

*Policy analiza*Izvorni znanstveni rad
UDK 323-22/28:303.7**Oblikovanje političkih arena u uvjetima transformacije političkog sistema**

DANICA FINK HAFNER

*Fakultet društvenih znanosti, Ljubljana**Sažetak*

Polazna pretpostavka autorice je da policy analiza može biti uspješno korištena i u kontekstu političkih sistema u uvjetima transformacije, a ne samo u politički stabilnim sistemima. Takav pristup zahtijeva kontekstualnu redefiniciju nekih policy kategorija i pristupa, a prije svega redefiniciju policy arene i aktera koji u njoj sudjeluju. Model policy arene uključuje tri specifična politička prostora: formalni, neformalni i prostor prelaska neformalnog u formalni. U radu se istražuje policy arena na primjeru slovenskog pokreta za mir i legalizacije prava na prigovor savjesti.

a) Uvod

U politološkoj literaturi prevladavaju modeli i metode proučavanja političkih procesa¹ (policy pristup odnosno policy analiza) kao procesa u okviru legalnih političkih institucija. U okolnostima kada smo svjedoci transformacija suvremenih društava pod izvaninstitucionalnim pritiscima na legalne društvene i političke institucije, takvi modeli nisu dovoljni za cjelovito analiziranje političkih procesa. Ti procesi, naime, objektivno u znatnoj mjeri uključuju aktere, zahtjeve i pritiske koji se formiraju izvan institucionalnog sistema i po svojoj su biti upravo kritika tog sistema, odnosno protusistemski su. Stoga prema našem mišljenju uključivanje »referentnoga« društva (H. Kitschelt, 1980) i političkih aktera izvan političkoga sistema (P. Bachrach i M. Baratz, 1970) u analizu političkih procesa postaje u takvim okolnostima preduvjetom za cjelovitu analizu.

¹ Pojam politički proces u prilogu upotrebljavamo kao prijevod pojma »policy process« — konsenzualno formuliranoga pojma u okviru policy analize. Dakle, kada govorimo o političko-me procesu, govorimo o procesu koji sadrži specifične faze formiranja i izvršavanja javnih politika.

U našem ćemo prilogu predstaviti primjenu policy pristupa, koji uključuje i spomenutu pretpostavku. S obzirom na to da je u spomenutom slučaju, u pravilu, riječ o kritici i izazivanju legitimnosti postojećih institucija političkoga sistema, policy analizu valja dopuniti i policy pristupom.

Najprije ćemo teorijski utemeljiti naš analitički model istraživanja političkih arenâ u kontekstualnim uvjetima transformacije političkoga sistema. U drugome dijelu priloga predstavljamo aplikaciju takva analitičkog modela u slučaju političkoga procesa koji je izazvala jedna od inicijativa mirovnoga pokreta u Sloveniji. Radi se o inicijativi za legalizaciju prava na prigovor savjesti koja je u javnost prodrla početkom osamdesetih godina.

b) *Analitički model*

Analitički model koji predstavljamo razlikuje se od tradicionalnih modela, prije svega, po tome što se ne usredotočuje samo na institucionalnu politiku. Donekle se pri tom možemo osloniti samo na novije pristupe analizi političkoga procesa, naročito na Offeov.² Radi se, prije svega, o Offeovu uvažavanju cjelovitog značenja političkoga procesa koji uključuje političke i socijalne procese i strukture. Uzet ćemo u obzir i Kitscheltovo poimanje političke arene kao prostora političkoga događanja, jer ga ovaj autor definira šire nego tek institucionalni politički prostor.³ Oslanjajući se na Kitscheltov analitički model, političku ćemo arenu poimati kao prostor političkoga djelovanja sa slijedećim karakteristikama:

- to je prostor u kome se politički tematiziraju određeni društveni problemi;
- u tome su prostoru vidljive određene strukturalne karakteristike i
- u tome je prostoru moguće opaziti tendencije formiranja procesa formuliranja problema, procesa odlučivanja i procesa implementacije.

U tom prostoru nastupaju tipovi aktera, političkih sistemskih institucija i forme političkoga širenja konflikata za koje vrijede navedene karakteristike.

Zbog važnosti dinamičkog karaktera našega modela, nećemo preuzeti Kitscheltove apriorne definicije političkih arenâ.

Procjenjujemo, naime, da je stvarnu političku arenu u konkretnome političkom procesu moguće rekonstruirati samo ako je heuristički otkrivamo.

b1. Politička arena kao cjelina konstitutivnih političkih prostora

Već smo spomenuli da Offe u svoj analitički model političkoga procesa uključuje i procese odlučivanja u institucijama političkoga sistema, a i političke pro-

² Claus Offe (1984), »Zu einigen Widersprüchen des modern Sozialstates«, *Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Campus Verlag, Frankfurt/M.—New York, str. 336—339.

³ Herbert Kitschelt (1980), *Kern Energie Politik — Arena eines gesellschaftlichen Konfliktes*; Campus Verlag, Frankfurt — New York, naročito prvo poglavlje s naslovom: »Einige theoretische Instrumente zur Analyse von Politikverläufen«, str. 12—34.

cese izvan tog sistema.⁴ Ovu dvojnost u našem ćemo analitičkom modelu odrediti kao dvije vrste odnosno razine politike, kao »formalnu« i »neformalnu« politiku. U okolnostima kada se alternativni, antisistemski civilnodruštveni pritisci organiziraju i procesualno rastaču, dominantnu političku kulturu, političko-kulturno raslojavanje valja očekivati i u sferi institucionalne politike. U tom slučaju politički sistem, koji je podvrgnut procesima globalne transformacije, doduše, u pravilu nema izgrađenih formalnih i funkcionalnih mehanizama unošenja inovacija u taj sistem (odnosno, oni nisu dovoljno otvoreni za civilnodruštvene pritiske). U suprotnome, naime, slučaju ne bi nicali organizirani antisistemski interesi kao subjekti koji djeluju transformativno. U okolnostima kad transformacijski pritisci počinju diferencirati i političku elitu, kao poseban element i razina analiziranoga cjelovitog političkog procesa javlja nam se i treći (barem potencijalni) entitet — »vezna inovacijska karika između neformalne i formalne politike«, odnosno »čvorište prodora neformalne u formalnu politiku«. Tako, dakle, naš analitički model uključuje tri specifična politička prostora:

- »formalnu politiku«,
- »neformalnu politiku« i
- »prostor penetracije neformalne politike u formalnu«.

Sva tri prostora smatramo sastavnim dijelovima proučavane političke arene, jer kapacitet politike koja je označena i ograničena vladajućim odnosima u društvu, nije sposoban obuhvatiti problematsku situaciju kojom se bavimo. Specifičnost trećega političkog prostora u našem je slučaju u tome da se preko njega odvija reprezentiranje alternativnih interesa posredstvom »sistemske« političke institucije u legalnoj proceduri političkoga sistema. U (post)socijalističkim društvima, u kojima se transformacija odvijala pritislima na novo uspostavljena civilnog društva (na primjer, u Poljskoj, Mađarskoj, u Sloveniji i sl.), ovakav je model sigurno relevantan. Opisano rješenje problema ulaska inicijative »neformalne« politike u formalnu političku proceduru političkoga odlučivanja pokazuje mogućnosti djelomičnoga ispunjavanja sistemske »rupe« u spomenutim političkim sistemima, koji su onemogućavali, odnosno onemogućavaju formiranje alternativnih oblika reprezentacije alternativnih interesa u političkome sistemu.⁵ Zanimljivo je da su ovakvi kanali posredovanja u spomenutim zemljama bile, na primjer, sistemske omladinske političke organizacije (naročito npr. u Mađarskoj, Sloveniji, a djelomice i u Hrvatskoj).

b2. Determinante političke arene

U uvjetima globalne transformacije političkoga sistema cjelokupnu je političku arenu moguće istražiti jedino pod uvjetom da obuhvatimo i društvene, i uže poli-

⁴ Offe govori o četiri razine političkoga procesa, i to o procesu unutar državnih aparata, o matrici socijalne moći te o borbi za redistribuciju socijalne moći. (Offe, 1984:337—338).

⁵ Više o alternativnome reprezentiranju interesa u K. von Beyme, »A Theory of Alternative Interest Representation in the New Social Movement«, objavljeno u *Političkoj misli* (1986), Vol. XXIII, Br. 1.

tičke aktere konkretnoga političkog procesa. To naročito važi za političke procese koji su potaknuti tematikom transformacijskoga značenja.⁶ Za to je potrebna kombinacija više pristupa istraživanju, a naročito uvažavanje slijedećih determinanti formiranja političke arene:

- kontekstualni uvjeti konstituiranja arene;
- pregled svih upletenih aktera;
- tipologija interesa unutar političke arene;
- analitička izrada sheme institucija političkoga sistema koje reagiraju na alternativnu inicijativu;
- analiza reakcija (komunikacija) među akterima, uključenima u analizirani politički proces;
- sistemsko garantiranje reprezentacije središnjih tipova interesa unutar institucija »formalne« politike.

