorija zadovoljenja preferencija ne predstavlja verziju hedonizma, već je alternativa hedonizmu.)

5 Za verziju hedonizma koja nastoji da odgovori na ovakvu vrstu prigovora, videti, na primer: Feldman (2004). Upitno je, međutim, da li adekvatno modifikovana verzija hedonizma i dalje predstavlja hedonističku teoriju blagostanja.

Uprkos tome što je uverljivija od hedonističke teorije, teorija zadovoljenja preferencija nije bez svojih značajnih nedostataka. Između ostalih, naime, shvatanje ljudskog blagostanja kao zadovoljenja preferencija podložno je *prigovoru adaptacije preferencija* (Sen 1999; Nussbaum 2000).⁶

Kako bismo razumeli ovu vrstu kritike, razmotrimo životne priče Džamajame i Vasanti koji nam Nussbaum predočava. Udata kao mlada devojka bez formalnog obrazovanja za kockara i alkoholičara, naime, Vasanti je pretrpela fizičko nasilje i zlostavljanje od strane svog supruga. Iako je smatrala da su nasilje i zlostavljanje loši, Vasanti je provela nekoliko godina sa svojim suprugom. Zašto? Ukoliko želi da ima dom i osnovne potrepštine, pošto nije imala plaćeni posao, njeno razmišljanje je teklo, utoliko mora biti spremna da prihvati takav tretman (Nussbaum 2000, 16–17; 112–113); „... to je deo sudbine žene, nešto što žene treba da istrpe budući da zavise od muškarca...” (Nussbaum 2000, 112). Za razliku od Vasanti, Džamajama je bila zaposlena kao slaboplaćena fizička radnica u ciglani bez mogućnosti da napreduje u poslu budući da ženama, pogotovo onima iz nižih kasti, nije dozvoljeno da se dodatno obrazuju kako bi mogle da dobiju boljeplaćene poslove (Nussbaum 2000, 17–19). Ipak, Džamajama se nije bunila: „... to joj se nije činilo kao pogrešno ili loše”, Nussbaum piše, „stvari su jednostavno takve i ona nije trošila vreme težeći za nečim drugačijim” (2000, 113).

Prilagođavanje naših preferencija okolnostima u kojima se nalazimo, jasno je, nije samo po sebi problematično; nema ničeg problematičnog, kako Nussbaum piše na primer, „... ako smo, kao deca, želeli da letimo poput ptica” (2000, 137), a da smo kao odrasli jednostavno odustali od te želje. Svrha priča o Vasanti i Džamajami, nasuprot ovome, jeste da ukaže da su preferencije koje su formirane u okolnostima siromaštva i represivnih društveno-političkih okolnosti moralno sumnjive. Takve društveno-političke i ekonomske okolnosti, kao i dugoročan život u takvim okolnostima, drugim rečima, mogu navesti ljude da formiraju preferencije za stvarima koje su loše za njih po sebi, a da pritom razviju pozitivan stav prema tim stvarima. Međutim, zadovoljenje takvih adaptivnih, ili „deformisanih”, preferencija teško bismo rekli da doprinosi ljudskom blagostanju; intuicija za ovakav sud, verujemo, jeste da ljudsko blagostanje treba da sadrži i ono što je objektivno dobro za nas.⁷ U narednom odeljku, stoga,

6 Za detaljnu i kritičku analizu fenomena adaptivnih preferencija, videti, na primer: Khader (2011).

7 Kako bi izbegli ovakvu vrstu problema, neki zagovaraju verziju teorije zadovoljenja preferencija koja ne uzima u obzir stvarne preferencije, već racionalne, informisane ili na neki drugi način idealizovane preferencije (Harsanyi 1977; Brandt 1979; Griffin 1986; Soble 1994). Ovim se, međutim, teorija zadovoljenja preferencija približava teoriji objektivno dobrog.

posvetićemo se upravo ovoj teoriji ljudskog blagostanja u jednom njenom mogućem obliku.

2.3. LJUDSKO BLAGOSTANJE KAO SPOSOBNOSTI

Uviđajući probleme sa shvatanjima ljudskog blagostanja kao zadovoljstva i kao zadovoljenja preferencija, te oslanjajući se na aristotelijanско-marksovsku ideju da ljudska bića imaju potrebu za „brojnim životnim aktivnostima” (Nussbaum 2006, 74), zagovornici pristupa zasnovanog na sposobnostima smatraju da se ljudsko blagostanje sastoji od sposobnosti (*capabilities*) da se ostvare određena funkcionisanja (*functionings*).⁸ Šta su, međutim, „sposobnosti” i „funkcionisanja”? Sposobnosti, kako Sen piše, predstavljaju „supstantivnu slobodu da postignemo različite kombinacije funkcionisanja” (1999, 75), pri čemu funkcionisanja „odražavaju različite stvari koje osoba može ... da radi i da bude” (ibid.). Drugim rečima, sposobnosti predstavljaju aktivnosti i stanja koja osoba može da ostvari, dok su funkcionisanja aktivnosti ili stanja koja osoba zaista ostvaruje.⁹

Kako bismo dodatno pojasnili razliku između sposobnosti i funkcionisanja, razmotrimo sledeći primer. Zamislimo, Sen (1999, 75) i Nussbaum (2000, 87; 2011, 25) nas pozivaju da zamislimo dve neuhranjene osob, pri čemu je jedna neuhranjena jer je siromašna, a druga jer je na religijskom postu. Prema pristupu zasnovanom na sposobnostima, osoba koja gladuje i osoba koja je na religijskom postu imaju isti nivo funkcionisanja; ipak, postoji moralno važna razlika između njih. Naime, dok osoba koja je na religijskom postu ima sposobnosti da bude uhranjena tako što će prekinuti svoj post, osoba koja gladuje nema sposobnost da bude uhranjena.

Ovako definisane, međutim, sposobnosti mogu biti pozitivne, negativne ili trivijalne. Stoga, zagovornici pristupa zasnovanog na sposobnostima tvrde da se ljudsko blagostanje sastoji od onih sposobnosti koje „imamo razloga da vrednujemo” (Sen 1999, 56), čak i ako određene osobe neće pretvoriti neku sposobnost u funkcionisanje. Kako da razumemo ovu kvalifikaciju? S obzirom na njihovu kritiku hedonizma i zadovoljenja preferencija kao teorija ljudskog blagostanja, zastupnike pristupa zasnovanog na sposobnostima možemo protumačiti na sledeći način: naime,

8 Za diskusiju o istorijsko-filozofskim korenima pristupa zasnovanog na sposobnostima, videti, na primer: Nussbaum (2011).

9 U ovom delu, sledimo Sena i Nussbaum koji ljudsko blagostanje karakterišu kroz „lične sposobnosti”. Solava Ibrahim (2006, 2020), međutim, ističe da nisu samo individualne sposobnosti važne po sebi za ljudsko blagostanje; prema njegovom shvatanju, takozvane „kolektivne sposobnosti” su takođe važne po sebi za dobar ljudski život. S obzirom na ograničen cilj ovog rada, međutim, analizu „kolektivnih sposobnosti” ćemo ostaviti po strani.

ono šta imamo razloga da vrednujemo nije nužno ono što zaista vrednujemo, već ono što bismo vrednovali nakon odgovarajućeg procesa refleksije. Time bi sposobnosti da ostvarimo funkcionisanja za koja imamo razloge da vrednujemo predstavljale objektivna dobra bez obzira na to da li osobe osećaju zadovoljstvo prilikom ostvarenja određenih funkcionisanja i bez obzira na njihov stav prema određenim funkcionisanjima.¹⁰

Iako pristup zasnovan na sposobnostima možemo razumeti kao teoriju ljudskog blagostanja kao objektivno dobrog, neophodno je istaći, to ne znači nužno da je ovakvo shvatanje dobrog života i paternalističko. Shvatanjem ljudskog blagostanja kao sposobnosti nasuprot funkcionisanjima, zaista, utemeljivači pristupa zasnovanog na sposobnostima pridaju veliki značaj *moći delanja*, odnosno moći da pojedinačne osobe formiraju i slede sopstvenu specifičnu koncepciju dobrog života (Sen 1993; Nussbaum 2000, 2006, 2011; Robeyns, 2005; Radovanović, Konjović 2020). Shodno tome, tvrdnja da su neke sposobnosti da ostvarimo određena funkcionisanja objektivno dobre za ljudsko blagostanje ne povlači nužno, barem u slučaju odraslih osoba, ideju da je moralno prihvatljivo primoravati osobe da ta funkcionisanja zaista i ostvare.¹¹

Ako prihvatimo da se dobar ljudski život sastoji od sposobnosti da ostvarimo funkcionisanja koja imamo razloga da vrednujemo, onda se postavljaju sledeća dva međusobno povezana pitanja: naime, koje su ljudske sposobnosti vredne, te na koji način vredne ljudske sposobnosti mogu i treba da se odrede? Ovaj problem, koji je naizgled podelilo zastupnike pristupa zasnovanog na sposobnostima, zasad ćemo ostaviti otvorenim. Pre nego što mu se vratimo u četvrtom i poslednjem delu rada, u narednom odeljku ćemo se osvrnuti na primene pristupa zasnovanog na sposobnostima za društveno-političke svrhe.

3. LJUDSKE SPOSOBNOSTI, DRUŠTVENI RAZVOJ I DRUŠTVENA PRAVDA

Pored toga što pruža pojmovni okvir za razumevanje ljudskog blagostanja, pristup zasnovan na sposobnostima ujedno predstavlja i normativni okvir za najmanje dve društveno-političke svrhe. Ideja ljudskih sposobnosti, naime, koristi se (i) kao merilo razvoja jednog društva i (ii) kao teorija društvene pravde (Nussbaum 2011, 18). Shodno tome, u ovom delu rada ukratko ćemo izložiti ove dve upotrebe pristupa zasnovanog na sposobnostima.

¹⁰ Za uopšteno obrazloženje teorije ljudskog blagostanja kao objektivno dobrog, videti, na primer: Arneson (1999), Flecher (2013) i Rice (2013).

¹¹ Za kritiku tvrdnje da pristup zasnovan na sposobnostima nije nužno paternalistički, međutim, videti, na primer: Claassen (2014).

Pre nego što izložimo ove dve česte primene ideje ljudskih sposobnosti za društveno-političke svrhe, međutim, važno je istaći da zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima prihvataju pretpostavku o moralnoj jednakosti ljudi, odnosno moralni individualizam. Prema ovoj gotovo aksiomatskoj ideji liberalno-egalitarne filozofske tradicije, naime, život svake pojedinačne osobe je podjednako moralno važan (Nussbaum 1997: 4); u normativnim razmatranjima, shodno tome, zagovornici pristupa zasnovanog na sposobnostima veruju da pojedinačne osobe predstavljaju osnovnu moralnu jedinicu za procenjivanje društveno-političke organizacije.¹² Pored toga, utemeljivači pristupa zasnovanog na sposobnostima ozbiljno uzimaju u obzir činjenicu o ljudskoj raznovrsnosti. „Šta ljudi mogu da rade i da budu”, odnosno ideja ljudskih sposobnosti, zaista, uključuje i činjenicu da postoje bitne razlike između života osoba na osnovu preplitanja, između ostalog, (i) ličnih karakteristika, (ii) društvenih okolnosti i (iii) prirodnog okruženja (Sen 1992, 1999; Robeyns 2005; Radovanović, Konjović 2020). Drugim rečima, rodonačelnici pristupa zasnovanog na sposobnostima se zalažu za „informativni pluralizam” (Sen 1999) prilikom konstruisanja teorije društvenog razvoja, kao i teorije društvene pravde.

S ovim napomenama u vidu, možemo se okrenuti razmatranju pitanja kako pristup zasnovan na sposobnostima karakteriše društveni razvoj, kao i šta čini jedno društvo pravednim.

3.1. LJUDSKE SPOSOBNOSTI KAO MERILO DRUŠTVENOG RAZVOJA

Društveni razvoj je normativni koncept. To znači, ili treba da znači, da životne okolnosti članova i članica jednog društva idu nabolje. Međutim, kako može i treba da se razume i procenjuje stepen razvoja jednog društva? Ovo pitanje jedno je od ključnih pitanja kako među razvojnim ekonomistima tako i među tvorcima javnih politika.

Decenijama se razvoj jednog društva se prevashodno posmatrao kroz ekonomski rast (Sen 1999).¹³ Nesumnjivo je da je ekonomski rast podigao

12 Prihvatanje ideje o moralnom individualizmu, važno je napomenuti, ne implicira i prihvatanje ideje o metodološkom individualizmu, odnosno ideje da se društveno-politički fenomeni mogu objasniti samo kroz delanja pojedinaca (Robeyns 2005).

13 Neophodno je razlikovati ekonomski rast i ekonomski razvoj. Ekonomski rast, s jedne strane, predstavlja povećanje bruto domaćeg proizvoda, odnosno vrednosti svih proizvoda i usluga koje jedna privreda proizvede u određenom vremenskom periodu (tipično, u toku jedne godine). Za ekonomski rast, međutim, nije važno da li je privreda zasnovana na eksploataciji retkih resursa, radno-intenzivnoj proizvodnji ili prerađivačkoj industriji visokih tehnologija sve dok se iz godine u godinu povećava obim usluga i proizvoda. Ekonomski razvoj, s druge strane, nije bilo kakvo povećanje bruto domaćeg proizvoda, već ono koje ima u osnovi kvalitativne promene: ekonomski razvoj, tačnije, podrazumeva strukturalne transforma-

životni standard širom sveta. Međutim, kako tvorci javnih politika tako i ekonomisti često gube iz vida činjenicu da standardni pokazatelj ekonomskog rasta – bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika – koji meri veličinu jedne privrede, ne odražava nužno razvijenost društva, niti blagostanje pojedinačnih osoba. Ovaj pokazatelj, drugim rečima, „ne uspeva da obuhvati kulturne, društvene, političke i mnoge druge izbore sa kojima se ljudi suočavaju” (Ul Hak 1995, 127). Po definiciji, BDP je agregatna mera koja uključuje vrednost dobara i usluga proizvedenih u privredi tokom određenog vremenskog perioda. On, dakle, ne izražava i sve pozitivne ili negativne efekte koji nastaju u procesu proizvodnje. Uništavanje životne sredine je značajan eksterni efekat koji BDP, na primer, ne može da prepozna. Pored toga, jedna zemlja može beležiti visoke nivoe bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika, a da je pritom nivo nepismenosti visok, životni vek kratak, kao i da je stepen smrtnosti novorođenčadi visok (Sen 1999). Slično tome, BDP po glavi stanovnika može biti visok iako su određene grupe ljudi, poput žena, LGBTQ osoba ili osoba sa invaliditetom, diskriminisanе u društvu (Nussbaum 2011). Visok nivo BDP-a po glavi stanovnika, takođe, mogu da prate nejednakosti u dohotku i bogatstvu (Nussbaum 2011; Piketty 2022).

Najzad, BDP po glavi stanovnika ne uzima u obzir raznolikost ljudskih bića koja imaju veoma različite potrebe (Sen 1979). Pitanje koje se nameće je: Da li dve osobe ostvaruju jednak nivo blagostanja ukoliko raspolažu istom količinom materijalnih dobara? Bolesnoj i zdravoj osobi treba različit nivo resursa da bi vodile život istog kvaliteta (Sen 1999). Pored toga, kao što je već napomenuto, širi društveni kontekst, a ne samo količina dobara kojim osoba raspolaže, uslovljava nivo blagostanja pojedinca. Ljudi kojima su potrebna invalidska kolica da bi se kretali, na primer, mogu da žive u mestu u kojem ne postoji odgovarajuća infrastruktura koja bi im omogućila nesmetano kretanje. Bez obzira na količinu materijalnih resursa kojima raspolažu, ne bismo mogli da kažemo da te osobe žive dobar život, niti da je društvo u celini razvijeno budući da je jednom delu populacije onemogućen pristup javnom prostoru i društvenim institucijama.

Bez obzira na ove manjkavosti, BDP po glavi stanovnika se često tretira kao sveobuhvatni indikator koji odražava razvoj, uključujući i ekonomski prosperitet i blagostanje. Tako je ekonomski rast, koji je trebalo da bude sredstvo za poboljšanje života ljudi, zapravo postao cilj po sebi (Sen 1999; Ul Hak 1995). Kako Sen piše:

cije, u vidu „velike transformacije”, odnosno prelaska sa tradicionalnih privreda na privrede koje su zasnovane na industriji i naprednim uslugama. Dakle, ekonomski razvoj podrazumeva kako kvalitativne tako i kvantitativne promene ili povećanje produktivnih sposobnosti jedne privrede.

... [M]ože se desiti – i često se dešava – da se suština napretka posmatra kroz proizvodnju i bogatstvo, a da se ljudi tretiraju kao sredstvo kojim se ostvaruje taj produktivni napredak (pre nego da se životi ljudi posmatraju kao krajnji cilj, a proizvodnja i bogatstvo samo kao sredstva za te živote) (Sen 2003 navedeno prema Radovanović, Konjović 2020, 26).

Insistirajući upravo na tome da se ne brkaju sredstva i ciljevi razvoja, javne politike se iz ugla pristupa zasnovanog na sposobnostima procenjuju prema njihovom uticaju na ljudske sposobnosti.¹⁴ Da li javne politike doprinose tome da ljudi budu zdravi, adekvatno uhranjeni, da li imaju pristup kvalitetnom obrazovanju i mogućnost da učestvuju u političkom životu, a da bi se to ostvarilo da li postoje neophodni resursi i drugi preduslovi kao što su, na primer, zdravstvena zaštita, dovoljne zalihe hrane, ili političko učešće? (Robeyns 2005) Dakle, za neke od ovih sposobnosti osnovni preduslovi biće finansijska sredstva i ekonomska proizvodnja, ali za druge to mogu biti i političke prakse i institucije ili društvene norme. U proceni javnih politika koje su usmerene ka društvenom razvoju, na ovaj način, pristup zasnovan na sposobnostima nastoji da pokrije različite dimenzije dobrog života ljudi na koje se te politike odnose (ibid.).

Društveni razvoj, prema pristupu zasnovanom na sposobnostima, podrazumeva da ljudi imaju slobodu da ostvare svoje potencijale i da vode živote koje imaju razloga da vrednuju (Sen 1999). Društveni razvoj, drugim rečima, nije ništa drugo do „proces proširenja izbora ljudi” (UNDP 1990, 10) sa ciljem da „stvari okruženje koje omogućava ljudima da uživaju u dugim, zdravim i kreativnim životima” (Ul Hak 1995, 14).

Za postizanje ovog cilja moraju biti zadovoljeni osnovni zahtevi paradigme društvenog razvoja. Pre svega, ljudi treba da uživaju „jednak pristup mogućnostima” (Ul Hak 1995, 17), a posebno političkim i ekonomskim prilikama. Društveni razvoj razmatra dugoročnu održivost razvojnih napora, kako u smislu ekološke održivosti tako i u sposobnosti održavanja ljudskog napretka tokom vremena. Pored toga, buduće generacije imaju pravo na jednake mogućnosti i barem isti nivo blagostanja kao sadašnje (ibid.). Produktivnost se smatra osnovnim preduslovom za proširenje izbora ljudi. Povećanje produktivnosti „zahteva ulaganja u ljude i omogućavanje makroekonomskog okruženja da ostvare svoj maksimalni potencijal” (ibid., 19). U tom smislu, ekonomski rast se shvata kao podskup modela društvenog razvoja (ibid.). Konačno, osnaživanje ljudi – omogu-

14 Naglasimo da, u okviru ovog pristupa, samo ciljevi imaju vrednost po sebi, dok su sredstva ključna za postizanje ciljeva. Međutim, u konkretnim situacijama ove razlike se često zamagljuje, jer su neki ciljevi istovremeno i sredstva za druge ciljeve (Robeyns 2005). Tako, na primer, adekvatna uhranjenost može biti cilj po sebi, ali i neophodan uslov za obrazovanje, koje je pak opet cilj po sebi, ali i sredstvo za adekvatno zaposlenje.

ćavanje „da vrše izbore svojom voljom” (ibid., 20) – smatra se ključnim faktorom za širenje izbora pojedinaca. Društveni razvoj iz perspektive pristupa zasnovanog na sposobnostima naglašava pojedinačnu slobodu, kao i aktivno učešće pojedinaca (pogotovo članova i članica tradicionalno potlačenih i marginalizovanih društvenih grupa) u donošenju odluka unutar svojih zajednica i šireg društva.

Pristup zasnovan na sposobnostima, zaista, imao je značajnog odjeka. Ideja ljudskih sposobnosti čini srž „indeksa ljudskog razvoja” (*Human Development Index*), koji je formulisan tokom pripreme Izveštaja o ljudskom razvoju (*Human Development Report*) pod pokroviteljstvom Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (*United Nations Development Program*) 1989. godine. Zamišljen kao alternativa BDP-u po glavi stanovnika, indeks ljudskog razvoja meri „ne samo pristup dobrima i uslugama, već i mogućnosti da izaberemo potpuno zadovoljavajući, vredan i cenjen način zajedničkog života, procvat ljudske egzistencije u svim njenim oblicima i kao celine” (World Commission on Culture and Development 1995, 15).

3.2. LJUDSKE SPOSOBNOSTI KAO MERILO DRUŠTVENE PRAVDE

Pored toga što se primenjuje u ekonomiji, pristup zasnovan na sposobnostima koristi se i u normativnoj političkoj teoriji za formulisanje liberalno-egalitarne teorije društvene pravde. Međutim, šta čini jedno društvo pravednim ili nepravednim? Ako pravdu uopšteno shvatimo kao opravdane normativne zahteve koje članovi i članice jednog društva imaju jedni prema drugima, onda je jedno od ključnih pitanja na koje svaka teorija društvene pravde mora da odgovori upravo: koje je adekvatno „merilo” pravednog društva?¹⁵ Ako društvena pravda zahteva neku vrstu ravnopravnosti, drugim rečima, onda se postavlja pitanje „jednakost u čemu?” (Sen 1979).

Prema pristupu zasnovanom na sposobnostima, barem kako ga Nusbaum razvija, društvena pravda zahteva obezbeđivanje određenih vrednih sposobnosti svim građanima i građankama do nekog minimalnog nivoa (Nussbaum 2000, 2006, 2011). Ovakvim shvatanjem društvene pravde, pristup zasnovan na sposobnostima suprotstavlja se dvema vodećim teorijama društvene pravde u dvadesetom veku: „pravdi kao pravednosti” (*justice as fairness*) Džona Rolsa (John Rawls) i „jednakosti resurâsa” (*equality of resources*) Ronalda Dvorkina (Ronald Dworkin). Pravda kao pravednost i jednakosti resurâsa, zastupnici pristupa zasno-

15 Drugo ključno pitanje na koje teorija društvene pravde mora da odgovori, a koje nećemo razmatrati, jeste pitanje „distributivnog pravila” (Anderson 2010, 81).

vanog na sposobnostima tvrde, manjkave su utoliko što ne mogu adekvatno da odgovore na nejednakosti koje proizlaze iz ljudske raznovrsnosti.

Prema Rolsovom shvatanju, najpre, društvena pravda zahteva da građani i građanke budu ravnopravni u pogledu „primarnih društvenih dobara”. Primarna društvena dobra, ili jednostavno rečeno primarna dobra, predstavljaju ona dobra koja bi svaka „racionalna [osoba] želela da ima štagod drugo ona želela” (Rawls 1971, 92), odnosno, kako to formuliše u svojim kasnijim delima, sredstva „koja su neophodna građanima i građankama kao slobodnim i jednakim osobama” (Rawls 1993, 180; 2001: 58) kako bi razvili i ostvarili svoje različite životne planove. Primarna dobra uključuju: (i) osnovna prava i slobode, (ii) slobodu kretanja i izbora zanimanja, (iii) ovlašćenja i prerogativ za zauzimanje položaja vlasti i odgovornosti, (iv) prihod i bogatstvo i (v) društvenu osnovu za samopoštovanje (Rawls 1993, 181; 2001: 58–59).

Zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima, međutim, smatraju da primarna dobra nisu dovoljno fleksibilno merilo društvene pravde budući da zanemaruju brojne razlike između ljudi, što ima implikacije po njihov položaj u društvu (Sen 1979, 1992; Nussbaum 2000, 2006). Sen formuliše ovu vrstu prigovora na sledeći način:

Pristup primarnih dobara izgleda da malo obraća pažnju na raznolikost ljudskih bića. ... Da su ljudi u osnovi veoma slični, onda bi ... primarna dobra mogla biti prilično dobro merilo prednosti. U stvari, međutim, čini se da ljudi imaju veoma različite potrebe u zavisnosti od svog zdravlja, dugovečnosti, klimatskih uslova, mesta stanovanja, uslovima rada, temperamentom, pa čak i veličinom tela. ... Procenjivanje prednosti samo u pogledu primarnih dobara vodi u delimičnu moralnu slepoću (Sen 1979, 215–216).

Drugim rečima, prigovor koji zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima upućuju jeste sledeći: dve osobe mogu imati isti nivo primarnih dobara, a da nemaju jednaku slobodu da žive život koji imaju razloga da vrednuju. Kako bi ilustrovali ovu poentu, rodonačelnici pristupa zasnovanog na sposobnostima nas pozivaju da zamislimo dve osobe, pri čemu jedna osoba koristi kolica. Uprkos tome što obe osobe mogu da imaju podjednaka primarna društvena dobra, osobi koja koristi kolica potrebno je nešto više od toga da bi imala podjednaku efektivnu slobodu da se kreće ili da radi određene poslove kako zbog svoje lične fizičke karakteristike tako i zbog načina na koji su društvena i prirodna sredina uređeni. Ipak, prema Rolsovoj teoriji pravde, ili barem prema Rolsovoj teoriji pravde kako je čitaju Sen i Nussbaum, osoba koja koristi kolica ne bi bila u lošijem položaju od osobe koja ne koristi kolica. Prema pristalicama pristupa zasnovanog na sposobnostima, međutim, ovo nije prihvatljiv zaključak; društvena pravda zahteva da se interesi osoba koje imaju potrebu za kolicima

uzmu u obzir, kao i da se društvena i prirodna sredina izmene na način koji ih neće staviti u nepovoljniji položaj od osoba kojima nisu potrebna kolica. Ovaj zaključak je moguć, međutim, ako uzmemo ljudske sposobnosti da ostvarimo određena vredna funkcionisanja kao adekvatno merilo društvene pravde.¹⁶

Dvorkinova teorija pravde, jednakost resurâsa, više je blagonaklona razlikama koje postoje između osoba, uključujući i razlike između osoba sa fizičkim invaliditetima i osoba koje nemaju fizičke invaliditete. Međutim, da li ona može da zadovolji zastupnike pristupa zasnovanog na sposobnostima? Odnosno, da li jednakost resurâsa može adekvatno da odgovori na problem osoba sa fizičkim invaliditetom?

Jedna od ključnih ideja Dvorkinove teorije pravde jeste razlika između „ličnih” i „neličnih” resurâsa. Kako on objašnjava, lični resursi uključuju fizičke i mentalne kapacitete osoba, dok su nelični resursi materijalna dobra (Dworkin 2000, 322–323). Nejednakosti u ličnim resursima, koji su proizvod „prirodne lutrije” i koje stavljaju neke osobe u nepovoljniji položaj u odnosu na druge, prema Dvorkinovom mišljenju, predstavljaju moralno arbitrarne nejednakosti; budući da osobe koje nemaju jednake lične resurse da ostvare svoje životne planove, stoga, društvena pravda zahteva da se te osobe dovedu u ravnopravan položaj sa drugima.¹⁷ Međutim, kako se osobe mogu dovesti u ravnopravan položaj u odnosu na njihove nejednake lične resurse? Budući da lični resursi ne mogu biti preraspodeljeni, Dvorkin se zalaže za dodeljivanje dodatnih materijalnih sredstava osobama koje su u lošijem položaju zbog svojih ličnih karakteristika kako bi se izjednačile moralno arbitrarne nejednakosti između ljudi. Drugim rečima, osobe kojima su potrebna kolica, na primer, dobile bi dodatna materijalna sredstva kojima bi mogle da plate usluge drugih ljudi ili medicinske intervencije, kako bi mogli da žive svoj život slično kao osobe kojima nisu potrebna kolica.

Dvorkinova teorija jednakosti resurâsa, svakako, predstavlja unapređenje u odnosu na pravdu kao pravednost. Njegova teorija pravde, međutim, nije zadovoljavajuća za zastupnike pristupa zasnovanog na sposobnostima. Ključni problem sa Dvorkinovim shvatanjem društvene pravde, naime, leži u tome da se nejednakosti u ličnim karakteristikama između osoba konceptualizuju na stigmatizujući način (Anderson 2010).

16 Međutim, za opsežnu kritiku pristupa zasnovanog na sposobnostima i odbranu Rolsovske teorije pravde, videti, na primer: Pogge (2004).

17 Važno je napomenuti, međutim, da je druga ključna ideja Dvorkinove teorije pravde i razlika između „slučajnosti” i „izbora”. Prema njegovom razumevanju, društvena pravda zahteva da se izjednače razlike između ljudi koje su rezultat slučajnosti, ali ne i izbora; stoga, osobe koje imaju lošije lične resurse, poput fizičkog invaliditeta, usled svojih izbora ne bi imale opravdan zahtev za materijalnu kompenzaciju. Nejednakosti u ličnim resursima između osoba koje su rezultat izbora, drugim rečima, bile bi moralno legitimne.

Prema Dvorkinu, drugim rečima, lošiji položaj osobe kojoj su potrebna kolica u odnosu na osobu kojoj nisu potrebna kolica da bi se kretala ili da bi mogla da radi određene poslove implicira da je problem u toj osobi umesto u njenoj društvenoj sredini.

Poput Rolsove pravde kao pravednosti, zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima zaključuju, Dvorkinova jednakost resurâsa ne odgovara na adekvatan način na ljudsku raznolikost budući da se fokusira samo na sredstva za ostvarenje vrednih ciljeva. Sa svojim naglaskom na ljudske sposobnosti da ostvarimo određena vredna funkcionisanja, nasuprot ovome, pristup zasnovan na sposobnostima ne samo da ima teorijsku mogućnost da prepozna lošiji društveni položaj nekih osoba, već i mogućnost da odgovori na lošiji društveni položaj nekih osoba na nestigmatizirajući način.

Ipak, jedno važno pitanje ostaje i dalje bez odgovora: naime, kako mogu i treba da se odrede vredne ljudske sposobnosti? Upravo ovo pitanje je predmet diskusije sledećeg odeljka.

4. KOJE LJUDSKE SPOSOBNOSTI SU VREDNE I KAKO IH ODREDITI?

Zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnosti se načelno slažu da je neophodno odrediti koje ljudske sposobnosti „imamo razloga da vrednujemo” (Sen 1999, 56); bez određenog spiska vrednih ljudskih sposobnosti, ipak, ovaj pristup za razumevanje ljudskog blagostanja, kao i za određivanje društvenog razvoja i društvene pravednosti ostao bi isprazan, ako ne i nekoherentan.¹⁸ Iako je određivanje vrednih ljudskih sposobnosti važan i neophodan zadatak, postavlja se pitanje na koji način ovaj poduhvat može i treba da se izvrši. S jedne strane, Nusbaum (2000, 2003, 2006, 2011) smatra da sadržaj važnih sposobnosti treba odrediti kroz teorijsku refleksiju; Sen (2004a, 2004b, 2009) se, pak, zalaže da određivanje sadržaja vrednih sposobnosti treba prepustiti deliberativno-demokratskom procesu javne rasprave i rasuđivanja. Koje su prednosti i mane „teorijsko-refleksivnog pristupa”, s jedne, i „deliberativno-demokratskog pristupa”, s druge strane? Da li su ova dva načina određivanja vrednih ljudskih sposobnosti međusobno suprotstavljeni kao što se naizgled čini? Odnosno, mogu li teorijsko-refleksivni pristup i deliberativno-demokratski pristup biti međusobno dopunjujući? U ovom delu rada razmotrićemo upravo ova pitanja.

¹⁸ Iako se debata između zastupnika pristupa zasnovanog na sposobnostima fokusira na način određivanja vrednih sposobnosti za potrebe formulisanja teorije društvene pravde, mišljenja smo da se ona može odnositi na način određivanja vrednih sposobnosti za normativne svrhe uopšteno govoreći.

4.1. TEORIJSKO-REFLEKSIVNI I DELIBERATIVNO-DEMOKRATSKI NAČIN ODREĐIVANJA VREDNIH LJUDSKIH SPOSOBNOSTI

Kako bi odredila vredne ljudske sposobnosti, Nussbaum upotrebljava *teorijsko-refleksivni pristup*. U svojim kasnijim radovima, osnovni vid ovog načina određivanja važnih ljudskih sposobnosti čini široko-korišćen i složen proces „refleksivnog ekvilibrijuma” (*reflective equilibrium*) (Nussbaum 2000, 77; 2006, 352; 2011: 77).¹⁹ Proces refleksivnog ekvilibrijuma u normativnom opravdavanju, kako ga Norman Danijels (Norman Daniels) obrazlaže, podrazumeva da:

... [M]i „testiramo” različite delove našeg sistema moralnih uverenja sa drugim uverenjima koje imamo, tražeći koherentnost između najšireg skupa moralnih i nemoralnih uverenja tako što ih izmenjujemo i prečišćujemo na svim nivoima (1999: 2).

Drugim rečima, proces refleksivnog ekvilibrijuma podrazumeva uzajamno preispitivanje (i) partikularnih „promišljenih sudova” (*considered judgments*), (ii) generalnih moralnih principa i (iii) pozadinskih teorija iz različitih oblasti, te izmene bilo kog od ovih elemenata sve dok se ne postigne njihova međusobna usklađenost i potkrepljenost ili stanje u kojem se „naši principi podudaraju sa propisno podrezanim i prilagođenim promišljenim sudovima” (Rawls 1999, 18).

U određivanju koje bi ljudske sposobnosti mogle biti vredne, za Nussbaum, ideja ljudskog dostojanstva predstavlja „polaznu tačku [koja] nudi određene, iako veoma opšte, smernice” (Nussbaum 2011, 78). Šta je, međutim, ljudsko dostojanstvo? Prema Nussbaum, ljudsko dostojanstvo podrazumeva potencijalne urođene fizičke i mentalne moći koje nam omogućavaju da živimo život ispunjen stanjima i delanjima koja su karakteristična za ljudsku vrstu (Nussbaum 2000, 2006, 2011). Razmatrajući šta je kompatibilno sa ovakvim razumevanjem ljudskog dostojanstva, ona izvodi spisak deset ljudskih sposobnosti za koje veruje da su od „centralne važnosti za svaki ljudski život bez obzira na to čemu neka osoba teži i šta neka osoba bira” (Nussbaum 2000: 74). Nussbaum smatra, drugim rečima, da je moguće identifikovati određene vredne sposobnosti, ili „osnovne ljudske sposobnosti”, kako ih ona naziva (Nussbaum 2000, 78; 2006, 76; 2011, 33), koje mogu biti „preklapajućeg konsenzusa” (*overlapping consensus*) između građana i građanki koji imaju različite specifične vizije dobrog života. Osnovne ljudske sposobnosti, ukratko, uključuju: (i) život; (ii) telesno zdravlje; (iii) telesni integritet; (iv) čula, maštu i misli;

19 U svojim ranim radovima Nussbaum se oslanjala na, kako ga naziva, „internalistički esencijalizam” kao vid teorijsko-refleksivnog pristupa. Oslanjajući se na specifično čitanje Aristotela, pojednostavljeno rečeno, ovaj način određivanja vrednih ljudskih sposobnosti kao polaznu tačku uzima pitanje „šta je istinski ljudski život?” (Nussbaum 1988, 1990).

(v) emocije; (vi) praktički um; (vii) osećaj pripadnosti; (viii) druge vrste; (ix) igru; i (x) kontrolu vlastitog okruženja (Nussbaum 2000, 78–80; 2006, 76–78; 2011, 33–34).²⁰

Sen se, međutim, oštro protivi korišćenju teorijsko-refleksivnog pristupa za određivanje vrednih ljudskih sposobnosti. Kako on piše:

Problem nije u pravljenju spiska važnih sposobnosti, već u insistiranju na unapred određenom kanonskom spisku sposobnosti koji teoretičari sastavljaju bez bilo kakve opšte društvene rasprave ili javnog rasuđivanja. Prihvatiti takav utvrđeni spisak, koji proizlazi iz čiste teorije, znači negirati mogućnost plodnog učešća javnosti u tome šta treba da bude obuhvaćeno [spiskom] i zašto (Sen 2004b, navedeno prema Radovanović, Konjović 2020, 149).

Zanemarujući uvide građana i građanki, drugim rečima, teorijsko-refleksivni pristup pati od epistemoloških i političkih manjkavosti. Budući da „refleksivni ekvilibrijum koji proizlazi je ekvilibrijum *samo za osobu koja je sproveda misaoni proces*...” (Miller 1999, 54. Naš kurziv), najpre, spisak vrednih ljudskih sposobnosti do kojeg bi se došlo putem teorijsko-refleksivnog pristupa mogao bi da bude nepotpun. Drugo, ako društveno-politički teoretičar ili teoretičarka odredi koje ljudske sposobnosti su vredne kroz teorijsku refleksiju, onda njegov ili njen spisak važnih sposobnosti može da bude politički nelegitiman u proceduralnom smislu. U formulisanju spiska vrednih ljudskih sposobnosti, ipak, teoretičar ili teoretičarka ne poklanja pažnju mišljenjima i vrednostima građana i građanki jednog društva koji na kraju dana treba da ga prihvate.²¹

Shodno ovome, stoga, Sen smatra da je u procesu određivanja vrednih ljudskih sposobnosti neophodno da učestvuju isključivo građani i građanke jednog društva. Umesto teorijsko-refleksivnog pristupa, drugim rečima, Sen tvrdi da vredne ljudske sposobnosti treba odrediti pomoću *deliberativno-demokratskog pristupa*. Ovaj način utvrđivanja vrednih ljudskih sposobnosti, kako on objašnjava, podrazumeva da se građani i građanke jednog društva usaglase koje su sposobnosti vredne kroz proces javne rasprave i rasuđivanja (Sen 2004a, 2004b, 2009). Deliberativno-demokratski pristup, nešto preciznije rečeno, sastoji se od toga da građani i

20 Međutim, za kritiku tvrdnje da ljudske sposobnosti koje Nussbaum identifikuje mogu biti deo preklapajućeg konsenzusa, videti, na primer: Nelson (2008).

21 Alison Džagar (Alison Jaggar) upućuje sličan dvostruki prigovor teorijsko-refleksivnom pristupu utvrđivanju vrednih ljudskih sposobnosti. U svojoj kritici Nussbaum, naime, ona piše: „U njenim obimnim spisima o sposobnostima nisam naišla na mesto gde ona dovodi u pitanje svoj autoritet da odlučuje šta treba uvrstiti u spisak, a šta treba isključiti sa njega. Ona ne izražava nikakve sumnje u vezi sa činjenicom da preuzimajući kontrolu nad spiskom daje sebi prerogativ ne samo da odredi filozofski značaj tuđih doprinosa već i njihovu moralnu vrednost, čime odlučuje čija mišljenja treba poštovati, a čija odbaciti kao pogrešna ili korumpirana” (2006, 314).

građanke jednog društva „razmenjuju svoja viđenja [o tome koje su sposobnosti vredne] i debatuju o razlozima koje daju u prilog svom viđenju...” (Sen 2009, 324) u javnoj sferi.

Slično teorijsko-refleksivnom pristupu, međutim, deliberativno-demokratski pristup sam po sebi nije imun od epistemoloških i političkih problema. Prepuštanje zadatka određivanja vrednih ljudskih sposobnosti procesu javne rasprave i rasuđivanja, naime, ne može da osigura da će stavovi svih građana i građanki, pogotovo onih građana i građanka koji dolaze iz tradicionalno potlačenih i marginalizovanih društvenih grupa, biti ravnopravno zastupljeni i razmatrani budući da neki građani i građanki imaju više društveno-ekonomske moći od drugih građana i građanki, što može značajno da utiče na ishod deliberacije. Stoga, deliberativno-demokratski pristup određivanju vrednih sposobnosti takođe može dovesti do zanemarivanja nekih vrednih ljudskih sposobnosti. Povrh ovoga, ovaj pristup određivanju vrednih ljudskih sposobnosti ne može da osigura da će rezultat javne rasprave i rasuđivanja uživati politički legitimitet u supstantivnom smislu. Drugim rečima, deliberativno-demokratski pristup može dovesti do ishoda koji bi bili u suprotnosti sa liberalno-demokratskim moralnim principima; ovo je, međutim, neprihvatljiv rizik budući da su „neki ljudski problemi isuviše važni da bi bili prepušteni hirovima ili čak diktatu kulturne tradicije” (Nussbaum 2003, 47).

Imajući u vidu mane kako teorijsko-refleksivnog pristupa tako i demokratsko-deliberativnog pristupa projektu određivanja vrednih ljudskih sposobnosti, kako onda mogu i treba da se odrede vredne ljudske sposobnosti? Može li se pristupiti projektu određivanja vrednih ljudskih sposobnosti na način koji bi minimizirao epistemološke i političke mane sa kojima se oba ova pristupa suočavaju? Drugim rečima, da li ova dva načina određivanja važnih ljudskih sposobnosti mogu biti međusobno dopunjujući umesto međusobno suprotstavljeni kao što pozicije Nussbaum, s jedne strane, i Sena, s druge, nagoveštavaju? U narednim redovima, razmotrićemo upravo ova pitanja u cilju predlaganja mogućeg načina određivanja spiska vrednih ljudskih sposobnosti koji bi mogao da prevaziđe epistemološke i političke mane teorijsko-refleksivnog pristupa, s jedne, i demokratsko-deliberativnog pristupa, s druge strane.

4.2. TEORIJSKO-REFLEKSIVNI I DELIBERATIVNO-DEMOKRATSKI PRISTUP ODREĐIVANJU VREDNIH LJUDSKIH SPOSOBNOSTI U MEĐUSOBNOM DIJALOGU

Kako bismo predstavili mogući odgovor na pitanje kako mogu i treba da se odrede vredne ljudske sposobnosti, razmotrimo najpre jedno dublje, metateorijsko, pitanje koje leži u pozadini neslaganja između rodonačelnika pristupa zasnovanog na sposobnostima: naime, koju ulogu mogu i

treba da imaju društveno-politički teoretičari i teoretičarke u liberalno-demokratskom društvu ili društvu koje teži da bude liberalno-demokratsko?

Najpre, teoretičari i teoretičarke mogu biti „samotnjaci”. Samotnjaci su u potpunosti odvojeni od društveno-političke zajednice; proizvedene u „kulama od slonovače”, drugim rečima, njihove teorije niti imaju, niti teže da imaju praktičnu primenu. Ovo, međutim, nije odnos između društveno-političkih teoretičara i teoretičarki, sa jedne strane, i „stvarnog sveta” sa druge, koju Nusbaum i Sen podržavaju; njihov rad, zaista, vođen je idejom da su stvarni ljudi i njihovi životi moralno važni.

Drugo, teoretičari i teoretičarke mogu da budu, da se poslužimo platonovskim izrazom, „kraljevi i kraljice”. Uloga teoretičara i teoretičarki, prema ovom shvatanju, bila bi izjednačena sa ulogom donosioca političkih odluka. Shodno tome, teoretičari i teoretičarke bi svoj politički legitimitet da odrede važne sposobnosti koje jedno društvo treba da prihvati zasnivali na svom povlašćenom epistemološkom položaju, odnosno na svojoj stručnosti.

U sokratovskom duhu, najzad, teoretičari i teoretičarke mogu nastupati u političkom životu kao „građani i građanke”. Budući da su teoretičari i teoretičarke, prema ovom razumevanju, jednostavno članovi jednog društva poput ostalih, njihovi teorijski uvidi i praktični predlozi predstavljali bi predmet procesa javne rasprave i rasuđivanja. Drugim rečima, teoretičari i teoretičarke kao građani i građanke ne bi smatrali da im (pretpostavljena) istinitost njihovih teorija daje epistemički i politički legitimitet da ih samovoljno implementiraju; kako Majkl Volcer (Michael Walzer) piše, nasuprot tome, oni su posvećeni da „ispravnost svoje teorije ... brane u skupštini” (1981, 386).

Imajući u vidu ove moguće odnose između teoretičara i teoretičarki, sa jedne strane, i političkih procesa, sa druge, nije teško uvideti na koji način teorijsko-refleksivni pristup i deliberativno-demokratski pristup nisu nužno međusobno suprotstavljeni već međusobno dopunjujući načini određivanja važnih sposobnosti. U procesu određivanja važnih ljudskih sposobnosti, naime, teoretičari i teoretičarke mogli bi da zauzmu poziciju građana i građanki. Kako bi proces određivanja vrednih ljudskih sposobnosti izgledao u ovom slučaju?

Određivanje vrednih ljudskih sposobnosti, najpre, počelo bi sa teorijskom refleksijom. U ovoj fazi, tačnije, teoretičari i teoretičarke bi načinili prvobitan spisak vrednih ljudskih sposobnosti oslanjajući se na sopstvene promišljene sudove i uvide.

U svojstvu građana i građanki, potom, teoretičari i teoretičarke bi predstavili svoje uvide ostalim građanima i građankama o kojima bi se raspravljalo u javnoj sferi. Ova druga faza procesa određivanja vrednih ljudskih sposobnosti ima značajne prednosti. Kroz doprinos građana i građanki promišljanju o tome koje su ljudske sposobnosti potencijalno važne, teore-

tičari i teoretičarke imali bi priliku da čuju i nauče koje sposobnosti ljudi vrednuju i zašto. Shodno ovome, teoretičari i teoretičarke bi potom mogli da izvrše odgovarajuće promene u prvobitnom spisku vrednih sposobnosti ukoliko bi se pokazala potreba za tim. Na ovaj način umanjile bi se epistemičke i političke mane teorijsko-refleksivnog pristupa.

Kako bi se izbegao rizik da uverenja građana i građanki predstavljaju „hir ili diktat kulturne tradicije“, međutim, teoretičari i teoretičarke bi prilikom promišljanja da li i šta treba izmeniti u prvobitnom spisku vrednih sposobnosti razmatrali argumente suprotstavljenih strana i principe na kojima oni počivaju (Wolff 2019); zbog svoje stručnosti i obučenosti, drugim rečima, teoretičari i teoretičarke predstavljali bi „medijatore“ procesa javne rasprave i rasuđivanja, čime bi se osiguralo da su interesi svih građana i građanki ravnopravno i na pravedan način uzeti u obzir.

U trećoj fazi procesa određivanja vrednih ljudskih sposobnosti, najzad, teoretičari i teoretičarke bi ponovo predstavili rafinisan spisak vrednih ljudskih sposobnosti građanima i građankama kako bi se on potencijalno usvojio. U ovoj fazi procesa, rezultati prethodnih stadijuma bili bi analizirani i raspravljani kako bi oni građani i građanke koji možda gaje određene predrasude imali priliku da promene svoje prvobitne stavove u svetlu boljih argumenata, kao i da bi se postigao konsenzus oko vrednih ljudskih sposobnosti.²²

Ovakav proces određivanja vrednih ljudskih sposobnosti omogućava da, s jedne strane, demokratska deliberacija informiše teorijsku refleksiju; s druge, ovaj način određivanja vrednih ljudskih sposobnosti daje kritički uvid u ishod demokratske deliberacije oslanjajući se na teorijsku refleksiju. Drugim rečima, ovakav „dijaloški pristup“ procesu određivanja vrednih ljudskih sposobnosti mogao bi da prevaziđe, ili barem da umanjí što je više moguće, nedostatke od kojih pate kako teorijsko-refleksivni tako i deliberativno-demokratski pristup ukoliko bi se oni koristili pojedinačno. Ovako iznesen, zasigurno, dijaloški pristup ostavlja mnoga pitanja nerešenim. Detaljnije obrazloženje i odbranu ovog pristupa, međutim, ostavljamo za drugu priliku.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U okviru ovog rada analizirali smo pristup zasnovan na sposobnostima kao pojamovni okvir za procenjivanje ljudskog blagostanja, te kao normativnu

22 Ovakav način određivanja vrednih ljudskih sposobnosti je, po svemu sudeći, pozicija koju Nussbaum zapravo i zagovara; vredne ljudske sposobnosti koje ona identifikuje, ipak, (delimično) proizlaze iz životnih priča stvarnih osoba; pored toga, njen spisak vrednih ljudskih sposobnosti je „otvorenog tipa i podložan izmenama i preispitivanju“ (Nussbaum 2006, 78), te predstavlja samo „osnov za ubeđivanje“ (Nussbaum 2006, 80).

paradigmu za procenjivanje društvenog razvoja i društvene pravde. Oslanjajući se na aristotelijansko-marksovsko shvatanje ljudskih bića, zastupnici pristupa zasnovanog na sposobnostima ljudsko blagostanje posmatraju kroz odgovor na pitanje šta osobe zapravo mogu da rade i da budu, odnosno kroz sposobnosti koje ljudi imaju da ostvare određena objektivno vredna funkcionisanja.

Imajući u vidu ovo shvatanje ljudskog blagostanja, potom, razmotrili smo dva ključna načina na koji pristup zasnovan na sposobnostima može da se primeni u normativne svrhe. Naime, pristup zasnovan na sposobnostima predstavlja alternativno i bogatije viđenje društvenog razvoja, odnosno viđenje koje podrazumeva da ljudi imaju slobodu da ostvare svoje potencijale i da vode živote koje imaju razloga da vrednuju. Pored toga, pristup zasnovan na sposobnostima predstavlja i razvijeniji odgovor na jedno od ključnih pitanja liberalno-egalitarne teorije društvene pravde: jednakost u čemu?

