



*Političke*  
PERSPEKTIVE  
Vol. 11, No. 2  
(2021)



## **POLITIČKE PERSPEKTIVE / POLITICAL PERSPECTIVES**

Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi tri puta godišnje

~

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

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

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

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

### REDAKCIJA / EDITORIAL BOARD

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

### IZDAVAČI / PUBLISHERS

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

### ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVES

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

### ADRESE / CONTACTS

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

~

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

Tiraž: 50

~

© Sva prava zadržana.

ISSN 2217-561X

DOI: 10.20901/pp

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

303.1

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

Tri puta godišnje. - 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]

***Valentino Kuzelj, Domeniko Kvartuč, Antonija Petričušić***  
Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protuvećinski argument  
u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti

7

***Antonija Čepo-Aušperger, Ana Petek***  
Proračunska transparentnost kao aspekt dobrog upravljanja:  
studija slučaja Bjelovara

35

***Nella Popović***  
Otvorit ili zatvorit (granice), to je pitanje! – Imigracija radnih  
migranata na razmeđu kozmopolitizma i komunitarizma

65

***Goran Patrick Filić***  
Critique of Instrumentalist and Primordialist Theories:  
The Case of Yugoslavia

93

[PRIKAZI]

**Lino Veljak**

Adriana Zaharijević, *Život tela. Politička filozofija Džudit Batler*,  
Akademska knjiga, Novi Sad, 2020.

121

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

127

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

129



# ČLANCI I STUDIJE







Poslano: 28.7.2021.  
Revidirano: 19.10.2021.  
Prihvaćeno: 1.11.2021.

# USTAVNOPRAVNA ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA: PROTUVEĆINSKI ARGUMENT U ULOZI ZAŠTITNIKA DEMOKRATSKIH VRIJEDNOSTI

*Valentino Kuzelj*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

*Domeniko Kvartuč*

*Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

*Antonija Petričušić*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

## SAŽETAK

Formalni pozitivno-pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na visokoj je razini uzimajući u obzir odredbe Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (sa snagom organskog zakona), prihvaćenih i potvrđenih međunarodnih ugovora, te drugih zakona i podzakonskih akata. Dodatno, iz ustavnosudske prakse proizlazi spremnost na zaštitu prava nacionalnih manjina, što je apostrofirano potvrdom st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1. i čl. 3. (iz kojih proizlazi prihvaćanje tzv. političkog ili građanskog koncepta naroda), te čl. 15, st. 4. (individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na služenje svojim jezikom i pismom) dijelom hrvatskog ustavnog identiteta. Stoga je razloge problema u ostvarivanju prava

### Kontakt autora:

Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [valentino.kuzelj01@gmail.com](mailto:valentino.kuzelj01@gmail.com), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>

Domeniko Kvartuč, student Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [domeniko.kvartuco1@gmail.com](mailto:domeniko.kvartuco1@gmail.com), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0001-5666-3274>

Dr. sc. Antonija Petričušić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [antonija.petricusic@pravo.hr](mailto:antonija.petricusic@pravo.hr), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9826-1174>

nacionalnih manjina potrebno tražiti u nedostatnom stupnju razvoja društvene i političke kulture.

KLJUČNE RIJEČI: nacionalne manjine, narod, ustavni identitet, referendum, demokracija

## UVODNE NAPOMENE

Neprihvatljiva je tvrdnja kako hrvatsko „društvo nema temeljni supstrat prema kojem bi se orijentiralo (...) jer nikada nije održana deliberativna osnova za suglasnost oko temeljnih društvenih i političkih vrijednosti” (Sunajko 2017, 103), te da Republika Hrvatska (u nastavku: RH) kao „politička zajednica ni[je] postigl[a] društveni ugovor” (Sunajko 2017, 123). Ustav Republike Hrvatske (u nastavku: URH) u čl. 3. ističe temeljne vrednote ustavnoga poretka koje služe kao polazišna točka pri tumačenju ostalih ustavnih odredbi i cjeline ustavnoga teksta (koji sadrži širok katalog ljudskih prava i temeljnih sloboda), a „nema dvojbe da temeljna ustavna načela imaju prednost pred svim ostalim ustavnim normama” (Smerdel 2011, 68). Ustavni sud Republike Hrvatske (u nastavku: USRH) raspolaže sredstvima zaštite ljudskih prava, ustavnih vrednota i ustavnog poretka u cjelini. Naime, iz teksta URH i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u nastavku: UZUS) proizlazi kako pravni poredak RH udovoljava trima nužnim uvjetima poustavljenja<sup>1</sup> pravnoga poretka. Dodatno, ustavnosudska praksa pokazuje kako je „u nekoj mjeri zastupljeno svih pet aspekata poustavljenja” (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 247–248). Stoga je opravdano tvrditi kako URH stremi idealu tzv. normativnog ustava koji udovoljava uvjetima ustavne vladavine, primijenjen je u svakodnevnom životu, te sposoban usmjeravati političke procese u državi (Smerdel 2013, 16–17), dok je USRH ovlašten i sposoban štititi temeljne ustavne vrijednosti i ljudska prava.

U aktualnoj stvarnosti izdizanja tzv. iliberalnih demokracija u europskim okvirima, gdje „autokrati predstavljaju svoj projekt kao 'istinsku demokraciju' utemeljenu na 'istinskoj volji nacije' kako bi zapravo uzurpirali moć za etničku i vjersku hegemonizaciju većine, u otvorenom zanemarivanju ciljanih manjina i odsutnosti zaštite individualnih sloboda” (Kostadinov 2021, 368), od presudne je važnosti povjerenje u normativnost demokratskih ustava nacionalnih država te snagu ustavnog sudstva da

1 „U poustavljenom pravnom poretku ustavom se utvrđuju ciljevi koje zakonodavac treba slijediti, a zakonodavac samo može izabrati najprikladnija sredstva za ostvarenje tih ciljeva, suci su ovlašteni i obvezni neposredno primjenjivati ustavne norme, što znači da su i odnosi među građanima uređeni ustavom, doktrina zakone tumači kao razradu ustavnih načela i vrijednosti, a političari i ustavni državni organi svoje postupke opravdavaju pozivanjem na ustav” (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 222).



zaštiti ideju liberalne demokracije i vladavine prava kao jamaca ostvarenja i zaštite ljudskih prava i prava manjinskih skupina. Dodatno je potrebno apostrofirati nužnost angažiranog pristupa ustavnih sudova u zaštiti temeljnih ustavnih principa, u situaciji kad predvodnici iliberalnih ideja (neprijatelji demokracije) kroz instrumentalizaciju i zlorabu demokratskih mehanizama nastoje urušiti materijalnu srž ustavnih demokracija jer, kako ističe Kostadinov (2021, 368), „čini se da napadači igraju po pravnim pravilima, no oni ih zapravo uništavaju”.

Stoga se kao neophodan zahtjev pred suvremenim ustavnim sudstvom ističe potreba identificiranja temeljnih vrijednosti (strukturnih principa) ustavnoga poretka, te njihova beskompromisna zaštita. Navedeno je posebno apostrofirano u ustavnim porecima (poput hrvatskog<sup>2</sup>), gdje ustavni tekst ne navodi klauzulu vječnosti, kao eksplicitnu „supstancijaln[u] preprek[u] ustavnih promjena” (Horvat Vuković 2015, 485), što ne isključuje mogućnost postojanja implicitnih vječnih klauzula koje ustavni sud identificira i štiti „definiranjem ustavnog identiteta svoje države kroz sustavno tumačenje ustava i teleološko tumačenje svoje uloge” (Horvat Vuković 2015, 495). Ovdje ustavotvorac ne pridaje svojstvo nepromjenjivosti pojedinim odredbama *eksplicite*, već njihov identitetski značaj naknadno „otkriva” (ustavni) sud (Zlatić 2019, 29), tj. „[s]ud može reći da ustav obuhvaća nešto što faktički nije u ustavu ili da postoji nešto na drugom mjestu, što, prema mišljenju suda, može imati odlučan pravni utjecaj na ustav” (Kostadinov 2011, 310). Upravo se kroz to ogleda temeljna ideja tzv. obrambene ili militantne demokracije s glavnim ciljem zaštite demokracije „od elemenata koji ju žele srušiti iznutra ili onih koji ju otvoreno žele uništiti izvana korištenjem demokratskih struktura, kao i potpore stanovništva” (Kostadinov 2011, 330). Naime, suvremeno poimanje demokracije više ne obuhvaća (isključivo) izraz volje demokratske većine, već je njezin temeljni kredo zaštita ljudskih prava: „Danas upotrebljavamo isti pojam *demokracija* za zaštitu temeljnih prava, ali je značenje pojma drugačije”, a „[č]uvar tih temeljnih načela je nužno sudac” (Kostadinov 2011, 305). Kako ističe USRH (2014a, t. 10.1): „Ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije”. Stoga se određene ustavne odredbe (ustavno-identitetske odrednice) izuzimaju od mogućnosti promjene ili uklanjanja u redovitom postupku izmjene ustava, s obzirom na to da je ustavom dodijeljena ovlast izmjene ustava „po svojoj naravi konstituirana vlast te ne može biti korištena preko samim ustavom određenih joj granica” (takva ovlast pripada eventualno konstituirajućoj vlasti (iako i to pitanje nije neprijeporno), koja donosi ustav i uspostavlja ustavni poredak) (Zlatić 2021, 537). Navedeno je posebno

2 Pritom valja upozoriti kako Kostadinov (2011) identificira čl. 17, st. 3. URH dijelom ustavnog identiteta, kao eksplicitnu zabranu ograničenja pojedinih ustavnih prava.

važno u kontekstu zaštite prava (nacionalnih, u vidu predmeta ovoga rada) manjina, s obzirom na (potencijalnu) opasnost da se zloporabom mehanizama većinske demokracije naruše njihova prava i sredstva osiguranja jednakopravnosti u odnosu na pripadnike većinskog naroda.

Cilj rada ogleda se u izlaganju temeljnih pravnih dokumenata za zaštitu i ostvarivanje prava nacionalnih manjina u RH, te razmatranju najvećeg značaja koji njihovoj zaštiti posvećuje hrvatski ustavotvorac, uvodeći odredbe o ravnopravnosti nacionalnih manjina, te jamstvu jezika i pisma nacionalnih manjina u red vječnih (nepromjenjivih) ustavnih odredbi, tzv. ustavnog identiteta.<sup>3</sup> U tom se smislu postavlja teza kako je (domaći i međunarodni) normativni okvir ostvarivanja prava nacionalnih manjina u RH na visokoj razini, dok iz ustavnosudske prakse proizlazi spremnost USRH na zaštitu ustavnih prava nacionalnih manjina, osobito onih koje tvore dio hrvatskog ustavnog identiteta, te su, sukladno tome, izuzete od potencijalne izmjene u redovitom postupku promjene URH. Sukladno tome, izvodi se zaključak kako uzrok problema pri ostvarenju prava nacionalnih manjina u RH valja tražiti u nedostatnom stupnju razvoja društvene i političke kulture.

### PRAVNI OKVIR OSTVARENJA I ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako je postojanje nacionalnih manjina prepoznato u suvremenim društvima, sam pojam nije precizno definiran te je prepušten arbitrarnim interpretacijama na međunarodnoj, državnoj i akademskoj razini (Mesić 2013, 111–112). Rezultat toga je selektivan pristup nacionalnim manjinama tako što se ostvarivanje njihovih prava svodi na političke pritiske i utjecaje na određene države (Tatalović 2000, 79). Dodatno, problem predstavlja nesistematizirana terminologija (npr. „etničke manjine”, „rasne grupe”, „vjerske manjine”, „manjinske zajednice”, „zajednice” i sl) iz koje je nemoguće razlučiti na čija prava se ona točno odnosi (Raduški 2008, 237–238). Upravo zato je potrebno suglasje na međunarodnoj razini, kao i na razini pojedinih država, pritom imajući na umu integrirajući pristup nasuprot asimilirajućem, koji uzrokuje nestanak skupnog identiteta i akulturaciju (Majetić 2010, 42), nacionalnih manjina. S obzirom na pluralitet i diferenciranost definicija pojma „nacionalnih manjina”, u ovome se radu prihvaća njihovo određenje sadržano u čl. 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (u nastavku: UZPNM), kao skupina „hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a

3 Odredbe URH koje je USRH dosad identificirao kao dijelove hrvatskog ustavnog identiteta obuhvaćaju: st. 2. Izvorišnih osnova; čl. 1; čl. 3; čl. 15, st. 4; te čl. 49, st. 1, vidi primjerice Horvat Vuković (2019, 261).

njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja”.

Iz navedenoga proizlazi potreba napuštanja shvaćanja koje državu čini neutralnom prema apstraktnom građaninu (odvojenom od identiteta kojima izriče svoju različitost) (Vasić 2012, 140), uz istovremeno prihvaćanje postojanja kolektivnih prava i mogućnosti tzv. pozitivne diskriminacije manjinskih skupina u svrhu postizanja supstancijalne jednakosti s pripadnicima većinskog naroda. Drugim riječima, potrebno je napustiti poimanje države koja neizostavno promiče određene kulturne identitete (one većinskog naroda) i naglašava kako prava manjina stvaraju nejednakosti, s obzirom na to da je posljedica takvog shvaćanja stvaranje negativnih preduvjeta za asimilaciju i sukobe na etničkoj osnovi (Tatalović 2000, 81). Odnosno, „norme koje društvo postavlja kao opće mogu zapravo biti 'krojene' samo po mjeri većine (...), a manjine bivaju izostavljene i zanemarene”, stvarajući i produbljujući diskriminaciju (Dvornik 2014, 56). Takvo načelo je neprihvatljivo jer većina tada nadglasava pripadnike manjinskih skupina pri kreiranju politika i alokaciji resursa presudnih za opstanak njihovih prava i kulture (Kymlicka 1995, 108–109), što je izravno suprotno glavnim ciljevima pravnih i demokratskih država, te ideji etničke tolerancije. Drugim riječima, zakonodavni okvir neke države ne može izbjeći donošenje odluka u pogledu jezika, pisma, kulture i statusa nacionalnih manjina, te posljedica koje takve odluke donose, ali to može učiniti na način da prepozna, prihvati i uvaži potrebe različitih etničkih i nacionalnih grupa s ciljem egalitarnog postupanja prema svim građanima (Kymlicka 1995, 115). Upravo je takav pristup naglašen u modelu kulturne autonomije unutar hrvatskog pravnog okvira. Stoga je potrebno stvoriti uvjete za ostvarenje jednakopravnosti pripadnika manjinskih skupina s pripadnicima većinskog naroda, što ne isključuje mogućnost uvođenja tzv. pozitivnih mjera „[r]adi izbjegavanja bilo kakvog diskrecijskog ponašanja koje bi imalo diskriminacijske posljedice po nacionalne manjine (...) zbog dominacije i supremacije većine” (Arlović 2019, 801).

U kontekstu RH naglašava se i provodi model kulturne autonomije nacionalnih manjina, odnosno njihovo integriranje u društvo djelovanjem državnih institucija i nevladinih udruga nacionalnih manjina (Tatalović 2006, 163). Razvoj suvremenih manjinskih prava u RH započinje njenim osamostaljenjem, te se pod uvjetima međunarodnog pritiska (osobito Europske unije) i izrazito podijeljenog društva donosi Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (koji, unatoč nazivu, nije ustavni zakon; kako navodi čl. 83. URH, a potvrđuje USRH (2000, t. 6), riječ je o organskom zakonu čija pravna snaga u odnosu na ostalo, tzv. ordinarno zakonodavstvo, proizlazi iz kvalificirane većine potrebne za njegovo dono-

šenje).<sup>4</sup> Također, ovaj period obilježen je marginalizacijom i ignoriranjem nacionalnih manjina u političkom i javnom životu (Tolnauer 2014, 7), te je upravo ključan bio daljnji razvoj njihove zaštite.

Nastavno, naglašava se razdoblje od 2000. godine kada RH potpisuje ključne međunarodne ugovore o zaštiti nacionalnih manjina<sup>5</sup>, čime je osigurana mogućnost izravne primjene odredaba međunarodnih instrumenata koji zabranjuju diskriminaciju (Petričušić 2011, 661), poput Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina<sup>6</sup> (u nastavku: Okvirna konvencija) i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima,<sup>7</sup> a koji pripadaju važećem normativnom okviru zaštite nacionalnih manjina u RH. Okvirnom konvencijom države potpisnice se obvezuju osigurati nacionalnim manjinama jednakost pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu, potvrđujući time njenu antidiskriminacijsku klauzulu (Petričušić 2011, 651–652). Neizostavno je uputiti i na ostale obvezujuće međunarodne izvore prava, poput Međunarodne konvencije Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,<sup>8</sup> Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (i njezinih Protokola)<sup>9</sup>, te *supra* spomenute Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, ali i bilateralne sporazume kojih je RH stranka s ciljem recipročne zaštite nacionalnih manjina država ugovornica.<sup>10</sup>

4 Detaljnije o početnom periodu zaštite nacionalnih manjina od osamostaljenja RH do donošenja UZPNM-a vidi Petričušić i Tatalović (2018, 98–100); Tatalović (2001, 96); Tatalović i Lacović (2011, 377–378).

5 Sukladno čl. 141. URH, međunarodni ugovori sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom dio su unutrašnjeg pravnog poretka RH, te su po snazi iznad zakona.

6 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/1997.

7 Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.

8 Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 12/1993, t. 27.

9 Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7. i II. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – br. 14/2002; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/2002; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, Narodne novine br. 1/2006; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 kojim se mijenja i dopunjuje Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 13/2017.

10 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 8/95; Zakon o potvrđivanju Ugovora Republike

Potrebno je istaknuti kako se praksa zapadnih država u toleriranju i zaštiti nacionalnih manjina nerijetko temelji na slobodnom odabiru država potpisnica između ponuđenih opcija, koje se kreću od „strogih” do „slabih” manjinskih prava (Mesić 2003, 164). Iako je manjinska politika RH dijelom rezultat vanjskih zahtjeva (Jakšević, Tatalović i Lacović 2015, 13–14; Petričušić 2017, 308), temelje jednakopravnosti nacionalnih manjina valja tražiti u odredbama URH. Tako je temeljnim pravnim aktom hrvatske države ona konstituirana kao demokratska (čl. 1, st. 1) nacionalna država „hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina” (st. 2. Izvorišnih osnova) utemeljena na suverenitetu naroda kao „zajednic[e] slobodnih i ravnopravnih državljana” (čl. 1, st. 2), a jednakost, nacionalna ravnopravnost i vladavina prava izdignute su u red najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3), te je *verbatim* zabranjena diskriminacija na osnovi rase, boje kože, jezika, vjere i nacionalnog podrijetla (čl. 14, st. 1). U tom smislu, „[s]vako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa ‘naroda’ prema bilo kojemu kriteriju, pa tako i prema kriteriju nacionalne pripadnosti”, valja smatrati „ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samome temeljnom [političkom, *op. a.*] pojmu ‘naroda’” (Barić 2011, 55). Povezano s time, iz prakse USRH također proizlazi zaključak kako u hrvatskoj ustavnoj strukturi koncept političkog naroda (*demos*) prevladava nad etničkim modelom (*ethnos*) (Toplak i Gardašević 2017, 289) pri čemu se „*demos* u cjelini sastoji od zajednice slobodnih i ravnopravnih građana koje ona povezuje svojim ustavnim i drugim pravom, dok se *ethnos* prije svega povezuje uz zajednicu čije članove ujedinjuju pretpolitički atributi poput jezika, kulture, podrijetla, religije, pa čak i rase” (Bačić 2011, 50). Stoga, uz zabranu diskriminacije pripadnika manjine u odnosu na većinski narod, proizlazi potreba jednakog tretmana svih priznatih nacionalnih manjina, te različit tretman neke od njih valja smatrati načelno nedopuštenim (što proizlazi iz ustavnog načela jednakosti pred zakonom, čl. 14) (Smerdel 2011, 68).

Navedeno ne isključuje mogućnost, po naravi privremene, pozitivne diskriminacije za ostvarivanje prava i sloboda manjinskih skupina u cilju ostvarenja supstancijalne jednakosti (uz formalnu). Tako je već na ustavnoj

Hrvatske i Talijanske Republike o zaštiti manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/97; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/05; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/08; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 9/09.

razini zajamčena ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina (čl. 15, st. 1), koja se uređuje ustavnim zakonom (čl. 15, st. 2) koji ima pravnu snagu organskog<sup>11</sup> zakona, te se otvara i mogućnost osiguranja posebnog prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru (čl. 15, st. 3). Dodatno, jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodne uporabe jezika i pisma, te kulturna autonomija (čl. 15, st. 4), zbog čega se zakonom uz hrvatski jezik i latinično pismo, u pojedinim lokalnim jedinicama, u službenu uporabu mogu uvesti i drugi jezici, te ćirilično ili koje drugo pismo (čl. 12, st. 2). Arlović (2019, 802) navodi kako je Hrvatski sabor donio sve potrebne zakone<sup>12</sup> za ostvarenje navedenih prava. Ustavna obveza usvajanja ustavnog zakona (sa snagom organskog zakona) kojim se uređuju prava nacionalnih manjina (čl. 15, st. 2) ispunjena je donošenjem UZPNM-a 2002. godine, dok je drugi dio navedene obveze, naime uspješnost i dosljednost u njegovoj primjeni, još uvijek na nezadovoljavajućoj razini, te analize „pokazuju da diskriminacija na temelju etničke pripadnosti još uvijek u velikoj mjeri egzistira u hrvatskom društvu” (Vasiljević i Vinković 2019, 101), a valjalo bi istražiti je li takvo stanje i s drugim zakonima kojima se uređuju i štite prava nacionalnih manjina.

U tom smislu valja istaknuti kako je USRH više puta intervenirao na kršenje prava srpske nacionalne manjine od strane Gradskog vijeća Grada Vukovara, koje je Statutarnom odlukom iz 2013. godine pokušalo izuzeti područje Grada Vukovara od primjene Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (u nastavku: ZUJiPNM), te čl. 12. UZPNM-a. Takvo flagrantno kršenje načela ustavnosti i zakonitosti nauštrb prava nacionalnih manjina USRH (2014b, t. 8) nije nalazio „potrebim posebno obrazlagati”, ocijenivši razloge nesuglasnosti s URH

11 Organski zakoni kojima se uređuju prava nacionalnih manjina donose se kvalificiranom (dvotrećinskom) većinom svih zastupnika (URH, čl. 83, st. 1). Tako je i UZPNM organski zakon donesen dvotrećinskom većinom svih zastupnika, te korištenje naziva „ustavni” predstavlja *falsa nominatio*, stoga UZPNM po svojoj prirodi nema pravnu snagu Ustava (USRH 2011, t. 9).

12 Uz odredbe URH o zaštiti nacionalnih manjina i UZPNM-a, kao krovnog propisa koji sveobuhvatno uređuje predmetnu materiju, brojni drugi zakoni i podzakonski propisi omogućavaju ostvarivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina u različitim segmentima društvenoga života: uporabu imena i prezimena na jeziku i pismu nacionalne manjine; ishođenje osobne iskaznice i na manjinskom jeziku i pismu; služenje manjinskim jezikom i pismom; odgoj i obrazovanje na manjinskom jeziku i pismu; ostvarivanje kulturne autonomije, te samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa; očitovanje vjere i osnivanje vjerskih zajednica; pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja na manjinskom jeziku i pismu; zastupljenost u Hrvatskom saboru, predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima preko vijeća i predstavnika nacionalnih manjina; zaštita opstanka, te ostvarivanje prava i sloboda.

očitima. Nekoliko godina potom USRH je ukinuo dijelove Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara. Pritom USRH (2019a, t. 22.1) opetovano ističe potrebu razumijevanja „posebn[e] povijesn[e] političk[e] situacij[e] u Gradu Vukovaru, međutim, ne može ignorirati činjenicu da je osporenim odlukama (...) isključen velik broj prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara”, koja im pripadaju prema ZUJiPNM-u, „dok su ona prava koja su im priznata znatno sužena”. Ukinutim se odredbama pokušalo uvesti dodatne uvjete za ostvarivanje prava gradskih vijećnika i zamjenika gradonačelnika iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine u Gradu Vukovaru (gdje je u službenoj uporabi, uz hrvatski jezik i latinično pismo, i srpski jezik i ćirilično pismo) „na dobivanje materijala potrebnih za njihov rad na svom jeziku i pismu”, a koje „nije ni na koji način uvjetovano ili podložno ikakvim ograničenjima” (USRH 2019a, t. 24.2). Također se, uz dodatne „otežavajuće” uvjete, ostvarivanje navedenog prava pokušalo vezati uz količinu sredstava predviđenih u tu svrhu u lokalnom proračunu, „pri čemu vijećnici ta prava ostvaruju do iznosa sredstava koji je za tu namjenu osiguran u pojedinom mjesecu” u okviru proračunske godine (USRH 2019a, t. 25). Time se pokušalo dovesti pravo članova gradskog vijeća, te zamjenika gradonačelnika iz reda srpske nacionalne manjine „na korištenje svojim jezikom i pismom u radu (...) u zavisnost od iznosa proračunskih sredstava jedinice lokalne samouprave koja su za određeni mjesec predviđena za tu namjenu”. To je u izravnoj suprotnosti s dikcijom čl. 22. ZUJiPNM-a koji određuje da se sredstva za ostvarivanje tog prava osiguravaju u državnom proračunu te se ono „ne smije ni ograničavati ni uvjetovati iznosom novca predviđenim u proračunu jedinice lokalne samouprave” (USRH 2019a, t. 25.2).

U istoj odluci, USRH (2019a, t. 26–26.3) je također ukinuo odredbu kojom se, zahtijevajući dokazivanje pravnog interesa, te podnošenje pisanog zahtjeva, smjeralo ograničiti ostvarivanje prava građana (pripadnika srpske nacionalne manjine) na dobivanje, na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu, prijepisa izvornika pojedinog predmeta, propisa, akta ili isprave, tj. na tiskanje dvojezičnog obrasca, ako je predmet rješavan; propis, akt ili isprava doneseni; odnosno obrazac izrađen u okviru rada Gradskog vijeća, gradonačelnika ili u postupku pred upravnim tijelima Grada Vukovara. Takvo dodatno ograničavanje prava koja pripadnicima nacionalnih manjina pripadaju temeljem ZUJiPNM-a ocijenio je nepotrebnim, te suprotnim duhu i svrsi tog zakona. Naposljetku, na simboličkoj razini značajno, USRH (2019a, t. 27–27.2) je ukinuo odredbe kojima je dvojezično (na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, te na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu) ispisivanje pečata istom veličinom slova odgođeno dok se „ne steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vuko-

vara” (USRH 2019a, t. 27). Za takvo odgađanje „ne postoji nijedan prihvatljiv razlog, a osobito ne takav zbog kojeg bi Gradskom vijeću Grada Vukovara (...) bilo nemoguće ili otežano omogućiti njegovo ostvarivanje” (USRH 2019a, t. 27.3). Na simbolički značaj jezika i pisma nacionalnih manjina u svojem izdvojenom mišljenju ukazuje sudac Abramović (2019): „manjinski jezik i pismo nikako ne ut[je]ču na potrebe naroda koji se njima ne služi – osim na razini simbola. Ako pogledamo tu razinu, onda su jezik i pismo simboli naroda koji ih koristi. Kazati da su jezik i pismo (još) nepoželjni znači, u stvari, kazati narodu koji se njima koristi da je ovdje nepoželjan ’jer ugrožava potrebe većinskog naroda’. Međutim, taj narod, ta nacionalna manjina – to su građani Republike Hrvatske, koji jesu i moraju biti jednakoopravni s drugim građanima”.

### PRAVO NA ADEKVATNU ZASTUPLJENOST PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA

Usvajanjem UZPNM-a preciznije se utvrđuje zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na lokalnoj, područnoj i državnoj razini (Jakšević, Tatalović i Lacović 2015, 17), te u tijelima javne uprave.<sup>13</sup> Od izuzetnog je značaja sudjelovanje nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (UZPNM, čl. 20), čime se otvara mogućnost etabliranja manjinskih politika i na nižim razinama vlasti. U pogledu izbora na nacionalnoj razini, pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje 5, a najviše 8 zastupnika u Hrvatski sabor, u posebnim izbornim jedinicama (UZPNM, čl. 19) (prema Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (čl. 16, st. 2) pripadnici nacionalnih manjina biraju 8 zastupnika u posebnoj izbornoj jedinici koja obuhvaća područje cijele RH). Nacionalne manjine biraju predstavnike prema sljedećem „ključu”: srpska 3; talijanska 1; mađarska 1; češka i slovačka zajedno 1; austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska zajedno 1; te albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska zajedno 1.<sup>14</sup> Zamjerke se pritom pronalaze u nejednakostima izbornih šansi koje su rezultat nedovoljnog/prevelikog broja zastupničkih mjesta s obzirom na to da ona ne odražavaju stvaran udio nacionalnih manjina u populaciji, dok su neke nacionalne manjine međusobno grupirane u istu skupinu,

13 Tako, primjerice, UZPNM u čl. 22. predviđa osiguranje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnom tijelu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, u skladu s posebnim zakonom; te u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s posebnim zakonom.

14 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (čl. 17, st. 1–6); Petričušić (2008, 75–76); Tatalović i Šimić (1997, 36–37).



te se time određenim manjinama nameće predstavnik koji nije pripadnik njihove nacionalne manjine (Tatalović i Lacović 2011, 382–383 i 386). Tako je još prije deset godina u znanstvenoj literaturi isticano kako „[g]rupiranje potonje dvije skupine predstavlja zakonodavni misterij”, te da je „prema cenzusu iz 2001. (...) glas jedne osobe iz grupacije 12 manjina vrijedi[o] kao gotovo 3 (2.89) glasa pripadnika 'balkanske' skupine od 5 manjina” (Horvat 2011, 458 bilj. 6). Naposljetku, u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave, usprkos provođenju određenih mjera u tom pogledu, ne ostvaruje se zakonom zajamčena zastupljenost, a broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina nije razmjern njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu (Vukojičić Tomić 2017, 181–183). Stoga valja istaknuti potrebu jačanja društvene organiziranosti pripadnika nacionalnih manjina i veće uključenosti u rad tijela na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini (Tatalović 2006, 171), jer se upravo time izbjegavaju nesporazumi i sukobi između manjina i većine (Tatalović 2001, 101). Navedeno, između ostaloga, proizlazi iz stalnog praćenja i analize rada predstavnika nacionalnih manjina, te se zaključuje kako su mnogi problemi vezani uz njihovo djelovanje ostali bez adekvatnih odgovora, direktno utječući na percepciju šire javnosti o nacionalnim manjinama (Mikić 2014, 19).

Stoga je od posebnog značaja *supra* navedeni primat koncepta političkog naroda (*demos*), nasuprot etničkom modelu (*etnos*), a koji je potvrđen u praksi USRH, upravo stoga što se time odbacuje mogućnost različitog (negativnog) tretmana i slabije zaštićenosti pripadnika manjine u odnosu na većinu. Posebno valja istaknuti ukorijenjenost takvog koncepta političkog naroda, te odredbe o individualnom pravu na služenje jezikom i pismom nacionalnih manjina u samoj srži hrvatskog ustavnopravnoga poretka, naime, u njezinom ustavnom identitetu. Time se jamči „ustavna vječnost” navedenih odredbi, te se čak i na najvišoj (ustavnoj) razini sprječava njihova izmjena u redovitom postupku izmjene Ustava (bilo u Hrvatskom saboru ili na ustavotvornom referendumu), s obzirom na to da bi se time urušila bit hrvatske ustavne države, tj. unutrašnja struktura URH. Naime, „Ustav sadržava integrirani sustav za zaštitu ljudskih prava u kojemu ključnu ulogu imaju demokracija i vladavina prava. Logika referendumskeg procesa mora biti istovjetna toj ustavnoj logici jer su izborni i referendumski postupci najvažniji test privrženosti istinskoj političkoj demokraciji koja je utjelovljena u Ustavu” (USRH 2013a, t. 6).

RAVNOPRAVNOST, TE JAMSTVO JEZIKA I PISMA  
NACIONALNIH MANJINA KAO DIO HRVATSKOG  
USTAVNOG IDENTITETA

Sukladno *supra* iznesenom, a što potvrđuje USRH, iz st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1. te jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i demokratskog višestranačkog sustava kao najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3), koje se „moraju ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi” (čl. 14, st. 1), „proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine 'narod'”. Tako definiran građanski ili politički koncept naroda (*demos*) „ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u Hrvatski sabor, predstavničko tijelo građana, na temelju općeg i jednakog biračkog prava”, zbog čega nije dopušteno unaprijed zakonski jamčiti određeni broj zastupničkih mjesta nacionalnim manjinama u okviru općeg izbornog sustava kao izraza prethodno istaknutih najviših ustavnih vrednota, naime, jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i demokratskog višestranačkog sustava (USRH 2011, t. 30.1–30.2). Nasuprot tome, ustavnopravno je dopušteno propisivanje pozitivnih mjera prema manjinama unutar općeg izbornog sustava ili primjena sustava unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta izvan općeg izbornog sustava (USRH 2011, t. 34.1). Hrvatski se zakonodavac opredijelio za mogućnost, otvorenu čl. 15, st. 3. URH, da se pripadnicima nacionalnih manjina zakonom osigura posebno pravo izbora svojih zastupnika u Hrvatski sabor, a s obzirom na dugotrajnost primjene takvog rješenja (od 1992. godine), Barić (2011, 55) ističe kako se „takvo rješenje ima smatrati stečenim pravom i valja ga zadržati”. To je učinjeno *supra* opisanim jamčenjem određenog broja zastupnika nacionalnim manjinama, izabranim u posebnoj izbornoj jedinici koja obuhvaća područje cijele RH, te Lauc (2011, 64) navodi kako se time osigurava zastupljenost nacionalnih manjina uz uvažavanje općeg i jednakog biračkog prava. U pogledu tako izabranih zastupnika nacionalnih manjina, nema dvojbe oko jednakovrijednosti njihovih zastupničkih mandata s onim zastupnika izabranih u okviru općeg izbornog sustava. Upravo iz koncepta političkog naroda kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana proizlazi ravnopravan položaj svih zastupnika. Predstavnici „izabrani u posebnoj izbornoj jedinici imaju isti mandat kao i oni izabrani u jednoj od deset izbornih jedinica”, te URH „nijednom svojom odredbom ne ukazuje na činjenicu da u hrvatskome izbornom sustavu postoji više različitih vrsta ili tipova mandata nego samo jedan slobodan predstavnički mandat, neovisno o načinu izbora zastupnika” (Lauc 2011, 64–65). Bačić (2011, 50) izvodi zaključak o „integralnom karakteru zastupničkog mandata jer bi svako naglašavanje njegovog dualističkog karaktera bilo suprotno čl. 1, čl. 71 i čl. 75, st. 1”.

Stoga valja smatrati neprihvatljivim prijedlog Inicijative „Narod odlučuje” (u nastavku: Inicijativa) za održavanje ustavotvornog referenduma, kojim se unošanjem novog čl. 72.a htjelo isključiti zastupnike nacionalnih manjina od odlučivanja o povjerenju Vladi, te donošenju državnog proračuna. Pokušaj navedenih izmjena URH smjerao je ograničenju i ukidanju ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost i adekvatnu predstavljenoost u Hrvatskom saboru (Petričušić i Dolenc 2021, 126–127). Hrvatski sabor je po zaprimanju zahtjeva Inicijative Zaključkom pozvao Vladu da ispita ispunjenost uvjeta za raspisivanje referenduma u pogledu broja i vjerodostojnosti potpisa birača, te je Povjerenstvo za provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača, sastavljeno putem tadašnjeg Ministarstva uprave, utvrdilo kako nije prikupljen potreban broj potpisa za raspisivanje referenduma (Petričušić i Dolenc 2021, 128). USRH (2019b, t. 1.1) je, povodom prijedloga Organizacijskog odbora Inicijative za pokretanje postupka ocjene ustavnosti navedenog Zaključka Hrvatskog sabora, ocijenio kako Zaključak nije drugi propis u smislu čl. 125, alineje 2. URH koji bi mogao biti predmetom ocjene ustavnosti, već je podnesak Inicijative razmotrio kao zahtjev za nadzorom ustavnosti i zakonitosti provođenja državnog referenduma. Potom je, utvrdivši kako je podnesen izvan roka od 30 dana iz čl. 88. UZUS-a (primijenjenim na nadzor ustavnosti provođenja referenduskog postupka u skladu s čl. 96. UZUS-a), odbacio zahtjev kao nepravodoban (USRH 2019b, t. 6). Iako time, s osnove formalnopravnih razloga, referendum nije održan, valja se zapitati kako bi USRH odlučio o meritumu, tj. ustavnosti samih referendumskih pitanja.

Naime, USRH je sukladno čl. 95, st. 1. UZUS-a ovlašten na zahtjev Hrvatskog sabora utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s URH, te jesu li ispunjene pretpostavke za njegovo raspisivanje. Dodatno, USRH (2013b, t. 5) je temeljem čl. 125, alineje 9. URH i čl. 2, st. 1. u vezi s čl. 87, alinejom 2. UZUS-a izveo ovlast nadzora ustavnosti državnog referenduma do formalnog završetka referenduskog postupka, čak i ako navedeni zahtjev Hrvatskog sabora izostane. Pritom ističe kako će se takvim općim nadzornim ovlastima koristiti tek iznimno, ukoliko bi utvrđena formalna i/ili materijalna neustavnost referenduskog pitanja prijetila „narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)”. Time je u hrvatsku ustavnosudsku praksu uvedena teorija tzv. neustavnog ustavnog amandmana (Gardašević 2014, 89), čime je „učinjen ključan korak prema utvrđenju vrhovnog statusa Ustava Republike Hrvatske za građane ove zemlje” (Horvat Vuković 2016, 807–808), te se u navedenom ogleđa izraženi je poustavljenije hrvatskog pravnoga poretka (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 228).