Pomoću ovih pristupa, po našem mišljenju, moguće je ustanoviti gdje se i na koji način rastače vladajući način konstituiranja političkih arena, determiniran legalnim političkim sistemom i vladajućim »pravilima igre«.

c) *Definiranje političke arene u slučaju analize mirovnjačke inicijative za legalizaciju prigovora savjesti*

c1. *Opis političkoga procesa u povodu inicijative za legaliziranje prava na prigovor savjesti⁷*

Mirovnjaci u Sloveniji prvi su put ovu inicijativu predstavili 1985. godine, a normativni sistemski »output« (izmjene Zakona o vojnoj obvezi) koji se odnosi na tu inicijativu bio je usvojen u Skupštini SFRJ u lipnju 1989. Ove točke u vremenu određujemo kao vremenske graničnike proučavanoga političkog procesa.

Mirovnjaci su isprva interno raspravljali o problemu prigovora savjesti kažnjavanja onih koji odbijaju služiti vojni rok na klasičan način, i o mogućim rješenjima tog problema omogućavanjem služenja vojnog roka na drukčiji način. U svojim raspravama i stavovima u vezi s problemom odbijanja služenja vojnog roka zbog prigovora savjesti obavještavali su i javnost. Godine 1985. mirovnjaci su tako upozoravali javnost na problem prigovora savjesti i besmislenost vladajuće represivne prakse na tom području. U tom su projektu surađivali s nosiocima prigovora savjesti, naročito s njihovim organiziranim grupama — kao što su, na primjer, Jehovini svjedoci. U travnju 1985. mirovnjaci su na svom plenumu usvojili inicijativu za promjenu zakonodavstva, prema kojoj bi ono omogućilo civilnu službu, umjesto

⁶ Teme transformativnoga značenja na neki su način tzv. »key issues«, Radi se o tematikama koje političkom promjenjivošću svoga sadržaja izazivaju legitimnost, čak i legitimnost vladajućega političkog poretka. Stoga nužno sadrže konfliktni potencijal.

⁷ Na ovome mjestu opisat ćemo samo ključne događaje u okviru proučavanja političkog procesa. Precizan pregled događaja vidi u Danica Fink Hafner, 1990.

služenja vojnoga roka. Istovremeno dok su tu inicijativu javno predstavljali, upućivali su i apele nadležnim političkim institucijama da razumno riješe problem prigovora savjesti — dakle, da ukinu ponavljanje kazni onima koji odbijaju služenje vojnoga roka s oružjem i u kasarni i da amnestiraju one koji su u zatvorima. Društvenu su potporu za ovu inicijativu prikupljali i peticijom za civilnu službu i poticanjem solidarnosti za ovu inicijativu u različitim autonomnim interesnim grupama i među pojedincima (Stručni kolegij Centra za mentalno zdravlje UKC u Ljubljani, Plenum društvenih pokreta u Ljubljani, feministkinje, pojedini stručnjaci na različitim znanstveno-stručnim područjima, pa i pojedinci s političkim funkcijama itd.). Političko-institucionalnu potporu dobili su jedino u RK SSOS.

Funkcionari i institucije zvanične politike (pri tom izuzimamo SSOS) na inicijativu su reagirali još prije nego što je ona formalno ušla u politički sistem. Odaziv političkih institucija bio je dvojak. Prevladavale su ocjene da se radi o napadu na JNA, koncept ONO i na politički sistem općenito. Jedina konstruktivna reakcija nadležnih institucija, koja je predstavljala djelatan odaziv na inicijativu, zaključak je Predsjedništva SFRJ krajem 1985. godine. Taj je zaključak dopustio mogućnost da osobe koje odbijaju prihvatiti oružje ne budu ponovno kažnjavane, već da ih se u slijedećemu pozivu u JNA rasporedi na dužnosti bez oružja. U skladu s tim zaključkom savezni sekretar za narodnu obranu izdao je uputu, a u kolovozu 1986. Generalštab je usvojio odgovarajuću odredbu. Spomenuti zaključak Predsjedništva i njegova operacionalizacija nisu riješili problem osoba s prigovorom savjesti. Sve do kraja zaključenja analiziranoga političkog procesa (sve do usvajanja amandmana na Zakon o vojnoj obvezi) u javnost nije došla informacija da je netko iskoristio mogućnost koju je Predsjedništvo SFRJ ponudilo 1985. godine. Upravo suprotno, javnost je bila upoznata sa slučajevima ponavljanja kažnjavanja onih koji su zbog prigovora savjesti odbijali služiti vojni rok.

U drugoj polovici 1985. i u prvoj polovici 1986. došlo je do suradnje mirovnjaka i SSOS, koji je preuzeo inicijativu mirovnjaka. U to vrijeme inicijativa za civilno služenje u političkoj je procjeni sigurnosne situacije u Sloveniji bila označena kao »napad na sistem«, »napada na JNA i koncept ONO«. ⁸ Unatoč ovakvim političkim pritiscima SSOS je ustrajao u preuzimanju mirovnjačke inicijative. Djelomice ju je preformulirao i u drugoj polovici 1986. godine službeno razaslao na raspravu političkim institucijama na republičkoj razini i organima SSO na saveznoj razini. Inicijativa je izazvala izuzetno snažnu reakciju institucija na republičkoj razini, a još više na saveznoj. Dok je reakcija na razini republike bila, prije svega, u obliku reduciranoga prihvaćanja inicijative, sa savezne se razine sasula lavina političkoga ogorčenja, odbacivanja i omalovažavanja inicijative, inicijatora, pa i onih političkih institucija na republičkoj razini koje su tek djelomice i sa zadržkom podržale inicijativu.

U drugoj polovici 1986. godine i u prvoj polovici 1987. analizirani je politički proces doživio vrhunac intenziviteta. U tome razdoblju na političku su inicijativu

⁸ Predsjedništvo SRS je 24. 4. 1986. usvojilo izvještaj Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove o sigurnosnoj situaciji, koji sadrži i spomenute kvalifikacije.

izuzetno burno reagirale političke institucije, mirovni je pokret često neposredno apelima i zahtjevima u vezi s inicijativom vršio pritisak na kompetentne političke institucije, a često se neposredno obraćao javnosti posredstvom masovnih medija i povezivao se sa civilno-društvenim subjektima koji su se javno solidalizirali s inicijativom (sa Stručnim kolegijem Centra za mentalno zdravlje UKC u Ljubljani, Međubiskupskom komisijom *Justitia et Pax*, feministkinjama, skupštinom SKUC-a, plenumom Društvenih pokreta u Ljubljani itd.).

Mirovni je pokret pritiscima na SSOS u prvoj polovici 1987. uspio da je omladinska organizacija ustrajala na inicijativi unatoč izuzetnom političkom otporu — naročito savezne razine političkoga sistema, gdje su i bile koncentrirane kompetencije za promjenu zakonodavstva na koje se inicijativa odnosila. Godinu su dana tako trajale intenzivne društvene i političke borbe između civilno-društvenih subjekata, odnosno njihovih zahtjeva, i rigidnih političkih institucija, odnosno interesa političke elite.

Nakon izuzetno burnog razdoblja političkoga procesa 1988. godine nastupa zaštišje aktivnosti mirovnoga pokreta a i političkih institucija. Javlja se, pak, procesi neposredne političke represije i posrednih prijetnji vojnom represijom prema republikoj političkoj zajednici, koja je djelomice pokazala odaziv na društvene inicijative. Represija se odnosila, prije svega, na odaziv republičke zvanične politike prema inicijativama koje su na saveznoj razini bile označene kao »napad na sistem« i »napad na JNA«, »tekovine revolucije« i sl. Ovo se posljednje nedvosmisleno odnosi na inicijativu za ozakonjivanje prava na prigovor savjesti. Osjećaj ugroženosti od strane JNA u Sloveniji zbog hipotetičke intervencije vojske u procese liberalizacije i demokratizacije u ovoj republici postao je konstantom političkoga života u Sloveniji. On je bio potkrijepljen organiziranjem pravno spornoga sudskoga procesa protiv četvorice optuženih na Vojnome sudu, koji je voden na srpskome, iako je suđenje bilo u Ljubljani. Među optuženima bila su trojica članova redakcije *Mladine* (među njima jedan mirovnjak), lista koji je intenzivno zadirao u proces detabuiziranja JNA i obrambene politike. To je činio i zalaganjem za pravo na prigovor savjesti, odnosno civilno služenje vojnog roka. Aktivisti mirovnoga pokreta uključili su se u pokret za ljudska prava oko Odbora za zaštitu prava čovjeka, koji je ponajprije nastao radi zaštite ljudskih prava optuženih u procesu na vojnome sudu, a kasnije je dobio dimenzije sveslavenskoga nacionalno-demokratskog pokreta.