Na kraju, razmotrili smo jedan od ključnih problema za pristup zasnovan na sposobnostima: naime, kako odrediti koje su ljudske sposobnosti vredne? Analizirajući teorijsko-refleksivni pristup koji zastupa Nusbaum, kao i deliberativno-demokratski pristup koji zastupa Sen, istakli smo da oba ova načina određivanja vrednih ljudskih sposobnosti pate od epistemoloških i političkih problema. Analizirajući uloge koje društveno-politički teoretičari i teoretičarke mogu da zauzimaju u liberalno-demokratskom društvu, kao i način na koji društveno-politički teoretičari i teoretičarke mogu da uzmu u obzir mišljenja građanki i građanki u formulisanoj sadržaja vrednih ljudskih sposobnosti, nastojali smo da pokažemo da je izbor između teorijsko-refleksivnog pristupa i deliberativno-demokratskog pristupa određivanju vrednih ljudskih sposobnosti zapravo „lažna dilema”. Drugim rečima, predložili smo da se epistemološki i politički problemi koji se javljaju kod teorijsko-refleksivnog i deliberativno-demokratskog pristupa ako se koriste zasebno mogu razrešiti kroz „dijaloški pristup”, iako ovaj predlog zahteva dodatnu razradu.

BIBLIOGRAFIJA

- Anderson, Elizabeth. 2010. "Justifying the Capability Approach to Justice". In: Harry Brighouse, Ingrid Robeyns (Eds.). *Measuring Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81–100.
- Arneson, Richard. 1999. "Human Flourishing versus Desire Satisfaction". *Social Philosophy and Policy*, 16(1): 113–142.
- Bentham, Jeremy, [1780] 2007. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Mineola, NY: Dover Publications.
- Brandt, Richard 1979. *A Theory of the Good and the Right*. Oxford: Clarendon Press.

- Claassen, Rutger. 2014. "Capability Paternalism". *Economics and Philosophy*, 30(1): 57–73.
- Crisp, Roger. 2006. "Hedonism Reconsidered". *Philosophy and Phenomenological Research*, 73(3): 619–645.
- Daniels, Norman. 1996. *Justice and Justification: Reflective Equilibrium in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Equality: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Feldman, Fred. 2004. *Pleasure and the Good Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Fletcher, Guy. 2013. "A Fresh Start for the Objective List Theory of Well-Being". *Utilitas*, 25(2): 206–220.
- Gregory, Alex. 2016. "Hedonism". In: Guy Fletcher (Ed.). *The Routledge Handbook of Philosophy of Well-Being*. New York, NY: Routledge, pp. 113–123.
- Griffin, James. 1986. *Well-Being: Its Meaning, Measurement and Moral Importance*. Oxford: Clarendon Press.
- Harsanyi, John. 1977. "Morality and the Theory of Rational Behavior". *Social Research*, 44: 623–656.
- Heathwood, Christopher. 2016. "Desire-Fulfillment Theory". In: Guy Fletcher (Ed.). *The Routledge Handbook of Philosophy of Well-Being*. New York, NY: Routledge, pp. 135–147.
- Ibrahim, Solava. 2006. "From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-Help". *Journal of Human Development*, 7(3): 397–416.
- Ibrahim, Solava. 2020. "Individualism and the Capability Approach: The Role of Collectives in Expanding Human Capabilities". U: Enrica Chiappero-Martinetti; Siddiqur Osmani; Mozaffar Qizilbash (Eds.). *The Cambridge Handbook of the Capability Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 206–226.
- Jaggar, Alison. 2006. "Reasoning about Well-Being: Nussbaum's Methods of Justifying the Capabilities". *Journal of Political Philosophy*, 14(3): 301–322.
- Kagan, Shelly. 1994. "Me and My Life". *Proceedings of the Aristotelian Society*, 94: 309–324.
- Khader, Serene. 2011. *Adaptive Preferences and Women's Empowerment*. Oxford: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart. [1863] 1998. *Utilitarianism* (Ed. Roger Crisp). Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David. 1999. *Principles of Social Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Nima, Ali Al, Cloninger, Kevin M., Lucchese, Franco, Sikström, Sverker, Garcia, Danilo. 2020. "Validation of a General Subjective Well-Being Factor using Classic Test Theory". *Peer Journal* 8: e9193. <https://doi.org/10.7717/peerj.9193> (Prisupljeno: oktobar 2023).
- Nelson, Eric. 2008. "From Primary Goods to Capabilities: Distributive Justice and the Problem of Neutrality". *Political Theory*, 36(1): 93–122.
- Nussbaum, Martha C. 1988. "Nature, Functioning and Capability: Aristotle on Political Distribution". *Oxford Studies in Ancient Philosophy*, (Supplementary Volume) 6: 145–184.
- Nussbaum, Martha C. 1992. "Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism". *Political Theory*, 20(2): 202–246.
- Nussbaum, Martha C. 1997. "The Feminist Critique of Liberalism". The Lindley Lecture, University of Kansas.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha C. 2003. "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice". *Feminist Economics*, 9(2–3): 33–59.
- Nussbaum, Martha C. 2006. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- OECD. 2013. "Measuring Subjective Well-Being". In: *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264191655-7-en>. (Accessed October 2023).
- Parfit, Derek. 1984. *Reasons and Persons*. Oxford: Clarendon Press.
- Piketty, Thomas. 2022. *A Brief History of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pogge, Thomas. 2004. "Can The Capability Approach Be Justified?" *Philosophical Topics*, 30: 167–228.
- Radovanović, Bojana, Konjović, Marko (ur.). 2020. *Blagostanje, razvoj i društvena pravda: uvod u pristup zasnovan na sposobnostima*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Novi Sad: Akademska knjiga.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York, NY: Columbia University Press.
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rice, Christopher. 2013. "Defending the Objective List Theory of Well-Being". *Ratio*, 26(2): 196–211.

- Robeyns, Ingrid. 2005. "The Capability Approach: A Theoretical Survey". *Journal of Human Development*, 6(1): 93–117.
- Sen, Amartya. 1979. "Equality of What?". *The Tanner Lectures on Human Values*. Stanford University.
- Sen, Amartya. 1993. "Capability and Well-Being". In: Martha Nussbaum, Amartya Sen (Eds.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, pp. 30–53.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 2003. "Development as Capability Expansion". U: F. P. Sakiko; S. Kumar (ur.). *Readings in Human Development: Concepts, Measures, and Policies for Development*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3–17.
- Sen, Amartya. 2004a. "Capabilities, Lists and Public Reason: Continuing the Conversation". *Feminist Economics*, 10(3): 77–80.
- Sen, Amartya. 2004b. "Elements of a Theory of Human Rights". *Philosophy and Public Affairs* 32 (4): 315–356.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sobel, David. 1994. "Full Information Accounts of Well-Being". *Ethics* 104 (4): 784–810.
- Ul Haq, Mahbub. 1995. *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP. 1990. *Human Development Report*. New York, NY: Oxford University Press.
- Walzer, Michael. 1981. "Philosophy and Democracy". *Political Theory* 9 (3): 379–399.
- Wolff, Jonathan; Reeve, Douglas. 2016. "Well-Being and the Disadvantaged". U: Guy Fletcher (ur.). *The Routledge Handbook of Philosophy of Well-Being*. New York, NY: Routledge, pp. 450–462.
- Wolff, Jonathan. 2019. "Method in Philosophy and Public Policy: Applied Philosophy versus Engaged Philosophy". U: Annabelle Lever; Andrei Poama (ur.). *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. New York, NY: Routledge, pp. 13–25.
- World Commission on Culture and Development. 1995. *Our Creative Diversity. Second Edition*. Paris: UNESCO.

SUMMARY

WHAT ARE WE CAPABLE OF DOING AND WHAT KIND OF LIVES CAN WE LEAD?: WELL-BEING, DEVELOPMENT AND JUSTICE

This paper focuses on the capability/capabilities approach as a conceptual framework for assessing human well-being and as a normative paradigm for assessing human development and social justice. The capability/capabilities approach represents an alternative and a richer view of social development; that is, a view which implies that people have the freedom to realize their potentials and lead lives that they have reason to value. Moreover, the capability/capabilities approach defends the idea that social justice requires the provision of certain valuable capabilities to all citizens at least to the level required for a dignified life. This paper pays special emphasis on one key problem which besets the capability/capabilities approach: namely, which capabilities are valuable? How should they be determined? By analyzing the “theoretical-reflective approach” and the “deliberative-democratic approach” as mutually opposed approaches to the project of determining valuable human capabilities for normative purposes, we argue that it is possible to combine these two approaches in a fruitful way.

KEYWORDS: human capabilities, functionings, capability/capabilities, well-being, development, justice.



Submitted: 5.12.2023.

Revised: 29.1.2024.

Accepted: 10.5.2024.

EU ENLARGEMENT POLICY BETWEEN THE CHRONOLOGICAL PRECEDENCE OF THE WESTERN BALKANS AND THE GEOPOLITICAL URGENCY IN THE EASTERN NEIGHBORHOOD: A REALIST PERSPECTIVE^{1,2}

Ivana Radić Milosavljević

University of Belgrade – Faculty of Political Sciences

Miloš Petrović

Institute of International Politics and Economics

Authors contacts:

Ivana Radić Milosavljević an as assistant professor at University of Belgrade – Faculty of Political Sciences.

Email: ivana.radic@fpm.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-2449-2842>.

Miloš Petrović is a research fellow at Institute of International Politics and Economics, Belgrade.

Email: milos.petrovic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-5696-5595>.

¹ Throughout the stages of its development in 2023, portions of this research were showcased at both the 2023 UACES (University Association of Contemporary European Studies) conference in Belfast (titled: The Geopoliticization of Decision-Making: The Cases of the EU Enlargement Policy Towards the Western Balkans and European Eastern Partnership Countries) and the 17th Serbian Political Science Association Annual International Conference in Belgrade (titled: Navigating EU Enlargement: Balancing Chronological Precedence and Geopolitical Priorities).

² The research carried out by Dr Miloš Petrović presents findings of a study developed as a part of the research project “Serbia and challenges in international relations in 2024”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2024.

The work carried out by Dr Miloš Petrović is a result of the scientific research project “Serbia and Challenges in International Relations in 2023”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia (no. 179029), and realized by the institute of international Politics and Economics in 2023.

ABSTRACT

This study adopts a realist approach to explore how geopolitical factors influence the European Union's (EU) decision to expand into neighbouring regions of strategic importance or vulnerability to major powers' influence. It specifically examines the obstacles posed by the absence of a unanimous stance on "pre-scheduled" accessions, as seen in the earlier "eastern enlargement" rounds. It is argued that the present geopoliticized EU enlargement policy seems to be guided by realist factors, although it is characterized by an incongruity between strategic rhetoric and strategic actions. This inconsistency between expressed intentions and actual measures is more evident in the Western Balkans than in the Eastern neighbourhood. Through the selected, broadly set realist elements – groupism, egoism and power-centrism – the EU's foreign policy strategy and behaviour are examined, searching for a gap between the discursive and practical domains in both regions. The research considers that the EU's response has not predominantly been strategic but rather tactical, reflecting the enlargement policy's longstanding deficiencies, coupled with the urgent need to extend commitments to the eastern partners facing immediate security threats. Such tendencies are disadvantageous for the Western Balkans, which became a lower priority for the EU despite its chronological precedence in the enlargement domain. While ideally, both enlargement regions should be granted an "accession timetable" along with on-ground democratic reforms, the authors highlight that due to differing geopolitical dynamics and pressure, the outcomes for the two regions may either diverge in terms of potential favouring of the new candidates or, perhaps more likely, converge – meaning that the accession of either region might be postponed once the geopolitical urgency subsides.

KEYWORDS: enlargement policy, Eastern partnership, strategy, interest, threats.

INTRODUCTION

EU enlargement policy was once considered the most efficient foreign policy instrument, especially after the "Big Bang" enlargement (Dimi-trova and Elitsa Kortenska 2019), while the EU has been referred to as a soft power by possessing a power of attraction (Aggestam 2016, 432), and/or a transformative power (Börzel and Lebanidze 2017; Grabbe 2006, 2014; Leonard 2005) although the sources of its transformative power have been disputed (Hyde-Price 2008, 31). Nowadays, after the largely unsuccessful enlargement story with the Western Balkan countries and the long-held EU's refusal to offer the Eastern Partnership (EaP) countries a membership perspective, the potential of enlargement policy to remain a robust foreign policy instrument was significantly damaged. Given the sudden geopolitical emergency after the war in Ukraine started in 2022, the EU has reacted by employing its once-successful instrument to show support

and more strongly influence its neighbouring EaP region. This reaction contrasted with the EU's earlier stances in the context of the 2008 Georgian war and the 2014 Crimea crisis, when the EU was reluctant to impose far-reaching measures against Russia's expansionist goals. At the time, the Member States could not achieve a common group/EU stance on two chief aspects in that regard: (1) punitive measures against Russia; (2) ways to integrate the eastern partners. During those periods, in realist terms, egoist concerns in bilateral economic, political, and other domains with Russia largely affected the behaviour of some Member States, thus preventing a more stringent and profound course against Moscow (as well as a more supportive one for the eastern partners). However, unlike the crises in 2008 and 2014, when the 2022 invasion started, the Member States did back the EU's actorness by both introducing over a dozen packages of unprecedented sanctions against Moscow and by officially including the eastern partners in the enlargement policy. Individual member states' concerns about the cooperation with Russia and enhancement of the enlargement agenda were left aside in favour of EU groupism, but also power-centrism, as the EU as a block started asserting its power by competing with Russia in the eastern neighbourhood.

EU-Russian relations have been strained since the early 2000s, as manifested by the inability to replace the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) before its expiration in December 2007, despite the years of negotiations (Haukkala 2015, 31; Medvedev 2008, 215–216). That period was marked by momentous events such as the second eastern enlargement (Romania and Bulgaria in 2007), the recognition of NATO membership prospects of Ukraine and Georgia, and the subsequent 2008 Georgian war. Through establishing its neighbourhood policy in 2004 and a specific Eastern Partnership dimension in 2009, the EU aimed to engage with its new geographical neighbours. The formation of these policies was closely tied to the interests of the Member States (hereinafter also: MS), including the eastern ones, which had been influenced by Soviet policies in the past. The new Member States now sought to promote Europeanization and encourage their neighbours to distance themselves from Russia, as they have done themselves. However, from the inception of these policy changes, a complex interplay has unfolded between the EU's pursuit of strategic cohesion and the individual preferences of its Member States. While countries like Poland advocated for Ukraine's EU accession bid and its distancing from Russia in the form of a realist-style competition (Szeptycki 2021), others such as Germany attempted to strike a balance between drawing the eastern partners closer and maintaining comprehensive economic ties with Russia—one of its largest trade partners. The EaP thus represented the least common denominator of all Member States'

interests: to approximate to the eastern neighbourhood without severing ties with Russia.

Whereas the Western Balkans (WB) was meanwhile affected by the enlargement stalemate, the 2022 invasion resulted in further development of the strategic narratives and some less convincing changes concerning the strategic actions towards this particular region. Thus, we argue in this paper that a compelling realist action did not follow the EU's geopolitical/strategic, realist narratives. However, some differences in this regard exist between the EU's approach towards the WBs on one hand and the EaP countries on the other. These differences stem mainly from the geopolitical urgency created after February 2022 and the prioritisation of the EU's and Member States' security interests.

Fundamentally, strategic narratives and strategic actions are both pivotal in the context of realist foreign policy. Narratives primarily concentrate on moulding perceptions and rationalising actions, whereas actions encompass tangible measures aimed at bolstering the actor's power, security, and sway. These two aspects frequently operate harmoniously, with narratives legitimising and offering a backdrop for the strategic actions. However, sometimes the two aspects are dissonant. The authors argue that the current EU enlargement policy appears to be driven by realist considerations, albeit marked by a lack of compatibility between the strategic discourse and strategic activities. Our secondary argument is that the lack of coherence between discourses and actions is more pronounced in the Western Balkan candidates when compared to the eastern partners, where a greater alignment seems to exist in this regard.

The paper is organised in the following way: we first start with the theoretical framing of our argument and some conceptual delimitations. In the next section, we analyse the EU's foreign policy narratives by examining its foreign policy instruments, strategies, and some of the most prominent statements of the European officials, and we juxtapose them with the EU's action towards the two regions. We argue that the EU's long-standing narrative building aimed to present the Union as a proper geopolitical power has been directed primarily at its Member States to embolden them to take more decisive action and a more united stance. However, the EU representatives' realist rhetoric employing power competition, self-centred, strategic vocabulary was not followed by proper action to secure the EU's interests in the neighbouring regions. We conclude with a discussion of the results and the possible consequences for the enlargement regions of the lack of proper or strategic EU action.

THEORY AND METHODS

Analysing the EU's foreign policy through realist accounts instead of the commonly used liberalism approach in studying the EU's transformative role in its nearby regions may appear unconventional. Although liberalism helps explain a good part of the EU's foreign relations, we believe that realist accounts can help complement our understanding of the EU's global and regional actions and its conception as an international actor or power. As we do recognise that realism is a broad approach encompassing at least several theories and many propositions (Schmidt 2007; Wohlforth 2016, 44) about the nature and functioning of international relations, we consent that typically, a realist approach would deal primarily with the Member States' foreign policies, strategies, their interests, and power relations instead of analysing the EU's foreign policy. However, nation-states are not the only relevant actors in the international arena, and even realism cannot avoid this fact. The European Union, as a polity, is an actor willing to pursue its (or shared Member States') interests, exert influence and project power in the international arena. Thus, we will seek the three elements of realism (or broad realist approach), namely groupism, egoism and power-centrism (Wohlforth, 2016, 36, 41–42) in the EU's foreign policy strategy and behaviour. We will argue that a gap exists between what has been formally proclaimed (or desired) and its practical implementation.

The mentioned three aspects of the realist approach play a role in formulating the conditions, policies and supporting outcomes in the enlargement domain, especially when the geo-politicised context in Europe is taken into account. Nevertheless, we argue that these aspects have played a role more in the EU's narratives than in its actual deeds.

First, in realist theory, the idea of groupism suggests the necessity of humans to align or act in groups in order to survive (Wohlforth 2016). Within groups emerges a "we-feeling", and all others that do not belong to the group are perceived as outsiders. Sovereign nation-states have represented such a group for most of the last two centuries; nowadays, other polities and alliances step-in to play that role. The European Union could be imagined as such a grouping with the authority it possesses within its borders over citizens who see themselves as separated from outsiders not belonging to their group. Although the EU is not as internally coherent as nation-states are, it aims to play a global actor role, influencing the world outside its territory. Despite its non-centralised nature, in academic and policy circles, the EU has long been recognised as a single, global, foreign policy actor or a power (Howorth 2010; Leonard 2005; Manners 2002; K. E. Smith 2003; M. E. Smith 2011) more or less independent from its Member States.

However, even though the EU Member States have pooled their sovereignty, the emergence of the EU did not compensate for the role of the nation-state as a grouping in terms of the realist theory. In the international arena, these two types of groupings compete for power and influence, and both the EU and its Member States claim authority for foreign (and security) affairs. Member States still aim to pursue their national interests despite the existence of the EU, its foreign policy or common positions they jointly take on certain matters. As we shall see, this competition between the two types of groupings, i.e. the EU and the (member) states, and the usual divergence or incompatibility of their interests often lead to the EU's underperformance as an international actor, which is also visible in its immediate neighbourhood. The authors, therefore, deploy the realist approach, which offers a pertinent contribution to understanding such tension stemming from states' inherent nature to prioritise their own interests and security, even within the context of a supranational entity like the EU.

Nevertheless, to use Hoffmann's terminology (Hoffmann 1966), some sort of combination of both the logic of divergence and the logic of convergence (Hill 1997, 6) is at play in the EU's foreign policy. It is undeniable that the EU Member States are often compelled to search for consensus to reach a common position on a certain foreign policy issue. Enlargement policy decision-making is certainly one such example in which unanimity or consensus remains the rule, even for the less important decisions. By observing the history of enlargement policy, this consensus has been reached more than once. In the EU of 27 Member States, during the bargaining, where each state aims to maximise its gains and move the consensus closer to its ideal position, they often resort to coalition building with the states of similar interests.

Thus, *groupism* can also refer to the relatively stable coalitions of Member States whose cohesion is based on some common objectives, concerns, or features. Hix, for example, claims that coalition-building in the Council is more probable among the states with similar political objectives and interests and mentions several usual bilateral or multi-lateral alliances like, France-Germany axis, Benelux group or the "cohesion block" (Greece, Spain, Ireland and Portugal) (1999, 71). Strezhneva (2020, 9), while referring to Peters and Pierre, points out the EU's specific decision-making, which is transnational, non-centralised and draws from Member States' support; likewise, different levels of governance are characterised by "opaque bargaining", which is sometimes marked by bilateral or group trade-offs, to find a consensus or elevate efficiency in a supranational domain. These coalitions, *inter alia*, also aim to influence the enlargement policy, its dynamics and activities. A commonly quoted instance is the

Višegrad Group, which generally supports the enlargement policy, albeit with some differences regarding the priorities of EU enlargement. Second, when it comes to power-centrism, as already mentioned, the EU is often referred to as a global power. The EU aimed and often managed to exert influence on other international subjects on many occasions, although there are numerous examples of its misfortunate (in)action. The conceptions of the EU as a power have not always been realist (or they have less often been realist), especially those referring to the EU as a “soft” or normative power. However, such a conception is only the first precondition to using realist accounts for understanding its foreign policy.

While present in other theoretical explanations, the notion of power is central to the realist understanding of world politics despite the differences in defining power within this school of thought (Schmidt 2007, 43–44). Power is an elusive concept, and we do not intend to provide a new or extensive definition as it falls out of the ambition of this paper and is already done elsewhere (Berenskoetter and Williams 2007; Nye 2004). Sufficient for our purposes in this paper, we employ the concept of power not in terms of the resources that the EU or its Member States possess (e.g. military forces, financial resources, demography or territory) but in terms of relational power, i.e. its ability to influence other actors. We will try to show how power plays a part in the EU’s foreign policy narratives and actions, especially regarding its enlargement policy and EaP. We will argue that in the WB and the EaP countries, the EU has neglected its soft power, i.e., its power of attraction (Nye 2004, 6) to its values, norms, and institutions, and increasingly relied on hard power through coercion, sanctions and conditionality (sticks and carrots). More recently, power competition with other global actors started taking place. The EU has been using its alliances (such as with NATO) and shaping its enlargement and EaP policies to balance the power of Russia and not simply to preserve its “pacific union with similar liberal societies” (Doyle 2016, 73). After the war in Ukraine started, the EU’s power games became not only more prominent, but the EU started to openly support a side in the war by providing financial and armaments assistance and by expressly changing its stance towards the region’s EU and NATO membership perspective. Freudlsperger and Schimmelfennig (2023, 844–45) classified the invasion as a boundary shock that challenged the EU’s identity, security and autonomy, through which the Union reacted through “external rebordering” and distancing from the attacker, on the one hand, and opening *vis-à-vis* Ukraine, on the other. As we will show, strategic competition and power politics received special attention in the EU’s recent Strategic Compass but also in other enlargement and EaP-related documents. Such a strategy would belong to a typical realist foreign policy rather than a liberal one or one of non-intervention.

Third, when it comes to egoism or self-interest, the EU has been criticised for not being able to aggregate its common interest and that the Member States' national interests (especially security interests) prevailed over the general EU interest. As Majone (2009, 16) rightly notes, "The structural flaw of EU foreign policy is the pretension to be one of the players at the table of world politics without having first reached a common understanding on what ought to be treated as vital European interests". No matter how successful in its pursuit of self-interest and how the Member States reached a consensus for action, we cannot deny that there have been many occasions when the EU expressed its foreign policy priorities and/or acted *with the aim of pursuing* its interests. Although highly dependent on the compatibility with the Member States' national interests and approval for action (and sometimes even competing with these), the EU's interests cannot be comprehended as non-existent or a simple sum of the national interests. The common understanding of the EU's interests is generated through consensus formation among Member States. However, the idea of appropriate action or timing for pursuing such common interests is not always widely shared, especially when perceived as incompatible with other national priorities. Often, the sluggishness of the EU's decision making (or consensus-building) makes it respond ineffectively to urgent events, making it look incapable of pursuing or acting in its self-interest.

In addition, this self-interest or egoistic behaviour of the EU existed even on occasions when it seemed that the action was altruistic or ethical in nature, i.e., aimed at spreading liberal norms and ideas, for example, in the case of the 2004 "Big Bang" enlargement. The EU's enlargement policy in the Western Balkans and nowadays in EaP countries, although enmeshed with the ideas of liberal values promotion, has been used as an instrument to create a regional order that would be conducive to peace and stability and secure the EU's borders, trade, and energy supply paths. In other words, the enlargement policy had to serve the EU's and its Member States' interests to be possible.

Egoism also refers to the fact that EU Member States, governed by their national objectives, aim to prioritise them over the broader, supranational interests or over what Hyde-Price (2008, 32) termed "Member States' shared second-order normative concerns". In practice, that might lead to unfavourable developments for the enlargement policy. Member States sometimes instrumentalise their position and the power asymmetry to their favour to introduce additional requirements for the candidate countries on their EU path.

The three elements hypothesised by the realist theory – groupism, power-centrism and egoism – can be found in both the EU's and its Member States' foreign policy narratives and actual action, although to a different

degree. In the next section, we present our findings regarding this realist rhetoric and action towards the two regions, now both encompassed by the EU enlargement policy.

First, we aimed to examine the elements of a realist discourse in the EU's official foreign policy strategies and the statements of the EU and, to a lesser degree, MSs' representatives. By the EU's foreign policy strategies, we mean relevant strategies developed to deal with the actors, regions and situations outside the EU's borders, particularly those strategies and documents directed to its immediate neighbourhood – the EaP and the WBs countries. Broadly speaking, the strategies in question concern the documents in the timeframe between the Thessaloniki summit (2003), on the one hand, and the decisions taken since 2022 in Brussels (especially concerning the eastern partners, while reflecting on their previously vague partnership with the EU over the past decade). The authors largely consult documents with specific political weight, such as the European Commission opinions or annual progress reports, Council conclusions, and partnership agreements. Based on these documents, the authors follow the thread that, in the case of the WB, these acts appear to demonstrate less ambition towards full integration as time went by, whereas in the case of the EaP, the significance of these countries appeared to become more visible, especially since 2022 when their membership perspective was also recognized. The invasion marked a significant change in terms of EU discourse and approach towards the EaP. The authors aimed to identify some narrative changes in those regards, during the specified periods, especially since the Euro Maidan onwards.

Nonetheless, considering the broad scope of such an approach, methodological limitations are imminent. Conducting comparative overviews of the two distinct regions, throughout non-overlapping periods, with some diverging challenges, and through some different types of EU instruments (neighbourhood policy vs. enlargement policy, for instance) was occasionally difficult and perhaps genuinely impossible to achieve. For the sake of the length of this paper, it is quite possible that some very important aspects were insufficiently addressed in order to put greater emphasis on the general argument of this paper. Namely, our intention was not to measure or even ascertain the prevalence or degree of realist rhetoric, nor to rank the countries nor regions in that regard. Our primary intention was to track the phenomenon of geopoliticization of narratives, and how it achieved strategic traits over time, especially in the eastern neighborhood. In that regard, we hope that our findings compensate for the likely methodological deficiencies.

As Diez and Manners argue, a normative power Europe would be “attempting to construct non-hierarchical relationships” and represent

the *other* in their discourses either as different or as abject. Contrary to such representations would be those that portray the other as an existential threat/securitisation, inferior, or violating universal principles (Diez and Manners 2007, 184–85). In analysing the strategies and statements, we looked for either the former two (“non-hierarchical” portrayals) or the latter three (“confrontational” ones). Consequently, we argue that the EU and the MSs’ representatives have increasingly used the last three kinds of rhetoric, showing aspects of groupism, egoism, and power-centrism. These have become more prominent since the early 2000s when the EU started building its capacities for influencing the global order, and especially since the mid-2010s and its ever-increasing power competition with other global actors in specific regions such as the Balkans and the EaP countries.

Second, we examine whether there is an instrumentalisation of narratives at stake, whereby the terminology and discourse not only reflect on the changed priorities in the wake of security threats and related activities but also depict the altered strategic resolve of the European Union concerning the enlargement domain. While some features of that resolve can be observed, such as the recognition of a European perspective for eastern partners, the lack of comprehensive pre-accession strategies for current EU applicants (or their notable differences compared to those in CEE) (Van Elsuwege 2008, 254) paints a pessimistic picture for both “old” and “new” candidates. Nevertheless, the authors employ discourse analysis to determine how these narratives shape perceptions of political developments and how they are utilised to assume as much political significance as possible (Somers 1994).

In that context, the EU uses the geopolitical backdrop to present itself as a strategic force and a primary actor in the continent, which is also reflected in the enlargement policy, nominally perceived as a strategic tool to enhance and evolve European security. In other words, enlargement is examined as a method to improve peace prospects and stability by minimising potential risks and escalations from the geographically adjacent regions of Eastern Europe. Narratives play a significant role in this regard. At the same time, strategic decisions, such as establishing a schedule for further EU accessions, are not only missing but are not even being adequately discussed at a high-political level.

The framing approach might be useful to depict how the EU’s discourse is arranged to assume a greater impact on public political perceptions by emphasising certain aspects while marginalising others (Entman 1993). Through proper or desired framing, the geopoliticization of narratives (presented as strategic, even though they may be more responsive or tactical) influences not only the discourse but also decision-making. Although the EU institutions intend to depict alignment between the

narrative and decision-making aspects (both “framed” as strategic, profound, far-reaching, and altering), they appear to be more disparate than it originally meets the eye. In that regard, the geopoliticization of the narrative part might serve as a smoke-screen to obscure the lack of actual strategic decision-making, exemplified by the absence of a clear strategy, instruments, and a range of short, medium, and long-term goals for the two regions.

Before progressing to the ambiguity between the decision-making and the discourse, the authors will briefly reflect on the differentiation between the ‘strategic’ and ‘geopolitical’ narratives. While the terms ‘geopolitical’ and ‘strategic’ are sometimes used interchangeably, the authors aim to identify both differences and overlaps between them, to consider whether the EU’s discourse and actions can be perceived as more geopolitical (geopoliticized) and/or strategic. The authors do not consider these terms to be completely separate. Specifically, ‘geopolitical’ can also be perceived as a subtype of ‘strategic’ whereas ‘strategic’ implies a longer-term perspective. What is common for both is that geopolitical and strategic actions intend to influence and shape the decisions and status of neighbouring geographical regions.

Strategic narratives are described by some (Miskimmon, O’Loughlin, and Roselle 2012, 8) as a means for political actors to establish a shared understanding of international politics, influencing the actions of other parties through analysing the connections between a state’s initial narrative stances, shifts in others’ perspectives, and their subsequent actions. The process also considers factual processes, the institutionalisation of preferred narratives, and the discursive efforts by recipient states. To foster transformative processes in the candidate countries, the EU promotes their alignment with its standards, laws, and policies, and creates societal expectations. Miskimmon et al. (2012, 9) also highlight Schimmelfennig’s observations on how CEE candidates have influenced the EU through ‘rhetorical entrapment,’ using the EU’s rhetorical commitments to support their path towards EU accession. Strategic narratives can not only influence the recipients but also shape the decisions of the strategists themselves, although ‘the ability to influence’ does not necessarily translate by default into geostrategic decision-making. The EU has been “entrapped” by its geopolitical discourse towards its eastern partners since 2022, to the extent that it has spilled over into the decision-making process (acknowledging their membership aspirations). Nevertheless, just as the WB holds on to the hope of EU accession, changes in geostrategic circumstances may diminish the eastern partners’ aspirations once conflicts subside.

Regarding geopolitical narratives or geopoliticized narratives, Cadier (2021) investigates the disparity between the portrayal of the EaP policy

program and its true intentions, substance, and effects. The analysis delves into the long-standing process of geopoliticizing the EaP, wherein it is depicted as a geopolitical issue, driven not only by Russia's actions but also by a discourse coalition within the EU aiming to increase influence in the Eastern neighborhood and counter Russia's influence. Cadier (2021) points out to Richard Young's 2017 study which found that EU support for certain political values and reforms is increasingly "pursued as a geopolitical comparative advantage over Russia" and "superimposed with a layer of geostrategic diplomacy". While the geopoliticization of narratives has been increasing since the Ukrainian crisis began, the practical effects on the ground have been unremarkable for nearly a decade. However, the 2022 invasion of Ukraine has spurred the EU to reinforce both its geopolitical discourse and decision-making.

TOWARDS THE EU SUPERPOWER STATUS: NARRATIVES AND ACTIONS

After a decade of the Yugoslav wars throughout the 1990s and the realisation of the EU's deficiencies as a power able to resolve crises in its immediate neighbourhood, many voices could be heard calling for the upgrading of its capabilities and transformation into a superpower or a world power (Majone 2009, 15). The calls were followed by a series of institutional and procedural innovations to build the EU's capacities to speak with one voice in the international arena and act in crises. The first attempts were made already with the Amsterdam Treaty in 1999 with the introduction of new instruments and bodies in the Common Foreign and Security Policy – hereinafter CFSP (e.g., common strategies, the possibility of QMV, High representative for CFSP (HR)) and finalised with the Lisbon treaty by bringing all of the EU's external action under the same Title V (European Union 2016), reforming the post of the HR to encompass the Council and the Commission's external services, and introducing single External Action Service as a form of a ministry of foreign affairs. Apart from the treaty revisions, there have been many movements since the end of the 1990s to make the EU a global actor capable of pursuing its goals as a block.

The CFSP objectives were defined already in the Maastricht Treaty, and the Lisbon Treaty complemented these to accommodate all the EU's external action goals. Nevertheless, the original CFSP objectives have remained mainly unchanged; the EU remained determined to "safeguard its values, fundamental interests, security, independence and integrity, ... consolidate and support democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law, ... preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security" (Article 21), etc. The European Council

got the task of identifying the strategic interests of the Union based on the mentioned objectives (Article 22).

To overcome one of its main foreign and security policy flaws, the lack of strategic thinking and a habit of reacting to events, in 2003, the EU adopted its first European Security Strategy (hereinafter: ESS) (Consilium 2009) in which the Member States attempted to identify the common threats and define their security interests. In 2016, in an even more challenging global and regional situation, but with the Lisbon Treaty in force, the EU came up with the new Global Strategy ("A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy" (EUGS) (EEAS 2016). In sharp contrast to the 2003 ESS, which starts with the claim that "Europe has never been so prosperous, so secure nor so free" (European Union 2009, 27), the first line of the Foreword to the EUGS by the HR, Federica Mogherini, assess the situation in a dramatic manner: "The purpose, even existence, of our Union is being questioned" (EEAS 2016, 3). The rhetoric continues throughout the document by mentioning, for example, the "existential crisis" and claiming that the "Union is under threat" (EEAS 2016, 7, 13). Both EU enlargement and neighbourhood policies found their way into these strategies as tools for maintaining stability and peace at the EU borders.

Finally, in 2022, after the Ukraine war had started, the Council adopted "A Strategic Compass for Security and Defence" (Council of the European Union 2022).³ It aimed to provide a "shared assessment of security environment", more coherence and direction for the EU in security and defence by 2030. With the "war returning to Europe" and "major geopolitical shifts", its assessment of the politico-security situation is even more dramatic than in the previous EUGS. The EU found itself "in an era of growing strategic competition, complex security threats and the direct attack on the European security order" with the "return of power politics"; the interdependence has become conflictual and soft power "weaponised" (Council of the European Union 2022, 5). For the EU to be able to "defend the European security order", the reinforcement of the strategic partnership with NATO, UN and others, and developing a "tailored partnership" with the WB and eastern and southern neighbours are some of the steps seen as necessary for the overall security of the EU. Although the Strategic Compass identifies others as engaging in conflict, power politics and strategic competition, the EU implicitly accepts the game by its determination to get involved and respond to the events, and sometimes even more explicitly with statements such as "Where the EU is not active and effective in promoting its interests, others fill the space" (Council of the European Union 2022, 8). The

3 Full title: "A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security".

EU also plays this game in its neighbouring regions, namely the Balkans and the EaP countries, where it identifies the potential for security deterioration, foreign interference and even direct threats.

In such changed geopolitical circumstances, also reflected in the wording and the content of the EU's Strategic Compass, a realist logic would require the EU to employ all its instruments to control events in the adjacent regions that have always been considered potentially unstable and fragile. As we shall see, the EU has responded by encompassing the EaP countries with its enlargement policy (and other measures falling outside this policy). However, the full potential of this once most effective foreign policy instrument has not been used in the Balkans despite the expressed concerns. In the next section, we turn to the EU's dealings with the WBs and the EaP regions, now both covered by the EU enlargement policy, by analysing narratives and actions towards them.

GROUPISM, EGOISM AND POWER-CENTRISM IN THE EU'S APPROACH TO THE WESTERN BALKANS

It has often been argued that the EU decided to enlarge its community of liberal values in 2004 because its Member States were bound by a promise, a normative commitment or "rhetorical entrapment" towards the CEECs (Aggestam 2016, 447; Schimmelfennig 2001, 72–77). Although a similar commitment towards the Balkan countries was made at the Thessaloniki summit in 2003 (Petrović, Kovačević, and Radić Milosavljević 2023, 15) and on many other occasions afterwards, this factor played a small part in the EU's decision-making on enlargement. The promise has been used more to incentivise reforms in the (potential) candidates than to create a sense of obligation among the EU Member States. Contrary to that, geopolitical reasoning has been used to motivate the EU Member States to engage in the WBs region (also in EaP, as described later in the text).

In other words, their political and security interests have always framed the position of the EU and its Member States towards the Balkans, while their economic gains and normative or moral considerations played a smaller part. Balkan countries currently in the enlargement process account for a market of only around 18 million consumers, which is approximately the size of Romania, one of the most recent EU Member States. At the same time, the accession of Balkan countries would bring in 5-6 relatively poor economies and consumers of budgetary payments, which might still be of lesser concern than their position of new veto players in the Council. Thus, the EU and its Member States should have been more interested in influencing the Balkans and pursuing their interests through association, trade and cooperation agreements than through their EU membership with full rights and obligations. The promise of enlarge-

ment has served to incentivise reforms in these countries (at least to a point) and as an instrument of post-conflict regional stabilisation. Since the 1990s, the EU's action in the bordering regions, especially the Balkans, has been directed at mediating disputes, engaging in state-building, and interfering in internal political affairs, often contrary to its self-proclaimed normative mission (Petrović, Kovačević, and Radić Milosavljević 2023, 102). The EU's liberal, norm-spreading role has been criticised as largely inefficient giving way to the priority of stabilisation, especially during the long period of the EU's internal crises resulting in taking off the enlargement from the EU's agenda.

However, a mere promise of a distant European perspective has not been effective in ousting the influence of other, competing powers from the region. As Russia became more assertive in pursuing its geopolitical interests, especially with the 2008 Georgian war and the 2014 Crimea crisis, the EU's geo-politicisation of narratives surrounding decision-making became evident in the enlargement policy domain. But, new geopolitical moment did not enhance substantially the group cohesion among the EU member states and instead of substantial progress in the enlargement process, parallel initiatives have been started to bind these countries with the EU's energy and transport market and secure the transit of EU supplies.

It was mainly the Commission framing the enlargement policy decisions and documents in a way that increasingly reflected the EU's power competition with the emerging powers in the region (Russia, China, Turkey and UAE) and its (at least declarative) intention to defend its interests. Thus, the EU's enlargement policy towards the Balkans has become a blend of the classic conditionality policy to bring about the desired reforms and stability, on the one hand, and an openly geopolitical, securitised, i.e. realist rhetoric aiding the aggregation and pursuit of EU interests in the bordering regions, on the other.

While analysing the EU's documents and statements on enlargement, we found many examples of such realist rhetoric. As we do not have the space to present them all, we will mention only a few instances. First, we found the elements of groupism in the Commission's attempt to unite the Member States around an idea of a common external threat (Russia), portraying the "other's" influence in the Balkans as "malign" or detrimental. Aware of the Member States' differences in potential enlargement desirability and dynamics, the Commission has been trying to close ranks by securitisation and geo-politicisation of the enlargement policy. The enlargement has been portrayed as essential for enhancing "*collective security and prosperity*" (European Commission 2020b, 1, emphasis added). Second, egoism is found in the EU/Commission's putting forward the common *interests* and instrumentalising the enlargement policy to

that end by defining it as a “geostrategic investment in long-term peace, stability, and security of the whole of our continent” (European Commission 2022a, 1) and “in stable, strong and united Europe” (European Commission 2018, 1, 2020b, 1). The Western Balkans are depicted as a “geostrategic priority” (European Commission 2020a, 1) for the EU. Finally, power-centrism in the enlargement strategies and narratives is evident in the repeated intention to compete for power and influence in the region with other emerging powers (enlargement policy is “critical ... to tackle malign third country influence” (European Commission 2020b, 1–2)).

However, for the past decade, the enlargement policy results in the Western Balkans have starkly contrasted the proclaimed EU’s strategic interests and geo-politicised narratives. The indecisiveness of the EU Member States about even the modest steps in the association/accession process is striking. The enlargement was almost completely off the EU leaders’ agenda for around four years (2014–2018), as announced by the then-President of the European Commission Jean-Claude Juncker (Poznatov 2014). After that period, a shared comprehension of the unsustainability of such a situation in a changed geopolitical circumstance did not lead to a common understanding of how to effectively use the enlargement instrument once again. Instead, diverging visions on reforming the obviously ineffective policy resulted in modest changes in accession negotiation procedures (“new methodology”) but not in a comprehensive change of the enlargement strategy. These and previous changes (e.g. the 2012 “New approach” and the “fundamentals first” logic) coupled with the loss of conditionality credibility have led to the further raising of the bar for the candidates, thus additionally threatening the effectiveness of the enlargement policy’s transformative and stabilising role (Radic-Milosavljevic and Domaradzki 2022). In other words, the enlargement policy has lost the potential to serve the EU’s interests.

The flourishing of initiatives parallel to the enlargement process (e.g., Berlin process, European geopolitical community, Energy Community, Transport community, etc.) shows that the EU has been developing alternative ways to secure its interests in the Balkans without including them in the membership club. Moreover, the Energy and Transport communities aim to integrate the WBs (and other neighbouring countries) into the EU’s market by way of adoption by these countries of relevant EU laws without the necessity to fulfil political criteria (democratic institutions, the rule of law, fundamental rights and freedoms). It is a sort of *integration without membership* (Lazowski 2008; Vahl and Grolimund 2006) that should allow for securing the EU’s interests (defined, for example, in the new EU’s external energy strategy, e.g., EU energy independence supply chains diversification, etc.) (European Commission 2022b). The finan-

cial assistance offered to the WB through the Economic and Investment Plan and the Green Agenda is directed dominantly to these areas of EU's interest with "the key flagships ... aimed at transitioning from coal, diversifying gas supply routes, investing in renewable energy sources, and intensifying energy savings through the renovation wave" (European Commission 2022a, 4). Even though harmonisation through Energy and Transport communities seems compatible with the accession process as its subject matter belongs to the negotiating cluster IV (Green agenda and sustainable connectivity) and aids legal alignment in these policy areas, it diverges from the overall logic of enlargement conditionality, especially from the so-called "fundamentals first" dictum. In this regard, there seems to be ambiguity between the strategic nature of accession negotiations (focused on improving the country's preparedness to meet membership criteria) and the EU's immediate (shorter-term) preferences, particularly regarding energy security and other domains.

By pushing the WB countries to integrate without membership, the EU diverges away from the enlargement policy or at least transforms it to resemble more the ENP's logic ("everything but institutions"), valid also until recently for the EaP countries. In that respect, the EaP and the WB might seem to have switched their positions on the EU agenda. This is also due to the fact that the credibility of accession has been compromised to such a degree that the enlargement policy produces results that are more adequate for the EaP/ENP (Kovacevic and Petrovic 2023, 63). Conversely, as we shall see in the next section, the EaP countries have been formally welcomed to the (geopoliticized) enlargement policy after granting the (potential) candidate status for Ukraine, Moldova and Georgia. Although their path will seem to resemble the formal enlargement WBs' path by deploying the same or similar enlargement instruments, the geopolitical urgency allowed for a fast track for these countries that contrasts the merit-based approach formally underpinning the enlargement policy. However, such urgency (i.e., the immediate security threat) has been missing from the Western Balkan region affecting the lack of group cohesion among EU member states regarding the enlargement agenda, despite the Commission's attempts at enhancing it through geopolitical/strategic discourses. EU member states remained at their diverging positions regarding both necessity and schedule of enlargement to the Western Balkans. Some groupism in this regard could be identified only in few very modest and long overdue steps taken by supporting the Sarajevo's and Priština's EU integration paths.

The lower visibility of the WB is evident in the wording of the annual 2022 EU-Western Balkans summit in Tirana, which only had two articles: the first one highlighted the war in Ukraine and its broad ramifications,

while the second article confirmed the commitment to the region's accession (Consilium 2022). In that regard, even in documents that are supposed to be tailored for that region, the WB candidates appear to be treated marginally. While even such wording represented progress compared to the previous Brdo summit declaration in 2021, which failed to mention the term "membership" for the WB directly, the fact that the Tirana declaration had only two articles compared to the 29 present in its Brdo counterpart is indicative of the reduced relevance of that region (Consilium 2021). It leads to dilemmas about whether the EU accession of the Western Balkans is considered so self-explanatory that it doesn't require actual content in EU acts, or perhaps it is perceived as so irrelevant that it is not given adequate attention.

EASTERN NEIGHBOURHOOD'S GROWING STRATEGIC RELEVANCE

In the case of the eastern partners, as in the Western Balkans, we find some elements of *groupism* in the securitization and geopoliticization of the EU accession agenda, including through the lens of relations with Russia. The European Council June 2022 Conclusions largely begin by referring to Russian aggression before proceeding to point 10, recognizing the European perspective of Ukraine, Moldova, and Georgia (European Council, 2022). Additionally, *power centrism* is evident in political statements, such as the one from the President of the European Commission in December 2023, stating, "In times where we see the rules-based international order increasingly called into question, of course, a larger and stronger European Union gives us a stronger voice in the world" (EC, 2023). Regarding *egoism*, for instance, there is a 2024 statement by Maroš Šefčovič, Executive Vice-President for European Green Deal, Interinstitutional Relations, and Foresight, asserting that "enlargement is in the Union's own strategic interest," and that "while there are challenges, the benefits of a well-managed enlargement process span across various areas: geopolitical, economic, environmental, social, and democratic" (EC, 2024). However, in order to properly reflect on the specificities of the eastern neighborhood compared to the Western Balkan candidates and how they correlate with realist logic, the authors will further present an evolution of the strategic and geopoliticized approach towards the EaP since its formal foundation.

The Eastern Partnership initiative has been burdened by unclear long-term political goals since its inception. Its foundation can be traced back to the altered geopolitical circumstances and boundaries following the two eastern EU enlargements, NATO enlargements, and the Georgian war (2008). Despite the appearance of a geostrategic motivation

behind its establishment and the presence of geopolitical elements in the EaP declarations and bilateral documents, it did not indicate the existence of a well-defined long-term strategy, nor did it imply clear-oriented results. The lack of long-term political goals, in contrast to the economic objectives aimed at integration, led to confusion. While the EU for years remained silent on the potential recognition of membership perspectives for the eastern partners, the partners' expectations also varied, considering that the membership was neither explicitly promised nor firmly denied (Petrović 2019, 17–18). None of the EaP (Prague 2009, Warsaw 2011, Vilnius 2013, Riga 2015, Brussels 2017, further Council decisions – 2019, 2020) explicitly mentioned EU membership, nor did any other binding EU document (EEAS 2023). Likewise, none of the association agreements with the most ambitious eastern partners – Ukraine, Moldova and Georgia, mentioned that aspect. While Serbia's SAA clearly pointed out the prospect of full political integration as a desired outcome of intensified political dialogue, for instance, in the Article 10 (EUR-Lex 2013), the Moldovan Association Agreement instead of AA (EUR-Lex 2014) only highlighted the economic aspect of integration, coupled with political *association* (italic added for emphasis). Nonetheless, there has been a very subtle change of wording since the Prague Declaration (2009), which aimed at 'political association' (Council of the European Union 2009) and the most recent EaP declaration (Brussels, 2021), which reaffirmed a "strong commitment to our strategic, ambitious, and forward-looking Eastern Partnership" (...) while noting that, as a specific dimension of neighbourhood policy, it "allows bringing the EU and its Eastern European partners closer together" (Council of the European Union 2021). However, this evolution should not be overestimated, as it did not envisage any changes in terms of recognising the long-term outcomes for eastern partners.

On the contrary, the documents referring to the eastern partners between 2009 and 2021 were more indicative of long-standing views that the EaP and the European Neighborhood Policy (ENP) are substitutes for the Union's enlargement, which had previously been the main domain for the display of the EU's cross-border transformative power. The long-standing terminological constructs like 'clear European perspective', 'European choice' and 'ever closer relationship' with eastern partners (Petrović and Kovačević 2023, 73) have been 'upgraded' only several months following the Brussels Eastern Partnership summit (late 2021) when the invasion of Ukraine prompted the EU to reconstitute the strategic partnership.⁴ This also included adjusting the wording to conform to the enlarge-

4 The EU-Ukrainian strategic partnership is currently based on several broad aspects: the association agreement (and its evolution in the context of membership application), the trade agreement, participation in the EaP, EU's support in international forums to Ukraine's

ment terminology. This section specifically focuses on the eastern partners integrated into the enlargement domain. For the remaining partners – Azerbaijan, Armenia (and theoretically also Belarus)⁵ – the advancement of their relations is not solely influenced by the ongoing war dynamics but is further complicated by the dissolution of the EaP before establishing clear long-term strategic objectives.