USRH je 2014. godine, sukladno zahtjevu Hrvatskog sabora temeljem čl. 95. UZUS-a, utvrdio neustavnost referenduma s ciljem izmjene čl. 12, st. 1. UZPNM-a, čime bi se pravo na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina omogućilo samo u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici određene manjine čine najmanje polovicu stanovnika (za razliku od pozitivno-pravnog uređenja koje zahtijeva da pripadnici manjine u odnosnoj lokalnoj jedinici čine najmanje trećinu stanovnika) (Horvat Vuković 2016, 808). Pritom je kao odredbe relevantne za ocjenu ustavnosti istaknuo st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1, st. 1, čl. 3, čl. 12. i čl. 15, st. 4. URH, te izveo zaključak da se, iako ustavotvorac prepušta odluku o uvođenju i visini zakonskog praga zakonodavcu, „ne smije izvoditi zaključak o apriornoj i bezuvjetnoj dopuštenosti povećanja praga za službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina. Ustav u tom pitanju postavlja zahtjeve koji proizlaze iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava” (USRH 2014a, t. 9–10). Dodatno, podsjeća kako čl. 15, st. 4. jamči individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na služenje vlastitim jezikom i pismom koje „nema ni privremeni ni tranzicijski karakter”, te „čini bit identiteta svakog naroda i univerzalne je naravi. Pripada u najsvjetlije civilizacijske tekovine čovječanstva” (USRH 2014a, t. 13).

U tom smislu proizlazi eklatantna pogrešnost tumačenja koje iznosi Palić (2017), tvrdeći da je zastupnica srpske nacionalne manjine govoriti srpskim jezikom u Hrvatskom saboru prekršila Ustav, pritom se pozivajući na odredbu čl. 12, st. 1. URH, kojim je u RH u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo. Takvo formalističko tumačenje, kojim je jedna ustavna odredba izvučena iz konteksta cjelokupne ustavne građevine i interpretirana zasebno i mehanički, u krajnjoj je suprotnosti s metodom tzv. holističke interpretacije ustava<sup>15</sup> koju prihvaća i USRH (2010, t. 8.2), ističući kako „Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati”. Upravo individualno pravo zastupnice, kao pripadnice nacionalne manjine, da se služi vlastitim jezikom i pismom predstavlja „samu bit identiteta nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj”, te „od hrvatskog naroda kao većinskog zahtijeva

15 O holističkoj interpretaciji ustava vidi Miloš (2021).

toleranciju i razumijevanje, traži stalno podsjećanje na vrijednosti Ustava i na granice dopuštenog ponašanja prema manjinama” (USRH 2014a, t. 13).

Odredba čl. 12, st. 2. predstavlja „javnopравни izraz osobite važnosti koju Ustav pridaje jeziku i pismu nacionalnih manjina, tim univerzalnim i trajnim vrijednostima koje određuju identitet hrvatske ustavne države” (USRH 2014a, t. 13.1). Kroz uvođenje prava na služenje vlastitim jezikom i pismom (čl. 15, st. 4) u red strukturalnih odrednica koje tvore ustavni identitet hrvatske države potvrđen je njegov temeljni karakter i jamstvo „ustavne vječnosti”. Upravo iz čl. 15, st. 4. proizlazi nužnost opreza pri zakonskom određivanju uvjeta za službenu uporabu manjinskog jezika i pisma temeljem čl. 12, st. 2. Naime, mogućnost uvođenja jezika i pisma nacionalne manjine u lokalnoj jedinici služi upravo afirmaciji individualnog prava služenja svojim jezikom i pismom zajamčenog ustavno-identitetskom odredbom (čl. 15, st. 4). Očita je nelogičnost situacije u kojoj je pojedinom pravu zajamčena „ustavna vječnost”, dok se propisivanje uvjeta za njegovo ostvarivanje prepušta širokoj margini zakonodavne diskrecije i vihoru dnevno-političkih interesa. Stoga, iako URH ne utvrđuje pretpostavke za uvođenje jezika i pisma nacionalnih manjina u službenu uporabu u jedinicama lokalne samouprave, već tu odluku prepušta zakonodavcu, takvo povećanje mora stremiti ostvarenju jasno izraženog legitimnog cilja i „biti nužno u demokratskom društvu, to jest strogo razmjerno legitimnom cilju koji se nastoji postići” (USRH 2014a, t. 13.2–14). U konkretnom slučaju ocjene ustavnosti tzv. referendumu o ćirilici referendumsko pitanje nije udovoljilo tom zahtjevu: „[p]redložena izmjena (...) nema jasnu racionalnu osnovu”, a „zbog nedostatka legitimnog cilja mora se kvalificirati i kao objektivno neopravdana” (USRH 2014a, t. 14.1).

Jednako tako, u slučaju *supra* opisanog neuspjelog referendumu Inicijative o smanjenju broja i opsega pitanja o kojima manjinski zastupnici mogu odlučivati, za očekivati je da bi USRH povodom meritornog ispitivanja ustavnosti referenduskog pitanja utvrdio njegovu nedopustivost. Razvidna je usmjerenost Inicijative protiv određene nacionalne manjine, što predstavlja pokušaj zlouporabe dominantnog položaja od strane većine, te kršenje st. 2. Izvorišnih osnova (USRH 2011, t. 30.1), čl. 1. i čl. 3. (USRH 2013a, t. 3; USRH 2014a, t. 10.1) URH koji tvore dio ustavnog identiteta. Navedenim se referendumom planiralo iz temelja izmijeniti sustav političke reprezentacije u zakonodavnom tijelu RH stvaranjem „posebnog” ili „manjinskog” u odnosu na „opći” zastupnički mandat. Time bi se u koncept suvereniteta naroda (čl. 1, st. 2) koji „ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika” uvelo razlikovanje temeljem etničkih elemenata na štetu integralnog političkog/građanskog pojma naroda. Dodatno, u doba kada parlamenti nastoje prepoznati „svekoliku različitost” populacije, te utjeloviti različitost i osigurati zastupljenost svih društvenih skupina, usvajanje

predloženog rješenja na referendumu onemogućilo bi manjinske zastupnike u izvršavanju svojih prava i dužnosti, ograničavajući im slobodu misli i izražavanja, te govora u ime svojih birača. Naime, isključenjem od odlučivanja o povjerenju Vladi i izglasavanju državnog proračuna manjinskim bi zastupnicima bilo oduzeto pravo „na slobodu izražavanja misli o dva najvažnija pitanja ustavno-političkog života nacije”, čime se „objektivno potič[e] bojazan od tiranije većine koja se uvijek javlja kao propratni efekt primjene institucija neposredne demokracije na manjinska i građanska prava” (Bačić 2019, 26–28).

Gardašević navodi kako bi USRH povodom odlučivanja o biti stvari našao argumente Inicijative za održavanje referenduma neustavnima. Naime, Inicijativa je prijedlog zasnivala na trima argumentima: prvo, na činjenici da su manjinski zastupnici izabrani sa značajno manjim udjelom glasova u odnosu na zastupnike izabrane u okviru općeg izbornog sustava, te im stoga nedostaje demokratski legitimitet za donošenje odluka o ključnim državnim pitanjima (povjerenju Vladi i izglasavanju proračuna); drugo, na viđenju kako bi manjinski zastupnici ponajprije trebali zastupati interese nacionalnih manjina, a ne opće populacije; te treće, pretpostavljajući postojanje ustaljene prakse „političke trgovine” glasovima manjinskih zastupnika u Hrvatskom saboru. U pogledu prvog argumenta Gardašević ističe kako je manji brojači udio birača kojima su izabrani manjinski zastupnici u posebnoj izbornoj jedinici prirodna posljedica definicije manjine, te je samo postojanje posebne izborne jedinice za izbor manjinskih predstavnika evidentan izraz afirmativne akcije prema nacionalnim manjinama. U pogledu drugog argumenta navodi kako iz ustaljene prakse USRH proizlazi da, kao odraz narodnog suvereniteta, saborski zastupnici predstavljaju interese svih građana, te ne može biti govora o „posebnom” mandatu zastupnika nacionalnih manjina, u odnosu na „opći” saborski mandat. Napokon, u pogledu trećega ističe kako bi se potencijalno postojanje tzv. političke trgovine glasovima manjinskih zastupnika trebalo rješavati primjenom mjera kaznenog zakonodavstva, a ne kao posljedicu imati redizajniranje cjelokupnog političkog sustava RH (Gardašević 2021, 123–124). Stoga je za očekivati da bi USRH, u slučaju da su ispunjeni kriteriji za održavanje referenduma, bilo na zahtjev Hrvatskog sabora prema čl. 95. UZUS-a ili temeljem svojih općih nadzornih ovlasti u svrhu zaštite temeljnih strukturalnih principa ustavnoga poretka, oglasio navedeno referendumsko pitanje neustavnim.

Stoga je od iznimnog značaja aktivistički pristup (Gardašević 2014, 90) USRH, kroz korištenje sustavne i teleološke interpretacije (Horvat Vuković 2016, 807) pri konstruiranju vlastitih nadzornih ovlasti nad provođenjem referenduma, koje se protežu „sve do formalnog okončanja referenduskog postupka” (USRH 2013b, t. 5). Time se nastoji zaštititi temelje hrvatske

skog ustavnopravnoga poretka od narušavanja kroz zloporabu demokrat-skog instrumenta neposrednog odlučivanja od strane većine, nauštrb prava manjinskih skupina.

## POTENCIJAL ZLOPORABE INSTITUTA REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE NAUŠTRB PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Uvođenje tzv. referenduma građanske inicijative u hrvatski ustavni poredak promjenama URH iz 2000. godine dočekano je kao „izniman demokratski iskorak u kontekstu dosljedne primjene” ustavne odredbe prema kojoj narod kao suveren (čl. 1, st. 2) ostvaruje vlast ne samo izborom svojih predstavnika, već i neposrednim odlučivanjem (čl. 1, st. 3) (Blagojević i Sesvečan 2019, 851). Takva je novina predstavljena „kao nečuveni iskorak, upravo trijumf hrvatske demokracije bez presedana, koji što prije treba pokazati kao uzor demokratskom svijetu”, zanemarujući upozorenja o inherentno sadržanom potencijalu njegove zloporabe (Smerdel 2010, 2). U tom smislu Bačić (2019, 21) upozorava kako povećani interes za narodnim inicijativama i referendumima sadrži „imanentnu prijetnju općenito prema ugrozi individualnih prava, a posebno potiče krizu prava za nacionalne, rasne i druge 'diskretne' manjine”. Taj je potencijal dodatno pojačan izmjenama URH iz 2010. godine kada je uklonjen kvorum potreban za uspjeh referenduma. Naime, od navedenih izmjena referendum je „konstitucionalan i legalan ako na referendumsko pitanje valjano odgovori većina birača koji su pristupili referendumu” (čl. 87, st. 4), za razliku od dotadašnjeg uređenja kada se odluka na referendumu donosila većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je odlučivanju na referendumu pristupila većina ukupnog broja birača u RH (Blagojević i Sesvečan 2019, 841). Smerdel (2019, 775) godinama upozorava kako u RH ne postoje uvjeti „za pravno valjano referendumsko odlučivanje”, s obzirom na sadašnje uređenje iz kojeg je kvorum izlaznosti građana na referendum uklonjen, te je razvidno kako je referendumska inicijativa u trenutku prikupljanja dovoljnog broja potpisa za raspisivanje referenduma (sukladno čl. 87, st. 3. URH to je 10% ukupnog broja birača) već uspjela, a „potpis za inicijativu praktički zamjenjuj[e] glasovanje na referendumu”. Stoga ne čudi zaključak kako ustavni okvir održavanja referenduma građanske inicijative predstavlja gotovo savršeno-plodno tlo za sve vrste populizma (Gardašević 2021, 111) kao „ideologij[e] koja, u ime izravne demokracije, odbacuje cijeli institucionalni aparat ustavne vladavine”, te „strategij[e] rušenja tog institucionalnog aparata i o taktici za njegovu postupnu zamjenu 'djelotvornijim sustavom', u pravilu modelom 'vođa i narod', pri čemu je na prvom mjestu demagogija tipa 'narod odlučuje'” (Smerdel 2019, 763).

Stoga je od presudne važnosti aktivno i beskompromisno djelovanje USRH u svrhu zaštite demokratskih vrijednosti i temeljnih strukturalnih principa (ustavnog identiteta), s obzirom na to da Hrvatski sabor mora raspisati referendum na zahtjev građanske inicijative, te je jedini način da ga se zaustavi odluka USRH kojom se referendumsko pitanje oglašava suprotnim URH (ili u slučaju da proceduralni zahtjevi za raspisivanje referenduma nisu ispunjeni) (Gardašević 2021, 110). Iako je mogućnost ustavnih promjena mehanizmima neposredne demokracije „*conditio sine qua non* demokratske legitimnosti ustava” (Zlatić 2021, 528), unutar same strukture URH postoje granice koje niti narod, odlučujući na referendumu, ne može prijeći. Naime, riječ je o zabrani usvajanja ustavnih promjena kojima bi se narušio ustavni identitet RH, a s obzirom na to da narod tada djeluje kao nositelj konstituirane, a ne konstituirajuće vlasti, takva ovlast „svoj izvor ima upravo u samom Ustavu, stoga kao takva ne može biti iskorištena za njegovo dokidanje” (Zlatić 2021, 539).

U tome se ponajbolje ogleda činjenica da demokratska i ustavna država nisu nužno istoznačnice, te i RH (kao i mnoge suvremene države) doživljava transformaciju svojeg Ustava koja odražava „tenzije između demokracije i ustavne države, odnosno konstitucionalizma” (Bačić 1998, 127–128). Navedeno ne valja promatrati u negativnom kontekstu, već kao zaštitu temeljnih principa ustavnoga poretka od uništenja putem demokratskih mehanizama. Time Ustav, braneći svoje fondacijske vrednote, prijeći pretvaranje demokracije u tiraniju većine, te samim time brani suvremeno poimanje demokracije koja svoj kredo pronalazi u zaštiti temeljnih ustavnih vrijednosti i ljudskih prava. Naime, „i demokracija i ustavna država središnje mjesto daju ljudskom dostojanstvu” (Bačić 1998, 130). Osobito je to važno u kontekstu zaštite prava nacionalnih manjina, koje po samoj definiciji ne mogu postići brojčanu snagu potrebnu za zaštitu svojih prava od odluke većine. Stoga je konstitucionalizam potrebno shvatiti ne kao ograničenje demokracije, već njezinu zaštitu, te „zalog svoga opstanka demokracija u Hrvatskoj treba naći u ideji da većina ne mora uvijek biti izvor pravde” (Bačić 1998, 135).

Dodatno, valja istaknuti kako se time ne ograničava samo narod da putem instrumenata neposredne demokracije uruši demokratske vrijednosti hrvatske ustavne države, već se takva zabrana nedvojbeno valja primijeniti i na Hrvatski sabor kada, koristeći se svojim konstituiranim ovlastima, mijenja Ustav (Zlatić 2021, 537 i 540–541) (nepotrebno je napominjati kako svi podustavni akti moraju biti u skladu ne samo s ustavno-identitetskim odrednicama, već i svim drugim odredbama URH). Kako ističe Horvat Vuković (2016, 832), „[k]ada se (...) radi o temeljnim ljudskim pravima ili klasifikacijama temeljenim na askriptivnim karakteristikama, svi su zakonodavci 'suspektni', bili oni saborski zastupnici ili 'narod'”.



## ZAKLJUČAK

Moguće je zaključiti kako je u hrvatskom pravnom poretku reguliran ekstenzivan sustav osiguranja i zaštite prava nacionalnih manjina na ustavnoj, međunarodnoj, zakonskoj i podzakonskoj razini. Poseban značaj ima potvrđivanje st. 2. Izvorišnih osnova (čime je ustavnoj preambuli, uz njezin neizmjeran simbolički značaj (Horvat 2011, 460–461) dana „nadustavna” snaga), čl. 1. i čl. 3, iz kojih proizlazi *supra* opisani politički ili građanski koncept naroda u RH; te čl. 15, st. 4. (individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodno služenje svojim jezikom i pismom) dijelom hrvatskog ustavnog identiteta. Time se onemogućava intervencije u ustavni tekst koje bi uvele razlikovanje temeljnog građanskog ili političkog koncepta naroda na temelju etničkih elemenata, te se potvrđuje jednakopravnost pripadnika nacionalnih manjina s većinskim narodom i njihovih zastupnika sa zastupnicima izabranim u okviru općeg izbornog sustava. Dodatno, USRH spremno štiti pravo na osobnu (individualnu) uporabu (čl. 15, st. 4), te na uvođenje jezika i pisma nacionalnih manjina u službenu uporabu u pojedinim jedinicama lokalne samouprave (čl. 12, st. 2). Time se jamči pravo na izražavanje i očuvanje identiteta nacionalnih manjina. Promotri li se navedena ograničenja ustavnih izmjena s aspekta definicije nacionalne manjine, razvidno je da je upravo njima (s obzirom na to da ne mogu postići brojčanu nadmoć u odnosu na pripadnike većinskog naroda) potrebna zaštita u okviru mehanizama ustavne države koja će onemogućiti demokratsku većinu da izmijeni strukturu ustavnoga poretka nauštrb prava nacionalnih manjina. Kako zaključuje Kostadinov (2011, 321): svrha „materijalne jezgre ustava, uz koju se vezuje ’zapovijed nepromjenjivosti’” jest „otežavanje taktičke izmjene ustava u svrhu dnevne politike (...) i predstavlja ustavni identitet čija je zaštita u ustavnoj demokraciji, za razliku od tradicionalno shvaćene demokracije, povjerena upravo Ustavnom sudu”.

Zaštita prava manjina u RH prvenstveno počiva na nedvojbenoj moralnoj predanosti URH „objektivnim principima liberalne demokracije” (USRH 2014a, t. 10.1), te spremnosti USRH na njihovu zaštitu koju je, sukladno *supra* iznesenom, opetovano potvrdio. Unatoč tome što navedeno predstavlja izvorište i temelj ostvarivanja i zaštite manjinskih prava u RH, zalag njihova daljnjeg razvoja treba tražiti u podizanju društvene svijesti o jednakopravnosti i jednakovrijednosti manjina i većinskog naroda. Naime, iako se USRH „sve češće nalazi u situaciji da postaje, osim svoje klasične uloge čuvara Ustava, i medijator društvenih zbivanja” (Šeparović 2021, 298), njegova uloga nije kreiranje društvene i političke kulture, već zaštita Ustava, te usmjeravanje političkih struktura i cjelokupne populacije prema poštovanju i oživotvorenju temeljnih vrijednosti demokratskoga ustavnoga poretka. Stoga prvenstveni uzrok problema u provođenju

politika prema nacionalnim manjinama, te ostvarivanju manjinskih prava treba tražiti u nedovoljnom stupnju razvoja političke i građanske kulture, te je potrebno poticati kako aktere političke utakmice tako i građane na ustrajanje u poštovanju i oživotvorenju temeljnih vrijednosti RH kao zajednice „slobodnih i ravnopravnih državljana” (čl. 1, st. 2).

Pokazatelji upućuju na nespремnost hrvatskih građana po pitanju prihvaćanja vrijednosti i doprinosa nacionalnih manjina u razvoju društva (Tolnauer 2014, 13), a upravo je to potrebno kako bi se ostvarilo uzajamno poštovanje i razumijevanje, zajedno s toleriranjem etničkih, kulturnih, jezičnih i vjerskih karakteristika (Petričušić 2014, 129). Tako RH, modelom koji odbacuje asimilaciju, te prihvaća integraciju, prava nacionalnih manjina ostvaruje nadležnim institucijama sustava (npr. znanost i obrazovanje) i djelovanjem nevladinih udruga nacionalnih manjina (npr. informiranje i izdavaštvo). Time se ostvarivanje prava nacionalnih manjina može sagledati u sferama kulturne autonomije, odgoja i obrazovanja, sudjelovanja u vlasti na državnoj i nižim razinama, te prekogranične suradnje (koja osigurava pripadnicima nacionalnih manjina dodatnu zaštitu njihovih nacionalnih identiteta i političkih, gospodarskih i kulturnih odnosa s državom iseljenja i useljenja (Petričušić 2012, 181; Tatalović 2001, 97; Tatalović 2006, 163). Drugim riječima, modelom tzv. kulturne autonomije traga se za demokratskim mehanizmima rješavanja sporova i stvaranja zajedničkog života većinskog naroda i nacionalnih manjina, čemu pogoduju i dostignuća u pravnom okviru RH poput donošenja UZPNM-a (kojim je proširena mogućnost ostvarivanja prava nacionalnih manjina), te usvajanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima (Tatalović 2001, 104).

Međutim, prepreka koju čini nespремnost dijela hrvatskog društva u prihvaćanju demokratskog i multikulturalnog društva je i dalje snažna, te se zbog toga naglašava, između ostaloga, potreba izmijene medijske paradigme. Mediji imaju mogućnost stvaranja društvenog dijaloga koji bi uvažio različitosti na široj razini (Tolnauer 2014, 13–14). Odnosno, potrebno je otvaranje diskursa u kojima su nacionalne manjine vidljive, a ne potisnute i tako prešutno označene „drugima”. Osim toga, moguće je povezati kulturu snošljivosti i provedbu zakonskih odredaba edukacijom državnih i lokalnih službenika, posebno na nižim razinama vlasti (u jedinicama lokalne samouprave) s obzirom na to da lokalni službenici izravno ulaze u interakcije s pripadnicima nacionalnih manjina (Petričušić 2014, 135). Unutar školskog sustava (u okviru obrazovnog programa) potrebno je ukazivati na doprinosa pripadnika nacionalnih manjina kulturi, sportu, znanosti i društvu kako bi se dodatno naglasila dugotrajnost suživota s većinskim narodom (Petričušić 2014, 144). Nije dovoljno urediti zakonodavni okvir, već ga je potrebno ustrajno primjenjivati, a putem obrazovnih

ustanova i medija uputiti građane o potrebi prihvaćanja društvenih različitosti (Petričušić 2011, 671).

U svrhu ostvarenja jednakosti, vladavine prava i nacionalne ravnopravnosti kao najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3) potrebno je stvoriti društvenu percepciju u kojoj se manjine vrednuju pozitivno, tj. kao preduvjet razvijenog demokratskog društva (Tatalović i Lacović 2011, 387). Naime, „[U]stav nije tek kreatura prepoznata i primijenjena od strane sudova (...) očekuje se da njegove odredbe budu iščitane i primijenjene od strane političkih grana vlasti i šire javnosti. Dok ti akteri definiraju [U]stav, oni također unaprjeđuju shvaćanje toga tko je pozvan udahnuti mu značenje i na koji način to učiniti” (Miloš 2021, 575).

#### LITERATURA

- Abramović, Andrej. 2019. Izdvojeno mišljenje u odnosu na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.
- Arlović, Mato. 2019. „Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 785–815.
- Bačić, Arsen. 1998. „Ustavna demokracija između majoritarizma i konstitucionalizma”. *Politička misao*, 35 (3): 121–136.
- Bačić, Arsen. 2011. „Ustavnost promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona”. *Političke analize*, 2 (8): 44–52.
- Bačić, Arsen. 2019. „Institucije neposredne demokracije u mreži političkog, pravnog i populističkog konstitucionalizma”. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti*, 54=539: 1–32.
- Barić, Sanja. 2011. „Znanstveno mišljenje u predmetima U-I-3597/2010 i dr, U-I-120/2011 i dr.”. *Političke analize*, 2 (8): 53–58.
- Blagojević, Anita i Sesvečan, Ana. 2019. „Ustavnopравни okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 835–876.
- Burazin, Luka, Gardašević, Đorđe i Krešić, Mario. 2021. „Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71 (2): 221–254.
- Dvornik, Srđan. 2014. „Od formalnog prava do realne ravnopravnosti nacionalnih manjina – Borba protiv različitih oblika diskriminacije”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 46–62).
- Gardašević, Đorđe. 2021. “Popular Initiatives, Populism and the Croatian Constitutional Court”. In: eds. Fruzsina Gárdos-Orosz and Zoltán Szente. *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Abingdon – New York: Routledge (pp. 109–125).

- Gardašević, Đorđe. 2014. „Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske”. U: ur. Arsen Bačić. *Konstitucionalizacija demokratske politike*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 85–110).
- Horvat Vuković, Ana. 2015. „'U ime ustava' – materijalne granice promjene ustava”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65 (3–4): 481–503.
- Horvat Vuković, Ana. 2016. „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumima narodne inicijative 2013–2015: Analiza i prijedlozi”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37 (2): 805–835.
- Horvat Vuković, Ana. 2019. „Ustavni sud Republike Hrvatske kao 'europski' sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69 (2): 249–276.
- Horvat, Ana. 2011. „Nacionalne manjine: Ustavna jamstva i izgledi provedbe”. U; ur. Arsen Bačić. *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 457–472).
- Jakšević, Ružica, Tatalović, Siniša i Lacović, Tomislav. 2015. „Oblici političkog predstavnništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika”. *Političke perspektive*, 5 (3): 9–36.
- Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.
- Kostadinov, Biljana. 2011. „Ustavni identitet”. U: ur. Arsen Bačić. *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 305–337).
- Kostadinov, Biljana. 2021. „Vladavina prava – backsliding ili globalni kraj liberalne demokracije”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 365–378).
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lauc, Zvonimir. 2011. „Znanstveno mišljenje o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona”. *Političke analize*, 2 (8): 59–66.
- Majetić, Filip. 2010. „Liberalna kritika koncepta manjinskih prava”. *Migracijske i etničke teme*, 26 (1): 27–47.
- Mesić, Milan. 2003. „Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj”. *Revija za sociologiju*, 34 (3–4): 161–177.
- Mesić, Milan. 2013. „Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske”. *Politička misao*, 50 (4): 107–131.
- Mikić, Ljubomir. 2014. „Ostvarivanje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina – Uloga i potencijali manjinskih institucija u zagovaranju manjinskih prava”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 18–31).

- Miloš, Matija. 2021. "Reading the Constitution as an Integrated Whole: an Exploration of an Interpretative Instrument". In: eds. Gerald G. Sander, Ana Poščić and Adrijana Martinović. *Exploring the Social Dimension of Europe : Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač (pp. 565–577).
- Naputak za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 33/12.
- Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 12/1993.
- Palić, Mato. 2017. U: Sarkotić, Gordana. „Doc. dr. sc. Mato Palić o srpskome u Saboru: Prekršen je Ustav Republike Hrvatske”. Narod.hr, 2. studenoga 2017, <https://narod.hr/hrvatska/doc-dr-sc-mato-palic-o-srpskome-u-saboru-prekršen-je-ustav-republike-hrvatske> [pristup: 24. srpnja 2021].
- Petričušić, Antonija i Dolenc, Marko. 2021. „Pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnim parlamentima”. *Pravnik*, 55 (107): 124–167.
- Petričušić, Antonija and Tatalović, Siniša. 2018. "In Search of Multicultural Elements of the Croatian Minority Policy: Threatening Assimilation and Cultural Segregation". In: eds. Goran Bašić, Mitja Žagar and Siniša Tatalović. *Multiculturalism in Public Policies*. Beograd: Academic Network for Cooperation in South East Europe, Institute of Social Sciences Belgrade (pp. 96–127).
- Petričušić, Antonija. 2008. "The Role of Political Parties in Minority Participation in Croatia". In: eds. Florian Bieber. *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich-Ebert-Stiftung (pp. 49–85).
- Petričušić, Antonija. 2011. „Antidiskriminacijska politika kao suplementarni model zaštite prava nacionalnih manjina”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61 (2): 643–674.
- Petričušić, Antonija. 2012. „Preporuke iz Bolzana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju”. *Politička misao*, 49 (2): 166–185.
- Petričušić, Antonija. 2014. „Izgradnja duha razumijevanja, uvažavanja i tolerancije kao pravni i politički zahtjev”. *Zagrebačka pravna revija*, 3 (2): 121–147.
- Petričušić, Antonija. 2017. „Četvrt stoljeća hrvatske manjinske politike: Razvoj, stanje i prijedlozi za poboljšanje”. U: ur. Tvrtko Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 307–326).
- Raduški, Nada. 2008. „Položaj nacionalnih manjina u razvijenim evropskim zemljama”. *Migracijske i etničke teme*, 24 (3): 235–249.
- Smerdel, Branko. 2010. Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice. *Hrvatska pravna revija*, 10 (11): 1–9.

- Smerdel, Branko. 2011. „Ustavnost izmjena Ustavnog zakona o pravima manjina (NN 80/2010) i Zakona o izboru zastupnika (NN 145/2010)”. *Političke analize*, 2 (8): 67–69.
- Smerdel, Branko. 2013. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- Smerdel, Branko. 2019. „Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – referendumanija” ugrožava temelje ustavnog poretka”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 761–784.
- Sunajko, Goran. 2017. „Ima li hrvatska političku teoriju? Prema konceptu ustavnog patriotizma”. U ur. Tvrтко Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 101–126).
- Šeparović, Miroslav. 2021. „Novi izazovi pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: Ustavni sud kao zaštitnik temeljnih ustavnih vrijednosti i medijator društvenih zbivanja”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 277–300).
- Tatalović, Siniša and Lacović, Tomislav. 2011. „Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj”. *Migracijske i etničke teme*, 27 (3): 375–391.
- Tatalović, Siniša and Šimić, Mila. 1997. “Model of the Realization of Ethnic Rights of National Minorities in The Republic of Croatia”. *Politička misao*, 34 (5): 27–41.
- Tatalović, Siniša. 2000. „Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina”. *Politička misao*, 37 (2): 79–84.
- Tatalović, Siniša. 2001. „Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj”. *Politička misao*, 38 (3): 95–105.
- Tatalović, Siniša. 2006. „Nacionalne manjine i hrvatska demokracija”. *Politička misao*, 43 (2): 159–174.
- Tolnauer, Aleksandar. 2014. „Nacionalne manjine i hrvatska javnost – Potreba jačanja opće društvene tolerancije”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 7–17).
- Toplak, Jurij and Gardasević, Djordje. 2017. “Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law”. *Review of Central and East European Law*, 42 (4): 263–293.
- USRH. 2000. Odluka br. U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000.
- USRH. 2010. Rješenje U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010.
- USRH. 2011. Odluka br. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.
- USRH. 2013a. Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
- USRH. 2013b. Priopćenje br. SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013.

- USRH. 2014a. Odluka br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.
- USRH. 2014b. Odluka br. U-II-6110/2013 od 12. kolovoza 2014.
- USRH. 2019a. Odluka br. U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.
- USRH. 2019b. Rješenje br. U-VIIR-2626/2019 od 4. rujna 2019.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 34/1992.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/99, 29/02, 49/02.
- Vasić, Radmila. 2012. „Kolektivna prava nacionalnih manjina i liberalno načelo”. *Politička misao*, 49 (2): 131–149.
- Vasiljević, Snježana i Vinković Mario. 2019. *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*. Zagreb: Narodne novine.
- Vukojičić Tomić, Tijana. 2017. „Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja”. *Migracijske i etničke teme*, 33 (2): 165–189.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/1997.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – br. 14/2002.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/2002.

- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, Narodne novine br. 1/2006.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 kojim se mijenja i dopunjuje Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 13/2017.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 9/09.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 8/95.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/08.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/05.
- Zakon o potvrđivanju Ugovora Republike Hrvatske i Talijanske Republike o zaštiti manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/97.
- Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 51/00, 56/00.
- Zlatic, Vedran. 2019. „Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova ustava”. *Zagrebačka pravna revija*, 8 (1): 24–44.
- Zlatic, Vedran. 2021. „O mogućnostima i granicama narodne promjene Ustava u Republici Hrvatskoj te demokratskom legitimitetu Ustava Republike”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 519–544).

## SUMMARY

### CONSTITUTIONAL PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: COUNTERMAJORITARIAN ARGUMENT AS PROTECTOR OF DEMOCRATIC VALUES

the formal legal frame for the protection of national minorities in Croatia is highly developed considering the regulations of the Constitution of the Republic of Croatia and the Constitutional law on the rights of national minorities (as an organic law), concluded and ratified international treaties, and other laws and bylaws. Additionally, the readiness to protect the rights of national minorities is evident from the jurisprudence of the Constitutional Court, which is accentuated by the conformation of the paragraph 2 of the constitu-



tional Preamble, articles 1 and 3 (from which the acceptance of the so-called political conception of the people arises), and article 15, paragraph 4 (individual right of members of national minorities to use their language and script) as a part of the Croatian constitutional identity. Therefore, the reasons for the problems in exercising the rights of national minorities need to be sought in the insufficient level of political culture.

KEYWORDS: national minorities, the People, constitutional identity, referenda, democracy.





Poslano: 5.10.2021.  
Revidirano: 20.12.2021.  
Prihvaćeno: 24.12.2021.

# PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST KAO ASPEKT DOBROG UPRAVLJANJA: STUDIJA SLUČAJA BJELOVARA

*Antonija Čepo-Aušperger*

*Ana Petek*

*Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*

## SAŽETAK<sup>1</sup>

Cilj je ovoga rada prikazati razvoj lokalne proračunske politike u smjeru veće proračunske transparentnosti. Provedena je studija slučaja Bjelovara u kojoj su korištene dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka – intervju i selekcioniranje dokumenata. Prikupljena građa kodirana je prema pravilima kvalitativne analize sadržaja. Četiri su glavna elementa političkog odlučivanja o bjelovarskoj proračunskoj politici: transparentnost kao cilj, aplikacija *Transparentno* kao osnovni informacijski instrument, gradonačelnik zajedno sa svojim suradnicima kao ključni akter i građani kao glavna ciljana skupina. Analiza pokazuje kako su zajednička temeljna načela i lokalne proračunske politike i koncepta dobrog upravljanja transparentnost i odgovornost. Podaci navode i na zaključak kako su to nužni, ali ne i dovoljni uvjeti za ostvarenje dobrog upravljanja, s obzirom na to da njihovo uvođenje ne osigurava veću participaciju neformalnih aktera, posebice udruga civilnog društva. Ovaj rad predstavlja politološki pogled na ovu prvenstveno ekonomski analiziranu temu, te kroz uvide o empirijskom slučaju pokazuje važnost procesne dimenzije transparentnosti – važno je i koliko se transparentno odlučuje o proračunu, a ne isključivo transparentnost samog proračuna.

**KLJUČNE RIJEČI:** javno upravljanje, dobro upravljanje, proračunska politika, proračunska transparentnost, kvalitativna analiza sadržaja

### **Kontakt podaci autorica:**

Antonija Čepo-Aušperger, magistra politologije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

E-pošta: [antonija.cepo@gmail.com](mailto:antonija.cepo@gmail.com), [orcid.org/0000-0002-1830-1149](https://orcid.org/0000-0002-1830-1149)

Ana Petek, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

E-pošta: [ana.petek@fpzg.hr](mailto:ana.petek@fpzg.hr), [orcid.org/0000-0002-9553-8334](https://orcid.org/0000-0002-9553-8334)

<sup>1</sup> Rad je nastao na temelju diplomskoga rada istoga naslova, obranjenog na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu 16. rujna 2020.

## UVOD

Proračunska transparentnost neizmjenjivo je važna za kvalitetu suvremenog javnog upravljanja. Da bi se dobro upravljalo neizostavno je da javnost ima precizan uvid u to kako se planira trošiti i kako se zaista troši javni novac. Time se osigurava efikasnost djelovanja tijela vlasti i povećava se odgovornost političke elite koja ih je zaposjela, stoga što se omogućava kontrola od strane građana i drugih aktera, te se značajno umanjuje mogućnost koruptivnih radnji. Transparentnost postupanja vlasti uopće, pa tako i u pitanjima proračuna, utječe na jačanje povjerenja građana u institucije i na povećanje njihove participacije. No, u Hrvatskoj je proračunska transparentnost ispod zadovoljavajuće razine, i u pitanjima proračuna središnje države, ali i u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

Dublje znanje o tome što potiče uvođenje proračunske transparentnosti, a što je, s druge strane, onemogućava svakako može pomoći pri unaprjeđenju stanja u praksi. U Hrvatskoj postoje istraživanja tog fenomena, no ona su dominantno provođena iz ekonomske perspektive. Također, više su bila usmjerena na mjerenje dosega proračunske transparentnosti, posebice putem kvantitativnih pokazatelja, nego na proces odlučivanja o proračunskoj politici koji eventualno vodi prema većoj transparentnosti. U izostanku politoloških analiza ove teme, utemeljenih na kvalitativnom pristupu, ovaj rad se usmjerava upravo na provođenje dubinske studije uvođenja proračunske transparentnosti u jednu jedinicu lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Bjelovar je za ovo istraživanje odabran za studiju slučaja stoga što je jedini grad u Hrvatskoj koji je u potpunosti otvorio proračun za svoje građane. Putem aplikacije koja je dostupna svima moguće je pratiti svaku kunu koju gradske vlasti utroše (Bjelovar.hr 2020). Stoga je cilj rada prikazati razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru. Na ovom ćemo primjeru kroz kvalitativnu analizu pokušati doznati što su bili glavni ciljevi lokalne proračunske politike, koji su instrumenti korišteni, koji su akteri bili ključni i na se koju skupinu želio izvršiti najveći utjecaj. Istraživačko pitanje na koje odgovara ovaj rad jest što su glavne značajke procesa odlučivanja o proračunskoj politici u Bjelovaru za vrijeme mandata lokalne vlasti od 2017. do 2020. godine.