U takvim okolnostima Predsjedništvo SRS pripremilo je prijedlog dopuna Zakona o vojnoj obvezi, koji u silno reduciranoj varijanti uvažava inicijativu za legaliziranjem prava na prigovor savjesti. Ovaj prijedlog Predsjedništva animirao je skupštinsku proceduru, čiji su ishod bili sredinom 1989. u saveznoj skupštini usvojeni amandmani na Zakon o vojnoj obvezi. Njima je omogućeno da osobe koje zbog prigovora savjesti iz vjerskih razloga odbijaju služenje vojnog roka s oružjem služe bez oružja, ali u kasarni i dvostruko dulje od klasičnog služenja.

Prethodni opis političkoga procesa vrlo je površan i prikriva mnoge procese i kvalitete transformacije političkoga života u Sloveniji i Jugoslaviji od 1985. do 1989. godine, koji su se izrazili u toku analiziranoga procesa rasprave o inicijativi za

civilno služenje vojnog roka. U nastavku ćemo se usredotočiti samo na analizu transformacijskih tendencija na području formiranja političke arene u konkretnome političkom procesu.

c2. Definicija konkretne političke arene kao strukture političkih prostora

Političku arenu, u kojoj je bila tematizirana i raspravljana inicijativa mirovnoga pokreta za legaliziranje prava na prigovor o tome u kojem je javnom prostoru odnosno u kojim institucijama inicijativa za civilno služenje bila tematizirana i na osnovi podataka o strukturalnim, relacijskim i interesnim karakteristikama tog prostora.

Subjekte u toj političkoj areni možemo razvrstati u slijedeće skupine:

- zainteresirani subjekti »neformalne« politike;
- izazvani ili prema vladajućim političkim pravilima kompetentni subjekti »formalne« politike;
- subjekti interferentnoga područja između »neformalne« politike i onih institucija »formalne« politike koje su svjesno omogućile prodor inicijative »neformalne« politike u sistem »formalne« politike.

Zainteresirani subjekti »neformalne« politike u našem su slučaju:

- mirovni pokret;
- pogodena interesna grupa (grupa Jehovinih svjedoka);
- civilno-društvene organizacije koje su se solidalizirale s inicijativom za legalizaciju prava na prigovor savjesti (feministički pokret, Plenum Društvenih pokreta u Ljubljani, Skupština ŠKUC-a, Centar za mentalno zdravlje pri UKC, Medubiškupska konferencija Iustitia et Pax);
- dio stručne javnosti s područja obrambenih znanosti i prava koja se angažirala u ovoj inicijativi;
- djelomice masovni mediji;
- javno mnijenje.

Izazvani ili, prema vladajućim političkim pravilima, kompetentni subjekti »formalne« politike jesu:

- na republičkoj razini (unutar republičke »meta-polity«):⁹
 - SKS (Komisija za ONO i DSZ pri CK SKS);
 - SSRN (Savjet za ONO i DSZ pri predsjedništvu RK);
 - SUBNOR (Predsjedništvo RO SUBNOR);
 - Skupština SRS (Vijeće općina, Predsjedništvo SRS, Savjet za ONO i DSZ pri Predsjedništvu SRS, Izvršno vijeće, Komitet za međunarodne odnose IV, Ko-

⁹ Pojmom »meta-polity« označavamo relativno samostalnu cjelinu političkih institucija koje djeluju u okviru određene političke zajednice. Za »meta-polity« karakteristično je da je sposobna provesti cjelokupan politički proces i da ima svoj politički centar. »Meta-polity« može biti autonoman sastavni dio šire »polity« odnosno političke zajednice.

mitet za ONO i DSZ SR Slovenije, Komisija za NO i DSZ, Komisija za molbe i žalbe, Zakonodavno-pravna komisija);

- delegati Skupštine SRS u vijećima Savezne skupštine;
- upravni organi SRS (Republički sekretarijat za NO, Komisija republike Slovenije za odnose s vjerskim zajednicama)
 - na saveznoj razini (unutar savezne »meta- polity«):
 - SSOJ (Savezna konferencija, Predsjedništvo, Komisija za ONO i DSZ, Komisija za politički sistem, Savjet SK SSOJ za društveno-politički sistem, Savjet SK SSOJ za interesne djelatnosti mladih);
 - SKJ (Savezna konferencija, Predsjedništvo, Komisija za ONO i DSZ, Konferencija SKJ u JNA, 13. kongres - Komisija za ONO i DSZ);
 - SSRNJ (Savezna konferencija, Predsjedništvo, Odbor za ONO i DSZ, Odbor SK SSRNJ za kadrovsku politiku);
 - Skupština SFRJ (delegatska vijeća, Zakonodavno- pravna komisija Saveznoga vijeća, Komisija za ONO i DSZ Saveznoga vijeća, Predsjedništvo SFRJ, Savjet za NO pri Predsjedništvu SFRJ, Izvršno vijeće);
 - Upravni organi na saveznoj razini (Savezni sekretar za NO, Vojni savjet Saveznog sekretara za narodnu obranu, Generalštab JNA);
 - Ustavni sud SFRJ;
 - Vojni sud u Beogradu.

U ovome su kontekstu u korist »formalne« politike djelomice djelovali i masovni mediji.

Iz analize isključujemo političke subjekte u drugim republikama i autonomnim pokrajinama, koji su u okviru republičkih i pokrajinskih političkih događaja izražavali svoja (uglavnom negativna) mišljenja o inicijativi za legalizaciju prigovora savjesti i civilno služenje vojnog roka, a nisu neposredno odlučivali o inicijativi.

Subjekti interferentnog područja između »neformalne« i »formalne« politike jesu:

- SSOS (kongres, RK SSOS, Predsjedništvo, Komisija za ONO i DSZ pri RK SSOS, delegati RK SSOS u Skupštini SRS, delegati SSOS odnosno SSRN Slovenije u Skupštini SFRJ);
- delegatkinja Grosuplja u Vijeću općina SRS.¹⁰

¹⁰ U slučaju aktivnosti delegatkinje Metke Mencin riječ je o upotrebi delegatskoga sistema kao kanala afirmiranja civilno-društvenih zahtjeva u monopartijski način vladavine. Prijedlog delegatskoga pitanja, posredno povezanoga s inicijativom za civilnu službu, bio je doduše sa zadržkom usvojen u grupi delegata Skupštine općine Grosuplje za Vijeće općina SRS, ali lokalna politička elita pokušala ga je spriječiti. Podrška članova obiju grupa delegata Općinske skupštine Grosuplje i općinskoga rukovodstva SSOS dala je legitimitet nastupu Metke Mencin u Vijeću općina. Zahvaljujući specifičnome ponašanju ljudi unutar delegatskih institucija u ovoj općini, delegatski je sistem u konkretnome slučaju djelovao kao veza između »neformalne« i »formalne« politike.

Inicijativa za legaliziranje prigovora savjesti animirala je sve osnovne vrste institucija koje tvore cjelokupnu konstrukciju političkoga sistema u republičkoj i saveznoj »meta« polity. U politički su proces bili, naime, uključeni svi konstitutivni elementi vladajućega jednopartijskog sistema, i to:

— društvene organizacije, među kojima je Savez komunista održavao avangardnu ulogu;

— državno-partijsko-vojni institucionalni vrhovni;

— skupštinska elita JNA i važne vojne institucije;

— skupštinska vijeća i tijela;

— izvršno-političke institucije (izvršna vijeća skupština i dio javne uprave) te

— dio sudstva (Ustavni sud).

U shemama 1. i 2. skicirali smo polity sliku uključenih političkih institucija. Iz prve je sheme uočljiva paralelnost aktiviranja istovrsnih institucija na republičkoj i saveznoj razini.