Until recently, ties between EU and Ukraine were extremely asymmetrical; conditionality increased in parallel with the deepening of relations, Brussels maintained that territorial integrity issues needed to be resolved (while its own role in the escalation of the Ukrainian crisis has been marginalised), that “European choice” needed to be maintained, while the EU continued to demonstrate the lack of long-term political commitment towards that country and its neighbours (Petrović 2019, 104). The European Union’s ‘ring of friends’ logic⁶ has been maintained until the comprehensive assault on Ukraine began in 2022. In other words, the absence of a long-term strategy (such as establishing the full membership perspective or a roadmap towards external form of integration, such as the EFTA) was disguised under the “integration without membership” approach (Van der Loo 2015) – a technocratic process aimed at securing a comprehensive external alignment in political and economic matters while excluding the membership prospects for the eastern partners. Popescu also examined this phenomenon, referring to it as “enlargement-lite (Popescu and Wilson 2009). Interestingly, a similar technocratized approach also occurred in the enlargement domain in the context of accession fatigue and a multitude of challenges. Using tools and mechanisms resembling those of the enlargement policy, the EU attempted to foster an impression of increased deepening of collaboration with the eastern partners while formally restraining them from entering the enlargement domain. The association treaties with Ukraine, Moldova, and Georgia, apart from complete economic integration, aimed at political association rather than integration – a *differentia specifica* compared to the Western Balkans.

In the case of the three eastern partners – Ukraine, Moldova, and Georgia – such an approach proved to be tactical or temporary rather than strategic, given that the EU dramatically altered its approach, at least in formal terms. As the invasion started in 2022, the three eastern partners were allowed to submit EU membership applications (in February and

sovereignty and territorial integrity and cooperation in the context of the damaging Russian activities in Ukraine.

5 Belarus has self-suspended its participation in the initiative since 2021 onwards.

6 ‘The ring of friends’ is a reference to the EU neighborhood policy elaborated by the former President of the European Commission Jose Manuel Barroso in his speech titled: “The European Union and the Emerging World Order – Perceptions and Strategies” in 2004.

March). This signalled a geopoliticization of EU enlargement activities, aligning them with the geopoliticization of discourse, and the two became increasingly intertwined.

The questionnaires were filled out with perhaps record speed.⁷ The Opinion on Ukraine's membership application (European Commission 2022, 2) states that the country has responded to the questions in political and economic criteria domains in 9 days and to the *acquis* part in 26 days. Recognising that that country is a "European State which has given ample proof of its adherence to the values on which the European Union is founded", the European Commission (2022, 20) recommended the formal recognition of membership perspective to that country while in addition it also recommended a formal candidate status "on the understanding that... (seven designated priority areas, author's remarks)...are taken". However, within days, regardless of some reservations contained in the European Commission's Opinion regarding the fulfilment of the seven priority areas, in a landmark geopolitical move, the European Council endorsed both membership perspective and candidate status for Ukraine and Moldova. At the same time, Georgia's candidacy was postponed until conditions are met. However, despite the distaste for Georgia's cooperation with Russia, criticism for Ukraine and the troubling state of democracy in the country, the European Council (2023, 5) did ultimately recognize its candidate status. The reasons for that are of geopolitical and/or strategic nature – cooperation with the most pro-European Caucasus nation is not to be dismissed in favour of Russia during these difficult times (Light, Baczyńska 2023). In the case of the leading WB candidates – Montenegro and Serbia – formal membership recognition (Thessaloniki summit, 2003) was years apart from the candidate status. Truth be told, the advanced political and trade association agreements that have been in place for Ukraine, Moldova and Georgia since the previous decade have paved the way for their membership applications, enabling alignment and approximation even ahead of the membership recognition.

In 2022, the European Commission issued a list of recommendations concerning the further progress of the eastern partners along their EU paths. The list included seven (7) recommendations for Ukraine, nine (9) for Moldova, and twelve (12) for Georgia. By June 2023, Ukraine has made good progress in domains of Constitutional Court reform and completed the tasks in the domain of judicial governance and media legislation, while some progress has been detected in anti-corruption, anti-money laundering, curtailing of oligarchy and national minorities. That means that most of the mentioned priorities have been addressed only to a limited

7 One of the recent examples in that regard is Iceland, which replied to the questionnaire in only 6 weeks in 2010. In the case of WB countries, the process took much longer.

degree. In February 2023, the European Commission published its analytical reports assessing the capacity of the three eastern candidates to assume the obligations of EU membership, providing an overview of their alignment with the EU *acquis*, and complementing the favourable Opinions on the three countries' applications for EU membership adopted by the European Commission in June 2022 (European Commission 2023). An EU diplomat who is engaged in the process stated in June 2023 that "the focus is on the positives" (Brzozowski 2023). In December 2023, the European Council (2023, 5) decided to open accession negotiations with Ukraine and Moldova and grant candidate status to Georgia. However, this manifestation of groupism between Member States was secured in a somewhat unusual manner. Hungarian Prime Minister Viktor Orbán had objected to a €50 billion euro package of financial aid for Kyiv and threatened to also halt the enlargement agenda decisions. However, Chancellor of Germany Olaf Scholz convinced Orbán to leave the room to clear the way for a unanimous decision on the opening of accession negotiations, whereas the decision on financial aid was postponed (Gray et al. 2023)..

CONCLUSION

After the previous analysis of fast-tracking the EaP countries and sidelining the WBs on their EU membership path several aspects need to be addressed here.

Firstly, the fact that the EU has suddenly changed its perception regarding the membership prospects of some eastern partners does not imply that it has formulated a clear strategy in that regard. The swift progress of the eastern candidates may be a tactical response aimed at convincing the security rival of the firm strategic partnership with the Eastern European countries. Once the security threat is reduced (necessary to consider admitting Ukraine as a country at war), the EU's motivation for fast-tracking the eastern candidates may also decrease.

Secondly, it is questionable whether one could speak of a strategic approach towards enlargement in circumstances when the enlargement strategy has been deficient for many years or perhaps even nonexistent. Serbia and Montenegro have been negotiating EU membership for a decade, Albania and North Macedonia have been attempting to open negotiation clusters for years, while Bosnia-Herzegovina and Priština are still far from that stage. While in technocratic terms certain steps are taking place, strategically speaking, the countries are not nearing EU membership, both due to difficulties surrounding their democratization or bilateral disputes and the EU's unwillingness to define a timeline of accession, as in earlier enlargement rounds. The stalemate in EU enlargement policy contains far-reaching consequences for the EU's strategic role and

interests, affecting the EU's credibility, security, economic opportunities, normative power, and influence in its neighbourhood. Resolving this stalemate and reinvigorating the enlargement process is essential for the EU to maintain its strategic relevance and achieve its long-term goals in its neighborhood.

Thirdly, although eastern partners have only recently been given a membership perspective, the geopolitical urgency might stimulate their more dynamic EU accession compared to the Western Balkans, even though (some) WB candidates are more advanced in the process. Such a scenario would imply a need for a strategic approach towards the EaP but not towards the WB, which would be unfair to the long-standing candidates whose membership prospects were recognised 20 years ago in Thessaloniki. An additional paradox lies in the fact that, whereas security concerns drive the EU's interest in integrating the WB, it is also concerned that the unresolved political and ethnic issues in the Western Balkans could exacerbate tensions and create security challenges within the EU. For this reason, it cautiously approaches the region. Contrastingly, the eastern partners, all of which have unresolved territorial disputes, with one experiencing ongoing conflict, are being expedited towards membership, even though the Western Balkans are significantly more stable and less vulnerable to great-power competition, including Russia. The geopolitical and other vulnerabilities of the eastern partners constitute a major motive behind their rapid EU integration path. In contrast, the Western Balkans have a lower priority, despite undergoing Europeanization processes for over 20 years, some more advanced indicators or established mechanisms for regional cooperation.

The previous analysis finally brings us to the following question: are we heading towards an enlarged enlargement policy or an enlarged Eastern Partnership logic, that would encompass the Western Balkan candidates? We aimed to tackle a very broad research problem: whether the geopoliticization of the discourse might serve as a smoke-screen to obscure the lack of actual strategic decision-making (exemplified by the absence of a clear strategy, instruments, and a range of short, medium, and long-term goals for the two regions). For instance, while consistently highlighting appreciation for Ukraine's struggle in the context of recognition of its membership prospects, other critical issues, such as how a country facing invasion can progress in fulfilling Copenhagen and other criteria, and how these aspects spill over to other candidates' bids (including the WB), as well as more practical aspects such as how EU institutions are preparing to assist Ukraine, one of the largest agricultural producers, in using funds, are often sidelined.

While there is a clear trend toward the geopoliticization and securitisation of EU narratives, there also appears to be an absence of a strong group

cohesion and a shared or common interest. Additionally, the ambition for power centrism is largely declarative, as concrete strategies and instruments are notably absent. Overall, from a realist perspective, this argumentation illustrates the tension between the EU's desire to engage in geopolitics and security matters, its challenges in forging a shared interest among Member States, and the potential gap between its declarative ambition for power centrism and its actual capacity to achieve it. Realism underscores the importance of power, self-interest, and concrete actions in shaping the behaviour of states and international actors, and these dynamics are only to an extent evident in the EU's approach to its immediate neighbourhood.

In the WBs, its enlargement policy is close to a standstill despite being perceived as "a geostrategic investment in long term peace, stability, and security" in Europe and an instrument for tackling the "malign influence" of other global powers. While the WBs are slowly sinking towards authoritarianism, ever-growing corruption and organised crime, the EU's instruments have been modest, slow, and unsuitable for establishing a stable and secure regional order and thus for fulfilling the EU's (or its Member States's) own interests. The EU's groupism operating at the level of a minimum common denominator developed several alternative initiatives directed at satisfying immediate EU's needs/priorities in the Balkan region (e.g., energy and transport integration and accompanying funds) and leaving the enlargement policy aside. This situation presents a paradox because, while the European perspective of eastern candidates is gaining strength, the membership prospects of the older candidates might be shifting towards alternative integration models. In this aspect, it appears that the two regions have, to some extent, exchanged their roles within the EU's neighbourhood plans. The eastern partners' accession goals are now taking centre stage, while the WB's long-promised membership is moving towards integration without accession. The fact remains that the war has not prompted significant (or any) changes in decision-making processes or led to long-term strategies (which does not mean they won't emerge in the future).

However, the war has encouraged some common agreements concerning sanctions against Russia, the acceleration of energy policy reforms, aid to Ukraine, both in military and financial terms, and ultimately, the prospect of membership. These developments represent a step toward groupism, as there was a sense of belonging to the same community/side, which led to a somewhat unified European response, despite the unanimity requirement. There's also an element of power-centrism, even though no new capacities are being developed. It's about power competition and influence in the region (power as a relational concept rather than the existence of capabilities). Likewise, regarding egoism, both individual and collective, the deci-

sions made by the EU align with common or individually perceived security interests, while the insistence on upholding EU values seems to have been put on hold for better times. However, while these developments are observed as a consequence of altered geopolitical and other circumstances in the eastern neighborhood, primarily affecting that region, the Western Balkans has not been given the same treatment, despite its decades-old status in the enlargement policy. This is due to its minor geopolitical and other significance for the EU.

The geopoliticization of both narratives and decision-making seems to primarily affect the eastern partners and only to a lesser degree the 'old candidates'. While geopolitical circumstances did encourage the progress of some 'laggard candidates' towards EU membership (e.g., Bosnia-Herzegovina), it can hardly be compared to the fast-track inclusion of countries like Moldova in the enlargement agenda, as a full-fledged membership candidate, during only several months. While geo-politicization certainly affected both regions, resulting in significant and swift changes primarily for the eastern partners, that aspect should not be equated with strategic actions and discourses that are broader and more long-term oriented. Geopolitical discourses and actions might also be tactical – primarily meant for this current period marked by great security concerns and instability. The fact that 20 months following the aggression of one of the largest European countries, strategic acts enabling at least mid-term EU enlargements have still not been adopted is indicative of the possibility that the geopoliticization of EU discourses and activities might be tactical and temporary, and it might perhaps subside once the geopolitical concerns (primarily surrounding the war) diminish. Even mentioning provisional dates of possible enlargement proved unwelcome among the EU actors, as observed following the 2030 initiative by Charles Michel in August 2023. As a result, both regions might find themselves in a situation where they have been included in an enlarged enlargement policy that has no real perspective of membership.

BIBLIOGRAPHY

- Aggestam, Lisbeth. 2016. "What Kind of Power? European Union Enlargement and Beyond." In Steve Smith, Amelia Hadfield, and Timothy Dunne (Eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 431–451. Oxford: Oxford University Press.
- Berenskoetter, Felix and Michael J. Williams, (Eds.) 2007. *Power in World Politics*. London/ New York: Routledge.
- Börzel, Tanja A. and Bidzina Lebanidze. 2017. "The Transformative Power of Europe" beyond Enlargement: The EU's Performance in Promoting Democracy in Its Neighbourhood". *East European Politics*, 33(1): 17–35.

- Brzozowski, Alexandra. 2023. "Commission briefs on Ukraine, Moldova and Georgia's reform progress towards EU membership". *Euractiv*. Accessed November 1st 2023. <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/commission-briefs-on-ukraine-moldova-and-georgias-reform-progress-towards-eu-membership/>.
- Cadier, David. 2021. "The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership". In *The European Union and Its Eastern Neighbourhood – Whither 'Eastern Partnership'?*, Andriy Tyushka, Tobias Schumacher (Eds.). London: Routledge.
- Consilium. 2009. "European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World." Accessed November 8th 2023. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
- Consilium. 2021. "Brdo Declaration 6 October 2021". Accessed November 5th 2023. <https://www.consilium.europa.eu/media/52280/brdo-declaration-6-october-2021-en.pdf>.
- Consilium. 2022. "Tirana Declaration 6 December 2022 – EU-Western Balkans Summit". Accessed November 5th 2023. <https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf>.
- Council of the European Union. 2009. "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009". Accessed November 2nd 2023. https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf.
- Council of the European Union. 2021. "Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 15 December 2021)". Accessed November 2nd 2023. <https://www.consilium.europa.eu/media/53527/20211215-eap-joint-declaration-en.pdf>.
- Council of the European Union. 2022. "A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union That Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security". Accessed July 30th 2023. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.
- Diez, Thomas, and Ian Manners. 2007. "Reflecting on Normative Power Europe". In *Power in World Politics*, eds. Felix Berenskoetter and Michael J. Williams, 173–188. London / New York: Routledge.
- Dimitrova, Antoaneta and Elitsa Kortenska. 2019. "Enlargement as Foreign Policy in the Western Balkans: Has It Reached Its Limits?" Accessed August 19th 2023. <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.33277.31208>.
- Doyle, Michael W. 2016. "Liberalism and Foreign Policy". In Steve Smith, Amelia Hadfield, and Timothy Dunne (Eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 54–78. Oxford: Oxford University Press.
- EC. 2023. "Statement by President von der Leyen on the 2023 Enlargement Package and the new Growth Plan for the Western Balkans". Accessed March 30th 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-2023-enlargement-package-and-new-growth-plan-western-balkans-2023-11-08_en.

- EC. 2024. "Commission prepares for pre-enlargement reforms and policy reviews". Accessed March 31st 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-prepares-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews-2024-03-20_en.
- EEAS. 2016. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy". Accessed July 30th 2023. www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf.
- EEAS. 2023. "Eastern Partnership Key documents". Accessed October 30, 2023. https://www.eeas.europa.eu/eastern-partnership/eastern-partnership-key-documents_en.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, 43(4): 51–58.
- . 2020a. (European Commission) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*. Accessed August 22nd 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf.
- . 2020b. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans*. Accessed August 24th 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf.
- . 2022a. (European Commission) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: 2022 Communication on EU Enlargement Policy*. Accessed August 22nd 2023. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.
- . 2022b. (European Commission, ENER) *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU: External Energy Engagement in a Changing World*. Accessed August 21st 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2022%3A23%3AFIN&qid=1653033264976>.
- EUR-Lex. 2013. "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part". Accessed November 2nd 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22013A1018%2801%29>.

- EUR-Lex. 2014. "Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part". Accessed November 2nd 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22014A0830%2801%29>.
- European Commission. 2018. "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans". Accessed November 8th 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52018DC0065>.
- European Commission. 2022. "Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union". Accessed November 1st 2023. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.
- European Commission. 2023. "European Commission publishes analytical reports on Ukraine, Moldova, and Georgia's alignment with the EU acquis". Accessed November 1st 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_123.
- European Council. 2022. "European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions". Accessed April 2nd 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.
- European Council. 2023. "European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions". Accessed April 1st 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-en.pdf>.
- Freudlsperger, Christian, and Frank Schimmelfennig. 2023. "Rebordering Europe in the Ukraine War: Community Building without Capacity Building". *West European Politics* 46(5): 843–871.
- Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Gray, Andrew, Jan Strupczewski and Andreas Rinke. 2023. "Hungary blocks EU financial aid package for Ukraine". *Reuters*. Accessed April 2nd 2024. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-set-summit-showdown-ukraine-with-hungarys-orban-2023-12-13/>.
- Hill, Christopher J. 1997. "Paradoxes of European Foreign Policy. Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP". *EUI Working Papers* (RSC No 97/66).
- Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan Education UK.
- Haukkala, Hiski. 2015. "From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU–Russia Relations". *Journal of Contemporary European Studies*, 23(1): 25–40.

- Hoffmann, Stanley. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe". *Daedalus*, 95(3): 862–915.
- Howorth, Jolyon. 2010. "The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?" *Journal of Common Market Studies*, 48(3): 455–474.
- Hyde-Price, Adrian. 2008. "A 'Tragic Actor'? A Realist Perspective on 'Ethical Power Europe.'" *International Affairs*, 84(1): 29–44.
- Lazowski, Adam. 2008. "Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union". *Common Market Law Review* 45(5): 1433–1458.
- Leonard, Mark. 2005. "Europe's Transformative Power". *Centre for European Reform*. Accessed July 17th 2023. <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>.
- Light, Felix and Gabriela Baczyńska. 2023. „Georgia eyes EU candidate status but membership still a distant dream". *Reuters*. Accessed April 2nd 2024. <https://www.reuters.com/world/europe/georgia-eyes-eu-candidate-status-membership-still-distant-dream-2023-12-12/>.
- Majone, Giandomenico. 2009. *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*. Cambridge, UK / New York: Cambridge University Press.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235.
- Medvedev, Sergei. 2008. "The Stalemate in EU-Russia Relations". In *Russia's European Choice*, Ted Hopf (Ed.), 215–232. New York: Palgrave Macmillan.
- Miskimmon, Alistair, Ben O'Loughlin and Laura Roselle. "Forging the World: Strategic Narratives and International Relations". *Royal Holloway Working Paper*. Accessed November 1st 2023. https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/147369822/Forging_the_World_Working_Paper_2012_Final.pdf.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Petrović, Miloš, Maja Kovačević and Ivana Radić Milosavljević. 2023. *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita* [in Serbian Cyrillic]. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Petrovic, Milos and Maja Kovacevic. 2023. "EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?" In *Southeastern Europe and the European Union – Legal Developments*, SEE | EU Cluster of Excellence in European and International Law (Ed.) – SERIES OF PAPERS, (Eds.) Mareike Fröhlich and SEE EU Cluster of Excellence in European and International Law, 61–74. Saarbrücken: Verlag Alma Mater.
- Petrović, Miloš. 2019. *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke za postsovjetsku Evropu*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

- Popescu Nicu and Andrew Wilson. 2009. "The Limits of Enlargement-Lite. European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood". ECFR Policy Report. Accessed November 5th 2023. https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite._European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf.
- Poznatov, Maja. 2014. "Serbia Grudgingly Accepts Juncker's Enlargement Pause". *Euractiv*. September 16th. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-grudgingly-accepts-juncker-s-enlargement-pause/>.
- RFE/RL's Balkan Service. 2023. "Hungarian Foreign Minister Urges Brussels To Speed Up EU Enlargement Process". *RFE/RL*. March 22nd. <https://www.rferl.org/a/balkans-hungarian-minister-szijjarto-eu-enlargement/32329963.html>.
- Radic-Milosavljevic, Ivana, and Spasimir Domaradzki. 2022. "The EU's Raison d'état in the Western Balkans: Can the New Enlargement Methodology Help?" *Medjunarodni problemi* 74(3): 391–410.
- . 2014. "Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect: Six Lessons of Enlargement Ten Years On". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52: 40–56.
- Schimmelfennig, Frank. 2001. "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union". *International Organization*, 55(1): 47–80.
- Schmidt, Brian C. 2007. "Realism and Facets of Power in International Relations". In *Power in World Politics*, eds. Felix Berenskoetter and Michael J. Williams. London / New York: Routledge, 43–63.
- Smith, Karen E. 2003. "The European Union: A Distinctive Actor in International Relations". *The Brown Journal of World Affairs*, 9(2): 103–113.
- Smith, Michael E. 2011. "A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role". *Journal of European Public Policy*, 18(2): 144–163.
- Somers, Margaret R. 1994. "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach". *Theory and Society*, 23(5): 605–649.
- Strezhneva, Marina V. 2020. "On the Norms and Habits of the European Union as a Meta-organisation". *Croatian International Relations Review*, XXVI(87): 6–31.
- Szeptycki, Andrzej. 2021. "Poland versus Russia: Competition in Ukraine". *East European Politics and Societies*, 35(4): 1113–1135.
- . 2016. (The Member States) *CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cel-ex:12016ME/TXT>.
- Tilles, Daniel. 2022. "Ukraine should have 'immediate express path' to EU membership, says Polish president". *NFP*. February 26th. <https://notesfrompoland>.

IVANA RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ, MILOŠ PETROVIĆ
 EU ENLARGEMENT POLICY BETWEEN THE CHRONOLOGICAL PRECEDENCE
 OF THE WESTERN BALKANS AND THE GEOPOLITICAL URGENCY
 IN THE EASTERN NEIGHBORHOOD: A REALIST PERSPECTIVE

com/2022/02/26/ukraine-should-have-immediate-express-path-to-eu-membership-says-polish-president/.

- Vahl, Marius, and Nina Grolimund. 2006. *Integration without Membership: Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Van der Loo, Guillaume. 2015. *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade – A New Legal Instrument for EU Integration without Membership*, Boston/Leiden: Brill/Nijhoff.
- Van Elsuwege, Peter. 2008. "Chapter Four. The 'Enhanced Pre-Accession Strategy': Reconciling Inclusion and Differentiation". In *From Soviet Republics to EU Member States (2 Vols): A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, Peter Van Elsuwege (Ed.), 253–88. Leiden: Brill | Nijhoff.
- Wohlforth, William C. 2016. "Realism and Foreign Policy". In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Steve Smith, Amelia Hadfield, and Timothy Dunne (Eds.), 35–53. Oxford: Oxford University Press.



Submitted: 5.12.2023.

Revised: 30.4.2024.

Accepted: 10.5.2024.

TEMPORARY PROTECTION OF PERSONS DISPLACED FROM UKRAINE: BETWEEN INTERNATIONAL PROTECTION AND MIGRATION MANAGEMENT IN THE EU¹

Janja Simentić Popović

University of Belgrade – Faculty of Political Science

Goran Sandić

University of Belgrade – Faculty of Political Science

ABSTRACT

The armed conflict between the Russian Federation and Ukraine has profoundly impacted the lives of people in these countries, particularly in Ukraine. Due to the conflict, nearly 8 million individuals have been displaced from Ukraine, a statistic reported by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in 2023. These displaced persons have sought refuge in various regions, notably within EU and Western Balkan countries. In response to the massive influx of people from Ukraine, the EU activated the temporary protection mechanism for the first time. The aim of this paper is to examine whether the temporary protection provided to displaced persons from Ukraine represents an appropriate form of international protection or is rather an instrument by which states tried to manage the large migratory flow that followed as a result

Authors contacts:

Janja Simentić Popović is Assistant Professor of International Law and EU Law at University of Belgrade – Faculty of Political Science.

E-mail: janja.simentic@fpn.bg.ac.rs; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6071-6595>

Goran Sandić is Junior Researcher at University of Belgrade – Faculty of Political Science.

E-mail: goran.sandic@fpn.bg.ac.rs; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8936-8711>

¹ This research was supported by the Science Fund of the Republic of Serbia No. 7752625 – NATIONAL(S).

of the conflict. While acknowledging the critical role of temporary protection in safeguarding individuals affected by armed conflict, we propose that its activation was primarily driven by interests related to managing migration flows. To support this claim, we will examine the following aspects: the political nature and influence in the activation of temporary protection; the potential for temporary protection to obscure the diverse needs of those fleeing Ukraine thereby impacting their legal status determination; and the impending expiration of temporary protection, along with the lack of a publicly discussed adequate exit strategy by EU, and subsequently Serbia, which risks leaving those under temporary protection in a state of legal uncertainty.

KEYWORDS: Temporary Protection Directive, Ukrainian Refugee Crisis, EU Migration Management, Temporary Protection Exit Strategy, Common European Asylum System

I INTRODUCTION

The armed conflict between the Russian Federation and Ukraine has had a profound impact on the lives of people in these two countries, especially Ukraine. As a result of the conflict, nearly 8 million people (UNHCR, 2023) have left Ukraine and sought refuge in other countries, including EU member states. In response to the massive influx of individuals from Ukraine, the EU activated the temporary protection mechanism for the first time in history.

The Temporary Protection Directive (TPD) was adopted in 2001, as part of the Common European Asylum System (CEAS). The temporary protection (TP) is provided as a form of protection to displaced third country nationals in the event of mass influx to EU Member States. The aims of the directive are twofold – to provide international protection for persons in need and to safeguard the asylum administrations of Member States from overburdening. Therefore, the policy goals and logic of the TPD are also twofold – on one hand humanitarian and asylum-oriented to provide protection; on the other hand, practical and immigration control-oriented to manage the mass influx of third country nationals.

While it is hard to draw a hard line between the granting of asylum and migration management as two opposing policies, it is possible to establish a certain dichotomy between the two. Treaty on the functioning of the EU (TFEU) points to the dichotomy in the following way. In terms of Article 79 TFEU “common immigration policy of the EU is aimed at ensuring, at all stages, *the efficient management of migration flows, fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States*, and the prevention of, and enhanced measures to combat, *illegal immigration* and trafficking in human beings.” (emphasis added) In migration management the focus is placed on the right of the state to exercise control, including its

rights to determine who is admitted and who is not. On the other hand, refugee protection, implemented through CEAS is, according to Article 78 TFEU aimed at offering appropriate status to any non-EU national *requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement*.² (emphasis added) The focus is placed on an individual's requirement for protection, their personal entitlement to be safeguarded, and the international obligations of the state.

Temporary protection was adopted as part of the asylum policy in the EU, therefore providing the relevant protection to the persons in need. Its current application is moreover praised as the epitome of the much-needed solidarity in the EU. In practice, however, there are arguments for the claim that the TP is also used as the migration management tool. This claim does not undermine the significance of the TP for the persons in need but puts into limelight the less debated side effects of its application which become particularly relevant as the temporary protection scheme nears its conclusion.

The Article is structured as follows: In the second part we will explain the notion of TP tracing its evolution within the EU. Moving into the third part, we will shift the focus to the activation of TP in case of armed conflict in Ukraine, detailing the nature and the content of the protection. Advancing into the fourth part, we will present the overview of exit strategies – different solutions for legal statuses that could be available for current beneficiaries of TP. Finally, in the fifth part we offer closing reflections and conclude the present discussion.

II HISTORICAL JOURNEY OF TEMPORARY PROTECTION IN THE EU

Temporary protection is not, or at least it was not, an established part of international law.³ It is a 'political instrument developed to cope with specific situations of mass-influx' (Kalin 2001, 2002). It denotes a practical framework developed to handle situations of large-scale influx of people. It is described as „typically European response of according time-bound, emergency protection to a sudden mass influx of asylum seekers, the size

2 *Non-refoulement* is a core principle of international refugee and human rights law that prohibits states from returning individuals to a country where there is a real risk of being subjected to persecution, torture, inhuman or degrading treatment or any other human rights violation.

3 It is important to note that temporary protection discussed in this paper is different from temporary refuge and similar concepts of time-bound protection not covered by the Refugee Convention. See, i.e., United Nations High Commissioner for Refugees, *Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx* (Geneva 21-24 April 1981), EC/SCP/16/Add.1.

of which would overwhelm standard refugee determination procedures. As such, it should only last for as long as it remains impossible to process the asylum seekers through the normal channels and accord protection on an individual basis” (McAdam 2007, 3). The gist of temporary protection can be summarized as offering a certain minimum of protection to whole categories of people in a case of mass influx, while postponing the individual determination of refugee status to preserve the functionality of asylum system.

The *ratio legis* behind the temporary protection is threefold. First, it address a situation left unaddressed by the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (Refugee Convention): the problem of *non-refoulement* principle in large scale movement of persons, usually fleeing armed conflict (Ineli-Ciger 2018, 15). Second, the size of the influx makes it inefficient, or even impossible to process individual asylum claims in the normal way (McAdam 2007, 74). Third, even though the determination of the refugee status postpones the enjoyment of the Refugee Convention rights, temporary protection bridges that problem by offering a catalogue of rights which are approximately similar to the Refugee Convention rights.

This „typically European response” came with the armed conflicts in the former Yugoslavia when tens of thousands of people fled to countries of the then European Community. The European Community wanted to react to the flows of refugees while keeping a flexible and pragmatic mechanism. Therefore, the European Community adopted a *Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia* at the meeting of Immigration Ministers in London in 1992.⁴ The ministers expressed their „readiness to offer protection on a temporary basis to those nationals of the former Yugoslavia coming directly from combat zones who are within their borders, and who are unable to return to their homes as a direct result of the conflict and human rights abuses” (Kalin 2001, 204). The next year EU Member States adopted the *Resolution on Certain Common Guidelines as Regards the Admission of Particularly Vulnerable Persons from the former Yugoslavia*.⁵

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) diligently observed how the European Community and its Member States reacted to the crisis in Yugoslavia and formulated a report detailing its insights on the evolution of a protection framework in Europe. The UNHCR

4 Council of the European Communities General Secretariat (Conclusions of the Meeting of the Ministers Responsible for Immigration), Council Press Release, London, 30 November 1992, 10518/92 (Presse 230).

5 Council of the European Communities General Secretariat (Conclusions of the Meeting of the Ministers Responsible for Immigration), Council Press Release, Copenhagen, 12 June 1993, 6712/93 (Presse 90).

identified that, during the Yugoslav crisis, the European Community adopted five principal positions regarding the implementation of temporary protection which are relevant for the temporary protection in other situations:

- a) it was used as a tool to meet protection needs in mass outflows;
- b) basic elements of temporary protection standards are provided;
- c) beneficiaries are defined on the basis of their need for international protection;
- d) the focus is on return as the most appropriate solution; and
- e) it involves the provision of international protection as part of an integrated program of coordinated international action, which encompasses prevention, response, and solutions. (Note on Temporary Protection in a Broader Context 1994).

In 1995 something resembling the present-day temporary protection was formalized by way of the *Resolution of the Council of the European Union on Burden-Sharing with regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis*. Unlike the previously mentioned specific instruments, this was now a generalized instrument which offered a possibility of EU response to any future situation with the mass influx of people. Almost sharing the fate of its successor,⁶ this Resolution was never implemented. (Kalin 2001, 204)

The Commission submitted proposal for a joint action on the question of temporary protection on March 5, 1997 and then again on June 24, 1998. Since the Member States had diverging opinions and opposing stances on questions such as burden-sharing, the proposal was never adopted by the Council. (Kerber 1999, 42–44) Finally, on 20 July 2021, the Council adopted Commission's proposal and thus the Temporary Protection Directive (TPD). TPD was not intended to „displace or renegotiate the 1951 Convention's rules and standards". (Guy S and Jane 2021)

Due to implementation of different protection and migration management regimes among EU Member States, a need to develop a uniform solution at the EU level was finally fulfilled at a normative level with the adoption of the Temporary Protection Directive.⁷ Both general and specific objectives of the TPD can be discerned. General objectives can be found in defining the minimum standards for giving temporary protection in cases of mass influx of displaced people and supporting the establishment of balance in

6 As it will be seen, the Temporary Protection Directive (TPD) was implemented only once in its more than two decades of existence.

7 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing, *OJ L 212, 7.8.2001*, pp. 12–23.

reception of those persons among Member States. Specific objectives can be identified as preventing bottlenecks in national asylum systems, while at the same time ensuring immediate access to protection of rights.

What is peculiar is that, despite the Arab Spring and similar mass movements of people to Europe, mass influx for the purposes of the TPD has been established only once. For the first time in 21 years since the TPD was adopted, on March 4, 2022, the Council adopted the implementing decision establishing the existence of a mass influx, in this case of displaced persons from Ukraine.⁸

III A RARITY IN ACTION: TPD ACTIVATED

The Decision introduced temporary protection for persons residing in Ukraine who have been displaced on or after 24 February 2022 because of the international armed conflict between the Russian Federation and Ukraine. The Decision was adopted following the proposal from the European Commission on 2 March 2022, pursuant to Article 5 of TPD.⁹ The Council not only had the required qualified majority to adopt the Decision,¹⁰ but in this case it did so unanimously.

We will now delve into the Commission's proposal, which will serve both to explain the rest of the TPD normative framework, the application of the Implementing Decision in practice, as well as showcase its political underpinnings. First and foremost, Art. 2(1)(a) TPD defines temporary protection as a „procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection” and „in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation”.

In addition, Article 2(1)(d) TPD states that „mass influx means arrival in the Community of a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme”. This is a very broad definition of mass influx, and it gives the Commission

8 Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, *OJ L* 71, 4.3.2022, pp. 1–6.

9 It is worth noting that the proposal can only come from the European Commission. Member States can submit a request to the Commission, and the Commission must examine any request, but it is the Commission itself that decides whether to submit the proposal to the Council.

10 Qualified majority means at least 55% of Member States which cover at least 65% of EU population.

and the Council (or rather Member States) big discretionary powers since it does not define the criteria, nor does it offer indicators of what is to be considered a large number of people. There is neither a minimum number, nor speed of arrival, for a 'mass influx' to exist. (Edwards 2012, 9)

As requested by Art. 5(1) TPD, the Commission considered that reasons warranting activation of the temporary protection are: extraordinary and exceptional nature of the military invasion of Ukraine by Russia,¹¹ increase of migratory pressure on EU's external borders,¹² the fact that already 650.000 people arrived in the EU within a few days when the invasion started and that number was expected to increase,¹³ the fact that Ukraine is a visa-free country for entry into the EU, estimate that between 2.5 and 6.5 million persons will arrive to the EU out of which between 1.2 and 3.2 million are expected to seek international protection.¹⁴

In accordance with Art. 5(2), the Commission a) described three specific categories of people to whom the temporary protection will apply as: Ukrainian nationals residing in Ukraine who are displaced as of 24 February 2022; third-country nationals or stateless persons legally residing in Ukraine who are displaced as of 24 February 2022; and family members of the first two categories if the family already existed in Ukraine at the time of the circumstances surrounding the mass influx.¹⁵ The Decision nevertheless provides that Member States may extend temporary protection to additional categories of displaced persons provided they are displaced for the same reasons and from Ukraine.¹⁶

As already noted, temporary protection is time-bound. Art. 4 TPD stipulates the duration as one year. Unless it's terminated, temporary protection may be extended automatically by two six monthly periods, which the Commission suggested in its proposal. Where reasons for temporary protection persist, the Council may decide by qualified majority to extend it by up to one year. The Council decided on 19 October 2023 to adopt the extension of temporary protection until 4 March 2025.¹⁷ That brings us to

11 European Commission, Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 10 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection, Brussels, 2 March 2022, 2022/0069 (NLE), p. 3.

12 *Ibidem*, p. 1.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*, pp. 1–2.

15 *Ibidem*, pp. 2–3.

16 Council Implementing Decision, para. 14.

17 Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, *O J L* 2023/2409, 24.10.2023, date of effect: 13 November 2023.

the maximum of three year of temporary protection: initial year, two times six months automatic extension, and Council's extension by up to one year. Importantly, Art. 6 TPD stipulates that temporary protection shall come to an end when this maximum duration has been reached the latest.

TPD provides for a number of rights to be guaranteed to persons enjoying temporary protection. Among them are residence permits and corresponding documents (Art. 8(1)), provision of details on temporary protection in an understandable language (Art. 9), right to engage in employed or self-employed activities (Art. 12), access to suitable accommodation (Art. 13(1)), necessary assistance in terms of social welfare and means of subsistence (Art. 13(2)), necessary medical or other assistance (Art. 13(3)), access to the education system for children under the same conditions as nationals (Art. 14(1)), special rights for unaccompanied children (Art. 16(1)), access to asylum at any time (Art. 17). In order to fulfil their obligations, Member States need to implement the TPD and Council Implementing Decision in practice, so now we turn to that aspect.

PRACTICAL IMPLEMENTATION BY MEMBER STATES

In this part of our paper, we will first outline the measures that Member States are not required to implement, followed by a discussion on what they are required and the methods for their execution.

First is an example of what was called an unclear relationship of temporary protection to the 1951 Convention which leads to difficulties and „not least in ... standards of treatment to be accorded to beneficiaries”.¹⁸ Namely, Member States have agreed in a statement that they will not apply Article 11 TPD,¹⁹ which basically prohibits a person enjoying temporary protection from remaining on or seeking to enter (without authorization) the territory of another Member State. There seems to be a discrepancy between Member States' will in this case not to avert the risk of secondary movements with temporary protection, but not to allow asylum seekers and any other third country national to move freely.²⁰ Additionally, TPD does not apply to Denmark, but it has introduced similar provisions in its national legislation.²¹

18 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Consultations on International Protection/Third Track: Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, 19 February 2001, EC/GC/01/4.

19 Council Implementing Decision, para. 15.

20 See: *Third Country Nationals' Status in the Immigration Normative Framework*.

21 TPD does not apply to Denmark due to its four opt-outs from EU policies, but Denmark has introduced a new law for this specific situation. See, i.e., European Commission. 2022. "New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive."

Even though the Council activated TPD on 4 March 2022, there are two categories of Member States have had temporary protection in place before that date. First is Hungary which has activated the national temporary protection the same day of the Russian invasion.²² Second are Portugal²³ and Latvia²⁴ which have activated temporary protection on 2 and 3 March 2022, respectively. However, there are authors who consider that article 7(1) TPD seems to „deny a State the right to independently determine that a mass influx exists for the purposes of offering temporary protection within its own territory, since that provision links the extension of temporary protection to ‘additional categories of displaced persons’ to a pre-existing Council decision under article 5”. (McAdam 2007, 78) Last Member State to activate temporary protection was Italy on 28 March 2022.²⁵

To implement the TPD and the Decision, Member States needed to undertake a set of actions such as: information provision, registration procedure, documenting, and access to rights.

- **Information provision:** Pursuant to Art. 9 TPD, Member States must provide a document in a language likely to be understood, to people who are enjoying temporary protection. All Member States have created dedicated leaflets, websites, email, and dedicated phone lines to provide information, while some Member States have created Telegram channels or Facebook pages. (Providing temporary protection to displaced persons from Ukraine 2023, 17–18)
- **Registration procedure:** Art. 10 TPD requires Member States to register personal data (name, nationality, date of birth, place of birth, marital status, and family relationship). This procedure varied across Member States, where in some it was a single authority responsible for registration and issuing relevant documents (such as residence permits), while in others it was multiple authorities involved. Some had online registration available, while others had

European Commission. https://ec.europa.eu/info/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive-2022-mar-15_en. Accessed November 9, 2023.

22 The Hungarian government adopted on 24 February a decree granting national temporary protection to citizens from Ukraine and persons legally residing in Ukraine, who arrive directly from the territory of the country, Decree 56/2022 (II.24.) *Official Gazette of Hungary* (Magyar Közlöny).

23 Council of Ministers Resolution (RCM) 29-A/2022 of 1 March 2022/Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março.

24 Law on Assistance to Ukrainian Civilians | Ukrainas civiliedzīvotāju atbalsta likums adopted on 3 March 2022, Latvijas Vēstnesis, 45A, 04.03.2022. OP number: 2022/45A.1.

25 The Presidential Decree on temporary protection provision for individuals fleeing Ukraine | Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022 recante misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina.

pre-registration of bookings of appointments. (Providing temporary protection to displaced persons from Ukraine 2023, 19–20)

- **Documenting:** Some Member States issued paper-based documents with safety features, others issued cards with biometric data, while Poland and Lithuania introduced digital certificates. Time of issuance varied significantly, so in Belgium a person would get the document issued upon registration, while in Austria a person would wait for the card to arrive by mail. (Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine 2022, 15) In most Member States a valid Ukrainian passport or identity card were required. In many Member States one-stop service centers were created where multiple authorities work under the same roof and provide information, registration, counselling, basic care, as well as documenting biometric data. (Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine 2022, 12)
- **Access to rights:** access to rights is dependent on presenting the relevant documents (temporary protection cards, residence permit, and similar) in all Member States. When it comes to access to the labor market, several Member States have offered counselling services, online tools, and dedicated platforms on job opportunities. (Providing temporary protection to displaced persons from Ukraine 2023, 24)

Member States retain the right to exclude certain persons from temporary protection where there are serious reasons for considering they have committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, serious non-political crime prior to admission to EU, or has been found guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. Member States can also exclude persons where there are reasonable grounds for regarding them as a danger to the security or community of the host Member State (Art. 28 TPD).

IV A NOVELTY IN ACTION: PIONEERING THE TPD EXIT STRATEGY

On 28th September 2023 the Council reached political agreement that it will expand temporary protection until 4 March 2025 – the maximum period for this protection according to the current TPD.²⁶ This decision also became legally binding when the Council adopted the pertinent Imple-

26 Council of the European Union. 2023. "Ukrainian Refugees: EU Member States Agree to Extend Temporary Protection." <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/>. Accessed November 9, 2023.

menting Decision. Hence, for the upcoming year and a half, individuals under temporary protection will possess a legitimate legal status within the EU. Nevertheless, the question of the legal status these individuals will hold after the expiration of the temporary protection remains unresolved.

By the letter of TPD, after the end of the temporary protection TP beneficiaries are either encouraged to voluntary return (Article 21), subjected to enforced return (Article 22), or are transferred into the asylum determination procedure of the Member State (articles 17–19 TPD).²⁷

However, based on the current state of affairs, these transitional arrangements provided by the TP are hardly achievable. Streaming all the TP beneficiaries into the asylum procedure only after the TP has ended will inevitably overburden the asylum systems of MS, which is exactly what temporary protection sought to prevent. The enforced return would be politically controversial or even legally hindered if the situation in Ukraine would present the risk of harm for the persons. Strong arguments in that regard are presented by the Meijers Committee. (Meijers Committee Comment on legal status of refugees from the War in Ukraine after the end of the current Temporary Protection Scheme 2023, para. 7) The voluntary return is dependent on the situation in Ukraine after March 2025; however, it is unimaginable that the number of displaced persons will want to stay in EU MS even if the armed conflict is over, either because of the unstable post-conflict situation in Ukraine or because of personal reasons. TPD hints at the possibility to stay stating in Article 20 that “[w]hen the temporary protection ends, the general laws on protection and on aliens in the Member States shall apply.” However, that status would be contingent upon national law of Member States and not on the EU-wide approach.

Having in mind that the current transitional arrangements provided in TPD are hard to unravel in practice, there is the need to offer a novel, durable and sustainable solution for the legal status of TP beneficiaries after March 2025. At present there is no political and legal decision regarding the fate of temporary protection beneficiaries once the temporary protection period concludes. Nonetheless, there exist unofficial recommendations and academic discussions on this matter, which will be outlined here. The premise for the successful transition from TP to some other legal status is that the EU takes the common approach embodied in one of the following:

- extending the temporary protection;
- streaming persons into other legal status based on the current normative framework (asylum, immigration);
- introducing a new normative solution.

27 It is possible that the transfer to the asylum procedure is done while the temporary protection scheme is still in place, however it will be explained in the following part why that is currently not happening.

These options are categorized taking into account the necessary adjustments of the EU normative framework. Each option will be elaborated shortly, especially pointing out to the change in rights and benefits that would happen in comparison to current state of affairs, the requirements for its implementation and the likelihood of the implementation.

EXTENDING TEMPORARY PROTECTION

The possibility to extend temporary protection is mentioned in passing in the May 2023 Report to the European Commission of EU's Special Adviser on Ukraine, Lodewijk Asscher. (Lodewijk 2023, 12) The benefits of this solution are that the extension would have collective effect, would be automatic and should preserve the same rights and benefits for TP beneficiaries. This last assumption is rebuttable because the Council can now at any time end the TP (Article 5 (6) b) TPD). Moreover, the important right of secondary movement is ensured by the disapplication of Article 11 TPD, which is done in the form of gentleman agreement between MS and can be modified at any moment.

The extension of TP is highly unlikely to happen in practice. The extension would require the change of TPD in the prescribed legislative procedure. This is challenging, not least for the complexity of the legislative process but because such change would actually entail the switch in the logic of the TPD. The intrinsic characteristic of TP is its temporary nature. *Travaux préparatoires* testify to that, as certain MS during the negotiations on the Directive advocated that the protection lasts even shorter than what was finally agreed to.²⁸

USING THE CURRENT NORMATIVE FRAMEWORK

1. International Protection in the CEAS Framework

TPD is adopted as the first instrument in the Common European Asylum System framework which is the indicator that temporary protection should act as the bridge, transitional legal status towards the international protection status. As noted by Guild and Groenendijk: "The assumption of the directive is that TP beneficiaries will be *prima facie* refugees and their access to protection should be based on a collective measure..." (Guild and Groenendijk 2023b, 2) Hence, it is only natural that TP beneficiaries are streamlined in the asylum procedure. Chapter IV TPD deals with the possibility to lodge an asylum application while enjoying TP.

²⁸ The proposals put in place were that the protection lasts for a half year up to two years. See Kerber 2002, 200.

Nevertheless, at present, this legal option is not an appealing prospect for TP beneficiaries for at least four reasons.

First of all, if a TP beneficiary lodges the application for asylum there is the need to establish the MS responsible for the examination of that asylum application (Art. 18 TPD). This activates the application of the Dublin Regulation and the criteria set therein. In the Commission's Communication the Member States in which the application would be lodged are "strongly encouraged to take responsibility for examining the application pursuant to the discretionary clause set out in Art. 17(1), when a Member State experiencing mass arrivals would be responsible pursuant to the responsibility criteria set out in the Dublin III Regulation, with a view to alleviating pressure on that Member State."²⁹ While this suggestion points to the most logical solution, in practice the uncertainties about the responsible MS will remain thereby possibly deterring the TP beneficiary from entering the asylum procedure.

Secondly, when the application for asylum is lodged, TP beneficiaries might lose temporary protection and be encompassed under the regime for the asylum applicants (Article 19 (1) TPD). The problem is that the asylum applicant has a lower level of rights than the TP beneficiary. At present, only some MS provide the loss of TP in case of lodging the asylum application (Slovakia, Romania and Spain). (Küçük 2023, 19)

Thirdly, MS has the right to delay the processing of asylum application examinations through the duration of the TP scheme (Article 17 (2) TPD). Certain states (Sweden, Finland, Italy, Belgium) suspended asylum determination until the end of TP.³⁰ While this enables the applicants to continue to enjoy the more beneficial status of TP for longer, it prolongs the situation of uncertainty. (Küçük 2023, 19)

Fourthly, there is a possibility that at the end of the asylum procedure the person in question is denied international protection. If that happens while the TP scheme is still in force, they can re-benefit from the TP protection (Article 19 (2) TPD). However, if such a decision is taken after the end of the TP scheme, either because the asylum system is slow, or because of the delay in the examination of the asylum procedure based on the Article 19 (2) TPD, the persons will be left without the valid legal status. As a result, the TP beneficiaries might feel reluctant to enter the asylum procedure with the uncertain outcome to the detriment of timely-constrained but existing rights and benefits based on the TP status.

29 Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01, C/2022/1806.

30 Ibidem.

After the TP is ended there would be more incentive for the displaced persons to obtain international protection (refugee status or subsidiary protection). The problem then becomes exactly the problem that the activation of TPD was trying to mitigate – MS asylum systems would be unprepared to process a large number of asylum applications. Therefore, in order for TP beneficiaries to be smoothly streamed into the asylum systems of MS after the TP scheme ends certain legislative adjustments would need to be taken. The adjustments might be that the asylum applications are not assessed in the individual procedure, as the requirement is now, or that all the TP beneficiaries are automatically given international protection. However, the question then becomes what type of international protection they should be given, keeping in mind that the content of refugee status and subsidiary protection status is not the same. Moreover, it is questionable whether such collective and/or automatic solution is in line with the spirit of the refugee protection in general and whether the persons in the same circumstances will be treated in the same manner. More openly, would such a decision undermine the foundations of international refugee protection, and would it make an unjust division between the persons displaced from Ukraine and other parts of the world?

2. Third Country Nationals' Status in the Immigration Normative Framework

At present, there are seven relevant migration directives in force, all of whom exclude TP beneficiaries from their legal scope.³¹ This again indicates that the temporary protection is adopted outside of the immigration framework. However, in practice, TP beneficiaries came close, or even surpassed the treatment of third country nationals (TCN). For example, in contrast to the asylum seekers, they are given instant access to the labour market (Article 12 TPD). In contrast to the asylum seekers and any other TCN they enjoy the right of free movement: “Because of the combined effect of the disapplication of Article 11 TPD and visa waiver for Ukrainians, TP beneficiaries are the only group of third country nationals that enjoy the secondary movement rights.” (Guild and Groenendijk 2023b, 4)

In April 2022, the European Commission proposed revisions to the Long-term Residents Directive (LTRD) and Single Permit Directive (SPD), which focus on codifying the rights of third-country nationals employed in Member States. Notably, there was no suggestion to include TP beneficiaries in the scope of these directives as these proposals were drafted before

31 Family Reunification Directive (FRD), Long-term Residents Directive (LTRD), Blue Card Directive (BCD), Single Permit Directive (SPD), Intra-Corporate Transfer directive, Students and Researchers Directive and the Seasonal Workers Directive.

the sudden activation of the TPD in March 2022. However, the pending recasts now provide a chance to align both directives with the new situation.³²

Even if the current revision of the part of the immigration normative framework would result in widening their scope in order to absorb TP beneficiaries, this transition would not be automatic. It would also require individual decision making. (Meijers Committee Comment on legal status of refugees from the War in Ukraine after the end of the current Temporary Protection Scheme 2023, para. 10.2) Additionally, the enjoyment of TCN status rests on the economic capacities of TCNs, established in the requirement for the income, health insurance and lawful residence. In such a setting a large number of TP beneficiaries would not be able to fulfil such requirements. Hence, to incorporate TP beneficiaries into the TCN schemes would necessitate substantial legislative amendments. However, this would likely result in the practical exclusion of some TP beneficiaries, and in any event, it would entail the removal of their current right to secondary movement.