Dobro upravljanje izabrano je kao konceptualni okvir koji će nam poslužiti za razumijevanje fenomena proračunske transparentnosti. Keping navodi kako je dobro upravljanje onaj oblik upravljanja koji vodi maksimalizaciji društvenog interesa, a pritom uključuje suradničko upravljanje građana i države (Keping 2017). Rad pripada u studije javnih politika, te razmatra razvoj lokalne proračunske politike na temelju javnopolitičkog pristupa politološkoj analizi. Lokalno političko odlučivanje analizira se uzimajući u obzir tri dimenzije javnih politika i temeljne značajke koje obilježavaju

dizajn javne politike u svakoj od njih: ciljeve i instrumente u sklopu okomite dimenzije ili razumjevanja javnih politika kao izbor na temelju vlasti; aktere u sklopu vodoravne dimenzije, odnosno razumijevanja javnih politika kao ishoda strukturirane interakcije aktera; te ciljane skupine kao jedan od elemenata koji se pojavljuje u analizi društvenog konstruiranja javnih politika (Colebatch 2004, 2005, 2006a, 2006b; Howlett 2011; Ingram et al. 2007; Petek i Petković ur. 2014). Kada govorimo o metodologiji na kojoj je utemeljen ovaj rad, koristit ćemo dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka, a to su selekcioniranje dokumenata i intervjuiranje ključnih aktera. Dobiveni tekstualni materijal kodiran je prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier 2012).

Što se tiče same strukture rada, možemo je podijeliti na tri osnovna dijela. Na početku je prikazan teorijski okvir i metodologija koji su korišteni u radu. U tom dijelu bavimo se određenjem pojmova dobrog upravljanja i proračunske transparentnosti, te prethodnim istraživanjima njihove pojavnosti u Hrvatskoj. Detaljno prikazujemo i što je vodilo metodološko postupanje u istraživanju. U drugom dijelu rada kao glavni zadatak ističe se prikaz prikupljenih podataka intervjuiranjem i analizom dokumenata. Donosimo frekvencije pojavljivanja značajki bjelovarske proračunske politike, no posebice analizu njihova značenja, što je središnje u kvalitativnoj analizi sadržaja. U posljednjem dijelu rada analiza pokazuje koji obrasci karakteristika odlučivačkog procesa su pronađeni u građi, te kako se oni mogu povezati s načelima dobrog upravljanja i proračunskom transparentnosti.

## DOBRO UPRAVLJANJE

Krajem 20. i početkom 21. stoljeća došlo je do intenzivnog preispitivanja odnosa između politike i društva, pa samim time i uloge javnih politika. Ranije se bavljenje javnim politikama uglavnom odnosilo na vlast i formalne institucije, a u zadnjim desetljećima značajnije počinje jačati uloga neformalnih aktera (Petak 2008). Dolazi do velikih promjena konteksta stvaranja javnih politika, što rezultira time da država sve teže sama rješava javne probleme, te je utjecaj nedržavnih aktera sve veći (Keping 2017). U stvaranju i proučavanju javnih politika sve važnije postaje pregovaranje vlade s društvenim akterima (Colebatch 2004). Smanjuje se važnost hijerarhijske strukture, a neformalni akteri bivaju uključeni u proces donošenja fundamentalnih javnopolitičkih odluka (Petak 2008). Taj novi kontekst stvaranja javnih politika konceptualizira se pojmom javnoga upravljanja (*governance*). Možemo načelno odrediti da se javno upravljanje može grubo podijeliti na loše i dobro, a naš je fokus na potonjem, na dobrom upravljanju (*good governance*).

Od devedesetih godina počinje se razmatrati i sve više koristiti pojam dobrog upravljanja. Najznačajnije institucije koje se bave mjerenjem i istraživanjem dobrog upravljanja u praksi su Svjetska banka, Svjetski ekonomski forum, OECD, *Freedom House*, te *Transparency International* (Collingwood 2001; Graham et al. 2003; Keping 2017; Koprić 2009; Lateef 2017; Worldbank.org 2020). Upravo se u tim organizacijama počeo definirati pojam dobrog upravljanja, prvo u Svjetskoj banci, pa i u ostalima. Doktrina dobrog upravljanja nastaje kao rezultat kritike doktrine novog javnog menadžmenta. Problemi koje je bilo potrebno riješiti su „zama-gljivanje” političke odgovornosti, smanjenje transparentnosti, povećanje korupcije, neopravdano povećanje troškova upravljanja, zanemarivanje prava građana, te povećana regulacijska aktivnost države (Koprić 2009). Zadržava se menadžerska ideologija efikasnosti, racionalnosti i kvalitete nabavljanja javnih dobara, ali se kroz koncept dobrog upravljanja još „u igru” dodaju građani (Dragičević 2004). Zbog toga je dobro upravljanje često povezano s pojmovima razvoja i razvojnih politika (Trnski 2006). Odmah je potrebno naglasiti da je pojam dobrog upravljanja nedovoljno definiran, te da njegovo značenje ovisi o javnoj agenciji ili autoru koji taj pojam rabi (Perko Šeparović 2006).

Keping dobro upravljanje definira kao javno upravljanje koje maksimizira društveni interes. Osnovna karakteristika koju on izdvaja jest suradničko upravljanje koje provode i država i građani, te promijenjen odnos između države i civilnog društva – dobro upravljanje je način vladanja u kojem se državni i nedržavni akteri koordiniraju u procesu neprekidne interakcije (Keping 2017).<sup>2</sup> Tri su osnovne skupine aktera koje vežemo uz koncept dobrog upravljanja – državni sektor, privatni sektor (tržišni akteri) i civilno društvo (Beshi i Kaur 2019), a središnji su građani. Dobro upravljanje građane vidi kao suradnike u području određivanja učinaka javne uprave. Posebno se ističe važnost informiranja, konzultiranja, savjetovanja i sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika (Koprić 2009) jer je dobro upravljanje posljedica demokratizacije (Keping 2017). Osim što je važno da se građanima omogući sudjelovanje ili bar kontrola nad odlukama koje donose vladajući, izrazito je važno da u tom odnosu postoji povjerenje građana u one koji su kreatori politika, u državne aktere, posebice u lokalnu vlast. Transparentnost, odgovornost i ažurnost kao glavne značajke dobrog upravljanja važne su za uspostavljanje povjerenja u vlast, a povjerenje je na neki način i preduvjet i rezultat dobrog upravljanja (Beshi i Kaur 2019).

2 Da bismo mogli što uspješnije utvrditi što to točno dobro upravljanje jest, potrebno je znati i što ono nije. Značajke koje vežemo uz „suprotni” koncept lošeg upravljanja su neefikasnost, korumpiranost, te upravljanje koje nije strateško i kreativno (Dragičević 2004).

Kako bismo precizirale sadržaj pojma dobrog upravljanja, istaknut ćemo osnovna načela koja ga čine. Važno je odmah naglasiti da različite organizacije i autori ne tumače jednako načela dobrog upravljanja, već se ona ponekad preklapaju, ponekad su ista načela samo opisana iz druge perspektive, a u rijetkim slučajevima se značajno razlikuju. Budući da se radi o većem broju organizacija i autora koji nude različite prikaze načela dobrog upravljanja, tablično sažimanje način je da najlakše uočimo sličnosti i različitosti višestrukih gledišta (v. Tablicu 1). Ukupno možemo istaknuti da se kao načela dobrog upravljanja navode efikasnost, odgovornost, pravednost, legitimnost, učinkovitost, djelotvornost, dosljednost, jednakost, ažurnost, sloboda medija, kompetentnost, koherentnost, te ekonomska održivost (Collingwood 2001; DFID 2011; Graham et al. 2003; Keping 2017; Lateef 2017; Miraščić 2015; Perko Šeparović 2006; Tavarez i da Cruz 2020; Vukojčić Tomić 2016; Worldbank.org 2020). Ono što je ključno za ovaj rad jest da se načelo transparentnosti navodi kod svih izvora, te nedvojbeno možemo tvrditi da je ono nužan središnji element kako bismo mogli govoriti o postojanju dobrog upravljanja. Uz transparentnost, načelo koje se jednako učestalo pojavljuje jest i odgovornost.

**Tablica 1.** Načela dobrog upravljanja

SVJETSKA BANKA	UJEDINJENI NARODI	KEPING	DFID*	GONG**
Efikasnost	Legitimnost	Legitimnost	Legitimnost	Odgovornost
Odgovornost	Dosljednost	Transparentnost	Odgovornost	Transparentnost
Pravednost	Učinkovitost	Odgovornost	Sloboda medija	Koherentnost
Transparentnost	Odgovornost	Jednakost	Transparentnost	Učinkovitost
	Transparentnost	Ažurnost	Kompetentnost	Djelotvornost
	Pravednost	Učinkovitost		Ekonomska održivost

\*Odjel za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije.

\*\*Hrvatska udruga koja se, između ostaloga, bavi zagovaranjem i istraživanjem dobrog upravljanja.

Izvor: Autorice prema DFID 2011; Gong 2009; Keping 2017; Miraščić 2015; Worldbank.org 2020.

Dodatno, budući je zadatak ovog istraživačkog rada povezati koncept dobrog upravljanja s lokalnom razinom na primjeru Bjelovara, iznimno je važno odrediti glavne značajke koncepta dobrog lokalnog upravljanja koji se javlja kao subnacionalna varijanta koncepta dobrog upravljanja. Dakle, ideja koncepta dobrog lokalnog upravljanja jest baviti se evaluacijom i primjenom načela dobrog upravljanja na nižim, lokalnim razinama (Kersting et al. 2009, UNDP 2015). Primjenjuje se „odozdo prema gore” (*bottom-up*) pristup zbog činjenice da lokalne razine najlakše komuniciraju s građanima u svakodnevnom upravljanju i na taj se način ostvaruju defini-

rana načela dobrog upravljanja: transparentnost i odgovornost vlasti prema građanima. Također, antikorupcija je kao cilj definirana u oba koncepta. Kod koncepta dobrog lokalnog upravljanja radi se o otklanjanju mogućnosti koruptivnih radnji na nižim razinama kako bi se onemogućile koruptivne radnje i na nacionalnoj razini. Dodatno, zadatak upravljačkih struktura na lokalnim razinama jest odgovor na uočene postojeće manjkavosti tako što će se ponuditi mogućnosti reformi lokalnog upravljanja. Najvažnija razlika u odnosu na koncept dobrog upravljanja jest promjena glavnih aktera jer lokalni akteri u konceptu dobrog lokalnog upravljanja zamjenjuju središnju ulogu državnih aktera (Kersting et al. 2009; UNDP 2015).

### PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST

Na početku je važno ukazati na preklapanje pojmova transparentnosti i otvorenosti. Navedeni su pojmovi srodni, ali nisu sinonimi. Transparentnost je jednosmjernan proces, a otvorenost dvosmjernan i pretpostavlja održavanje aktivnog komunikacijskog kanala (Musa 2015). U ovom se radu bavimo jednosmjernim procesom objavljivanja i prezentiranja podataka građanima jer se transparentnost smatra pretpostavkom za odgovornost javne vlasti, za njenu demokratsku legitimnost i otvorenost. Posebice je relevantna za učinkovitost rješavanja javnih problema, te stoga transparentost čini osnovu dobrog upravljanja (Musa 2015, 5). Usmjeravamo se na proračunsku transparentnost, odnosno na načelo transparentnosti u proračunskoj politici (Bađun 2009; Bratić 2010; Družić i Krtalić 2006; Petek 2012) na koju je posebice prikladno primijeniti koncept dobrog upravljanja.

Osnovna načela prema kojima treba biti kreiran proračun su načelo jedinstva i točnosti, razdoblja jedne godine, obračunske jedinice, uravnoteženosti, univerzalnosti, specifikacije, dobrog financijskog upravljanja te, naravno, transparentnosti (Udruga-gradova.hr 2011). Međunarodni monetarni fond otvorenost vlade o izvršenim i budućim financijskim aktivnostima prema javnosti – definira kao fiskalnu transparentnost (MMF 2009). Najčešća definicija proračunske transparentnosti jest ona koju koristi i OECD kad navodi da transparentnost proračuna možemo definirati kao pravovremeno i potpuno objavljivanje svih važnih fiskalnih informacija na sistematičan i pregledan način (OECD 2002).

Dobro upravljanje i načelo transparentnosti ključni su i za kvalitetno formiranje proračuna i za kvalitetu demokracije. U proračunu je vidljivo što će vlada financirati, koje će to usluge pružati u pojedinom sektoru, te na koji način će se boriti s gospodarskim poteškoćama, a posebice kako će se unutar države raspodijeliti moć među akterima (Bratić 2010). Ovako isto pojašnjava američka politologinja Irene Rubin.



Ukoliko su proračunska pravila poštena, korektna i neutralna i u isto vrijeme omogućavaju svim strankama da utječu na proračun putem amandmana u predstavničkom tijelu, te ako ima dovoljno vremena za održavanje rasprave o prijedlozima, proračunski proces pomaže povećanju kvalitete demokracije. U suprotnom, ako se odluke donose u tajnosti, a proces je zatvoren i manjka mu odgovornosti, ako pravila nisu precizna i donesena na vrijeme, a neka mogu biti čak zanemarena i ispuštena, tada je cjelokupan demokratski način upravljanja kompromitiran (Rubin 2006, 143).

Složenost suvremenih proračuna jedan je od razloga zbog kojih je posebice potrebna proračunska transparentnost jer upravo kompleksnost proračuna omogućuje „zamagljivanje” pravog stanja u proračunu. Kreatori proračunske politike mogu dosta lako prikrivati porezne terete, preglasiti korisnost nekih izdataka ili skrivati državne obveze. Jasno je kako u interesu političara često i nije imati transparentne, jednostavne i jasne proračune (Benito i Bastida 2009; Ijf.hr 2020). Upravo zbog toga „moraju se poduzimati svi potrebni koraci kako bi se povećala transparentnost proračuna jer će to omogućiti građanima i financijskim tržištima da pravilno ocijene financijski položaj države, a ekonomskim će agentima olakšati donošenje odluka” (Bađun 2009, 497).

Četiri su karakteristike transparentnih proračuna, a prva je da obrađuju veći broj podataka u manjem broju dokumenata. Na taj se način osigurava dostupnost i jednostavnost pregleda informacija koje nisu raštrkane u velikom broju dokumenata. Proračunski podaci i stavke trebali bi biti lako pretraživi. Time se osigurava lakoća nadzora, te preglednost. Nadalje, mogućnost neovisne provjere pokazala se iznimno važnom za transparentnost nekog postupka financijskog planiranja i proračunske potrošnje. Treća značajka ističe važnost prilagođenosti proračunskih dokumenata građanima kroz uporabu nedvosmislenih, jasnih i ne pretjerano stručnih jezičnih konstrukcija. Posljednja karakteristika koja utječe na proračunsku transparentnost, a proizlazi iz tri prethodno nabrojane, jest pravednost raspodjele proračunskih sredstava. Naime, podaci koji su dostupni građanima omogućuju kontrolu distribucije proračunskih sredstava (Alt i Lassen 2006).

## PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST U HRVATSKOJ

Niz regulativa određuje okvir proračunske transparentnosti u Hrvatskoj. Zakon o proračunu utvrđuje sljedeće: „Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelom transparentnosti” (Hrvatski sabor 2015b, čl. 12); a Zakon o fiskalnoj odgovornosti, kako navodi Habunek, uređuje pravila kojima je cilj jačanje zakonskog okvira, te ograničavanje državne potrošnje (Habunek 2017; Hrvatski sabor 2018). Zakon o pravu na pristup informacijama također propisuje da na vrijeme trebaju biti objavljene informacije

koje se odnose na proračun i financijska izvješća, a za to su zadužena tijela vlasti (Hrvatski sabor 2015a). Navedeni regulatorni okvir hrvatske proračunske politike i njene transparentnosti primjenjuje se na tri razine proračuna: na državni proračun, na proračune izvanproračunskih fondova, te na proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave (Bratić 2010).

Povrh zakonskih propisa, Hrvatska se 2012. godine uključila u multilateralnu inicijativu nazvanu Partnerstvo za otvorenu vlast (POV), kako bi kroz brojne korake promovirala ideju otvorene vlasti općenito, ali i u proračunskoj politici (Habunek 2017; Ott et al. 2017). U pitanjima proračunske transparentnosti, posebice na lokalnoj razini, Hrvatska se „obvezala da će Ministarstvo financija dati preporuku i uputu svim jedinicama lokalne i područne samouprave da na svojim službenim mrežnim stranicama pravovremeno objavljuju proračunske dokumente koji uključuju: prijedlog proračuna, izglasani proračun i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna” (Habunek 2017, 1). No kako to izgleda u primjeni u praksi? Do sada su u Hrvatskoj tri istraživanja bila usmjerena na dobro upravljanje, te posebice na pitanje proračunske transparentnosti.

*Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj* (DUH) sastoji se od osam dimenzija, a jedna je proračunska transparentnost i odgovornost, koja se mjerila za 2012. i 2017. godinu za Vladu, Sabor, te sva hrvatska ministarstva (Hoffman et al. 2019; Miošić et al. 2013). Što se tiče rezultata za 2012. godinu, nevladina organizacija Gong u svom izvještaju za ovo istraživanje navodi kako je razina transparentnosti proračunskog procesa u Hrvatskoj izrazito niska. Dapače, upravo je ova dimenzija ostvarila najgori rezultat od svih proučavanih, sa samo 9% mogućih bodova. Čini se kako su proračunske informacije i procedure ostale nevidljive građanima, te se može zaključiti da proces planiranja, donošenja i izvršavanja državnog proračuna nije transparentan niti otvoren za javnost (Miošić et al. 2013). U istraživanju za 2017. godinu dimenzija proračunske transparentnosti i odgovornosti poboljšala je svoj rezultat s obzirom na *Indeks iz 2012. godine* – sa 9% na 39% (Hoffman et al. 2019), što je bolji, no još uvijek loš rezultat. Ministarstvo financija nije ispunilo upitnik te zato u ovom istraživanju nedostaje dio informacija o proračunskom planiranju (Hoffman et al. 2019).

Institut za javne financije (IJF) svake godine analizira proračunsku transparentnost svih jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Cilj je istraživanja utvrditi koliki je broj službenih dokumenata<sup>3</sup> objavljen na stranicama lokalnih jedinica, ali se pritom ne analizira sadržaj tih dokumenata. Sama objava dokumenata ne znači da su jedinice potpuno

3 Ti dokumenti su: izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za prošlu, izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za aktualnu godinu, prijedlog proračuna za sljedeću godinu, izglasani proračun za sljedeću godinu, te proračunski vodič za građane za sljedeću godinu (Ijf.hr 2019).

odgovorne i transparentne, već da su poduzele prvi korak u postizanju više razine transparentnosti. Objavljivanje pet navedenih dokumenata samo je činjenica koja predstavlja dokaz da su se jedinice lokalne samouprave pridržavale Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka Ministarstva financija. IJF napominje kako su optimistični zbog rezultata ovog istraživanja za period studeni 2018. – ožujak 2019, a to je povećanje broja objavljenih službenih dokumenata (prosjek iznosi 3,9 od 5). Budući da je Bjelovar slučaj kojim se bavi ovaj rad, važno je napomenuti kako se on nalazi na popisu gradova s objavljenih svih pet dokumenata (Ijf.hr 2019). Institut za javne financije ističe „kako se može pretpostaviti da je za proračunsku transparentnost presudna politička volja vladajućih u lokalnim jedinicama. Također je moguće, posebice u manjim lokalnim jedinicama, da su dobri rezultati ostvareni zahvaljujući individualnom, samoinicijativnom zalaganju marljivih i odgovornih pojedinaca” (Ijf.hr 2015, 8). Pri tom, posebice je važna uloga gradonačelnika, a posebice novoizabranih gradonačelnika (Tavarez i da Cruz 2020).

Posljednje istraživanje koje će nam koristiti za opis stanja proračunske transparentnosti na lokalnoj razini provedeno je pod nazivom *Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava* (LOTUS). Ono prati dimenzije javnosti rada predstavničkog tijela, javnosti rada izvršne vlasti, prava na pristup informacijama, suradnje sa zajednicom, te mjesne samouprave, u svim jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (Lotus.gong.hr 2014). Jedinice lokalne samouprave sukladno broju ostvarenih bodova podijeljene su u četiri kategorije: izrazito transparentne, transparentne, netransparentne i izrazito netransparentne. Prosječan rezultat istraživanja za 2014. godinu iznosio je 4,45 bodova od ukupno mogućih 10. Bjelovar je i u ovom istraživanju ostvario vrlo dobar rezultat. Sa osvojenih 7,61 bodova nalazi se na 22. mjestu od 576 analiziranih jedinica, te je smješten u kategoriju izrazito transparentnih jedinica lokalne i regionalne samouprave (Lotus.gong.hr 2014). Dakle, važno je istaknuti kako je Bjelovar u opisanom dosta lošem hrvatskom kontekstu primjer dobre prakse kad je riječ o proračunskoj transparentnosti i dobrom upravljanju. No, kako je došlo do razvoja takve proračunske politike u Bjelovaru?

## METODOLOŠKI OKVIR

U istraživanju smo koristile kvalitativnu metodologiju stoga što je fokus na značajkama procesa političkog odlučivanju o proračunskoj transparentnosti u Bjelovaru, a ne na mjerenju iste. Selekcijom dokumenata i intervjuiranje primijenjeni su kao metode prikupljanja podataka. Kombinacija metoda bila je potrebna kako bismo povećale vjerodostojnost i autentičnost nalaza istraživanja, te se približile idealu triangulacije podataka (Bowen 2009; Burnham et al. 2006; Lončar 2010). Prikupljena građa

obrađena je i analizirana prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier 2012).

Najveća prednost selekcioniranja dokumenata kao metode prikupljanja podataka, zbog koje je i odabrana za istraživanje, jest prikladnost za rekonstrukciju procesa odlučivanja koja nam je potrebna kako bismo pratili razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru (Bowen 2009; Burnham et al. 2006; Esmark i Triantafillou 2007; Lončar, 2010). Za ovo istraživanje kao dokumentarni izvori odabrani su internetski članci. Istraživačka baza obuhvaća sedam članaka (v. Prilog 1 s popisom kodiranih dokumenata). Važno je istaknuti kako nam je prvotna namjera bila analizirati različite vrste dokumenata kao što su publikacije lokalne vlasti, zapisnici sjednica Gradskog vijeća, te odluke gradske uprave. Međutim, to se pokazalo neostvarivim. Naime, nakon dugotrajnog pretraživanja utvrđeno je kako takvi dokumenti ne postoje. O proračunskoj transparentnosti nije se raspravljalo na sjednicama Vijeća te ne postoje publikacije povezane s istom niti bilo koji drugi oblik dokumenta. Usljed takve situacije odlučeno je kako će kvalitativnom analizom sadržaja biti obuhvaćeni samo internetski članci koji se bave izabranom temom.

Važno je transparentno odrediti kako smo uzorkovale analizirane dokumente. Određujuća su bila četiri kriterija: sadržaj dokumenta, vrsta dokumenta, vremenski okvir, te autorstvo. Sadržajni kriterij je bio najvažniji. Dakle, za analizu su u obzir uzeti samo članci čija se tema odnosi na proračun, proračunsku politiku i proračunsku transparentnost u Bjelovaru. Istraživačko pitanje ovog rada određuje vremenski okvir unutar kojeg smo tražile dokumente. Dakle, mandat lokalne vlasti u kojem je došlo do značajnog razvoja proračunske transparentnosti u Bjelovaru služio je kao vremenska odrednica pri izboru dokumenata za analizu (od svibnja 2017. do 2020, kada je završeno istraživanje). Prethodno je navedeno koje vrste dokumenata su bile planirane za analizu, ali, u nedostatku istih, internetski članci su se pokazali kao jedina relevantna pisana građa o proračunskoj politici Bjelovara. Pritom nam je bilo važno da informacije koje ćemo kasnije kodirati dolaze iz različitih izvora, odnosno da se u obzir uzmu članci različitih internetskih stranica, portala i slično, na što se odnosio kriterij autorstva. Zbog navedenih strogih kriterija uzorkovanja broj članaka nije veći.

Za drugu kvalitativnu metodu prikupljanja podataka odabran je intervju. Odmah je na početku važno opisati s kojim smo se problemima prilikom istraživanja suočile. Za vrijeme provođenja istraživanja svijet se, a samim time i Hrvatska, borio s pandemijom uzrokovanom virusom SARS-CoV-2 (Hzjz.hr 2020). Upravo zbog takve situacije provođenje istraživanja postalo je znatno otežano. Svi ispitanici odlučili su, što zbog osobnih razloga i obaveza, što zbog epidemiološke situacije, da je bolje da intervjuiranje provedemo

pisanim putem. Iznimka je jedan intervju koji je proveden putem aplikacije *Zoom*. Sukladno opisanoj situaciji, odabran je hibridni oblik intervjua koji se po svojim obilježjima nalazi između strukturiranog i polustrukturiranog intervjua (Burnham et al. 2006; Grdešić 2006). Naime, pitanja su bila unaprijed pripremljena, definirana i u velikom djelu slična za sve ispitanike. S obzirom na to da je većinom riječ o pisanim intervjuima, postavljanje dodatnih pitanja i potpitanja tijekom istraživanja najčešće nije bilo moguće. Svi intervjui imali su iste teme koje odgovaraju kodovima u kasnijoj analizi (v. Prilog 3 s protokolom intervjuiranja).

Kada govorimo o kriterijima za uzorkovanje ispitanika, osnovni kriterij bila je važnost aktera u istraživanom području. Stoga smo proveli intervjuiranje elite, a unutar elite smo razlikovale formalne i neformalne aktere, te je primijenjeno svojevršno teorijsko uzorkovanje ispitanika (Burnham et al. 2006; Grdešić 2006). Ispitanici su bili dio lokalne vlasti, lokalnih medija i ekspertize u području proračunske transparentnosti. Uz sav uloženi trud i nekoliko poslanih upita i zamolbi različitim udrugama na području Bjelovara niti jedan upitnik nije vraćen s njihovih adresa. Odmah napominjemo da se radi o velikom nedostatku s obzirom na važnost civilnog društva za koncept dobrog upravljanja.<sup>4</sup>

Konačno, odaslano je više od 15 upita za intervjue, a zaprimljeno je osam pozitivnih odgovora (v. Prilog 2 s popisom provedenih intervjua). Od toga su dva ispitanika predstavnici zaposlenika Grada koji su ključni akteri za proračunsku politiku Bjelovara, jedan ispitanik predstavlja ekspertizu, a dva upitnika ispunili su lokalni novinari. Preostala tri ispitanika članovi su Gradskog vijeća. Kao što je vidljivo, najveći broj ispitanika čine članovi Vijeća. Naime, htjele smo da unutar istraživanja bude zastupljeno mišljenje i pozicije i opozicije Gradskog vijeća Bjelovara, a isti su odabrani zato što su među najupućenijima u odluke lokalne vlasti, odnosno imaju najveći pristup informacijama.

Nakon što smo prikupile potrebne podatke, kodirale smo ih prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (KAS) (Schreier 2012). Svrha KAS-a kao istraživačke strategije jest precizan opis sadržaja neke tekstualne građe, tako da se detektiraju njene temeljne dimenzije, što je prikladno deskriptivnom istraživačkom pitanju postavljenom u ovom radu. U pripremi kodiranja korištena je kombinacija formalnog i tematskog kriterija segmentiranja građe (Boyatzis 1998; Braun i Clarke 2006; Joffe 2012; Popović i Petek 2018). Kod kodiranja dokumenata, jedinica kodiranja obuhvaćala je jednu rečenicu, a kod intervjua jedno pitanje i jedan odgovor činili su jednu jedi-

4 O razlozima nesudjelovanja može se samo nagađati jer u većini slučajeva nismo dobile ni povratni odgovor. U slučajevima kada smo ga i dobile navedeno je kako to nije područje kojim se bavi udruga i da zbog toga nisu voljni sudjelovati u istraživanju. O tome će još biti govora u dijelu u kojem interpretiramo nalaze istraživanja.

nicu kodiranja. No, ukoliko se radilo o odgovoru koji je zaista dugačak, podijelile smo ga u dvije ili više tematskih cjelina.

Prema pravilima kodiranja u sklopu KAS-a, jedna jedinica kodiranja smjela se kodirati samo jednom u potkategorije glavne kategorije. S obzirom na to da je naša analiza utemeljena na četiri glavne kategorije (v. Tablicu 2), jedna jedinica kodiranja mogla je, dakle, biti kodirana od jednom do četiri puta, ali nikako ne više puta u istu glavnu kategoriju. Dodatno je razrađen još niz pravila za precizno određenje pripadajućeg koda pojedinoj jedinici kodiranja.<sup>5</sup> Važno je također napomenuti kako je shema kodiranja nastala mješovitom strategijom izrade, kao rezultat pretraživanja empirijske građe (induktivni kodovi), te na temelju osnovnih elemenata koji se pojavljuju u teoriji javnih politika (deduktivni kodovi). Glavne kategorije koje smo koristile u analizi dobivenih podataka su ciljevi, instrumenti, akteri i ciljane skupine, osnovni elementi svake javne politike smješteni u njihovoj okomitoj, vodoravnoj ili društveno-konstruktivističkoj dimenziji (Colebatch 2004; Petek i Petković ur. 2014). Potkategorije svih glavnih kodova, izuzev instrumenata, induktivni su kodovi. Potkategorije instrumenata osmišljene su na temelju tzv. NATO klasifikacije instrumenata javnih politika (Hood i Margetts 2007).

**Tablica 2.** Shema kodiranja glavnih značajki reforme proračunske politike u Bjelovaru

CILJEVI	INSTRUMENTI	AKTERI	CILJANE SKUPINE
Transparentnost	Informacije	Državni sektor	Građani
Antikorupcija	Pravne ovlasti	Privatni sektor i interesne skupine	Poslovni sektor
Odgovornost i participacija	Javne financije	Civilno društvo	Politička elita
Bolje upravljanje	Organizacija	Ekspertiza	Tijela vlasti

Izvor: Autorice prema Hill 2010; Howlett 2009; Petak 2009; Petek 2012.

Konačno, prikupljenu građu iz članaka i intervjuva, sukladno definiranoj dužini jedinice kodiranja, upisivale smo u tablice. Tako smo na kraju istraživanja imale 28 stranica kodiranih intervjuva i 21 stranicu kodirane građe iz internetskih članaka.<sup>6</sup> Shema kodiranja obuhvaća 20 kategorija i potkategorija (v. Tablicu 2), a 305 jedinica kodiranja ukupno je kodirano 642 puta.

5 Šifarnik s detaljnim pojašnjenjem svih pravila kodiranja dostupan je od autorica na zahtjev.

6 Cjelokupni kodirani materijal dostupan je od autorica na zahtjev.

Opis podataka provest ćemo tako da ćemo prikazivati frekvencije pojavljivanja određenih kategorija i potkategorija zajedno s opisima značenja pojedinih kodova kombinirajući kvantitativni i kvalitativni stil prikazivanja nalaza istraživanja u sklopu KAS-a (Schreier 2012). Analitička cjelina usmjerena je na otkrivanje odnosa između potkategorija različitih glavnih kategorija na temelju kojih smo formirale četiri obrasca karakteristika političkog odlučivanja o lokalnoj proračunskoj politici.

## DESKRIPCIJA PODATAKA

Na lokalnim izborima u svibnju 2017. godine Dario Hrebak uvjerljivo je pobijedio drugoplasiranog kandidata sa 64,25% glasova, te tako postao gradonačelnik Bjelovara (Izbori.hr 2017). U njegovom je mandatu Grad Bjelovar, u suradnji s Vukom Vukovićem s Instituta za sinergiju znanosti i društva, osmislio aplikaciju pomoću koje građani mogu putem pretraživača i osnovnih pojmova kontrolirati potrošnju gradskih vlasti. Svaka kuna koja se potroši upisana je u bazu podataka i lako pretraživa (Transparentnost.bjelovar.hr 2020). Kroz besplatnu aplikaciju svi građani mogu transparentno vidjeti prihode i rashode iz proračuna Grada Bjelovara. Dodatno, Grad Bjelovar u sklopu svoje službene stranice ima i odjeljak koji se bavi samo pitanjem proračuna i proračunskog procesa (Proračun.bjelovar.hr 2020). Informacije o proračunu podijeljene su u četiri kategorije: što je to proračun, otvoreni proračun Grada Bjelovara, transparentnost proračuna, te vijesti i zanimljivosti. Također, unutar tih kategorija postoji interaktivni prikaz gradske potrošnje po sektorima od 2008. godine. Uz to, očito u želji za ostvarivanjem transparentnosti na svim područjima, navodi se čak i koliki su troškovi gradskih političara u Vijeću, troškovi gradonačelnika i koliko se troši na službene automobile.

Nakon kratkog uvodnog prikaza konteksta potrebno je opisati glavne kategorije koje su korištene za analizu. U ovom dijelu pokušale smo i pomoću frekvencija pojavljivanja ukazati na važnost određenih kategorija i potkategorija. Za kvalitativnu analizu sadržaja same frekvencije nisu izrazito važne jer se na temelju njih ne izvodi sustavno statističko analiziranje, ali ipak nam nešto govore o relativnoj važnosti određenih sintagmi unutar analiziranog materijala. Stoga prvo treba istaknuti da su u građi daleko najzastupljeniji ciljevi proračunske politike Bjelovara, koji se spominju 212 puta, što čini nešto više od 33% ukupnog kodiranja građe (v. Tablicu 3). Najčešće zastupljen cilj jest upravo transparentnost. Potkategorija Transparentnost pojavljuje se 71 puta, što u cjelokupnom kodiranju građe zauzima 11%.

**Tablica 3.** Pojavljivanje glavnih značajki reforme proračunske politike Bjelovara u analiziranoj građi\*

CILJEVI	212 (33%)	INSTRUMENTI	138 (21%)	AKTERI	175 (27%)	CILJANE SKUPINE	117 (18%)
Transparentnost	71 (11%)	Informacije	58 (9%)	Državni sektor	131 (20%)	Građani	83 (13%)
Antikorupcija	26 (4%)	Pravne ovlasti	10 (2%)	Privatni sektor i interesne skupine	7 (1%)	Poslovni sektor	5 (0,7%)
Odgovornost i participacija	56 (9%)	Javne financije	32 (5%)	Civilno društvo	16 (2%)	Politička elita	18 (3%)
Bolje upravljanje	59 (9%)	Organizacija	38 (6%)	Ekspertiza	21 (3%)	Tijela vlasti	11 (2%)

\* Prvi broj pokazuje ukupnu frekvenciju pojavljivanja neke kategorije ili potkategorije, a broj u zagradi prikazuje udio pojavljivanja određene kategorije ili potkategorije u ukupnom broju dodijeljenih kodova koji iznosi 642.

Najčešće kod cilja transparentnosti u tekstu stoji: građani imaju pravo znati, dostupnost podataka, pravo na uvid u isplate, nemamo što skrivati, pravo na pristup informacijama, detektiranje sumnjivih troškova i promjena mentaliteta ljudi. Ispitanici i članci uglavnom naglašavaju kako je transparentnost korisna, nužna i uvjet za daljnji razvoj. Građani imaju pravo znati kako se troši javni novac, koji je zapravo njihov novac, a proračunska transparentnost građanima, medijima i istraživačima omogućuje kontrolu vlasti (Bjelovar.info 2019; Večernji.hr 2019). Naglašava se kako je potrebna promjena mentaliteta ljudi da bi transparentnost imala puni smisao (Intervju 7 2020; Intervju 8 2020). Istaknuto je i kako je krajnji cilj projekta provedenog u Bjelovaru da takav mentalitet postane standard kako bi se mogao ostvariti utjecaj na političku elitu jer je namjera potaknuti revoluciju proračunske transparentnosti unutar cijele Hrvatske. Pojedinci naglašavaju kako se radi tek o ideji koja nije realizirana u praksi te služi samo za propagandu i reklamu onih koji od toga imaju koristi, bez prevelikih promjena (Intervju 1 2020; Intervju 2 2020).

Drugi najzastupljeniji cilj koji se pojavljuje nazvan je bolje upravljanje, a obuhvaća različite karakteristike. Neke od najučestalijih su: podizanje kvalitete rada Grada i gradske uprave, modernizacija/razvoj, financijska efikasnost, strateško upravljanje, digitalizacija, reforma birokratiziranog sustava, borba protiv lokalnih šerifa i slično. Pojavljuje se 59 puta, što čini oko 9% u ukupnom kodiranju građe. Veliki broj karakteristika koje smo vezale uz potkategoriju Bolje upravljanje vjerojatno je utjecao na samu frekvenciju njene pojavnosti.



Potkategorija Odgovornost i participacija obuhvaća manji broj karakteristika od prethodne, a pojavljuje se čak 56 puta, što znači da je možda važniji cilj za analizirani sadržaj od boljeg upravljanja. Uz odgovornost i participaciju lokalne proračunske politike vezemo fraze poput poštena vlast, povjerenje građana u institucije – koje se pojavljuje najviše puta, participacija građana, transfer javnih politika, prilagođenost građanima, kontrola vlasti, itd. Antikorupcija se pojavljuje 26 puta (4% u ukupnom kodiranju) kao cilj proračunske politike, te obuhvaća iduće karakteristike: uklanjanje nepotizma/kupovine glasova, kontrola zapošljavanja, sprječavanje stranačkog kadroviranja, smanjenje kršenja zakona i malverzacija, otkrivanje malverzacija.

Instrumenti su druga glavna kategorija koju smo koristile u analizi. Najviše korišteni instrument u razvoju proračunske politike u Bjelovaru su informacije koje se pojavljuju čak 58 puta od ukupnih 138 jedinica kodiranih u glavnoj kategoriji Instrumenti (9% ukupnog kodiranja). Aplikacija „Transparentno” daleko je najzastupljeniji instrument ove kategorije, toliko zastupljen da su drugi oblici informacijskih instrumenata irelevantni. O aplikaciji se govori jako pozitivno, ali se ističu i neke pogreške i neki njeni nedostaci (Intervju 1 2020; Intervju 2 2020; Intervju 7 2020). Nadalje, od instrumenata koje smo kodirale, organizacijski instrumenti su drugi po važnosti, a kodirani su 38 puta (6% u ukupnom kodiranju). U toj skupini pojavljuje se nekoliko značajnih instrumenata koje smo svrstale u organizacijsku skupinu instrumenata. Najvažniji od njih je projekt „Grad Bjelovar – najtransparentniji grad u Hrvatskoj”, a u manjoj se mjeri spominju i mjere i reforme koje je tek potrebno provesti da bi se proračunska transparentnost ostvarila u potpunosti. Još je jedan organizacijski instrument kodiran, a odnosi se na birokratsko reorganiziranje, za koje Hrebak ističe da je nužno da bismo unaprijedili dosadašnji zastarjeli sustav kojeg obilježava korupcija, nepotizam, administrativno preopterećenje i neparticipiranje građana (Večernji.hr 2019).