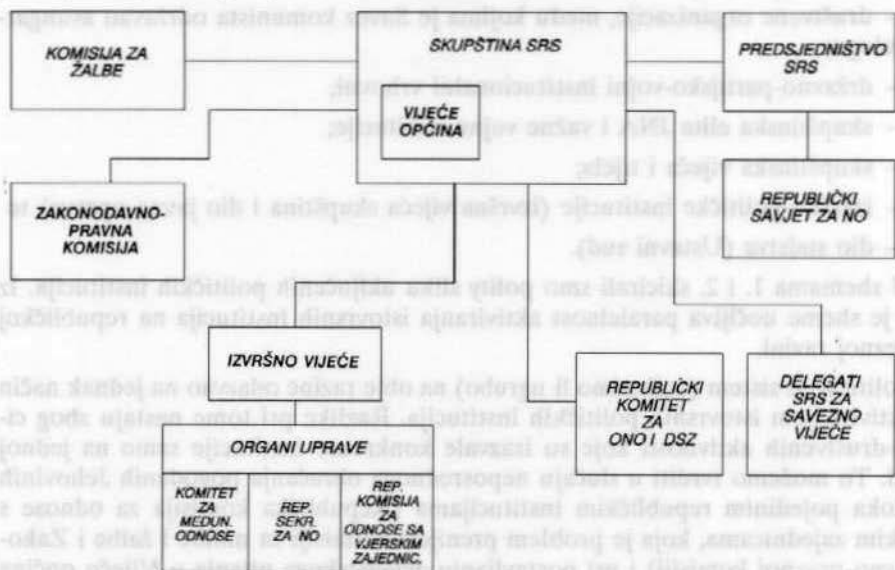
Politički se sistem (ocijenimo li ugrubo) na obje razine odazvao na jednak način — aktiviranjem istovrsnih političkih institucija. Razlike pri tome nastaju zbog civilno-društvenih aktivnosti koje su izazvale konkretne institucije samo na jednoj razini. To možemo tvrditi u slučaju neposrednoga obraćanja pogođenih Jehovinih svjedoka pojedinim republičkim institucijama (Republička komisija za odnose s vjerskim zajednicama, koja je problem prenijela Komisiji za molbe i žalbe i Zakonodavno-pravnoj komisiji) i pri postavljanju delegatskoga pitanja u Vijeću općina (odgovor na to pitanje pripremio je Komitet za međunarodne odnose). Na saveznoj razini ista konstatacija važi za Ustavni sud. Razlike upletenih institucija na republičkoj i saveznoj razini, naravno, i u samoj su normativnoj strukturi federalnoga političkog sistema. To se naročito odnosi na institucije kao što su, na primjer, Generalštab oružanih snaga, Ustavni sud i grupe delegata republičke skupštine na Saveznu skupštinu.

Shema 2 prikazuje institucije unutar onih političkih organizacija koje su reagirale na inicijativu formiranjem posebnih stavova i istovremeno neposrednim sudjelovanjem u (za proces odlučivanja o inicijativi za civilno služenje) ključnih procesa političkog komuniciranja. Shema 2 tako nam otkriva državnu selektorsku logiku strukturiranja političkih organizacija. Državno selektorsko načelo konstituiranja državno-partijske vladavine tako se iskazuje u mnoštvu institucija koje su se angažirale u analiziranome političkom procesu uopće kao i u unutar-njoj strukturiranosti organizacija i organizma unutar njih, kada su se neposredno uključile u analizirani politički proces. Unutar cjelokupnoga političkog sistema reagirale su, naime, državno-pratijsko-vojne institucije. Unutar političkih organizacija aktivirali su se resori za područje ONO i DSZ, najuži politički vrh u pojedinoj organizaciji, a na saveznoj razini organiziranja Saveza komunista još i politička (partijska) organizacija u JNA. Organizacija SKJ u JNA ovdje nastupa kao samostalan politički subjekt koji je iznosio stavove najužega partijskoga političkog vrha.

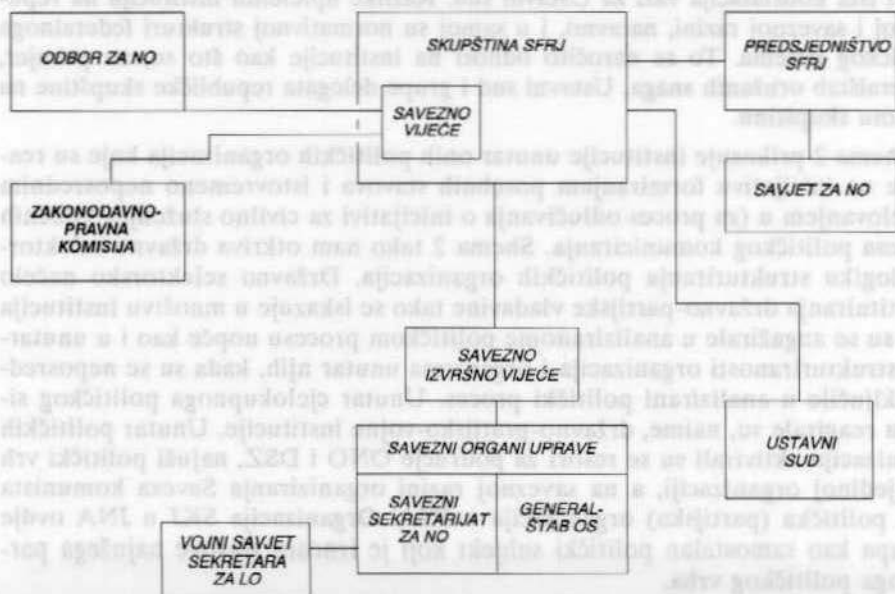
- Shema 1

HEMA INSTITUCIJA POLITIČKOG SISTEMA, KOJE SU REAGIRALE NA POTICAJ ALTERNATIVE

a) u republičkoj »meta-polity«:



b) u saveznoj »meta-polity«:



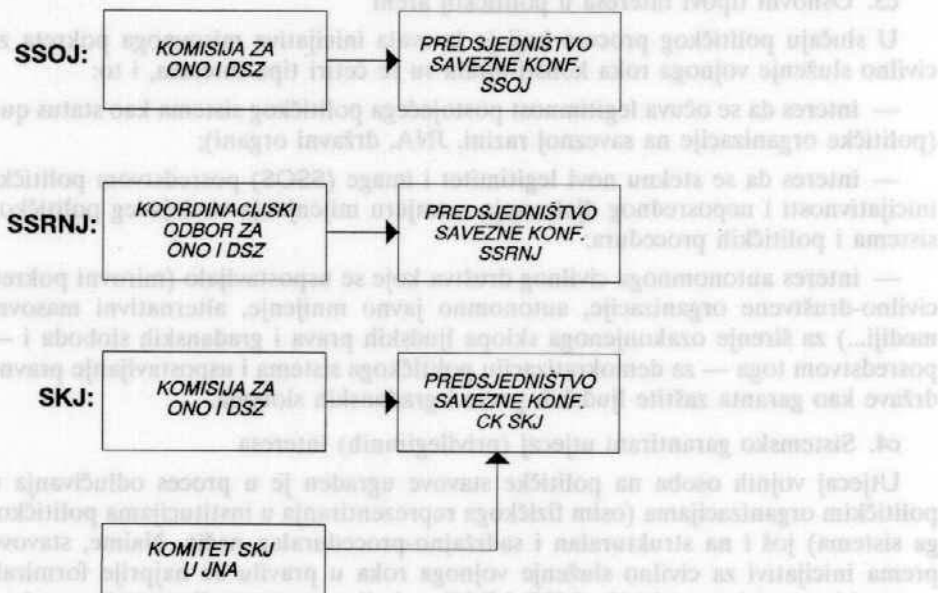
Shema 2

INSTITUCIJE POLITIČKIH ORGANIZACIJA KOJE SU
REAGIRALE NA POTICAJ

a) u republičkoj »meta-polity«:



b) u saveznoj »meta-polity«:



c2. Konstitutivni uvjeti formiranja političke arene

Politička arena rasprave o inicijativi za legalizaciju prigovora savjesti odnosno civilnoga služenja vojnoga roka konstituirala se u društvenim i političkim okolnostima vladavine socijalističkoga jednopartijskog sistema, koji su već počeli nagrizati zaoštrjeni pritisci iz civilnoga društva u smjeru pluralizacije i demokratizacije javnoga života. Konstituiranje političke arene sredinom osamdesetih godina (1985/86) determinirano je slijedećima ključnim društvenim i političkim uvjetima:

— ideološkom i političkom dominacijom jedine i vladajuće komunističke stranke (ovladavanje ključnim instrumentima političkoga i državnog odlučivanja, ovladavanje velikim dijelom masovnih medija i drugih društvenih i državnih agenata političke socijalizacije);

— komunističkom ideologizacijom vojske i države, te militarizacijom vladajuće partije i njene države (onemogućavanje jasnoga razgraničavanja kompetencija vladajuće stranke, države i vojske — a time onemogućavanje otkrivanja konkretnog naslovnika civilno- društvenih zahtjeva);