INTRODUCING THE NEW NORMATIVE SOLUTION(S)

EU's Special Adviser on Ukraine, Lodewijk Asscher, in his May 2023 report to the Commission advocated that there must be an EU-wide and single approach to the residence and rights of TP beneficiaries after the end of the scheme. He has recommended the adoption of a Reconstruction Permit valid for up to ten years which could be launched by a joint statement between the EU and Ukraine. This is a very tersely presented solution and therefore hard to assess. It seems that it is somehow coupled with the proposal for the TPD extension. Many important information are not presented – what would be the legal basis and legal nature of such a Permit, actors involved in its adoption and its exact content. Scholars did delve upon the possible legal nature, presenting the following: the form of an international agreement; the agreement with third country based on 79 (3) TFEU; the inclusion under the EU-Ukraine Association Agreement; or a proposal by the Commission for a directive or regulation under Article 79 TFEU. (Guild and Groenendijk 2023a, 114–15) Any completely new normative solution would take a long time, bring more complexities to the already complex stratification of the status of TCN in the EU and would need to take into consideration how to be incorporated into the existing normative framework.

32 See more in: Meijers Committee Comment on legal status of refugees from the War in Ukraine after the end of the current Temporary Protection Scheme, para. 12; Guild and Groenendijk 2023, pp. 11–12.

Some other options are shortly presented, but not elaborated by the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). These can possibly fit in the category of new normative solutions and they include the “specifically designed permit, for the entire group or subgroups that meet certain criteria; special transitional permit, regularisation-type approaches, or even a transition status connected to Ukraine’s EU accession aspirations.” (Responding to Displacement from Ukraine: Past, present, and future policies 2023, 22)

As the novel approaches we will also present the option to give displaced Ukrainians a modified status of free movement, as currently the citizens of the EU have. There are authors who advocate that it would be convenient that the TP beneficiaries are absorbed in the EU citizens schemes. The arguments are based on the Ukraine status as the candidate country and the possibility that the future pre accession agreement “include free movement of persons, including the right for Ukrainians to enter, reside in, exercise economic activities and study in the EU in the same way as EU citizens.” (Guild and Groenendijk 2023b, 14) Same authors claim that the provisions of the 2017 EU-Ukraine Association Agreement “provide a basis for further liberalization of cross-border movement, employment and self-employment of Ukrainians in host Member States including Ukrainians already exercising economic activities there.” (Guild and Groenendijk 2023b, 14–15)

Apart from the normative intricacies of these solutions it is obvious that this solution would require a strong political consensus and that it would entail spill-over effects of high scale. The presented solution possibly overcomes only the TP beneficiaries and could potentially be applied to every citizen of the Ukraine. Such overinclusive solutions might not be a proportional measure for solving the very concrete problem of TP beneficiaries. This solution might leave the actual TP beneficiaries outside this new legal status and there would still be the need to make special arrangements for certain categories of persons.³³ Finally, this could make Ukrainians “citizens in waiting” and differentiate them in regard to citizens of other candidate countries.

V CONCLUSION

This research has presented several issues regarding TPD’s legislative foresight and practical application. The inherent limitation of the TPD is its failure to anticipate the long-term outcomes for beneficiaries if the initial

33 Guild and Groenendijk mention persons who did not live for three years in MS, who did not work while staying in the EU MS, and students. Guild and Groenendijk 2023a, p. 116.

reasons for mass displacement still persist after the temporary protection time-frame comes to an end. This oversight has resulted in a paradox where TP beneficiaries may find themselves disincentivized to transition to the asylum procedure due to the comparative advantages of TP status and lower level of rights under the asylum framework, further exacerbated by the political leniency towards secondary movement for TP beneficiaries.

These issues testify to the departure of TP from the pure protection mechanism and its move towards the migration management tool. This is not a problem *per se*, but we clearly see how this move is at the core of problems pertinent to any future legal status that could be available to (former) TP beneficiaries. The current political and normative landscape suggests that a one-size-fits-all approach to the rights of displaced Ukrainians within the EU may not be the most equitable or practical solution, particularly when considering the proportionality and specificity required to address the needs of TP beneficiaries.

The dilemma is how to smoothly transition from collectively giving rights through TP into individually assessing the needs of each and every person and applying the relevant criteria for the future legal status. Another open question is whether the future status of TP beneficiaries will be protection-based or migration regulation based. While an additional extension of TPD does not seem likely, it also does not seem likely that the smooth transition to international protection will take place. Either the international protection for the persons displaced from Ukraine will be adapted, or those persons will gain a unique status. What this means for their rights and benefits is yet to be settled.

The presented viable options are not mutually exclusive. They are however urgent. However, currently there is no official stance of the EU on the matter. The decision on a tangible solution holds significant importance as it aims to prevent TP beneficiaries from encountering legal uncertainty and being caught in legal limbo. It is crucial to make this decision promptly, as any agreed-upon solution is contingent on achieving a political consensus, which is time-consuming. Furthermore, most of the currently discussed solutions would necessitate adjustments to the normative framework, which also involves a time-consuming process. The timely political and legal decision which we urge for would enable legal stability and predictability for both TP beneficiaries and national administrations of Member States.

BIBLIOGRAPHY

- Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine*. 2022. European Union Agency for Asylum.
- Edwards, Alice. 2012. "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention". *Melbourne Journal of International Law*, Vol 13.
- Guild, Elspeth, and Kees Groenendijk. 2023a. "Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU". In *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, Enschede: Ipskamp Printing. <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/mantu.zwaan.strik.temp.prot.dir.2023.pdf>.
- . 2023b. "The Impact of War in Ukraine on EU Migration". *Frontiers in Human Dynamics* 5: 1189625.
- Guy S, Goodwin-Gill, and McAdam Jane. 2021. *The Refugee in International Law*. 4th ed. Oxford University Press. <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780198808565.001.0001/law-9780198808565> (November 6, 2023).
- Ineli-Ciger, Meltem. 2018. *Temporary Protection in Law and Practice*. Leiden Boston: Brill Nijhoff\$h.
- Kalin, Walter. 2001. "Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism". *German Yearbook of International Law*, 44: 202–36.
- Kerber, Karoline. 1999. "Temporary Protection in the European Union: A Chronology". *Georgetown Immigration Law Journal*, 14(1): 35–50.
- Küçük, Esin. 2023. "Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?" *European Journal of Migration and Law*, 25(1): 1–30.
- Lodewijk, Asscher. 2023. *Integration of People Fleeing Ukraine in the EU*. LU: European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/211722> (November 13, 2023).
- McAdam, Jane. 2007. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Meijers Committee Comment on Legal Status of Refugees from the War in Ukraine after the End of the Current Temporary Protection Scheme*. 2023. Meijers Commission. <https://www.commissie-meijers.nl/comment/meijers-committee-comment-on-legal-status-of-refugees-from-the-war-in-ukraine-after-the-end-of-the-current-temporary-protection-scheme/> (November 13, 2023).
- Note on Temporary Protection in a Broader Context*. 1994. United Nations High Commissioner for Refugees.
- Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review*. 2023. LU: European Union Agency for Asylum. <https://data.europa.eu/doi/10.2847/02014> (November 13, 2023).

Responding to Displacement from Ukraine: Past, Present, and Future Policies. 2023. Vienna: International Centre for Migration Policy Development. Discussion paper. <https://www.icmpd.org/file/download/59200/file/Responding%2520to%2520displacement%2520from%2520Ukraine%2520Past%2520C%2520present%2520and%2520future%2520policies.pdf>.

United Nations High Commissioner for Refugees. 1981. "Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21-24 April 1981)." EC/SCP/16/Add.1. <https://www.refworld.org/docid/3ae68cco8.html>

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2001. "Global Consultations on International Protection/Third Track: Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework." 19 February 2001, EC/GC/01/4. <https://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html>

EU OFFICIAL DOCUMENTS

Council of the European Communities General Secretariat. 1992. "Conclusions of the Meeting of the Ministers Responsible for Immigration." Council Press Release, London, 30 November 1992, 10518/92 (Presse 230)

Council of the European Communities General Secretariat. 1993. "Conclusions of the Meeting of the Ministers Responsible for Immigration." Council Press Release, Copenhagen, 12 June 1993, 6712/93 (Presse 90)

Council of the European Union. 2001. „Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum *Standards* for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing". Official Journal of the European Communities, L 212, pp. 12–23.

European Commission. 2022. „Proposal for a Council Implementing Decision Establishing the Existence of a Mass Influx of Displaced Persons from Ukraine within the Meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 10 July 2001, and Having the Effect of Introducing Temporary Protection". Brussels, 2 March 2022, 2022/0069 (NLE).

Council of the European Union. 2022. „Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 Establishing the Existence of a Mass Influx of Displaced Persons from Ukraine within the Meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and Having the Effect of Introducing Temporary Protection". Official Journal of the European Union, L 71, pp. 1–6.

European Commission. 2022. „Communication from the Commission on Operational Guidelines for the Implementation of Council Implementing Decision 2022/382 Establishing the Existence of a Mass Influx of Displaced Persons from Ukraine within the Meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and Having the Effect of Introducing Temporary Protection". 2022/C 126 I/01, C/2022/1806.

Council of the European Union. 2023. „Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 Extending Temporary Protection as Introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382”. Official Journal of the European Union, L 2023/2409, 24 October 2023, date of effect: 13 November 2023.

NATIONAL OFFICIAL DOCUMENTS

Hungary. 2022. “Decree 56/2022 (II.24.)” Official Gazette of Hungary (Magyar Közlöny).

Council of Ministers of Portugal. 2022. “Council of Ministers Resolution (RCM) 29-A/2022 of 1 March 2022/Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março.”

Latvia. 2022. “Law on Assistance to Ukrainian Civilians | Ukrainas civiliedzīvotāju atbalsta likums.” Adopted on 3 March 2022, Latvijas Vēstnesis, 45A, 04.03.2022. OP number: 2022/45A.1.

Italy. 2022. “The Presidential Decree on Temporary Protection Provision for Individuals Fleeing Ukraine | Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022 recante misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina.”



Podnet: 12.11.2023.
Izmenjen: 3.6.2024.
Prihvaćen: 10.6.2024.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE OTPADOM U TEORIJI I PRAKSI: ZERO WASTE MODEL U HRVATSKOM DONJEM MEĐIMURJU¹

Ivan Miković
WYG Savjetovanje d.o.o.

Anka Kekez
Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti

SAŽETAK

Održivo upravljanje otpadom jedno je od ključnih tematskih područja koje su države Europske unije dužne implementirati u odnosu na europski okolišni *acquis*. Važan cilj *acquisa* je uspostava *zero waste* modela gospodarenjem otpadom, koji podrazumijeva multidisciplinarni pristup s ciljem očuvanja svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi. Ovaj rad ima za cilj pružiti strukturiran opis organizacije gospodarenjem komunalnim otpadom u *zero waste* modelu, koji je istovremeno obuhvatan i detaljan. Slučaj na kojem gradimo opis dolazi iz hrvatske regije Donjeg Međimurja, s glavnim fokusom na grad Prelog kao referentnom točkom proučavanja, pri čemu se nastoji odgovoriti na istraživačko pitanje: *Kako je organizirano upravljanje otpadom na lokalnoj razini u zero waste modelu*. Temeljem analize dokumenata i intervju a s ključnim dionicima sustava gospodarenja otpadom, rad detektira ključne elemente *zero waste* modela: 1) održivi ciljevi lokalnih strateških dokumenata, 2)

Kontakt autora:

Ivan Miković je mladi konzultant, WYG Savjetovanje d.o.o., Zagreb.

E-mail: ivan_mikovic@hotmail.com

Anka Kekez je docentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: akekez@fpzg.hr, ORCID: 0000-0002-4185-5537.

¹ Rad se temelji na diplomskom radu prvog autora: Miković, Ivan. 2021. *Koprodukcija kao model upravljanja otpadom: studija slučaja Preloga*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. Diplomski rad napisan je pod mentorstvom druge autorice ovog rada.

djelotvorna mreža aktera (EU, nadležno ministarstvo, lokalna samouprava, pružatelji komunalne usluge, nevladin sektor, građani), 3) uspostavljeni suradnički odnosi među akterima, 4) korištenje modernih i participativnih instrumenata javnih politika i 5) aktivna uloga građana.

KLJUČNE RIJEČI: održivo upravljanje otpadom, Prelog i Donje Međimurje, *zero waste* model, elementi organizacije gospodarenja otpadom

1. UVOD

U kompleksnosti današnjeg svijeta, s nebrojeno mnogo usluga koje generiraju velike količine otpada, nužno je uspostaviti model upravljanja otpadom koji će minimizirati njegove štetne utjecaje na zdravlje čovjeka, biljnu i životinjsku raznolikost, te okoliš u cjelini. Kao rezultat postupnog razvoja sustava upravljanja otpadom danas je po naprednosti sve poznatiji *zero waste* model. Ovaj održivi model gospodarenja otpadom podrazumijeva multidisciplinarni pristup s ciljem očuvanja svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi (Zaman and Lehmann 2011; Zwia.org, 2018).

U analizama i djelovanju međunarodnih aktera, poput Zero Waste Europe mreže, tako se promoviraju primjeri iz cijelog svijeta, te se postavlja model *zero waste* (ZW) kao norma. Mnogi akteri, pritom, naglasak stavljaju na tehnologiju gospodarenja otpadom (npr. čipovi ili komposteri) ili elemente promjene ponašanja koju ZW traži. Za tako obuhvatnu promjenu, međutim, nužno je obuhvatno sagledati aktore, strukture i alate kojim se upravlja promjenom i model prenosi u praksu. Iz tog ugla, postojeće analize primjera korištenja ZW modela u praksi dubinski se usmjera-vaju na pojedine aspekte upravljanja, no ne zahvaćaju ih u cjelini.

Ovaj rad, stoga, ima za cilj pružiti strukturiran opis organizacije gospodarenjem komunalnim otpadom u *zero waste* modelu, koji je istovremeno obuhvatan i detaljan. Slučaj na kojem gradimo opis dolazi iz hrvatske regije Donjeg Međimurja, s glavnim fokusom na grad Prelog kao referentnom točkom proučavanja, pri čemu se nastoji odgovoriti na istraživačko pitanje: *Kako je organizirano upravljanje otpadom na lokalnoj razini u zero waste modelu*. U odgovaranju na pitanje koristimo i nadograđujemo klasifikaciju elemenata upravljanja otpadom koju su ponudili Bulkeley, Watson i Hudson, proučavajući mehaniku upravljanja javne vlasti (Bulkeley, Watson and Hudson 2007). Na taj način, putem tematske analize vođene koracima Milesa i Hubermana (1994) iz prikupljenih relevantnih dokumenata i provedenih intervjua na području Preloga i susjednih općina, rad detektira ključne elemente *zero waste* modela: 1. ciljevi gospodarenja otpadom,

2. upravljački akteri i njihove aktivnosti, 3. institucionalni odnosi među akterima, 4. glavne tehnologije upravljanja koje uključuju sadržajno i procesno orijentirane instrumente javnih politika, te 5. uloga korisnika javne usluge zbrinjavanja otpada.

Dakle, rad se bavi opisom provedbe *zero waste* modela, a slučaj pomoću kojeg se model opisuje uključuje grad Prelog i susjedne mu općine u području Donjeg Međimurja. Smatramo da je slučaj upravljanja otpadom Donjeg Međimurja značajan iz više razloga. Prvo, on je po svojim karakteristikama i rezultatima netipičan u usporedbi s većinom drugih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, zbog čega opis njegova djelovanja može poslužiti kao svojevrsan putokaz za ostale gradove i općine u Hrvatskoj i susjednim joj državama. Drugo, slučaj je značajan iz perspektive politike gospodarenja otpadom Europske unije, koja promovira upravo *zero waste* model kao glavni smjer djelovanja za sve članice Unije. Treće, proučavanje ovog slučaja pokazuje kako građani mogu biti aktivni sukreatori i provoditelji javnih politika na lokalnoj razini, što pridonosi demokratskom idealu participacije građana na svim razinama.

Rad ima sljedeću strukturu. Prvi dio rada definira *zero waste* model upravljanja otpadom, opisuje njegove glavne premise, te ga smješta u kontekst faza i drugih modela gospodarenja otpadom. Kako bi se mogla shvatiti provedba *zero waste* modela u praksi potrebno je objasniti organizaciju upravljanja otpadom, odnosno njezine glavne elemente. Upravo će elementi organizacije upravljanja otpadom biti u fokusu drugog dijela rada. Treći dio rada tiče se metodologije izrade istraživanja provedenog u Prelogu i ostatku regije Donjeg Međimurja, dok četvrti dio rada iznosi ključne nalaze prema svakom od elemenata upravljanja otpadom. Posljednji dio rada donosi završnu raspravu i zaključke.

2. ZERO WASTE MODEL UPRAVLJANJA OTPADOM

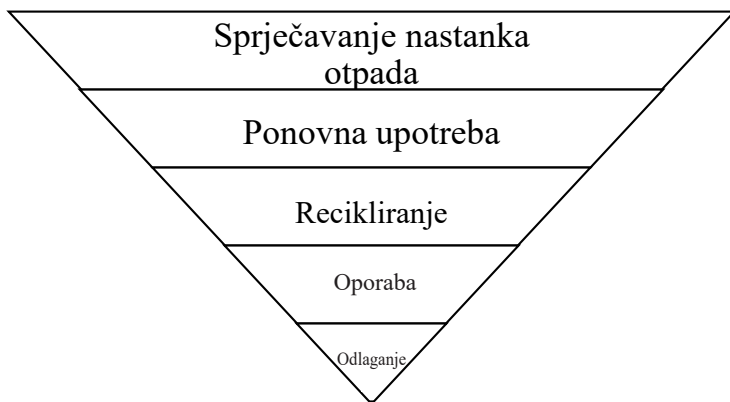
Upravljanje otpadom je u zadnjih tridesetak godina postalo jedno od ključnih pitanja koje mnoge razvijene, ali i manje razvijene zemlje sve više stavljaju na dnevni red. Organizacija sustava upravljanja otpadom prepoznata je kao tehnički problem koji se nalazi pod utjecajem različitih političkih, pravnih, sociokulturnih, ekonomskih i okolišnih činitelja, kao i dostupnih resursa za hvatanje u koštac s tim problemom (Ribić i sur. 2016). *Zero waste* model javlja se devedesetih godina prošlog stoljeća kao logičan slijed razvoja različitih metoda upravljanja otpadom. Ipak, valja napomenuti kako je kao pojam kolao umovima istraživača i ranije, čemu svjedoči činjenica da je Paul Palmer još 1973. skovao naziv *zero waste* (Zaman 2015). *Zero waste* model upravljanja otpadom dolazi na agendu šire znanstvene zajednice kao suvremeni val inovacija u sustavu upravljanja otpadom u svijetu (Zaman and Lehmann 2011). Kao holistički model pretpostavlja

povećanje recikliranja, smanjenje nastanka otpada, smanjenje konzumacije proizvoda od strane potrošača i proizvodnju dobara na način koji osigurava ponovnu uporabu proizvoda, njihovo popravljanje ili recikliranje (Matete and Trois 2008). Temeljna argumentacija *zero waste* pojma i filozofije jest da otpad nije smeće, već potencijalni resurs kojeg je potrebno dobro iskoristiti za dobrobit cjelokupne zajednice (Pietzsch i sur. 2017).

Međunarodni *zero waste* savez, stoga, definira ga kao model koji teži očuvanju svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom uporabom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili živote ljudi (Zwia.org 2018). Nadalje, *zero waste* model proizlazi iz koncepta cirkularne ekonomije, čija je ideja, među ostalim, zadržavanje postojećih resursa i dobivenih proizvoda u stalnoj cirkulaciji putem recikliranja i drugih sličnih metoda (Pietzsch i sur. 2017). Pietzsch i drugi razlikuju tri koncepta koja proizlaze iz ideje cirkularne ekonomije, a to su: (1) koncept „upravljanja i procjene životnog ciklusa” (Life Cycle Management and Assessment), (2) koncept „hijerarhije čvrstog otpada” (Solid Waste Hierarchy) i koncept *zero waste*. Koncept „upravljanja i procjene životnog ciklusa” nešto je manje poznatiji, a temelji se na kvantifikaciji svih čimbenika koji djeluju na okoliš, pritom smanjujući korištenje i proizvodnju onih resursa koji najviše štete okolišu (Pietzsch i sur. 2017).

Koncept „hijerarhije čvrstog otpada” (Grafički prikaz 1) je puno poznatiji, a formulirao ga je nizozemski znanstvenik i političar Ad Lansink (Ewijk and Stegemann 2016). Hijerarhija upravljanja otpadom pretpostavlja red prvenstva upravljanja otpadom, pri čemu primat ima prevencija nastanka otpada, a potom njegovo ponovno korištenje, recikliranje (3R – Reduce, Reuse, Recycle), uporaba, te na kraju njegovo odlaganje. Danas hijerarhija upravljanja otpadom trpi određene kritike, a jedni od najglasnijih kritičara takvog modela su zagovornici ZW modela. Primjerice, jedna od najpoznatijih europskih ZW grupa (*Zero Waste Europe* mreža) smatra da je koncept hijerarhije otpada dobar, ali nedovoljan, budući da se fokusira isključivo na okolišne reperkusije upravljanja otpadom, dok zanemaruje društvene, ekonomske i logističke činitelje (zerowasteurope.eu, 2019).

Grafički prikaz 1. Hijerarhija (red prvenstva) upravljanja otpadom



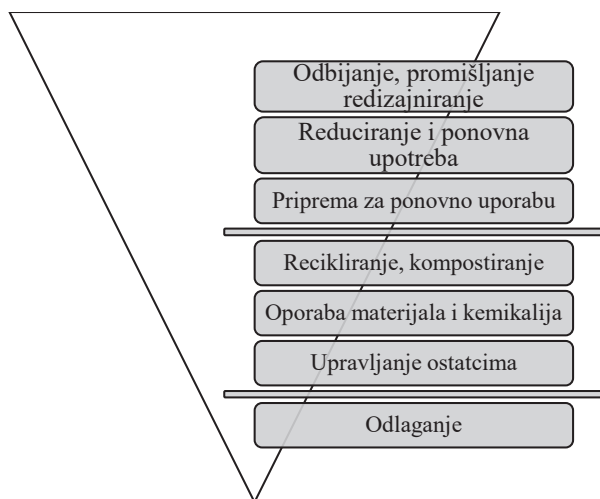
Izvor: zerowasteeurope.eu, 2019.

Stoga *zero waste* Europe mreža predlaže *zero waste* model upravljanja otpadom kao ključni model za uspješno rješavanje problema otpada. On zbog svoje holističke prirode zahtjeva istovremeno sagledavanje više-strukih čimbenika. Primjerice, Pietzsch smatra da je za uspješno uvođenje *zero waste* modela potrebno razmotriti sedam ključnih aspekata: 1) holističko upravljanje otpadom, 2) razvijanje javnopolitičkih smjernica koje se bave aktivnostima pametnog planiranja proizvoda i usluga, 3) komunikacija i obrazovanje građana, 4) razvoj zelenih lanaca opskrbe, 5) fokusiranje na učinkovitost materijala prilikom odabira sirovina za proizvodnju, 6) planiranje i stavljanje na tržište onih proizvoda koji će imati produljeni vijek trajanja i 7) ulaganje u tehnologiju za odgovarajuće upravljanje odlagalištima otpada (Pietzsch i sur. 2017, 327).

Upravo putem Pietzschovih ključnih ZW aspekata vidljivo koliko je *zero waste* koncept obuhvatniji od klasičnog hijerarhijskog modela upravljanja otpadom. Pietzschovi ZW aspekti dobro se povezuju sa *zero waste* hijerarhijom upravljanja otpadom izrađenom od strane *zero waste* Europe mreže (Grafički prikaz 2). Za razliku od klasičnog hijerarhijskog modela upravljanja otpadom, koji se sastoji od pet razina, ZW hijerarhija posjeduje sedam razina. Pri tome se gornji i donji dijelovi piramide razlikuju u odnosu na klasični hijerarhijski model, a ono što je prisutno u oba modela jest smanjenje nastanka količina otpada, ponovno korištenje i recikliranje (Song i sur. 2015). Zaman i Lehmann u *zero waste* hijerarhiji upravljanja otpadom daju poseban naglasak na važnost obrazovanja, promišljanja i istraživanja, tvrdeći da bez odgovarajuće ekološke svijesti i naprednih tehnoloških istraživanja nije moguće postići *zero waste* ciljeve (Zaman and Lehmann 2013). S druge strane, Cole i ostali naglašavaju nužnu promjenu

javnog mnijenja glede otpada, što za kućanstva znači povećano kompostiranje, izbjegavanje vrećica za jednokratnu upotrebu, kupnju rabljene odjeće, doniranje elektroničke opreme dobrotvornim organizacijama, kupnju proizvoda koji nisu višestruko pakirani i slično (Cole i sur. 2014).

Grafički prikaz 2. *Zero waste* hijerarhija upravljanja otpadom



Izvor: ZeroWasteEurope.eu, 2019.

Vibrantnost akademske i praktične rasprave o sastavnicama hijerarhije otpada i *zero waste* modela ukazuju na važnost obuhvatnog promišljanja procesa, aktera i alata kojim se odvija upravljanje otpadom u lokalnim zajednicama. Uvođenje i primjena *zero waste* modela, kao i drugih načina gospodarenja otpadom, tako, nužno je pitanje sustavnog i koordiniranog djelovanja javnih vlasti i društvenih aktera. Aktivnosti održive proizvodnje, prikupljanja, prijenosa, obrada i uporabe, te konačnog zbrinjavanja otpada javni i društveni akteri ne provode u upravljačkom vakuumu ili slučajnom spletu okolnosti, već one nužno podrazumijevaju upravljačke alate i odluke koje lokalne (i nacionalne) vlasti donose kroz leće gospodarskih, ekoloških i društvenih pitanja (Zaman and Lehmann 2011; Bulkeley, Watson and Hudson 2007). Kako bismo pokazali kako *zero waste* funkcionira u praksi, stoga, važno je detektirati i objasniti glavne elemente organizacije sustava gospodarenja otpadom.

3. ORGANIZACIJA GOSPODARENJA OTPADOM: SASTAVNICE I MODELI

Organizacija gospodarenja otpadom (*waste management*) podrazumijeva strukture i tehnologije upravljanja kojima lokalne vlasti usmjeravaju javne i društvene aktere u nastojanjima da djelotvorno smanje proizvodnju, te prikupe, obrade, oporabe i zbrinu komunalni otpad. Važan obol u promišljanju upravljačkih praksi u gospodarenju otpadom dali su Bulkeley, Watson i Hudson (2007) identifikacijom pet ključnih sastavnica organizacije gospodarenja otpadom na lokalnoj razini: 1) ciljevi javne politike gospodarenja otpadom, 2) upravljačke strukture i akteri upravljanja, 3) odnosi među akterima, 4) instrumenti i tehnologije upravljanja, te 5) entiteti kojima se upravlja. Te sastavnice uvelike odgovaraju komponentama dizajna i implementacije javnih politika kakve identificira literatura iz područja javnih politika.

Ciljevima gospodarenja otpadom, kao prvom sastavnicom organizacije gospodarenja otpadom, određuje se i autorizira smjer kojim će se lokalna vlast i zajednica odnositi prema otpadu. Ciljevi u tom smislu predstavljaju izjave javne vlasti o „željenoj budućnosti u odnosu na specifične sektorske svrhe, vrijednosti i načela u demokratskim političkim sustavima, poboljšanje procesa donošenja politika, potrebne instrumentalne inovacije standarde evaluacije koje treba ispuniti” (Petek i sur. 2021, 465). Za uspješno ostvarenje tih ciljeva identificiraju se akteri i strukture koji su odgovorni za dizajn i provedbu aktivnosti gospodarenja otpadom. Akteri, pritom, mogu biti formalni i neformalni, a razlikuje ih formalno specificirano ovlaštenje za odlučivanje. Dok formalni akteri imaju pravo i dužnost sudjelovanja u stvaranju politika (zakonodavna, izvršna i sudska vlast), ishodište prava sudjelovanja neformalnih aktera proizlazi iz općeg prava sudjelovanja u procesima demokratskih sustava prema vlastitoj zainteresiranosti (građani, političke stranke, ekonomski akteri, civilno društvo i tako dalje) (Petek 2014).

Način na koji akteri nastoje ostvariti zadane ciljeve određuju se izborom instrumenata javnih politika koje model gospodarenja otpadom u nekoj zajednici koristi. Instrumenti se mogu temeljiti na informacijama, zakonskim ovlastima, novcu ili pak organizacijskim resursima koje vlasti i partneri imaju na raspolaganju (Petak i Kekez 2014). Korištenjem instrumenata i suodnosom aktera, potom, uspostavljaju se njihovi institucionalni odnosi koji mogu biti obilježeni hijerarhijom, suradnjom ili čak natjecanjem (Kekez i Munta 2021). U rasponu između pukog poštivanja pravila o odlaganju otpada i naprednog uključivanja u odluke o njegovoj oporabi ili recikliranju, kao peta sastavnica gospodarenja otpadom djeluju građani i drugi etniteti (npr. gospodarski subjekti) u svojstvu korisnika ove javne politike (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

Koristeći navedene sastavnice kao analitički okvir Bulkeley, Watson i Hudson (2007) u praksi prepoznaju četiri modela gospodarenja otpadom, među kojima se *zero waste* pojavljuje kao najnapredniji. Uz njega, kao više ili manje nazadnije modele identificiraju model odlaganja, model odvrćanja, te model ekološke učinkovitosti. Potonja tri modela ujedno predstavljaju i razvojne faze politike gospodarenja otpadom, od kojih je svaka došla korak bliže održivosti i vodila do *zero waste* modela, kao trenutno najambicioznijeg okvira koji otpad vidi kao resurs. Način na koji se modeli razlikuju u sastavnicama organizacije gospodarenja otpadom sažeto se prikazuje u *Tablici 1*, a u nastavku teksta modeli se opisuju s naglaskom na posljednji, *zero waste* model, koji ovim tekstom želimo dodatno istražiti i opisati.

Tablica 1. Modeli gospodarenja otpadom: faze i sastavnice

Model	Sastavni elementi				
	Ciljevi upravljanja otpadom	Upravljački akteri	Institucionalni odnosi	Instrumenti upravljanja otpadom	Entiteti kojima se upravlja
Model odlaganja	Ekonomska efikasnost javno zdravlje Ekološka efikasnost	Lokalne vlasti Regulator	Devolucija na stručne službe	Kante za smeće Tjedno prikupljanje otpada Odlagališta otpada Ugovori	Komunalni otpad Porezni obveznici
Model odvratanja	Smanjenje utjecaja odlaganja otpada na okoliš	Europska unija Lokalne vlasti	Višerazinska stroga hijerarhija	Postizanje ciljeva Pojava hijerarhije otpada Reciklažna dvorišta Novi instrumenti javnih politika (edukacijske kampanje)	Niže razine vlasti Pojedinci kao pasivni građani Diferencirani komunalni otpad
Model ekološke učinkovitosti	Smanjenje utjecaja otpada na okoliš Oporavljanje vrijednosti otpada (hijerarhija otpada, postizanje ciljeva)	Lokalne vlasti Komunalna poduzeća Privatni akteri na temelju ugovora Udruge (za zaštitu okoliša)	Heterogene hijerarhije	Prikupljanje komunalnog otpada na kućnom pragu Prakse ponovne uporabe i smanjivanja količine otpada	Pojedinci kao aktivni građani Diferencirani komunalni otpad
Zero waste model	Smanjenje utjecaja otpada na okoliš Promjena ponašanja i stavova građana (ekološka svijest) Društvene i ekonomske koristi otpada	Europska unija Lokalne vlasti Komunalna poduzeća Privatni akteri Udruge (za zaštitu okoliša)	Solidarnost Suradnja Zajednica	Uspostava i korištenje alternativne infrastrukture (sortirnice, biokomposter, RE-USE centri, spremnici za korištenu odjeću itd.)	Pojedinci kao članovi zajednice Otpad kao resurs

Izvor: autori prema Bulkeley, Watson and Hudson 2007; Zaman and Lehmann 2011; Petak i Kekez 2014.

3.1. MODEL ODLAGANJA

U svojem radu, Bulkeley, Watson i Hudson opisuju različite prakse upravljanja otpadom u Ujedinjenom Kraljevstvu. U praksi i teoriji gospodarenja otpadom, tako, najstariji je model odlaganja u kojemu je zadatak organizacije gospodarenja otpadom gotovo isključiva odgovornost lokalnih vlasti. Postavljajući si ekonomsku efikasnost kao prioritet, u ovom se modelu lokalne vlasti usmjeravaju primarno na pružanje učinkovite usluge prikupljanja i odlaganja otpada, te brigu za javno zdravlje. Upravljački alati ovog modela vežu se uz organizaciju infrastrukture za odlaganje otpada, te se svode na osiguravanje kanti za otpad, uslugu odvoza i zemljišta na kojima će se vršiti odlaganje. Uloga građana je, pritom, ograničena na plaćanje usluge odvoza komunalnog otpada (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

Sedamdesetih godina prošlog stoljeća, uslijed reformi javnog sektora usmjerenih racionalizaciji javnih usluga, pružanje usluge odvoza i zbrinjavanja sve više se prepušta privatnim akterima. Tvrtke i drugi privatni subjekti, tako postaju akteri gospodarenja otpadom, a odnosi među akterima sve češće se uređuju dugoročnim ugovorima između lokalnih vlasti i privatnih partnera (Bulkeley, Watson, Hudson 2007: 2742). Takvi ugovori u upravljačke prakse unose ideju upravljanja izvedbom (*performance management*), pa se kao upravljački instrumenti sve više koriste pokazatelji provedbe koji omogućavaju mjerenja uspješnosti izvedbe, ali i usporedbu između lokalnih samouprava (Alford and O' Flynn 2012). Iako je uvođenje tržišnih aktera i alata u upravljanje ovom javnom politikom donijelo nove prakse, sam model gospodarenja otpadom ostaje nepromijenjen po pitanju hijerarhije otpada. Dominantna djelatnost gospodarenja otpadom sve do devedesetih godina je odlaganje (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

3.2. MODEL ODVRĆANJA

Krajem devedesetih godina prošlog stoljeća dolazi do promjene načina na koji se sagledavao otpad. Umjesto dotadašnje konceptualizacije otpada kao nečega čega se treba riješiti na što ekonomski efikasniji način, sada se u središtu nalazi upravljanje rizicima otpada na biosferu. Na pojavu ovog modela utjecali su različiti propisi Europske unije o količinama i načinu zbrinjavanja otpada na odlagalištima, a koje su nacionalne i lokalne vlasti trebale implementirati u vlastitom kontekstu uz pomoć javnih i privatnih komunalnih aktera. U takvom modelu prevladavala je stroga višerazinska hijerarhija između različitih razina vlasti (europska, nacionalna, lokalna) i kućanstva. Kao što sami naziv govori, model želi odvratiti od prakse bacanja otpada na odlagališta, bez prethodne reciklaže i drugih načina njegove obrade. U tom smislu, razvija se hijerarhija otpada koju smo već

opisali, a koja je za cilj imala smanjiti ukupne količine otpada na odlagalištima (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

Dakle, u modelu odvrćanja javljaju se određena infrastrukturna rješenja i poboljšanja kao što su reciklažna dvorišta, recikliranje i kompostiranje. S tim se javljaju i različiti pokazatelji uspješnosti, kao i posebne sheme trgovanja dozvolama za odlaganje otpada, prema kojoj lokalne vlasti dobivaju naknadu za odlaganje biorazgradivog otpada na odlagalište, i to na način da akteri koji imaju dozvolu za odlaganje trguju s kvotama odlaganja; onaj koji je odložio manje od kvote ima pravo prodavati svoj ostatak drugim akterima, dok oni koji prekorače kvotu moraju kupovati dodatne kvote ili plaćati financijsku kaznu. Ipak, uslijed nedovoljne koordinacije pojedinih razina vlasti, nedovoljno administrativnih i drugih kapaciteta lokalne vlasti, te nedovoljne edukacije i uključenosti građana, količine otpada nastavljaju rasti, dok vlasti pokušava iznjedrati nove tehnologije upravljanja otpadom (Zaman and Lehmann 2011), ali i povećati uključenost građana koji generiraju velike količine otpada (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

3.3. MODEL EKOLOŠKE UČINKOVITOSTI

Model ekološke učinkovitosti javlja se kao odgovor na problem nedovoljne uključenosti građana u procese upravljanja otpadom. U tom smislu, lokalna vlast je i dalje najodgovornija za funkcionalni sustav upravljanja otpadom. Ona u modelu ekološke učinkovitosti surađuje s privatnim akterima i stručnjacima iz različitih znanstvenih i civilnih organizacija. Pozornost se okreće prema izobrazbi građana, koji više nisu samo pasivni korisnici usluge prikupljanja komunalnog otpada (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

Upravljački instrumenti koji dominiraju modelom ekološke učinkovitosti podrazumijevaju recikliranje, kompostiranje, te prikupljanje otpada tehnikom od vrata do vrata. Zapravo, upravljački instrumenti korespondiraju s upravljačkim instrumentima u modelu odvrćanja, no oni su sada prošireni pojačanom suradnjom aktera na svim razinama. Suradnja se očituje i kroz različite procesne instrumente, kao što je financiranje interesnih skupina, te različiti pokazatelji uspješnosti (Petak i Kekez 2014). Tako, primjerice, pojedini institucionalni akteri kreiraju zajedničke strategije gospodarenja komunalnim otpadom između lokalnih vlasti, a međusektorski partneri se uključuju i u zajedničke ponude za financiranjem pojedinih segmenata sustava (Bulkeley, Watson and Hudson 2007).

3.4. ZERO WASTE MODEL

Pogonjen pojačanom suradnjom, stvaranjem mreže među različitim skupinama aktera, te unošenjem novih upravljačkih instrumenata javnih politika u procese upravljanja otpadom, model ekonomske učinkovitosti se s vremenom počinje povezivati s naprednijim, *zero waste* modelom, kojeg Bulkeley, Watson i Hudson nazivaju „model otpada kao resursa”. U takvom načinu upravljanja svaki akter (nadmacionalni, nacionalni ili lokalni, javni, privatni ili treći sektor) ima ulogu u sveobuhvatnom sustavu upravljanja otpadom, a odnosi među akterima temelje se na solidarnosti, suradnji i zajedničkom upravljanju (Bulkeley, Watson i Hudson 2007). Dominantni upravljački instrumenti uključuju nove tehnologije sakupljanja i obrade otpada, a koji ovise o razini informiranosti i uključenosti aktivnih građana u procese zbrinjavanja otpada.

Primjerice, održiva konzumacija pretpostavlja odgovorno ponašanje građana prilikom kupnje i konzumacije različitih proizvoda. ZW upravljanje i implementacija podrazumijevaju striktno poštivanje svih ZW pravila koja se tiču recikliranja, odvajanja otpada, kompostiranja, sakupljanja i odlaganja otpada, ponovne uporabe, oporabe i slično (Zaman 2015). Efikasnost i uspješnost tih aktivnosti ovisi isključivo o građanima koje se uz aktivnosti gospodarenja otpadom ovim modelom potiče na promjenu svojih potrošačkih navika, iz razloga što sadašnja prekomjerna potrošnja generira ogromne količine otpada (Zaman 2015, 18).

Model koji su razvili Bulkeley, Watson i Hudson zahvaća sve važne sastavnice organizacije gospodarenja otpadom, no s obzirom na to da se temelji na povijesnoj analizi razvoja politike gospodarenja otpadom u UK, a ne na obuhvatnom ili usporednom proučavanju prakse, on ostaje na identifikaciji i opisu elemenata koji bi, s obzirom na teorijske postavke, trebali biti prisutni u pojedinom modelu. Dakle, detektirane elemente bi trebalo empirijski utvrditi. Potonji zadatak posebno je izražen u kontekstu Zero Waste modela, kojeg zajednice i dionici zaštite okoliša diljem svijeta postavljaju kao ideal. Kako bi ideal postao i stvarnost, međutim, važno je što jasnije i obuhvatnije utvrditi od čega se sastoji. Ovaj rad, stoga, ima za cilj pružiti strukturiran opis *zero waste* modela koji je istovremeno obuhvatan i detaljan.

4. METODOLOGIJA

S ciljem stjecanja strukturiranog i detaljnog uvida u sastavnice organizacije gospodarenja komunalnim otpadom u *zero waste* modelu ovaj rad kao svoj istraživački dizajn koristi studiju slučaja koja generira obilje podataka o jednom specifičnom slučaju (Burnham 2006). Slučaj koji analiziramo je model gospodarenja otpadom grada Preloga i obližnjih mu općina regije

Donjeg Međimurja. Mapiranje praksi gospodarenja otpadom koje je prethodilo izboru slučaja pokazalo je kako nacionalni i lokalni akteri gospodarenja otpadom Grad Prelog i susjedne općine najizravnije povezuju s principima i praksom *zero waste* modela (Henjak i sur. 2023). Da Prelog djeluje kao tipičan primjer *zero waste* modela u prilog govori njegova prepoznatost od strane europske *Zero Waste Europe* mreže, koja u svojem godišnjem izvještaju iz 2020. godine naglašava važnost Preloga kao *zero waste* grada i njegovog komunalnog poduzeća kao primjer odlične prakse i hrvatskog najuspješnijeg sustava odvojenog prikupljanja i recikliranja otpada u Hrvatskoj.

Istovremeno, značaj Preloga i 13 općina Donjeg Međimurja unutar kojih djeluje komunalno poduzeće PRE-KOM, a koji su potpisali *zero waste Europe* strategiju za razumijevanje *zero waste* modela je veći u svjetlu činjenice da se radi o rijetkom primjeru hrvatske lokalne zajednice koja je u svoje dokumente i praksu gospodarenja otpadom ugradila principe održivosti, te se do 2025. obvezala ostvariti, za većinu gradova i općina u Hrvatskoj još uvijek nedostižnu, stopu od 75% odvojenog komunalnog otpada. Poslednji podatci iz 2021. i 2022. godine samo potvrđuju uspješnost Preloga i lokalnih općina. Ukupna stopa odvojenog sakupljanja za RH u 2021. iznosila je 43%, dok je stopa odvojenog sakupljanja u okviru javne usluge iznosila tek 23%, te 24% u 2022. godini (PGO RH 2023). Usporedbe radi, Prelog u 2022. godini bilježi 66% odvojeno prikupljenog otpada, općina Belica, koja je dio ovog *zero waste* sustava, bilježi 74% odvojeno prikupljenog otpada (MINGOR 2023).

Podatci za opis organizacije gospodarenjem otpadom u Prelogu i Donjem Međimurju prikupljali su se pomoću dvije kvalitativne metode. Prvo, riječ je o analizi dokumenata koji uključuju nacionalne propise i lokalne planove gospodarenja otpadom, izvješća o provedbi planova, te stručnu analizu gospodarenja otpadom Donjeg Međimurja koja je služila kao podloga za upravljanje (v. popis analiziranih dokumenata na kraju teksta). Dokumenti su uzorkovani prema svojoj vrsti, dostupnosti i vremenskom okviru. Kao glavni izvor dokumenata (a time i kriterij dostupnosti) koristila se baza dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša, te baza Hrvatske agencije za okoliš i prirodu, ali ponekad se koristila i manualna pretraga internetskih stranica. Druga metoda prikupljanja podataka jesu individualni, polustrukturirani intervjui sa stručnjacima i ključnim dionicima *zero waste* modela u Prelogu. Sveukupno je u razdoblju od srpnja 2021. do srpnja 2023. godine provedeno 10 intervjua s predstavnicima izvršne vlasti, voditeljima komunalnih poduzeća, stručnjacima, kao i predstavnicima organizacija civilnog društva uključenim u dizajn i provedbu modela. Intervjui su se, uz dopuštenje sudionika, snimali i transkribirali.

Protokol kojim se vodio proces intervjuiranja sastojao se od serija pitanja koja slijede sastavnice organizacije gospodarenja otpadom prema Bulkeley, Watson i Hudson (2007), sažeto prikazanim u Tablici 1. Konkretnije, zanimali su nas:

1. Prioriteti politike gospodarenja otpadom (Koji su ciljevi gospodarenja otpadom?)
2. Upravljačke strukture i akteri (Tko upravlja otpadom?)
3. Institucionalni odnosi (Kakvi su odnosi između ključnih aktera gospodarenja otpadom?)
4. Instrumenti i tehnologije (Kako i pomoću čega se gospodari otpadom?)
5. Korisnici (Koja je uloga građana u upravljanju otpadom?)

Nakon što su intervjui transkribirani, analizirali su se u programu NVivo pomoću tematske analize, kao metode analize podataka koja za cilj ima prepoznavanje obrazaca i grupa značenja u kvalitativnim podacima, te otkrivanje odnosa između prepoznatih grupa (Braun and Clarke 2022; Miles and Huberman 1994). U tematskoj analizi korišten je pristup koji se koristi vodičem za kodiranje, kao temeljnim alatom strukturiranja analize (Braun and Clarke 2022). Sastavnice organizacije gospodarenja otpadom prema Bulkeley, Watson i Hudson (2007), tako, prilagođene su u inicijalni vodič za kodiranje pa su iz intervjua u NVivo program za kodiranje segmentirani oni dijelovi teksta koji se odnose na 1) ciljeve, 2) aktere, 3) odnose, 4) instrumente i 5) ulogu korisnika u gospodarenju otpadom. Unutar svake od pet sastavnica, potom, tematska analiza građe provedena je kombinacijom kodova utemeljenih na teoriji (npr. kod ciljevi hijerarhije otpada) i kodova koji su se razvili induktivno (npr. komunalno poduzeće kao nositelj modela). Na taj su strukturiran način dobivena detaljna određenja tema koje predstavljaju obilježja svih pet sastavnica upravljanja.

Analiza intervjua je, potom, nadopunjena uvidima koje je omogućio pregled dokumenata, a tematska analiza primijenjena je u analizi planova gospodarenja otpadom. Potonje je bilo posebno važno za obuhvatnu identifikaciju ciljeva, aktera i alata upravljanja. U pregled dokumenata su bili uključeni i nacionalni propisi, te strateški dokumenti. Pregled nalaza, stoga, započinje prikazom nacionalnog zakonodavnog okvira unutar kojeg se zbilo uvođenje *zero waste* (ZW) modela u Prelogu i unutar kojeg se model trenutno implementira. Zatim slijedi ključni dio rada u kojemu se, s obzirom na ključne sastavnice, opisuje *zero waste* model upravljanja otpadom u Gradu Prelogu i susjednim općinama.

5. ZERO WASTE MODEL U REGIJI DONJEG MEĐIMURJA

Upravljanje otpadom u Hrvatskoj propisuje Zakon o održivom gospodarenju otpadom (ZOGO), koji definira otpad kao svaku tvar ili predmet koji posjednik odbacuje, namjerava ili mora odbaciti (Hrvatski sabor 2021). Kako bi se odgovorno upravljalo otpadom, Zakon o održivom gospodarenju otpadom propisuje red prvenstva gospodarenja otpadom, koji odgovara redu prvenstva ranije opisanom u radu. Prema istom Zakonu, JLS su dužne na svojem području osigurati javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biootpada, kao i odvojeno prikupljanje papira, metala, stakla, plastike, tekstila, te glomaznog komunalnog otpada. Uz to, one su dužne spriječiti odbacivanje otpada na divlja odlagališta, te sanirati eventualna divlja odlagališta. Učinkovit način za organizaciju gospodarenja otpadom ZOGO prepoznaje lokalne i županijske planove kojima same zajednice određuju svoje prioritete i modalitete gospodarenja otpadom.

Grad Prelog je, tako, u svojem Planu gospodarenja otpadom za razdoblje od 2008. do 2016. godine kao ključni cilj naveo „upravljanje otpadom na način da se doprinese održivom razvoju, i to kroz provedbu sustava gospodarenja otpadom koji će kontrolirati nastajanje otpada, smanjiti utjecaj proizvodnje otpada na okoliš, poboljšati učinkovitost resursa, omogućiti pravilno odlaganje, stimulirati investiranje i povećati ekonomske mogućnosti koje nastaju iz otpada” (Prelog 2008). Pri tome, PGO Preloga poziva se i na provođenje svih načela navedenih u ZOGO-u. Grad Prelog je povjerio organizaciju, provođenje sakupljanja i upravljanje komunalnim otpadom gradskom komunalnom poduzeću (GKP) PRE-KOM d.o.o, koji je u većinskom vlasništvu Grada, dok su suvlasnici lokalne općine na čijem području PRE-KOM vrši svoju uslugu, a to su: Kotoriba, Donja Dubrava, Donji Vidovec, Sveta Marija, Goričan, Donji Kraljevec, Belica, Dekanovec, Domašinec, Martijanec, Podturen, Jalžabet i Pribislavec.

U sljedećim odlomcima opisujemo način na koji se u Prelogu i susjednim općinama organizira gospodarenje otpadom. Kao što to sažima Tablica 2, opis se vodi podjelom na pet sastavnica gospodarenja otpadom prema prema Bulkeley, Watson i Hudson (2007).