Kada govorimo o javnim financijama kao jednom od instrumenata za ostvarivanje proračunske transparentnosti, u toj skupini najvažniji su aspekti koji spominju lokalni proračun, EU fondove, te financiranje projekata. Ideje na kojima počiva razvoj cjelokupne proračunske politike Bjelovara su povećanje lokalnog proračuna i njegova potpuna transparentnost. Kroz velike projekte, te ponajviše suradnju s Europskom unijom, koja financijski omogućuje njihovo ostvarivanje, Bjelovar ostvaruje svoju financijsku likvidnost i efikasnost (Intervju 4 2020; Intervju 5 2020; Intervju 6 2020; Intervju 8 2020). Javne financije kodirale smo 32 puta, što čini oko 23% instrumenata kodiranih unutar naše građe, te 5% u cjelokupnoj građi. Najmanje zastupljeni instrumenti su oni koji su vezani uz pravne ovlasti koje povezujemo s pravom na pristup informaci-

jama, Zakonom o proračunu i Ustavom RH. Kodirani su tek 10 puta (2% ukupnog kodiranja).

Akteri se pojavljuju kao druga najzastupljenija glavna kategorija u sadržaju našeg kodiranog materijala, nakon ciljeva. Čine oko 27% ukupnog kodiranja građe. Aktere smo podijelile u nekoliko skupina koje je iznjedrila građa, a predstavljaju ih potkategorije Državni sektor, Privatni sektor i interesne skupine, Civilno društvo, te Ekspertiza. Prva nabrojana skupina ujedno je i ključna za razvoj proračunske politike Bjelovara. Naime, Državni sektor kodiran je čak 131 put. Dakle, o državnom se sektoru unutar glavne kategorije Aktera govorilo u 75% slučajeva, a 20% unutar cjelokupnog kodiranja. Od toga je gradonačelnik Dario Hrebak istican kao važan akter za razvoj lokalne proračunske transparentnosti – čak 86 puta od spomenutih 131 (66%). Nadalje, njega članci i ispitanici posebno naglašavaju kao ključnog aktera razvoja proračunske transparentnosti, te gotovo svi ispitanici ističu da je upravo njegova motivacija zaslužna za promjene u lokalnoj proračunskoj politici (Bjelovar.info 2019; Intervju 4 2020; Intervju 5 2020; Intervju 6 2020; Intervju 7 2020; Intervju 8 2020). Od drugih državnih aktera pojavljuju se Grad Bjelovar, Republika Hrvatska, pročelnici i gradska uprava koja provodi proračunsku politiku, Gradsko vijeće koje je odobrava, zamjenici gradonačelnika, te Ministarstvo financija.

Sve druge skupine aktera zastupljene su u manjoj mjeri, a potrebno je još dodatno naglasiti važnost ekspertize. Ekspertizu smo kodirali 21 put (3% ukupnog kodiranja). Naime, Institut sinergije znanosti i društva na čelu s Vukom Vukovićem osmislio je i kreirao aplikaciju Transparentno. Civilno društvo se kao kod pojavljuje 16 puta (2% u ukupnom kodiranju), ali se odnosi uglavnom na građane, koji zapravo financiraju provođenje proračunske transparentnosti te djeluju kroz mjesne odbore. Nadalje, spominje se Davor Huić, predstavnik udruge Lipa, koji pozitivno ocjenjuje projekt Transparentno.<sup>7</sup> Interesne skupine i poslovni sektor kao potkategorija spominju se u smislu onih skupina koje najviše mogu profitirati u raspodjeli proračunskih sredstava unutar transparentnog donošenja proračuna, te tvrtki i korporacija koje također žele sudjelovati u toj istoj raspodjeli. Važno je napomenuti kako su potonje dvije skupine aktera, privatni i civilni sektor, kodirani zajedno samo 23 puta (tek 4% ukupnog kodiranja), što je također važan nalaz za paragrafe koji slijede.

Kada govorimo o posljednjoj skupini kodova, Ciljane skupine pojavljuju se 117 puta u istraživanom materijalu, a potkategorije koje ih čine su Građani, Poslovni sektor, Politička elita i Tijela vlasti. Dakle, u analiziranoj građi Ciljane skupine zauzimaju 18% ukupnog kodiranja. Građani

7 Nažalost, kao što je navedeno u metodološkom dijelu, nitko od predstavnika civilnog društva nije bio spreman za suradnju na ovom istraživanju, unatoč velikom broju odaslatih upita (blizu 10 upita upućeno je raznim organizacijama civilnog društva).

su najvažnija ciljana skupina kada govorimo o provođenju lokalne proračunske politike Bjelovara i čine više od 70% svog kodiranja unutar kategorije Ciljanih skupina. Naime, i članci i ispitanici naglašavaju kako bi proračunska transparentnost trebalo omogućiti građanima da kontroliraju vlast, te da se na taj način ostvari povjerenje između vlasti i građana. Hrebak je mnogo puta naglasio kako je njegova želja da građani počnu vjerovati institucijama i da sudjeluju u samom kreiranju proračunske transparentnosti (Lider.media 2019; Tportal.hr 2019).

Potkategorije Politička elita, Poslovni sektor i Tijela vlasti zajedno čine preostalih 30-ak% kodiranja koje se odnosi na kategoriju Ciljane skupine. Naime, često se spominje kako se želi doći na kraj lokalnim političarima koji glume šerife i nisu na vlasti da bi služili narodu, nego ostvarivali partikularne interese (Intervju 6 2020; Intervju 7 2020; Intervju 8 2020; Večernji.hr 2019; Bjelovar.info 2019). Proračunska transparentnost omogućuje u prvom redu medijima i istraživačima da analiziraju i proučavaju tematiku proračunske politike, te istražuju malverzacije koje se pojavljuju unutar lokalnog proračunskog sustava (Intervju 7 2020). Investitori koji pripadaju poslovnom sektoru ističu se kao ciljana skupina zato što Grad želi svojim upravljanjem privući što više kapitala za daljnje projekte.

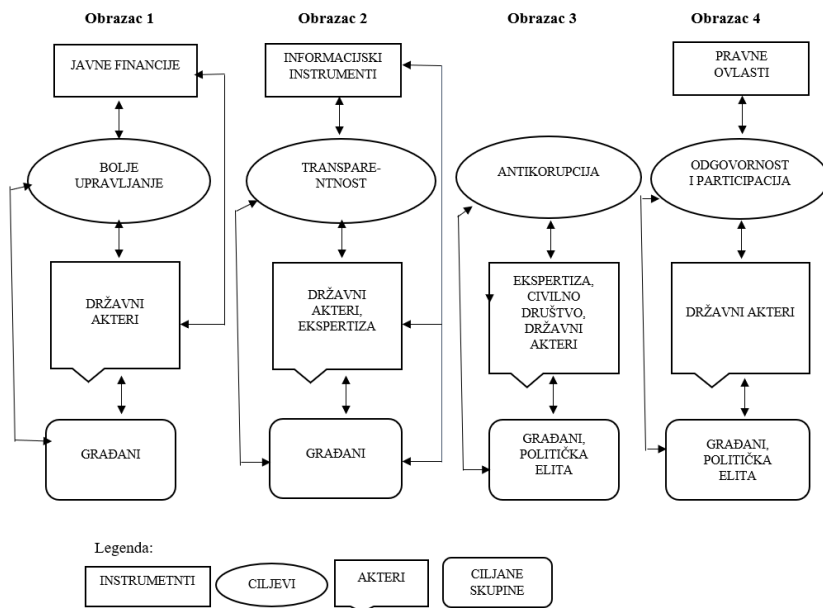
## ANALIZA PODATAKA

Unutar svake od kategorija izdvaja se određena potkategorija koja je dominantna, učestalija u pojavljivanju od ostalih u istoj kategoriji. Samim time, tu potkategoriju možemo odrediti kao temeljni cilj, osnovni instrument, središnjeg aktera, odnosno ciljanu skupinu, a koji su ključni za opis razvoja proračunske politike u Bjelovaru u posljednjem mandatu lokalne vlasti. Tako je potrebno reći kako se kao glavni cilj proračunske politike daleko najčešće ističe transparentnost. Kod instrumenata, dominacija jedne potkategorije također je izrazito očita, a to su instrumenti utemeljeni na informacijama, odnosno aplikacija Transparentno. Najvažniji su akteri razvoja proračunske politike državni akteri poput gradonačelnika Hrebaka, samog Grada, Upravnog odjela za financije, službenika i zaposlenika gradske uprave. Uloga ostalih aktera zanemarena je ili čak fiktivna. Ključni akteri naglašavaju kako su građani osnovna ciljana skupina, što je potvrdila i kodirana građa. Oni su ti koji trebaju kontrolirati proračunsku potrošnju i surađivati više s gradskom upravom, te oni čije se povjerenje u institucije treba povratiti (Bjelovar.info 2019, Index.hr 2019). Dakle, mogli bismo zaključiti kako su prethodno opisane četiri potkategorije ključne značajke razvoja proračunske politike u Bjelovaru u posljednjem mandatu.

Također, važno je istaknuti i supojavljivanje (*cooccurrence*) određenih potkategorija, odnosno prikazati odnose među potkategorijama različitih glavnih kategorija (Schreier 2012). U našim se podacima mogu pronaći

četiri osnovna obrasca odnosa između potkategorija, odnosno značajki procesa razvoja i reformiranja lokalne proračunske politike na bjelovarskom slučaju (v. Shemu 1). Obrasci odnosa između pojedinih značajki procesa političkog odlučivanja čine svojevrsne mehanizme reforme lokalne proračunske politike.

**Shema 1.** Prikaz odnosa ciljeva, instrumenata, aktera i ciljanih skupina u razvoju bjelovarske proračunske politike



Izvor: Autorice

Odmah treba istaknuti da se i u ovom aspektu analize kao mehanizam razvoja proračunske politike ponovo pojavila ista skupina značajki kao i u prethodno istaknutima s obzirom na učestalost pojavljivanja (Obrazac 2 u Shemi 1). Središnji cilj transparentnost najčešće se pojavljuje uz informacijske instrumente, odnosno najviše puta se povezuje sa samom aplikacijom Transparentno uz pomoć koje je Grad Bjelovar omogućio uvid u sve isplate iz gradskog proračuna. Uz isti taj cilj najviše vežemo državne aktere, posebice samog gradonačelnika Hrebaka, jer su državni akteri zaslužni za pokretanje i kasnije realizaciju projekta proračunske transparentnosti. Potom se isti ti državni akteri uglavnom pozivaju na građane kao glavnu ciljane skupinu i naglašavaju kako će upravo građani najviše profitirati unutar takvog lokalnog proračunskog sustava. U skupini aktera dodatno

se ističe i ekspertiza, koja naglašava kako je važno da građani kontroliraju novac koji sami uplaćuju u proračun, te se najviše pozivaju na aplikaciju koja je dio informacijskih instrumenata – oni su, u suradnji s Gradom, njezini kreatori.

Ovo je svakako temeljni obrazac reforme lokalne proračunske politike u Bjelovaru. No, povrh dominantnog obrasca, treba istaknuti još neke zanimljive odnose među uočenim značajkama lokalnog političkog odlučivanja o proračunu. Tako je uočljivo kako se instrumenti javnih financija (npr. EU fondovi) najčešće pojavljuju uz cilj koji je nazvan bolje upravljanje (Obrazac 1 u Shemi 1). Ostale značajke ovog obrasca preklapaju se s dominantnim obrascem. Građani kao ciljana skupina ponovno su najčešće povezani s ciljem boljeg upravljanja, a državni akteri i s ciljem boljeg upravljanja i s klasičnim financijskim instrumentima. Stoga se može reći kako se dva opisana obrasca zapravo nadopunjuju i zajedno čine jedan širi set međupovezanih značajki. Dodatno, uočeno je da se transparentnost kao cilj rijetko vezuje uz financijske instrumente, jednako kao što se bolje upravljanje rijetko povezuje s informacijskim instrumentima.

Također je iz kodirane građe vidljivo kako je antikorupcija kao cilj povezana s dvije ciljane skupine (Obrazac 3 u Shemi 1). S jedne strane, odnosi se na građane i naglašava važnost kontrole lokalnih političara od strane građana, a s druge, upozorava političku elitu da je korupcija prisutna upravo u njihovim redovima i da ju je potrebno iskorijeniti (kupovina glasova, nepotizam, malverzacije, itd). Antikorupciju kao cilj zagovaraju državni sektor, ekspertiza, te civilno društvo. Smatraju kako je izrazito važno ukloniti korupciju na lokalnoj razini i kako će se to dogoditi ukoliko lokalni proračun bude transparentan. Ono što je još zanimljivo kada govorimo o antikorupciji jest da je ona najčešće kodirana bez instrumenata kojima se treba ostvariti. Ukoliko se uz uklanjanje korupcije navodi neki instrument ponovo se navodi aplikacija zbog mogućnosti kontrole potrošnje novca.

Potkategorija ciljeva koju smo nazvale Odgovornost i participacija i koja čini 26% svih kodiranih ciljeva proračunske politike jedini je cilj koji se, uz ostale instrumente, vezuje uz instrument pravnih ovlasti (zakoni, Ustav, strategija, pravo na pristup informacijama). U ovom obrascu ponovo se ističu državni akteri kao dominantni, te građani kao važna ciljana skupina (Obrazac 4 u Shemi 1). No, još se dodatno ističe i politička elita kao važna ciljana skupina, te se građani više vezuju uz aspekt participacije, a elita uz aspekt odgovornosti u sklopu proračunske politike.

Zaključno treba istaknuti kako analiza pokazuje da se određeni ciljevi ostvaruju uz pomoć određenih instrumenata, te kako se za borbu protiv korupcije oni trebaju dodatno definirati i osmisliti. Značajke procesa političkog odlučivanja o lokalnoj proračunskoj politici prvenstveno variraju

u ta dva temeljna elementa javnopolitičkog dizajna. Shodno tome, mogli bismo reći kako se različite dimenzije dobrog upravljanja ostvaruju kroz različite vrste instrumenata, što je zanimljiv nalaz koji tek treba propitati u budućim istraživanjima. Potrebno je dodati kako su državni akteri povezani s ostvarivanjem svih ciljeva proračunske politike u Bjelovaru, a potom su svi ciljevi povezani prvenstveno s građanima kao ciljanom skupinom. Dakle, akteri i ciljane skupine stabilnije su značajke procesa odlučivanja o lokalnim proračunskim politikama, barem na temelju bjelovarskog slučaja i našeg kodiranja empirijske građe.

## RASPRAVA

Nakon što smo opisali i analizirali podatke dobivene istraživanjem, moramo se zapitati što to slučaj Bjelovara kaže o javnom upravljanju, dobrom upravljanju i proračunskoj transparentnosti. Koncept javnog upravljanja naglašava važnost promijenjenog odnosa između državnih i nedržavnih aktera uslijed neravnoteža koje su se pojavile na području stvaranja javnih politika u posljednjim desetljećima (Petak 2008). Naša analiza pokazuje da su državni akteri i dalje dominantni u političkom odlučivanju o proračunu, no oni ipak više nisu jedini akteri koji imaju utjecaj. Jača uloga medija, istraživača i ekspertize, a i važnost građana za razvoj bjelovarske proračunske politike postaje sve veći – ističu se kao dominantna ciljana skupina. Unatoč tomu, još uvijek nedostaje utjecaja civilnog društva i poslovnog sektora koji se unutar građe gotovo ni ne pojavljuju. O ulozi udruga unutar civilnog društva članci ne govore ništa, a niti oni sami nisu htjeli da se čuje njihov glas kroz ovo istraživanje. U tom smislu mogli bismo zaključiti kako se ostvario neki napredak u vidu uključivanja različitih nedržavnih aktera, ali je taj proces daleko od cjelovitog i završenog.

Kada govorimo o konceptu dobrog upravljanja, proračunska politika Bjelovara vodila se načelima koja smo u teorijskom dijelu definirali ključnima za dobro upravljanje – načelima transparentnosti i odgovornosti (v. Tablicu 2). Transparentnost je dominantno načelo proračunskog procesa u Bjelovaru u posljednjem mandatu. Međutim, uz njega se pojavljuje još i načelo odgovornosti, što se podudara s postavkama iz teorijskog dijela. Možda bismo mogli zaključiti kako su načelo transparentnosti i odgovornosti međuovisni, odnosno da je nemoguće ostvariti proračunsku transparentnost bez odgovornosti i obratno, te se stoga nužno u procesu pojavljuju zajedno.

Dakle, slučaj Bjelovara pokazuje kako načela dobrog upravljanja zaista supostoje u praksi, što opravdava njihovo isticanje u sklopu koncepta. No, njihova empirijska međuovisnost i svojevrsno preklapanje istovremeno i otežavaju bolju konceptualizaciju i strukturiranje sadržaja pojma dobrog upravljanja. Isto tako na temelju bjelovarskog slučaja možemo zaključiti

kako je uvođenje načela transparentnosti i odgovornosti nužan, ali ne i dovoljan preduvjet za ostvarivanje dobrog upravljanja. Naime, čak i kad navedene vrijednosti čine središnje ciljeve reformiranja neke javne politike, još uvijek u procesu odlučivanja može izostati razvijeni partnerski odnos s neformalnim akterima, posebice udrugama civilnog društva (Keping 2017).

Konačno, preostalo nam je izravno se osvrnuti na pojam proračunske transparentnosti. Naši uvidi su u jednom dijelu u skladu s nalazima opisanih istraživanja o proračunskoj transparentnosti koja su ranije provedena na nacionalnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj. Ona su u svakom slučaju izrazito važna i ne prikazuju iskrivljeno stanje stvari. Slažemo se da je Bjelovar napravio iskorak u pogledu proračunske transparentnosti i da je samim time bolji od većine hrvatskih gradova u smislu krajnje otvorenog prikazivanja sadržaja lokalnog proračuna (Ijf.hr 2015; Lotus.gong.hr 2014). S druge strane, kvalitativno istraživanje, kakvo smo poduzele, omogućuje nam da proces analiziramo detaljnije. Nas nije zanimala prvenstveno objava službenih dokumenata i same brojke u izvješćima i aplikacijama, nego proces u kojem je došlo do reforme proračunske politike Bjelovara.

Tu postoje i problemi koje moramo spomenuti. Od samog početka vrlo je nejasno kako grad koji je prvi u Hrvatskoj u potpunosti omogućio prikaz svih svojih rashoda nema niti jednog dokumenta ni publikacije o tome procesu. Naime, proračunska transparentnost ostvarila se otvaranjem sadržaja proračuna, ali ne možemo govoriti o potpunoj transparentnosti procesa jer je on sve do predstavljanja aplikacije bio netransparentan i nedostupan komentarima javnosti. Važno je naglasiti da literatura o proračunskoj transparentnosti također zanemaruje transparentnost procesa odlučivanja o proračunu, kao što to čine i akteri proračunske politike u Bjelovaru.

Još jedan problem s kojim se suočavaju lokalne jedinice jest taj što uspjeh upravljanja općenito, ali i razvoj proračunske politike i transparentnosti gotovo uvijek ovisi o motivaciji pojedinaca, a isto tvrdi Institut za javne financije (Ijf.hr 2015). Tako i naši ispitanici ističu da je gradonačelnik Hrebak ključan akter razvoja proračunske transparentnosti u Bjelovaru (Tavarez i da Cruz 2020), čija je motivacija bila presudna za takav projekt. „Bez Hrebaka vjerojatno ne bi ni došlo do kreiranja i realiziranja ovakvog projekta” (Intervju 7 2020, 24). Iako je ovaj nalaz u skladu s uvidima prethodnih istraživanja svejedno zabrinjava. Naime, ako je motivacija istaknutih pojedinaca ključan faktor reformiranja neke javne politike, to čini značajnu barijeru sustavnom reformiranju i ujednačenoj primjeni novih načela stvaranja javnih politika na cijelom teritoriju RH.

## ZAKLJUČAK

Proračunska politika zapravo je politika oblikovanja jedne vrste instrumenata javnih politika, a to su javne financije. Slučaj Grada Bjelovara nam pokazuje kako uvođenje proračunske transparentnosti kao cilja proračunske politike slijedi uvođenje informacijskih instrumenata u proračunsku politiku. Tradicionalno se ova politika temeljila na jednom instrumentu (proračunu), a suvremena kretanja uvode u proračunsku politiku mješovite instrumente (dodaju se prvenstveno informacijski, ali i organizacijski i pravni). Također, tijela vlasti bila su osnovna ciljana skupina proračunske politike, a sada sve važniji postaju građani (iako još nedostaje utjecaj udruga civilnog društva). Ono što bismo svakako mogle zaključiti jest da se uvođenjem cilja proračunske transparentnosti, na primjeru Bjelovara, i sama proračunska politika počinje širiti u svim elementima dizajna javnih politika. Pojavljuju se novi ciljevi koji potom zahtijevaju različite instrumente za njihovo ostvarivanje. Nadalje, za ostvarivanje različitih ciljeva i upravljanje različitim instrumentima trebaju se angažirati različite skupine državnih i nedržavnih aktera. U isto vrijeme, javljaju se različite ciljane skupine koje od takvog procesa imaju koristi ili pak osjećaju njegove učinke.

Važno je spomenuti kako se ovaj rad bavi do sada prvenstveno ekonomski analiziranom temom proračunske transparentnosti, ali iz politološke perspektive. Naime, nas ne zanimaju toliko financijska izvješća i proračunske brojke, koliko nas zanima način donošenja odluka, odnosno sam proces putem kojeg je došlo do ostvarivanja proračunske transparentnosti. Mogle bismo reći da je Bjelovar više zadovoljio ekonomski pojam transparentnosti od politološkog. Nedostaje transparentnosti samog procesa odlučivanja koja bi svakako dodatno povećala kvalitetu dobrog upravljanja u Bjelovaru. Također, isticanje značaja transparentnosti procesa odlučivanja o proračunu i reformi proračunske politike nedostaje i u literaturi i u prethodnim istraživanjima proračunske transparentnosti.

Iako ovaj rad obilježava i ograničenost analize, usmjeravanjem na samo jedan slučaj, a onda i (ne)dostupnost dokumenata i ispitanika, smatramo kako ipak sadrži određeni znanstveni doprinos. Sustavan pregled različitih načela dobrog upravljanja, isticanje najvažnijih i zajedničkih, te uočavanje njihove međupovezanosti u praksi, svakako može pomoći u daljnjem razvoju promišljanja o tom konceptu. Zatim isticanje zanemarenosti procesne dimenzije proračunske transparentnosti, što pokazuje značaj politološke perspektive istraživanja ove teme i za znanost i za praksu, također predstavlja određeni doprinos. Zaključno, provedena je studija slučaja koja možda može poslužiti prilikom daljnjeg razvoja proračunske transparentnosti u Hrvatskoj ukoliko do njeza dođe.



## IZVORI

- Alt, James and Lassen, David. 2006. "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries". *European Economic Review*, 50 (6): 1401–1439. Doi: 10.1016/j.euroecorev.2005.04.001
- Bađun, Marijana. 2009. „Transparentnost proračuna”. *Financijska teorija i praksa*, 33 (4): 495–497.
- Benito, Bernardino i Bastida, Francesco. 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review*, 69 (3): 403–417. Doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x
- Beshi, Teye Demissie i Kaur, Ranvinderjit. 2019. "Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices". *Public Organization Review*, 20: 337–350. Doi: 10.1007/s11115-019-00444-6
- Bjelovar.hr. 2020a. Grad Bjelovar najtransparentniji grad u Hrvatskoj. <https://www.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 6.2.2020.
- Bjelovar.hr. 2020b. Gradska koalicija izvrsno surađuje – u dvije i pol godine ostvareni mnogi vrijedni projekti. <https://www.bjelovar.hr/gradska-koalicija-izvrsno-surađuje-u-dvije-i-pol-godine-ostvareni-mnogi-vrijedni-projekti/> Pristupljeno: 9.7.2020.
- Bjelovar.hr. 2020c. Gradsko vijeće. <https://www.bjelovar.hr/gradsko-vijeće/> Pristupljeno: 5.5.2020.
- Bowen, Glenn. 2009. "Document Analysis as a Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*, 9 (2): 27–40. Doi: 10.3316/QRJ0902027
- Boyatzis, Richard E. 1998. *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Thousand Oaks: Sage.
- Bratić, Vjekoslav. 2010. „Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske”. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 7(1): 123–143.
- Burnham, Peter et al. 2006. *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, Hal. 2005. „Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi”. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 2: 7–22.
- Colebatch, Hal. 2006a. "Policy, Models, and the Construction of Governing". U ur. Hal Colebatch. *The Work of Policy. An International Survey*. Lanham: Lexington Books, 3–19.
- Colebatch, Hal. 2006b. "What Work Makes Policy". *Policy Sciences*, 39 (3): 309–321. Doi: 10.1007/s11077-006-9025-4
- Collingwood, Vivien. 2001. *Good Governance and the World Bank*. Nuffield College, University of Oxford. [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_)

- change/urb\_economy/pdf\_glob\_SAP/BWP\_Governance\_World%20Bank.pdf  
Accessed: 20.3.2020.
- DFID (Britanski odjel za međunarodni razvoj). 2011. Governance portfolio review. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67458/governance-portfolio.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67458/governance-portfolio.pdf) Pristupljeno: 2.3.2020.
- Izbori.hr. 2017. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/#/app/lokalni-2017> Pristupljeno: 9.7.2020.
- Dragičević, Mirjana. 2004. „Model upravljanja i uspjeh tranzicije”. *Politička misao*, 41 (3): 119–131.
- Družić, Goran i Krtalić, Sandra. 2006. „Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?” *Ekonomija*, 13 (1): 67–84.
- Esmark, Anders i Triantafyllou, Peter. 2007. Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. U ur. Bogason Petr and Zølner, Mette. *Methods in Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, 125–147. Doi: 10.1057/9780230627468
- Gong.hr. 2009. Zašto je dobro upravljanje važno za Hrvatsku? <https://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/zasto-je-dobro-upravljanje-važno-za-hrvatsku/?fbclid=IwAR3-IUohhA6yd78Fj1IftkU5kLrCfq6gYgiq7l81-cy3M7y4thzPG21JLA> Pristupljeno: 14.2.2020.
- Graham, John et al. 2003. *Principles for Good Governance in the 21st century*. Policy brief. Ottawa: Institute on Governance.
- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Habunek, Tomislav. 2017. *Odrednice proračunske transparentnosti odabranih hrvatskih gradova*. Diplomski rad. Zagreb: Prirodoslovno-matematički fakultet.
- Hood, Christopher and Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Dražen et al. 2019. Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2017. rezultati istraživanja. Fakultet političkih znanosti i GONG. [https://www.gong.hr/media/uplo\\_ads/2019\\_duh2\\_izvje%C5%A1taj\\_final.pdf](https://www.gong.hr/media/uplo_ads/2019_duh2_izvje%C5%A1taj_final.pdf) Pristupljeno: 15.3.2020.
- Hrvatski sabor. 2015a. Zakon o pravu na pristup informacijama. Narodne novine 25/13, 85/15.
- Hrvatski sabor. 2015b. Zakon o proračunu. Narodne novine 87/05, 136/12, 15/15.
- Hrvatski sabor. 2018. Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Narodne novine 139/10, 19/14, 111/18, 41/20.
- HZJZ (Hrvatski zavod za javno zdravstvo). 2020. <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/pitanja-i-odgovori-o-novom-koronavirusu-2019-ncov/> Pristupljeno: 9.7.2020.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policy. Principles and Instruments*. Routledge: New York.
- Ijf.hr (Institut za javne financije). 2015. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013–2014. <https://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/87.pdf> Pristupljeno: 20.3.2020.
- Ijf.hr (Institut za javne financije). 2019. Transparentnost lokalnih proračuna (studeni 2018 – ožujak 2019) [https://www.ijf.hr/transparentnost/?params\\_1=transparentnost](https://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost) Pristupljeno: 8.2.2020.
- Ijf.hr (Institut za javne financije). 2020. Pojmovnik javnih financija. <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/proracun/266/transparentnost-proracuna/267/>. Pristupljeno: 15.8.2020.
- Ingram, Helen et al. 2007. "Social construction and policy design". U ur. Sabatier, Paul A. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 93–126. Doi: 10.4324/9780367274689
- MMF (Međunarodni monetarni fond). 2009. How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency> Pristupljeno: 17.3.2020.
- Joffe, Helen. 2012. "Thematic Analysis". U ur. Harper, David, Thompson and Andrew R. *Qualitative Research Methods in Mental Health and Psychotherapy*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 209–224. Doi: 10.1002/9781119973249
- Keping, Yu. 2017. "Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis". *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11 (1): 1–8. Doi: 10.1007/s40647-017-0197-4
- Kersting, Norbert et al. 2009. "Good Local Governance. Local Government Reform in Global Perspective. An Introduction". U ur. Kersting, Norbert et al. *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–34. Doi: 10.1007/978-3-531-91686-6
- Koprić, Ivan. 2009. „Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima". *Hrvatska javna uprava*, 9 (1): 69–78.
- Lateef, Sarwar. 2017. Evolution of The World Bank's thinking on Governance. World Bank: Background paper. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26197> Pristupljeno: 15.3.2020.
- Lončar, Marija. 2010. „Korištenje dokumentarnih izvora u sociološkim istraživanjima". *Godišnjak Titius*, 3 (3): 229–239.
- Lotus.gong.hr. 2014. Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava. <http://www.lotus.gong.hr/> Pristupljeno: 24.4.2020.
- Mirašić, Dženeta. 2015. Princip vladavine prava u kontekstu najavljenih promjena: Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine.

- [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Dzeneta\\_Miras-cic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dzeneta_Miras-cic.pdf) Pristupljeno: 2.5.2020.
- Miošić, Nives et al. 2013. Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. Rezultati istraživanja. Zagreb: Institut za javne financije i GONG.
- Musa, Anamarija 2015. „Transparentnost: zašto i kako?” 5. forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2002. Best Practices for Budget Transparency <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> Pristupljeno: 17.3.2020.
- Ott, Katarina et al. 2017. “Budget Transparency of Local Governments: the Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia”. *Društvena istraživanja*, 27 (4): 629–647. Doi: 10.5559/di.27.4.03
- Perko Šeparović, Inge. 2006. Priručnik za dobro upravljanje. Zagreb: Hrvatski pravni centar.
- Petak, Zdravko. 2008. „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje”. *Politička misao*, 45 (2): 9–26
- Petek, Ana. 2012. „Što su hrvatske javne politike?” *Političke analize*, 3: 37–4.
- Petek, Ana i Popović, Nella. 2018. „Imigracijska politika Europske unije: prikaz metodologije istraživanja”. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 15 (1): 201–227.
- Petek, Ana i Krešimir Petković, ur. 2014. Pojmovnik javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Proracun.bjelovar.hr. 2020. Proračun Grada Bjelovara <https://proracun.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 8.5.2020.
- Rubin, Irene. 2006. “Budgeting”. In eds. Peters, Guy and Pierre, Jon. *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, 139–150.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.
- Tavares, Antonio F. and da Cruz, Nuno F. (2020) “Explaining the transparency of local government websites through a political market framework”. *Government Information Quarterly*, 37 (3): 1–13. Doi: 10.1016/j.giq.2017.08.005
- Tportal.hr. 2019. S 37 godina već je nanizao nekoliko funkcija, a na čelu Bjelovara otvorio građanima blagajnu: Tko je i što sve posjeduje Dario Hrebak? <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/s-37-godina-vec-je-nanizao-par-funkcija-a-na-celu-bjelovara-otvorio-gradanima-blagajnu-tko-je-i-sto-sve-posjeduje-dario-hrebak-foto-20190520> Pristupljeno: 8.5.2020.
- Transparentnost.bjelovar.hr. 2020. <https://transparentnost.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 15.5.2020.
- Trnski, Marko. 2006. „Dobro upravljanje u lokalnoj samoupravi – može li biti bolje, pa i najbolje?” *Hrvatska javna uprava*, 6 (4): 341–343.

- Udruga-gradova.hr. 2011. Lokalni proračun. [https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Lokalni-proracun\\_gotovo.pdf](https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Lokalni-proracun_gotovo.pdf) Pristupljeno: 23.4.2020.
- UNDP. 2015. A User's Guide to Measuring Local Governance. UNDP Oslo Governance Centre. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/LG%20Guide.pdf> Pristupljeno: 27.11.2021.
- Vukojić Tomić, Tijana. 2016. „Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije”. *Politička misao*, 53 (2): 105–130.
- Worldbank.org. 2020. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview> Pristupljeno: 1.3.2020.

#### PRILOG 1:

##### POPIS KODIRANIH DOKUMENATA

- Bjelovar. Info. 2019. Transparentnost proračuna na prvom mjestu u Gradu Bjelovaru. <https://bjelovar.info/aktualno/transparentnost-proracuna-na-prvom-mjestu-u-gradu-bjelovaru-zeli-srijeciti-pogodovanje-i-manipulaciju-novcem-gradana/>. Pristupljeno: 28.5.2020.
- Gradonačelnik.hr. 2020. Bjelovar: preko nove aplikacije uvode transparentnost i u sportske klubove. <https://gradonacelnik.hr/smart-city/bjelovar-preko-nove-aplikacije-uvode-transparentnost-i-u-sportske-klubove/>. Pristupljeno: 20.4.2020.
- Index.hr. 2019. Bjelovarčani će moći provjeriti gdje je svaka proračunska lipa završila. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/bjelovarcani-ce-moci-provjeriti-gdje-je-svaka-proracunska-lipa-zavrсила/2086723.aspx>. Pristupljeno: 1.5.2020.
- Lider.media. 2019. Hrebak daje uvid u svaku kunu potrošenu u Bjelovaru – od plaća do dnevnica. <https://lider.media/aktualno/hrebak-daje-uid-u-svaku-kunu-potrosenu-u-bjelovaru-od-placa-do-dnevnica-26174>. Pristupljeno: 15.6.2020.
- Tportal.hr. 2019. Građani Bjelovara će kroz aplikaciju pratiti kome odlazi gradski proračunski novac. Pristupljeno: 25.4.2020.
- Večernji.hr. 2019. Bjelovar protiv korupcije: Aplikacijom građanima daju uvid u gradski proračun. <https://www.vecernji.hr/vijesti/bjelovar-protiv-korupcije-aplikacijom-gra-anima-daje-uid-u-gradski-proracun-1320456>. Pristupljeno: 15.5.2020.
- Zazubice.com. 2019. Građanima Bjelovara pružen uvid u sve isplate iz proračuna. <https://www.zazubice.com/-dOfZtkQFV7boDILu>. Pristupljeno: 15.7.2020.

#### PRILOG 2:

##### POPIS PROVEDENIH INTERVJUA

1. Intervju 1. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 25.6.2020.
2. Intervju 2. 2020. Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar: 2.7.2020.

3. Intervju 3. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 9.7.2020.
4. Intervju 4. 2020. Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar: 9.7.2020.
5. Intervju 5. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 7.7.2020.
6. Intervju 6. 2020. Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 10.7.2020
7. Intervju 7. 2020. Intervju sa Vukom Vukovićem, Institut za sinergiju znanosti i društva. Zoom aplikacija: 15.7.2020.
8. Intervju 8. 2020. Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 5.8.2020.

### PRILOG 3:

#### PITANJA ZA ISPITANIKE IZ PROTOKOLA INTERVJUIRANJA

1. Kako je teкао razvoj proračunske politike u Bjelovaru za vrijeme aktualnog mandata?
2. Koje su razlike u odnosu na prethodni mandat?
3. Je li za razvoj proračunske politike važniji početak mandata ili sredina mandata i kraj? Zašto?
4. Koja je uloga proračunske transparentnosti u razvoju proračunske politike Bjelovara?
5. Zašto je važna proračunska transparentnost za Bjelovar?
6. Što su osnovni ciljevi lokalne proračunske politike?
7. Postoje li i neki podciljevi ili suprotstavljeni ciljevi?
8. Tko je uvijek uključen u formuliranje ove politike?
9. Tko ne sudjeluje u kreiranju lokalne proračunske politike, a trebalo bi?
10. Koji su akteri bili ključni za razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru?
11. Koji su najvažniji instrumenti u provođenju transparentne lokalne proračunske politike?
12. Koji instrumenti nedostaju?
13. Koje društvene skupine imaju najviše koristi od proračunske transparentnosti?
14. Kako proračunska transparentnost Bjelovara utječe na građane, a kako na političare i političku elitu u državi?
15. Imate li još nešto za dodati? S kim bih još trebalo razgovarati o ovoj temi?

## SUMMARY

### BUDGET TRANSPARENCY AS GOOD GOVERNANCE PRINCIPLE: A CASE STUDY OF BJELOVAR

This paper aims to describe the development of local budgetary policy towards increased budget transparency. A case study of Bjelovar was undertaken, for which the two qualitative data collecting methods were used – interviewing and document analysis. The collected data were coded in accordance with the rules of qualitative content analysis. There are four main elements of the decision-making process within Bjelovar's budgetary policy: the transparency as a main goal; the application "Transparent" as instrument of nodality, as central instrument; the mayor, along with his associates, as a leading actor; and the citizens as a principal target group. The analysis shows how common principles of the local budgetary policy and the concept of the good governance are transparency and accountability. Still, those seem to be necessary but not sufficient conditions for realization of good governance, as their introduction does not insure higher participation of unofficial actors, especially not of nongovernmental organizations. This research paper offers a political science insight on an economic topic and it underlines the importance of the procedural aspect of the transparency; in other words – transparency of budgetary decision-making is important at least as much as transparency of budget itself.