— zamecima nove političke kulture među Slovencima (prije svega velikim porastom društvene kritičnosti prema političkim institucijama, monističkim političkim i društvenim uređenjem uopće i porastom simpatija Slovenaca prema autonomnim alternativnim civilno-društvenim aktivnostima);

— uspostavljanjem novih autonomnih subjekata javnoga života, koji počinju konstituirati mrežu nastajućega civilnog društva.

c3. Osnovni tipovi interesa u političkoj areni

U slučaju političkog procesa koji je izazvala inicijativa mirovnoga pokreta za civilno služenje vojnoga roka konstituirala su se četiri tipa interesa, i to:

— interes da se očuva legitimnost postojećega političkog sistema kao status quo (političke organizacije na saveznoj razini, JNA, državni organi);

— interes da se steknu novi legitimitet i image (SSOS) posredstvom političke inicijativnosti i neposrednog djelovanja u smjeru mijenjanja vladajućeg političkog sistema i političkih procedura;

— interes autonomnoga civilnog društva koje se uspostavljalo (mirovni pokret, civilno-društvene organizacije, autonomno javno mnijenje, alternativni masovni mediji...) za širenje ozakonjenoga sklopa ljudskih prava i građanskih sloboda i — posredstvom toga — za demokratizaciju političkoga sistema i uspostavljanje pravne države kao garanta zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda.

c4. Sistemske garantirane utjecaj (privilegiranih) interesa

Utjecaj vojnih osoba na političke stavove ugrađen je u proces odlučivanja u političkim organizacijama (osim fizičkoga reprezentiranja u institucijama političkoga sistema) još i na strukturalan i sadržajno-proceduralan način. Naime, stavove prema inicijativi za civilno služenje vojnoga roka u pravilu su najprije formirali »resorski« organi za područje ONO i DSZ, u kojima su zastupljene vojne osobe i koje su pretežno su izražavale odbojan stav JNA prema inicijativi. Vojne osobe

čak su i vodile organe za područje ONO i DSZ unutar političkih organizacija.¹¹ Stoga su se ti vojnici u javnosti pojavljivali i kao glasnogovornici civilnih političkih institucija, a ne samo JNA. Komisije, odnosno savjeti za područje ONO i DSZ u biti su odredili i konačan ishod rasprave o inicijativi u političkoj organizaciji kao cjelini, jer su stavove tih organa, u pravilu, u identičnome obliku usvojila i najuža politička vodstva političkih organizacija.

U slučaju Saveza komunista prijenos korporativnoga interesa odnosno stava JNA u najuže vodstvo organizacije bio je osiguran dvama kanalima — posredstvom Komisije za ONO i DSZ CK SKJ i posredstvom Komiteta SKJ u JNA, koji je svoje stavove objavio odmah nakon Predsjedništva SFRJ i prije drugih saveznih partijskih organa.

c5. Sistemske determinante samoreprodukcije jednopartijske vladavine u okvirima globalne vladajuće političke arene

Osim prikazanih institucionalno političkih konstituenata vladavine monopolne političke stranke, takvu su vladavinu suodređivale i formalno i neformalno prihvaćene norme političkoga ponašanja.

Sistemska su »pravila igre«, dakle, u razdoblju od 1985. do 1989. djelovala kao faktor samoreproduciranja jednostranačke vladavine. Konstitutivne su kvalitete samoreprodukcije, kako su se iskazale i u konkretnome slučaju političkoga procesa, sljedeće:

- centralna meritornost i politički autoritet vladajuće komunističke stranke u procesu usvajanja važnih političkih odluka;
- transmisijska pozicija drugih društveno-političkih organizacija (uz djelomičnu iznimku SSOS);
- podređenost državnih odluka odlukama elite avangardne političke organizacije;
- podređenost partijskih odluka državnim interesima (interesima očuvanja državnoga uređenja, uključujući i poseban položaj vojske);
- partijnost (monopartijska politiziranost) oružanih snaga odnosno profesionalnoga vojničkoga aparata;
- korporativno konstituiranje partijske vojske kao političkog činioca;
- instrumentalna pozicija formalno centralnih političkih institucija (skupštine i njenih konstitutivnih elemenata) i
- uključenost sudstva u monopartijske determinante ovisnosti političkih institucija o volji vladajuće partijske elite.

¹¹ Tako je, na primjer, u vrijeme rasprave o civilnome služenju general-pukovnik Milan Daljević vodio Koordinacijski odbor za ONO i DSZ pri SK SSRNJ, a general-pukovnik Ivan Dolničar Komisiju za ONO i DSZ Centralnoga komiteta SK Slovenije.

Naše zaključke možemo djelimice argumentirati i podacima o *normativno garantiranim mjestima u političkom sistemu* za zastupanje centralnih korporativnih interesa koji nas zanimaju u analiziranome slučaju (Savez komunista i JNA).

U političkim institucijama koje su značajno suodlučivale o inicijativi za legalizaciju prava na prigovor savjesti, odnosno za civilno služenje vojnog roka, u najvećoj su mjeri sistemski garantirana mjesta, u prvome redu, imali upravo interesi Saveza komunista, a nakon toga JNA. Savez komunista je imao sistemski garantirana mjesta u slijedećim institucijama (pregled ove zastupljenosti obuhvaća one institucije koje su bile uključene u analizirani politički proces):

— u republičkoj »meta« polity: Predsjedništvo SRS, Republički savjet za narodnu obranu pri Predsjedništvu SRS, Republički komitet za ONO i DSZ, republičko rukovodstvo RK SSRN i Komisija Predsjedništva RK SSRN za ONO i DSZ, a s određenom statističkom vjerojatnošću i u komisiji Skupštine SRS.

— u saveznoj »meta« polity: Predsjedništvo SFRJ, Savjet za narodnu obranu pri Predsjedništvu SFRJ, a s određenom statističkom vjerojatnošću i u komisijama Skupštine SFRJ, odnosno njenih vijeća.¹²

Osim tih relativno čvrstih *sistemskih veza* Saveza komunista s ključnim političkim institucijama, otkrili smo i neke posrednije, na primjer: odredbe u pogledu odnosa republičkog Izvršnog vijeća prema Savezu komunista, odnosno društveno-političkim organizacijama općenito,¹³ odredbe o suradnji Saveznog vijeća sa Savezom komunista, odnosno s društveno-političkim organizacijama,¹⁴ pravne norme koje govore o tome da predstavnici Saveza komunista (odnosno društveno-poli-

¹² Član 321. Ustava SFRJ (1974) određuje da je predsjednik SKJ po položaju član Predsjedništva SFRJ. Njemu je zajamčeno mjesto i u Savjetu za narodnu obranu pri Predsjedništvu SFRJ (Vojni leksikon, 1981:518). Savezno se vijeće konstituira od delegata republika i autonomnih pokrajina, tako da su među delegatima zastupljeni delegati društveno-političkih organizacija. Njih kandidira SSRN (Ustav SFRJ 1974, član 291). Stoga postoji određena vjerojatnost da su u komisijama Saveznog vijeća, koje se pretežno formiraju od delegata Saveznog vijeća, zastupljeni delegati Saveza komunista.

¹³ Republičko izvršno vijeće, prema 266. članu Zakona o sistemu državne uprave i o Izvršnom vijeću Skupštine SR Slovenije, te o republičkim upravnim organima (Propisi o sistemu državne uprave, 1980:262), dužno je surađivati sa SK (a isto tako i drugim društveno-političkim organizacijama) u rješavanju određenih pitanja; navedenih u ovom članu. Izvršno vijeće i republički upravni organi dužni su, prema 263. članu istog Zakona, davati i podatke, objašnjenja i mišljenja na zahtjev Saveza komunista (i drugih, društveno-političkih organizacija), moraju ih obavještavati o pitanjima sa svog radnog područja na koja DPO mogu utjecati, a isto tako moraju raspravljati o inicijativama, prijedlozima, napomenama i stavovima DPO u vezi s radom republičkoga Izvršnog vijeća i upravnih organa.