Tablica 2. Elementi gospodarenja otpadom u Gradu Prelogu i lokalnim općinama: *zero waste* model u praksi

Elementi upravljanja otpadom u Prelogu i lokalnim općinama					
	Prioriteti politike upravljanja otpadom	Upravljačke strukture i akteri	Institucionalni odnosi	Instrumenti prema temeljnom	Korisnici
Zero waste model u Prelogu i lokalnim općinama	1. Uspostava ZW održivog sustava gospodarenja otpadom	1. Nadnacionalni i nacionalni akteri	1. Hijerarhijska, ali posrednička uključenost države	Informacije: kampanje, izo- brazba, promo- tivne aktivnosti	Građani kao aktivni korisnici i suprovoditelji usluge koji selektivnim poticajima i altruističkim porivima djeluju u skladu sa pravilima odvajanja i zbrinjavanja otpada
	2. Mjerljivi ishodi ZW održivog gospodarenja otpadom	2. Lokalna samo- uprava	2. PRE-KOM kao glavni provoditelj ZW politika kojeg slijede ostali akteri	Organizacija: usluge sortirnice, kompostane, prikupljanja otpadnog jestivog ulja, centar za ponovnu uporabu, servisi za popravak, reciklažno dvorište za građevinski otpad	
	3. Poticati bihevioralnu promjenu prema prioritetu ZW upravljanja otpadom	3. Komunalno poduzeće PRE-KOM	3. Savjet za gospodarenje otpadom kao posredničko i suradničko tijelo koje okuplja sve dionike	Pravne ovlasti: žuti i crveni kartoni građanima prilikom odvoženja odvojenog otpada	
	4. Pобоljšanje kvalitete života građana	4. Organizacija civilnog društva Zelena akcija kao <i>policy</i> poduzetnik	4. Održiva suradnja između lokalnih vlasti različitih političkih opcija	Financije: poklon bonovi za platnene pelene, niže cijene usluga za građane koji odvajaju	
	5. Pozitivni dugoročni učinci ZW održivog gospodarenja otpadom	5. Savjet za gospodarenje otpadom Donjeg Međimurja	5. Dobri odnosi lokalne vlasti i civilnog društva		
		6. Privatna tvrtka Galović Savjetovanje			
		7. Građani koji koriste usluge komunalnog poduzeća PRE-KOM			

5.1. CILJEVI ODRŽIVOG UPRAVLJANJA OTPADOM U PRELOGU

Induktivnim kodiranjem u procesu kvalitativne analize planova gospodarenja otpadom Preloga, izvješća o provedbi tih planova, kao i intervjua sa svim relevantnim dionicima sustava upravljanja otpadom u regiji Donjeg Međimurja, dobivena je klasifikacija koja identificira pet velikih skupina ciljeva upravljanja otpadom (*vidi Tablicu 2*).

Prva skupina ciljeva odnosi se na uspostavu *zero waste* održivog sustava gospodarenja otpadom i pretpostavlja nekoliko čimbenika. Prvo, održivi sustav gospodarenja otpadom pretpostavlja poštivanje hijerarhije upravljanja otpadom od strane građana korisnika, što uključuje smanjenje količina proizvedenog otpada, sustav ponovne upotrebe, povećanje udjela reci-

klaže, učinkovito iskorištavanje otpada kao resursa (oporaba), te postupno smanjenje količina otpada na odlagalištima uz njihovu sanaciju. Drugo, za održivi sustav gospodarenja otpadom nužno je imati financijski i upravljački stabilno komunalno poduzeće koje ima dostatne kapacitete odgovoriti na sve izazove *zero waste* modela, kao što su dostatne količine opreme za preuzimanje i zbrinjavanje otpada (broj i veličine kanti, broj vozila, ljudski kapaciteti i tako dalje).

Druga skupina ciljeva tiče se tehničke dimenzije ciljeva koji se protežu kroz sve ostale kategorije, a odnose se na mjerljive ishode i pokazatelje prisutnosti *zero waste* modela, kao što su vremenski okviri provedbe pojedinih radnji (npr. cilj povećanja stope recikliranja na 70% do 2020. godine i smanjenje količine miješanog komunalnog otpada na 50 kg po stanovniku). Uz to, Prelog i lokalne općine, u suradnji sa Zelenom akcijom i *Zero Waste* Europe mrežom, samoinicijativno su si nametnuli dostizanje ciljeva i standarda *Zero Waste* Europe mreže potpisujući *zero waste* strategiju 2016. godine, ne bi li dobili certifikat *zero waste cities and municipalities*; pokazatelj izvrsnosti koji pretpostavlja ostvarenje određenih kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja u području upravljanja otpadom, a koji su mnogo ambiciozniji od nacionalnih ciljeva.

Kako bi dostigli zadane ciljeve i njihove mjerljive ishode, PRE-KOM i lokalne općine morale su ispuniti određene preduvjete. Točnije, kao treća skupina ciljeva detektirani su ciljevi poticanja bihjeviornalne promjene kod građana koji ide u smjeru poštivanja i ponašanja u skladu sa *zero waste* postavkama. PRE-KOM i lokalne općine su shvatile da, ukoliko žele napredak u odvajanju i zbrinjavanju otpada, moraju krenuti u edukaciju građana o različitim aspektima, kao što je poštivanje hijerarhije otpada. Stoga je već 2007. godine komunalno poduzeće PRE-KOM izradilo pilot projekt selektivnog prikupljanja otpada pod nazivom „Ne dvoji nego smeće odvoji”, koje se provodilo po domaćinstvima (Prelog 2008), a slične, ali naprednije edukacije se provode i danas.

Održivi model upravljanja započeo je prije neakvih petnaestak godina... prije svega edukacija, od dječjih vrtića, udruga i tako dalje. Educirali smo građane o zbrinjavanju otpada, odnosno o sortiranju. Taj start je bio vrlo bitan za jedan mentalni sklop građana... pogotovo za djecu... mi imamo slučajeve gdje djeca upozoravaju roditelje, djedove i bake kako se odvaja otpad. Primjerice, djeca im govore; smeđa kanta je za ovaj otpad, žuta je za onaj. Poanta je da što manje otpada bude u crnoj kanti. (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021)

Četvrta skupina ciljeva ide u smjeru održivosti kvalitete života i biosfere koja je, uslijed nerazvijenog sustava upravljanja otpadom, višestruko narušena i predstavlja opasnost za život i zdravlje ljudi. U tom smislu,

Prelog i lokalne općine, zajedno s komunalnim poduzećem PRE-KOM, su kao ciljeve pretpostavili (1) ekološki optimiziranu ekonomiju² koja dovodi do (2) čistijeg okoliša, a samim time i većeg (3) građanskog zadovoljstva uslugama koje komunalno poduzeće pruža na tom području.

Peta skupina ciljeva je poprilično generička, te stavlja fokus na dugoročne učinke ZW održivog gospodarenja otpadom, kao što su (1) smanjenje utjecaja otpada na okoliš, (2) poboljšanje učinkovitosti resursa, te (3) povećanje ekonomskih mogućnosti od otpada, prije svega putem prodaje određenih frakcija otpada koji su produkt pravilnog odvajanja pojedinih sastavnica otpada, ali i prodajom rabljenih predmeta koji u *zero waste* modelu ne završavaju na odlagalištu, već se preuređuju, prodaju na tržištu i ponovno upotrebljavaju.

5.2. UPRAVLJAČKE STRUKTURE I AKTERI

Kvalitativnim kodiranjem dokumenata i provedenih intervjua, detektirano je sedam glavnih aktera koji čine upravljačku strukturu sustava gospodarenja otpadom u regiji Donjeg Međimurja. Akteri u ovome radu nisu poredani prema svojoj važnosti, već po strukturi koja se autorima činila logičnom. Prva grupa aktera, stoga, koja je utjecala na sustav gospodarenja otpadom Donjeg Međimurja jesu nadnacionalni i nacionalni akteri. Kada govorimo o nadnacionalnim akterima riječ je prije svega o Europskoj uniji, čiji je *acquis* dio hrvatskog nacionalnog zakonodavstva. Time dolazimo do nacionalne vlasti koja donosi zakone, planove i strategije u području upravljanja otpadom. Primjerice, Plan gospodarenja otpadom RH popisuje niz europskih propisa s pravilima, ciljevima i mjerljivim pokazateljima uspješnosti koje je Hrvatska kao članica Europske unije dužna implementirati u vlastiti sustav (primjerice, poštivanje hijerarhije otpada).

Drugi značajan skup aktera koji je oblikovao ZW sustav gospodarenja otpadom u Prelogu jesu jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave u regiji Donjeg Međimurja pokazale su dovoljno kapaciteta i volje za promjenom postojećeg, dugoročno neodrživog stanja u sustavu upravljanja otpadom, te su se odlučile na promjenu. Zajedno su zadužene za organizaciju i provedbu sustava gospodarenja otpadom, sufinanciranje infrastrukture (nužna oprema poput različitih kanti za otpad), te za potragu načinima za financiranjem, bilo putem nacionalnih ili nadnacionalnih sredstava.

Treći, posebno značajan, akter koji je zadužen za provedbu *zero waste* sustava upravljanja otpadom na uličnoj razini jest gradsko komu-

2 Ekološki optimizirana ekonomija podrazumijeva korištenje ekološki prihvatljivih proizvoda koji se mogu ponovno upotrijebiti i time smanjiti proizvodnju novog potencijalnog otpada, kao i smanjenje ukupne količine otpada koja završi na odlagalištima otpada.

nalno poduzeće PRE-KOM, koje obavlja javnu uslugu prihvata i zbrinjavanja otpada u 14 jedinica lokalne samouprave u regiji Donjeg Međimurja. Također, komunalno poduzeće PRE-KOM je inicijator velikog broja promjena u sustavu koje idu u smjeru poboljšanja infrastrukture. Analiza provedenih intervjua je pokazala kako veliku ulogu, pri tome, vrši direktor komunalnog poduzeća, koji se pokazao kao izuzetno proaktivan upravitelj koji ne obavlja isključivo tekuće poslove i „održava komunalno poduzeće financijski živim”, već stalno razmatra različite opcije za poboljšanje postojećeg sustava.³

Četvrti i izuzetno bitan akter jest organizacija civilnog društva. Riječ je o organizaciji Zelena akcija, koja je bila izuzetno involvirana u procese promjene postojećeg sustava. Zelena akcija (ZA) je uz pomoć petog aktera, privatne tvrtke Galović Savjetovanje, izradila stručnu analizu njihovog dotadašnjeg sustava i preporuke za budući razvoj. Zelena akcija dio je već spomenute europske *Zero waste Europe* mreže koja okuplja najuspješnije ZW gradove i općine diljem Europe. Ova udruga predložila je usvajanje *zero waste* strategije koja je po svojoj prirodi puno ambicioznija od hrvatskog zakonodavstva i čiji su ciljevi maksimalno sprječavanje nastanka otpada, maksimalno kompostiranje, recikliranje i ponovna uporaba (kompleksnija varijanta hijerarhije gospodarenja otpadom).

Sljedeća važna grupa aktera su građani koji koriste usluge komunalnog poduzeća PRE-KOM i koje to komunalno poduzeće redovno informira o svim promjenama u sustavu, educira ih putem različitih letaka i pravilnom odvajanju otpada i slično. Također, građani su dio sustava kroz različite konzultacije, forume i druge oblike participacije na lokalnoj razini. Na kraju, posljednji važni detektirani akter jest Savjet za gospodarenje otpadom Donjeg Međimurja, osnovan netom nakon pristupanja ZW Europe mreži. Savjet čine predstavnici svih JLS uključenih u sustav, komunalno poduzeće PRE-KOM, predstavnik Zelene akcije i predstavnik *zero waste Europe* mreže, a tijelo raspravlja o svim promjenama u sustavu i jednoglasno donosi odluke. Upravo su navedeni akteri ključni za pokretanje reforme sustava upravljanja otpadom, ali i njezinu provedbu. Pri tome, kao glavni *modus operandi* koriste međusobno informiranje o svim novitetima u sustavu, kao i postizanje konsenzusa o svim bitnim pitanjima.

5.3. INSTITUCIONALNI ODNOSI

Svi akteri navedeni u prethodnom dijelu rada u nekom trenutku se nalaze u međusobnoj interakciji, pri čemu je prevladavajući odnos suradnja i međusobno razumijevanje. Možemo reći da u sustavu Donjeg Međimurja

3 Primjerice, u rujnu 2023. godine izašla je vijest kako su pri kraju radovi na prvoj sunčanoj elektrani PRE-KOM-a koja se nalazi na sortirnici u sklopu reciklažnog centru Hrupine 8.

nema prisutne stroge hijerarhije, već svaki dio sustava, u međusobnoj koordinaciji, odrađuje svoj segment. Tako, dakle, nacionalna vlast donosi zakonodavstvo (ZOGO, plan i strategija upravljanja otpadom), a resorno ministarstvo i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost sudjeluju u sufinanciranju pojedinih segmenata infrastrukture u sustavu. Primjerice, PRE-KOM je 2015. godine, uz sufinanciranje Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, izgradio modernu sortirnicu i kompostanu, što znači da je mogao otkupljivati biootpad od drugih JLS-ova i prodavati ga na tržištu. Nadnacionalna vlast u obliku Europske unije također velikim dijelom sudjeluje u sufinanciranju novih objekata i tehnologija putem europskih fondova, a, uz to, ona sudjeluje i u formiranju pravila i propisa na području upravljanja otpadom.

PRE-KOM kao glavni provoditelj ZW politika u središtu je sustava. Komunalno poduzeće prati najnovije europske razvojne tehnologije i dobre prakse na području upravljanja otpadom. Također, PRE-KOM je bio spreman i pozvao je na suradnju organizaciju civilnog društva Zelenu akciju, koja je zajedno s privatnom tvrtkom 2015. godine analizirala postojeći sustav, razvila preporuke i vrlo ambiciozne ciljeve. PRE-KOM je prvotno bio skeptičan prema proklamiranim ciljevima, ali ih je uz pomoć zagovaračkih aktivnosti Zelene akcije prihvatio i odlučio slijediti:

Odradili smo dosta sastanaka i uvjeravanja komunalnog poduzeća da oni mogu dostići ciljeve koje predlažemo. To je bilo dosta odlazaka tamo, upoznavanja sa infrastrukturom, sa stavovima građana, sa njihovim Planom gospodarenja otpadom. (...) I oni su prihvatili tu ZW strategiju i krenuli su lagano raditi prema našim preporukama, a i po nekim svojim preporukama koje su proširili našima. (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021)

Savjet za gospodarenje otpadom Donjeg Međimurja tijelo je osnovano na zahtjev *Zero Waste* Europe mreže, a koje okuplja sve aktere u sustavu. To savjetodavno tijelo ključno je za informiranje i održavanje dobrih odnosa predstavnika komunalnog poduzeća i svih 14 jedinica lokalne samouprave koji su uključeni u sustav PRE-KOM-a. Na sastancima Savjeta donose se sve bitne odluke za cjelokupni sustav, a valja napomenuti kako Savjet okuplja političare iz 14 jedinica lokalne samouprave u kojima je na vlasti raznoliki spektar političkih opcija s ljevice, centra i desnice. Na Savjetu dolazi do pomirenja različitih stavova i donose se odluke čije će koristi osjetiti cjelokupan sustav. Dio Savjeta su i predstavnici Zelene akcije i *Zero waste* Europe mreže, koji redovito daju svoje mišljenje o sljedećim koracima u poboljšanju sustava, pri čemu slijede upute *Zero waste* Europe mreže. Tako se, primjerice, 14 JLS-ova obvezalo da će pristupom u međunarodnu *zero waste* strategiju do 2025. godine uspostaviti uvjete koji će omogućiti da se odvojenim prikupljanjem otpada izdvaja do 75% korisnog otpada koji će se

obraditi i oporabiti te smanjiti količine odloženog miješanog komunalnog otpada sa sadašnjih 70 kg po stanovniku godišnje (2020) na 60 kg godišnje po stanovniku do 2025. godine.

Sve odluke koje se donose na Savjetu donose se zajedničkim konsenzusom. Svi smo uvijek složni da nešto krene u specifičnom pravcu. Taj Savjet je možda na papiru nebitan, ali je zapravo jako bitan jer se ne ide u realizaciju nijednog projekta prije nego se Savjet sastane, dogovori i podrži Upravu te daje pozitivan feedback Nadzornom odboru. (Intervju 3, visokopozicionirani lokalni politički dužnosnik u Prelogu, 2021)

5.4. INSTRUMENTI I TEHNOLOGIJE

Opisani akteri ostvarenje ciljeva ZW modela, analiza je pokazala, postižu obuhvatnim izborom instrumenata javnih politika koji kao resurse kombiniraju: 1) informacije, 2) pravne ovlasti, 3) financije, te 4) organizacijske kapacitete koji su lokalnim vlastima na raspolaganju. Informacijski tip instrumenata, kao što je opisano u prethodnom dijelu teksta, ključan je od prvih dana provedbe *zero waste* modela. Informativnom kampanjom „Ne dvoji nego smeće odvoji” iz 2007. godine građane Preloga i Donjeg Međimurja pripremalo se za uvođenje modela, a danas ih se različitim aktivnostima izobrazbe i informiranja (konferencije, tribine, izrada brošura, slikovnica, igrokaza, plakata, eko kvizovi) potiče na življenje svih elemenata hijerarhije otpada. Važnu ulogu u tome imaju vrtići i škole koje gradu Prelogu i općinama u kojima PRE-KOM upravlja otpadom djeluju kao partneri u kontinuiranom osvještavanju i izobrazbi.

Alati informiranja i izobrazbe prate razvoj ključnih usluga i organizacijskih resursa koje čine srž sustava gospodarenja otpadom u Donjem Međimurju. Organizacija suvremene infrastrukture gospodarenja otpadom nužna je za sveobuhvatan dizajn i provedbu ZW modela. Od prvog Plana gospodarenja otpadom do danas u Prelogu i partnerskim općinama uspostavljene su usluge sortirnice, kompostane, centra za ponovnu upotrebu te, od nedavno, i reciklažnog dvorišta za građevinski otpad. Budući da stope odvajanja otpada kontinuirano rastu, Prelog u izboru instrumenata ZW modela u posljednje vrijeme žarište stavlja na cilj smanjenja ukupne količine otpada i povećanje udjela korisnog otpada. Instrumenti koje pri tom koristi su inovativne usluge poput servisa za popravak ili za ponovnu uporabu. K tome, uz postavljanje solarnih panela na sva proizvodna postrojenja regiji, Prelog planira izgradnju energetskog postrojenja (ne spalionice) koji bi mljeo krajnji otpad, te proizvodio struju i toplu vodu, a pritom ne bi zagađivao okoliš. Također, razvija se usluga prikupljanja i skladištenja otpadnog jestivog ulja:

Građani su dobili male spremnike gdje mogu prikupljati ulje nakon pečenja i predavati ga komunalnom poduzeću. Komunalno poduzeće prikuplja to ulje i onda iz njega radi nove proizvode, na primjer mirisne svijeće i slično. Na taj način se zbrinjava i ta vrsta otpada. (Intervju 1, član Zelene akcije koji je sudjelovao u uvođenju ZW modela u Prelogu, 2021)

Sve spomenute usluge temelje se na ideji dobrovoljnosti, no njihovo pružanje i korištenje ipak se pospješuje sustavima kontrole i lokalnim propisima. PRE-KOM, tako, nastoji kontrolirati sustav upravljanja otpadom pomoću tehnološke modernizacije. Svi kamioni za odvoz otpada imaju elektronski sustav identifikacije, a svi spremnici za otpad su čipirani, tako da se prilikom svakog odvoza svi potrebni podatci automatski evidentiraju u sustav. Radnici prilikom odvoza rade bazičan pregled spremnika i utvrđuju postojeće stanje. Cilj bazičnih pregleda nikada nije penalizacija, već upozoravanje građana putem žutih i crvenih kartona, a s ciljem povećanog odvojenog prikupljanja.

Osim meke penalizacije, u sustavu upravljanja otpadom u Prelogu prisutni su i brojni ciljani financijski poticaji za građane koji slijede postavke modela. Među njima su kao instrument zanimljivi poklon bonovi od 600 kuna za kupnju višekratnih platnenih pelena za obitelji s malom djecom. Uz to, vrtića i školska djeca tijekom svojih edukacija i kvizova dobivaju različite nagrade za odlične rezultate. Prema načelu „onečišćivač plaća”, PRE-KOM je osigurao niže cijene usluge za one koji proizvode manje otpada i rjeđe prazne kantu, a na godišnjoj razini građani Preloga i susjednih općina dobivaju jedan mjesec besplatnog odvoza (zerowaste-cities.eu 2020).

5.5. KORISNICI

Glavni korisnici, ali i suprovoditelji usluge upravljanja otpadom u regiji Donjeg Međimurja su građani koji u stalnoj interakciji s tijelima javne vlasti i organizacijama civilnog društva zapravo slijede pravila odvajanja, recikliranja, korištenja centra za ponovnu uporabu i slično, te time zapravo i sami provode uslugu. Javne ustanove (škole, vrtići, knjižnice) koje su također korisnici usluge, sudjeluju u edukaciji i informiranju građana o načinima efikasnog upravljanja otpadom na kućnom pragu. Može se reći kako građani kao aktivni korisnici i suprovoditelji usluge selektivnim poticajima i altruističkim porivima djeluju u skladu s pravilima odvajanja i zbrinjavanja otpada. Građani pravilnim odvajanjem pojedinih frakcija otpada dobivaju određene koristi kao što su besplatni kompost, jedan mjesec besplatnog odvoza i slično.

Valja napomenuti kako građani imaju određeni stupanj diskrecije, čime se otvara prostor za zamagljivanje odgovornosti i nepropisno upravljanje otpadom u vidu odvajanja ili pak odbacivanja na ilegalnim odlagalištima otpada. Građani, su, iz tog razloga, kao korisnici i pružatelji usluge u stalnoj interakciji s tijelima javne vlasti putem dojavljivanja eventualnih prijestupa u obliku odlaganja otpada na divljim odlagalištima ili kroz povratne informacije za dodatno poboljšanje usluge. Uz to, građani koji plaćaju račune u PRE-KOM-u mogu izravno izraziti vlastito mišljenje o sustavu, što podrazumijeva i pozitivne i negativne aspekte.

6. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

U moru neostvarenih ciljeva i planova gospodarenja otpadom u Hrvatskoj ističe se za teoriju i prasku gospodarenja otpadom značajan slučaj Donjeg Međimurja koji unazad desetak godina generira sjajne rezultate i koji ispunjava sve zacrtane ciljeve. Analiza dokumenata i provedenih intervju s ključnim dionicima sustava upravljanja otpadom u regiji Donjeg Međimurja, gdje uslugu pruža komunalno poduzeće PRE-KOM, pokazala je kako je taj slučaj zaista primjer *zero waste* modela upravljanja otpadom. Detekcijom i dodatnom modifikacijom teorijskih preskriptivnih elemenata upravljanja otpadom, koju su ponudili Bulkeley, Watson i Hudson (2007), rad je ocrtao ključne sastavnice organizacije gospodarenja otpadom na primjeru sustava upravljanja otpadom u regiji Donjeg Međimurja koja unazad 10 godina postiže izvrsne rezultate u zbrinjavanju otpada.

Iz analize ciljeva vidljivo je kako regija Donjeg Međimurja ide u smjeru poštivanja hijerarhije upravljanja otpadom koja je temelj za održivo upravljanje otpadom. Slučaj Preloga je, pri tom, slučaj dinamičke robusnosti procesa stvaranja javnih politika (Howlett and Ramesh 2022), budući da su proklamirani ciljevi i instrumenti ostvarivanja ciljeva promijenjeni u nekoliko analiziranih planova gospodarenja otpadom Grada Preloga. Naime, u periodu od 2007. do 2014. godine regija Donjeg Međimurja je za cilj imala dostići razine odvojeno sakupljenog otpada propisane u nacionalnom zakonodavstvu, no od 2014. godine dolazi do promjene ciljeva i instrumenta koji su rezultirali postavljanjem mnogo ambicioznijih ciljeva koje su naposljetku i ostvarili, što ih danas stavlja među lidere održivog upravljanja otpadom u Europi.

Takav *modus operandi* doveo je do toga da Grad Prelog u 2022. godini bilježi stopu odvojeno prikupljenog otpada od 66%, općina Belice 74%, dok je nacionalni prosjek u istoj godini svega 24%. Ipak, prilikom iznošenja različitih statističkih podataka o količinama otpada, na umu treba imati i demografske promjene koje se odvijaju u Hrvatskoj, posebice nakon

ulaska u Europsku uniju 2013, koji je popratio veliki odljev stanovništva. Jasno, budući da manje stanovništva generira manje količine otpada, valja imati na umu demografsko-sociološki aspekt prilikom donošenja zaključaka o uspješnosti modela. U 2014. godini⁴ komunalno poduzeće PRE-KOM vršilo je usluge zbrinjavanja otpada u 7 jedinica lokalne samouprave (Prelog, Donja Dubrava, Donji Vidovec, Sveta Marija, Goričan, Donji Kraljevec i Kotoriba) koji su, prema procjeni Državnog zavoda za statistiku, sveukupno brojili 23.548 stanovnika. S druge strane, 2022. godine, prema procjeni DZS-a, broj stanovnika u istom broju općina⁵ iznosi 21.001, što je 11% manje stanovništva. Zasiurno da je broj stanovnika djelomično utjecao na smanjenje ukupne količine otpada, no to ne može umanjiti utjecaj koji *zero waste* model ima u regiji Donjeg Međimurja. Uz to, fokus ovoga rada bio je na deskripciji izgleda organiziranog upravljanja otpadom na lokalnoj razini u *zero waste* modelu, tako da su demografski i drugi socio-ekonomski pokazatelji u drugom planu.

Dakle, prilikom same formulacije ZW održivog sustava upravljanja otpadom, svi akteri su prepoznali različite ekološke, zdravstvene i ekonomske čimbenike koje donosi takav model upravljanja otpadom, a koje je u svojem radu opisao Pietzsch. Vidljivo je i poštivanje ZW hijerarhije upravljanja otpadom, pri čemu se veliki naglasak stavio na odvojeno prikupljanje biootpada i kompostiranje, koje je u prošlosti bilo u potpunosti nerazvijeno. Izgradnjom različite infrastrukture (sortirnice, kompostane, RE-USE centra, čipirane kante, moderni kamioni za odvoz otpada, reciklažno dvorište za građevinski otpad, izgradnja solarnih elektrana na sortirnici itd.) sustav upravljanja otpadom je višestruko poboljšán, čiji sadašnji rezultati premašuju nacionalne okvire i norme. Stalnim ulaganjem u tehnologiju, komunikaciju i edukaciju Prelog i lokalne općine provode neke od Pietzschovih ključnih aspekata uspjeha *zero waste* modela. Solidarnošću i suradnjom komunalnog poduzeća, lokalnih političkih dužnosnika, civilnog društva i građana preko Savjeta za gospodarenje otpadom Donjeg Međimurja, te stalnim naprednim tehnološkim istraživanjem PRE-KOM-a i Zelene akcije nastoji se postići stalno ažuriranje postojećeg sustava, o čijoj važnosti govore Zaman i Lehmann.

4 2014. godine može se uzeti kao prijelomna godina u uvođenju *zero waste* modela, budući da su 2014. godine Grad Prelog, PRE-KOM i Zelena akcija krenuli poduzimati ključne korake s ciljem sveobuhvatne promjene sustava zbrinjavanja otpada.

5 Broj JLS-a u kojima uslugu zbrinjavanja otpada pruža GKE PRE-KOM do 2022. godine povećán je na 14 (Prelog, Kotoriba, Donja Dubrava, Donji Vidovec, Sveta Marija, Goričan, Donji Kraljevec, Belica, Dekanovec, Domašinec, Martijanec, Podturen, Jalžabet i Pribislavec) koji zajedno broje

BIBLIOGRAFIJA

- Alford, John, and Janine O'Flynn. 2012. *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Braun, Virginia i Clarke, Victoria. 2022. *Thematic Analysis: A Practical Guide*. London: Sage Publications.
- Bulkeley, Harriet, Matt Watson i Hudson, Ray. 2007. "Modes of governing municipal waste". *Environment and Planning*, 39(11): 2733–2753.
- Burnham, Peter i sur. 2006. *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Cole, Christine i sur. 2014. "Towards a Zero Waste Strategy for an English Local Authority". *Resources, Conservation and Recycling*, 89: 64–75.
- Europska komisija (2023) Izvješće za rano upozoravanje za Hrvatsku. Izvješće za rano upozoravanje za Hrvatske (europa.eu) Pristupljeno 12. rujna 2023.
- Ewijk, Van S. i Stegemann, J.A. 2016. "Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput". *Journal of Cleaner Production*, 132: 122–128.
- Henjak, Andrija i sur. 2023. "Održivo gospodarenje komunalnim otpadom u Hrvatskoj: činitelji uspješnosti". *Političke analize*, 12(46).
- Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky. 1973. "Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland". *Canadian Journal of Political Science*, 7(2): 369–370.
- Kekez, A. i Munta, M. 2022. „Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika”. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(4), 703–733. <https://doi.org/10.31297/hkju.22.4.2>
- Matete, Ntlibi i Trois, Cristina 2008. "Towards Zero Waste in emerging countries – A South African Experience". *Waste Management*, 28(8): 1480–1492.
- Miles, Matthew and Huberman, A. Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Pestoff, Victor. 2006. "Citizen and co-production of welfare services". *Public Management Review*, 8(4): 503–519.
- Petek, Zdravko and Kekez, Anka. 2014. „Instrumenti javnih politika (*policy instruments*)”. U *Pojmovnik javnih politika*, ur. Petek, Ana i Petković, Krešimir, 74–75. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, Ana. 2014. „Aktei javnih politika (*policy actors*)”. U *Pojmovnik javnih politika*, ur. Petek, Ana i Petković, Krešimir, 23–24. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, Ana i sur. 2021. "Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies". *European Policy Analysis*, 7(2): 451–469

- Pietzsch, Natália i sur. 2017. "Benefits, Challenges and critical factors of succes for Zero Waste: A systematic literature review". *Waste Management*, 67: 324–353.
- Ribić, Bojan i sur. 2017. "Concept of sustainable waste management in the city of Zagreb: Towards the implementation of circular economy approach". *Journal of the Air & Waste Management Association*, 67(2): 241–259.
- Song, Qingbin i sur. 2015. "Minimizing the increasing solid waste through Zero Waste strategy". *Journal of Cleaner Production*, 104: 199–210.
- Zaman, Atiq Uz. 2015. "A comprehensive review of the development of Zero Waste management: lessons learned and guidelines". *Journal of Cleaner Production*, 91: 12–25.
- Zaman, Atiq Uz i Lehmann, Steffen. 2011. "Challenges and Opportunities in Transforming a City into a 'Zero Waste City'". *Challenges*, 2(4): 73–93.
- Zaman, Atiq Uz i Lehmann, Steffen. 2013. "The Zero Waste index: a performance measurement tool for waste management systems in a 'Zero Waste city'". *Journal of Cleaner Production*, 50: 123–132.
- Zerowastecities.eu. 2020. „Priča o Prelogu”. Pristupljeno 28.9.2023. https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2020/10/2020_10_07_zwe_the_story_of_prelog_hr.pdf
- Zerowasteurope.eu. 2019. "A Zero Waste hierarchy for Europe". Accessed 14.8.2023. <https://zerowasteurope.eu/2019/05/a-zero-waste-hierarchy-for-europe/>
- Zwia.org. 2018. "Zero Waste Community Principles". 14.8.2023. <https://zwia.org/zero-waste-community-principles/>

ANALIZIRANI DOKUMENTI:

- Galović, Marijan i Košak, Marko. 2015. „Analiza sustava gospodarenja otpadom donjeg Međimurja”. Pristupljeno 28. 6. 2023. http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelenakcija.production/zelenakcija/document_translations/984/doc_files/original/ZERO_WASTE_DonjeMedjimurje_analiza_1AEFo4FC.pdf?1433258558
- GKO PRE-KOM. 2023. „Preliminarni podaci o odvajanju otpada za 2022”. Pristupljeno 28.6.2023. GKP PRE-KOM d.o.o.
- Hrvatski sabor. 2005. „Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske”. *Narodne novine*, 130.
- Hrvatski sabor. 2013. „Zakon o održivom gospodarenju otpadom”. *Narodne novine*, 94.
- Hrvatski sabor. 2021. „Zakon o održivom gospodarenju otpadom”. *Narodne novine*, 84.
- MINGOR (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja). „Izješće o komunalnom otpadu za 2022. godinu”. <https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/>

dokumenti/021_otpad/Izvjescia/komunalni/OTP_IzvjesciA1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202022.%20godinu_rev2.pdf

Prelog. 2008. „Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2008–2016”. Pristupljeno 17.8.2023. http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan_gospodarenja_otpadom_grad_Prelog.pdf

Prelog. 2017. „Plan gospodarenja otpadom Grada Preloga za razdoblje 2017–2022”. Pristupljeno 17.8.2023. http://dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Plan_gospodarenja_otpadom_grad_Prelog.pdf

Prelog. 2018. „Prijedlog odluke o prihvaćanju izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017–2020. godine na području Grada Preloga u 2017. godini”. Pristupljeno 18.8.2023. https://www.prelog.hr/articlefiles/4721_23045_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grada-preloga-u-2017-godini.pdf

Prelog. 2019. „Odluka o prihvaćanju izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017–2022. godine na području Grada Preloga u 2018. godini”. Pristupljeno 18.8.2023. https://www.prelog.hr/articlefiles/5396_28156_prijedlog-odluke-o-prihvaanju-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grada-preloga.pdf Pristupljeno 18.8.2021.

Prelog. 2020. „Prijedlog izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017–2020. godine na području Grada Preloga u 2019. godini”. Pristupljeno 18.8.2023. https://www.prelog.hr/articlefiles/6037_33657_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grada-preloga-u-2019-godini.pdf

Prelog. 2021. „Prijedlog izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017–2020. godine na području Grada Preloga u 2020. godini”. Pristupljeno 18.8.2023. https://www.prelog.hr/articlefiles/6489_37306_prijedlog-izvjea-o-provedbi-plana-gospodarenja-otpadom-republike-hrvatske-za-razdoblje-2017-2022-godine-na-podruju-grada-preloga-u-2020-godini.pdf

Vlada Republike Hrvatske. 2017. „Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017–2022”. *Narodne novine*, 3.

Vlada Republike Hrvatske. 2023. „Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2023–2028”. *Narodne novine*, 84.

Zerowastecities.eu. 2020. „Priča o Prelogu”. Pristupljeno 28.6.2023. https://zerowastecities.eu/wp-content/uploads/2020/10/2020_10_07_zwe_the_story_of_prelog_hr.pdf

ABSTRACT

SUSTAINABLE WASTE MANAGEMENT IN THEORY AND PRACTICE:
ZERO WASTE MODEL IN CROATIAN REGION OF DONJE MEĐIMURJE⁶

Sustainable waste management is one of the most important issues that EU countries are obliged to implement in the context of the European environmental acquis. An important objective of the acquis is the introduction of a zero-waste management model, which involves a multidisciplinary approach aimed at preserving all resources through responsible production, consumption, reuse, and recycling of products and materials without incineration or release into the soil, water, or air that endangers the environment or human life. The aim of this article is to provide a structured, comprehensive, and detailed description of the organization of municipal waste management within the framework of the zero-waste model. The case on which we base the description comes from the Croatian region of Donje Međimurje, with the focus on the town of Prelog as the reference point of the study, where we try to answer the research question: *How is waste management organized at the local level within the zero-waste model?* Based on the analysis of documents and interviews with the main actors of the local waste management system, the paper identifies the key elements of the zero-waste model: 1) sustainable objectives of local strategic documents, 2) an effective network of actors (EU, competent ministry, local self-government, utility service providers, non-governmental sector, citizens), 3) established cooperative relationships between actors, 4) use of modern and participatory public policy instruments, and 5) the active role of citizens.

KEYWORDS: sustainable waste management, Prelog and Donje Međimurje, zero-waste model, elements of waste management organization.

6 The paper is based on the master thesis of the first author: Miković, Ivan. 2021. Co-Production as a Waste Management Model: A Case Study of the City of Prelog. Zagreb: University of Zagreb, Faculty of Political Sciences. The master thesis was written under the supervision of the second author of this paper.



Podnet: 21.1.2024.
Izmenjen: 1.6.2024
Prihvaćen: 10.6.2024.

RAVNOPRAVNOST SPOLOVA U KAZNENOJ POLITICI PREMA NAMETLJIVOM PONAŠANJU U HRVATSKOJ¹

Tena Vranek

Krešimir Petković

Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti

SAŽETAK

Nametljivo je ponašanje uzrok psihološke štete, oblik viktimizacije i upozorenje za buduće nasilje. Kao kazneno djelo uvedeno je u Kazneni zakon Republike Hrvatske, koji je stupio na snagu 2013. godine, no i dalje postoje problemi s njegovim preciznim određenjem. S obzirom na to da su žrtve nametljivog ponašanja u većini slučajeva žene, često se zanemaruje činjenica da ovo kazneno djelo nije spolno specifično. Iako je kroz studije dokazano da se žene počinitelji u bitnom ne razlikuju od muškaraca, zbog predrasuda često dolazi do potcjenjivanja potencijala žene za nasilje. Cilj ove studije jest utvrditi postoji li ravnopravnost spolova u kaznenoj politici prema nametljivom ponašanju u Hrvatskoj. Kako bi odgovorili na ovo pitanje analizirali smo sudske presude različitih sudova u Hrvatskoj, a kroz anketni upitnik dobili uvid u percepciju građana u Hrvatskoj o ovome kaznenom djelu.

KLJUČNE RIJEČI: nametljivo ponašanje, ravnopravnost spolova, kaznena politika, Kazneni zakon RH, sudbena politika, stavovi građana

Kontakt autora:

Tena Vranek, univ. mag. pol. E-mail: tenavranek@gmail.com

Krešimir Petković, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: kresimir.petkovic@fpzg.hr ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3319-1838>

¹ Rad je bitno prerađena verzija istoimenog diplomskog rada Tene Vranek, koji je mentoirao Krešimir Petković, obranjenog 14.6.2021. na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

UVOD

Nametljivo ponašanje razmjerno je nov pojam u kaznenoj politici kojim se pokušava objasniti staro ponašanje. Fenomen *stalkinga*, odnosno nametljivog ponašanja², u literaturi se pojavljuje tek posljednjih nekoliko desetljeća. Iako su istraživanja pokazala da žene kao počinitelji djela nametljivog ponašanja nisu rijetka pojava i da se ne razlikuju značajno od muških počinitelja, ista ponašanja izazivaju više straha kada ih počine muškarci (Davis and Frieze 2000). Iz tog se razloga žrtve ženskih počinitelja često ne shvaćaju ozbiljno. Ono što također predstavlja problem je pitanje povlačenja granica: kada se određeno uznemiravanje može okarakterizirati kao nametljivo ponašanje, a kada ne? Teško je također procijeniti razinu u kojoj određeno ponašanje izaziva strah i tjeskobu kod žrtve. Zbog toga ovaj fenomen predstavlja sklizak teren u kaznenoj politici.

Pri razmatranju ravnopravnosti spolova, najčešće se pretpostavlja lošiji položaj žena u društvu. S obzirom na navedeni problem nametljivog ponašanja, postavlja se pitanje jesu li muškarci u lošoj poziciji kada ih se optuži za *stalking*? Također je pitanje mogu li se relevantna istraživanja na temu nametljivog ponašanja, posebice kada su u pitanju žene počinitelji, primijeniti na hrvatsku kaznenu politiku. Uz ispitivanje primjenjivosti teorija i tipologija razvijenih u području psihologije, psihijatrije i drugih disciplina u smislu pomoćnih kaznenih znanosti, primarni cilj ovog istraživanja je stoga utvrditi postoji li ravnopravnost spolova u kaznenoj politici prema nametljivom ponašanju u Hrvatskoj. Pošto se radi o razmjerno novom obliku kaznenog djela, posebice u kaznenoj politici Republike Hrvatske, željeli smo istražiti koliko su građani zapravo upoznati s fenomenom nametljivog ponašanja, na koji ga način percipiraju, te utječe li spol počinitelja i žrtve na njihovu percepciju. Uz to, istražili smo odabrani uzorak sudskih presuda da bi stekli uvid u sudbenu politiku prema počiniteljima optuženima za nametljivo ponašanje.

Uz uvod i zaključak, rad je podijeljen u četiri glavna dijela. Nakon uvoda slijedi teorijski okvir, u kojem su naprije objašnjeni pojmovi kaznene poli-

2 Nametljivo ponašanje je termin za *stalking* usvojen na razini pozitivnogpravnoga kaznenog zakonodavstva u Hrvatskoj. Kako se u području istraživanja nisu ustalili standardni prijevodi, u radu se i dalje koriste engleski pojmovi *stalking* za nametljivo ponašanje, *stalker* za počinitelja, te kolokvijalna ali razumljiva glagolska imenica *stalkanje* za samu radnju. U potrazi za prijevodima ovih engleskih pojmova i žargonskih anglizama, tipičnijih za neformalnu komunikaciju, naišli smo na pojmove vrebati, pratiti, uhoditi, proganjati, iz čega se kao mogući prijevodi za *stalking* pojavljuju vrebanje, progonjenje, uhodjenje, nametanje, a za *stalkera* imenice vrebač (npr. RTL-ova *Potruga*, 29.3.2021), progonitelj, uhoda, nametljivac itd. (usp. hr.glosbe.com/en/hr/stalking), i odgovarajuće inačice u ženskom rodu (vrebačica, progoniteljica, nametljivica), no nijedan od tih prijevoda, kako pokazuje već sudska praksa, nije dovoljno širok da obuhvati činoe koji su posrijedi, pa smo nevoljko odlučili zadržati i engleske varijante.

tike i ravnopravnosti spolova, uz kratko upućivanje na problem tamne brojke koji je posebno relevantan u istraživanju nametljivog ponašanja. Zatim, u istom dijelu rada, objašnjavamo pojam nametljivog ponašanja, te njegovu povezanost s mentalnim poremećajima i nasiljem. Prezентiramo tipologiju počinitelja i žrtava, koju su razvili Mullen, Pathé i Purcell (2009) koju ćemo primijeniti na odabrani uzorak slučajeva, te posebno raspravljamo o karakteristikama žena kao počiniteljica nametljivog ponašanja.

U idućem, najopsežnijem dijelu rada analiziramo sudsku praksu slučajeva nametljivog ponašanja u RH. Dokumenti su prikupljeni putem internetske stranice sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Slučajevi se razmatraju prema sljedećim varijablama: odnos oštećenih³ i osuđenih, spol oštećenih i osuđenih, kvalifikacija djela, rezultat postupka, te izrečene kazne. Uz to, pojedini su istraživački zanimljivi slučajevi detaljnije narativno razrađeni kako bi omogućili kvalitativnu usporedbu slučajeva u kojima su žene i muškarci počinitelji nametljivog ponašanja i ispitivanja teze o mogućoj spolnoj neravnopravnosti u kaznenoj politici prema nametljivom ponašanju. Zatim prikazujemo rezultate provedene ankete kojom se nastoje utvrditi stavovi građana RH po pitanju nametljivog ponašanja općenito i razlike između muških i ženskih počinitelja. Anketa je bila u potpunosti anonimna i dobrovoljna, a, s obzirom na to da je provedena *online* putem *docs.google* obrasca, pretpostavili smo da će većina sudionika biti mlađe i srednje životne dobi.

TEORIJSKI OKVIR

KAZNENA POLITIKA I RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Kaznena politika jedna je od temeljnih javnih politika koja pripada „klasičnim državnim resorima“ (Petek 2012, 38–39). Ona nije samo ono što neka vlada u danom trenutku odluči učiniti ili ne učiniti, nego uključuje kontekst pregovaranja svih zainteresiranih strana iza onoga što se predstavlja kao ovlašteni izbor (usp. Dye, 2021; Colebatch, 2004). Odnosi se na politiku države kojim se određeno ponašanje određuje kao kažnjivo, te se u složenoj igri institucija, aktera i različitih diskursa definiraju i implementiraju kaznene norme na osnovi kojih se kažnjavaju subjekti koji ih prekrše u konkretnim slučajevima.⁴ S promjenama u društvu i kulturi mijenjaju se i

3 U kaznenom pravu i viktimologiji, ali sve više i u medijima i politici, te javnosti općenito, ističe se pojam žrtve (engl. *victim*, franc. *victime*, njem. *Opfer*), koji odražava ideološka i kaznenopolitička kretanja današnjice, no u radu, prikazujući sudsku praksu, koristimo i manje dramatične pojmove „oštećenik“ i „oštećenica“, s neutralnijom ekonomskom konotacijom, jer se isti koriste u presudama.

4 Opširniji izvod argumentacije u ovom i idućem odlomku: v. Petković (2013, 35–32; 2017, 1–47).

percepcija kaznenog ponašanja i načini kažnjavanja, no cilj kazne je ostao isti, a to je poslati poruku i postići promjenu – i prema kažnjenom u vidu „specijalne prevencije” i prema mnoštvu, tj. ostatku subjekata u društvu kroz „generalnu prevenciju”.

Kaznena politika koja traži legitimnost, kao i ostale javne politike u liberalnim demokracijama također uključuje stavove građana izražene u okviru postojećih politički relevantnih diskursa i medijskom okolišu. U smislu njezine formulacije, ona se stoga klasificira među politike s javnošću za razliku od onih gdje je interes javnosti manji (May 1991, 192). S druge strane procesa stvaranja politika, jedan od njezinih najvažnijih segmenata jest sudska praksa, odnosno politika sudova kao ključna, empirijski intrigantna karika implementacije (Reid 1988, 509) kaznenog zakonodavstva, koja povezuje opće s pojedinačnim prije kasnijeg izvršenja kazne u nekom od njezinih modaliteta. Iako se zakoni donose u parlamentu, a kazna izvršava u zatvorima ili kroz sustav probacije, sudovi su mjesto gdje se politika kažnjavanja zapravo primarno povezuje s konkretnim ljudskim sudbinama. Svaka je presuda pritom mala politička odluka iz razloga što raspodjeljuje dobra među subjektima, te je, uz okvire pozitivnog prava koji joj zadaju formalne granice, oblikovana određenim partikularnim ili općim interesima u raščlanjivanju kojih su relevantni i stavovi građana koji čine političko tijelo i koji procjenjuju legitimnost kazni. Kroz dva empirijska segmenta ovog istraživanja, u radu nastojimo zahvatiti ta dva aspekta kaznene politike – sudbenu politiku i stavove građana o nametljivom ponašanju kako bih vidjela postoji li i kako ravnopravnost spolova po tom pitanju u Hrvatskoj i je li kaznena politika usklađena sa shvaćanjima građana.⁵

Ravnopravnost spolova jedno je od temeljnih pitanja ljudskih prava. Podrazumijeva jednaka prava, odgovornosti i prilike za žene i muškarce, djevojčice i dječake. Prvi Zakon o ravnopravnosti spolova u Hrvatskoj stupio je na snagu 2003. godine, a poticaj za njegovo donošenje bio je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kojim je Hrvatska preuzela obvezu usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva s propisima EU. Za novi je zakon iz 2008. navedeno da je dodatno usklađen s odredbama međunarodnih standarda i pravom Europske unije (Veštić 2017). Ravnopravnost spolova je zakonski definirana na sljedeći način:

5 Naš fokus na politiku sudova podrazumijeva da na odabranom uzroku zahvaćamo segment pojave koji su zabilježila „mjerodavna državna tijela” i koji je rezultirao kaznenim procesom. U istraživanju *stalkinga* valja pretpostaviti da je tamna brojka (engl. *dark figure*, fr. *chiffre noir*), dakle ukupan broj onih kažnjivih ponašanja koja su se ostvarila ali nisu službeno registrirana, pozamašan, za razliku od, primjerice, ubojstava. To predstavlja metodološki ograničenje ove studije. Podrobnije o ovom kriminološkom problemu. Getoš-Kalac i Pribisalić (2020).

Ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata.⁶

Određena je kao jedna od „najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske” i kao jedan od „temelja za tumačenje Ustava RH” (Veštić 2017, 73), pa je kao takva izrazito relevantna i za stvaranje kaznene politike kao jedne od temeljnih javnih politika zajednice koja, niti u slovu zakona i drugih pravnih akata, niti u implementaciji, ne bi smjela diskriminirati na osnovi spola.⁷ Ravnopravnost spolova je stoga pojam koji predstavlja normativni okvir na osnovi kojega je moguće procjenjivati pojedina područja djelovanja kaznene politike, poput njezine implementacije u slučajevima nametljivog ponašanja.

POJAM NAMETLJIVOG PONAŠANJA

Nametljivo je ponašanje oblik viktimizacije, podrazumijeva nanošenje štete (najčešće psihičke), bez obzira na to je li ona učinjena svjesno ili ne. Većina definicija nametljivog ponašanja naglašava da je to tijekom ponašanja koji obuhvaća ponavljanje. Dakle, ponašanje se mora dogoditi više nego jednom, pa se postavlja pitanje koliko se puta mora ponoviti da bi se moglo okarakterizirati kao nametljivo. Mullen i suradnici upozoravaju da se prag ne bi trebao postaviti previše nisko jer se time ostavlja malo prostora između *stalkinga* i onih ponašanja koja mogu biti iritantna, ali su uobičajena (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 3). Nametljivo je ponašanje stoga, prema jednoj od kvantificirajućih definicija u optičaju, određeno kao niz „ponavljajućih neželjenih upada ili komunikacija koji su se dogodili barem 10 puta u razdoblju od najmanje četiri tjedna i koji su prouzročili strah ili uzbunu kod žrtve” (James and Farnham 2003, 433). Često započinje djelima koja se u početku čine bezopasnim. To je primjerice slanje poruka ili poklona. Problem nastaje kada takva ponašanja prerastu u djela koja su prijeteća ili nasilna (Kienlen i sur. 1997). Može trajati tjednima, mjesecima ili čak godinama, a gotovo uvijek nanosi velike socijalne i psihičke štete žrtvi. Kada je uporno nametljivo ponašanje postaje aktivnost s punim radnim vremenom koje narušava počiniteljevo i žrtvino soci-

6 Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 69/17), čl. 5.