KEY WORDS: governance, good governance, budgetary policy, budget transparency, qualitative content analysis.







# OTVORIT ILI ZATVORIT (GRANICE), TO JE PITANJE!<sup>1</sup> – IMIGRACIJA RADNIH MIGRANATA NA RAZMEĐI KOZMOPOLITIZMA I KOMUNITARIZMA

---

*Nella Popović*

## SAŽETAK

Rad se bavi pitanjem ulaska radnih migranata u suvremenoj političkoj teoriji i analizira kako tom pitanju pristupaju kozmopolitizam i komunitarizam kao dvije suprotstavljene političko-teorijske struje mišljenja. Cilj rada je pokazati da su ta dva pristupa u nekim točkama pomirljivi unatoč dihotomiji u njihovim temeljnim teorijskim postavkama. U tu svrhu autorica najprije analizira kozmopolitski pristup kroz etiku diskursa i argumente u prilog otvorenijim granicama s pozicije etičkog univerzalizma i jednake moralne vrijednosti svih ljudskih bića. Oni se potom suprotstavljaju komunitarističkim argumentima u prilog ograničavanju prava na useljenje migranata iz perspektive ontoloških, deontoloških, društveno-političkih, pravno-političkih i etičkih argumenata kojima zajednica opravdava svoje pravo na zatvaranje granica. Rad uočava dodirne točke između kozmopolitizma i komunitarizma u načinu određivanja pravila ulaska, te u nužnosti obrazlaganja isključivanja onima kojima je ulazak ograničen ili zabranjen. U zaključnom razmatranju rad promišlja kako uočene teorijske podudarnosti mogu biti važne za položaj radnih migranata na zakonodavnoj i javno-političkoj razini.

KLJUČNE RIJEČI: imigracija, radni migranti, zajednica primateljica, pravo ulaska, kozmopolitizam, komunitarizam

### Kontakt autora:

Dr sc. Nella Popović je načelnica Odjela za projekte u Pravosudnoj akademiji u Zagrebu.

E-mail: [fjumanka5@gmail.com](mailto:fjumanka5@gmail.com), ORCID: 0000-0001-6449-0166

1 Parafraza početka čuvenog Hamletovog solilokvija (Engelsfeld 2009).

## UVOD

Imigracija dopijeva na dnevni red političke filozofije krajem 19. stoljeća, te se utilitarist Henry Sidgwick obično navodi kao mislilac koji se prvi sustavno bavio temama primanja migranata i njihovog članstva u nacionalnoj državi (Bader 2005, 334; Miller 2008, 373–374). Već se u Sidgwickovim *Elementima politike* naziru obrisi dvaju suprotstavljenih pristupa imigracijskim pitanjima u političkoj teoriji. Jedan je kozmopolitizam, koji polazi od teze da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna, te kao takva imaju jednako pravo na dostojanstven život koji im ne smije biti uskraćen zbog arbitrarnosti mjesta rođenja, a drugi je komunitarizam, kao način promišljanja koji zajednicu pretpostavlja pojedincu smatrajući je formativnom za realizaciju slobode izbora pojedinca i preduvjetom za postizanje individualne autonomije.

Sidgwick govori o legitimnom pravu države na isključivanje migranata, ali odmah uočava i moguća ograničenja toga prava koja nameće distributivna pravda, te ističe da će „slobodni prihvata stranaca biti općenito povoljan za zemlju primateljicu” (Sidgwick u Bader 2005, 334). Pravo države na isključivanje stranaca i nepostojanje „individualnog prava na ulazak” (Sidgwick u Bader 2005, 334) nagovještaj je komunitarističkih argumenata, dok protutežu koja najavljuje kozmopolitske teze čine zahtjevi za distributivnom pravednošću koje Bader uočava kod Sidgwicka (Sidgwick u Bader 2005, 334) i koji potencijalno ograničavaju pravo države na isključivanje stranaca.

Rad će analizirati kozmopolitske i komunitarističke argumente u proučavanju pitanja ulaska radnih migranata u države primateljice, te pokazati da među njima, unatoč suprotstavljenim polazišnim pozicijama kozmopolitizma i komunitarizma, postoje točke suglasja. U zaključnom razmatranju rad donosi promišljanje o tome zašto su pronađena suglasja važna za uređenje ulazaka i položaja radnih migranata u državama primateljicama. Imigracija se u radu promatra iz perspektive migranata kao pojedinaca koji polažu pravo na ulazak u zajednicu primateljicu i prava potonje da odluči hoće li dopustiti promjene svoga članstva koje mogu utjecati na način kako zajednica konstituirá i percipira samu sebe. Stoga jedan pravac razmišljanja polazi od migranta pojedinca, a drugi od zajednice primateljice.

Prvi vodi k teoretičarima koji pojedincu pristupaju kao „građaninu svijeta” i usredotočeni su na univerzalne osobine svih ljudskih bića te se protive ograničavanju prava na osiguravanje boljeg života nacionalnom pripadnošću (Benhabib 2004, 2011; Benhabib et al. 2006; Cole 2000; Cole u Wellman and Cole 2011). Riječ je o autorima koji etički promišljaju kakav bi trebao biti odnos između migranata i zajednice primateljice ako prihvatimo da su sva ljudska bića moralno jednako vrijedna. Stoga se kozmopolitizam može nazvati i etičkim univerzalizmom (Miller 1999, 50) ili tek

univerzalizmom koji u sebi objedinjava skup „moralno kozmopolitskih, globalističkih, nepartikularističkih [...] pristupa” (Bader 2005, 335), od kojih će u fokusu biti upravo teze moralnog kozmopolitizma.

Drugi pravac vodi k teoretičarima koji ističu da je sloboda izbora koju pojedinac mora imati kako bi mogao samostalno donijeti odluku o tome što će uopće smatrati životom vrijednim življenja nezamisliva bez ponuđenih opcija koje nudi pripadnost pojedinoj zajednici ili kulturi (Kymlicka 2003; Miller 1988, 1999, 2000, 2005, 2008, 2016; Tamir, 2002). Stoga način na koji je zajednica odredila samu sebe utječe i na izbore koje stavlja na raspolaganje svojim članovima, a time i na njihovo samoodređenje zbog čega zajednica ima pravo odlučivanja kako će konstituirati svoje članstvo (Walzer 2000; Wellman 2008; Wellman u Wellman and Cole, 2011).

### RAISON D'ÊTRE FOKUSA NA RADNIM MIGRANTIMA

U fokusu rada je pravo ulaska radnih migranata, odnosno osoba koje odlaze iz svoje domovine radi poboljšanja materijalnih uvjeta života i osiguravanja egzistencije obitelji koju dovode ili ostavljaju za sobom.<sup>2</sup> Na njihovu ranjivost i potrebu uređivanja prava posebnim međunarodno-pravnim dokumentom upozorila je Međunarodna organizacija rada već u sedamdesetim godinama prošloga stoljeća, kada i dolazi do promjene u migracijskim tokovima u Europi.<sup>3</sup>

Naime, dok su prava izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite uređena Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokolom iz 1967, koje su potpisale i potvrdile sve države članice Europske unije, Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji nije potvrdila nijedna država članica Europske unije, niti Sjeverne Amerike iako radni migranti većinom žive u tim dijelovima svijeta.<sup>4</sup> Kada je riječ o radnim migrantima, države članice imaju veću slobodu odrediti koga i na koliko dugo žele „pustiti” na svoj teritorij, kakav status žele dati tim osobama i kada (Miller 2015, 7), te upravo u tom području postoje rizici od izrabljivanja i diskriminacije migranata (Castles and Miller 2009, 234).

Razna izvješća Ujedinjenih naroda (UN) potvrđuju trend marginalizacije i eksploatacije ove skupine migranata.<sup>5</sup> Prema recentnim statističkim podacima o radnim migrantima u Europi, njihov se broj kreće između šest

2 Popović i Petek 2018, 202.

3 Bader 2005, 334–335; Castles and Miller 2009, 223.

4 Ova Konvencija je stupila na snagu 1. srpnja 2003. nakon što ju je potvrdilo 20 država u svijetu (UNESCO, 2005). O statusu ratifikacije v. OHCHR 2021.

5 UNDP-ovo *Izvješće o ljudskom razvoju za 2016. godinu* (UNDP 2016, iii) i takvo izvješće za 2019. godinu (UNDP 2019, 24). UN-ovo *Izvješće o socijalnoj situaciji u svijetu za 2016. godinu* (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2016, 30).

i sedam milijuna radnika iz drugih država članica i između osam i devet milijuna državljana trećih zemalja, po čemu radni migranti predstavljaju najveći udio u stanovništvu država članica koje je rođeno izvan njihovih granica. Dvije trećine svih međunarodnih migranata su radni migranti (International Organization for Migration 2016, 7), te pitanja koja se odnose na njihov status i prava u državama primateljicama nisu izgubila na važnosti s rastućim brojem izbjeglica od kojih mnogi pojedinci, u srednjoročnoj ili dugoročnoj perspektivi, mogu postati radnim migrantima.

Strani radnici zauzimali su jednu do dvije trećine novih radnih mjesta u zapadnoj i južnoj Europi u razdoblju od 1995. do 2005. (Castles and Miller 2009, 224), posebno u poljoprivredi, građevinarstvu, ugostiteljstvu i brizi za starije osobe. Naposlijetku, prema projekcijama UN-a, u predstojećim desetljećima nastavit će se polarizacija siromašnih država s relativno visokom stopom nataliteta i relativno niskom očekivanom životnom dobi stanovništva i bogatih država s niskim stopama nataliteta, a visokim stopama starog stanovništva (United Nations 2012). Radni migranti su, dakle, neophodni državama primateljicama za demografski i gospodarski rast, njihov prvobitni privremeni boravak se nerijetko pretvara u trajni, ali često ostaju marginalizirani stanovnici koji ne uživaju sva prava kao građani država primateljica. Iz tih razloga u ovom su radu upravo oni izabrani kao test sraca između kozmopolitizma i komunitarizma u pristupu ulasku migranata.

## KOZMOPOLITSKI PRISTUP KROZ ETIKU DISKURSA

Teoretičari kozmopolitskog usmjerenja dijele uvjerenje u pretpostavljenost jednake moralne vrijednosti svih ljudskih bića zahtjevima zajednice (Carens 1987, 252; Cole u Wellman and Cole 2011, 175), ali navode različite argumente u prilog razrješenju ove tenzije. Oni su ovdje, radi preglednosti, podijeljeni na argumente etike diskursa i argumente otvorenijih granica.

Istaknuta zagovornica promatranja odnosa migranata i zajednica primateljica kroz prizmu etike diskursa je Seyla Benhabib, jedna od vodećih suvremenih političkih teoretičarki. Ona ne postavlja pitanje o sadržaju i popisu prava koja migranti smiju zahtijevati, već definira proces kroz koji se realizira ljudsko „pravo na imanje pravā” (Arendt 2015, 289), te propitkuje postojanje moralnog utemeljenja za eventualno isključivanje onih koji zahtijevaju ulazak. Ako se fazi ulaska migranata pristupi kao diskursu između stranaca i političke zajednice primateljice, tada se migrantima koji zatraže ulazak isti može zabraniti samo na temelju normi koje su racionalno objašnjive i koje mogu prihvatiti i oni koji ih nameću kada bi se i sami našli u situaciji zatražiti ulazak kao potencijalni migranti. Za Benhabib se valjanim normama mogu smatrati „[s]amo one norme koje

odobravaju (ili bi mogle odobriti) sv[e osobe] na koje se odnose, a koje [to čine] u svojstvu sudionika u praktičnom diskursu” (Benhabib 2011, 275).

Prema Benhabib, država primateljica ne smije diskriminirati potencijalne migrante na temelju njihovih askriptivnih obilježja, ali smije na temelju znanja i kvalifikacija koje su im potrebne kako bi mogli postati članovima zajednice, pod uvjetom da su ti zahtjevi transparentni i unaprijed poznati (Benhabib 2004, 139). Ako mogu udovoljiti tim zahtjevima, a ipak ne mogu dobiti pravo ulaska, trebaju imati pravo na obrazloženje za odbijanje, jer država na njih primjenjuje prinudu ili prisilu u smislu odbijanja ulaska. Uskraćivanjem takvog obrazloženja jednoj je strani u diskursu uskraćena sposobnost komuniciranja vlastitih potreba i zahtjeva koja predstavlja temelj „osobne autonomije” pojedinca (Benhabib 2004, 133). Benhabib ne napušta postojeći sustav suverenih nacionalnih država i ne zagovara svijet bez državnih granica, već drugačije promišljanje normi i praksi članstva, te propusnije i otvorenije granice zalažući se za „priznavanje univerzalnog statusa osobnosti svakog ljudskog bića na svjetskoj razini” (Benhabib 2003, 444).

### ARGUMENTI OTVORENIJIH GRANICA

Kozmopolitsko zagovaranje otvorenijih granica ima utemeljenje u etici imigracije, te nastoji pokazati kakav pristup bi liberalne demokracije *trebale* zauzeti prema pitanju ulaska migranata kako bi se taj pristup mogao smatrati moralnim s obzirom na temeljne vrijednosti kojima streme liberalna demokratska društva.<sup>6</sup> Argumentima otvorenijih granica pristupa se pravu ulaska iz perspektive globalne pravde i smanjenja nejednakosti u svijetu (Carens 2010; Carens 2013, 173–313), te sa stajališta da bi pravo na imigriranje trebalo biti zajamčeno kao univerzalno ljudsko pravo na slobodu kretanja preko nacionalnih granica (Carens 2013, 236–254; Huemer 2010).

Nejednakosti između bogatih i siromašnih država u svijetu, koje rastu od početka 19. stoljeća (Ortiz and Cummins 2011, 20) i siromaštvo u zemljama s visokim stopama nataliteta (“push” faktori), te opadajući demografski trendovi i potreba za radnom snagom u razvijenim zemljama (“pull” faktori) se u takozvanim “push-pull” teorijama migracija smatraju ključnima za objašnjavanje svjetskih kretanja stanovništva. Na razini normativne političke teorije postavlja se pitanje može li se iz navedenih razlika derivirati moralno pravo migranata iz siromašnih zemalja na ulazak u bogate države primateljice. Doda li se tome imperijalistička povijest nekih europskih država, postavlja se pitanje o moralnoj obvezi tih država za primanje stanovnika iz zemalja čijoj su osiromašenosti pridonijele svojom vanjskom politikom.

6 Etiku imigracije u znanstvenoj literaturi etablirao je Joseph Carens (Isbiter 2000, 630).

Odgovor u prilog otvaranju granica počiva na pretpostavkama da su granice među državama arbitrarne, da društveni poredak u svijetu nije prirodno zadan (Carens 2013, 226), te da svi imamo jednako pravo na Zemljinu površinu (Kant 2000, 128), a ako ne možemo biti krivi ili zaslužni za mjesto na kojem smo rođeni (Stanford Encyclopedia of Philosophy 2013) ne možemo biti zakinuti ni za pravo na dostojanstven život u državi koja nudi više mogućnosti od one u kojoj smo rođeni. Neki-liko je protuargumenata otvaranju granica na koje kozmopolisti trebaju odgovoriti.

Prvi je da se stanovnicima siromašnih zemalja može pomoći i bez omogućavanja prava ulaska (Wellman u Wellman and Cole 2011, 65–66; Wellman u Blake 2013, 126). Drugi se može nazvati „jurisdikcijskim” (Blake 2013) i prema njemu država ima obveze prije svega prema onima koji su pod njezinom nadležnošću, a treći argument se odnosi na takozvani „odljev mozga”. Prema tom argumentu, olakšavanjem iseljavanja stanovnika iz siromašnih zemalja te se zemlje dodatno osiromašuje, jer ih napuštaju građani koji bi svojim ostankom mogli pridonijeti njihovom napretku (Carens 2013, 183–184, 235).

Prvi argument je da se nejednakosti u svijetu mogu smanjiti ulaganjem resursa u razvoj zemalja koje su izvorišta iseljavanja i on odgovara onome što je Bader nazvao „globalnim moralnim obvezama”, koje se odnose na osiguravanje egzistencije cjelokupnog svjetskog stanovništva (Bader 2005, 342). Njegov je stav da dok god ne postoje odgovarajuće mjere za iskorjenjivanje siromaštva u svijetu i dok god bogate države ne ispunjavaju svoje globalne moralne obveze zatvaranje granica nema moralnog utemeljenja. Carens ističe da smanjivanje nejednakosti ulaganjem u siromašne zemlje ne isključuje potrebu za većim otvaranjem granica, već upravo suprotno – na taj način se smanjuju potrebe za imigracijom, a time i broj potencijalnih migranata (Carens 2013, 234).

Prema „jurisdikcijskom” argumentu migranti svojim prisustvom nameću obvezu zemlji primateljici da ih primi, a „države mogu odbiti dopustiti ulazak migranata, jer stanovnici tih država imaju pravo odbiti biti obvezni prema tim mogućim migrantima” (Blake 2013, 120). K tome država ima veće obveze prema stanovnicima na svom teritoriju, nego prema strancima izvan njezinog teritorija koji žele useliti. Ovaj argument je srodan argumentu države blagostanja prema kojem država ima obveze prije svega prema potrebitima na svom teritoriju, a ispunjavanje tih obveza može biti dovedeno u pitanje ako se granice više otvore dolasku migranata, jer je za pretpostaviti da će mnogi od njih trebati potpore države primateljice.

Međutim, nemoguće je predvidjeti koliki bi stvarno bio dotok migranata kada bi se granice učinile propusnijima i nije jednostavno empirijski

utvrditi koliki bi bio pritisak na socijalnu državu.<sup>7</sup> Stoga kozmopolitski odgovor na „jurisdikcijski” argument može biti formuliran kao potreba za pronalaženjem ravnoteže između obveze prema građanima država primateljica, posebno onih najsiromašnijih i najugroženijih, i moralne obveze prema strancima koji su možda siromašniji od najsiromašnijih stanovnika zemalja primateljica, a čijem je siromaštvu pridonijela i sama država primateljica kroz svoju vanjsku politiku ili imperijalističku prošlost.

Prema trećem argumentu protiv otvaranja granica zbog takozvanog „odljeva mozgova”, bogate države koje zapošljavaju jeftinu migrantsku radnu snagu ne bi trebale olakšati ulazak migranata, jer time mogu izazvati dodatni odljev kvalificirane radne snage u čije školovanje su siromašne zemlje uložile veliki dio sredstava koja bi im se onda mogla vratiti na način da obrazovani građani svojim ostankom pridonose napretku svoje zemlje. Cole upozorava da se znatan „odljev mozgova” već događa s negativnim posljedicama (Cole u Wellman and Cole 2011, 197) i moguće je da bi ga otvorenije granice pogoršale, ali je onda licemjerno navoditi da se protivljenjem otvaranju granica želi zaštititi siromašne zemlje s obzirom na to da bogate zemlje u već postojećim okvirima ne prezaju pred takvim argumentom kada prihvaćaju jeftinu migrantsku radnu snagu u pojedinim sektorima.

Ovaj argument je moralno upitan i zato što sadrži očekivanje od potencijalnih migranata da ostanu u zemljama u kojima ne mogu izgraditi dostojanstven život kako bi pomogli razvoju tih zemalja. Takvo očekivanje je i neliberalno te predstavlja „dramatičan odmak od liberalne teorije općenito” (Carens 1987, 261), jer zanemaruje slobodu izbora i slobodu kretanja kao dvije intrinzične vrijednosti liberalnih demokracija, što nas uvodi u zagovaranje otvorenijih granica iz aspekta prava na imigriranje kao ljudskog prava.

## PRAVO ULASKA KAO LJUDSKO PRAVO?

U etici imigracije tom se pravu može pristupiti prema analogiji s pravom na slobodu kretanja unutar nacionalnih država (Carens 2013, 237) te na temelju „liberalne asimetrije” između prava na emigriranje i prava na imigriranje (Bader 2005; Bauböck 2006; Cole 2000, 43–59; Cole u Wellman and Cole 2011, 193–216). Oba pristupa imaju polazište u međunarodno-pravnim instrumentima koji jamče pravo na slobodu kretanja. Na globalnoj razini to su Opća deklaracija o ljudskim pravima (Opća deklaracija) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Međunarodni pakt), a na europskoj razini Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) i Povelja Europske unije o temeljnim pravima (Povelja).<sup>8</sup>

7 Huemer 2010, 441; Carens 2013, 280.

8 Council of Europe 1950; European Union, 2010.

Jedino se u članku 3. Opće deklaracije sloboda kretanja formulira kao „pravo svakoga na slobodu kretanja i boravka unutar granica svake zemlje” (United Nations 1948) iako se nigdje u dokumentu ne govori o migrantima i pravima stranaca. U ostalim dokumentima sloboda kretanja uvijek se jamči građanima unutar teritorija država čije državljanstvo imaju ili u kojima već zakonito borave.<sup>9</sup> Ni u jednom od tih instrumenata ne spominje se pravo na imigriranje kao komplementarno pravu na emigriranje. Dakle, primjenjivi međunarodno-pravni instrumenti ni na koji način ne obvezuju države da zajamče ulazak osobama koje nisu njihovi državljani, te je i realizacija prava na slobodu kretanja podređena pravu suverenih država na određivanje ulaska (Benhabib u Cole, Wellman and Cole 2011, 198). Međutim, značajan dio radne snage u državama članicama Unije često su državljani trećih zemalja. Za njih postojeći imigracijski režimi mogu značiti onemogućavanje slobode kretanja ako im je po ulasku u jednu zemlju ograničeno slobodno kretanje u ostale zemlje Unije. Time im je ograničena i sloboda izbora, a potencijalno i sloboda ostvarivanja boljih životnih prilika.

Iz perspektive kozmopolitizma, postavlja se pitanje kako bi u normativnom smislu trebao biti uređen ulazak, a da bude moralno opravdan s obzirom na osnovnu pretpostavku da su sva ljudska bića osobe jednake moralne vrijednosti i imaju jednaka prava na slobodu, jednakost i ravnopravnost za koje se zalažu liberalne demokratske države. Ako nekim migrantima onemogućće ulazak ili ga ograniče uvjetima koje ne mogu ispuniti, time bitno utječu na njihovu slobodu kretanja, ali i na daljnji tijek njihovog života. Carens zato ističe da je vrijednost slobode kretanja u tome što je neophodna za realizaciju osobne slobode i autonomije, te jednakosti prilika (Carens 2013, 227–228).

Pogledajmo može li se i kako sloboda prekograničnog kretanja derivirati iz slobode kretanja unutar nacionalnih granica. Potonja podrazumijeva kretanje državljana ili osoba sa zakonitim boravištem u zemlji primateljici za koje se pretpostavlja da su upoznate s njezinim ustrojem, te da dijele njezine demokratske vrijednosti. Nadalje, osim u iznimnim okolnostima, kretanja stanovnika unutar nacionalnih granica nisu masovna. Kada bi granice bile propusnije, a pravo ulaska u bilo koju državu zajamčeno na međunarodnoj razini, to bi moglo dovesti do toga da bogate države Europe i Sjeverne Amerike budu preplavljene siromašnim migrantima iz različitih kultura spremnima na rad uz manje naknade ili migrantima kojima će trebati potpore za život u zemlji primateljici.<sup>10</sup>

9 Članak 12. stavak 1. Međunarodnog pakta, članak 2. stavak 1. EKLJP-a i članak 45. Povelje.

10 To su najčešći argumenti koji se navode kao opravdani razlozi za ograničavanje slobode ulaska (Carens 2013, 176–177).



Zagovornici međunarodne slobode kretanja (Carens 2013; Huemer 2010) odgovaraju da su potencijalni migranti osobe koje svoju domovinu napuštaju kako bi u zemljama primateljicama živjeli bolje, te da se radi o „običnim migrantima koji nisu kriminalci i koji žele napustiti svoju zemlju podrijetla iz moralno nedužnih razloga” (Huemer 2010, 430). Strah od preplavlivanja Sjeverne Amerike i Europe migrantima muslimanske vjeroispovijedi, koji se skriva iza argumenta o vjerojatnosti dolaska migranata iz drugih kultura, Carens pobija činjenicom da većinu potencijalnih migranata u tim dijelovima svijeta ne čine muslimani i da „mnogi potencijalni migranti, bilo muslimanske ili nemuslimanske vjeroispovijedi, žele doći upravo zato što žele živjeti u demokratskim režimima” (Carens 2013, 177). Neki migranti ne napuštaju običaje koji su liberalnim demokracijama neprihvatljivi,<sup>11</sup> ali to su primjedbe koje valja rješavati na razini ravnopravnog članstva, a ne ulaska, jer se ne može *a priori* sa sigurnošću pretpostaviti koji će migranti nastaviti njegovati takve običaje, te nije pravedno prema potencijalnim migrantima presumirati da će to biti slučaj sa svim pojedincima određene vjeroispovijedi i s te osnove zabraniti im ulazak.

Pitanje državnih potpora koje mogu biti potrebne migrantima u zemlji primateljici je važno u kontekstu prava ulaska radnih migranata i naizgled je lako riješivo odgovorom da država mora zaštititi interese svog gospodarstva, te zabraniti ulazak pojedincima kojima će trebati pomoć za uzdržavanje. Uistinu, Carens ovaj argument navodi među „nepravedne”, ali „moralno dopustive” kriterije za isključivanje potencijalnih migranata, „jer se radi o važnom javnom interesu i posvećivanje pozornosti tom interesu ne krši nijedan moralni zahtjev koji tražitelji [ulaska] imaju” (Carens 2013, 178).

Međutim, stranci koji žele ući u državu primateljicu kako bi u njoj pronašli zaposlenje i uzdržavali obitelj u domovini slanjem novčanih pošiljki neće trebati pomoć države ako se zaposle. Stoga isključiti ih *a priori* pod pretpostavkom da će trebati socijalnu pomoć ipak je moralno nedopustivo s obzirom na načelo jednake moralne vrijednosti. Takvo ograničavanje slobode kretanja podrazumijeva da samo neki stanovnici zemalja podrijetla migranata dobivaju pravo na realizaciju života koji smatraju vrijednim, a time i na jednakost prilika u odnosu na stanovnike zemalja primateljica.

Stoga je jedini suštinski argument protiv derivacije slobode međudržavnog kretanja iz slobode kretanja unutar nacionalnih granica onaj koji se odnosi na državljanstvo i tu su moguća dva uzajamno isključiva stajališta. Jedno je da je pravo na slobodu međudržavnog kretanja zajamčeno samo državljanima i uvjetovano članstvom u političkoj zajednici (Blake u

11 Npr. obiteljska ubojstva iz časti, sakaćenje ženskih spolnih organa i sl. (Parekh 2000, 264–265).

Carens 2013, 241 i 334), te nema status univerzalnog ljudskog prava. Alternativa je da to pravo mogu uživati sve osobe koje se nađu na teritoriju određene države, te je ono univerzalno (Carens 2013, 241–242; Huemer 2010).

Zagovara li se univerzalnost toga prava valja se pitati po čemu se ono razlikuje od univerzalnih prava koja su zajamčena strancima, kao što su „pravo na osobnu sigurnost, pravo na slobodu govora, i pravo na slobodu vjeroispovijedi” (Carens 2013, 241), ili, pak, temeljna ljudska prava za koja je neupitno da moraju biti zajamčena svim pojedincima bez obzira na državljanstvo i bez obzira gdje se nalazili.<sup>12</sup> Uvjetovanje toga prava članstvom u političkoj zajednici svrstava ga uz bok pravu na političko sudjelovanje.

Iz početne kozmopolitske premise o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića proizlazi i shvaćanje ljudskih prava prema kojem bi ta prava trebalo biti jednako zajamčena svima. Protivnici dosega slobode kretanja preko nacionalnih granica mogu uzvratiti da je ona jednako zajamčena svima, ali je u postojećem sustavu nacionalnih država moguće zajamčiti je jedino na nacionalnoj razini i uvjetovati državljanstvom. Međutim, u kontekstu migracija radnih migranata sloboda kretanja je ključna za realizaciju ostalih prava koja se ne mogu ostvariti na nacionalnoj razini.

Za kozmopoliste se jedino jamčenjem prava na slobodu međudržavnog kretanja kao univerzalnog ljudskog prava mogu osigurati vitalni interesi svih ljudskih bića (Carens 2013, 248–249; Cole u Wellman and Cole 2011, 293–308). Međutim, vitalni interesi mogu se ostvariti preseljenjem u nacionalnim okvirima, a mnogi stanovnici siromašnih zemalja često nemaju resurse za napuštanje domovine, te svoje vitalne interese i ne mogu realizirati iseljavanjem. U tom smislu im univerzalnost ljudskog prava na slobodu međudržavnog kretanja ne znači puno.

Iako legitimni, ti su protuargumenti elitistički, jer se njima presumira da siromašni u siromašnim zemljama trebaju pristati na nešto na što stanovnici bogatijih država ne bi pristali i zadovoljiti se mogućnostima koje im nudi domovina, a koje niti preseljenjem unutar domovine ne nude blagostanje, dok sredstava za iseljavanje možda nemaju. Stoga kozmopolisti smatraju da bi to pravo trebalo zajamčiti prema analogiji s pravom na slobodu kretanja unutar državnih granica i uzdići ga na razinu slobode kretanja među državama, jer se jedino na taj način svim stanovnicima svijeta može osigurati sloboda, jednakost prilika i osobna autonomija iako neki od njih ne mogu iseliti.

12 Npr. pravo na život i zaštitu tjelesnog i duševnog integriteta.

## ASIMETRIJA IZMEĐU PRAVA NA ISELJENJE I PRAVA NA USELJENJE

Sloboda kretanja unutar nacionalnih granica nije ograničena te, ako se uzdigne na međudržavnu razinu, podrazumijeva da pojedinci koji imaju pravo napustiti domovinu imaju pravo i useliti u neku drugu zemlju. Ova analogija između slobode nacionalnog i međudržavnog kretanja vodi k utemeljenju prava na imigriranje kao univerzalnog ljudskog prava iz pozicije postojeće liberalne asimetrije<sup>13</sup> između prava na emigriranje i prava na imigriranje. Prema tom argumentu, pravo na iseljenje zajamčeno je međunarodno-pravnim i nacionalnim instrumentima, dok pravo ulaska stranaca u drugu državu nije zajamčeno ni na koji način (Bauböck 2006; Cole 2000, 43–59; Cole u Wellman and Cole 2011, 193–216).

S kozmopolitskog stajališta, oba prava moraju biti na isti način moralno utemeljena kao jednako vrijedna ljudska prava koje liberalne demokracije jednakom snagom jamče svim pojedincima. Ako tomu nije tako ta se prava međusobno razlikuju te među njima i ne može biti simetrije. Smatramo li da je moralno utemeljeno razlikovati pravo izlaska od prava ulaska tada smatramo i da se postojeća asimetrija može opravdati na liberalan način. Odatle i termin „liberalna asimetrija”. Ako se ta prava ne razlikuju tada nema razloga za njihovo drugačije pravno utemeljenje te su oba ili na isti način ograničena ili su oba univerzalno zajamčena. Cole zato i ističe da se može govoriti samo o simetriji – u prvoj opciji o neliberalnoj, a u drugoj opciji o liberalnoj simetriji (Cole u Wellman and Cole 2011, 194).

Iz kozmopolitske vizure, normativna razlika između prava na iseljenje i prava na useljenje ne može se opravdati rizikom od velikih dotoka migranata i troškova povezanih s primanjem migranata, što su argumenti koji se često navode i protiv izjednačavanja prava na slobodu kretanja unutar i izvan nacionalnih granica. Drugi način pobijanja potrebe za liberalnom simetrijom polazi od pretpostavke da je nemoguća situacija u kojoj pojedinci koji iseće neće uspjeti useliti u drugu državu, jer je za pretpostaviti da će uvijek postojati „barem jedna država koja će prihvatiti” potencijalne migrante (Cole u Wellman and Cole 2011, 204).<sup>14</sup> Cole odbacuje tezu prema kojoj je nemoguće da se potencijalni migranti nađu u nekom „vanjskom” prostoru” (Cole u Wellman and Cole 2011, 209) iz kojeg ne mogu ući ni u jednu drugu državu kao razlog za ograničavanje univerzalnog prava ulaska, jer je ona u suprotnosti s premisom o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića i intrinzičnoj vrijednosti slobode kretanja kao preduvjeta za realizaciju osobne autonomije, te jednakosti prilika za sve (Bauböck

13 Argumenti liberalne asimetrije prvi put se javljaju krajem 19. stoljeća u području prava i proučavanja imigracije u SAD (Cole 2000, 45).

14 Cole se referira na teze Davida Millera kao utjecajnog zagovaratelja te teze.

2006, 2). Naposlijetku, scenarij „vanjskoga” prostora” (Cole u Wellman and Cole, 2011, 209) se unatrag nekoliko godina pokazao realnim u kontekstu masovnih valova izbjeglica iz Sirije.

Cole vidi rješenje pitanja primjenjivosti univerzalnog ljudskog prava na useljenje u ustrojavanju međunarodnoga tijela koje bi bilo zaduženo za nadzor nad primjenom tog prava (Cole u Wellman and Cole 2011, 201). U postojećem Zajedničkom europskom sustavu azila, Dublinskim uredbama već je propisano koja je država članica dužna odlučivati o zahtjevima za traženje azila.<sup>15</sup> Međutim, provedba odluke Vijeća EU-a<sup>16</sup> kojom su bile propisane kvote tražitelja azila nije uspjela, neke države članice su odbile prihvatiti dodijeljenu im kvotu te osporile zakonitost navedene Odluke pred Sudom EU-a (Rankin 2016; Varju and Czina 2016). Takav ishod (ne)prihvatanja izbjeglica indikativan je za situaciju u kojoj se mogu naći radni migranti kada bi se realizirali prijedlozi za međunarodno upravljanje migracijskim pitanjima. Stoga se, unatoč normativnoj i moralnoj utemeljenosti kozmopolitskih zahtjeva za univerzalnim ljudskim pravom na imigriranje, liberalna asimetrija možda ipak ne može izbjeći (Bauböck 2006, 6), ali države mogu stremiti otvorenijim granicama, uključujući unaprjeđenje politika ulaska migranata, te njihove kvalitetnije uključenosti u život zajednica primateljica.

## ULOGA ZAJEDNICE U ODLUČIVANJU O ULASKU MIGRANATA – KOMUNITARISTIČKI PRISTUP

Normativni temelj komunitarizma čini pravo članova zajednice da odluče o tome kome će dopustiti biti dijelom te zajednice. Za razumijevanje utemeljenosti prava zajednice na isključivanje važni su radovi suvremenih političkih teoretičara komunitarističkog usmjerenja koji se bave pitanjima ulaska migranata, te su ovdje isključeni radovi teoretičara koji se manje bave ili se uopće ne bave tim pitanjima.<sup>17</sup>

*Područja pravde* (Walzer 2000) Michaela Walzera navodi se kao djelo koje je 1983. označilo prekid šutnje o članstvu i etici imigracije u političkoj filozofiji (Bader 2005, 335). Potaknut Rawslovim univerzalističkim promišljanjem o raspodjeli dobara u kojem pojedinci o tome odlučuju iza „vela neznanja” (Rawls 1985, 235) oslobođeni utjecaja kulture, tradicije ili povijesti, Walzer se pita što bi pojedinci izabrali kada se makne veo neznanja, kada moraju ponoviti svoj izbor, a sposobni su zanemariti vlastite interese u cilju općeg dobra. Smatra da bi ono što smatraju dobrim i pravednim bilo pod utjecajem zajedničkog života, te da, i kada se radi o

15 Europska komisija 2014, 7.

16 Odluka Vijeća Europske unije (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. (Vijeće Europske unije 2015, 93–94).

17 Npr. Alasdaira MacIntyre (Macintyre 1984) ili Michaela Sandela (Sandel 1984).

slobodnim i jednakim pojedincima demokratskih društava, oni će izabrati različite koncepcije dobra, jer iako mogu apstrahirati individualne interese i poimanja dobra ne mogu apstrahirati „različit[a] razumijevanja samih društvenih dobara” u zajednici u kojoj žive, kao „neizbjež[an] proizvod[...] povijesnog i kulturnog pluralizma” (Walzer 2000, 28).

Na pitanje o tome tko odlučuje koji će izbori uopće biti ponuđeni članovima zajednice Walzer odgovara da to mogu biti samo članovi zajednice i stoga je „primarno dobro koje raspodjeljujemo međusobno [...] članstvo u nekoj ljudskoj zajednici” (Walzer 2000, 61). To je postao postulat komunitarističkog pristupa odnosu pojedinca i zajednice u suvremenoj političkoj teoriji i kao takav je fundamentalan za odnos migranata i država primateljica. Kada je riječ o pravu migranata na ulazak, središnja teza tog teorijskog pristupa jest da država ima pravo na kontrolu svog teritorija, ograničavanje ulazaka i zatvaranje granica migrantima. Zagovornici te teze (Miller 2005, 2010, 2016; Walzer, 2000; Wellman, 2008; Wellman u Wellman and Cole 2011, 13–56) ne niječu jednaku moralnu vrijednost svih ljudskih bića, niti individualnu slobodu i autonomiju kao temeljne liberalne vrijednosti, ali ne smatraju da one utemeljuju pravo pojedinca na imigriranje, niti da zakidaju suverene države za pravo na zatvaranje granica. Njihovi argumenti ovdje su podijeljeni na ontološke, deontološke, društveno-političke, pravno-političke i etičke.