¹⁴ Član 420 Poslovnika SFRJ (1986) određuje da Savezno vijeće »ostvaruje odnose« (između ostaloga) i sa Savezom komunista i drugim društveno-političkim organizacijama. U to su uključeni i pozivi na sjednice Vijeća i zamolnice za mišljenja i prijedloge pozvanih. Nadalje, član 421. istog Poslovnika govori čak i o tome da Vijeće obavještava Savez komunista (i društveno-političke organizacije) o svojim sjednicama i o sjednicama svojih radnih tijela i šalje im materijale koje dobivaju delegati.

tičkih organizacija općenito) mogu biti prisutni na sjednicama Saveznog izvršnog vijeća.¹⁵

Osim spomenutih pravno-normativnih garancija za zastupanje Saveza komunista u središnjim političkim institucijama, moramo naglasiti i *politička pravila koja su omogućavala selekciju nosilaca javnih funkcija* prema kriteriju članstva u vladajućoj monopolnoj stranci. Tako istraživanja zastupljenosti članova Saveza komunista u institucijama delegatskog sistema pokazuju da su članovi Saveza komunista bili nadreprezentirani i da se ta privilegija povećavala hijerarhijom delegatskoga skupštinskog sistema prema gore. Posljedica tome bila je činjenica da u najvišim institucijama na saveznoj razini gotovo nije bilo nečlanova Saveza komunista.¹⁶ Korporativni interes oružanih snaga bio je zastupljen u svim komisijama društveno-političkih organizacija za ONO i DSZ i u radnom tijelu Saveznog vijeća za područje narodne obrane, u Predsjedništvu SFRJ (ministar za narodnu obranu, Savjetu za narodnu obranu Predsjedništva SFRJ i u Vojnom savjetu pri Sekretaru za narodnu obranu. Pritom je zanimljivo da su se vojne osobe isticale kao glavni glasnogovornici civilnih političkih institucija (npr. Predsjedništva SK SSRNJ) u vezi s raspravom o inicijativi za civilno služenje vojnoga roka.

Rezultati naše analize s polity pristupom u biti pokazuju *konkretnu institucionalnu sliku partijske države monopolne komunističke stranke* kakva se oblikovala u proučavanoj političkoj areni. Osim što je politički sistem izrazito *favorizirao zastupanje privilegiranih interesa* komunističke stranke, a i partijske vojske, istovremeno nije davao nikakav institucionalni prostor »nepredviđenim, nenadziranim« organiziranim interesima, osobito ako su se ovi oblikovali u sferi »neformalne« politike.

Drugi pokazatelji partijnosti institucija političkog sistema bile su *kompetencije konkretnih političkih organa*. Političke institucije, koje su povezivale najviše političke moći u odnosu na odlučivanje na području obrambene politike, bile su zamčeno u najvećoj mjeri sastavljene od predstavnika političke elite vladajuće komunističke stranke i političke elite profesionalnoga dijela oružanih snaga (to je naročito vrijedilo za Predsjedništvo SFRJ i njegov Savjet za narodnu obranu).

Treći su pokazatelj *sistemske uspostavljeni odnosi* suradnje, odgovornosti, ovisnosti i nadređenosti, odnosno podređenosti političkih institucija.

¹⁵ Član 211. Zakona o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom vijeću te savezним organima uprave (propisi o sistemu državne uprave, 1980:115) omogućuje predsjedniku SIV-a da na sjednice savezne vlade poziva i predstavnike Saveza komunista, odnosno društveno-političkih organizacija općenito.

¹⁶ Podatke koji argumentiraju našu tvrdnju vidi, npr., u slijedećim radovima:

— Mirjana Kasapović (1986), »Savez komunista u političkom sistemu«, Zbornik *delegatski sistem*, Zagreb.

— Danica Fink-Hafner (1983), »Članovi i nečlanovi SK u delegatskom sistemu«, zbornik *Delegatski sistem med normo in stvarnostjo*, Komunist, Ljubljana.

Systemski odnosi (veze) između institucija koje su u slučaju proučavanoga političkog procesa neposredno konstituirale državno-partijsku vladavinu jesu:

- najuže rukovodstvo SKS — Predsjedništvo SRS
- Republički savjet za ONO pri Predsjedništvu SR Slovenije
- Republički komitet za ONO i DSZ
- Republičko izvršno vijeće
- najuže rukovodstvo SKJ — Predsjedništvo SFRJ (vrhovni komandant oružanih snaga)
- Savjet za narodnu obranu pri Predsjedništvu SFRJ
- Savezno izvršno vijeće.

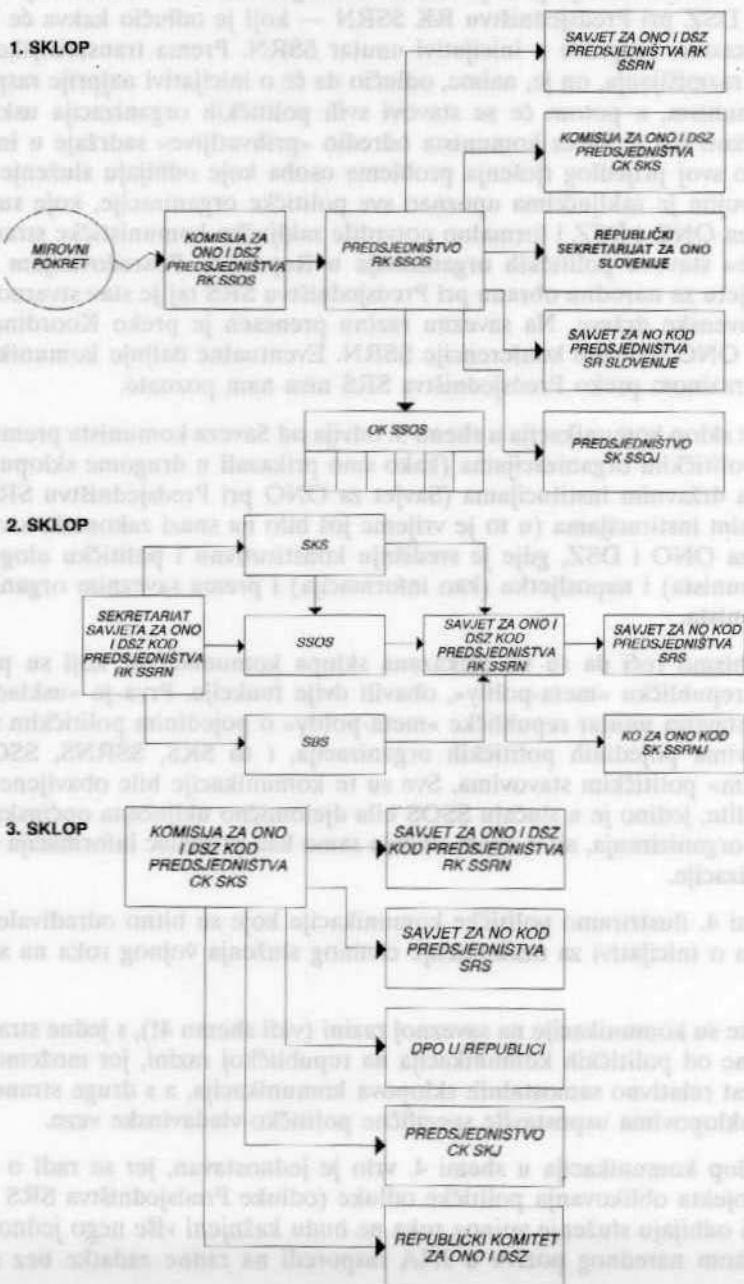
U slučaju analiziranoga političkog procesa ti su se odnosi uspostavljali u obliku sklopova političkih komunikacija između konkretnih političkih institucija. U shemama 3. i 4. grafički prikazujemo takve sklopove, iz kojih je vidljiv smjer komunikacije, a djelomično i vladavinsko djelovanje pojedinih cjelina (sklopova) komunicirana među upletenim institucijama.

c6. Komunikacijski sklopovi u političkoj areni kao subjekti političkog odlučivanja

Zbog analitičkih razloga, koje smo već prikazali, u shemu 3. nismo uključili Savez boraca i Savez rezervnih vojnih starješina. Tako prikazujemo samo one sklopove političkih komunikacija na republičkoj razini koji su bitno determinirali analizirani politički proces na toj razini. Sklopovi političkih komunikacija proizlaze iz tri društveno-političke organizacije (SSOS, SSRN i SK), pri čemu je inicijalna komunikacija na relacijama mirovni pokret — SSOS. Prvi sklop komunikacija u shemi 3. zapravo je poluga prodora inicijative »neformalne« politike u »formalnu«. Unutar SSOS inicijativa je morala proći kroz dvojna »vrata«. Funkciju prvih »vrata« obavila je Komisija za ONO i DSZ Predsjedništva RK SSOS, gdje se mirovnjaci još tretiraju kao subjekti oblikovanja »formalno-političke« inicijative. Zadnji je »vrtar« bilo Predsjedništvo RK SSOS, koje je stvarno revidiralo i posljednju varijantu »Teza za raspravu«, što ju je pripremila Komisija za ONO i DSZ. Sve daljnje komunikacije prema van obavljalo je Predsjedništvo RK SSOS. Ono je, u biti, poslalo inicijativu na raspravu onim institucijama političkoga sistema koje su stvarno djelovale kao političko sito između civilnoga društva i države, a ostalim »nadležnim« institucijama za područje ONO i DSZ u Republici (Republičkom sekretarijatu za narodnu obranu, Savjetu za narodnu obranu pri Predsjedništvu SRS) i saveznoj organizaciji SSO inicijativa je poslana na znanje.