7 Ističe se kako „diskriminacija na temelju spola označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje učinjeno na osnovi spola kojemu je posljedica ili svrha ugrožavanje ili onemogućavanje priznanja, uživanja ili korištenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkom, gospodarskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom području na osnovi ravnopravnosti muškaraca i žena, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, građanskom i svakom drugom području života”. Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 69/17), čl. 6.

jalno, profesionalno i psihološko funkcioniranje (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 276).

Kod nametljivog ponašanja najvjerojatnije neće doći do nasilja ukoliko ga *stalker* unaprijed nema namjeru počiniti. Te namjere mogu biti određene ukoliko je prijetio žrtvi nasiljem ili, s druge strane, mogu biti trenutni odgovor na situaciju. Drugi čimbenik čine takozvani „događaji pokretači”. To su „događaji ili okolnosti koje mogu izazvati negativne emocije ili stres kod pojedinaca i kasnije nasilne odmazde, na primjer, prepirke, konfrontacije i zauzimanje obrambenih uloga. Ovdje *stalker* susreće stresnu situaciju s kojom se ne zna nositi, što smanjuje njegovu sposobnost da se suzdrži od nasilja” (Thompson, Dennison and Stewart 2013, 858). Takvi događaji mogu izazvati *stalkera* da počinu nasilje koje nije planirao ili osnažiti njegove već postojeće namjere. Čak i ako postoji namjera nanošenja nasilja, moraju postojati mogućnosti za nasilje kako bi se ono ostvarilo. Mogućnost suzdržavanja od nasilja se smanjuje ukoliko je *stalker* pod utjecajem alkohola, droga ili bijesa i ljubomore i različitih drugih čimbenika, pri čemu ih valja shvatiti u sklopu dinamičkog modela *stalkerskog* nasilja koje predispozicije za nasilje povezuje s kontekstom koji omogućuje njegovo ostvarenje u blažem ili drastičnijem obliku (Thompson, Stewart and Dennison 2020, 101–103). Istraživanja ukazuju na to da je postotak nasilnog ponašanja između 30 i 40 posto kod većine prijavljenih incidenata. Nasilje rijetko rezultira teškim fizičkim ozljedama, a gruba procjena je da do ubojstva dolazi u manje od 2% slučajeva pa nametljivo ponašanje iz razumljivih razloga kod žrtve stvara strah za sigurnost (James and Farnham, 2003, 432).

TIPOLOGIJA STALKERA

Budući da je nametljivo ponašanje određeno kao obrazac uznemiravanja koji može poprimiti mnoge oblike, ne postoji općeniti profil *stalkera*. Većina ih je doživjela jednu ili više psihosocijalnih trauma koje uključuju gubitak, kao što je raspad intimne veze ili gubitak posla. Takvi gubici mogu dovesti u pitanje osjećaj vlastite vrijednosti, kao i potaknuti upotrebu bijesa kao obrane od osjećaja tuge ili stida. Uz to, *stalkeri* pokazuju širok spektar ponašanja i psihodijagnostičkih osobina (Kienlen i sur. 1997). Većina *stalkera* nije mentalno poremećena, već je opsesivno usredotočena na određenu osobu (Davis and Frieze, 2000). *Stalking* obično proizlazi iz dva široka konteksta. Prvi je pokušaj uspostavljanja, obnavljanja ili nametanja veze drugoj osobi koja je izrazila svoju nevoljkost, dok je drugi kontekst osveta za neku prijašnju percipiranu nepravdu. Mullen i suradnici identificiraju tipologiju pet različitih uzoraka nametljivog ponašanja kod odraslih osoba. Tipologija se odnosi na pet skupina koje se temelje na kontekstu i motivaciji, a kao idealni tipovi u činjeničnoj primjeni nisu sasvim uzajamno ekskluzivni. To su odbijeni, tražitelji intime, nekom-

petentni, ogorčeni i predatori (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 17–21). U idućih pet odlomaka ukratko ćemo prikazati ove tipove sažimajući njihova bitna obilježja iz studije koju smo odabrali kao temeljni teorijski okvir koji ćemo primijeniti na empirijsku materiju sudske prakse.

Prekid intimne veze donosi rizik da će jedna strana ostati ljuta ili odbiti prihvatiti kraj veze, pa se često pojavljuju uvjeti za *stalking* odbijenih (*rejected*). Kod odbijenih se nametljivo ponašanje pojavljuje zbog želje za pomirenjem ili za osvetom, a ponekad se radi o kombinaciji tih dviju želja. Ponašanje se pak nastavlja zbog prilike za kontakt kreiran kroz *stalking*, koji postaje neka vrsta zamjene za izgubljenu vezu. Oni su najuporniji i najnametljiviji *stalkeri*. „Kad je jednom utvrđen, njihov obrazac ponašanja je vrlo teško mijenjati”, premda nije uvijek jasno zašto nastavljaju s takvim ponašanjem (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 69). Tip odbijenih sadrži velik broj pojedinaca s poremećajima ličnosti, najčešće ovisnih poremećaja te narcisoidnih, ljubomornih i sumnjičavih tipova koji dijagnostički pripadaju paranoičnim poremećajima ličnosti. Ipak nisu u tolikoj mjeri dezorijentirani da ne mogu prestati s takvim ponašanjem ukoliko procjene da je cijena nastavljanja *stalkinga* previsoka (ibid, 76).

Tip tražitelja intime (*intimacy seekers*) u literaturi je usko povezan s poremećajem erotomanije, zbog čega je prepoznat kao izrazit problem i prije ostalih tipova. Oni nametljivo ponašanje započinju iz konteksta usamljenosti i nedostatka ljubavi. Ponašanje je usmjereno prema osobi s kojom nemaju nikakav odnos, no čvrsto vjeruju da intima ili već postoji ili će se neizbježno dogoditi. „Održava se nenarušivom nadom i uvjerenjem da je zamišljena ljubav bolja od nikakve ljubavi” (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 17). Ovo je jedini tip u kojem je veći postotak počinitelja žena nego muškaraca i obično su stariji od ostalih tipova. Izolirani od stvarnosti i očvrtnuli u navici da ih se odbije, tražitelji intime vjerojatno su najuporniji tip *stalkera*. Bilo kakva pozitivna reakcija, koliko god trivijalna bila, u njihovim očima postaje deklaracija ljubavi, dok svako otvoreno odbijanje oni izokreću u ljubav i brigu. Ovaj se tip izdvaja jer gaji nerealistično pozitivan pogled na sebe. Ponekad će frustracija zbog odbijanja dovesti do nasilja i prijetnji koji mogu biti usmjereni ili na žrtvu ili na neku drugu osobu za koju vjeruju da stoji na putu ljubavi između njih i žrtve (ibid, 83–84).

Nametljivo ponašanje kod nekompetentnih (*incompetent suitors*) javlja se u kombinaciji želje za novom vezom i njihovog stajališta da imaju pravo na vezu, što često rezultira nerazumnom upornošću. Gotovo uvijek se radi o muškarcima koji traže vezu seksualne prirode. Konačni razlog porastu broja muškaraca koji uporno nastavljaju s nametljivim ponašanjem prema onima koji ih odbijaju ili izbjegavaju njihov kontakt Mullen i suradnici pripisuju nestanku društvenih mehanizama koji su garantirali partne-

rice muškarcima. Njihovo nametljivo ponašanje u prosjeku traje kraće od ostalih tipova, no imaju najveću sklonost ponavljanja istog ponašanja usmjerenog prema drugoj žrtvi. Preferiraju izravan kontakt sa žrtvom, imaju relativno nisku razinu psiholoških poremećaja, ali su često narcisoidni i opsesivni. Bijes se ne pojavljuje kao problem, no imaju poteškoće s anksioznošću i simptomima depresije, kao i zlouporabom droga (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 86–89).

Nametljivo ponašanje kod ogorčenih (*resentful*) započinje jer se percipiraju kao žrtve nepravde. Ta nepravda može imati različite oblike: percepciju uskrate zaslužene koristi ili nanesenoga neopravdanog zla, zlostavljanja ili ignoriranja prava. Vođeni su ogorčenjem, motivirani željom za kaznom, te uporno nastavljaju sa svojim ponašanjem zbog zadobivanja osjećaja moći i kontrole. U gotovo svim slučajevima su žrtve njihovog uznemiravanja zamišljene kao primjer tipa ljudi koji su ih uznemiravali i omalovažavali u prošlosti. Obično teže planiranoj osveti protiv pojedinca ili izražavaju svoj bijes prema svijetu kroz uznemiravanje nekoga tko je postao utjelovljenje svih onih koji su ih omalovažavali ili im naudili. Mnogi od njih će prestati s takvim ponašanjem kada ih se suoči sa stvarnim kaznenim posljedicama (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 76–79).

Posljednja skupina *stalkera* su predatori (*predatory stalkers*)⁸, koji s nametljivim ponašanjem najčešće počinju u kontekstu nekog oblika sadističke seksualnosti. Praksa im je prikupljanje informacija kojim se pripremaju za napad, no „ta se praksa može produljiti zbog zadovoljstva kroz voajerizam, anticipativne fantazije i osjećaj kontrole” (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 17). Ova je skupina primjer kako se *stalkeri* mogu naći među seksualnim prijestupnicima, uključujući serijske silovatelje, zlostavljače djece, više nametljivih ekshibicionističkih skupina i opscene telefonske pozivatelje. „Razlika između predatora i ostalih tipova koji naposljetku napadaju, pa čak i ubiju žrtvu je ta što projekt nasilja potiče nametljivo ponašanje kod predatora, dok se kod ostalih razvije kroz nametljivo ponašanje” (ibid, 20). Nametljivo je ponašanje kod predatora gotovo uvijek uvod za seksualni napad u nekom obliku. Predatori su često emocionalno udaljeni, imaju slabu empatiju i gaje osjećaje duboke nesigurnosti. Često imaju probleme s bijesom, potiskuju emocije i ne uspijevaju kontrolirati osjećaje. Iako su u velikom broju slučajeva svjesni da imaju problem, ne žele se promijeniti ili ne znaju kako (ibid, 110–113).

Mullen i suradnici, uz tipologiju *stalkera*, razvijaju i tipologiju žrtava. Navode kako je bilo predloženo nekoliko klasifikacija, od kojih su se sve

8 Katkad se u tisku pojavljuje pojam „vrebač”, a tradicionalniji hrvatski oblik riječi je „grabežljivac”, no kako se anglizam latinskog podrijetla „predator” udomaćio u javnom diskursu, posebno u crnoj kronici suvremenih portala, odlučili smo ga, unatoč stilskim i jezičnim rezervama, zadržati u ovom radu.

temeljile na odnosu žrtve i počinitelja. Oni žrtve svrstavaju u sljedeće kategorije: „bivši intimni partneri, otuđeni članovi obitelji i prijatelji, neformalni poznanici, profesionalni kontakti, kontakti na radnom mjestu, stranci, poznate osobe, nepoznati i sekundarne žrtve” (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 46). Pri tome ističu kako ni ovo nisu u potpunosti uzajamno ekskluzivne skupine, te da je raspodjela žrtava u nekim pitanjima stvar procjene. Bez obzira na to kojoj kategoriji pripadaju, žrtve nametljivog ponašanja suočene su s višestrukim oblicima uznemiravanja, koje često uključuju prijetnje i incidente. Žrtve imaju različite mehanizme suočavanja s ovim problemom. Izrazito je problematična strategija privikavanja na *stalkerove* zahtjeve jer je jako često krivo protumačena od strane drugih. Dok se žrtva nada da će suglasnost ublažiti *stalkerov* bijes i umanjiti prijetnje ili, naposljetku smiriti *stalkera*, takvu će prividnu kapitulaciju mnogi protumačiti kao slabost, nedostatak odlučnosti na strani žrtve ili kao dokaz da su optužbe za *stalking* pretjerane i neutemeljene (ibid, 56).

ŽENE KAO POČINITELJI, MUŠKARCI KAO ŽRTVE

Iako se žene u većini slučajeva pojavljuju kao žrtve nametljivog ponašanja, važno je prepoznati da one mogu biti i počinitelji. Veća svijest o tom problemu potrebna je iz razloga što njihove žrtve često doživljavaju apatiju, ravnodušnost i skepsu od strane provoditelja zakona i agencija za pomoć, posebice kada su žrtve muškarci. Studije pokazuju da su žene koje se upuštaju u nametljivo ponašanje najčešće socijalno izolirane sa visokom razinom duševnih bolesti i poremećaja ličnosti (Mullen, Pathé and Purcell 2009, 140).

Purcell i suradnici su 2001. godine objavili studiju koja se bavi usporedbom žena i muškaraca kao počinitelja nametljivog ponašanja (Purcell, Pathé and Mullen, 2001). Istraživanje su proveli među muškarcima i ženama koji su zbog svojeg ponašanja bili upućeni u kliniku za duševno zdravlje u razdoblju od 1993. do 2000. godine. Došli su do rezultata da se žene počinitelji, suprotno popularnim pretpostavkama, nisu znatno razlikovale od muškaraca po pitanju demografskog profila, psihijatrijskog statusa, trajanja aktivnosti, upornosti, kao ni stopi prijetnji i nasilja. Međutim, veća je vjerojatnost da su muškarci koji su bili nametljivi imali povijest zabilježenog kašnjenog ponašanja ili zlorabe droge. Također, primarne razlike između žena i muškaraca su njihov izbor žrtve, osnovna motivacija i kontekst u kojem se pojavljuje njihovo ponašanje. Vjerojatnije je i to da muškarci od eksplicitnih prijetnji prijeđu na stvarne fizičke napade.

Većina ženskih *stalkera* pripada u kategoriju tražiteljica intime, no u velikom broju slučajeva motivacija može biti ljutnja ili bijes što ih smješta u kategoriju odbijenih. Obično su im žrtve otprije poznate kao poznanici,

bivši ljubavni partneri ili članovi obitelji. Često se radi i o ljudima koje upoznaju u poslovnom okruženju. Koriste raznolikije taktike u odnosu na muškarce. Uz poruke i pozive, uobičajena su ponašanja slanje pisama, vožnja uz kuću žrtve, upadanje na posjed i praćenje žrtve, a zna doći i do oštećenja imovine. Kod *stalkerica*, studije pokazuju visok postotak duševnih poremećaja, kao što su erotomanija, bipolarni poremećaj, depresija, poremećaji ličnosti, anksiozni poremećaj, poremećaji raspoloženja itd. (Carabellese i sur. 2013). Problem predstavlja činjenica da se zbog predrasuda podcjenjuje potencijal žene za nasilje (West i Friedman 2008). Meloy i Boyd (2003) tvrde da taktike ženskih *stalkera* rjeđe kulminiraju nasiljem, no postotak nasilja se povećava i do 50% u slučajevima prethodne ljubavne veze sa žrtvom. Čak i ako se stopa prijetnji ne razlikuje prema spolu, kod žena je manje vjerojatno da će prijeći s prijetnji na uporabu fizičkog nasilja. Ako i dođe do nasilja, većina incidenata ne uključuje upotrebu oružja i ne rezultira ozljedama (Acquadro Maran i sur. 2020).

Kad je riječ o muškarcima kao žrtvama, Acquadro Maran i suradnici (2020) navode kako su muškarci skloni pustiti da nametljivo ponašanje prema njima traje duže prije nego ga prijave policiji u odnosu na žene. Osim što ima negativne posljedice za žrtvu u emocionalnoj sferi, tako se smanjuje učinkovitost suočavanja s problemom i otežava rad policajaca koji istražuju slučaj. Muškarci su manje skloni sebe gledati kao žrtve te se zbog predrasuda u društvu dodaje osjećaj srama već ionako intenzivnom psihološkom teretu. Ova skupina autora ukazuje na važnost drukčijeg pristupa ovom problemu kako bi se omogućilo žrtvama, ali i trećim stranim, poput rodbine, prijatelja i kolega, prepoznavanje znakova viktimizacije kod muškaraca (Acquadro Maran i sur. 2020).

ANALIZA SUDSKE POLITIKE U HRVATSKOJ 2013–2021.

Nametljivo ponašanje kao pozitivnopravna inkriminacija u Hrvatskoj je na snazi od 1.1.2013, kada je stupio na snagu Kazneni zakon donesen 2011. (NN 125/11). Regulirano je u Glavi XIII KZ-a „Kaznena djela protiv osobne slobode” člankom 140. na sljedeći način:

- (1) Tko ustrajno i kroz dulje vrijeme prati ili uhodi drugu osobu ili s njom nastoji uspostaviti ili uspostavlja neželjeni kontakt ili je na drugi način zastrašuje i time kod nje izazove tjeskobu ili strah za njezinu sigurnost ili sigurnost njoj bliskih osoba, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.
- (2) Ako je djelo iz stavka 1. ovog članka počinjeno u odnosu na blisku osobu, osobu s kojom je počinitelj bio u intimnoj vezi ili prema djetetu, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora do tri godine.

(3) Kazneno djelo iz stavka 1. i 2. progoni se po prijedlogu, osim ako je počinjeno prema djetetu ili bliskoj osobi.⁹

Prva je osoba zbog optužbe za nametljivo ponašanje u RH pritvorena u listopadu 2013. godine. Riječ je o muškarcu koji se nametao kolegici s posla s ciljem ostvarenja ljubavne veze. Ovaj je slučaj izazvao zbuñenost okoline s obzirom na to da se radilo o novitetu u Kaznenom zakonu (Butorac 2013). Kako bi analizirali sudbenu politiku u slučajevima nametljivog ponašanja u RH, za uzorak smo uzeli slučajeve koji su dostupni na portalu sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske.¹⁰ Na portalu se u anonimiziranom obliku objavljuju sve odluke Vrhovnog suda i najznačajnije odluke ostalih sudova. Na toj su stranici, zaključno s 15. veljače 2021, bili dostupni podatci o 36 slučajeva nametljivog ponašanja od kojih su 21 sa Vrhovnog suda RH, 3 sa Županijskog suda u Zagrebu, 4 sa Županijskog suda u Bjelovaru, 2 sa Županijskog suda u Puli, 2 sa Županijskog suda u Varaždinu i po jedan slučaj sa Županijskog suda u Splitu, Županijskog suda u Slavonskom Brodu, Općinskog kaznenog suda u Zagrebu i Općinskog suda u Virovitici. Među navedenim slučajevima, tek se u tri radi o ženskim počiniteljima.

3.1. ŽENE KAO POČINITELJI

U slučaju s Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, okrivljena je K. L. da je u vremenskom razdoblju od početka 2014. godine do 10. listopada 2015. godine svojem poslodavcu slala učestale poruke u kojima je navodila kako se želi naći s njim privatno i da su sudbinski vezani. Njen joj je poslodavac izričito naglasio da je njihov odnos isključivo poslovan, te ju je zamolio da prestane s porukama na što ga je ona nastavila pozivati kod sebe u kuću, dolaziti mu u ured i ostavljati mu poklone. Zatim je poslala e-mail poruku

9 Izvorne formulacije (NN 125/11) mijenjale su se zajedno s društvenim i kulturnim mijenama, te razvojem pravne terminologije koja je, posljedicom jačanja novijih identitetskih politika i politika priznanja, počela obuhvaćati i priznavati bliske odnose među širim krugom osoba kao predmet posebne pravne zaštite, ali i kaznenopolitičkom ambicijom države da i bez zahtjeva stranaka intervenira upravo kvalificiranim oblicima kaznenih djela u odnose koji su nekad bili smatrani dijelom privatne sfere ili kaznenopolitički nevažnima. Osim minor-noga nomotehničkog preciziranja („uspostavi ili nastoji uspostaviti” postalo je „nastoji uspostaviti ili uspostavlja”), „istospolnog partnera” zamijenjeno je prvo s „životnog partnera ili neformalnog životnog partnera” (NN 56/15), da bi kasnije (NN 126/19), sve skupa („sadašnjeg ili bivšeg bračnog ili izvanbračnog druga ili istospolnog partnera”) bilo zamijenjeno s „blisku osobu”, koja je dodana u treći stavak („djetetu ili bliskoj osobi”), čime je ujedno prošireno i precizirano područje odnosa u kojima državno odvjetništvo treba, sukladno utvrđenom činjeničnom stanju, vršiti kazneni progon *ex officio*, dakle bez obzira na subjektivno izraženu volju stanaka. Bliske osobe su naime „članovi obitelji, bivši bračni ili izvanbračni drug, bivši životni partner ili neformalni životni partner, sadašnji ili bivši partner u intimnoj vezi, osobe koje imaju zajedničko dijete i osobe koje žive u zajedničkom kućanstvu” (KZRH, čl. 87, st. 9).

10 sudska.praksa.csp.vsrh.hr

svim zaposlenicima tvrtke lažno se predstavljajući kao ljubavnica poslodavca, a nakon toga je svim zaposlenicima i na razne adrese poslovnih partnera poslala e-mail sa slikom obnaženog muškog spolovila navodeći kako joj je predmetnu sliku poslao oštećeni. Osuđena je na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci te je izrečena uvjetna osuda prema kojoj kazna zatvora neće biti izvršena ukoliko u roku od dvije godine ne počini novo kazneno djelo. Uz to, izrečena joj je sigurnosna mjera zabrane približavanja, uznemiravanja ili uhođenja oštećenog u trajanju od pet godina.

Okrivljena je navela kako se ne smatra krivom za terećeno kazneno djelo. Tvrdila je da je njezin poslodavac otvarao lažne Facebook profile i e-maileve kako bi mogao komunicirati s njom, dok je on tvrdio da privatno nisu imali nikakav kontakt i da mu je jedina krivica što odmah na početku nije reagirao na grub način, već je strpljenjem i molbama da prestane pokušao ishoditi da takvom ponašanju dođe kraj. Naveo je kako je u početku sve trpio jer je bio narušen samo njegov mir, no kad je shvatio da trpe i ostali djelatnici firme obratio se policiji za pomoć. Sud je neosporno utvrdio da je okrivljena, uz ostvarenje objektivnih, ostvarila i subjektivno obilježje terećenog joj kaznenog djela s obzirom na to da je kod oštećenog izazvala osjećaj uznemirenosti i zabrinutosti za svoju osobnu sigurnost i poslovni ugled (29.K-240/16-35). Ovdje se radi o klasičnom primjeru tražiteljice intime budući da je cilj okrivljene bio ostvarenje ljubavne veze i zajedničkih susreta s tadašnjim poslodavcem. Iako im je odnos bio striktno poslovan, ona je bila uvjerena da intima postoji, te da je buduća veza neizbježna jer su „sudbinski vezani i da je ona Božji dar za njea”. Oštećeni prema tome spada u kategoriju kontakata na radnom mjestu. Imajući u vidu vremenski period od gotovo dvije godine, jasno je da je oštećeni oklijevao s prijavom ovog kaznenog djela iako mu je ugrožavalo i privatni i poslovni život.

Sljedeća je presuda donesena na Općinskom sudu u Virovitici. Sud je donio odluku kojom je optužena V. Z. proglašena krivom jer je u razdoblju od početka 2014. godine do veljače 2019. učestalo i ustrajno u kasnim noćnim satima s fiksnog i mobilnog telefona, te sa skrivenim brojem pozivala svoju kćer na njen fiksni i mobilni telefon. Optužena je na adresu oštećene također poslala 500-tinjak pisama u kojima je vrijeđa, te proklinje nju i članove njezine obitelji. U desetak se pisama poslanih 2018. godine nalazio bijeli prah koji je oštećena odnijela na policiju, no pritom nije utvrđeno da je riječ o ilegalnim supstancama. Sve je navedeno kod žrtve izazvalo osjećaj straha i nelagode za vlastitu sigurnost i sigurnost članova njezine obitelji. Počiniteljica je osuđena na kaznu zatvora od četiri mjeseca, te je izrečena uvjetna osuda kojom je određeno da se kazna zatvora neće izvršiti ako u vremenu od jedne godine ne počini novo kazneno djelo. Osuđenica je navela da ju je kći prijavila jer joj je ponestalo novca, te je

pokazala interes da ostvari pravo na nasljedstvo njenog djeda. Poricala je da je slala pisma s bijelim prahom, slala toliku količinu pisama te zvala kćer jer sa istom nije komunicirala u dugom vremenskom periodu (6K-125/2019-3). Ovdje se radi o ogorčenom tipu *stalkerice*, dok žrtva spada u kategoriju otuđenih članova obitelji. Kroz učestale pozive i pisma jasna joj je namjera bila uznemiriti svoju kćer, te je na određen način „kazniti”. Riječ je o nametljivom ponašanju žene prema ženi, te je zanimljiva činjenica da je i u ovom slučaju protekao dulji vremenski period prije nego je podnesena prijava protiv optužene.

Slučaj sa Županijskog suda u Puli odnosi se na žalbu Općinskog državnog odvjetništva u Varaždinu. Naime, presudom Općinskog suda u Varaždinu 26. svibnja 2017. godine utvrđeno je da je optužena I. Š. u neubrojivom stanju počinila protupravna djela zakonskih obilježja kaznenog djela protiv osobne slobode prijetnjom i nametljivim ponašanjem. Određeno joj je psihijatrijsko liječenje na slobodi u trajanju od 6 mjeseci, te ukoliko optužena ne započne liječenje do dana određenog rješenjem psihijatrijsko će liječenje na slobodi biti zamijenjeno prisilnim smještajem u psihijatrijsku ustanovu. Žalba se odnosila na odluku o troškovima kaznenog postupka, što je prihvaćeno, a u ostalom dijelu prvostupanjska presuda je ostala neizmijenjena (KŽ-244/17). Kod ovog slučaja nije dostupno dovoljno podataka da bi se moglo odrediti o kojem je tipu počiniteljice riječ.

3.2. MUŠKARCI KAO POČINITELJI

Na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zabilježen je 21 slučaj u kojem se spominje nametljivo ponašanje, a počinitelji su muškarci. Čak je 12 slučajeva nametljivog ponašanja povezano sa silovanjem, dok je u jednom od tih slučajeva počinitelj prvo silovao žrtvu, te je nakon toga počeo pratiti i zastrašivati. Presude su ukinute u 2 slučaja, dok je u 12 njih optuženik osuđen ili mu je produljen istražni zatvor. U 5 slučajeva riječ je o zatvorenicima koji su osuđeni zbog drugog kaznenog djela (npr. prijetnja, razbojništvo), no ranije su osuđivani ili se protiv njih vodi postupak zbog nametljivog ponašanja. Kod jednog se slučaja radi o prijedlogu da se suđenje prebaci na drugi općinski sud jer je optuženik smatrao da „suci Općinskog kaznenog suda u Zagrebu nisu u mogućnosti donijeti objektivnu i nepristrasnu odluku, budući da ne postoji dovoljan broj sudaca koji nisu na neki način već sudjelovali u ovom postupku i donošenju odluka koje su blisko povezane s pitanjima odlučivanja o glavnoj stvari” (II-4 Kr 113/16-4). Ovaj zahtjev je odbijen kao neosnovan jer ne sadrži objektivne i konkretne razloge za mogućnost pristranog postupanja prema osuđeniku. Jedan se slučaj odnosi na žalbu na odluku Županijskog suda u Zagrebu, koji je odredio da se optuženi G. A. izruči Republici Albaniji na izvršenje kazne

zatvora u trajanju od 8 mjeseci za počinjenje kaznenog djela nametljivog ponašanja. Izručenik nije državljanin Republike Hrvatske, kazneno djelo na koje je osuđen nije počinjeno na teritoriju Republike Hrvatske, te je žalba ocijenjena kao neosnovana. U većini se slučajeva kao žrtve javljaju bivše partnerice, dok se u jednom slučaju radi o nametljivom ponašanju prema maloljetnici. U svim slučajevima žrtve poznaju svoje *stalkere*, a taktike počinitelja variraju od poziva i poruka, preko krađe automobilskih tablica, do fizičkog uhođenja. *Stalker*i spadaju u kategorije odbijenih, nekompetentnih, ogorčenih i predatora. Za detaljniji smo prikaz izdvojili pet slučajeva koji se ističu zbog izrazite upornosti i nasilnosti počinitelja.

Sa Županijskog suda u Zagrebu dostupna su tri slučaja. U jednom je slučaju žrtva bivša djevojka, dok su u ostala dva slučaja žrtve ženske osobe s kojima je počinitelj htio uspostaviti ljubavnu vezu. Svi su proglašeni krivima. Sa Županijskog su suda u Bjelovaru dostupna četiri slučaja, od kojih je u jednom slučaju nametljivo ponašanje počinjeno prema muškarcu, u dva prema maloljetnicama i u jednom prema ženskoj osobi s kojom je počinitelj nastojao uspostaviti vezu. U dva je slučaja optuženik oslobođen od optužbe, a u dva je slučaja proglašen krivim, no prvostupanjska je odluka preinačena. U dvama slučajevima sa Županijskog suda u Varaždinu obje su presude bile oslobađajuće. U slučaju Županijskog suda u Slavenskom Brodu također je riječ o oslobađajućoj presudi, dok se u slučajevima sa županijskih sudova u Splitu i Puli radi o osuđujućoj.

3.2.1. VRHOVNI SUD RH

U prvom slučaju optuženi I. T. podnosi žalbu na odluku Županijskog suda u Zagrebu kojom mu je produljen istražni zatvor zbog kaznenih djela silovanja, prijetnje, povrede djetetovih prava i nedozvoljenog posjedovanja, izrade i nabavljanja oružja i eksplozivnih tvari. Optuženom se stavlja na teret da je u razdoblju od 1998. do 2014. godine počinio ova četiri kaznena djela na štetu svoje supruge i njihove zajedničke djece. U ožujku 2015. godine Vrhovni sud donosi odluku kojom se I. T. osuđuje na kaznu zatvora u trajanju od 11 godina, pri čemu mu je za kazneno djelo nametljivog ponašanja određena kazna zatvora u trajanju od jedne godine. Iako poriče da je uhodio svoju suprugu, suprotno govore njihova zajednička djeca, te kolege s posla oštećenice. Tvrde da je optuženik „učestalo dolazio na njezino radno mjesto, sačekivao ju pred ulazom, kontrolirao i uhodio”. Uz to je i pribavljao službenu evidenciju poduzeća o dolascima i odlascima oštećenice. Također nema dvojbe da je optuženik prijetio oštećenici „da će ju ubiti, zaklati, masakrirati, iskopati oči, isjeći na komade” (Kžm58/14-7), čime je kod oštećenice izazvao osjećaj straha i životne ugroženosti. I djeca su bila izložena nasilju prema majci, te su bila zapuštena i emocionalno zlostavljana od strane optuženog. Optuženik nije ranije osuđivan, a

iz psihijatrijskog vještačenja proizlazi da se radi o osobi „duboko poremećene strukture ličnosti s dominantnim paranoidnim, narcističkim i disocijalnim osobinama” (IIKž 270/14-4).

Optuženi je u ožujku 2020. podnio žalbu na odluku Županijskog suda u Sisku, kojom je odbijen prijedlog za njegov uvjetni otpust. Ističe da su ispunjene pretpostavke za uvjetni otpust, da je dosadašnje izdržavanje kazne na njega dovoljno utjecalo da više ne čini kaznena djela, te da ima zdravstvenih poteškoća koje se ne mogu adekvatno tretirati u zatvorskom sustavu. Žalba je odbijena, a zbog činjenice da je do punog isteka kazne preostalo gotovo pet godina Vrhovni sud upućuje na zaključak kako je neophodan nastavak izvršavanja kazne (I Kž 187/2020-4). Iako su kaznena djela počinjena prema supruzi, može se, s obzirom na ponuđenu tipologiju *stalkera*, argumentirati da počinitelj, uz kategoriju odbijenoga koji nasilnim činovima nastoji zadobiti kontrolu koju nema, suštinski pripada i kategoriji sadistički vođenoga predatora. Nametljivo ponašanje započinje s ciljem da naudi žrtvi, a silovanja su, prema iskazima svjedoka, bila samo nastavak zlostavljanja koje je oštećenica dulje vrijeme bila prisiljena trpjeti. S obzirom na trajanje i težinu kaznenih djela, jasno je da osuđenom nedostaje empatije, te da nije pokazao želju za promjenom.

U drugom slučaju, okrivljeni D. Ž. podnosi žalbu u lipnju 2015. godine na rješenje Županijskog suda u Zagrebu, kojim mu je produljen istražni zatvor zbog okolnosti koje upućuju na konkretnu opasnost da će okrivljenik boravkom na slobodi ponoviti kazneno djelo. Naime, zaključuje se da postoji osnovana sumnja da je okrivljenik tijekom razdoblja od gotovo pet godina počinio tri kaznena djela silovanja, dva kaznena djela pokušaja silovanja, dva kaznena djela protupravnog oduzimanja slobode i jednog kaznenog djela nametljivog ponašanja i sve to prema jednoj osobi. Žalbu ponovno podnosi u listopadu iste godine, no i ova se žalba odbija kao i prethodna. Sud iznosi kako upravo zbog brojnosti i načina počinjenja tih kaznenih djela i vrijeme u razdoblju od gotovo pet godina upućuju na iznimnu upornost i odlučnost u protupravnom postupanju, kao i visok stupanj kriminalne volje. Optuženi je i ranije osuđivan zbog počinjenja kaznenog djela prijetnje također na štetu oštećene M. T. za koje mu je bila izrečena uvjetna osuda koja nije ostvarila svoju svrhu. Radi se o osobi „poremećene strukture ličnosti dominantno disocijalnih i narcističkih obilježja, naglašene posesivnosti i egocentričnosti”, koji je oštećenicu htio kazniti (II Kž 369/15-4). Osuđen je na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju jedne godine i jednog mjeseca. Istom je presudom optuženik oslobođen optužbe da bi počinio kazneno djelo nametljivog ponašanja.

U kolovozu 2017. državni odvjetnik podnosi žalbu na oslobođajući dio presude, koja se djelomično prihvaća, te se presuda pobija u cijelosti, a predmet se upućuje prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje pred

potpuno izmijenjeno vijeće. Prema Vrhovnom sudu, državni odvjetnik je u pravu kada tvrdi da je prvostupanjski sud u odnosu na kazneno djelo nametljivog ponašanja propustio pravilno utvrditi odlučne činjenice. Naime, prvostupanjski je sud utvrdio kako dio poslanih poruka nije bio uvredljivog sadržaja, no državni odvjetnik ističe kako to nije odlučna činjenica za ovo kazneno djelo. Neželjeni kontakti se mogu ogledati čak i u slanju poruka „htio sam da mi budeš žena“, „ljepša si od mjeseca“, „trebala si mi biti sve“ ukoliko su takve poruke neželjene, ukoliko se radi o ustrajnom slanju kroz duže vrijeme i ako je intenzitet izazvao strah i tjeskobu. „Propuštajući pravilno utvrditi sadržaj i cilj poruka koje je optuženik upućivao, među kojima je bilo i onih uvredljivog i ponižavajućeg sadržaja, propuštajući pravilno utvrditi intenzitet uspostavljanja kontakata, te propuštajući pravilno utvrditi vjerodostojnost iskaza oštećenice“ prvostupanjski je sud pogrešno utvrdio činjenično stanje, te je presudu trebalo ukinuti u cijelosti, te ocijeniti svaki dokaz zasebno i u svezi s ostalim dokazima (I Kž161/2016-4). U ovom slučaju žrtva spada u kategoriju bivših intimnih partnera, a počinitelj u kategoriju odbijenih. Nametljivo se ponašanje javilo iz kombinacije želja za pomirenjem i osvetom, s obzirom na to da je navedeno kako počinitelj teško podnosi odvojenost od žrtve, i da ju je htio kazniti nakon što je uvidio da poduzeti koraci u smjeru očuvanja odnosa nisu uspjeli.

U slučaju okrivljenog Z. Đ. protiv kojeg je podignuta optužnica na Županijskom sudu u Rijeci zbog kaznenih djela silovanja, prijetnje i nametljivog ponašanja, pet mu je puta odbijena žalba za ukidanje istražnog zatvora u razdoblju od studenog 2018. do svibnja 2020. Sva su djela počinjena prema istoj oštećenici N. K., uz učestalo ponavljanje ozbiljnih prijetnji da će poubijati njenu obitelj, pokazujući joj metke i govoreći da je već ubijao. Osuđenik je i ranije bio „osuđivan na kaznena djela s elementima nasilja, i to ubojstva i dva pokušaja ubojstva na kaznu zatvora od 20 godina, te nasilničkog ponašanja i teške tjelesne ozljede“ (II Kž 451/2018-4). Radi se o osobi s „antisocijalnim poremećajem ličnosti, [koja] ne mari za društvene norme. Slabih je mogućnosti korekcije svog rizičnog ponašanja, impulzivan i neodgovoran prema drugima uz potpuni izostanak empatije“, te ima slabiju samokontrolu (II Kž 320/2019-4). Riječ je, po svemu sudeći, o tipu predatora, sadističkom nasilniku kojega ni prethodna dugotrajna kazna zatvora nije potaknula na promjenu ponašanja.

Sljedeći je slučaj žalba optuženika M. M. koji je presudom Županijskog suda u Dubrovniku proglašen krivim za kaznena djela silovanja i nametljivog ponašanja, te osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i četiri mjeseca, s tim da mu je za nametljivo ponašanje određena kazna zatvora u trajanju od osam mjeseci. Izrečena mu je djelomična uvjetna osuda na način da je određeno da će se izvršiti neuvjetovani dio kazne zatvora u trajanju od šest mjeseci, a ostatak izrečene kazne

neće ukoliko u roku od tri godine ne počini novo kazneno djelo. U odnosu na djelo nametljivog ponašanja žalba optuženika nije osnovana. Oštećenica je njegova bivša intimna partnerica kojoj je u kratkom vremenskom razdoblju putem mobitela uputio više stotina poruka na koje ona nije reagirala. Poruke su nakon toga postale uvjredljive. Međutim, Vrhovni sud drži da je osnovano da se optuženik žali u odnosu na kaznu koja mu je utvrđena jer nije ranije osuđivan, a radi se o kaznenom djelu za koje je zapriječena kazna zatvora u trajanju do tri godine. Tako sud smatra da je izrečena kazna od osam mjeseci prestroga, te je presuda preinačena na način da je optuženiku izrečena kazna zatvora u trajanju od tri mjeseca (I Kž 218/17-7). Počinitelj pripada kategoriji odbijenih s obzirom na to da je nakon prekida veze s oštećenom pokušavao uspostaviti kontakt, na što ona nije reagirala. Taj je izostanak reakcije kod počinitelja potaknuo kriminalno ponašanje.

I naposljetku, izdvojili smo žalbu državnog odvjetnika na rješenje Županijskog suda u Varaždinu kojim je okrivljeniku M. N. ukinut istražni zatvor. Optužnica je podignuta protiv njega zbog dva teška djela protiv spolne slobode, kaznenog djela silovanja, kaznenog djela prijetnje, te kaznenog djela nametljivog ponašanja. Sva su kaznena djela počinjena na štetu iste oštećenice. „Iz psihologijskog vještačenja proizlazi da kod okrivljenika postoji strah od napuštanja i pokušaji da to napuštanje spriječi pretjeranom kontrolom, kao i nemogućnost zrelog suočavanja i nošenja s neugodnim emocijama potaknutim prijetećim gubitkom bliske osobe, što je moglo rezultirati nasilnim ispadima, koji su manifestacija potisnute agresije” (II Kž 486/14-4). Također je utvrđeno da je nositelj poremećaja osobnosti nezrelog tipa. Uzevši u obzir ove okolnosti i iskaz oštećenice koja živi u strahu od okrivljenika, rješenje se ukida i upućuje prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Iako se, kao i u drugim sličnim slučajevima, može prepoznati tip odbijenih, koji prekid odnosa negiraju i nastoje neuspješno riješiti primjenom različitih oblika nasilja, uočiti ćemo i ovdje *stalkera* iz kategorije predatora koji ne preže od ozbiljnjih modaliteta napada na žrtvu.

3.2.2. ŽUPANIJSKI SUD U ZAGREBU

U prvom se slučaju radi o *stalkingu* javne osobe. Naime, prihvaća se žalba državnog odvjetnika, te se prvostupanjska presuda, kojom je odbijena optužba protiv okrivljenog F. P. zbog kaznenog djela nametljivog ponašanja, ukida i vraća se na ponovno suđenje pred drugim sucem. Okrivljenik je oštećenju M. Ž. u razdoblju od siječnja 2014. do siječnja 2016. upućivao poruke prijetećeg sadržaja, a koje su se odnosile i na članove njene obitelji. Također je bez ovlaštenja i privole u javnosti iznosio činjenice o njenim osobnim podacima. Iako s okrivljenikom i dalje komunicira zbog zajedničkog djeteta, prijetnje je shvatila ozbiljno, te su i kod nje i kod njene

obitelji izazvale strah. Sud smatra kako je potrebno ponovno izvesti sve dokaze i donijeti novu, pravilnu i zakonitu odluku (6 KŽ-235/17-3). Iako je riječ o javnoj osobi, u ovom slučaju žrtva pripada kategoriji bivših intimnih partnera, a počinitelj u kategoriju odbijenih s obzirom na to da je nametljivo ponašanje potaknuto prekidom veze od strane žrtve.

U drugom se slučaju radi o žalbi okrivljenog G. F., koja se odbija kao neosnovana, te se potvrđuje prvostupanjska presuda. Proglašen je krivim zbog počinjenja kaznenih djela nametljivog ponašanja i prijetnje. Za svako mu je kazneno djelo utvrđena kazna zatvora od šest mjeseci, te je osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od deset mjeseci. Uz to, izrečena mu je sigurnosna mjera zabrane približavanja, uznemiravanja ili uhođenja oštećene I. M. u trajanju od tri godine. Oštećenici je slao SMS poruke i upućivao pozive u razdoblju od listopada 2016. do veljače 2017, u kojima ju je pozivao na kavu i razgovor o njihovom odnosu, tražio objašnjenje zašto ne želi biti s njim u vezi, vrijeđao ju, te joj davao do znanja da zna gdje se nalazi i s kime se druži. Dok okrivljeni negira da je oštećenicu kontaktirao protivno njezinoj volji i tvrdi da je ona htjela da on „trči” za njom, ona je vrlo uvjerljivo iskazivala da mu je dala do znanja da ne želi nikakav odnos niti bilo kakav kontakt. Okrivljeni je ranije osuđivan zbog kaznenih djela teške krađe, teške krađe u pokušaju, krivotvorenja, bludne radnje i također nametljivog ponašanja. Kaznena djela nametljivog ponašanja čini na štetu uvijek iste oštećenice, što upućuje na to da kod njega postoji izrazita kriminalna volja i upornost (4 KŽ-729/2017-3). Ovdje je riječ o nekompetentnom *stalkeru* kod kojeg je želja za vezom sa oštećenicom rezultirala pretjeranom upornošću. Žrtva pripada kategoriji neformalnih poznanika s obzirom na to da su se ona i počinitelj kretali u istom društvu, no nikad nisi bili u bilo kakvom odnosu, te mu je čak dala do znanja da mu ne želi biti ni prijateljica.

Treći je slučaj također odbijena žalba okrivljenog N. E., koji je proglašen krivim zbog kaznenog djela nametljivog ponašanja i osuđen na kaznu zatvora od četiri mjeseca. Izrečena mu je uvjetna osuda, te je određeno da se izrečena kazna zatvora neće izvršiti ako okrivljenik u roku od jedne godine ne počini novo kazneno djelo. U razdoblju od rujna 2013. do travnja 2014. ustrajno je pokušavao uspostaviti neželjeni kontakt sa oštećenicom D. G., slao joj SMS poruke i pisma, dolazio na adresu njenog stanovanja, gdje je parkirao vozilo i gledao prema njezinom stanu, pisao poruke uvredljivog karaktera, upućivao cvijeće i pisma u kojima joj je izjavljivao ljubav, pljusnuo je, oduzeo joj mobitel, zvonio joj na vrata i na silu ušao u njezin stan. Također je zvao i slao poruke prijateljici i ocu oštećenice. Prema svemu navedenom, žalba nije osnovana te se potvrđuje prvostupanjska presuda (5 KŽ-270/17-3). U ovom je slučaju riječ o odbijenom *stalkeru* koji je nastojao ponovno uspostaviti vezu sa bivšom intimnom partnericom.

3.2.3. ŽUPANIJSKI SUD U BJELOVARU

Prvi je slučaj žalba optuženika J. V., kojeg je Općinski sud u Virovitici proglasio krivim zbog kaznenih djela nametljivog ponašanja i prijetnje za koje su mu određene kazne zatvora po šest mjeseci, a osuđen je na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od deset mjeseci, te mu je izrečena uvjetna osuda u vremenu od 2 godine. U razdoblju od siječnja 2013. do ožujka 2014. ustrajno je usmeno i pismeno u više od pedeset navrata državnim institucijama RH podnio razne pritužbe protiv M. G. u namjeri da ga uznemiri. Prema mišljenju drugostupanjskog suda, žalitelj osnovano ukazuje da se predstavke i prijave koje je podnosio državnim institucijama ne mogu podvesti pod biće kaznenog djela nametljivog ponašanja jer je kazneno djelo uređeno tako da samo po sebi ukazuje da radnje počinitelja moraju biti usmjerene izravno prema određenoj osobi pošto se radi o djelu protiv osobne slobode. Iako je oštećenik imao neugodnosti jer se morao očitovati na prijave, drugostupanjski sud smatra da takve radnje mogu karakterizirati neko drugo kazneno djelo, kao što je primjerice kleveta. Stoga je sud u tom dijelu prihvatio žalbu optuženika, oslobođen je optužbe za nametljivo ponašanje, te mu je uvjetna osuda smanjena na jednu godinu (KŽ-200/2014/3). Unatoč dilemama o pravnoj kvalifikaciji djela i komunikaciji koja se ne usmjerava izravno na objekt opsesije, s obzirom na psihologijsku tipologiju od koje polazimo, radi se o ogorčenom *stalkeru*, a njegovi su postupci po svoj prilici rezultat svojevrstne osvete prema oštećenom. Iz presude se ne da iščitati je li žrtva primjerice poslovni kontakt, otuđeni član obitelji ili poznanik oštećenog.

U drugom se slučaju prihvaća žalba optuženika D. M., koji se oslobađa optužbe da je u razdoblju od kolovoza do rujna 2014. sa svog mobilnog telefona učestalo zvao dijete A. B. znajući da je maloljetna, tražeći od nje da dođe pred kuću, nudio joj marihuanu, te je pozvao na kavu. Pobijanom je presudom proglašen krivim i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci. Nedvojbeno je utvrđeno da je počinitelj nazvao oštećenicu 37 puta na mobilni telefon i 13 puta na kućni telefon, no, po mišljenju drugostupanjskog suda, navedeno razdoblje se ne može shvatiti kao „dulje vrijeme” te se niti brojnost poziva, ni njihova raspoređenost na ukupno tri različita datuma ne može shvatiti kao ustrajno nazivanje. Pošto svi bitni elementi nametljivog ponašanja nisu ostvareni sud je preinačio prvostupanjsku presudu i oslobodio optuženika optužbe (KŽ-131/2017-4). S obzirom na to da je počinitelj htio ostvariti kontakt sa oštećenicom, te dogovoriti sastanak, može se pretpostaviti da je htio ostvariti određenu vrstu veze, što ga smješta u kategoriju nekompetentnih.

U sljedećem se slučaju djelomično prihvaća žalba optuženog T. M., koji je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od osam mjeseci, te mu je izrečena uvjetna osuda u roku od dvije godine. Proglašen je krivim da je malo-

ljetnoj oštećenici u razdoblju od 10. do 30. rujna 2014. ukupno odaslao četiri SMS poruke uvredljivog i seksualnog sadržaja i deset MMS poruka svog spolnog organa. Optuženik je tvrdio da je oštećenica sama u oglasnik dala svoj broj i tražila nekog za dopisivanje, te da se ni na koji način nije usprotivila primanju poruka. Drugostupanjski je sud zaključio da se radilo o neželjenim kontaktima na temelju uvjerljivog iskaza oštećenice i na temelju činjenice da optuženi ni na koji način nije pokušao utvrditi identitet osobe kojoj je slao poruke. No da bi počinitelj kaznenog djela nametljivog ponašanja mogao odgovarati za kazneno djelo iz stavka 2. prema djetetu potrebno je postojanje njegove svijesti da djelo čini prema osobi takve dobi. U tom je dijelu sud prihvatio žalbu i odredio mu kaznu zatvora u trajanju od pet mjeseci (KŽ-217/2015-3). I u ovom je slučaju riječ o nekompetentnom *stalkeru* koji je nastojao uspostaviti vezu seksualne prirode, no nije znao da je oštećenica maloljetna osoba.

U četvrtom slučaju riječ je o žalbi optuženika B. P., koji je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od osam mjeseci, uz uvjetnu kaznu od dvije godine. Također mu je izrečena sigurnosna mjera zabrane približavanja, uznemiravanja ili uhođenja žrtve D. D. u trajanju od dvije godine. Utvrđeno je da je, nakon što je oštećenica odbila intimnu vezu s njim, optuženik počinio ukupno šest pojedinačnih točno utvrđenih radnji u vidu telefonskog pozivanja, slanja SMS poruka, praćenja i uhođenja oštećenice u periodu od četiri mjeseca i jedanaest dana. Ipak, prema mišljenju suda, optuženik je u pravu kada se žali na odluku o visini izrečene kazne te se preinačuje prvostupanjska presuda tako da mu se određuje kazna, zatvora u trajanju od četiri mjeseca, uz uvjetnu kaznu u trajanju dvije godine (KŽ-156/2019-5). Također se radi o nekompetentnom *stalkeru* koji je nastojao uspostaviti intimnu vezu sa žrtvom.