## ONTOLOŠKA I DEONTOLOŠKA OBRANA ZATVARANJA GRANICA

Pravo na samoodređenje (Miller 1999, 2016) i pravo na slobodu udruživanja (Wellman 2008; Wellman u Wellman and Cole 2011, 13–56) dva su ključna ontološka argumenta kojima komunitaristi objašnjavaju pravo zajednice na zatvaranje granica. Pravo na samoodređenje polazi od ideje da su zaokruženost zajednice i odluka njezinih članova kako će se konstituirati temeljni preduvjeti postojanja zajednica. Prema Walzeru, članovi zajednice imaju pravo odlučiti hoće li dopustiti ulazak strancima, kojim strancima i u kojem broju. To im pravo daje uzajamna povezanost zbog koje i imaju osjećaj pripadnosti i koja nije samo emocionalne naravi, već proizvodi i političke posljedice.

Međutim, moralna arbitrarnost zemljopisnih granica ne može se poreći, a njeno prihvaćanje vodi zaključku da su neki pojedinci mjestom rođenja jednostavno imali više sreće od nekih drugih, dok prilike koje im se nude nisu posljedica njihovih zasluga, kao što ni izostanak tih prilika u ovih drugih nije njihova krivica. Stoga, iako je samoodređenje pretpostavka postojanja zajednice i kao takvo naizgled ne zahtijeva moralno ili normativno utemeljenje, u kontekstu odnosa migranata i zajednice primateljice oni koji su „već unutra” moraju moći objasniti zašto je ono samo po sebi važno, što mu daje intrinzičnu vrijednost (Margalit and Raz 1990; Miller

2000, 164–166) zbog koje bi članovi zajednice mogli imati pravo ne dopustiti ulazak migrantima.

Pitanje vrijednosti samoodređenja zajednice za njezine članove tiče se uloge zajednice u konstituiranju sebstva kao važne sastavnice komunitarizma i polazi od pretpostavke da su samoodređenje i pravo zajednice da upravlja sobom „produžetak individualne autonomije ili individualnog samoizražavanja” (Margalit and Raz 1990, 451). Pojedinci nisu pasivni primatelji izbora koji im se nude, već na njih mogu utjecati sudjelovanjem u javnom životu zajednice kroz političke procese koje je zajednica uspostavila. Tako mogu i osobno utjecati na odluke koje će zajednica donijeti i na politike koje će odabrati. Time i način na koji zajednica određuje samu sebe odražava težnje, prioritete i planove njezinih članova. Kontroliranje granica i dotoka stranaca zajednici omogućava kontrolu nad vlastitim identitetom koji je u velikoj mjeri određen kulturom.

Komunitaristi ne umanjuju važnost individualne slobode i autonomije, ali su uvjerenja da pojedinac može slobodno i samostalno birati samo među različitim načinima života koje mu na raspolaganje stavlja zajednica ili kultura iz koje je potekao (Kymlicka 2003; Tamir 2002). Iz te je pozicije kultura važna ne samo za samoodređenje zajednice, već i za samoodređenje njezinih članova koji su je odlučili oblikovati upravo takvom kakva jest. Korištenjem argumenta očuvanja nacionalne kulture kao temelja za pravo zajednice na zatvaranje granica postavlja se pitanje o tome što u stvari zajednica želi očuvati štiteći svoju kulturu i zašto joj ta zaštita daje pravo ograničiti ulaske na svoj teritorij.

U odgovoru na to pitanje ključnim značajkama kulture pokazuju se njezina sveobuhvatnost i javnost. Zajednica svojom kulturom poprima određeni karakter, ali ga jednako tako prenosi na svoje članove, omogućava im razvijanje osjećaja pripadnosti i uzajamnog prepoznavanja kao članova iste grupe koji se ne moraju osobno poznavati, a svojom prožimajućom prirodom (Margalit and Raz 1990, 444) i sveobuhvatnošću osigurava mogućnosti identifikacije i izbora svojim članovima.

Javnu dimenziju kulturi daju izgled prirodnog okoliša koji zajednica preferira, vrijednosti koje njeguje, oblici ponašanja koje cijeni, način na koji funkcioniraju njezine institucije, javne politike kojima daje prioritet i tomu slično (Miller 1999, 87–88; 2005, 200–201 i 2016, 67). To su aspekti koje Miller smatra važnima za očuvanje kulturalnog kontinuiteta zajednice, a čije ugrožavanje počiva na pretpostavci da dolazak znatnog ili nekontroliranog broja migranata može utjecati na njihovu promjenu do te mjere da će ne samo modificirati, već i u potpunosti promijeniti identitet zajednica primateljica protivno volji njezinih članova.<sup>18</sup>

18 Međutim, Miller ističe i da se očuvanje kontinuiteta kulture ne smije poistovjetiti s „kulturalnom rigidnošću” (Miller 2005, 200), te da su „najvrjednije kulture one koje se mogu

Na normativnoj razini, ako je samoodređenje vrijedno samo po sebi zbog važnosti koju ima za oblikovanje sebstva zajednice i njezinih pojedinaca, onda ta pretpostavka dopušta mogućnost da zajednica odluči potpuno zatvoriti svoje granice. Ta je teza u temeljima argumenta o pravu na slobodu udruživanja koju zagovara američki filozof Christopher Heath Wellman (Wellman 2008; Wellman u Wellman and Cole 2011, 13–56). On individualno pravo pojedinca na slobodu udruživanja uzdiže na razinu prava političke zajednice i iz njega derivira pravo legitimnih država na kontrolu svojih granica i njihovo eventualno potpuno zatvaranje prema svim kategorijama migranata.

Wellmana zanima ima li politička zajednica s osnove prava na slobodu udruživanja moralno pravo na kontrolu i zatvaranje granica, bez potrebe za razmatranjem argumenata o korisnosti sprječavanja nekontrolirane imigracije za njezine članove (Wellman 2008, 116–118; Wellman u Wellman and Cole 2011, 45). Služeći se analogijom slobode koju pojedinac ima u odabiru bračnog partnera ili vjeroispovijedi Wellman s razine individualnog prava na slobodu udruživanja dolazi do razine tog istog prava za političku zajednicu (Wellman 2008, 110–111). Pri tome ne poriče razlike između pojedinaca i političkih zajednica, niti poistovjećuje vrijednost odabira bračnoga partnera ili vjere za pojedinca s važnošću odluke političke zajednice s kim će se udružiti. Međutim, smatra da kao što se pojedince ne može prisiliti na sklapanje braka, prihvaćanje, odbacivanje ili promjenu vjere, tako se ni suverene države ne može prisiliti na udruživanje s državama s kojima njihove političke zajednice to ne žele.

Zadnji korak u toj argumentaciji jest da pravo suverenih država na slobodu udruživanja i odluku o neudruživanju s nekim državama za sobom povlači i pravo država na slobodu udruživanja s pojedincima temeljem kojeg mogu odlučiti da se ne žele udruživati s članovima drugih političkih zajednica, odnosno da žele zatvoriti svoje granice za migrante.<sup>19</sup> Kako bi analogija između prava država na slobodu udruživanja u međunarodnim odnosima i prava na slobodu udruživanja ili neudruživanja s pojedincima bila normativno utemeljena valja ispitati štite li se interesi političke zajednice odlukom o udruživanju ili neudruživanju s migrantima kao članovima drugih političkih zajednica.

Politička zajednica nije predmetom slobodnog odabira njezinih članova, što pripadnost političkoj zajednici čini arbitrarnom, a država daje element prisile (Wellman u Wellman and Cole 2011, 16, 20), jer su pojedinci dužni poštovati propise i norme zajednice koju nisu sami izabrali. Kako bi institucije koje su neophodne za funkcioniranje države

razviti i prilagoditi novim okolnostima, uključujući pritisak novih supkultura povezanih s imigrantima” (Miller 2005, 200).

19 Ovdje se ne misli na migrante koji su predmetom kaznenih istraga i sl.

mogle dobiti pristanak članova političke zajednice trebaju štititi njihova prava, te im jedino odgovarajuća zaštita ljudskih prava članova političke zajednice može dati legitimitet. Zato je Wellmanova teza da samo država koja štiti ljudska prava svojih građana, bilo od stvarnih ili presumpivnih povreda, ima normativno i moralno utemeljeno pravo kontrolirati i eventualno zatvoriti svoje granice kako bi zaštitila interese političke zajednice koja prihvaća njezine institucije u zamjenu za zaštitu svojih prava i ukupne dobrobiti.

Zagovornici prava države na ograničavanje imigracije i zatvaranje granica s osnove prava na samoodređenje (Miller 1999, 2016; Walzer 2000; Wellman 2008; Wellman u Wellman and Cole 2011, 13–56) reći će da se tako štiti način na koji je zajednica odredila samu sebe i život koji smatra vrijednim. Američki filozof Michael Blake ističe da Wellman nedovoljno uzima u obzir ograničenost prava na slobodu udruživanja drugim pravima naglašavajući da „redovito odvajemo to pravo u odnosu na konkurentna prava drugih u domaćoj politici”, pri čemu pravo na slobodu udruživanja nema uvijek prioritet te je „teško uvidjeti zašto bi ono imalo prevagu u pitanjima koja se tiču imigracije” (Blake 2013, 107). Naglašava da se moralno utemeljenje prava zajednice na isključivanje ne može izvesti iz njezinih interesa (Blake 2013, 105–106), te činjenica da zajednica smatra svojim interesom očuvanje neke vrijednosti, koliko god to što ona želi očuvati bilo moralno vrijedno, ne vodi zaključku da na to ima i pravo.

Zato ga zanima kako moralno utemeljiti pravo zajednice na isključivanje bez obzira na njezine interese i pravo na slobodu udruživanja koje nije apsolutno, odnosno kako derivirati pravo na isključivanje iz prava i obveza koje zajednica ima kao politička zajednica (Blake 2013, 107–108). Prije razmatranja tih argumenata etičke prirode s kojima završava analiza komunitarističkog pristupa pravu zajednice na isključivanje valja se posvetiti društveno-političkim i pravno-političkim argumentima, koji se često ističu i u javnim raspravama u prilog zatvaranja granica.

## DRUŠTVENO-POLITIČKA I PRAVNO-POLITIČKA OBRANA PRAVA NA ISKLJUČIVANJE MIGRANATA

Uvođenje strožih imigracijskih pravila i zatvaranje granica može biti u interesu zajednice kako bi broj stanovnika bio takav da politička zajednica može njime upravljati. Zagovornici ograničavanja imigracije smatraju da dostupnost resursa i usluga koje zajednica smatra važnima može biti slabija ili nedostatna ako dođe do porasta broja njihovih korisnika uslijed većeg otvaranja granica. Za teoretičare koji polaze od važnosti samoodređenja za konstituiranje identiteta zajednice i njezinih članova (Miller 1999, 2016; Walzer 2000) argument brojnosti stanovništva predstavlja poveznicu između zaštite kulture i očuvanja države blagostanja kao argumenata za



ograničavanje imigracije. Porast populacije, i kada se ne radi o posljedici imigracije, nužno utječe na provedbu javnih politika zbog čega Walzer i navodi da „[g]lavni problem javne politike ostaje brojnost stanovništva: njegovo uvećavanje, postojanost ili opadanje” (Walzer 2000, 65).

Ovdje valja objasniti može li se opravdanje za ograničavanje imigracije radi zaštite blagostanja izvesti iz uloge koju kultura ima za komunitariste neovisno o tome da li empirijski podaci potvrđuju ili pobijaju tezu o slabljenju socijalne države zbog imigracije. Argumentacija koja povezuje kulturu s raspodjelom dobara u zajednici polazi od teorije dobara prema kojoj su dobra nužno društveno definirana (Walzer 2000, 30–34). Walzer navodi da su sva dobra koja se raspodjeljuju društvena, jer samo značenje dobrog dobivaju od zajednice koja ih takvima vrednuje kroz neko vrijeme i u suživotu njezinih članova, a dajući značenja dobrima zajednica oblikuje svoj identitet.

Polazeći od osnovnog načela distributivne pravde da se dobra raspodjeljuju u skladu s potrebama, Miller postavlja pitanje čije se potrebe uzimaju u obzir kada se odlučuje o raspodjeli dobara (Miller 1988, 660). Ovdje se javlja dvojba bi li temeljni kriterij trebale biti stvarne prilike u kojima se pojedinci nalaze neovisno o tome jesu li članovi zajednice ili se dobra primarno raspodjeljuju članovima zajednice iako su pojedinci koji nemaju taj status možda u gorem položaju. Komunitaristički je argument da je odluke o tome koje distributivne politike će se primjenjivati jednostavnije donijeti ako članovi zajednice dijele istu kulturu, jer tada ista ili slična dobra prepoznaju kao vrijedna što im, pak, daje veće povjerenje u ishode odlučivanja.

U tom pogledu je imigracija potencijalni izvor narušavanja povjerenja među članovima zajednice primateljice, jer ih dovodi u susret s članovima drugih političkih zajednica koji su neka druga dobra ocijenili vrijednima. Prema takvoj argumentaciji, porast broja migranata može dovesti do kulturalnih podjela koje, prema Milleru, „mogu smanjiti kako uzajamno povjerenje [među članovima zajednice] tako i povjerenje u političke institucije” (Miller 2016, 64) koje je zajednica ustrojila kako bi svojim članovima omogućila život koji smatraju vrijednim.

Gubitak povjerenja može dovesti do nespremnosti zajednice na izdvajanja za najpotrebitije, jer dolazak migranata može izazvati bojazan da će se identitet zajednice promijeniti toliko da se društvena dobra raspodjeljuju onima koji ih ne poimaju na isti način kao zajednica primateljica, niti su ih stvarali. Stoga Miller zaključuje da je s kulturalnim podjelama teže dobiti podršku za distributivne politike i državu blagostanja, te može biti važno ograničiti imigraciju ili je ograničiti na migrante iz kultura sličnih onoj zajednice primateljice. Pri tome ne osporava da država ne može arbitrarno odrediti kriterije ulaska koje migranti ne mogu ispuniti, te da i

radni imigranti, kojima je odbijeno pravo ulaska zbog davanja prednosti izbjeglicama, zaslužuju obrazloženje izostanak kojega predstavlja povredu moralne osobnosti radnih migranata (Miller 2015, 8).

Predzadnju skupinu argumenata čine pravno-politički argumenti koji počivaju na pravu nacionalne države na ograničavanje imigracije koje proizlazi iz njezinog suvereniteta, a pravo političke zajednice na zatvaranje granica iz pravno-političke nadležnosti nad određenim teritorijem (Blake 2013; Miller 2016, 58–59). Oba polaze od podijeljenosti svijeta u suverene nacionalne države kao datosti i postavljaju pitanje kako iz nje derivirati pravo na zatvaranje granica. Prema argumentu suvereniteta, svaka nacionalna država raspolaže određenim teritorijem, ima pravo i odgovornost odlučivanja o zbivanjima unutar svog teritorija, a kako bi to mogla činiti, mora nadzirati svoje granice. Miller ističe da je kontrola granica tek jedan od aspekata suvereniteta (Miller 2016, 58), zbog čega i pitanje moralne opravdanosti prava na ograničavanja imigracije postaje izlišno, jer je ono nužna posljedica kontrole nacionalnih granica.

Blake polazi od konstatacije da je država prije svega *jurisdiksijski projekt*<sup>20</sup> (Blake 2013, 108) i ispituje mogućnost deriviranja prava na isključivanje iz međunarodno-pravno utemeljenih značajki države (Blake 2013, 109). Za pitanje ulaska stranaca i legitimnosti suvereniteta države prema njima relevantne su prve tri kvalifikacije iz standardne definicije države<sup>21</sup> u međunarodnome pravu (Encyclopaedia Britannica 2018) objedinjene u članku 9. Konvencije o pravima i dužnostima država iz Montevidea. Prema tom članku, „nadležnost država unutar granica nacionalnog teritorija primjenjuje se na sve stanovnike” (Faculty of Law in Oslo, 2018), kako na članove političke zajednice tako i na strance.

Blake tumači tu odredbu Konvencije iz Montevidea kao zakonsko utemeljenje prava suverene države da omogući ostvarivanje prava svih pojedinaca na njezinom teritoriju, te poštivanje ljudskih prava pojedinaca izvan njezinog teritorija. Potonje podrazumijeva da država u odnosima prema pojedincima koji se nađu na njezinim granicama ne smije kršiti njihova ljudska prava, ali nema i obvezu ostvarivanja preduvjeta za realizaciju ljudskih prava osoba koje se ne nalaze na njezinom teritoriju. Blake smatra da se nametanjem obveze narušava sloboda onoga tko je protiv svoje volje stavljen u poziciju da se obveže prema nekome. Ističe da nametanje obveze ne predstavlja „neopravdano uplitanje u slobodu” (Blake 2013, 115) nositelja obveze samo ako su potonji dali svoj pristanak i ako se može dokazati da su na neki način dužni preuzeti obvezu koja im se nameće. Stoga bi migranti morali moći navesti razloge zbog kojih političke zajed-

20 Kurziv u izvorniku.

21 Stalno stanovništvo, definirani teritorij i vlada.

nice primateljice imaju dužnost preuzeti obvezu za zaštitu i ostvarivanje njihovih prava koja stječu ulaskom ili, u protivnome, dati svoj pristanak prihvaćanju takve obveze iz puke velikodušnosti.

Derivirajući pravo na isključivanje stranaca iz jurisdikcijskog načela valja se pitati koja prava proizlaze iz tog načela za zajednicu slijedom kojih njezino isključivanje migranata može biti moralno utemeljeno. Prema Milleru su to teritorijalna prava, odnosno pravo na teritorijalnu nadležnost, na upravljanje resursima unutar teritorija, te pravo na kontrolu prelazaka granica (Miller 2016, 61). Ovdje valja objasniti zašto bi zajednica koja ima sva ta prava imala i moralno pravo ne dopustiti ulazak strancima.

U odgovoru na to pitanje potrebno je inzistirati da je zajednica koja odlučuje o otvaranju ili zatvaranju svojih granica ponajprije politička. Sama njezina opstojnost kao političke zajednice ovisi o tome može li svojim članovima zajamčiti sigurnost, dovoljno resursa, te ostvarivanje cijelog spektra ljudskih prava. Ako postoji rizik da to možda neće moći zbog porasta broja migranata postoji i pretpostavka da će njezina prava na kontrolu vlastitog teritorija i raspoloživih resursa biti povrijeđena, što može biti temelj za isključivanje stranaca.

U normativnom smislu, zajednicu uistinu nitko ne može prisiliti da svoje granice otvori strancima ako je kroz procese političkog odlučivanja utvrdila da mogu narušiti njezino blagostanje, kulturalni identitet, ustaljene politike i načine funkcioniranja u najširem smislu. Međutim, ovdje izranjaju nezaobilazna pitanja posve etičke naravi. Ako zajednice imaju pravo ograničiti ili onemogućiti imigraciju kako bi zaštitile svoj kulturalni identitet, te svoje ekonomske i socijalne interese, valja objasniti zašto je moralno ispravno dati prednost onima koji se nalaze na njezinom teritoriju, a ne pojedincima čiji su interesi i životne prilike možda objektivno lošiji od onih u kojima žive možda i najsiromašniji članovi političke zajednice primateljice.

Ne izvire li pravo na davanje prednosti sunarodnjacima iz same činjenice što su pojedinci s jedne strane granice članovi političke zajednice, a oni s druge tek potencijalni članovi, te čemu uopće tražiti moralno opravdanje za davanje prednosti prvima u odnosu na druge? Zaobilaženje tog pitanja vodi grubom pojednostavljenju komunitarizma, jer isticanje važnosti zajednice za realizaciju slobode i autonomije pojedinca ne podrazumijeva i nijekanje obveza zajednice prema onima koji nisu njezini članovi.

Prema Walzeru se načelo uzajamne pomoći koju zajednica duguje potrebitim strancima „šir[i] preko političkih (kao i kulturnih, vjerskih i jezičnih) granica”. Ono nije bezuvjetno, odnosno ne pretpostavlja da zajednica uvijek ima moralnu obvezu pomoći strancima, već samo onda ako im je ta pomoć hitno potrebna i ako procijeni da to može učiniti, odnosno „ako su rizici i troškovi njenog pružanja za drugu stranu relativno niski” (Walzer 2000, 63). Stoga se Walzer i pita „[n]e bi li prijem, onda,

mogao biti moralno obvezan, bar za *one*<sup>22</sup> strance koji nemaju kuda otići” (Walzer 2000, 78), ali onda tu moralnu obvezu uvjetuje „veličinom teritorija i gustoćom naseljenosti” (Walzer 2000, 78), te samo države koje posjeduju dovoljno velik i nenaseljen teritorij ne mogu izbjeći takvu obvezu.

Ovdje se nameće pitanje što daje značaj vezama među članovima zajednice zbog čega oni mogu imati moralno pravo onemogućiti migrantima stvaranje recipročnih veza s članovima političke zajednice primateljice. U odgovoru na to pitanje ključno je poimanje političkih i nacionalnih zajednica kao etičkih zajednica (Miller 1999, 49–80). Ono polazi od pretpostavke da zajednica crpi svoj identitet iz uzajamnog povjerenja i međusobnog priznavanja njezinih članova koje se razvijalo kroz zajedničku povijest na određenom teritoriju. Ideja o nacionalnim zajednicama kao etičkim zajednicama u osnovi počiva na etičkom partikularizmu i kao takva je nepomirljiva s etičkim univerzalizmom u podlozi kozmopolitiskog pristupa odnosu pojedinca i zajednice, zbog čega Miller i zaključuje da su „pokušaji opravdanja načela nacionalnosti iz perspektive etičkog univerzalizma osuđeni na propast” (Miller 1999, 64).

Za ideju etičkih zajednica važna je analogija u kojoj se nacionalna zajednica uspoređuje s drugim oblicima zajednica, poput obitelji, klubova, udruženja ili lokalnih zajednica (Miller 1999, 65; Walzer 2000, 66–74; Wellman 2008, 111–115). Kada su zajednice veće i njihovi članovi se ne poznaju ne može se očekivati da među njima postoji lojalnost poput one koja postoji među članovima obitelji i sličnih zajednica koje nisu nacionalne. U nacionalnim zajednicama prepoznavanje vlastitih interesa i planova u interesima i planovima šire zajednice, te pouzdanje u reciprocitet odnosa mogući su samo ako postoji nešto što uspijeva povezati članove zajednice na način da se međusobno „prepoznaju” kao nositelji sličnih stremljenja i planova koji će, kada to bude potrebno, priteći jedni drugima u pomoć. Ulogu te poveznice Miller je dao zajedničkoj javnoj kulturi (Miller 1999, 85) koja pridonosi izgradnji nacionalnih zajednica kao „zajednica karaktera” (Walzer 2000, 98) i koja se oblikuje kroz javne rasprave svih članova zajednice (Miller 1999, 70).

### ETIČKA OPRAVDANOST PRAVA ZAJEDNICE NA ZATVARANJE GRANICA

S komunitarističkog stajališta, za kraj je ostalo neodgovoreno pitanje o moralnoj utemeljenosti prava na zatvaranje granica s obzirom na mogući prigovor da se na taj način nekim pojedincima ograničava sloboda kretanja koja je intrinzično vrijedna za ostvarivanje individualne slobode, autonomije i jednakosti prilika (Carens 2013, 227–228).

22 Kurziv u izvorniku.

Walzer izričito negira mogućnost liberalne simetrije između prava na iseljenje i prava na useljenje navodeći da „činjenica da pojedinci mogu s pravom napustiti svoju zemlju ne rađa pravo da uđu u (ijednu) drugu” (Walzer 2000, 71). Opravdanost nepostojanja potrebe za liberalnom simetrijom može se objasniti s obzirom na posljedice ograničavanja tih dvaju prava. U tom pogledu Walzer uspoređuje državu s klubom koji „propis[uje] upise, ali ne i ispise” (Walzer 2000, 71). Njegovo pravo da određuje uvjete upisa, međutim, nitko ne dovodi u pitanje. Jednako tako, država koja zabranjuje iseljavanje svojim građanima smatrala bi se tiranizirajućom, jer im ograničava prava i slobode, koji se i ne mogu realizirati bez zajamčene slobode kretanja. Obje vrste zabrane, kako iseljenja tako i useljenja, vode k ograničavanju slobode pojedinca, s tom razlikom što su u slučaju prava na iseljenje ti pojedinci članovi političke zajednice, a u slučaju prava na useljenje stranci, odnosno mogući budući članovi te zajednice. Ako je posljedica zabrane iseljenja prinuda u odnosu prema vlastitim građanima, nije li onda zabrana ulaska prinuda prema onima koji žele ući?

Argument prinude primijenjen na radne migrante glasi da su granične kontrole prinudne, jer nekim migrantima zabranjuju ili otežavaju ulazak u države primateljice u kojima žele ostvariti prilike za dostojanstven život koje nemaju u svojoj domovini. Politički teoretičar Arash Abizadeh (Abizadeh 2008) smatra da jednostrano pravo političke zajednice na graničnu kontrolu i onemogućavanje ulaska može biti legitimno samo ako se može obrazložiti i opravdati svim osobama na koje ono utječe, kako članovima zajednice primateljice tako i strancima. U toj tezi *novum* je upravo nužnost obrazloženja strancima, koja za Abizadeha proizlazi iz uvjerenja da se prinudnost graničnih kontrola ogleda u tome što se njihovim nametanjem onemogućava barem jedan do dva od postojeća tri preduvjeta osobne autonomije pojedinca, a to su dostupnost „odgovarajućeg spektra vrijednih *opcija*“<sup>23</sup> i „oslobođenost od podređenosti volji drugoga kroz prinudu ili manipulaciju” (Abizadeh 2008, 39–40). U slučaju radnih migranata koji nemaju drugog izbora doli iseliti iz domovine, unilateralno odlučivanje potencijalne političke zajednice primateljice o zabrani njihovog ulaska ograničava im dostupnost raspoloživih opcija za bolji život i prisiljava ih da ili ostanu u domovini ili izaberu drugu potencijalnu državu primateljicu ili nezakonito pokušaju ući u državu u koju su prvobitno željeli useliti.

Ostaje pitanje o tome jesu li u tom izboru slobodni ili na neki način prinuđeni donijeti jednu od te tri moguće odluke. Abizadehova je teza da prinuda, bilo stvarni čin ili prijetnja prinudom, uvijek predstavlja narušavanje individualne autonomije i kao takva zahtijeva obrazloženje od

23 Kurziv u izvorniku. Preduvjete za realizaciju osobne autonomije Abizadeh preuzima od Raza (Abizadeh 2008, 39–40; Raz 2007, 308).

onoga koji je nameće onome tko joj je izložen. Ako stvarni čin prinude ili prijatna prinudom za one koji zahtijevaju ulazak ograničava njihovu autonomiju, slobodu izbora i pravo na dostojanstven život, u osnovi se nude dvije mogućnosti za moralno utemeljenje te prinude. Jednu mogućnost predstavljaju kriteriji ulaska, a drugu nužnost obrazloženja, u kojima ovaj rad pronalazi moguće točke pomirenja između kozmopolitskog i komunitarističkog pristupa ulasku radnih migranata.

### ZAKLJUČAK

U fokusu rada su migranti koji su iz ekonomskih razloga potaknuti napustiti svoju domovinu i zatražiti ulazak u državu primateljicu kako bi sebi i obiteljima koje ostavljaju ili dovode sa sobom osigurali životne prilike koje su im u domovini nedostižne ili teško ostvarive. Teorijska suprotstavljenost kozmopolitizma i komunitarizma gubi na značaju kada se raspravlja o pravu na ulazak osoba kojima je ugrožen život zbog rata ili rizika od stradanja, mučenja i progona po povratku u domovinu, jer se teoretičari obaju usmjerenja slažu da je upravo to kategorija migranata koja mora imati prioritet pri odlukama o dopuštanju ulazaka stranaca. Stoga su radni migranti izabrani kao zahtjevniji test za pronalaženje mogućih točaka pomirenja između kozmopolitskog i komunitarističkog pristupa ulasku migranata, jer je riječ o onima prema kojima potencijalne države primateljice nemaju međunarodno-pravne obveze koje imaju prema izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite.

Temeljne premise moralnog kozmopolitizma su jednaka moralna vrijednost svakog pojedinca, kao i njezina pretpostavljenost zahtjevima zajednice. Iz te pozicije kozmopolisti (Benhabib 2004, 2011; Benhabib et al. 2006; Cole 2000) deriviraju tezu o jednakom pravu svih pojedinaca na dostojanstven život, te pravu na slobodu prekograničnog kretanja koja im omogućava poboljšanje uvjeta života. Stoga se zalažu za otvorenije ili propusnije granice, kao i za simetriju između prava na iseljenje i prava na useljenje. Na razini ulaska, središnja teza moralnih kozmopolista je da oni kojima zajednica odbija ulazak imaju pravo na obrazloženje odbijanja koje mora biti moralno prihvatljivo ne samo odbijenima, već i onima koji uskraćuju ulazak migrantima kada bi se i sami našli u poziciji zahtijevanja ulaska u drugu zajednicu primateljicu (Abizadeh 2008; Benhabib 2004, 2011; Benhabib et al. 2006).

S druge strane, teoretičari komunitarističkog usmjerenja koji zajednicu pretpostavljaju pravima pojedinca i smatraju je konstitutivnom za samoodređenje pojedinca (Miller 1988, 1999, 2000; Walzer, 2000) zastupaju argumente da zajednica, upravo zato što načinom na koji je konstituirana utječe na izbore svojih članova, ima moralno pravo odlučiti tko će postati njezinim članom, jer time odlučuje i o vlastitom identitetu. Prema

tim teoretičarima, zajednička kultura i osjećaji uzajamne pripadnosti koje dijele njezini članovi ključni su u odlukama zajednice o tome kome će odobriti pravo ulaska.

Na razini ulaska kozmopolitizam iz moralne vrijednosti svakog pojedinca i prava na dostojanstven život derivira pravo na ulazak i obveze zajednice ne samo prema svojim članovima, već i prema strancima koji se nađu na njezinim granicama, posebno s obzirom na rastuće nejednakosti u svijetu i neispunjenje globalnih moralnih obveza (Bader 2005) bogatih država prema siromašnima. Promatrano s kozmopolitiskog stajališta, odluka o ulasku migranata donosi se iz pozicije etičkog univerzalizma prema kojem zajednica ima moralnu obvezu zaštititi temeljna prava ne samo svojih članova, već i onih koji u zemlji u kojoj su rođeni ne mogu ostvariti život vrijedan ljudskog dostojanstva te su prisiljeni napustiti domovinu i zatražiti ulazak u drugu političku zajednicu.

S druge strane, iz komunitarističke perspektive, odluka o ulasku migranata primarno je političke naravi i uvjetovana je objektivnim činjenicama života zajednice i načinima njezinog samopoimanja, u čemu ključnu ulogu ima kultura. Neovisno o jednakoj moralnoj vrijednosti svih ljudskih bića, zajednica ima pravo ograničiti ulazak migranata ako procijeni da će imigracija utjecati na njezin identitet, veličinu i blagostanje na način na koji njezini članovi to ne žele. Ova je pozicija etički partikularistička, jer daje prednost zaštiti temeljnih prava članova zajednice pred zaštitom ljudskih bića općenito, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.

Bez obzira na navedena razilaženja, rad je kroz analizu suprotstavljenih argumenata uočio dvije točke suglasja između kozmopolitizma i komunitarizma na razini ulaska migranata. Jedna se odnosi na kriterije i pravila ulaska, a druga na davanje obrazloženja za eventualno odbacivanje prava na ulazak. Iako zagovaraju pravo zajednice na zatvaranje svojih granica zbog raspoloživih resursa, veličine teritorija, te nastojanja da se očuvaju identitet i blagostanje zajednice, teoretičari komunitarističkog usmjerenja slažu se da pravila koja određuju ulazak moraju biti unaprijed poznata onima koji traže ulazak, da ne smiju biti diskriminatorna, te da migranti, kao osobe jednake moralne vrijednosti, zaslužuju obrazloženje ako im useljavanje nije dopušteno (Miller 2005; 2015, 8; 2016, 95).

Uočene teorijske podudarnosti između kozmopolitiskog i komunitarističkog pristupa ulasku radnih migranata relevantne su za položaj ove skupine migranata na dvije razine – zakonodavnoj i javno-političkoj. Na prvoj razini mogu dati akademski i znanstveni poticaj nacionalnim tijelima država članica Europske unije za ratificiranje Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, te uvođenje mehanizma za praćenje provedbe tog međunarodno-pravnog instrumenta. Takav pozitivan pomak na zakonodavnoj razini može imati tzv. “spill-over”

efekt na razini kreiranja i provedbe javnih migracijskih politika. S jedne strane, utjecao bi na podizanje razine svijesti o položaju radnih migranata, a s druge, postojanje mehanizma praćenja provedbe spomenute Međunarodne konvencije potaknulo bi nacionalna tijela na kvalitetnije i učinkovitije suzbijanje diskriminacije radnih migranata na tržištu rada, kao i na njihovo lakše uključivanje u sve sfere društveno-političkog života u državama primateljicama.

## LITERATURA

- Abizadeh, Arash. 2008. "Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders". *Political Theory*, 36 (1): 37–65.
- Arendt, Hannah. 2015. „Imperijalizam”. U Arendt, Hannah. *Izvori totalitarizma*. Zagreb: Disput (str. 121–295).
- Bader, Veit. 2005. "The Ethics of Immigration". *Constellations*, 12 (3): 331–361.
- Bauböck, Rainer. 2006. "Free movement and the asymmetry between exit and entry". *Ethics and Economics*, 4 (1): 1–7.
- Benhabib, Seyla. 2004. *The Rights of Others*. New York: Cambridge University Press.
- Benhabib, Seyla. 2011. *Dignity in Adversity – Human Rights in Troubled Times*. Cambridge: Polity Press.
- Benhabib, Seyla et al. 2006. *Another Cosmopolitanism, with commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka*. Oxford: Oxford University Press.
- Blake, Michael. 2013. "Immigration, Jurisdiction and Exclusion". *Philosophy & Public Affairs*, 41 (2): 103–130.
- Carens, Joseph H. 1987. "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders". *The Review of Politics*, 49 (2): 251–273.
- Carens, Joseph H. 2010. *Immigrants and the Rights to Stay*. Cambridge, Mass, London: The MIT Press.
- Carens, Joseph H. 2013. *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Stephen and Miller, Mark J. 2009. *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Cole, Phillip. 2000. *Philosophies of Exclusion – Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: University Press.
- Council of Europe. 1950. *European Convention on Human Rights*. [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf). Accessed 16.08.2021.
- Encyclopaedia Britannica. 2018. "Montevideo Convention". <https://www.britannica.com/event/Montevideo-Convention>. Accessed 26.08.2021.



- Engelsfeld, Mladen. 2009. „Tajanstveni Shakespearov monolog”. Vijenac, 404: <https://www.matica.hr/vijenac/404/tajanstveni-shakespearov-monolog-3058/>. Accessed 10.08.2021.
- Europska komisija. 2014. Zajednički europski sustav azila. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf). Pristupljeno 16.08.2021.
- European Union. 2010. Consolidated Treaties; Charter of Fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_en.pdf). Accessed 16.08.2021.
- Faculty of Law in Oslo. 2018. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>. Accessed 23.08.2021.
- Huemer, Michael. 2010. “Is There a Right to Immigrate?” *Social Theory and Practice*, 36 (3): 429–461.
- International Organization for Migration. 2016. Global Migration Trends 2015 Factsheet. <https://publications.iom.int/books/global-migration-trends-factsheet-2015>. Accessed 22.08.2021.
- Isbiter, John. 2000. “A Liberal Argument for Border Controls: Reply to Carens”. *The International Migration Review*, 34 (2): 629–635.
- Kant, Immanuel. 2000. Prema vječnom miru. U Kant, Immanuel. *Pravno-politički spisi*. Zagreb: Politička kultura (str. 113–153).
- Kymlicka, Will. 2003. *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*. Prijevod Davor Stipetić. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Macintyre, Alasdair. 1984. “Is Patriotism a Virtue?” The Lindley Lecture. University of Kansas.
- Margalit, Avishai and Raz, Joseph. 1990. “National Self-Determination”. *The Journal of Philosophy*, 87 (9): 439–461.
- Miller, David. 1988. “The Ethical Significance of Nationality”. *Ethics*, 98: 647–662.
- Miller, David. 1999. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David. 2000. *Citizenship and National Identity*. Hoboken: Wiley.
- Miller, David. 2005. “Immigration: The Case for Limits”. In eds. Cohen, Andrew I. and Wellman, Christopher Heath. *Contemporary Debates in Applied Ethics*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing (pp. 193–206).
- Miller, David. 2008. “Immigrants, Nations, and Citizenship”. *The Journal of Political Philosophy*, 16 (4): 371–390.
- Miller, David. 2015. “Selecting Immigrants”. CSSJ Working Papers Series, SJ034. <https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/SJ034.pdf>. Accessed 01.04.2018.

- Miller, David. 2016. *Strangers in Our Midst – The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge, Massachusetts i London, England: Harvard University Press.
- OHCHR 2021. Status of ratification interactive dashboard. <https://indicators.ohchr.org/>. Accessed 10.08.2021.
- Ortiz, Isabel and Cummins, Matthew. 2011. *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*. New York: UNICEF. <https://childimpact.unicef-irc.org/documents/view/id/120/lang/en>. Accessed 15.08.2021.
- Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking Multiculturalism – Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan Press ltd.
- Popović, Nella i Petek, Ana. 2018. „Imigracijska politika Europske unije: Prikaz metodologije istraživanja”. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, Vol. 15 (1): 201–227.
- Rankin, Jennifer. 2016. “EU met only 5% of target for relocating refugees from Greece and Italy”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/08/eu-met-only-5-of-target-for-relocating-refugees-from-greece-and-italy>. Accessed 11.05.2017.
- Rawls, John. 1985. “Justice as Fairness: Political not Metaphysical”. *Philosophy & Public Affairs*, 14 (3): 223–251.
- Raz, Joseph. 2007. *Moralnost slobode*. Prijevod s engleskog Marija Pavlin i Miomir Matulović. Zagreb: KruZak.
- Sandel, Michael. 1984. “The Procedural Republic and the Unencumbered Self”. *Political Theory*, 12 (1): 81–96.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2013. Cosmopolitanism. <https://plato.stanford.edu/entries/cosmopolitanism/>. Accessed 11.05.2017.
- Tamir, Yael. 2002. *Liberalni nacionalizam*. Prijevod izvornika *National Liberalism*. Prijevod Miša Đurković. Beograd: Filip Višnjić.
- UNDP. 2016. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf). Accessed 10.08.2021.
- UNDP. 2019. Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Accessed 10.08.2021.
- UNESCO. 2005. United Nations Convention on Migrants’ Rights – Information Kit. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557e.pdf>. Accessed 10.08.2021.
- United Nations. 1948. Universal Declaration of Human Rights. [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf). Accessed 16.08.2021.