U to je vrijeme SSOS bio sastavni dio »fronte socijalističkih snaga« s garantiranim mjestima u političkom sistemu. Forum SSOS u tom se slučaju, unatoč svemu, još uvijek ponašao kao dio političke elite. Svoje je osnovne organizacije samo obavijestio o inicijativi, i to samo pismenom obaviješću općinskim organizacijama SSOS.

Shema 3

POLITIČKE KOMUNIKACIJE U OKVIRU ANALIZIRANOGA POLITIČKOG
PROCESA UNUTAR REPUBLIČKE »META-POLITY«

Drugi sklop komunikacija u shemi 3. ocrtava klasični splet političkih komunikacija koje konstituiraju avangardnu ulogu monopolne komunističke stranke. U takvu spletu komunikacija prva je karika već organ SSRN — Sekretarijat Savjeta za ONO i DSZ pri Predsjedništvu RK SSRN — koji je odlučio kakva će biti politička procedura rasprave o inicijativi unutar SSRN. Prema transmisivskoj logici političkog razmišljanja, on je, naime, odlučio da će o inicijativi najprije raspravljati Savez komunista, a potom će se stavovi svih političkih organizacija uskladiti u SSRN. Nakon što je Savez komunista odredio »prihvatljivu« sadržaje u inicijativi i oblikovao svoj prijedlog rješenja problema osoba koje odbijaju služenje vojnog roka, sa svojim je zaključcima upoznao sve političke organizacije, koje su potom u Savjetu za ONO i DSZ i formalno potvrdile zaključke komunističke stranke kao »uskладene« stavove političkih organizacija u Republici. Posredovanjem stavova SSRN Savjetu za narodnu obranu pri Predsjedništvu SRS taj je stav stvarno postao stavom slovenske države. Na saveznu razinu prenesen je preko Koordinacijskog odbora za ONO Savezne konferencije SSRN. Eventualne daljnje komunikacije sa saveznom razinom preko Predsjedništva SRS nisu nam poznate.

Treći se sklop komunikacija u shemi 3. odvija od Saveza komunista prema SSRN i drugim političkim organizacijama (kako smo prikazali u drugome sklopu), a potom prema državnim institucijama (Savjet za ONO pri Predsjedništvu SRS), vojno-političkim institucijama (u to je vrijeme još bilo na snazi zakonodavstvo o komitetima za ONO i DSZ, gdje je središnju konstitutivnu i političku ulogu držao Savez komunista) i naposljetku (kao informacija) i prema savezanim organima Saveza komunista.

Mogli bismo reći da su tri prikazana sklopa komunikacija, koji su pretežno vezani na republičku »meta-polity«, obavili dvije funkcije. Prva je »uskладivanje« političkih stavova unutar republičke »meta-polity« o pojedinim političkim stavovima (stavovima pojedinih političkih organizacija, i to SKS, SSRNS, SSOS) i o »uskладenim« političkim stavovima. Sve su te komunikacije bile obavljene unutar političke elite, jedino je u slučaju SSOS bila djelomično uključena općinska razina političkog organiziranja, ali u ovom slučaju samo kao primalac informacija od vodstva organizacije.

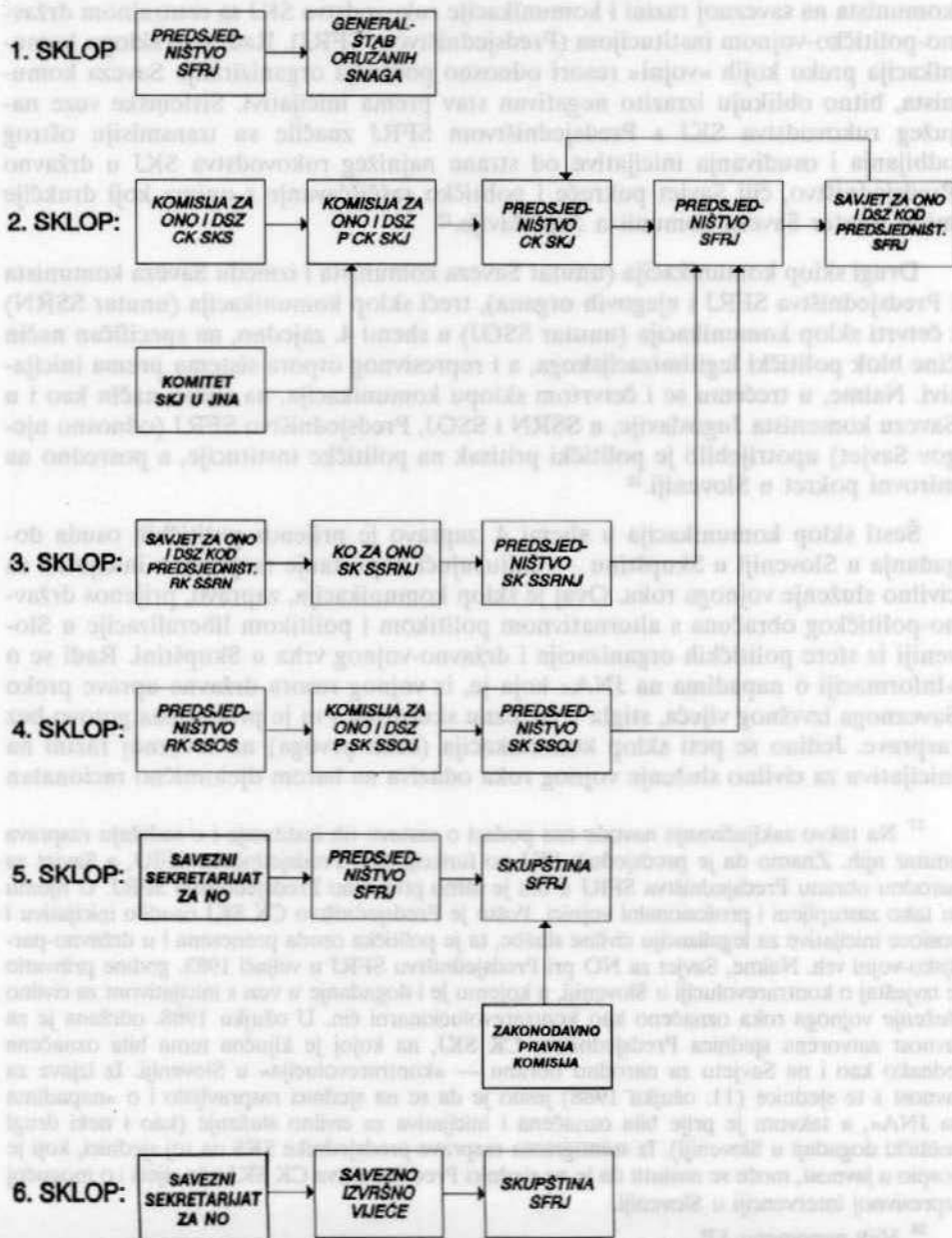
U shemi 4. ilustriramo političke komunikacije koje su bitno određivale proces odlučivanja o inicijativi za ozakonjenje civilnog služenja vojnog roka na saveznoj razini.

Političke su komunikacije na saveznoj razini (vidi shemu 4!), s jedne strane, bile razdobljene od političkih komunikacija na republičkoj razini, jer možemo razaznati čak šest relativno samostalnih sklopova komunikacija, a s druge strane, među tim su se sklopovima uspostavile specifične političko-vladavinske veze.

Prvi sklop komunikacija u shemi 4. vrlo je jednostavan, jer se radi o odnosu između subjekta oblikovanja političke odluke (odluke Predsjedništva SRS o tome da oni koji odbijaju služenje vojnog roka ne budu kažnjeni više nego jednom, a da ih se prilikom narednog poziva u JNA rasporedi na radne zadatke bez nošenja

Shema 4

POLITIČKE KOMUNIKACIJE U OKVIRU ANALIZIRANOGA POLITIČKOG PROCESA UNUTAR SAVEZNE »META-POLITY«



oružja) i subjekta implementacije izvršavanja te odluke (ovu odluku Predsjedništva Generalštab prevodi u vojno-pravne norme).