3.2.4. OSTALI SUDOVİ

U prvom slučaju sa Županijskog suda u Varaždinu žalbu podnosi oštećena D. J., koja okrivljenika tereti za kaznena djela nametljivog ponašanja, nedozvoljene uporabe podataka i prijetnje. Sudac je u pobijanom rješenju naveo kako se činjenični opis djela koji se okrivljeniku stavlja na teret ne može podvesti pod nametljivo ponašanje. Naime, okrivljenik je na društvenim mrežama otvarao profile pod imenom i prezimenom tužiteljice, na kojima je navodio njene osobne podatke i uvredljiv sadržaj, te je otvorio i e-mail adresu na ime tužiteljice i slao poruke uvredljivog sadržaja. Radi se o svojevrsnoj osveti jer je tužiteljica prekinula vezu, dakle, riječ je o odbijenom *stalkeru*. Žalba je odbijena (Kir-651/17). Prema literaturi ovakvo bi ponašanje spadalo pod *cyberstalking* (Gudelj 2019), no ono kao posebno kazneno djelo nije definirano u Kaznenom zakonu RH. U drugom se slučaju na istome sudu povodom žalbe optuženog D. K. ukidaju

mjere opreza u odnosu na oštećenu. Izrečena se mjera opreza odnosila na zabranu približavanja na udaljenost manju od 100 metara, zabranu uspostavljanja i održavanja izravne i neizravne veze, te zabranu uhođenja i uznemiravanja žrtve, a u slučaju nepridržavanja mjera zamijenit će ih se istražnim zatvorom (5KŽ-204/2019-4). U ovom slučaju nema dovoljno informacija o počinitelju, njegovom odnosu sa žrtvom, ni vrsti nametljivog ponašanja a da bi se mogla primijeniti prikazana tipologija.

Slučaj sa Županijskog suda u Splitu je specifičan jer se radi o ocu i malo-ljetnoj kćeri, te njenoj majci. Ocu je kao počinitelju dvaju kaznenih djela nametljivog ponašanja, kaznenog djela prijetnje i kaznenog djela povrede djetetovih prava, sud zabranio ostvarivanje osobnih odnosa s kćeri, njenom majkom (bivšom izvanbračnom partnericom) i bakom i djedom sve dok se ne stvore uvjeti za ostvarivanje istih (GŽOb-339/2020-2). Iako ni kod ovog slučaja nisu navedeni razlozi takvog ponašanja počinitelja, s obzirom na obiteljske odnose i prirodu kaznenih djela koje je počinio, može se zaključiti da je riječ o upornosti odbijenoga ili pak o određenoj vrsti osvete, što ga smješta u kategoriju ogorčenih *stalkera*.

U slučaju sa Županijskog suda u Slavonskom Brodu prihvaća se žalba optuženika T. M., koji je proglašen krivim da je s oštećenom C. L. ustrajno i kroz dulje vrijeme nastojao uspostaviti neželjeni kontakt koristeći eksplisicne sadržaje i time kod nje izazvao tjeskobu. Izrečena mu je kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci, te je izrečena kazna zamijenjena radom za opće dobro na način da se jedan dan zatvora zamjenjuje s dva sata rada. Okrivljenik ističe kako niti u jednom dijelu kaznenog postupka nije imao prilike ispitati oštećenu. Prethodno je dva puta bio osuđivan zbog nametljivog ponašanja, te je ovo kazneno djelo počinio u roku kušnje. No on je tvrdio kako je prvostupanjski sud pogrešno utvrdio činjenično stanje jer je on s oštećenom kontakt započeo još ranije na isti način i da je oštećena prihvatila takav način komunikacije i na isti mu način uzvraćala. Prema tome, niti u jednom trenutku kod njega nije postojala svijest da postupa protivno njene volje. Sud je prihvatio žalbu okrivljenika budući da je prvostupanjski sud u presudi o željenosti, odnosno neželjenosti kontakata zaključio isključivo temeljem iskaza oštećenice, čime je počinjena bitna povreda odredaba kaznenog postupka. Presuda je ukinuta i predmet je vraćen na ponovno suđenje (20KŽ-18/2018-4). Riječ je o upornom nekompetentnom *stalkeru* koji je dugi niz godina pokušavao uspostaviti kontakt s oštećenom, a s obzirom na to da su poruke bile eksplisicnoga sadržaja, vjerojatno i vezu seksualne prirode.

Na kraju, slučaj sa Županijskog suda u Puli odnosi se na optuženog M. K., koji je kroz razdoblje od gotovo dvije godine protiv bivše djevojke poduzimao niz modalno različitih radnji u ostvarenju osnovnog oblika kaznenog djela nametljivog ponašanja. Osuđen je na kaznu zatvora u

trajanju od sedam mjeseci, te je izvršenje kazne odgođeno pod uvjetom da optuženik u roku od tri godine ne počinio novo kazneno djelo (KŽ-485/2018-7). Ovdje se radi o odbijenom *stalkeru*, no nema dovoljno podataka kako bi se moglo odrediti je li motiv pomirenje ili osveta. Kategorizaciju svih narativno prikazanih slučajeva prema tipu počinitelja prikazujemo u *Tablici 1*, a prema tipu žrtve u *Tablici 2*.

Tablica 1. Kategorizacija počinitelja u narativno prikazanih 20 slučajeva prema tipologiji Mullen i sur. (2009)¹¹

Počinitelji	Žene	Muškarci	
Odbijeni	/	6	9
Tražitelji intime	1	/	/
Nekompetentni	/	5	5
Ogorčeni	1	2	1
Predatori	/	3	1
Nepoznato	1	1	1
<i>Ukupno</i>	3	17	

Tablica 2. Kategorizacija žrtava u narativno prikazanih 20 slučajeva prema tipologiji iz: Mullen i sur. (2009)

Žrtve	žena počiniteljica	muškaraca počinitelja
Bivši intimni partneri	/	10
Otuđeni članovi obitelji	1	/
Prijatelji i poznanici	/	3
Kontakti na poslu	1	/
Stranci	/	2
Nepoznato	1	2
<i>Ukupno</i>	3	17

¹¹ Dva se slučaja predatora i jedan ogorčenog *stalkera* na osnovi ipak ograničenih podataka koje pružaju odluke sudova mogu kategorizirati i u odbijene. Kategorije *stalkera* k tome nisu nužno uzajamno ekskluzivne, pa u posljednjem stupcu nudimo alternativno tumačenje s većim brojem slučajeva kategoriziranih u nametljivo ponašanje odbijenih počinitelja.

PERCEPCIJA NAMETLJIVOG PONAŠANJA

Kako bi stekli dodatne spoznaje o stavovima koje stanovnici RH imaju o nametljivom ponašanju, u veljači 2021. proveli smo istraživanje u obliku anketnog upitnika na koji se odazvalo 140 sudionika. Anketni je upitnik bio u potpunosti dobrovoljan i anonimn, te je objavljen na društvenoj mreži Facebook (putem grupe *Anketalica*, koja je namijenjena ispunjavanju upitnika) tako da se radi o slučajnom uzorku. Pored općih pitanja o spolu i dobi, ispitanicima je postavljeno osam pitanja o njihovoj percepciji nametljivog ponašanja. Anketa ispituje koliki je postotak sudionika upoznat s pojmom nametljivog ponašanja, smatraju li ga ozbiljnim kaznenim djelom ili smatraju da ga treba dekriminalizirati, bi li prijavili osobu koja ih progoni, smatraju li da su ikad bili žrtve ili počinitelji *stalkinga* i smatraju li da spol počinitelja utječe na ozbiljnost kaznenog djela, te da obrazlože posljednji odgovor.

Od 140 ispitanika, 108 je ženskih sudionika, dakle 77,1%, dok je muških ispitanika 32, odnosno 22,9%. Najveći postotak ispitanika pripada dobnoj skupini od 18 do 25 godina, točnije 51 sudionik. U dobnu skupinu od 26 do 35 godina pripada 41 sudionik, zatim skupini od 36 do 45 pripada 33 sudionika, skupini starijih od 45 godina pripada 12 sudionika i, na kraju, troje sudionika pripadaju skupini mlađih od 18 godina. Na pitanje jesu li upoznati s pojmom nametljivog ponašanja 127 sudionika je odgovorilo potvrdno, dok njih 13 do sada s time nisu bili upoznati. 103 sudionika smatra da ono treba biti kažnjivo, dok 37 misli da bi se trebalo dekriminalizirati. Kada se od sudionika tražilo da na ljestvici od 1 do 5 označe u kojoj mjeri nametljivo ponašanje smatraju ozbiljnim kaznenim djelom, pri čemu 1 označava da ga ne smatraju ozbiljnim, a 5 da ga smatraju izrazito ozbiljnim, 4 je sudionika označilo 1, 23 sudionika je označilo 2, 47 je sudionika označilo 3, 44 sudionika je označilo 4, te su 22 sudionika označila 5. Čak 63,6%, dakle 89 sudionika smatra da je u određenom razdoblju bilo meta *stalkera*, dok je 22 priznalo da su *stalkali* drugu osobu. Kod pitanja bi li prijavili nametljivo ponašanje je, osim „da” i „ne” odgovora postavljena i opcija da sudionici sami dodaju odgovor, što je 22,8% njih učinilo. 53 sudionika je odgovorilo kako bi prijavili, 55 njih ne bi prijavili. U trećoj su skupini najčešći odgovori bili da sve ovisi o situaciji, a neki od ostalih odgovora glase: „Da, samo ne znam kome? Policiji? Neće doći niti kad je što teže”, „Ovisno o aspektu i širem kontekstu situacije”, „Ovisi o vrsti ponašanja. Ako je blažeg oblika ne, no ukoliko ometa moje funkcioniranje i sigurnost da”.

Na pitanje smatraju li da su kao *stalkeri* opasniji muškarci ili žene, 16 je sudionika odabralo odgovor „žene”, 45 se izjasnilo da su to muškarci, dok je 79, dakle 56,4% ispitanika, odgovorilo da ih smatraju jednako opasnim. U posljednjem se pitanju od sudionika tražilo da obrazlože svoj odgovor

ovisno o tome smatraju li da su kao *stalkeri* opasniji muškarci, žene ili oboje. Odgovori onih koji su glasali „za” žene glase: „Muškarci nisu takav kapacitet kao žena da mogu baš sve što naume. Stoga smatram da ako muškarac i žena u istoj razini *stalkaju* nekoga, žena je puno opasnija jer je sposobnija, u DNK joj je da sve istražuje, pamti, obraća pozornost na sitnice itd.”, „Muškarci će kad-tad odustati, žene ne odustaju”, „Jače su i upornije”, „Smatram da su žene po prirodi nametljivije”, „Govorim iz iskustva kad kažem da su žene opasniji *stalkeri*. Žene ulažu puno više truda i vremena u *stalking*, dok će muškarci upalit tekmu i ne razmišljati o tome”.

Neki od odgovora sudionika koji su glasali „za” muškarce su: „Na temelju prosječnih fizičkih razlika između žena i muškaraca smatram da su muškarci opasniji”, „Smatram da su muškarci puno labilniji i postanu više opsjednuti u ovakvim situacijama”, „S obzirom na statističku učestalost i fizičku nadmoć, čini mi se da muškarci ispadaju opasniji. Iako je jednako užasno kad to rade i žene”, „Smatram da su muškarci skloniji nametljivom ponašanju i teže odustaju, te da su žene lakše mete”, „Spremniji su za počinjenjem i nekih drugih radnji osim samo uhođenja”, „Nažalost, današnje društvo još uvijek odobrava muškarcima agresivno i nametljivo ponašanje, ne sankcionira ga, te ih time i ohrabruje”, „Skloniji rizičnom ponašanju”, „Žene obično prate na suptilniji način, ne uznemiruju osobu na način na koji to rade muškarci”, „Žene imaju veću tendenciju *stalkati* samo po *online* sferi, dok su muškarci vjerojatniji da će to raditi u stvarnom životu”, „Muškarci su, kao jači spol, možda zbog toga neugodniji ili negativni kada je ovo ponašanje u pitanju”.

Sudionici koji smatraju da su u jednakoj mjeri opasni i muškarci i žene naveli su sljedeće razloge: „Muškarci imaju fizičku silu, žene emotivnu nestabilnost”, „Ne ovisi o spolu, kad je netko opsjednut s nekime, prati ga svakako. Općenito *stalking* ako je preko društvenih mreža i lažnih profila ne bi trebalo biti kriminalno djelo jer uvijek možeš blokirati osobu i ne objavljivati svoje osobne stvari, a ukoliko te netko maltretira u živo, trebalo bi se zaštititi s policijom”, „Smatram da i žene i muškarci mogu biti izrazito nametljivi. Spol ovdje ne igra nikakvu ulogu, već karakter i osobnost pojedinca”, „Ako toliko težimo jednakosti spolova u svemu, zašto ne bi i u smatranju opasnosti”, „Oba spola su jednako sposobna napraviti jednako opasne radnje, iako mi se čini da se u medijima većinom prezentira samo muški *stalker*, a ne priča se dovoljno i o ženama, npr. *sasaeng*¹²”, „Nije važan spol počinitelja, netko tko je opsjednut s drugom osobom u tolikoj mjeri može lako iz *stalkinga* prijeći i u druge oblike opasnog ponašanja”, „Zavisí od ličnosti i ponašanja pojedine osobe koliko može biti opasna po nas.

12 Korejska riječ za opsjednute obožavatelje zvijezda K-popa i ostalih javnih osoba koji upadaju u njihov privatni život, što nerijetko uključuju i neke od tipičnih obrazaca nametljivog ponašanja. Počiniteljice su često mlade žene.

Postoje zabilježeni slučajevi najozbiljnijih oblika zlostavljanja i od strane žena, kao i od strane muškaraca”, „Određena poremećenost u ponašanju i djelovanju ne poznaje rod”.

Iako se radi o razmjernom novom kaznenom djelu u Hrvatskoj, ovo je istraživanje pokazalo kako je većina sudionika upoznata s pojmom nametljivog ponašanja i smatraju da treba biti kažnjivo, što upućuje na svijest o opasnosti istog. No činjenici da ga je teško odrediti ide u prilog to što je na ljestvici na kojoj su trebali označiti ozbiljnost kaznenog djela, najveći broj sudionika označilo sredinu. To također potvrđuju odgovori na pitanje bi li prijavili nametljivo ponašanje s obzirom na to da je podjednak broj ispitanika (približno trećina) odgovorio da bi, da ne bi i da nisu sigurni jer ovisi o situaciji. Stoga su pitanja smatraju li da su ikad bili meta *stalkera* i jesu li ikad *stalkali* drugu osobu postavljena na takav način da nije precizno definirano o kakvom se obliku nametljivog ponašanja radi, pa je zanimljivo da je više od pola sudionika kod prvog pitanja odgovorilo potvrdno, dok je kod drugog pitanja potvrdno odgovorila tek nekolicina. Rezultati ankete idu u prilog postojanju ravnopravnosti spolova po ovom pitanju s obzirom na to da je većina ispitanika odgovorila da jednako opasnim smatraju i muškarce i žene, te to potkrijepili jasnim argumentima, iz čega proizlazi jednakost pristupa u kaznenoj politici bez obzira na spol. Najmanje je sudionika ipak odgovorilo da opasnijima smatraju žene, a oni koji su odabrali taj odgovor većinom su upućivali na njihovu upornost, dok su oni koji opasnijima smatraju muškarce isticali njihovu fizičku snagu.

ZAKLJUČAK

I nakon deset godina prisutnosti nametljivog ponašanja u pozitivnom kaznenom zakonodavstvu u Hrvatskoj moglo bi se reći da je nametljivo ponašanje nedovoljno jasan pojam ne samo u hrvatskoj javnosti, nego i u sudskoj praksi. S obzirom na prirodu problema, kod nekih je slučajeva teško odrediti je li riječ o nametljivom ponašanju ili ne. To se vidi i iz slučajeva u kojima su drugostupanjski sudovi ukidali ili smanjivali kazne prvostupanjskih sudova, tvrdeći kako su kazne prestroge s obzirom na prirodu kaznenog djela.

U analizi sudske prakse i stavova građana o ovom pitanju uočeno je nekoliko odstupanja od prezentiranog teorijskog okvira o tipičnim obrascima i akterima nametljivog ponašanja, ali i dosta podudaranja. Primjerice, slučajevi sa ženskim počiniteljima u velikoj se mjeri podudaraju s tvrdnjama u teoriji – od metoda počinjenja, odnosno nazivanja, praćenja, slanja poruka i poklona, do odabira žrtve, kao što su poslovni kontakti i članovi obitelji. Također, u velikom se broju slučajeva radi o povezanosti nametljivog ponašanja i poremećaja ličnosti. Ipak, slučajevi ženskih i muških počinitelja bitno su različiti s obzirom na to da su se žene, u skromnom

uzorku koji smo analizirali, služile metodama koje ne uključuju fizičku silu, dok su muškarci u gotovo svim slučajevima fizički povrijedili žrtvu.

Kod muškaraca je najveći broj odbijenih i nekompetentnih, zatim predatora, te ogorčenih. Sudeći prema uzorku analiziranih slučajeva, tipičan muški *stalker* nerijetko je nasilan odbijeni bivši partner ili nekompetentni opsjedač poznanica ili pak potpunih strankinja na koje je usmjerio svoju fiksaciju. S obzirom na to da se u jednom slučaju u kojem je žena počinitelj radi o ogorčenom tipu, a u drugom tipu tražitelja intime nemoguće je poopćavati, te ne čudi činjenica da se metode nametanja bitno razlikuju. Iako su u javnosti prisutne tvrdnje da se žene počiniteljice blaže tretiraju na sudovima, u tri dostupna slučaja s hrvatskih sudova presuda je bila osuđujuća. U jednom je slučaju sud odredio psihijatrijsko liječenje, dok je u dva slučaja izrečena uvjetna osuda. U slučajevima u kojima su počinitelji muškarci, a koji nisu uključivali fizički napad na žrtvu, također su izrečene uvjetne osude ili mjere zabrane približavanja, pa ne možemo na osnovi analiziranog zaključivati da je sudbena politika prema ženama počiniteljicama s obzirom na prirodu počinjenih djela u ovom pitanju bila popustljivija.

Osim sudske prakse, tvrdnji o ravnopravnosti spolova u ovom području idu u prilog i rezultati ankete s obzirom na to da je većina sudionika odgovorila da jednako opasnim smatraju i muškarce i žene, te to potkrijepili argumentima. Gotovo svi ispitanici koji su objašnjavali žensku nametljivost naglašavali su sposobnost i upornost žena počiniteljica s naglaskom na psihičko nasilje, dok su oni koji su objašnjavali mušku nametljivost pozornost usmjerili na fizičko nasilje, te veću opasnost eskalacije prema težim kaznenim djelima, što se poklapa s analiziranim slučajevima iz sudske prakse. U tom su smjeru išli i sudionici ankete koji smatraju da su žene i muškarci u jednakoj mjeri opasni *stalkeri*, no, naglasivši kako to nije pravilo, te kako nijedan oblik nametljivog ponašanja nije bezazlen s obzirom na to da zlostavljanje ne ovisi o spolu počinitelja. Iako se muškarce češće predstavlja opasnijima, slučajevi nasilja od strane žena, bilo psihičkog ili fizičkog, nipošto nisu zanemarivi. Rezultati također upućuju na problem tamne brojke, na koji smo upozorili u prezentaciji teorijskog okvira, s obzirom na to da se samo 38% sudionika izjasnilo da bi prijavili nametljivo ponašanje.

Naši bi zaključci bili potpuniji i poopćiviji kada bi, uz nastavak analize razvijajuće sudske prakse, dobili uvide u iskustva žena i muškaraca koji nisu prijavili nametljivo ponašanje. Valja napomenuti da analizom nismo dobili reprezentativan broj za pojedine tipove *stalkera*. Dok najveći broj slučajeva uključuje odbijene i nekompetentne *stalkere*, tip tražitelja intime pojavljuje se u samo jednom slučaju počiniteljice. Također, velika je razlika u omjeru slučajeva s ženskim i muškim počiniteljima, te

se težine povezanih kaznenih djela bitno razlikuju, a ni na anketu se nije odazvao podjednak broj muških i ženskih sudionika. Postavlja se pitanje je li razlika u broju muških i ženskih počinitelja rezultat činjenice da se muškarci stvarno češće upuštaju u nametljivo ponašanje ili su, kao što se spominje u literaturi, skloniji neprijavljivanju. Na kraju, s obzirom na bujanje virtualne komunikacije i prijenosa obrazaca ponašanja u virtualni svijet, postavlja se i pitanje *cyberstalkinga* kao nametljivog ponašanja na internetu koji se pojavio u analiziranom materijalu i sigurno će sve češće opsjedati sudsku praksu, te se postaviti zakonodavcu kao mogući predmet posebne regulacije.¹³

Bez obzira na nedostatke istraživanja, možemo provizorno zaključiti da u kaznenoj politici prema nametljivom ponašanju postoji zadovoljavajuća razina ravnopravnosti spolova i što se tiče sudbene politike prema prijavljenim slučajevima i što se tiče percepcije građana. Smatramo da je dobro da se razvija svijest o ozbiljnosti nametljivog ponašanja i da žrtve istog – žene i muškarci – traže državnu zaštitu od svojih upornih i nerijetko nasilnih progonitelja, no, s druge strane, na kraju želimo napomenuti da se općenitim jačanjem diskursa žrtvoslovlja i definiranja građana kao žrtava pojavio i potencijalni problem odviše ekstenzivnog korištenja pojma, o čemu također valja razmisliti u razvoju ovog kaznenog područja u budućnosti i promišljanja pravedne i izvedive kaznene politike u budućnosti. Naime, sloboda govora i sloboda udvaranja koji ne prelaze društveno prihvatljivu granicu mogli bi se u određenim situacijama brzopleto odrediti i procesuirati kao *stalking*. Određenu slobodu seksualne i ostale komunikacije valja dozvoliti kako se ne bi preopteretio kazneni aparat onim slučajevima koje on niti ne treba rješavati. Stoga ostaje pažljivo pratiti kretanje zakonodavstva i sudbene politike u ovom području koje se razvija.

13 *Cyberstalking* kao *online stalking* pojedinaca može uključivati širok raspon aktivnosti. Ogorčeni često šalju uzastopne poruke, dok odbijeni, iz želje za osvetom, uz poruke objavljuju i privatne informacije koje mogu potencijalno biti štetne ili neugodne za žrtvu. Još neke od metoda ovog tipa nametljivog ponašanja su naručivanje predmeta i usluga u ime žrtve, prikupljanje informacija o žrtvi, širenje lažnih informacija, ohrabrenje drugih da uznemiravaju žrtvu, slanje virusa, pa sve do krađe identiteta. *Cyberstalking* smanjuje šanse da se identificira počinitelj, što ga čini idealnim za slanje prijetnji. To je aktivnost lišena socijalnog konteksta i tradicionalnih pravila i tabua, što može prouzročiti još veće posljedice od tradicionalnog nametljivog ponašanja (Mullen, Pathé and Purcell 2009), a također otvara prostor za ispitivanje razlika postupanja između muškaraca i žena počinitelja, te ravnopravnosti u kaznenoj politici. *Cyberstalking* u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu nije „posebno definirano kazneno djelo već [se] izvodi u kaznenom djelu nametljivog ponašanja, kao i pojedinim radnjama reguliranim kaznenim djelima protiv osobne slobode, časti i ugleda, spolne slobode, računalnih sustava, programa i podataka, imovine, te kaznenim djelima spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta” (Gudelj 2019, 71).

BIBLIOGRAFIJA

- Acquadro Maran D., Varetto A., Corona I., Tirassa M. 2020. Characteristics of the stalking campaign: Consequences and coping strategies for men and women that report their victimization to police. *PLoS One*, 15 (2), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0229830>
- Butorac, D. 2013. „PRVA OSOBA PRITVORENA ZBOG NAMETLJIVOG PONAŠANJA 'Moj sin Marko je u zatvoru jer se zaljubio! On nije uhodio kolegicu'”. *jutarnji.hr*, 22. listopada. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/prva-osoba-pritvorena-zbog-nametljivog-ponasanja-moj-sin-marko-je-u-zatvoru-jer-se-zaljubio-on-nije-uhodio-kolegicu-902331>
- Carabellese, F., La Tegola, D., Alfarano, E., Tamma, M., Candelli, C. i Catanesi, R. 2013. “Stalking by females”. *Medicine, Science and the Law*, 53(3): 123–131.
- Colebatch, H. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Davis, K. i Frieze, I. 2000. “Research on Stalking: What Do We Know and Where Do We Go?” *Violence and Victims*, 15(4): 473–487.
- Dye, T. 2021. *Understanding Public Policy*. London: Pearson.
- Getoš-Kalac, A.-M. i Pribisalić, D. 2020. „Tamna i svijetla strana tamne brojke kriminala: o izazovima istraživanja nepoznanica i blagoslovu neznanja”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 70(5): 637–673.
- Gudelj, G. 2019. „Pravno uređenje nametljivog ponašanja u hrvatskom i stranom zakonodavstvu”. *Pravnik*, 53(105): 61–75.
- James, D. i Farnham, F. 2003. “Stalking and Serious Violence”. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 31(4): 432–439.
- Kienlen, K., Birmingham, D., Solberg, K., O'Regan, J. i Meloy, J. R. 1997. “A Comparative Study of Psychotic and Nonpsychotic Stalking”. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 25(3): 317–334.
- May, P. 1991. “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”. *Journal of Public Policy*, 11(2): 187–206.
- Meloy, J. R. i Boyd, C. 2003. “Female Stalkers and Their Victims”. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 31(2): 211–219.
- Mullen, P., Pathé, M. i Purcell, R. 2009. *Stalking and their victims*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petek, A. 2012. „Što su hrvatske javne politike?” *Političke analize*, 11: 37–45.
- Petković, K. 2013. *Država i zločin: politika i nasilje u Hrvatskoj 1990–2012*. Zagreb: Disput.
- Petković, K. 2017. *Discourses on Violence and Punishment: Probing the Extremes*. Lanham, MA: Lexington Books.

- Purcell, R., Pathé, M. and Mullen, P. 2001. "A study of women who stalk". *American Journal of Psychiatry*, 158(2): 2056–2060.
- Reid, T. 1988. "Judicial Policy-Making and Implementation: An Empirical Examination". *The Western Political Quarterly*, 41(3): 509–527.
- Thompson, C, Dennison, S. and Stewart, A. 2013. "Are different risk factors associated with moderate and severe stalking violence? Examining factors from the integrated theoretical model of stalking violence". *Criminal Justice and Behavior*, 40(8): 850–880.
- Thompson, C., Stewart, A., and Dennison, S. 2020. "Using Dynamic Contextual Factors to Better Understand the Etiology and Escalation of Stalking Violence". *Criminal Justice and Behavior*, 47(1): 99–122.
- Vešić, S. 2017. „Zakon o ravnopravnosti spolova: razlozi donošenja i institucionalni mehanizmi osiguranja provedbe". *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 3(4): 73–94.
- West, S. and Friedman, S. 2008. "These boots are made for stalking: Characteristics of female stalkers". *Psychiatry (Edgmont)*, 5(8): 37–42.

SUMMARY

GENDER EQUALITY IN CRIMINAL JUSTICE POLICY AGAINST STALKING IN CROATIA

Stalking is a cause of psychological damage, a form of victimization, and a warning for future violence. As a criminal offense, it was introduced in the Penal Code of the Republic of Croatia, in force since 2013, but there are still problems with defining it precisely. Given that the victims of stalking in most cases are women, the fact that this crime is not gender specific is often overlooked. Although studies have shown that female stalkers do not differ significantly from male ones, gender bias often leads to an underestimation of women's potential for violence. The aim of this study is to determine whether there is gender equality in penal policy towards stalking in Croatia. To answer this question, the authors analyzed the court judgements from various courts in the Republic of Croatia and paired it with a survey to get an insight into the citizen's perception of stalking.

KEYWORDS: stalking, gender equality, criminal justice policy, Penal Code of the Republic of Croatia, judicial policy, citizen's attitudes.



Submitted: 30.1.2024.

Revised: 2.6.2024.

Accepted: 10.6.2024.

DIMENSIONS OF EUROPEANISATION: IMPACT OF SERBO-RUSSIAN RELATIONS ON THE COURSE OF THE EU INTEGRATION OF SERBIA

Jakub Stepaniuk
University of Graz

ABSTRACT

This paper analyses fluid dimension of Europeanisation and examines how relations between Serbia and Russia impacted the course of the EU integration of Serbia. Empirical analysis is based not only on an extensive desk but also 7 interviews with policy experts and institutional representatives conducted during fieldwork in Belgrade and Brussels. The paper addresses constructivist perspective on Serbo-Russian mythologised and instrumentalised friendship used for political purposes and relations with the EU. At the same time, it takes into consideration the geopolitical context and consequences of the war in Ukraine for Serbian foreign policy. The text examines to what extent Russia has been treated as a condition in the Serbian EU integration framework and concentrates on EU's sanctions against Russia, alignment with EU's foreign policy and pressure towards Serbia to impose sanctions targeting Russia.

KEYWORDS: sanctions pressuring, Serbia, Russia, EU, Europeanisation, EU integration, CFSP

Author contacts:

Jakub Stepaniuk is a young researcher, graduate of the double MA in Southeast European Studies in Politics, Law and International Relations at the Universities of Graz and Ljubljana, currently a Blue Book intern in the European Commission.

E-mail: jakub.stepaniuk.17@ucl.ac.uk ORCID: 0000-0002-2939-6470

INTRODUCTION

This article aims to investigate the process of the EU integration of Serbia analysed through the past and present of relations between Serbia and Russia. The main objective of this text is to evaluate to what extent the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU is prone to a fluid geopolitical context, which consequently affects the dynamics of the EU integration and enlargement. Seen from the empirical perspective, this article attempts to explain the radical change when it comes to the perception of Russia as a factor defining the EU accession conditionality formulated by the EU towards Serbia. To demonstrate this “radical” change one can use a simple juxtaposition of the European Commission’s reports on Serbia. While the 2021 Report on Serbia mentions Russia for 12 times for rather informative purposes presenting trade statistics or characteristics of Serbian foreign policy (European Commission 2021), the 2022 Report addresses Russia for 57 times, usually as a condition, for instance, to reduce energy dependence or to comply with sanctions against Russia (European Commission 2022).

Knowing that relations between Serbia and Russia represent a complex construct of instrumentalised and mythologised identities, this text will analyse mutual political motivations for the Serbo-Russian partnership while considering the relations of Belgrade and Moscow with the EU. For the theoretical component of this analysis, the concept of Europeanisation will be examined, particularly with focus on contextual fluidity. The empirical analysis is based not only on the extensive desk research of available publications and reports but also on 22 interviews conducted between March and June 2023 in Belgrade and Brussels with representatives of NGOs, academia, Serbian government and the EU institutions.

For the sake of clarity, the empirical part of the paper will be divided into five parts. The first one would analyse the reasons why Russia and Serbia need each other to realise their own national interests. The creation of these mutual needs would be reflected in the fluidity of the political positioning of Moscow and Belgrade towards the EU and balancing between partnership and rivalry. Secondly, the limitations that Serbia has in balancing Russia against the EU would be presented in detail with reference to its own interests. Thirdly, these limitations would be juxtaposed with Russian interests in the Balkans, especially the extent to which Kremlin prioritises the region on its own foreign policy agenda. In order to fully understand this phenomenon the section would focus on the effects of the unsuccessful coup in Montenegro in 2016. The two last sections would test the fluidity of Europeanisation demonstrated by different approaches of the EU towards the Russian role in Serbia in the light of

Crimean and Donbas separatism in 2014 and the fully-fledged invasion of Ukraine in 2022.

THEORETICAL FRAMEWORK

This text centres upon Europeanisation. The very simple reason for this is ingrained in the nature of Europeanisation denoting a change or a certain form of dynamic transformation, which at the same time is promoted or resisted by various actors engaged in the transformative process. Europeanisation therefore very neatly inscribes itself into the process of the EU integration and enlargement as the practice of making or becoming “European” pushed by certain actors who encounter various challenges. Nonetheless, before entering a theoretical debate on mechanisms of change incorporated in the phenomenon of Europeanisation and what does it have to do with the empirical dilemmas of this paper, one has to answer the question of what is the actual meaning of Europeanisation. The overall consensus of early scholars dealing with Europeanisation is that it is a contested concept addressing such issues as geographical delimitation of Europe, institutional development, centralisation of governance and transfer of practices from national to European level or overall unification of standards and decision-making (Olsen 2002). One of the definitions endeavouring to include all of the abovementioned elements insists on Europeanisation that involves “formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of doing things or shared beliefs and norms” (Radaelli 2003, 4). Further research indicates that the transfer of the abovementioned Europeanisation paradigms is not only addressed top-down from the EU to domestic discourse but also bottom-up from the local level and member states to the central institutional level of the EU (Marshall 2005). In other words, measuring Europeanisation shall treat the EU institutions as both independent and dependent variables since at the same time they might be the actors initiating and promoting transformation as well as serve as the targets of transformative processes coming from below or outside.

One of the crucial aspects that has to be taken into consideration is the way how the “push” for Europeanisation functions in practice. Indeed, the EU managed to create an image of a “benevolent” power (Layne 2010) that established an alternative normative model distinguishing itself from other traditional world powers based on crude power of hegemony and coercion (Manners 2002: 22). Nonetheless, the vision of the EU that assumes Europeanisation as a completely voluntary action of interested actors driven by democratic and bottom-up “civilian power” (Orbie 2006, 123–128) is quite simplistic and idealistic. Analyses of Europeanisation in the context of secessionism and national self-determination (Biermann 2014) and

environmental policy (Ladi 2005) demonstrate that the EU utilises both its “benevolent” image of power and particular position of governments undergoing Europeanisation processes that at certain point of advanced Europeanisation are left without choice other than submitting to demands set by Europeanisation. Hence, the moment when persuasion of Europeanisation turns into coercion is usually indiscernible, however, ongoing changes involving development of Europeanisation are irreversible and governments reach the point of no return. This assumption is particularly important in the empirical context of this paper since coercive Europeanisation is even stronger when it touches upon strategic interests of the EU and stumbles upon resistance of the actor undergoing protracted and advanced phase of Europeanisation. Hence, first incentives for Europeanisation might come from below and outside since the EU does not force anyone to express the pro-European orientation. The decision to Europeanise comes as a joint initiative of governments, elites and societies convinced by the “European pathway” to be the best choice for their political and economic development. Therefore, Europeanisation might be inscribed into rational choice concept since remaining outside European bloc as either independent states or allied with alternative blocs dooms the governments to political and economic isolation, increases vulnerability to security threats and magnifies consequences of regional and global crises. Knowing that persuasion turns into coercion along advanced Europeanisation and conditionality, one might pose the question to what extent coercive is also the initial period of persuasive Europeanisation since “non-European pathways” bring more risks and less prospects for political and economic benefits.

Another distinction of Europeanisation processes involves horizontal and vertical dimensions where the horizontal one assumes spatial or geographical enlargement of policy-making whereas the vertical one focuses on the extent or depth discussing which domestic aspects of policy-making might be inscribed into Europeanisation process (Koopmans, Erbe, and Meyer 2010). The combination of both dimensions encourages many researchers to measure the scope or efficiency of Europeanisation expressed with shallow and deep Europeanisation concepts (Jordan 2003). There is a number of studies exploring Europeanisation from a dynamic perspective touching upon such concrete examples of policy making as media discourses reacting towards austerity measures (Bee and Chrona 2020), urban policies and spatial planning (Carpenter et al. 2020) or organisation of football market competition (Brand, Niemann, and Spitaler 2013).

Taking into consideration the vertical and horizontal dimensions of Europeanisation, the incorporation of the topic of this paper into theo-

retical lenses of Europeanisation is quite obvious. The alignment of Serbia with sanctions directed against Russia and the EU's CFSP explores not only the horizontal dimension of spatial outreach of the CFSP alignment pressure that can be studied comparatively with other EU candidate states but also the vertical one measuring the percentage of alignment with the CFSP to fulfil conditionality criteria. One might argue that one of the greatest challenges entailed with Europeanisation stems from its horizontal and vertical inequality. Nonetheless, knowing that Europeanisation is a process that is predefined with incompleteness, horizontal and vertical inequalities are rather inevitable otherwise Europeanisation would not serve as a process but a completed political project. The crucial aspect of the incompleteness of Europeanisation indicates that the overall process is fluid and, following the outcomes of various researchers, very sensitive to the changing context (Leontitsis and Ladi 2018). Hence, it is not only globalisation that impacts the horizontal and vertical dimensions of Europeanisation (Tsarouhas and Ladi 2013) but also the emergence of various unexpected and unprecedented crises. Referring to the introductory chapter of this paper assuming Europe to experience a domino of various crises exposing the EU's stability to internal and external threats, the more crises there are the more fluid Europeanisation might get. Since the dynamics of Europeanisation and its horizontal and vertical fluidity were already analysed with reference to the Eurozone crisis (Raimundo, Stavridis, and Tsardanidis 2021) or the refugee crisis (Crepaz 2022), this paper would serve as a theoretical continuation of studies on the fluidity factor that defines the extent of Europeanisation influenced by the Russian attack against Ukraine in 2022. Analysis of conditionality directed towards Serbia from the vertical and horizontal dimensions of Europeanisation makes it a very useful tool to picture the overall context as well as to comprehend the behaviour of the Serbian government and ways how the EU's conditions are addressed.

Speaking of the horizontal dimension, the war in Ukraine affects different states in various ways due to varying geopolitical proximity to Russia and Russian security threats, dependency on Russian resources or historical relations with Russia in the past. When it comes to vertical elements, the EU addresses various coercive policies in terms of the CFSP that might entail different levels of demands, the strictness of monitoring or intervention into domestic policies and national states' competences. One has to take into consideration that the case study of Serbia is additionally determined by the policy of enlargement and integration conditionality leveraged by external threats, which make horizontal and vertical dimensions of Europeanisation even more complex. Radaelli comes up with four different results of alignment with Europeanisation addressing

horizontal and vertical contextual specificity. These include transformation, namely, deep Europeanisation entailing implementation of formal policies and informal practices; absorption denoting only partial incorporation of formal policies; inertia involving suspension of the Europeanisation process and retrenchment suggesting backsliding or de-Europeanisation (Radaelli 2000).

The major problem of vertical dimension of Europeanisation is entailed with the assumption of elites reflecting the interest of the whole state and society. Indeed, Radaelli's distinction between transformation and absorption indicates that implementation of informal practices would transcend regulative level of state administration to reach norms and interactions between individuals. In other words, Europeanisation in the scenario of transformation does not only assume top-down practices coerced by the state system to society but also the bottom-up thrust to accommodate normative Europeanisation recognised and applied by citizens between each other and towards state administration. To portray this phenomenon with a particular example, fighting corruption as process of Europeanisation does not only involve state administration that reforms regulations preventing officials and individuals from corrupting each other on formal level. These are also the individuals who are expected to control administration, sometimes against their short-term personal benefits, to prevent corruption in order to impact long-term political culture also on informal level.

Elites serving as the major actor in Europeanisation process is a fact, the question that remains regards the role of society and social actors in Europeanisation especially when interests of elites and society split into diverging directions. Therefore, is the transformative phase of Europeanisation even possible assuming that it cannot occur without engagement of elites or rather the stage of Europeanised informal practices serves as the point of utopian pursuit that cannot be ever realised? Moreover, is it possible to fully harmonise interests of society and elites knowing that both represent heterogeneous and dynamic environments? All of the abovementioned doubts suggest that socially-driven Europeanisation is impossible and requires participation of elites, which dooms the depth of Europeanisation to subjective interpretation by decision-makers determined by their interests.

EMPIRICAL ANALYSIS

RUSSIAN NEEDS FOR SERBIA AND SERBIAN NEEDS FOR RUSSIA

The fluidity of international relations is even more surprising if the current perception of the Serbo-Russian partnership would be reflected with relations between Moscow and Belgrade in the years 1991–1999. There is a lot of

evidence to claim that back then Russia remained to a considerable extent on the same side as the West when it comes to constraining and challenging Serbian nationalism in gradually decomposing Yugoslav federation (Paes 2009). It is important to notice that the initial aim of Yeltsin's foreign policy between 1991 and 2000 was to build a functional partnership with the West. Therefore, Russia supported a series of embargoes and sanctions against Yugoslavia chiefly targeting the interests of Serbs. Even though the first sanction (Resolution 713) on the prohibition of guns exports to Yugoslavia in 1991 affected everyone and harmed militias outside the Yugoslav army (Paige 2019), subsequent resolutions targeted interests of Belgrade. These include Resolution 757 from 1992 banning the export and import of commodities between Yugoslavia and third states (Headley 2003, 211), voting in favour of establishing the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) in 1993 (Deriglazova and Smolenchuk 2021: 204) associated in Serbia with anti-Serb partiality (Saxon 2005), voting in favour of Resolution 1160 in 1998 reintroducing ban on arms that was further buttressed by 1999 Resolution calling for establishment of "international monitoring" in Kosovo (Latawski and Smith 2018: 94). Russia acted against Serbian interests also by its actions in favour of Croats. According to Nikola Lunić, Russia was responsible for transporting weapons and other military equipment to Croats in 1992–1997 organising around 160 flights that violated the UN embargo (Lunić 2019). Moreover, Russia managed to recognise Croatian independence before the US (Bowker 1998) and only one year after the Oluja Operation Moscow awarded Franjo Tuđman with Zhukov orders (Bandić and Aralica 2015). Taken into consideration the current mythologisation of Serbo-Russian friendship one clearly sees how malleable international relations tend to be and how much can change during mere thirty years of history.

In the wake of the first considerable engagement of the West in 1999 in the post-communist vacuum that emerged after 1989 and 1991, the Russian approach towards Southeast Europe remained rather indifferent. This indifference prevailed even though European Council announced the upcoming enlargement of the EU approaching Russian borders (Archick 2005), NATO expanded its territory with Poland, Czech Republic and Hungary (Dannreuther 1999), finally, NATO intervened militarily against Yugoslavia despite the absence of the UN Security Council approval (Alexander 1999). Even though Russian passive approach prevailed on the official level, this was highly criticised by numerous nationalist fractions in Moscow fearing Russia to lose its international power position. This was manifested with sporadic conflicts with the West to appease domestic radical sentiments as with the incident when Russian armed forces occupied the airport in Pristina in 1999 after being excluded from peacekeeping

mission led by NATO (Brovkin 1999). Nonetheless, according to interviewed Maxim Samorukov, Russia initially did not seek any confrontation with the West over Southeast Europe and treated Serbia primarily as the “friendly window to reach and connect with Western markets”. Another interviewee, Vuk Vuksanović, added that the best evidence proving low interest of Moscow in the region in security terms was the withdrawal of its own peacekeeping troops from Kosovo including 650 servicemen in 2003 (Lyoshin 2005, 191) and withdrawal of a brigade from the Bosnian town of Ugljevik in the same year (Bechev 2017).

In contrast to 1999, 2008 Western ambitions to continue its efforts involving the EU and NATO expansion towards Russian borderlands encountered a high level of resistance. Referring to Yeltsin’s soft position on Russian foreign policy in 90’, one has to remember that Putin’s relations with the West after the declaration of the war on terrorism and the US-led invasion of Iraq in 2003 became increasingly hostile (Light 2008). Vuksanović mentioned about three different reasons why Moscow decided to react differently in 2008 than in 1999. Indeed, utilising Serbia as the means of effecting resistance leverage against the West seems logical taken into consideration a priori cultural, religious and historical affinity between Russian and Serbian nations (Ilieva 2005), however, it was the particular geopolitical position of Belgrade in 2008 evoked by a declaration of independence by Pristina that attracted Russian attention. Firstly, upholding the policy of non-recognition of Kosovo, thus maintaining frozen conflict with possible implications to other areas populated by Serbs in the Balkans, served as a destabilisation leverage countering possible NATO expansion in the region. This is especially crucial in light of the announcements at the 2008 NATO summit in Bucharest welcoming future expansion to Ukraine and Georgia (Bounds and Hendrickson 2009). Samorukov added that preventing further NATO expansion in the Balkans after membership invitations for Croatia and Albania were issued was key to avert the domino effect. Kremlin believed that at the time when all Western Balkan states would be granted with NATO memberships, NATO’s focus could be consequently redirected to Ukraine and Georgia posing immediate threats to Russian security. Hence, it was believed that as long as some Western Balkans states would remain outside NATO camp due to the persistent security threat embodied in destabilised Kosovo, NATO’s ambitions in Ukraine and Georgia would be put on hold. Secondly, Moscow believed that by strengthening the partnership with Serbia it can retaliate against the West for being ignored in the decade of Yugoslav disintegration since decisive military interventions determining statehood fates of Bosnia and Herzegovina in 1995 and Kosovo in 1999 were both conducted by NATO excluding Russia from security consulting and decision-making. Moscow

counted additionally on the favourable discourse being still present in Serbia. In other words, the Serbian “1990s complex” of being doomed to international isolation and deprived of any external support (Đukanović and Živojinović 2011, 300) was a fertile ground for Russia to generate associative syndrome of international community pariah whose common point was the sense of being disregarded by the West. Thirdly, Moscow utilised the disputable from the international law perspective status of Kosovo to relativise own sponsored separatisms in Georgia, Moldova and later Ukraine as well as to prevent similar scenarios in its own separatist republics in Northern Caucasus (Baev 1999). The combination of these three factors serves until today as the background explaining Russian interests in Serbia.

For the final note of this section, Vuksanović mentioned in an interview as well about two reasons for Serbian interest in having Russia on its own agenda of foreign policy. It is important to emphasize that “Russia is not appreciated in Serbia for being Russia in itself but rather for acting as the antithesis of the West”. Indeed, shared identity myths based on historical ties and orthodoxy justify foreign policy of Belgrade towards Moscow. First of all, Russia is needed for Belgrade to strengthen its own position in negotiations with the West regarding the normalisation of the Kosovar status. In other words, the Russian stance on Kosovo is crucial to protect Serbian interests at the UN level whereas “Serbian position towards the West is definitely stronger when having Russia behind own back”. Reinforcing Serbian power position towards the West is essential in order to get as favourable as possible deal on Kosovo normalisation minimising concessions Serbia would have to approve. Secondly, Russia is an important partner in helping Serbia to realise the policy of balancing between great world powers, defined in 2009 by Boris Tadić as the “policy of four pillars”¹ (Kapetanovic 2020, 35) or as mentioned by one of the interviewees, Dragan Živojinović, “aspiration of becoming second geopolitical Singapore”. Indeed, foreign policy ambitions in Belgrade assume a certain form of neo-Titoism (Economides and Ker-Lindsay 2015: 11), namely, perceiving the international community as multipolar requiring a diversified network of friendly relations incorporates the role of other partners, especially China (Duško 2019), Turkey (Rašidagić and Hesova 2020) or Arab states (Bartlett et al. 2017). Živojinović added that the key concept of multi-vector Serbian foreign policy is the guarantee of Serbian sovereignty and independence as long as world powers would be adequately balanced between each other placing Serbian security in the position of advantageous equilibrium. It is essential that none of the power pillars would get a supe-

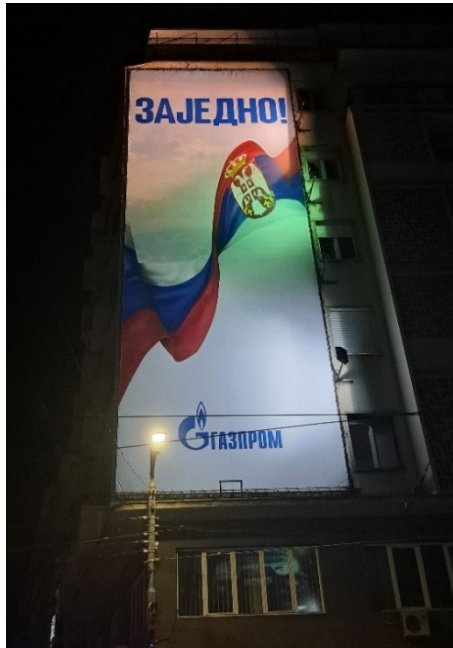
1 Policy of balancing between the EU, the US, Russia and China

rior position against the other which would denote a threat to security equilibrium and sovereignty. Hence, yielding to the EU sanctions pressuring would be an act against Serbian foreign policy doctrine perceived as both harming relations with an essential pillar partner and recognising the superiority of one of the power pillars against the others. In conclusion, overlapping interests and mutual need for each other in Russian and Serbian foreign policy agendas as well as the essence of multipolar Serbian foreign policy doctrine serve as the arguments explaining the reluctance of Serbia to align with the CFSP and impose sanctions.

LIMITATIONS OF PLAYING RUSSIAN CARD AGAINST THE WEST

This section would analyse the ways how Serbia generated the balancing power of Russia against the West and where it drew limitations in reference to its own interests and security. Coming back to the interview conducted with Vuksanović, balancing potential has been generated in three strategic areas whereas the process of its formation took several years, numerous concessions and a lot of political endeavours. Firstly, Serbia maintains its gas import policy based on cooperation or rather a complete dependency on purchases from Russia. According to the Energy Balance report published annually by the Ministry of Mining and Energy, Serbian domestic gas production covers solely 10% of demands whereas 90% has to be imported (Ministry of Mining and Energy 2022). According to The Observatory of Economic Complexity (OEC) data, between 2006 and 2021 the share of gas imports from Russia remained at a level between 80% and 90% (OEC 2023). Moreover, in 2008 51% of stakes of state company Naftna Industrija Srbije (NIS) were sold to Gazprom taking control over the gas infrastructure in Serbia (Ehrstedt and Vahtra 2008, 13). The transaction sparked many controversies as it was sold for EUR 400 million despite Deloitte's estimations of the value assumed at EUR 2.2 billion (Damjanovic 2018: 202–222). Even though it was stated officially that NIS immediately required a foreign investor to deal with local mismanagement, Vuksanović claims that the transaction served as the price for cementing Russian support in terms of Kosovo making all energy and economics-related issues to have secondary relevance.