- United Nations. 1976. International Covenant on Civil and Political Rights. <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>. Accessed 16.08.2021.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2016. Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development – Report on the World Social Situation 2016. New York: UN. <http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf>. Accessed 11.08.2021.
- United Nations. 2012. UN World Population Prospects: The 2012 Revision. [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012\\_Wallchart.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf). Accessed 11.08.2014.
- Varju, Marton and Czina, Veronika. 2016. “Hitting where it hurts the most: Hungary’s legal challenge against the EU’s refugee quota system”. Verfassungsblog on Constitutional Matters. <http://verfassungsblog.de/hitting-where-it-hurts-the-most-hungarys-legal-challenge-against-the-eus-refugee-quota-system/>. Accessed 16.08.2021.
- Vijeće Europske unije. 2015. „Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke”. Službeni list Europske unije. L 248/80. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>. Accessed 16.08.2021.
- Walzer, Michael. 2000. Područja pravde. Prijevod izvornika *Spheres of Justice*. Prijevod Ilija Vujačić. Beograd: Filip Višnjić.
- Wellman, Christopher Heath. 2008. “Immigration and Freedom of Association”. *Ethics*, 119 (1): 109–141.
- Wellman, Christopher Heath and Cole, Phillip. 2011. *Debating the Ethics of Immigration – Is there a Right to Exclude*. Oxford: Oxford University Press.

## SUMMARY

### TO OPEN, OR NOT TO OPEN (THE BORDERS), THAT IS THE QUESTION!<sup>24</sup> – THE IMMIGRATION OF LABOUR MIGRANTS AT THE CROSSROADS OF COSMOPOLITANISM AND COMMUNITARIANISM

The paper tackles the issues related to the entry of labour migrants in contemporary political theory and analyses how cosmopolitanism and communitarianism, as two opposed theoretical approaches, deal with this issue. The objective of the paper is to show that the two approaches are reconcilable in some elements despite the dichotomy in their theoretical tenets. For that purpose, the author first analyses the cosmopolitan approach through discourse ethics and open border arguments from the perspective of ethical universalism and

24 Paraphrase of the beginning of Hamlet’s famous soliloquy (Engelsfeld 2009).

the equal moral value of all human beings. These arguments are then juxtaposed to the communitarian arguments for limiting the right to entry of labour migrants from the perspective of ontological, deontological, social-political, legal-political and ethical arguments with which the receiving community justifies its right to close the borders. The paper detects common grounds between cosmopolitanism and communitarianism in the modes of defining entry rules and in the necessity of justifying the exclusion to those to whom the entry has been limited or denied. In the concluding reflection, the author ponders on how the established theoretical compatibilities between the two approaches may be relevant for the position of labour migrants at the legislative and the public policy level.

**KEY WORDS:** immigration, labour migrants, receiving community, the right of entry, cosmopolitanism, communitarianism.



Submitted: 5.2.2021.  
Revised: 17.12.2021.  
Accepted: 24.12.2021.

# CRITIQUE OF INSTRUMENTALIST AND PRIMORDIALIST THEORIES: THE CASE OF YUGOSLAVIA

---

*Goran Patrick Filić<sup>1</sup>*  
*University of Tampa*

## ABSTRACT

Beyond the mainstream conflict in former Yugoslavia, an incomplete research exists on the *micro-military ethnic alliances* and micro-conflicts on the local and regional levels particularly in Bosnia and Herzegovina. The article attempts to fill this knowledge gap through the examination of the theoretical frameworks, instrumentalism and primordialism as the two most frequently used frameworks in explaining the Yugoslav disintegration. In terms of instrumentalism, the article expands on the overreaching assumptions on the account of elitist capacity to instrumentalize ethnic violence in multiethnic societies. Article adds to the existing literature that instrumentalism can and often does inadvertently neglect identifying instances where the elitist's instrumentalisation of the masses did not materialize. Conversely, primordialism an approach that fell out of favor and an unfit framework in regards to Yugoslav dissolution, was substantially and eagerly applied as an explanans, particularly in the first stages of the war. In principle, the primordialism erroneously characterized the Yugoslav dissolution as the ancient ethnic grievances coming to the surface in the absence of strong central government and the primordialist never both-

### **Kontakt autora:**

Goran Patrick Filić is Adjunct Professor in Political Science, University of Tampa, Florida, USA.

E-mail: [gfilic@ut.edu](mailto:gfilic@ut.edu), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-2990-7867>

<sup>1</sup> This article is part of Dr. Goran Patrick Filić's research first as a graduate student at the Columbia University and subsequently as his doctoral thesis at the University of Milan from 2013 to 2017. In his thesis Dr. Filić identifies the causal mechanism for the city of Tuzla and its ability to elect non-ethnic political leadership and reject the ethnic violence and antagonisms in wartime Yugoslavia. Dr. Filić defended his thesis in September 2017 at the University of Milan and teaches Political Science and International Relations at the University of Tampa, Florida.

ered to further that analysis. Hence, this article will go beyond the basic primordialist assumption, it confirms that primordialism, the genetically based argument, cannot adequately tackle conflicts in multiethnic societies as seen in Yugoslavia however, and omitted from the literature, the article posits that the approach has an inexplicably staunch and protracting capacity to linger and spread through the pores of society as a mechanism often utilized by nationalists elites to manipulate and sustain their radical views. This capacity in principle effectively protracts hostilities as attested in all former Yugoslav republics.

KEYWORDS: Instrumentalism; Primordialism; Civil Conflict; Yugoslavia; Theory of Nationalism

## 1. INTRODUCTION

This article offers a refreshed critique of the two dominant theoretical frameworks used to examine the violent disintegration of the former SFR Yugoslavia, a nation whose multiethnic tapestry held the nation together for nearly eight decades (including Kingdom of Yugoslavia) only to disintegrate in an abnormally short and violent fashion. For example, both primordialist and instrumentalist approaches take the position that the war in Bosnia and Herzegovina<sup>2</sup> was essentially a macro-war characterized by well defined delineated ethnic combatant sides. However, rather than what has been defined as one macro-war, the article shows that the war in Bosnia was rather a series of small amalgamated conflicts or micro-conflicts, which were disconnected, fractionalized and driven fundamentally by the continual formation of *inter-ethnic alliances*. With this analysis the article furthers inquiry into the concept of *transitivity of ethnic identity* in former Yugoslavia, and it asks: why was it relatively effortless to suspend ones 'nationalist cause' or ethnic identification and cooperate with other side either through war profiteering or switching military alliances. Additionally it asks, what could this suspension of ones' ethnic identity for the sake of financial, military and ultimately political gain tell us about the strength of the ethnic cause and/or peoples ethnic identity before and during the wars in Yugoslavia. This was the time when the political elites were presented with an opportunity to suspend one's ethnic identity either temporarily or permanently in order to benefit militarily, economically and politically. Inter-ethnic alliance switching was particularly evident in Bosnia where military alliances changed when the politics of war changed. The problem was not only the evasive individual or group commitment to their perspective *nationalist cause* in the war, but as a result of continual switching alliances, the so called 'ethnic conflict' was itself corrupted. One of the most explicit examples of this is when two and sometimes all three

2 Hence forth Bosnia

sides would engage in sales of large volumes of gas (petrol), alcohol and cigarettes and even international humanitarian food aid. It is within this economic and *ethno-political entrepreneurship* that the article attempts to question; how much economic or political profit was required to abandon ones hardened nationalist cause or normatively suspend ones ethnic identity either temporarily or permanently. Thus, the article simply asks, since it could have been relatively easy to suspended ones identity for a few boxes of cigarets or few gallons of petrol, how much is ones ethnic identity worth or at least how much was it worth during the so called ethnic wars in Yugoslavia?

At the core of this article's argument is the instrumentalist and primordialist analyses of the war in Bosnia. For instrumentalists the argument is straight forward, the elites instrumentalized the conflict by politicizing the ethnic cleavages. However, the basis of this argument is only partially true. Through this sweeping assumption, the instrumentalist framework neglected to identify and address the micro-conflicts and the cases where the civil society refused to be instrumentalized for the purpose of setting in motion ethnic violence. This implies that the proponents of instrumentalism, in their intent to foster a micro level ethnic conflict, neglected to consider the anatomy of the local political leadership and that of civil society, as in the cities of Tuzla and Vares for example. Both municipalities voted along the non-ethnic political lines during the first multiparty elections and stood in direct contradiction to the instrumentalist assumption that all wars in Yugoslavia, and particularly in Bosnia, were unquestioningly motivated by political elites (Armakolas, 2011; Filic, 2018). Hence the instrumentalist weakness is made apparent; its wide canvas brush assumption failed to identify instances where ethnic violence could possibly be rejected; as such instrumentalists failed to identify the *formation, structure and composition* of the local and regional civil structures. There were other dozen cities in Bosnia whose population was on the brink of voting non-ethnic which could have swayed the outcome of initiated violence and poses the questions whether the war could have been even possible. Nonetheless, the instrumentalists' assumptions, in the case of Yugoslavia and in particular Bosnia during the war, were therefore mistaken in their oversimplification, which assumes a relative easiness of the elites to instrumentalize the ethnic grievance and according to their analysis, it appears that the wide margin of the majority of Yugoslav ethnic groups were already nationalistically charged and ready for violence, which has never been the case even before the violence erupted.

The central aspect of this article is that the negative *consequences of the oversimplification* of the conflict on the part of the instrumentalist as well as the primordialist approaches are strongly felt even thirty

years after the conflict. Currently, Bosnia remains irreparably ethnically divided, Croatian nationalist narrative dominates the Croatian media, while Serbian and Albanian ethnic myths grow in amplifications exponentially in the last ten years while at the same time all the former republics exist in a vacuum of nationalists' myths, deep historical revisions and the half truths on the causes and consequences of the recent war. Equally important is the byproduct from both frameworks is the notion that supposedly all citizens in former Yugoslavia never stood a chance against the politically induced nationalism. In part, this is due to the fact that the primordialist initial apprehension of the conflict was based on expounding the myth of supposed 'ancient hate, fear and grievances' between different ethnic groups in Yugoslavia which went hand in hand with the nationalists' narratives designed to facilitate ethnic violence. As such the article aims to analyze the oversimplifications of both approaches: the existence of a single macro war and the failure to identify those that rejected the violence and the concept of ancient grievances. The war in Yugoslavia was neither a macro nor an ethnic one, rather it was an *ethno-political entrepreneurship* or opportunistic war and financially enriching for the political and business elites to position themselves to benefit economically and politically from the dissolution of Yugoslavia. Unsurprisingly, these are the same elites who managed the post transitioning process misappropriating large amounts of international aid, creating ripe conditions for corrupt and self enriching privatization schemes. Privatization of Yugoslav enterprises had occurred under the radar and away from the public interest ultimately producing the elitist political systems, albeit corrupt in all former Yugoslav republics.

The article's first section addresses the common denominator of both frameworks, citing main scholarly research on the concepts of ethnography, ethnicity and identity. Common scholarly questions are addressed, namely how ethnicity is perceived in relation to the concept of nationalism. Focus rests on some of the key facets of ethnicity and nationalism such as the elaboration of myths and their uses in the nationalist narratives, as well as their destructive impact in times of war. The second section assesses the instrumentalist framework and how the wars in Yugoslavia tend to be seen through its prism. Here, I will argue that instrumentalist framework is predisposed to manufacturing of micro fractionalized conflicts into one macro war. Localized micro conflicts and the forging of ethnic alliances within the macro war often go unnoticed in the sweeping epic of conflicts. Third section addresses primordialism, particularly its past and present formulations. The article inquires on the fundamental primordialist assumptions in defining ethnicity as an ascriptive concept, and how this concept continues to successfully reinvent itself. In this section the



article underpins the emotive drives of primordialist ethnic antagonism, namely fear and anger, but also cultural concepts that tie ethnic enclaves to one another.

The limits of primordialism have been properly addressed by most scholars by now and the theory has for a long time fell out of favor however the article proposes refreshed analysis on some of the commonly overlooked elements of the approach such as *intervals of peace*, the *timing of conflicts*, and *transitive properties of identity*. Finally and most importantly, I propose a new assessment of primordialism: the insidious growth and *resistance [sustainability]* of hate and ethnic grievances, as well as the validity of provisional exchange or suspension between one' [ethnic] identity and monetary provisions. In other words, the article's inquiry in this section asks; what are the justifications today, for those who associated themselves with a particular ethnic group(s) in 1989, prior to the war in former Yugoslavia, while identifying with another ethnic group shortly prior to the eruption of violence? Here the article attempts to address the *motivations*, *strength*, and *fluidity* of one's ethnic cause or ethnic identity when presented with lucrative financial gain as seen during the wars in Yugoslavia. The article does not question the validity of primordialism, rather it unpacks the primordialist enigmatic protracted power of lingering in the post-conflict societies, presenting itself as a manipulative and effective tool used by the ethno-political entrepreneurship elites to sustain the nationalist narratives through falsifying the truths, revising and relativizing historical facts and maintaining euphoric ethnic myths. The last section are concluding remarks.

## 2. POLITICIZATION OF ETHNICITY

Ethnicity is an emotive state of belonging to a specific group of people (Kellas, 1998). An 'ethnic group' on the other hand tends to be defined as a group of individuals who distinguish themselves distinctively in a fashion characterized by socio-cultural attributes (Farley, 1984). Aguirre & Turner (1995) explain that when a subpopulation of individuals disclose shared historical experiences and/or unique behavioral and cultural traits, it [group] exhibits ethnicity. According to this definition, Smith (1998) refers to the six main characteristics to define the 'ethno' namely: a collective proper name, myths of common ancestry, shared historical memories, common culture (or one or more differentiating elements of) an association with 'specific' territory [homeland] and a 'sense' of solidarity for 'significant' part of the population. The above mentioned ethnic facets provide each group with the set of distinct traits differentiating themselves from others and as such in this sense, ethnicity may be considered as a synonym for the feeling of 'identity' or as Cornell & Hartman

(1998) propose, “identity is that sense of ethnic distinctiveness”. This relationship between ethnicity and identity is voiced explicitly by Horowitz’s (1985) definition of the former: “ethnicity is a highly inclusive group identity based on some notion of common origin, recruited primarily through kinship and typically manifesting some measure of cultural distinctiveness”. Eriksen (2001) goes little further and separates ethnicity from culture, “while ethnic identity should be taken to refer to a notion of shared ancestry, culture refers to shared representations, norms and practices”. In other words, “one can have deep ethnic differences without correspondingly important cultural differences as was the case in Yugoslavia for example, and one can have cultural variation without ethnic boundaries [English of the middle class and the English of the working class]”. Lastly, it is important to mention that presently the debate exists on how ethnicity should be defined for research purposes. Some argue for ‘quantoid’ and others for ‘interpretivist’ definitions (Fearon & Laitin 1996). The interpretivist<sup>3</sup> approach is situational and case based, and would make ethnicity more flexible and adaptive for particular research, while the quantoid<sup>4</sup> approach would attempt to precisely define ethnicity, no matter what the purpose and usage is for, in order to clearly have a universal benchmark that would allow more precise comparative studies.<sup>5</sup> For the purposes of this research, this article applies interpretivist approach to the ethnicity.

The relationship between ethnicity, nationalism and the creation of ethno-national myths plays a crucial role in ethnic conflicts. Generally, nationalism has been perceived as: “the general imposition of a high culture on society, where previously low cultures had taken up the lives of the majority, and in some cases the totality, of the population [...] it is the establishment of an anonymous impersonal society, with mutually sustainable atomized individuals, held together above all by a shared culture of this kind, in place of the previous complex structure of local groups, sustained by folk cultures reproduced locally and idiosyncratically by the micro-groups themselves” (Gellner 1983); “[nationalism] rarely reflecting a long-term tradition or a coherent way of life. Nor is it necessarily founded on a common language, or religion, or ethnicity, or historical experience.

3 Smith (1998) and Wallerstein (1987) claim that ethnicity must be viewed as a plastic and malleable social construction, deriving its meanings from the particular situations of those who invoke it – “ethnicity has no essence or center, no underlying features or common denominator”.

4 Gerring & Barresi (2003) notes “this type of lexical confusion means that, as scholars cannot achieve a basic level of agreement on the terms by which we analyze the social world, agreement on conclusions is impossible”.

5 For further discussion on quantoid or interpretivist debate please see (Fearon and Laitin 2000) [http://www.uky.edu/~clthyn2/PS439G/readings/fearon\\_laitin\\_2003.pdf](http://www.uky.edu/~clthyn2/PS439G/readings/fearon_laitin_2003.pdf) accessed 5th October 2021.

All these are more often the result of sovereignty than its reason: they are social artifacts, political constructions. The nation is an imagined (and, what is more, a newly imagined) community” (Hobsbawm 1990); an “imagined political community and imagined as both inherently limited and sovereign” (Anderson 1983); “process to establish the ideological justification of the state” (Eriksen 1993). In terms of parallel between ethnicity and nationalism Cornell & Hartman (1998) argue that nationalism is based on real or assumed ethnic ties. However, the concept of nationalism has slightly more ideological and political dimensions because it refers to the expressed desire of people to establish and maintain self-governed political entity (Kellas 1998).

Explicitly implied in this article is the timing when the ethno becomes nationalistic, resulting in the emergence of ethno-nationalism, which in turn becomes a threat to the existence of the state and leads to ethnic conflict with other groups. The problem lies not with the fundamental definition behind national self-determination defined as “moral agency and political authority [...] holding that nations are entitled to govern their own affairs and, in particular, to form their own states” (Brubaker 1998), the problem arises when one group’s ethno-nationalist goals and determinations become exclusive and/or aggressive vis-a-vis other ethnic groups. This is to say, maintaining the principle “whereby asserting that state and nation should be congruent; thereby providing powerful lever for evaluating and redrawing state boundaries for legitimating or delegitimizing political frontiers according to a kind of correspondent theory of justice” (ibid. p. 274). The term ‘ethnic conflict’ therefore, arises when “one ethnic group vis-a-vis another ethnic group defines its goals in ‘ethnic’ terms i.e, claims that its distinct ethnic identity and the lack of opportunity to preserve, express and develop it [identity], is the reason that its members do not have the same rights, and cannot realize their interests (Roessingh 1996). What this article aims to underline are the motivations behind setting goals by one ethnic group in relation to another. It is “important to recognize exactly when nationalism turns into chauvinism and under what conditions, so that we can try to avoid the transition or reverse it” (Hobsbawm 1990). In terms of the former Yugoslavia in the late 1980s principally, Serbs, Croats, Slovenians, Albanians and Bosnian Muslims (Bosnjaks), all began formulating their ethnic agendas (Izetbegovic 1990) which, consequently were deemed threatening to the other ethnic groups, i.e, the rise in Serbian nationalism was threatening to Croats, Slovenians and Bosnian Muslims and vice versa. This was particularly evident with Serbian nationalist ethnic goals<sup>6</sup> in Kosovo, [Croatian] Krajina and Slavonia and

6 Memorandum by Serbian Academy of Arts and Sciences <https://chnm.gmu.edu/1989/items/show/674> Infamous Memorandum by SANU. Weblink accessed on October 20th, 2021.

Bosnia, equally, and the Croatian ethnic goals (Tudjman 1990), in heterogeneous communities of [Croatian] Krajina and Slavonia with large Serbian population as well as in Bosnia. Both ethnic groups used 'social engineering' (Markovina 2014) of historical myths (Hall 1998) which provided and fueled an intense power capable of arousing deep passions and nationalistic feelings which were ultimately used in pursuing territorial aims and political power gains (Gagnon 2004).

Moreover, the concept of national identity is inescapably connected to the creation of ethno-national myths. Hobsbawm & Ranger (2012) coined the term 'invention of traditions', which explain that nationalist elites invent myths and traditions closely connected to the newly established state and its freshly concocted concepts of nationalism, nation-state, national symbols, revised history etc. Shnirelman (1995) reflects on nationalist myths as being diffused among East Slavs (ethnic Russians, Belorussians, Ukrainians) whereby myths are being created by national intellectuals and proliferated by the ethno political elites with the goal of using these myths as an instrument for ethno-political mobilization and inter-ethnic conflict. Kaufman (2001) refers to [national] myths as existing at the core of every nationalism, "the core of the ethnic identity is the "myth-symbol complex" ... "the combination of myths, memories, values and symbols that defines not only who is a member of the group but what it means to be a member. National elites create nationalist identities, using ethnic symbols to mimic the cues that originally invoked a genuine kinship/group-defense response: hence the "motherland" and "fatherland" concepts, and various symbolisms and 'inventing traditions' commonly used by nationalist to combine the notions of home territory and family" (ibid. p. 25).

### 3. INSTRUMENTALISM

Instrumentalism within the International Relations field of study is essentially a two fold framework. First, it argues that the ethnic conflicts emerge from the elitist desires and needs for economic or political gains (Gellner 1983; Gurr 1993; Collier & Hoeffler 2004). Secondly, it claims that those desires and needs are precipitated by inciting ethnic animosities vis-a-vis rational [intentional] manipulation of the ethno part of the society (Banton 1983; Hechter 2004). As such, multiethnic societies tend to be predisposed to ethnic instrumentalisation (Horowitz 1985; Varshney 2002). Fenton (2002) in analyzing the instrumentalism notes, "if behavior in terms of ethnic associations could be seen to be serving some individual or collective political or economic ends, then the ethnic action could be reinterpreted as instrumental". Instrumentalism does not postulate that ethnic wars are ancient or embedded in the human subconsciousness rather, it

posits that the ethnic conflicts arise when the ethnic identities are politicized and manipulated to generate political and socio-economic advantages for one ethnic group at the cost of depriving or neglecting other ethnic groups (Ruane & Todd 2004; Chandra 2004). In addition to ethnic greed and grievances, instrumentalism advances a few other different models to help explain ethnic conflicts. One of those models, which to some extent contributes to the overall rise in ethnic tensions, is the concept of security dilemma: referring to a situation in which actions by one state or [ethnic group] intent to heighten its security, such as proliferation of its military strength, reordering of its territorial military presence or making alliances, can lead other state or [ethnic group(s)] to respond with similar measures, producing increased tensions that can lead to an armed conflict, even when no side really desires it (Jervis 1978; Posen 1993). In terms of former Yugoslavia, this was evident when considering how Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman and Alija Izetbegovic exploited rich Yugoslav multi-ethnic diversity first in Kosovo between Serbs and Albanians, followed by Serbs and Croats in Croatia and finally between all three ethnic groups in Bosnia, respectively. When these approaches were combined, elitist economic and political greed and the instrumentalisation of ethnic grievances coupled with the security dilemma, Yugoslavia was simply taken hostage by those in power, who designed and espoused their nationalist agendas. However, and despite all predispositions pointing to the fact that the war was slowly becoming inevitable, if both framework structures had not existed, the resulting outcome may have been the absence of ethnic animosities and thus of conflict.

Consequently, some instrumentalists do not deny the ethnic sentiments to which primordialists subscribe. They however, do distance themselves from the ascriptive, genetic facets of the ethnicity, and contest that ethnicity is an instrument for ethnic mobilization used by the elites (Moynihan & Glazer 1975). According to Varshney (2009) ethnicity is neither inherent nor intrinsically valuable, rather “it [ethnicity] masks deeper fundamental economic and political interests. Moreover, the concept of greed underpins the elite motivations and is essentially seen as the fundamental drive in the ethnic conflict. This is because the ethnic conflicts occur in relation to either economic opportunities or political predation and as such, the ethno in relation to greed is perceived as a rational strategy whose goal is to restrict the large share of the economic and political resources, particularly among the very close circles of political elites (Collier & Sambanis 2002). Hence ethnicity can also be viewed as the means to gain political power in order to obtain resources from the state. As such, instrumentalists argue that “ethnic conflicts develop among rational agents over scarce resources and is constructed by political entre-

preneurs to obtain economic or political gains” (Chandra 2004). Therefore, the ethnic conflict is the result of the participant’s’ rational activities in the widespread interests for power and security. As Williams (2015) describes it, it is a, “deliberate manipulation based on a rational decision to incite or encourage ethnic violence”. Along the same lines, Bates (1974), Rabushka and Shepsle (1972), assert that political elites, motivated by economic and political aspirations, are the ones that incite and encourage ethnic wars.

Another important concern of instrumentalism deals with the question of why citizens follow elites in their quest for power even by means of ethnic violence. This question can also be posed as: ‘why can some multi-ethnic communities coexist peacefully and others generate violence’? In relative terms to the inquiry, what enticed ethnic Muslims, Serbs and Croats to follow their prospective ethnic leaders? One answer that instrumentalism provides is the concept of *opportunity cost* for collective action. Instrumentalists put forward an argument that explains that an individual opting to cooperate instead of fighting depends on the cost-benefit analysis that the ethnic group will make. When the cost for cooperation is more than its perceived benefits, ethnic conflict tends to be unavoidable (Little 1997). Collier and Hoeffler (1998) define these benefits as “lootable commodity” and participation in irredentist movements is calculated on the basis that the cost in participating in the irredentism is low, while sharing of the loot is substantial. In addition to collective action instrumentalists also propose that some will take part in ethnic violence even when the argument put to them does not personally convince them, yet they will follow the crowd anyway. This is what happened in the 1991 attack on the city of Dubrovnik by Serbian and Montenegrin reservists<sup>7</sup>, who were enticed by the material loot to join the military in ethnically cleansing the Dubrovnik suburbia, something for which the Montenegrin government apologized to Croatia and Dubrovnik citizens profusely. In line with this thinking Hardin (1995), argues that the central strategic issue in ethnic mobilization is rather an issue of coordination, and not an issue of collective action because, in collective action, it is rational to free ride but in coordination it is rational to cooperate as long as others are cooperating.

7 Reserve units are inactive members of the active military forces. They operate on an on-call basis from the main military force. In case of Dubrovnik, the bulk of JNA forces consisted of army reservists from Montenegro, whose crossing onto the Croatian territory was backed by planes, armor and artillery of the JNA. These “reservists” were enticed by the loot and pointless shelling of an ancient city, essentially tainting the 50 years of JNA legacy as a military which successfully resisted Nazi and Fascist occupation in WW II and liberated its own territories. The wide brush painting of JNA as a mercenary military is part of the nationalists agenda. JNA carries a very negative connotation in the region even though most scholars will agree that the JNA was used as a pawn in the entire conflict. Web source accessed: [https://www.yorku.ca/soi/\\_Vol\\_5\\_1/\\_HTML/Pavlovic.html](https://www.yorku.ca/soi/_Vol_5_1/_HTML/Pavlovic.html) on November 21st 2021.

Schelling (1963) provides an example of this in the hypothetical situation where a couple separated in a department store will, most likely without any prior understanding, find the common or obvious place to meet. The idea that both will seek the focal point, translates in more general terms in relation to the ethnic mobilization – hence he argues that ‘prominence’ or ‘uniqueness’ of the ethnicity will serve as a focal point to coordinate the ethnic mobilization, inferring that the ethnic mobilization is only a coordination problem. This, however, does not explain the risks associated with ethnic mobilizations. Lastly, in the analysis of instrumentalism, Varshney (2009) asks “can one really explain ethnic preferences in an entirely instrumental way, or is recourse to the psychological or cultural foundations of ethnicity necessary”? Thus, perhaps inadvertently, instrumentalism continues to use some aspects of primordialism, through the elitist drive for power: the elites instrumentalize the ethno grievances among the ethnic groups in order to ignite ethnic animosities, which eventually if it is needed or deemed so, will lead to a more violent conflict.

#### 4. LIMITS OF INSTRUMENTALISM

Varshney (2002) and Horowitz (1985), question the part of collective mobilization, in particular how the elites are able to mass mobilize and achieve a collective response. Furthermore, they ask why would ethnic collective action not be crippled by the free rider i.e. ‘bandwagoning’ problem if the masses are instrumental? (Varshney, 2002). For Varshney, it is somewhat understandable that one would mobilize or join the movement when he or she is close to benefit politically and economically. But what about others who will not have direct benefits? To help answer this, Olson (1965) provides concepts of ‘selective incentives’ while, Sen (1973) employs notions of commitment to help explain why others would join. Leaders will incentivize membership through appropriate monetary or material benefits, while commitment to the group is mandated by fear of being ostracized from the group. However, if one knows that the odds are high that the ethnic mobilization would lead to violence or to some kind of punitive action by the state authorities, why would anyone then participate at all? Varshney, much like Olson, contends that certain aspects of coercion can possibly explain part of the mobilization, but both agree that it would be overly simplistic to think that coercion can explain complete or long term mobilization (Olson 1965; Varshney 2002). The idea that coercion is not powerful enough to drive the collective mobilization for long periods of time translates in more general terms when considering the war in Bosnia. The war in Bosnia, in a classical sense, is a war which appears to be a macro conflict; however close inspection reveals that the Bosnian conflict was well *fractionalized territorially* with ethnic alliances forged

throughout the conflict. Essentially the so called War in Bosnia was more of a local or regional nature rather than an all sweeping, encompassing one. This only goes to show that indeed, coercion has limited impact. An interesting case where collective mobilization, coordination and coercion did not last, happens to be the city of Vares, when the Croatian forces i.e, [Croatian Council of Defense or HVO] collaborated with the Muslim forces i.e, [Army BiH], during the early stages of the conflict, when both sides jointly fought the Serbian forces i.e, [Republic of Srpska Army or VRS] while at the same time HVO and Army BiH were in a vicious conflict in other parts of Bosnia, as they were in city of Mostar, for example. Both collective action and coordination faltered as alliances formed continuously out of convenience and strategic interests, across wartime Bosnia. When circumstances came to change alliances again, Serbs and Croats resurrected their former alliance in Vares in 1993 and jointly fought the Muslims when the Army BiH, in retaliation to Stupni Do<sup>8</sup> atrocities, attacked and sacked the city in November of 1993 and in the process expelled all Serbian and Croatian civilians while also conducting desultory atrocities against the ethnic Croatian and Serbian civilians in and around the city. It appears that the violence was not so much ethnic as it was fitting to strategic interests, depending on the circumstances and the goals deemed by the combatants. Many have argued that the war was not so much ethnic, class based or ideologically motivated, but rather that at its core lay a basic interest for material, economic and political gain (Banton 2000; Jovic 2001; Gagnon 2004). Moreover, instrumentalism appears to bundle up micro conflicts within a macro war in its approach to explain an elite driven war. Therefore, when explaining the War in Bosnia by asserting that the political elites instrumentalized their respective ethnic groups with an aim to have them fight against each other, one would expect a unitary ethnic conflict with precise delineated ethnic lines.

Clearly this was not the case in Bosnia. All three sides collaborated and forged alliances with each other throughout different cities and regions when the convenience for all called for them to do so. They collaborated strategically and economically, setting aside their so called 'ancient ethnic hatred' for the other, in favor of pertinent benefits. Yet it is still common to think of the war in Bosnia while envisioning clear cut delineated sides, as we generally think of WWII for example. The only difference is that when we think of WWII, there is no evidence that the U.S. Army collaborated with the Nazis or Japanese against the Soviets or British. The same can be said for the Falkland Islands conflict between the British and Argentine

8 Stupni Do, atrocities committed by the (Croatian Defense Council, HVO unit from Kiseljak led by Ivica Rajic on Muslim civilians during the Croat-Bosnian War. Web link <https://www.icty.org/sid/222> visited on Nov. 10th, 2021.



armies – never have the two armies collaborated in different parts of the Falklands to further their local or regional interests. Other examples such as these exist. In such instances one can speak of macro war without any hesitation. However the same cannot be said for the Croats, Serbs and Bosnian Muslims in Bosnia. Here, the term 'macro war' cannot be applied – when the warring factions kept switching sides swiftly throughout the duration of the war. Additionally, Varshney (2002) asserts that 'ethnic' based mobilization is related to the coordination game but 'class' based mobilization is riddled with free-rider [bandwagoning] problem. He goes on to ask why does ethnicity provide some kind of "epistemological comfort of home" but does not have the same effect on class or party? After all, Varshney continues "communist party leaders believed that there would be a new socialist man, replacing ethnicity or nationhood" (Varshney, 2002). In line with this thinking, he also observes that the elites in multiethnic societies will choose ethnicity rather than economic or ideological programs as means to their power. I for one must disagree with this assumption because it is somewhat overreaching and implies rigidity. While it is true that the elites will grab on the ethnic cleavages in order to instrumentalize the ethnic identity, it is not however a commonly used. In other words, Varshney's assumption would imply that the elites in the city of Tuzla for example, mobilized the citizens by their ethnic affiliation, which was not the case at all. In fact, the civil society in Tuzla counter-mobilized precisely by concentrating on ideological and civic merits.<sup>9</sup> To cite but one example, such large scale ideologically based mobilization took place during WWII, in the Soviet Union, in former Yugoslavia, in Italy, in France etc. Anti-fascist resistance and the mobilization of partisans were based on ideological beliefs and not on perceived ethnic cleavages. Instrumentalism bundled up the war in Bosnia into a single macro-war and doing so betrayed a somewhat hasty and false generalization.

More importantly, by oversimplifying the components of the conflict, the resulting trend is a misinterpreting of the root causes of said conflict, as well as a misperception of ethnic relationships and alliances forged throughout the war. Those are the instances that can paint a very different picture of the ethnic groups and their motivations, including the political elite capability to ignite a war and, its behavior after the war, and its ability (or lack thereof) to navigate through the conditional terms of peace.

9 The city of Tuzla is the third largest city and an industrial center in Bosnia. The city managed to reject ethnic nationalism whereby the civil society elected the non-ethnic party option. In fact Tuzla and Vares were the only municipalities to do so in the whole of Bosnia during the first municipal multiparty elections that were held in Yugoslavia. For further study on the phenomenon of Tuzla, see. Armakolas, I. (2011). *The Paradox of Tuzla City: Explaining Non-nationalist Local Politics during the Bosnian War* and Filic, G. (2018). *Rejection of Radical Nationalism in Wartime Yugoslavia: The Case of Tuzla (1990–1995)*.

Hence the war in Bosnia may have taken a different dimension if the focus had been more on examining the team changing fluidity that existed among the Serb, Croat and Muslim combatants rather than impulsively defining the war purely in terms of ethnic antagonisms. In the case of the Bosnian conflict nothing was what it seemed to be. As it is often said, in war the first casualty is the truth. It was never perfectly clear who was on this or that side, as combatants would barter truce for convenience strictly among themselves and did so many times unpredictably. When we take into consideration these facts they never fail to illuminate the absurdity of the Bosnian conflict and the grievous and unfortunate consequences it visited on the civilian population.

Finally, instrumentalism did not properly address that there were those who refused resolutely to change or suspend their ethnic or national identities thereby effectively disallowing elites to instrumentalize their ethnicity. This was seen specifically in both the municipalities of Tuzla and Vares. Tuzla for example is one of those rare cities in the region where citizens' identity rest squarely on being Yugoslav, still today, even showing an increase from the last poll conducted in 1990<sup>10</sup>. For many of the people this city, the changes in identities [national and ethnic] during the Yugoslav wars were largely opportunistic and can be understood simply as means of survival. This was particularly true with ethnically mixed families that found themselves in a newly homogeneous environment. In addition elites cannot always manipulate ethnic cleavages. Citizens are not necessarily irrational for choosing not to change identities when it would appear to be 'rational' to do so. Most importantly, instrumentalism, in regards to the elites' overreaching assumptions, neglects woefully to identify and address the anatomy of civil society. Some societies exhibit in their anatomies traits that are far more robust than the elitists' ability to instrumentalize the group's 'ethno'. Lastly, as the Bosnian conflict unveiled, instrumentalism should not be too hasty in grouping local, fractionalized conflicts into one. Upon closer inspection, the facts on the ground may depict a very different reality, as was seen in Bosnia<sup>11</sup>.

10 Konacni rezultati Popisa 2013–Federalni zavod za statistiku. Weblink: [www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf](http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf). Accessed September 20th 2021.

11 Personally attested dozen of interviewees whereby young JNA conscripts in the first stages of conflict were sent to the front lines as a buffer zone between Croatian paramilitaries (ZNG) and Serbian paramilitaries in Krajna region. Same conscript, was sent home to Bosnia, who had to join the TO BiH (Territorial Defense) who at that time fought the Serbs, (Vojska RS) and then in later stages of the war in Bosnia, as the politics changed, he had to join HVO (Croatian Defense Council) and fought the Muslims (Army BiH). One individual not by his choice, as senseless as it sounds, had to fight all three ethnic groups in the war, the Croats, the Serbs and the Muslims.

## 5. PRIMORDIALISM

The roots of the primordialist approach are embedded in the writings of German romanticist philosophers such as Herder and Fichte, but the paradigm has been since advanced and its strongest proponents Geertz (1963), Shils (1995) and Van Evera (2001) argue that the ethnic ties are inherent in humans and as such have a deep natural connection among people of the same ethnic identity, and this, in turn, produces natural distancing from other groups. Primordialism, the oldest tradition of inquiry in the subfield of ethnicity, advances that the 'ethno' is an ascriptive primordial attribute in humans, and emotions of fear, hatred or anger can stem from the groups' differences. These differences appear commonly in language, territory, race, ethnicity, religion etc. (Isajiw 1993). Because primordialists claim that the ethnic identity is ascriptive and inherent, general assumption therefore is that the ethnic group membership is fixed [hardened] and passed down intact across generations (Isajiw 1993; Chandra 2012). For Poata-Smith, (2013), ethnic identity is singular, timeless and fixed with distinct social boundaries". Esteban (2012), takes a firmer stance and asserts that ethnic differences are perceived as "ancestral, deep and irreconcilable". For Shils (1957) and Gertz (1963) ethnic identity is eternal, inflexible and ontological. In terms of ethnic conflict, Weir (2012) declares that since these differences are ancestral and irreconcilable, as such, ethnic conflict stems naturally and inevitably from ancient hatreds between ethnic groups. Some primordialists go as far as to say that the differences reach beyond human ancestors, "the urge to define and reject the other goes back to our remotest human ancestors and indeed beyond them to our animal predecessors" (Lewis 1992). According to this view, "tendencies toward xenophobia and intolerance are more natural to human societies than liberal politics of interest" (Crawford 1998).

Essentially, primordialism aims to explain the fear of domination, expulsion or even extinction that lies at the base of most ethnic conflicts (Glazer 1986). In doing so, the approach exposes the binding to a particular set of beliefs that evoke strong and often negative emotions such as hate, anger, fear etc, all which could be claimed as culprits in the most violent atrocities. Thus, for supporters of this approach the unspeakable acts which took place during the ethnic violence witnessed in Rwanda, Yugoslavia, Congo etc, were driven by either emotion or passion, and stemmed from fear, hatred or anger (Van Evera 2001). Primordialists tap into the role of emotions to help explain ethnic violence. However, while emotions appear to be primordial, they are as Suny (2001: 8) notes, "a socially and politically constructed reality, drawn from the historical memories of past injustices and grievances ... National identities are saturated with emotions that have been created through teaching, repetition and daily reproduc-

tion until they become common sense, these tropes; betrayals, treacheries, threats from the “others” and survival are embedded in the familiar emotions of anxiety, fear, insecurity and pride”. Van Evera (2001), does not shun from this view himself; in fact he insists that ethnic identities are socially constructed and that we should not take ethnic identities as fixed only to make things easier for the purpose of political analysis. However he still defends his original position arguing that the “ethno” is not fixed but rather hard to reconstruct once it is formed: “ethnic identities, while constructed, are hard to reconstruct once they form”. On the same subject he asks: “should we take ethnic groups as fixed for the purpose of political analysis? – the constructivists’ claim that ethnic identities are socially constructed are clearly correct”. Reconstruction can occur but the “conditions needed for reconstruction are quite rare, especially in modern times, and especially among the ethnic groups in conflict” (Van Evera 2001, 2).

## 6. LIMITS OF PRIMORDIALISM

The strengths of the primordialist approach are also its weaknesses and for this reason it has been widely attacked. There are generally two major fallacies with this approach described in the literature. First, the approach focuses on the ‘irrationality’ of ethnic violence. Then it is contingent upon the idea of ‘primordial’ or ‘genetics’, or ‘hatred before human predecessors’ (Turton 1997; Besteman 1998). This projects the notion of ultimate hopelessness, and defines ethnic violence as ‘perpetual, permanent and ineradicable’ (Laitin and Sunny 1997). In this sense, primordialism avoids dealing or rather ignores structural, political and economic processes within which these conflicts occur and implies that in ethnically heterogeneous societies there will naturally and inevitably be violent ethnic conflicts (McKay, 2011). However, the problem with this argument is that there are many examples of ethnically heterogeneous countries such as Botswana, compared to many African countries, whose ethnicities peacefully coexisted for longer periods or who still maintains peace (Holm and Molutsi 1992).

The coexistence of ethnic groups in Botswana is constitutionally grounded in differentiations – meaning differences are constitutional – we can interpret this almost as if differences are given a legal statute and thus indirectly pulls the rug from under those who may have intentions of manipulating differences in any way. Yugoslavia under Tito is another example of constitutionally grounded ethnic differences. Under its 1974 constitution amendments, Yugoslavia provided for equality of the constituent peoples and minorities, *de facto* declaring that there were no majorities or minorities (Glenny 1992; Gagnon 2004). Secondly, as Varshney (2009) and Wilkinson (2001) point out, there are concerns with time variances. If ethnic hatred has such deep bonds and is thus deeply rooted,

why does ethnic violence diminish and increase at different time periods? In other words, primordialism's approach poorly explains the existence of peace in heterogeneous states prior to the conflict, as seen in the former Yugoslavia. Additionally, on the subject of timing, primordialism poorly explains the timing of violent outbreaks. So far it fails to explain why ethnic conflicts occur when they do, which invites the argument of causality (Jackson 2002). That is to say, in the case of Yugoslavia, primordialism fails to explain a causal mechanism: did ethnic hatred escalate due to the state collapse, or did ethnic hatred cause the state collapse? Another limitation of primordialism as raised by Varshney (2009), is what he refers to as inter-spatial variance: he asks how and why some ethnic groups manage to live peacefully during conflicts in the same geographical areas (cities or small towns), but not in another? This question alludes to the topic of diaspora. It is common to see the most recent Yugoslav diaspora members having established good relations with one another in their new communities since their relocation from the last war, and this occurs even among former enemy combatants. Primordialism also poorly explains the idea of transitivity and, specifically when it comes to diaspora, the transitivity of emotive concepts. This is to say that primordialism fails to explain peaceful coexistence among former ethnic enemies while having this presumably "fixed and inherent deeply rooted ethnic hatreds" for each other.

Relatively weak explanations to justify the process of accumulation of hate leave unanswered questions on the transitivity property of the aforementioned ancient hate. Deeply rooted emotions such as hate, anger or fear should, *de facto*, have transitive and uniformed properties. And yet, one asks, why does one ethnic group express ethnic antagonism towards another group in one setting be it city or village, but the same group is not subject to the same emotions in another city or a village etc. If ancient animosities are rooted biologically, deep in the individual's psyche, and supported historically, then change in geography should not alter them in any way. In reality diaspora studies agree that ethnic antagonisms halt when refugees immigrate. Many studies explain why this is so, namely that external factors exist, such as local and strict state laws, implemented by strong rule of law. As such, good neighbor relations are true among Yugoslav refugees abroad, especially in countries like US, Canada, Sweden, Germany etc, despite their recent ethnic hostile experiences during the war. In many instances war veterans<sup>12</sup> who once assumed opposing sides in the trenches, now coexist in peace as if the war was just something

12 This is true for the most refugees in Dallas of the 1990s. I have personally witnessed and can attest to were at some social family gathering some identified as soldiers of opposing sides fighting at the same front-lines hence against each other, yet they were sitting at the table for a social gathering and coexisting neighborly in Dallas, Texas.

they had casually been tasked to participate in (Baubock and Faist 2009; Koinova 2017). In line with this thinking, if the emotive concepts of primordialism halt when ethnic groups emigrate from their 'homeland', could that possibly mean that the land they left had some type of ascriptive properties? And if so, could this notion be understood as such that: primordialist, ancient, biological and innate hatred becomes irrelevant concept and instead, an individual's sentiments for his/her adoptive land and adopted country now take precedence? This is something that should be further researched.

Despite structural deficiencies, primordialism can be useful in explaining at least partly the emotive dimension of ethnic conflicts, fundamentally offering some insights into the sentimentality of the 'ethno' and the ethnic group. Some of the cultural elements that comprise the ethnic identity, such as religion and feelings about one's nationality, are more often than not inner passionate dogma. To be precise, the power of ethnicity lies in its capacity to arouse vigorous feelings that some would label as "irrational euphoric liabilities" (Cornell and Hartman 1998) and if this potentially human frailty is instrumentalized by the political elites in the context of toxic nationalist fervor it, as frequently happens, can give way to violence and/or to armed conflicts such as those between Punjabis and Sikhs in 1971, the Rwanda Genocide in 1994, or the dissolution of the former Yugoslavia in 1991, to name a few. All could be assessed as cases of irrational euphoric passions in times of economic or political crisis. However, to say that the ancient animosities have the exclusivity on the causes of these conflicts is a far fetched conclusion. The primordialist concept that man is a national, not a rational animal and that at the core of nationalism lays the notion of shared blood and shared ancestry has come under heavy academic attack and rightfully so. In particular the instrumentalists' claim that modernity introduced diverse groups into a 'same frame' of human consciousness, and that it changed the meaning of ethnicity, which led to the concept of nationhood, and concludes with the concept of primordial ethno-national antagonisms as the underlying basis for conflict would be historically false (Kaplan 2003). Hence, this article reaffirms previous scholarly work which states essentially that primordialism, the genetically based argument, cannot adequately undertake to explain multiethnic conflicts such as those seen in Yugoslavia.

## 7. CONCLUSION

Research on primordialism thus far, has circumvented its puzzling strength to linger in post conflict societies and the capacity to transform itself into a political tool and this article attempted to address this line of inquiry. This lingering or primordialist capacity to evade post conflict reconcilia-

tion, stems from its core emotive character of the so called *genetic argument of shared blood, shared ancestry* and so forth. As such it remains powerfully appealing for the nationalist's narratives, who look to gain from maintaining and stirring the nationalist narrative and fervor. It is no longer a serious debate about primordialist power to explain the ethnic violence, however since it is so easily introduced into the society because of its emotive agency and as such very attractive and appealing to masses, by the time any attempts are taken to expel it, it is already too late and nearly impossible to purge it from the society even for the decades after the conflict. Former Yugoslavia is the prime example of this ancient hate, genealogy differences etc. Large segments of the population in Croatia and Serbia believe either that they are genetically different or that strife stems from the "ancient" times when the southern Slav tribes inherited the Balkan Peninsula in the 5th century all thanks to the primordialist narratives of the 1990s. This is where the primordialist power matters the most and to think otherwise is a mistake. Future research should focus on this point within the primordialist study.

On the other hand instrumentalism sees the ethnicity as an instrument or a tool used by the political and ethno-entrepreneurs who polarize and subsequently manipulate the ethno part of society in process inciting conflict among ethnic groups by targeting especially ethnically heterogeneous communities. In this sense, the elites' underlying drives are their capacity, their greed and their need to acquire economic and political richness. This is one of the areas where inquiry into instrumentalism becomes thorny. Fundamentally, instrumentalism is constructed in relation to the: a) the aptitude and need to manipulate someone or something; b) to manipulate with the purpose of inciting conflict among different ethnic groups with political gain or economic riches as the ultimate reward, and c) the assumption that those who are manipulated (or who will be manipulated) will or will not resist the manipulations. Naturally, from the above assumptions instrumentalism is predisposed to bundle up the micro wars into one large conflict such as was seen in Bosnia. But overreaching assumption on the part of the elites, such as was the case, inadvertently allowed for two omissions.

Firstly, the failure to analyze the conflict in depth with the possible identification of smaller, fractionalized conflicts and the forging of ethnic alliances with time and territorial variations. This macro-micro approach would have signaled enclaves of peace such as the cities of Tuzla and Vares, and shown that the ethnic antagonism on the micro level was not what it appeared it to be on the national level. Secondly, what compounds the failure of the overreaching assumptions of the elites on the macro level is that they inadvertently neglected to address the anatomy of civil society on

the micro level, where the grass-root approach was to protect the existence of multi ethnicity and to reject nationalist calls for ethnic based violence. Lastly, a closer look at instrumentalism shows it does not clarify where elites acquire their need to engage in manipulation, and whether the elites themselves all possess the same levels of greed that foster the need to instrumentalize. This type of inquiry would aid to identify who is less and/or who is more predisposed to greed in respect to the material, ideological aspects of the conflict or some form of combination of the two. This is something that future research on instrumentalism could further investigate. This article also posited the following question: is elitist greed infinite, in other words does greed have an ending point? If the greed is perpetual without an ending point, are we to assume that the conflicts are perpetual where ethnic groups seem unable to coexist in peace? Conversely, is conflict indefinitely embedded in human nature, is it intrinsic to it? The instrumentalist concept of greed is not an ascriptive term, it is an impulse and we only have an indefinite understanding of what that is. Therefore, the question arises as to whether we know how each individual measures and understands greed, especially since greed has prescriptive rather than ascriptive properties and as such signifies different concepts to different people. In terms of instrumentalism it is one of the most important factors to clarify and understand, since it is an essential and fundamental drive in the framework itself.

The article showed that the ethno-entrepreneurship alliances were instrumental in tipping the scales of the overall conflict. Such micro inter-ethnic alliances created the profound inner rifts that did not necessarily appear on the surface map of a larger conflict. This is relevant because these discrepancies question the *authenticity* of true motivations for the conflict in former Yugoslavia. These alliances either validate or deny the argument of pre-existing grievances extolled by instrumentalisation. The implications of this argument are that the variations in micro conflicts within one larger macro war can give the illusion that there is only one well-defined general ethnic war as some have come to conclude about Bosnia, for example. This can be misleading in understanding the real motivations for the escalation of ethnic violence in then entire former Yugoslavia and as such it may lead to an erroneous analysis of the overall conflict. Here the article provided an overview of the framework's fundamental principles: the notion of greed, and the political elitist capacity to instrumentalize. The primordialist explanation of the Yugoslav conflict initially set the popular trend of presuming long standing quarrels among the many Yugoslav ethnic groups. Hate is what majority can understand, but there were no hate in practice. Primordialism was rejected, however as a theoretical framework it is remarkably malicious in the sense that it



continues to be used indiscriminately as a tool by the the elites in perpetuating their nationalists narratives.

In summary, primordialist argument of ancient ethnic hate is rejected as irrelevant, although it continues to have substantially protracted strength to linger and transform itself into a political mechanism used by the proponents of nationalist views. This article added a nuanced assertion that primordialism does not possess an absolute transitivity properties of its basic underlying emotive principles such as fear, hate and anger. Additionally, primordialism offers almost no explanation for the accumulation of the emotive principles and for identifying the stage when these emotive factors turn into violence against the perceived out group. At the same time, certain elements of instrumentalism were also criticized, while some new distinctions in understanding of the concept were offered, mainly that of overreaching assumptions on the part of the elitists and their capacity to induce their will upon the civil society without analyzing the anatomy of it and appreciating its intrinsic strengths. Possible lines of research inquiry are offered above in relation to both theoretical frameworks discussed in order to better understand the many facets of ethnic conflict in our modern times.

#### REFERENCES

- Aguirre, A. & Turner, J. H. 1995. *American Ethnicity: The Dynamics and Consequences of Discrimination*.
- Anderson, B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Armakolas, I. 2011. The Paradox of Tuzla City: Explaining Non-nationalist Local Politics during the Bosnian War. *Europe-Asia Studies*, 63: 2: 229–261.
- Brubaker, R. 1998. Ethnic and Nationalist Violence. *Annual Review of Sociology*, 24: 1, 423–452.
- Bates, H. R. 1974. Ethnic Competition and Modernization in Contemporary Africa. *Comparative Political Studies*, Vol. 6: 457–484.
- Banton, M. 1983. *Racial and Ethnic Competition*. University of Bristol Press.
- –. 2000. Ethnic Conflict. *Sociology*, 34 (3): 493.
- Besteman, C. 1998. Primordialist Blinders: A Reply to I. M. Lewis. *Cultural Anthropology*, Vol. 13, No. 1, 109–120.
- Baubock, R. & Faist, T. eds. 2009. *Diaspora and Transnationalism Concepts: Theories and Methods*. Amsterdam University Press.
- Collier, P. & Sambanis, N. 2002. Understanding civil war: A New Agenda. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 1, 3–12.

- Collier, P. & Hoeffler, A. 2004. *Greed and Grievance in Civil War: Centre for Study of African Economies*. University of Oxford Press.
- Chandra, K. 2004. *Why Ethnic Parties Succeed*. Cambridge University Press.
- –. 2012. *Constructivist Theories of Ethnic Conflict*. Oxford University Press Inc.
- Cornell, S. and Hartman, D. 1998. *Ethnicity and Race: Making identities in a Changing World*. Pine Forge Press: London.
- Crawford, B. 1998. *The Myth of Ethnic Conflict: Politics, Economics and Cultural Violence*. Co-editor with Ronnie D. Lipschutz. Berkeley: International and Area Studies.
- Eriksen, H. T. 1993. *Ethnicity and Nationalism in Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- –. 2001. Ethnic Identity, National Identity, and Intergroup Conflict: The Significance of Personal Experiences. In R. Ashmore et al., eds., *Social Identity*. Intergroup Conflict, and Conflict Reduction.
- Esteban, J, Mayoral, L. & Ray, D. 2012. Ethnicity and Conflict: An Empirical Study. *American Economic Review*, Vol. 102, No (4).
- Farley, R. 1984. Assessing the Power of Ethnicity. *Urban Affairs Quarterly*, 20 (1), 131-137.
- Fearon, D. J. & Laitin D. D. 1996. Explaining Interethnic Cooperation. *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4, 715-735.
- Fenton, S. 2002. *Ethnicity, Nation and Race: Connections and disjunctures*. Ethnonational Identities. Palgrave Macmillan UK.
- Filic, G. 2018. Rejection of Radical Nationalism in Wartime Yugoslavia: The Case of Tuzla (1990-1995). *Journal of Peacebuilding & Development*, 13 (3), 55-69.
- Gagnon, V. P. 2004. *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Glazer, N. 1986. Understanding Ethnic Conflict: Ethnic Groups in Conflict. *Columbia Law Review*, Vol. 86, No. 2, 427-432.
- Glenny, M. 1992. *The fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*. London: Penguin.
- Gellner, E. 1983. *Nations and nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Geertz, C. 1963. The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa, Free Press of Glencoe, London, 105-119.
- Gerring, J. and Barresi P. A. 2003. Putting Ordinary Language to Work: A Min-Max Strategy of Concept Formation in the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, 15, 2, 201-232.

- Gurr, T. R. 1993. Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict Since 1945. *International Political Science Review*, Vol. 14, No. 2, 161–201.
- Hall, J. A. 1998. *The state of the nation : Ernest Gellner and the theory of nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardin, R. 1995. *One For All: The Logic of Group Conflict*. Princeton University Press.
- Hechter, M. 2004. From Class to Culture. *American Journal of Sociology*, 110: 400–45.
- Hobsbawm, E. J. 1990. *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, myth, reality*. Cambridge, Cambridge University press.
- Hobsbawm, E., & Ranger, T. eds. 2012. *The Invention of Tradition (Canto Classics)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holm, J. D. & Molutsi, P. P. 1992. State-society relations in Botswana: beginning liberalization. In Hyden, G., Bratton, M., eds. *Governance and Politics in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 75–95.
- Horowitz, L. D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press.
- Isajiw, W. W. 1993. *Definitions and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework*. University of Toronto Press, 407–427.
- Izetbegovic, A. 1990. *The Islamic Declaration: A Programme for the Islamization of Muslims and the Muslim People*. Sarajevo, Bosnia.
- Jackson, R. 2002. Violent Internal Conflict and the African State. *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 20, No. 1, 29–52.
- Jervis, R. 1978. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, 30 (2), 167–214.
- Jovic, D. 2001. The Disintegration of Yugoslavia: A Critical Review of Explanatory Approaches. *European Journal of Social Theory*, 4, 1 (2001): 101–20.
- Kaplan, D. R. 2003. *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*. New York: Vintage Books.
- Kaufman, R. 2001. Coalition Activity of Social Change Organizations: Motives, Resources and Processes. *Journal of Community Practice*, 9 (4), 21–42.
- Kellas, J. G. 1998. *The Politics of Nationalism and Ethnicity*. Macmillan Publishers, Palgrave, London.
- Koinova, M. 2017. *Conflict and Cooperation in Armenian Diaspora Mobilisation for Genocide Recognition*. Diaspora as Cultures of Cooperation.
- Laitin, D. D. & Sunny, R. G. 1997. Armenia and Azerbaijan: Thinking a Way out of Karabakh. *Middle East Policy*, Vol. 7, No. 1 , 145–176.

- Lewis, I. M. 1959. Clanship and Contract in Northern Somaliland. *Africa: Journal of the International African Institute*, 29 (3): 274–293.
- Little, W. 1997. Democratization in Latin America, 1980–95”. In David Potter, David Goldblatt, et al. eds. *Democratization* (United States of America: Blackwell Publishers).
- Markovina, D. 2014. *Između Crvenog i Crnog, Split i Mostar u kulturi sjećanja*. Plejada, Zagreb.
- Moynihan, D. P. & Glazer, N. 1975. *Ethnicity. Theory and experience*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- McKay, A. 2011. The Study of Modern Intra-State War E-International Relations. Online Accessed March 6, 2021.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Poata-Smith, E. 2013. *The Politics of Identity: Emerging Indigeneity Sydney*: University of Technology Sydney E-Press, 24–59.
- Rabushka, A. & Shepsle, K. 1972. *Politics in plural societies: A theory in democratic instability*. Columbus, OH: Charles E. Merrill.
- Roessingh, M. A. 1996. *Ethnonationalism and Political Systems in Europe: A State of Tension*. Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Ruane, J. & Todd, J. 2004. *The Roots of intense ethnic conflict may not in fact be ethnic: Categories, Communities and Path Dependence*. Institute for the Study of Social Change.
- Shils, E. 1995. *Nation, Nationality, Nationalism and Civil Society, Nations and Nationalism*.
- – . 1957. Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties. *British Journal of Sociology*.
- Shnirelman, V. A. 1995. Alternative Prehistory. *Journal of European Archaeology*, 3: 2, 1–20.
- Schelling, C. T. 1963. *Strategy of Conflict*. Oxford University Press.
- Sen, A. 1973. *On Economic Inequality*. Oxford University Press.
- Smith, D. A. 1998. *Nationalism and Modernism. A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. London: Routledge.
- Suny, R. G. 2001. Why We Hate You: The Passions of National Identity and Ethnic Violence. (Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies Working Paper Series). [https://iseees.berkeley.edu/sites/default/files/shared/2004\\_01-suny.pdf](https://iseees.berkeley.edu/sites/default/files/shared/2004_01-suny.pdf)
- Turton, D. 1997. War and Ethnicity: Global Communications and Local Violence in North-East Africa and Former Yugoslavia. *Oxford Development Studies*, Vol. 25, No. 1.

- Tudjman, F. 1990. *Bespuća povijesne zbiljnosti, Rasprava o povijesti i filozofiji zločinja*. Nakladni zavod Matice Hrvatske. Zagreb, 1990.
- Varshney, A. 2009. *Ethnicity and Ethnic Conflict*. Oxford Handbook, London.
- –. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India World*. Yale University Press.
- Van Evera, S. 2001. Primordialism Lives! APSA-CP: Newsletter of the Organized Section. Comparative Politics of the American Political Science Association, Vol. 12, No. 1.
- Wallerstein, I. 1987. The Construction of Peoplehood: Racism, Nationalism, Ethnicity. *Sociological Forum*, 2, 373–388.
- Weir, N. Primordialism, Constructivism, Instrumentalism in Rwanda. [http://www.academia.edu/Primordialism\\_Constructivism\\_Instrumentalism\\_and\\_Rwanda](http://www.academia.edu/Primordialism_Constructivism_Instrumentalism_and_Rwanda) Accessed August 3, 2021.
- Wilkinson, I. S. 2001. “Constructivist Assumptions and Ethnic Violence”. American Political Science Association, Volume 12, Issue 1, Winter.
- Williams U. D. 2015. How Useful are the Main Existing Theories of Ethnic Conflict? *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MC SER Publishing, Vol. 4, No. 1.





# PRIKAZI







ADRIANA ZAHARIJEVIĆ, *ŽIVOT TELA.*  
*POLITIČKA FILOZOFIJA DŽUDIT BATLER,*  
 AKADEMSKA KNJIGA, NOVI SAD, 2020.

Srpski prijevod zaostavštine Hanne Arendt, vjerojatno najutjecajnije filozofkinje 20. stoljeća, objavljen je 2010. u Beogradu pod naslovom *Život duha*. Adriana Zaharijević (inače istaknuta predstavница malobrojne skupine najperspektivnijih i najkreativnijih filozofkinja na regionalnom i kontinentalnom planu), jedna od prevoditeljica *Života duha*, objavila je deset godina kasnije svoju monografiju o Judith Butler, filozofkinje koja se po utjecaju što ga je izvršila (prije svega na feminističku misao) već može mjeriti s Hannom Arendt. Naslov ove monografije asocira na naslov spomenute zaostavštine. Neka pitanje o tomu upućuje li razlika između ova dva naslova na neki supstancijalni pomak u mišljenju ili na neku bitnu razliku između ove dvije misliteljice ostane u ovoj prigodi tek naznačeno.

Opsegom impresivna (461 stranica), ova monografija rekonstruira bitne aspekte opusa Judith Butler, ali ujedno – i to je možda najveća vrijednost knjige – predstavlja pokušaj kreativnog autoričina su-mišljenja: ona ne prepričava sadržaj ključnih djela Judith Butler nego ustrajno iskušava potencijale njezine misli, smještajući ju u okvire onoga što Adriana Zaharijević imenuje političkom filozofijom. Mogući prigovor takvoj definiciji odabranog okvira sastojao bi se u uvidu da se tu zapravo radi o praktičkoj filozofiji u cjelini (u smislu koji sugerira aristotelovska odredba *praxisa* u diferenciji spram *theorije*), a ne tek u reducirano razumljenoj filozofiji politike. No, i šire od toga: autorica temelji svoju interpretaciju/rekonstrukciju/su-mišljenje na poimanju filozofije kao cjeline koja obuhvaća i teorijsku filozofiju (u prvom redu ontologiju), a ne tek discipline poput socijalne filozofije i etike, te – što je od osobite važnosti – opovrgava (i to praktički, nipošto tek deklarativno, čak i bez naglašene verbalne deklarativnosti) opravdanost svođenja filozofije na skup disciplinarno zatvorenih polja i grana, istovremeno izbjegavši (nekim postmodernističkim autorima i autoricama) toliko milu fluidnost mišljenja lišenoga obaveze na strogost, konzistentnost i konzekventnost, a ponekad čak i na elementarnu logičnost.

Moglo bi se – i to bez odviše pretjerivanja – zaključiti da je Adriana Zaharijević na paradigmatičan način pokazala kako je moguće izbjeći i (kvazi)disciplinirajuću sterilizaciju filozofijskog diskursa i iskušenje neobaveznog i proizvoljnog (pseudo)filozofiranja. Na taj je način ona dala mjerodavan doprinos obnovi dostojanstva i smisla filozofije.

Knjiga se inače sastoji od pet osnovnih poglavlja: „Ontologija i politika”, „Performativnost”, „Moć djelovanja”, „Življivi život” i „Nenasilje”, koja se granaju u ukupno 30 potpoglavlja. Adriana Zaharijević uzima u obzir tekstove nastale u razdoblju od sredine osamdesetih godina prošlog stoljeća do 2020. godine, i to prikazujući ih i interpretirajući na obuhvatan i sistematičan način. Izbjegavši iskušenje prepričavanja tekstova Judith Butler (iako joj se čini da ponekad ne radi ništa drugo doli prepričavanja, u čemu se može prepoznati sindrom pretjerane samokritičnosti), autorica je sebi postavila zadaću da se u njima iskazana misao, „to vijugavo i gusto tkanje” (str. 23), protumači tako što će se otkriti neka na prvi pogled neuočljiva ključna mjesta te otkriti i objasniti filozofijski izvori nekih njezinih ideja, koji ponekad ostaju skriveni pod talozima „izrazito jogunastog i nepristupačnog teksta” (kako autorica s pravom ocjenjuje oblik izlaganja Judith Butler). Valja naglasiti, za razliku od Judith Butler, ova je monografija napisana čitko a izlaganje je pristupačno i tzv. široj obrazovanoj publici, što je još jedna njezina vrijednost.

Jedan od najizazovnijih aspekata ove knjige sastoji se u autoričinom nastojanju da razumije kakve promjene tekst Judith Butler izaziva nad onima koji ga čitaju, koja je transformativna moć njezine misli. U tom je smislu Adriana Zaharijević provela anketu s desetak čitateljica knjige *Nevolje s rodom*, koje su pristale da s njom podijele iskustvo prvog susreta sa spomenutom knjigom (a ta su iskustva išla od paralize do ekstaze). Riječ je o jednom inovativnom i potencijalno višestruko plodonosnom pristupu istraživanju recepcije teorije i posebno filozofije. A rezultati tog istraživanja osobito su značajni danas, tridesetak godina nakon objavljivanja dotične knjige, kada se neke u međuvremenu izborne slobode iznova dovode u pitanje i kada se na planu teorije očituju sve snažnija htijenja da se dovodeći pitanje o rodu u središte pozornosti rod fundamentalno vrati u vrijeme prije *Nevolje s rodom*: „Borba za razumevanje, uz želju da se izađe iz zbrke, odnosi se i na pripuštanje dotad nemislivog u prostor mišljenja, na spremnost da me ono trajno promeni” (str. 198).

Pristupajući djelu Judith Butler (kako *Nevoljama s rodom* tako posebno i njezinoj prvoj knjizi *Subjekti želje*), autorica uspostavlja organsku vezu ontologije i filozofije jezika, uočavajući da Judith Butler, nipošto slučajno, započinje svoje ispitivanje Hegelove *Fenomenologije duha* razmatranjem Hegelova jezika, koji „već na nivou rečenične strukture prkosi gramatici i testira ontološku imaginaciju preko svih uobičajenih granica” (str. 42).

Oslobađanjem misli od jednoznačnosti i njezinim prepuštanjem samom dijalektičkom procesu promjene koje se vrše u tekstu otkrivaju se varijabilnost, upitnost i obmanjujući karakter ontologijskih danosti. Time se uplićemo u tjeskoban život mišljenja onoga što se mišljenjem teško može zahvatiti.

Pokušavajući da rekonstruira korijene mišljenja Judith Butler, Adriana Zaharijević s pravom upućuje na „pobunu na razini ontologije”: filozofija je u svom kretanju sastavljena od raznih pobuna na toj razini, pobuna koje su rezultat zapitanosti o tomu što jest, a na tom tragu Judith Butler svojim jezikom koji poziva na angažman ukazuje na to da zbiljsko ne samo što ne mora biti onakvo kakvo jest nego se ono nekim djelovanjem može pretvoriti u nešto drugo i drugačije. Ova pobuna zasniva se na zahtjevu za zbiljskom jednakošću, mogućoj ukidanjem razlike između manjinskih zbiljnosti i većinske zbiljnosti, što na planu izgradnje feminističke teorije implicira radikalnu kritiku kojom se ta teorija oslobađa zahtjeva da se konstruira jedna jedina ili postojana osnova.

Opovrgavajući tvrdnje prema kojima je filozofija isključivala ženskost posredstvom implicitnog kodiranja ženskoga kao nečega nerazumnoga što je povezano s tijelom, Adriana Zaharijević iznosi smjeli postavku prema kojoj je „telo, žena kao telo, ženskost kao materija, lišenost duše ili razuma, sastavni deo mišljenja otkako je filozofije, čak i da je reč o šifrovanju, implicaciji, skrivenosti u alegorijama” (str. 117). Slijedi zaključak da se – nasuprot aktualnom razdvajanju studija roda od filozofije – ideju roda najbolje može razumjeti ukoliko se interdisciplinarna i pluridisciplinarna znanja utemelje na ontologijskom pitanju što žena jest, što omogućuje pokušaj drugačijeg mišljenja svijeta i otvara prostor za drugačije principe. Rasuta, slučajna i složena egzistencija suprotna je statičkom mitu o neprolaznoj, nužnoj i nepromjenjivoj istini carstva nužnosti, neslobode i zahvaćenosti vlastitom biti (npr. „ljudskom prirodom” ili spolom) i upravo se tu krije razlika između ljudskog bića (obilježenoga usudom slobode) i stvari (koja jest na način nužnosti). Tako se i rod, obilježen društvenom temporalnošću, određuje kao proces postajanja u društvu, dok tijelo materijalizira raspoložive mogućnosti.

Na tim pretpostavkama, primarno posredovanima njezinom teorijom performativnosti, Judith Butler postavlja različite nijanse pitanja o tomu kako graditi više mogućnosti za naše tjelesne živote, a u tom pitanju naša autorica prepoznaje ono političko u njezinoj filozofiji. Kao ključan pojam tu se ispostavlja *moć djelovanja*, što predstavlja autoričin (nedvojbena uspješan) pokušaj prijevoda engleskog termina *agency*, koji Judith Butler stavlja u središte svoje pozornosti. Moć djelovanja je svojstvo djelatnika (činitelja) a ne čina, a ta se moć osvjeđuje u svakoj radnji ili činu koji potvrđuje slobodnu volju racionalnog subjekta. Ponavljanja su ono

što omogućuje i u temporalnom smislu konstituira subjekt (koji nije niti unaprijed dan niti jednom zauvijek uspostavljen). Subjekt postaje u činu i kroz čin, čime se moć djelovanja smješta u konkretne okolnosti i ne zahtijeva nekakve metafizičke temelje koji bi ju jamčili (to je kontingentan temelj moći djelovanja). Valja odbaciti ideju moći kao takve, zasnovane na nekom jedinstvenom izvoru, bio on država, patrijarhat ili vladajuća klasa. Kao što je društvo arhipelag moći, tako je ono i arhipelag otpora, pri čemu, upozorava autorica, „nema nijednog konačnog otpora koji bi doneo totalno oslobođenje od moći, njeno konačno ukidanje” (str. 250).

Adriana Zaharijević razmatra i feminističke kritike upućene koncepciji transformativne moći djelovanja oblikovanoj u *Nevolji s rodom*, posebno ističući prigovor prema kojemu se ta moć odvija izvan socijalnih i historijskih okolnosti, te zaključuje da su te kritike djelomično opravdane, utoliko što Judith Butler u tom pogledu ostaje na razini apstraktne genealogije i zanemaruje moguća ontogenetska objašnjenja, što predstavlja samo jedan korak do zanemarivanja tijela i tjelesne dimenzije performativnosti i moći djelovanja. Tu se nameće neugodno pitanje ima li uopće prostora za nadmašivanje puko simboličkog karaktera moći djelovanja i da li preoznačavajuća praksa na bilo koji način ugrožava patrijarhat, brutalizaciju žena, kapitalizam, rasizam i nove oblike imperijalizma. Politička dimenzija moći djelovanja (emancipacija?) ostaje u spomenutom djelu Judith Butler (ali i u njezinim kasnijim spisima) bez ikakve preciznije artikulacije. Njezina teorija performativnosti ne ruši patrijarhat nego otkriva zbiljnost u kojoj je on održiv, te mehanizme koji su patrijarhatu nužni za njegovo istrajavanje.

Autorica posvećuje značajnu pažnju najnovijem djelu Judith Butler *Sila nenasilja*, u kojoj ona afirmira odlučno odbacivanje nasilja kao ono što posjeduje potencijal neposrednog transformiranja političkoga u sadašnjem vremenu i prostoru a ne u nekoj apstraktnoj budućnosti: „Ako se samim činjenjem uspostavljaju naši ontološki okviri, i ako se dosledno odbacuje fantazija o potpunoj suverenosti i o transcencijiji moći, onda se u okolnostima u kojima jesmo, sada, *in medias res*, možemo otvoriti za transformaciju toga što jesmo, da bismo možda postali drugačiji. Nenasilje – ili pre konsekventno, budno i aktivno odbijanje nasilja – postaje jedan politički oblik izmeštanja nasilnih normi, činjenje koje se otvara ka novom, ali koje je već tu, nadohvat ruke” (str. 380). Oblikovavši svoju socijalnu ontologiju na međuovisnosti etičkog i političkog plana (kojima je zajedničko radikalno odbacivanje nasilja, pri čemu je nenasilje borba s nama samima i u nama samima protiv bijesa, razjarenosti i nasilja koje može voditi raskidanju povezanosti što nas konstituira), Judith Butler je, prema autoričinoj ocjeni, ponudila alternativu liberalnom i neoliberalnom individualizmu. Ta se alternativa sastoji u mišljenju „radikalne jednakosti sada, ovdje, uprkos

svim ustanovljenim okvirima koji nam govore da su mogućnosti već date i da za jednu takvu mogućnost nema mesta” (str. 427).

Knjiga je snabdjevena bogatom bibliografijom. U sekundarnoj literaturi navodi i djelo grčke filozofkinje Athene Athanasiou *Borbena žalost – Političko disidentstvo i Źene u crnom* (a ta je knjiga od 2020. dostupna i u srpskom prijevodu Ane Imširović), djelo u kojem je grčka misliteljica i aktivistica, polazeći od teorijskih okvira koje je oblikovala Judith Butler, te od iskustava koje je stekla višemjesečnim iskustvom aktivističkog angaŹmana sa Źenama u crnom iz Beograda, ponudila odgovore na neka od pitanja postavljena u kritikama apstraktnog karaktera koncepcije moći djelovanja. Izostaju, naŹalost, s iznimkom jedne bilješke (usp. str. 316), konkretne reference na to djelo, iako se upravo u *Borbenoj žalosti* nalaze neke dalekoseŹne indikacije mogućeg razrješenja antinomija s kojima se suočava kritičko čitanje opusa Judith Butler. MoŹda bi se, uz određenu dozu preuzetnosti, moglo zakljućiti kako spomenuta knjiga Athene Athanasiou predstavlja komplementarnu nadopunu odlične monografije koju nam je ponudila Adriana Zaharijević.

A ta monografija, obiljeŹena najvišom razinom vrsnoće, bit će ne samo pouzdan vodić svima koji se Źele na primjeren naćin uputiti u misao Judith Butler, nego ujedno i mjerodavan doprinos obnovi autentićne filozofije, moguće iskljućivo oslobađanjem od iskušenja esencijalizma i uspostavljanjem Źivog jedinstva teorijske i praktičke dimenzije uma.

*Lino Veljak*



# UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu [perspektive@fpn.bg.ac.rs](mailto:perspektive@fpn.bg.ac.rs) ili [perspektive@fpzg.hr](mailto:perspektive@fpzg.hr). Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 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](mailto:perspektive@fpn.bg.ac.rs) ili [perspektive@fpzg.hr](mailto:perspektive@fpzg.hr). Poželjno je priložiti anonimnan rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 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.