Image 1. Gazprom poster promoting Serbo-Russian friendship in Belgrade March 2023



Secondly, Russian support for Serbian interests at the international level was not only expressed with Russian UN veto powers but also diplomatic support and expert consultancy Serbia received in the field of international law issues undermining the legality of Kosovo secession and recognition. Interviewee Ivana Radić working in the governmental Office for Kosovo and Metohija in the years 2007–2008 claimed that “Russian diplomats provided surprisingly comprehensive support surpassing knowledge and skills of local Serbian diplomats that was greatly appreciated by our negotiation bodies”. Hence, creating an impression of Russian efforts supporting Serbian national interests that contradicted with majoritarian approach represented by Western statesmen who recognised independent Kosovo after 2008 served as additional means strengthening Russian balancing power.

Thirdly, the balancing potential of Russia was also generated by Russian soft power, namely, creating a popular identity myth of Serbo-Russian historical brotherhood. Belgrade utilised the rising role of tabloids in generating this “eternal friendship” between the two nations. According to Vuksanović, the process of discourse formation oscillated between “Russophilia” and “Russomania”. The government however had to under-

take a lot of diplomatic actions in order to provide some tangible material for tabloids. Therefore, Putin was invited to visit Belgrade in 2011 to be awarded with Orthodox orders (Keranović 2011) as well as to attend a friendly football match between Crvena Zvezda and Zenit St. Petersburg where the fans chanted "Putin, you Serb, Serbia is with you" (Bechev 2017). Diplomatic gestures were to be replicated and repeated for months in state and state-controlled media outlets so that the positive image of Russia would be deeply embedded into Serbian society.

Nonetheless, it is essential to distinguish between Serbia generating Russian balancing potential to be played against the West and Serbia becoming a strategic Russian ally in the Balkans as often portrayed in political discourses. Whereas the latter assumes genuine partnership based on shared national interests gradually turning into mutual dependency, the former is based on the prioritisation of Serbian national interest utilising the EU and Russian balancing potentials only for its own benefit. Even though the previous section pointed out some evidence proving mutual needs for Serbo-Russian cooperation, Belgrade utilises them differently than a classical strategic alliance would assume. Hence, there are at least three limitations to previously analysed Russian balancing power that delineate an argument to claim that Belgrade needs Moscow for its own benefits so that it can send false signals to the West.

Firstly, it is interesting to notice that the myth of Serbo-Russian friendship does not translate into the promotion of Russian culture. As Vuksanović mentions, "even most radical Serbian Russophiles challenged with the choice of place of residence would still prefer Paris or London over Moscow. Serbian society including its most conservative and nationalist part is influenced by Western culture and lifestyle. The myth of Serbo-Russian friendship simply cannot undermine Western cultural domination downgrading potential of Russian soft power". Indeed, empirical confirmation of this statement would require a separate research of Serbian radical nationalism, however, what can be extracted from the currently existing literature is the fact that Serbian and Russian radicals are mutually attracted due to external factors of racist and homophobic violence rather than interest in Serbian or Russian culture (Dević 2019). Samorukov emphasizes that this is clearly visible in social relations between Serbs and Russian "IT expats" fleeing mobilisation. Indeed, Russians are received warmly and social tensions generated by skyrocketing rent prices in Belgrade are not directed against Russians but corrupted market irregularities strengthened by the arrival of "some rich people". Nonetheless, overall cultural distance and preference to use English in contacts between Serbs and Russians prove that the Serbo-Russian friendship rather relates to some imagined concept of Russia chiefly represented by preoccupa-

tions with Kosovo and not genuine passion for Russian culture. This reveals the weakness of Russian soft power and portrays significant limitation to balancing potential.

Secondly, Serbian foreign policy clearly shows that Belgrade did not become Kremlin's proxy in the region. Belgrade cautiously ensured Kosovo, gas policy and soft power leverages not to spill over to other areas of governance so that excessive pressure of Moscow in Serbia would be prevented. This is demonstrated by Belgrade refusing to align with Russian foreign policy when it comes to supporting separatisms and acting in the interests of Russian allies, for instance, Syria. Vuksanović pointed out that Serbian statesmen admitting the excessive influence of Russia turning Belgrade into Moscow's proxy would denote "political suicide for any regional ruling elites in the Balkans", which serves as another limitation to balancing power.

Thirdly, Serbia manages to create a false perception of the significance of economic and military cooperation with Russia downgrading the role of the EU and the West. According to the information gathered by the National Bank of Serbia for the years 2010–2021, the EU represents 63.6% of foreign direct investments (FDIs) in Serbia whereas Russia participates solely in 7.5% of the Serbian FDI total share (National Bank of Serbia 2023). In spite of the reality, a public opinion poll conducted by Demostat shows that solely 36% of Serbs perceive the EU as the biggest foreign investor in Serbia whereas 19% claim Russia to invest the most (Petronijević Terzić 2022). Demostat data are even more interesting when it comes to the perception of the biggest aid donor. Despite the lack of statistics measuring actual direct aid of Russia, 26% of Serbs associate Russia as the biggest aid donor keeping the EU role at the low level of 35%, although EUR 3.6 billion were donated by the EU to Serbia between 2001 and 2018 (Gočanin and Ćosić 2022). According to Szpala, the fact that Russia is not mentioned in official statistics on aid donors suggests that Russian aid to Serbia is extremely insignificant to the extent the official value is kept as a secret (Szpala 2014). Moreover, what is definitely known is the fact of Putin's promise to donate Serbia with EUR 1 billion in 2011, which was never realised (B92 2011). Perceptions of public opinion support the argument of this section also in the statistics demonstrating Serbian exports and imports as the EU covers 57% of Serbian imports and 64% of exports whereas Russia stands for solely 5% of imports and 4% of exports (Statistical Office of the Republic of Serbia 2023). In the same way, Serbia attempts to create the impression of significant Russian military cooperation with such joint exercises as Slavic Shield (Barros 2021, 3) or Slavic Brotherhood (Pentegova 2020, 62). Despite the extreme unpopularity of NATO in Serbian society (Vuletić 2018), Belgrade concluded the Individual

Partnership Action Plan (IPAP) with NATO in 2015 (Morelli 2018) and ratified in the same year the Agreement on the Status of Forces (SOFA) being the highest form of cooperation with NATO (Dragović 2018). Moreover, Serbia participates and recently restored its contingents in peacekeeping missions in Somalia (Tanjug 2023) and Central African Republic (Ministry of Defence Republic of Serbia 2023) being organised by the EU military service. Additionally, Belgrade announced to purchase 12 Rafale fighter jets from France (Vasovic 2022) thus acknowledging an alternative to MIG-29 previously received from Belarusian and Russian donations (Lukač 2022). Discrepancies between discourses and actual state of art portray the extent of balancing power limitations and serve as evidence for Serbia being in need of augmenting the perception of Russian influences in the region to manipulate the EU for the sake of its own interests and negotiating position. Hence, the crucial role of Russia in conducting the policy of balancing against the West explains why Serbia refused to impose sanctions against Russia and align with the CFSP.

RUSSIAN INTERESTS IN THE BALKANS

This section would analyse the extent to which Russia prioritises the area of Southeast Europe on its own agenda of foreign policy. According to Samorukov, Russia reached a turning point in own strategy regarding challenging the West in the Balkans in 2016 after the unsuccessful attempt of a coup in Montenegro that only led to a strengthening position of pro-Western politics led by Milo Đukanović underpinned by the country joining NATO structures. The context of the attempted coup is extremely unclear and some evidence suggests that the coup was staged by local elites instrumentalising Russia to create a logical impression of a foreign interference. One of such indicators refers to Bratislav Dikić who after being sentenced for an attempted coup in 2019 was released within two years consequently receiving an official position in Serbian state forestry (Insajder 2023). Regardless of conjectures on who actually staged the coup, what matters is the result of the event representing an image-related geopolitical failure of Russia in the region. As a consequence, all relevant figures promoting Russian interests and the need to focus on the Balkans started to lose their position among Kremlin elites. This coincided with Vladimir Yakunin losing the post of Russian state railways head earlier lobbying for Russian investments into the Serbian railway system (Nelaeva and Semenov 2016: 64); Konstantin Malofeev funding Carigrad TV and other Orthodoxy-based propaganda outlets and activities to lose influence in Kremlin after 2016 (Conley et al. 2016); Leonid Reshetnikov being active mostly in Bulgaria to share the same fate as Malofeev after unsuccessful coup (Galeotti 2018). Additionally, following information received from

Samorukov, a key Kremlin representative in Serbia, Alexander Babakov, the responsible figure for logistics and technical support regarding Russian diplomacy to Serbia (Akcali et al. 2015), “completely lost focus to promote Russian counterbalancing in Serbia after his key investments in Ukraine were put under threat after 2022”.

The landscape of political lobbying clearly tells that Kremlin is neither interested nor has relevant actors and capacities to promote and prioritise the geopolitical significance of the Balkans in challenging the West. At the same time, the evidence of relevant figures losing importance in Kremlin serves as the hypothesis posing Serbian foreign policy in a relatively convenient position opening more manipulative space for Belgrade in relations with the EU. In this light, the argument presented in the previous section explaining the reluctance of Serbia to impose sanctions against Russia and fully align with the CFSP is even more convincing. In other words, balancing potential by gas, Kosovo and soft power constrained leverages preventing Moscow to turn Serbia into its own proxy coinciding with a low significance of Balkans within the Kremlin foreign policy agenda further confirms the argument Belgrade being in need of “imagined” Russia to receive benefits from the West. Serbia believes that maintaining Russian leverages creates the image of threatened regional stability making Serbia in need of both increased attention from the West expressed with political and economic support and increased tolerance for domestic irregularities involving corruption and democratic backsliding. The abovementioned findings confirm also the hypothesis on Serbia benefiting from the dichotomy between “disoriented West” and Russian “opportunistic” deprived of means to pressure Belgrade in more decisive way (Bechev 2017, 249). In order to preserve this advantageous position of the Serbian government, Belgrade strives to avoid impairing relations with Moscow and thus opposes the imposition of sanctions.

THE EU’S ATTITUDE TOWARDS SERBO-RUSSIAN RELATIONS IN 2014

In the last two sections of this chapter, the malleability of the EU-Russian relations reflecting on Serbian foreign policy will be analysed in reference to the intensification of security threats in Ukraine in 2014 and 2022. Interestingly enough, the EU remained quite indifferent after 2014 when Serbia declared itself neutral regarding the conflict between Kyiv and Moscow. There are three key contextual aspects that explain such attitude of the EU towards Serbia. Firstly, the escalation of violence in Ukraine over Crimean and Donbas separatism came gradually and unexpectedly. It took some time until “little green men” instigating violence against Ukrainian state forces were recognised as directly connected to Kremlin (Reeves and

Wallace 2015). Nonetheless, the West perceived Ukraine and Russia as parties to the conflict seeking mediation and conflict resolution acknowledging mutual claims on territorial sovereignty and minority protection (Härtel, Pisarenko, and Umland 2021). Additionally, security concerns were delegated to the OSCE mandate fostering diplomatic solutions, therefore reducing the impression of the EU directly engaging in a proxy conflict against Russia (Sims 2019). Secondly, the West was not ready for the escalation of confrontation against Russia due to economic and energy dependency as well as the domination of the German Ostpolitik approach on the EU agenda believing that trade with Kremlin might lead to political liberalisation of Russia (Forsberg 2016, 21–22). Thirdly, Juncker's declaration excluding the perspective of any EU enlargements during his 2014–2019 tenure at the European Commission was interpreted as Brussels not being ready for integration processes in Western Balkans and not having a political interest in the full integration of Serbia into the EU due to prioritisation of internal crises (Petrovic and Tzifakis 2021). Taken all contextual aspects into consideration, the EU did not pressure Serbia to behave differently towards Russia, thus Serbian neutrality towards the war in Ukraine was not part of the Europeanisation processes.

THE EU'S REACTION TO SERBO-RUSSIAN RELATIONS IN 2022

The final section of the chapter analyses reasons why the EU decided to change its approach towards Serbian neutrality and pressure Belgrade to impose sanctions against Russia inscribing foreign policy claims into the integration and conditionality agenda. First of all, contrasting the set of contextual aspects from the previous section, one clearly notices that the 24th February 2022 escalation was interpreted by the EU as an unequivocal assault against international law completely undermining values delineating order and stability of the international community (Kortunov 2022). Hence, the OSCE mission lost any sense of diplomatic mediation turning the framework of relations between the EU and Russia into a clear confrontation. "The picture previously being comprised of various shades of grey now doubtlessly turned into black and white", the metaphor used by Ivana Radić to describe the shift occurring between 2014 and 2022 denotes polarisation in perception of Russia by other states. This suggests that the EU does not have any space for relativizing Russian behaviour and to take into consideration Moscow claims on protection of Russian minority or any other misconduct apparently committed by Kyiv. Black and white distinction redefines not only the EU approach towards Russia from an internal perspective countering any attempts of Russian disinformation and reducing dependency on Moscow of EU member states but also exter-

nally in the sense of pressuring own partners to align with the new foreign policy stance. Secondly, as noticed by Miloš Petrović in an interview, the EU decided to enter an economic confrontation against Russia, risking its own capacities and resources, which put a decisive end to German Ostpolitik. The scale of war atrocities committed by Moscow legitimises all costs of this confrontation, including unprecedented since many years inflation, economic challenges intertwining with post-Covid hardships and the emergence of new social tensions. Thirdly, the effects of the black and white chessboard redefine challenging presence of Russia in other relevant to the EU areas, especially Western Balkans. Despite the lack of a clear strategy and membership promise, the European perspective reinvigorating integration pace received renewed relevance depicting the EU interests to involve alignment of stability and security targets. In other words, prioritising the determination of Western Balkan states into black and white dichotomy endeavours to take them out of the multipolar limbo generated by Juncker's limited interest in enlargement so that Western Balkans can clearly array on the same side as the EU against Russia.

The question that emerges is the following, namely, why Serbia refused to align with the CFSP even though Serbian foreign policy comprising of various shades of grey does not correspond anymore to the new "black and white" reality? Contextual aspects reformulating the framework of relations between the EU and Russia, decisiveness to engage in confrontation risking own capacities and attempts to overcome "enlargement fatigue" in the Western Balkans based on new stability and security concerns make the EU pressure on Serbia to align with the CFSP quite obvious. The sources of Serbian defiance not to impose sanctions find explanation in the essence of these two last sections, namely, the fluid Europeanisation that hinges on shifting framework of the EU-Russian relations. In other words, noticing the change in contextual aspects between 2014 and 2022, Belgrade believes that the EU's foreign policy towards Russia, especially taken into consideration the limitations of the EU's capacities and the threat of new internal tensions, is a temporary situation that will not last forever and gradually would return to the format known before 2022.

As interviewed Pavle Nedić observed, the decision of the Serbian government to resist the most demanding wave of sanctions pressuring in March 2022 was treated as a matter of experiment testing limits and effects of non-alignment with the CFSP. Belgrade indeed mastered the tactics of "time buying", especially during the period of negotiations and implementation of the Brussels Agreement on Kosovo. Another dimension that has to be added to Nedić's opinion is the fact of the EU being a hardly unified actor in context of balancing collective security against individual economic interests. Referring to theoretical aspect of horizontal Europe-

anisation, it is clear that various EU member states perceive Russian threat differently affecting their solidarity and willingness to join “self-harming” economic sanctions. The main understanding of this indicates difficulty to reach a consensus on the EU level in strategic matters of balancing solidarity against interests. Hence, “time buying” strategy is one of the instruments utilised by Belgrade being aware of challenges addressing decision-making in the EU and the fact that any conditionality stick directed against Belgrade would require a lot of time and effort to reach a consensus that acknowledges all possible consequences for Western Balkans. Interviewee Engjellushe Morina supports the hypothesis of the “time buying” strategy not only in the context of the belief of future normalisation of the EU-Russia relations but also the upcoming elections in the US and Serbian assumption that a possible victory of Donald Trump would shift global relations to Belgrade’s favour. This is another aspect showing that Serbia expects not only populist ruptures undermining unity within the EU camp but also in the broader context of the entire “Western geopolitical sphere” supposed to reduce anti-Russian sentiments addressing domestic hardships of gas supplies or inflation. Assuming fluidity of Europeanisation depending on the geopolitical context, Serbia decided to resist the pressure in order to subsequently seek some temporary compromises, which explains decision why the immediate and complete CFSP alignment was refused.

CONCLUSION

This paper analysed four reasons why Serbia has not imposed sanctions against Russia and has not aligned with the CFSP after 24th February 2022. Firstly, the analysis demonstrates that Belgrade’s reluctance to comply with EU sanctions against Russia is defined by the Serbian foreign policy agenda of neo-Titoist and multipolar doctrine that assumes fostering of friendly relations with global and regional powers involving the role of Russia as the key counterbalancing pillar. Imposition of sanctions against Russia would be perceived as succumbing to the pressure of the EU, thus acting against the doctrine of four pillars based on sovereignty and independence guarantee provided that world powers would be adequately balanced between each other preventing one of the pillars from getting excessive superiority. Secondly, Russia is needed for Serbia due to counterbalancing mechanism against the West when it comes to strengthening Serbian position in negotiations on Kosovo and other foreign policy-relevant issues. This aspect is only stronger as Moscow utilises the need for its own interests challenging the West through destabilising potential of the Kosovo leverage. Thirdly, Serbia invested a lot especially in the years 2008–2012 in generating Russian balancing potential through the simultaneous effort in preventing

the scenario to become a Russian proxy. Knowing that Russia is not that interested in directly challenging the West in the Balkans after the unsuccessful coup in Montenegro in 2016 with external dependency leverages being quite limited, Belgrade has a lot of manipulative space to elevate the impression of Kremlin influences in Serbia for the sake of Western political and economic support. Fourthly, contextual shifts of frameworks of the EU-Russian relations between 2014 and 2022 demonstrate that Europeanisation and the CFSP are quite dynamic and fluid concepts prompting Belgrade to assume that the EU-Russian tensions might subside with time causing sanctions pressuring to gradually disappear from conditionality and the EU integration agenda. Complete contrast in relations between the EU and Russia before and after 2022 is evident that automatically translates into different prioritisation of alignment with the CFSP in terms of the EU integration. Serbia is aware of problematic unity and solidarity within the EU, risks of emergence of new populist actors relativizing Russian threats on the Western geopolitical stage as well as complexity of decision-making entailing security and stability threats. This explains “time buying” strategy and effort to seek temporary consensus on partial alignment with EU positions such as political statements on the UN level, humanitarian aid or even alleged military support.

LIST OF INTERVIEWEES USED IN THE TEXT

- Dragan Živojinović, Faculty of Political Science in Belgrade, Belgrade, 22nd March 2023, not recorded
- Engjellushe Morina, European Council on Foreign Relations, Brussels, 2nd June 2023, not recorded
- Ivana Radić, Faculty of Political Science in Belgrade, Belgrade, 13th March 2023, not recorded
- Maxim Samorukov, Carnegie, Belgrade, 28th March 2023, not recorded
- Miloš Petrović, Institute of International Politics and Economics in Belgrade,
- Pavle Nedić, Institute of International Politics and Economics in Belgrade, Belgrade, 21st March 2023, not recorded
- Vuk Vuksanović, Belgrade Centre for Security Policy, Belgrade, 15th March 2023, not recorded

BIBLIOGRAPHY

- Akali, Emel et al. 2015. *Eurasianism and the European Far Right: Reshaping the Europe–Russia Relationship*. Lanham: Lexington Books.
- Alexander, Klinton W. 1999. 'NATO's Intervention in Kosovo: The Legal Case for Violating Yugoslavia's National Sovereignty in the Absence of Security Council Approval'. *Hous. J. Int'l L.*, 22: 403.
- Archick, Kristin. 2005. *European Union Enlargement*. Library of Congress Washington DC Congressional Research Service.
- B92. 2011. 'Putin: Russia Remains Serbia's Ally'. *Tanjug*. https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2011&mm=03&dd=23&nav_id=73400.
- Baev, Pavel K. 1999. 'Russia's Stance against Secessions: From Chechnya to Kosovo'. *International Peacekeeping*, 6(3): 73–94.
- Bandić, Ninoslav, and Tomislav Aralica. 2015. 'Tuđmana Je Boris Jeljcin 1996. godine odlikovao "Medaljom Žukov"'. *Večernji list*. <https://vojnapovijest.vecernji.hr/vojna-povijest/predsjednik-rh-franju-tudmana-je-boris-jeljcin-1996-godine-odlikovao-medaljom-zukov-1002572> (May 1, 2023).
- Barros, George. 2021. 'Russia in Review: September 22–October 5, 2021'. *Institute for the Study of War*.
- Bartlett, Will, James Ker-Lindsay, Kristian Alexander, and Tena Prelec. 2017. 'The UAE as an Emerging Actor in the Western Balkans: The Case of Strategic Investment in Serbia'. *Journal of Arabian Studies*, 7(1): 94–112.
- Bechev, Dimitar. 2017. *Rival Power: Russia's Influence in Southeast Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Bee, Cristiano, and Stavroula Chrona. 2020. 'Austerity and Fragmentation: Dynamics of Europeanization of Media Discourses in Greece and Italy'. *Communications*, 45(s1): 864–92.
- Biermann, Rafael. 2014. 'Coercive Europeanization: The EU's Struggle to Contain Secessionism in the Balkans'. *European Security*, 23(4): 484–508.
- Bounds, Travis L, and Ryan C Hendrickson. 2009. 'Georgian Membership in NATO: Policy Implications of the Bucharest Summit'. *Journal of Slavic Military Studies*, 22(1): 20–30.
- Bowker, Mike. 1998. 'The Wars in Yugoslavia: Russia and the International Community'. *Europe-Asia Studies*, 50(7): 1245–61.
- Brand, Alexander, Arne Niemann, and Georg Spitaler. 2013. 'The Two-Track Europeanization of Football: EU-Level Pressures, Transnational Dynamics and Their Repercussions within Different National Contexts'. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 5(1): 95–112.
- Brovkin, Vladimir. 1999. 'Discourse on NATO in Russia during the Kosovo War'. *Demokratizatsiya*, 7(4): 544–60.

- Carpenter, Juliet, Moneyba Gonzalez Medina, Maria Angeles Huete Garcia, and Sonia De Gregorio Hurtado. 2020. 'Variegated Europeanization and Urban Policy: Dynamics of Policy Transfer in France, Italy, Spain and the UK'. *European Urban and Regional Studies*, 27(3): 227–45.
- Conley, Heather A, James Mina, Ruslan Stefanov, and Martin Vladimirov. 2016. *The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Crepaz, Katharina. 2022. 'Overcoming Borders: The Europeanization of Civil Society Activism in the "Refugee Crisis"'. *Journal of ethnic and migration studies*, 48(6): 1448–61.
- Damjanovic, Milos. 2018. 'Serbia'. In *Understanding Energy Security in Central and Eastern Europe*, London: Routledge, 202–21.
- Dannreuther, Roland. 1999. 'Escaping the Enlargement Trap in NATO-Russian Relations'. *Survival*, 41(4): 145–64.
- Deriglazova, Larisa V, and Olga Yu Smolenchuk. 2021. 'Prosecution for Violations of International Humanitarian Law: Russia's Position'. *Russia in Global Affairs*, 19(4).
- Dević, Ana. 2019. 'The Eurasian Wings of Serbia: Serbian Affinities of the Russian Radical Right'. *Extremism and Violent Extremism in Serbia*: 109.
- Dragović, Ranko. 2018. 'Serbia and North Atlantic Treaty Organization (NATO)–Collaboration and Geostrategic Perspectives'. *Serbian Journal of Geosciences*: 27.
- Đukanović, Dragan, and Dragan Živojinović. 2011. 'Strateška partnerstva Republike Srbije'. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 5(6): 299–312.
- Duško, Dimitrijević. 2019. 'Serbia-China Comprehensive Strategic Partnership-the Foreign Policy Paradigm of the "New Silk Road"'. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*, (4(30)): 94–106.
- Economides, Spyros, and James Ker-Lindsay. 2015. "Pre-Accession Europeanization": The Case of Serbia and Kosovo'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5): 1027–44.
- Ehrstedt, Stefan, and Peeter Vahtra. 2008. 'Russian Energy Investments in Europe'. *Electronic publications of pan-European institute*, 4: 2008.
- European Commission. 2021. 'Serbia Report 2021'. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en (May 1, 2023).
- . 2022. 'Serbia Report 2022'. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en (May 1, 2023).
- Forsberg, Tuomas. 2016. 'From Ostpolitik to "Frostpolitik"? Merkel, Putin and German Foreign Policy towards Russia'. *International Affairs*, 92(1): 21–42.
- Galeotti, Mark. 2018. *Do the Western Balkans Face a Coming Russian Storm?* European Council on Foreign Relations London.

- Gočanin, Sonja, and Gordana Ćosić. 2022. 'Srbija između mitova i realnosti'. *Slobodna Evropa*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/ulaganja-srbija-rusija-eu/32124125.html>.
- Härtel, André, Anton Pisarenko, and Andreas Umland. 2021. 'The Osce's Special Monitoring Mission to Ukraine: Thesmm's Work in the Donbas and Its Ukrainian Critique in 2014–2019'. *Security and Human Rights*, 31(1–4): 121–54.
- Headley, Jim. 2003. 'Sarajevo, February 1994: The First Russia-NATO Crisis of the Post-Cold War Era'. *Review of International Studies*, 29(2): 209–27.
- Ilieva, Angelina Emilova. 2005. *Romulus's Nations: Myths of Brotherhood and Fratricide in Russian and South Slavic National Narratives*. Evanston: Northwestern University.
- Insajder. 2023. 'Nova funkcija u „Srbijašumama” za bivšeg šefa žandarmerije (VIDEO)'. *Insajder*. <https://insajder.net teme/nova-funkcija-u-srbijasumama-za-bivseg-sefa-zandarmerije>.
- Jordan, Andrew. 2003. 'The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective'. *British Journal of Political Science*, 33(2): 261–82.
- Kapetanovic, Aleksandra. 2020. 'The Principle of Four Pillars in Serbia's Foreign Policy. Analyzing Serbia's Balancing Act-to What Extent Is It Feasible?' *University of Macedonia*.
- Keranović, M. 2011. 'Putinu uručen orden Svetog Save'. *Blic.rs*. <https://www.blic.rs/vesti/beograd/putinu-urucen-orden-svetog-save/vllh67m> (May 1, 2023).
- Koopmans, Ruud, Jessica Erbe, and Martin Meyer. 2010. 'The Europeanization of Public Spheres'. *The making of a European public sphere*: 63–96.
- Kortunov, Andrey. 2022. 'Restoration, Reformation, or Revolution? Blueprints for the World Order after the Russia–Ukraine Conflict'. *China International Strategy Review*, 4(2): 183–208.
- Ladi, Stella. 2005. 'Europeanisation and Environmental Policy Change'. *Policy and Society*, 24(2): 1–15.
- Latawski, Paul, and Martin A Smith. 2018. 'Kosovo, NATO and Russia'. In *The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security*, Manchester: Manchester University Press, 92–119.
- Layne, Christopher. 2010. 'The Unbearable Lightness of Soft Power'. *Soft power and US foreign policy: theoretical, historical and contemporary perspectives*: 51–82.
- Leontitsis, Vasilis, and Stella Ladi. 2018. 'The Changing Nature of European Governance and the Dynamics of Europeanization'. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*: 765–81.
- Light, Margot. 2008. 'Russian-American Relations under George W. Bush and Vladimir Putin'. *Irish Studies in International Affairs*, 19(1): 25–32.

- Lukač, Davor. 2022. 'Rafal u mozak'. *Vreme*. <https://www.vreme.com/vreme/rafal-u-mozak/> (May 1, 2023).
- Lunić, Nikola. 2019. 'Moskva suzama ne veruje'. *Vreme*. <https://www.vreme.com/vreme/moskva-suzama-ne-veruje/> (May 1, 2023).
- Lyoshin, Mikhail Georgievich. 2005. 'Participation of the Russian Military Contingent in the Peacekeeping Operation in Kosovo: Experience Gained and Lessons Learned'. *Multinational operations, alliances, and international Military cooperation past and Future*: 187.
- Manners, Ian. 2002. 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?' *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2): 235–58.
- Marshall, Adam. 2005. 'Europeanization at the Urban Level: Local Actors, Institutions and the Dynamics of Multi-Level Interaction'. *Journal of European Public Policy*, 12(4): 668–86.
- Ministry of Defence Republic of Serbia. 2023. 'Send-off for Members of SAF Deploying to EUTM-RCA'. *Ministry of Defence Republic of Serbia*. <https://www.mod.gov.rs/eng/19940/ispracaj-pripadnika-vojske-srbije-u-misiju-evropske-unije-u-car19940>.
- Ministry of Mining and Energy. 2022. 'Energy Balance of the Republic of Serbia in 2022'. <https://www.mre.gov.rs/dokumenta/strateska-dokumenta/energetski-bilans-republike-srbije-za-2022-godinu> (May 1, 2023).
- Morelli, Vincent L. 2018. 'The Balkans and Russia'. *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe* 33(3/4): 383–86.
- National Bank of Serbia. 2023. 'Strana Direktna Ulaganja, Po Zemljama, 2010-2021'. https://www.nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/ (May 1, 2023).
- Nelaeva, Galina A, and Andrey V Semenov. 2016. 'EU-Russia Rivalry in the Balkans: Linkage, Leverage and Competition (the Case of Serbia)'. *Romanian J. Eur. Aff.* 16: 56.
- OECD. 2023. 'OECD Historical Data; Serbia'. <https://oec.world/en/profile/country/srb?yearlyTradeFlowSelector=flow1> (May 1, 2023).
- Olsen, Johan P. 2002. 'The Many Faces of Europeanization'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921–52.
- Orbie, Jan. 2006. 'Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates'. *Cooperation and conflict*, 41(1): 123–28.
- Paes, Wolf-Christian. 2009. 'The Challenge of Measuring Success: Yugoslavia's Sanctions Decade (1991–2001)'. In *Putting Teeth in the Tiger: Improving the Effectiveness of Arms Embargoes*, Emerald Group Publishing Limited, 55–79.
- Paige, Tamsin Phillipa. 2019. 'Civil War in Yugoslavia 1991 (Resolution 713 (1991))'. In *Petulant and Contrary: Approaches by the Permanent Five Members of the*

- UN Security Council to the Concept of 'threat to the Peace' under Article 39 of the UN Charter*, Leiden: Brill Nijhoff, 111–17.
- Pentegova, Asja. 2020. 'Political, Economic and Cultural Cooperation between the Republic of Belarus and the Western Balkans through the Lens of Relations with Serbia'. *Russia and Serbia in the Contemporary World: bilateral relations, challenges and opportunities*: 57–67.
- Petronijević Terzić, Ivana. 2022. 'Demostat: Građani prepoznaju EU kao najvećeg donatora i investitora, emotivno više vezani za Rusiju'. *Demostat*. <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/demostat-gradani-prepoznaju-eu-kao-najveceg-donatora-i-investitora-emotivno-vise-vezani-za-rusiju/1513> (May 1, 2023).
- Petrovic, Milenko, and Nikolaos Tzifakis. 2021. 'A Geopolitical Turn to EU Enlargement, or Another Postponement? An Introduction'. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(2): 157–68.
- Radaelli, Claudio M. 2000. 'Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change'. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(8).
- . 2003. 'The Europeanization of Public Policy'. *The politics of Europeanization*, 320.
- Raimundo, António, Stelios Stavridis, and Charalambos Tsardanidis. 2021. 'The Eurozone Crisis' Impact: A de-Europeanization of Greek and Portuguese Foreign Policies?' *Journal of European Integration*, 43(5): 535–50.
- Rašidagić, Ešref Kenan, and Zora Hesova. 2020. 'Development of Turkish Foreign Policy towards the Western Balkans with Focus on Bosnia and Herzegovina'. *Croatian International Relations Review*, 26(86): 96–129.
- Reeves, Shane, and David A Wallace. 2015. 'The Combatant Status of the 'Little Green Men' and Other Participants in the Ukraine Conflict'. *International Law Studies*, 91: 361.
- Saxon, Dan. 2005. 'Exporting Justice: Perceptions of the ICTY Among the Serbian, Croatian, and Muslim Communities in the Former Yugoslavia'. *Journal of Human Rights*, 4(4): 559–72.
- Sims, John. 2019. 'Donbas Conflict Resolution'. *Christopher Kojm*, 3: 16.
- Statistical Office of the Republic of Serbia. 2023. 'Spoljnotrgovinska Robna Razmena – Po Tekućem Kursu, EUR, Mart 2023.' <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/spoljna-trgovina> (May 1, 2023).
- Szpala, Marta. 2014. 'Russia in Serbia—Soft Power and Hard Interests'. *osw Commentary* 150(1). <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-10-29/russia-serbia-soft-power-and-hard-interests>.
- Tanjug. 2023. 'Realizovana Redovna Zamena Kontingenta Vojske Srbije u Misiji EU u Somaliji'. *Tanjug*. <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/15193/realizovana-redovna-zamena-kontingenta-vojske-srbije-u-misiji-eu-u-somaliji/vest>.

- Tsarouhas, Dimitris, and Stella Ladi. 2013. 'Globalisation and/or Europeanisation? The Case of Flexicurity'. *New Political Economy*, 18(4): 480–502.
- Vasovic, Aleksandar. 2022. 'Serbia Considers Purchase of Rafale Jets from France, President Says'. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/europe/serbia-considers-purchase-rafale-jets-france-president-says-2022-04-11/> (May 1, 2023).
- Vuletić, Dejan V. 2018. 'NATO i Zapadni Balkan'. *Vojno delo*, 70(7): 41–52.



PRIKAZI



JELENA LONČAR, *PERFORMANS POLITIČKOG
PREDSTAVLJANJA: ČEMU SLUŽE GOVORI PREDSTAVNIKA?*,
BEOGRAD: UNIVERZITET U BEOGRADU,
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA, 2023.

Knjiga Jelene Lončar, vanredne profesorke Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, predstavlja pravo osveženje kad je reč o nacionalnom i regionalnom akademskom kontekstu, kao i značajan teorijski i empirijski doprinos izučavanju političkog predstavljanja. Knjigu čine četiri poglavlja koja pokrivaju važne aspekte performansa političkog predstavljanja uopšte, a zatim i konkretne izazove i pitanja u predstavljanju žena i manjina, kao i pitanja autorizacije i odgovornosti. Svako poglavlje ima jasnu strukturu sa aktuelnim teorijskim promišljanjima, pregledom relevantne literature, zanimljivim empirijskim uvidima i kratkim zaključkom, što zaokružuje svaki deo kao logičku celinu, a čitaocima pomaže da se lakše orijentišu u obilju podataka i informacija koje knjiga pruža.

Jezik kojim Jelena Lončar piše knjigu i obrađuje ovako kompleksnu oblast je jednostavan, lako razumljiv i pitak, što se vidi već na prvim stranicama Uvoda. Politički performans se objašnjava običnim jezikom uz dobro poznate primere iz Skupštine Srbije, a onda se iz ugla publike, kojoj se knjiga obraća, zapravo objašnjava kako politički performans izgleda samim građanima. Iz ove mudro odabrane perspektive onih koji gledaju sednice Skupštine i čitaju o njima u medijima Lončar započinje svoju diskusiju o pozitivnim i negativnim stranama političkog predstavljanja i uvodi nas u sopstvenu kritiku postojećih teorija o političkom predstavljanju.

U prvom poglavlju, „Performans političkog predstavljanja: konstruktivistički zaokret“, Jelena Lončar kritički ispituje različite koncepte predstavljanja i njegove brojne definicije, kao i uglove izučavanja, poput formalnog, deskriptivnog, simboličkog, do suštinskog predstavljanja u teoriji Hane Pitkin, ali i kasnijih autora koji su tokom 1990. godina počeli više da se zanimaju za ovaj fenomen. Vodeći nas kroz manja poglavlja, Lončar nam pokazuje kako su se tokom novije istorije smenjivali teorijski zaokreti u izučavanju političkog predstavljanja. I oni koji ne poznaju ovu oblast na ovaj način stižu uvid u razvoj polja, a oni koji se aktivno bave istraživanjima političkog predstavljanja mogu da se podsete na ključne pravce i istorijske

momente koji su odredili pravac izučavanja. Tako nas knjiga vodi preko reprezentativnog zaokreta u teorijama demokratije i objašnjava na koji način su teoretičari demokratije doprineli istraživanjima političkog predstavljanja. Reprezentativni zaokret u teorijskim radovima mnogobrojnih autora se zatim komparativno sudara sa konstruktivističkim zaokretom – u sudaru dva teorijska bloka Lončar ne zbunjuje čitaoce, već im pomaže da bolje razumeju sličnosti i razlike između njih. U prvom poglavlju knjiga opercionalizuje pojam predstavničke tvrdnje, kao i razne tipove predstavljanja, poput žiroskopskog i surogat. Demokratska legitimnost predstavljanja se kritički razmatra kroz pitanja o ulogama koje imaju publika i predstavnička baza, a primer poznatog frontmena grupe U2, Bona Voksa, koji je jednom izjavio da predstavlja ljude iz Afrike koji nemaju nikakvu mogućnost da govore u svoje ime otvara polje za diskusiju o predstavljanju i pomaže čitaocima da shvate šta je zapravo bila prava poruka ovog pevača: „Bono je bio uveren da oni nemaju ni sposobnost ni mogućnost samostalnog delovanja, pa se njima nije ni obraćao. Obraćao se svojim fanovima koje je hteo da zainteresuje za problem gladi u Africi, međunarodnim institucijama i filantropima, nadajući se da će donirati finansijsku pomoć, i zapadnjačkim vladama, koje je hteo da navede da nešto urade kako bi se bar neki problemi u Africi rešili” (Lončar 2023: 49). Na kraju prvog poglavlja autorka nas uvodi u samo pitanje predstavljanja kao performansa, pozivajući se na ključne autore koji su doprineli izučavanju performansa, poput Gofmana i Šeknera, ali i čuvenog kulturnog sociologa Džefrija Aleksandera. Lončar uzima performans kao analitički okvir za izučavanje predstavljanja u institucijama iz dva najvažnija razloga: ovaj okvir pomaže da razumemo kako je predstavljanje isto kao bilo koji drugi performans, funkcioniše po istim principima i dramaturškim elementima, i izvodi se u prisustvu publike, što je drugi važan činilac političke „drame”. Istovremeno, performans je kreativan, ima mizanscen i senzibilitet, ali i jasan kontekst i poruku.

U drugom poglavlju, „Kontinuiteti i diskontinuiteti: predstave o ženama u parlamentu Srbije”, autorka problematizuje ulogu žena u parlamentu sa društvenog, zakonodavnog i teorijskog aspekta i podseća kako se u Srbiji gradio put ka podsticanju ravnopravnijeg učešća žena u političkom životu. U teorijskom pregledu literature u ovom delu knjige stiče se uvid u najvažnija feministička istraživanja predstavničkih institucija. Da bi čitaoci bolje razumeli rezultate empirijskog istraživanja autorka objašnjava konkretan institucionalni i kulturološki kontekst uključivanja žena u politiku u Srbiji od 1990. do danas. Rezultati istraživanja koje je analiziralo govore narodnih poslanica na plenarnim sednicama Skupštine Srbije u periodu od 20 godina (2001–2020) pokazuju povećanje broja govora žena, ali i tema o ženskim pitanjima i problemima. Zanimljivi su

nalazi koji pokazuju partijsku pripadnost žena u parlamentu koje diskutuju o pitanjima žena – do 2012. najčešće su o tim pitanjima govorile predstavnice Srpske radikalne stranke, u godinama nakon toga Demokratska stranka i Demokratska stranka Srbije, da bi posle 2014. Srpska napredna stranka, kao vladajuća partija, zauzela dominantnu poziciju po ovom pitanju. Diskurzivna i kontekstualna analiza pokazuju neke zanimljive okvire za razumevanje uloge žena u srpskoj Skupštini. Autorka nam slika načine i predstave o kojima poslanice govore o ulozi žena u društvu, od stuba porodice, preko pitanja prava trudnica i porodilja, do pitanja nasilja nad ženama. Jelena Lončar nedvosmisleno kritikuje ove predstavničke tvrdnje narodnih poslanica kao one koje su „u najvećoj meri obojene ideološkim pozicioniranjem njihovih političkih stranaka” (Lončar 2023, 90), ali nam istovremeno otvara i novu perspektivu za razmišljanje: autorka kaže da analiza potvrđuje da ideologija utiče na diskurs, ali „ne određuje zainteresovanost narodnih poslanica za političko predstavljanje žena, odnosno da su i predstavnice vrednosne desnice podjednako zainteresovane za obraćanje ženskom biračkom telu kao i predstavnice sa levog ideološkog spektra” (Lončar 2023, 90). U ovom delu knjiga se posebno bavi pitanjima pola i roda i rodne ravnopravnosti, a naročito problemom antirodних diskursa i ideološkim razlikama u Skupštini Srbije koje su se odrazile na rasprave i usvajanje važnih zakona o rodnoj ravnopravnosti tokom prethodne dve decenije. Posebno je zanimljivo kako se u drugom poglavlju razmatra pitanje transformacije predstavnika i prilagođavanje performansa, naročito kada nam je poznato kako političari prilagođavaju svoje poruke u javnosti i medijskim nastupima. Autorka na osnovu analize daje uvid u to da se najveća transformacija performansa po pitanju predstavljanja žena dogodila u partijama desnice, posebno DSS, SPS, SRS i SNS, od kojih po veličini i dometu transformacije prednjači vladajuća SNS, za koju je pitanje rodne ravnopravnosti postalo jedno od političkih prioriteta poslednjih godina. Lončar nam pažljivo, u pravilnim vremenskim intervalima i fazama razvoja ove partije i njene političke dominacije objašnjava kako se i šta transformisalo po pitanju obraćanja ženama – od politizovanja pitanja nasilja nad ženama do korišćenja žena kao diskurzivnog oružja za omalovažavanje protivnika.

Razmatranje važnog pitanja o deskriptivnom i suštinskom predstavljanju manjina u trećem poglavlju, ako bismo knjigu gledali kao film, započinje mračnim insertom iz predstave „Beton mahala”, koja je svojevremeno bila zabranjena zbog kritike shvatanja nacionalnog i religijskog identiteta Bošnjaka. Na taj način osvetljava se i glavna tema ovog dela knjige, koja proizlazi iz pažljivo odabranog teorijskog okvira i akademske debate o deskriptivnom i suštinskom predstavljanju i osvetljava neka važna pitanja. Na primer, autorka nam daje pregled teorijskih

konceptata i empirijskih istraživanja koja se bave pitanjima responzivnosti, odnosno odgovora predstavnika na percepcije birača, kao i pitanjima performativnosti identiteta, etničkih grupa i njihovih interesa. Treće poglavlje daje uvid i u živu komunikaciju autorke sa dve dominantne teorijske paradigme, deskriptivnim i suštinskim predstavljanjem. Objašnjavajući deskriptivno predstavljanje, Lončar jasno pokazuje šta ono znači i kako se praktično manifestuje, a istovremeno traga za novim definicijama suštinskog predstavljanja i problematizuje nedostatke oba pravca. U oba slučaja autorka ne zaboravlja da se referiše na publiku koja gleda predstavnički performans i zbog toga stičemo utisak da knjiga, ni u delovima pregleda literature, ne gubi svoj glavni fokus. Empirijsko istraživanje, koje čini stub ovog dela knjige, pokazuje koliko i kako su manjine uključene u srpski parlament. Isto kao i u razmatranjima predstavljanja žena, saopštavanju rezultata istraživanja prethodi jedan koherentan kontekstualni blok koji podseća čitaoca na prilike u predstavljanju manjina nakon demokratskih promena 2000. godine. Rezultati analize se zasnivaju na uvide u kreiranje prisustva manjina kroz predstavničke tvrdnje, ali i na konstruisanje suštinskog predstavljanja putem različitih diskurzivnih praksi, na primer iznošenje manjinskih problema u Skupštini, pitanja manjinskih grupa itd. Zanimljivo je da su u obimnom istraživanju manjine kao ravnopravni građani i objektivne kategorije, onakve kakve zaista jesu, predstavljene u tvrdnjama pojedinih narodnih poslanika koji manjine smatraju sastavnim delom srpskog društva, ali su njihove izjave često paradoksalne, naročito kad je reč o većinskim partijama: „Zahtev da se manjine tretiraju kao građani čini osnovu za konstruisanje predstavničkih tvrdnji kao građanskih, a ne manjinskih zahteva. U cilju depolitizacije manjinske pripadnosti, nekoliko poslanika je otišlo toliko daleko da su manjine prikazali prvenstveno kao poreske obveznike i klijente banaka” (Lončar 2023, 146). Ono što je dodatna vrednost trećeg poglavlja je to što objašnjava na koji način se manjine predstavljaju različitim publikama. U tom kontekstu, autorka pokazuje doprinosi diskusiji o javnom mnjenju i publikama političkog performansa, asocirajući da uobičajena interpretacija publika u studijama medija i novinarstva prevazilazi granice tih okvira i upućuje nas na posmatranje publika u slučajevima formalnog i suštinskog predstavljanja. Na primer, kad je reč o formalnom predstavljanju, način na koji je strukturirana politička institucija već dosta upućuje na njenu potencijalnu publiku. Tu se pravi razlika između stvarne i usmerene ili ciljane publike, koja je veoma važna u promišljanju o tome kako različiti predstavnici formulišu svoje tvrdnje o manjinama.

Poslednje, četvrto poglavlje, „Predstavljanje bez izbora: pitanja autorizacije i odgovornosti”, započinje sa nekoliko mračnih „inserata”, ako bismo

zaista knjigu Jelene Lončar gledali kao film, iz talasa beogradskih protesta tokom 2016. godine koje je izazvalo nezakonito i nasilničko rušenje objekata u Hercegovačkoj ulici, na čijim je temeljima kasnije iznikao Beograd na vodi, kao i kasnijih protesta 2017, 2018, 2019. i 2021. godine koje su organizovale studentske, ekološke i druge organizacije i pokreti. Koristeći snažne elemente storytelling-a, autorka nam priča priču o neformalnom predstavljanju kroz priču o govorima aktivista i lidera na različitim protestima prethodnih godina, na osnovu čega se lakše i bolje razume teorijski okvir procesa proizvodnje predstavljanja, od proizvođača, preko poruke, do njenog delovanja. Na narednim stranicama autorka ispituje postoji li predstavljanje bez izbora, navodeći brojne primere koji problematizuju pitanja predstavljanja inače nepredstavljenih grupa, poput LGBT zajednice, osoba sa invaliditetom, itd. U raspravi o formalnim i neformalnim predstavnicima postavljaju se pitanja dinamičnosti i kreativnosti predstavljanja, kao i autorizacije i odgovornosti, a posebno aktuelne prakse „javnog odobravanja” i davanja legitimiteta predstavničkim tvrdnjama na društvenim mrežama. Ovom delu knjige značajno doprinose i uvidi iz intervjua sa političkim predstavnicima koje je autorka uradila za potrebe istraživanja. Iz njih se iščitava kompleksnost teme, naročito kad je reč o pitanjima transformacije neizabраних predstavnika, koje ima drugačiji put i pravac od transformacije izabраних predstavnika o kojima smo čitali u prethodnim poglavljima. Poseban deo ovog poglavlja se bavi „sinegdohalnim predstavljanjem” kroz primere javnog istupanja glumice koja je pretrpela seksualno nasilje i uzbunjivača koji je uhapšen zbog ukazivanja na korupciju, na osnovu kojih saznajemo kako nas neko predstavlja kroz sopstvene stavove i životna iskustva. Autorka ova razmatranja zasniva na skorijim primerima iz javnog prostora i aktuelnog društveno-političkog konteksta u Srbiji o kojima je javnost obaveštena putem medija, dakle i sama vodi računa o tome da se referiše na primere o kojima već nešto znamo i imamo određene stavove. Knjiga se završava efektnim zaključkom i obimnim spisikom literature koju je autorka konsultovala za potrebe pisanja.

Knjiga Jelene Lončar *Performans političkog predstavljanja: čemu služe govori predstavnika?* daje jasan uvid u jednu kompleksnu temu o kojoj svi svakodnevno razgovaramo jer nas se neposredno tiče, a to je uloga političara u parlamentu, način na koji nas oni predstavljaju, a naročito način na koji dramatizuju, odnosno izvode svoj politički performans. Knjiga će biti važan izvor studentima koje bude interesovalo da o političkim naukama saznaju nešto više iz jednog nedovoljno osvetljenog ugla, kao i stručnjacima, kolegama, pa i političarima, izabranim i neizabranim predstavnicima koji budu želeli da teorijski i empirijski potkrepe svoja znanja o politici, a pre svega publikama prema kojima i sa kojima komuniciraju. Na kraju, sama knjiga je pisana kao jedan pravi performans, po strukturi liči na film,

ima etape i sekvence, scene kojima se otvaraju priče zasnovane na istinitim događajima, glavne i sporedne glumce, pa i titl, odnosno sva ona mesta na kojima se velike teorije i naizgled nejasni koncepti prevode na običan jezik, čime se kontinuirano vodi računa o publici sa druge strane korica.

Aleksandra Krstić
vanredna profesorka, Fakultet političkih nauka,
Univerzitet u Beogradu
E-mail: aleksandra.krstic@fpn.bg.ac.rs

UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 120 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 8000 riječi (42000–56000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sljedeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLJEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektronskom poštom kao Word fajl na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 120 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6.000 do 8.000 reči (app. 42.000–56.000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 700 reči (app. 5.000 slovnih znakova s razmacima). Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultovati se s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sledeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