Drugi sklop komunikacija u shemi 4. obuhvaća komunikacije unutar Saveza komunista na saveznoj razini i komunikacije rukovodstva SKJ sa centralnom državno-političko-vojnom institucijom (Predsjedništvom SFRJ). Radi se o sklopu komunikacija preko kojih »vojni« resori odnosno područja organiziranja Saveza komunista, bitno oblikuju izrazito negativan stav prema inicijativi. Sistemske veze najužeg rukovodstva SKJ s Predsjedništvom SFRJ značile su transmisiju oštrog odbijanja i osuđivanja inicijative od strane najnižeg rukovodstva SKJ u državno Predsjedništvo, čiji Savjet pokreće i političko raščišćavanje s onima koji drukčije misle unutar Saveza komunista Jugoslavije.¹⁷

Drugi sklop komunikacija (unutar Saveza komunista i između Saveza komunista i Predsjedništva SFRJ i njegovih organa), treći sklop komunikacija (unutar SSRN) i četvrti sklop komunikacija (unutar SSOJ) u shemi 4. zajedno, na specifičan način čine blok politički legitimizacijskoga, a i represivnog otpora sistema prema inicijativi. Naime, u trećemu se i četvrtom sklopu komunikacija, na sličan način kao i u Savezu komunista Jugoslavije, u SSRN i SSOJ, Predsjedništvo SFRJ (odnosno njegov Savjet) upotrijebilo je politički pritisak na političke institucije, a posredno na mirovni pokret u Sloveniji.¹⁸

Šesti sklop komunikacija u shemi 4. zapravo je prijenos političkih osuda događanja u Sloveniji u Skupštinu — uključujući dopuštanje rasprave o inicijativi za civilno služenje vojnoga roka. Ovaj je sklop komunikacija, zapravo, prijenos državno-političkog obračuna s alternativnom politikom i politikom liberalizacije u Sloveniji iz sfere političkih organizacija i državno-vojnog vrha u Skupštini. Radi se o »Informaciji o napadima na JNA« koja je, iz vojnog resora državne uprave preko Saveznoga izvršnog vijeća, stigla u Saveznu skupštinu i tu je prihvaćena gotovo bez rasprave. Jedino se peti sklop komunikacija (osim prvoga) na saveznoj razini na inicijativu za civilno služenje vojnoga roka odaziva na barem djelomično racionalan

¹⁷ Na takvo zaključivanje navode nas podaci o sastavu tih institucija i o sadržaju rasprava unutar njih. Znamo da je predsjednik SKJ po funkciji član Predsjedništva SFRJ, a Savjet za narodnu obranu Predsjedništva SFRJ u biti je samo prošireno Predsjedništvo SFRJ. U njemu su tako zastupljeni i profesionalni vojnici. Pošto je Predsjedništvo CK SKJ osudilo inicijativu i nosioce inicijative za legalizaciju civilne službe, ta je politička osuda prenesena i u državno-partijsko-vojni vrh. Naime, Savjet za NO pri Predsjedništvu SFRJ u veljači 1983. godine prihvatio je izvještaj o kontrarevoluciji u Sloveniji, u kojemu je i događanje u vezi s inicijativom za civilno služenje vojnoga roka označeno kao kontrarevolucionarni čin. U ožujku 1988. održana je za javnost zatvorena sjednica Predsjedništva CK SKJ, na kojoj je ključna tema bila označena jednako kao i na Savjetu za narodnu obranu — »kontrarevolucija« u Sloveniji. Iz izjave za javnost s te sjednice (11. ožujka 1988) jasno je da se na sjednici raspravljalo i o »napadima na JNA«, a takvom je prije bila označena i inicijativa za civilno služenje (kao i neki drugi politički događaji u Sloveniji). Iz stenograma rasprave predsjednika SKS na toj sjednici, koji je dospio u javnost, može se naslutiti da je na sjednici Predsjedništva CK SKJ bilo riječi i o mogućoj represivnoj intervenciji u Sloveniji.

¹⁸ Vidi napomenu 17!

način. Riječ je, naime, o sistemskom odgovoru na inicijativu u obliku amandmana na Zakon o vojnoj obvezi. Taj je odgovor sistema, u biti, minimalna korekcija postojećeg zakonodavstva, i to pod pritiskom politizacije inicijative civilnog društva. Zanimljivo je da je takav ishod pripremio onaj isti organ uprave koji je pripremio i politički regresivno usmjerenu Informaciju o napadima na JNA. Pritom je važno i to da se u ovom sklopu komunikacija, kao subjekt političkog odlučivanja opet pojavljuje Predsjedništvo SFRJ, koje se već u prvome sklopu komunikacija (krajem 1985. godine i u prvoj polovici 1986) pokušalo minimalno odazvati na inicijativu mirovnjaka. Skupština SFRJ i u tom se slučaju ponašala, prije svega, kao objekt procesa odlučivanja. Jednako kao i »Informacija o napadima na JNA«, i amandmani na Zakon o vojnoj obvezi (koji ozakonjuju mogućnost služenja vojnog roka bez oružja u kasarni i to u dvostrukom trajanju klasičnog služenja vojnog roka) u Saveznoj su skupštini prihvaćeni gotovo bez rasprave.

Iz spleta šest sklopova političkih komunikacija unutar savezne »meta-polity« (shema 4) vidljive su sljedeće vladavinske funkcije:

- održavanje autoriteta centralnoga državno-partijsko-vojnog organa (Predsjedništvo SFRJ);
- udruživanje političkih i državnih snaga u organiziranju represije prema elementima stranima sistemu;
- diktat državno-političkih elitnih institucija, te izvršnih i upravnih organa Skupštini.

S obzirom na kompetencije saveznih državnih i političkih institucija učinak političkih komunikacija unutar savezne »meta-polity« ujedno je i feedback (u našem slučaju pretežno represivan) prema upletenoj republičkoj »meta-polity«. Pritom je zanimljivo da je politička elita »formalne« politike u Sloveniji (bez SSOS) takav odziv savezne »meta-polity« shvatila kao činjenicu koju, prema važećim pravilima igre, valja poštovati. Tako su organi republičke organizacije SKS nedvosmisleno ocijenili da je reakcija saveznih organa SKJ obvezujuća i za SK Slovenije i da zbog demokratskog centralizma njihove stavove treba poštovati.¹⁹ U okolnostima kad se politička elita još potpuno podređivala transmisijskoj logici djelovanja, takav je stav Saveza komunista postao konačnim stavom republičke »meta-polity«.

c7. Politička arena kao izraz i činilac političke transformacije

U opisanoj strukturi i načinima interesne reprezentacije unutar političkoga sistema tzv. institucije vladavine naroda (skupštine) nužno su dobivale marginalno mjesto i utjecaj u odlučivanju o važnim političkim temama koje su se odnosile na

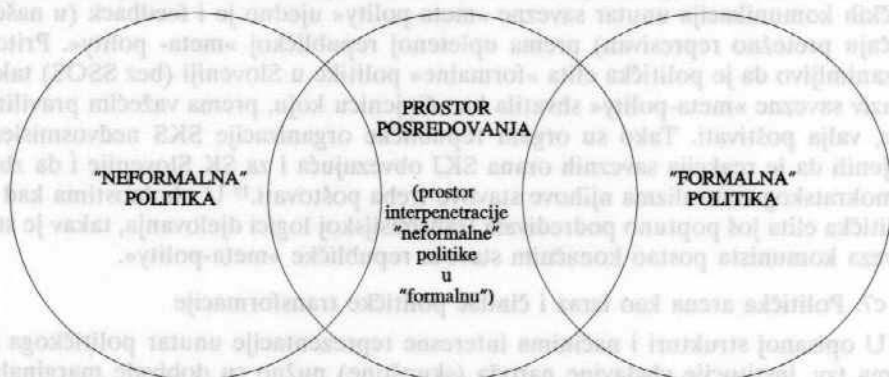
¹⁹ U zaključku Informacije o toku rasprave o Tezama za raspravu o inicijativi za civilno služenje vojnog roka (Informacije, stavovi, zaključci, Center za informiranje, propagando in dokumentaciju CK SKS br. 2, 6. 4. 1987, str. 5) zapisan je sljedeći zaključak: »Očito je rasprava o inicijativi za civilno služenje od početka politizirana i dobila je dimenzije koje daleko nadmašuju značenje same inicijative. Inicijativa je u cijelosti odbačena i okvalificirana kao protuustavna i protukoncepcijska. *Zaključci saveznih organa moraju se poštovati i prihvatiti.*« (podcrtala D. F. H.)

pitanja legitimnosti postojećega političkog uređenja i dominantne ideologije. Skupštine u obje »meta- polity« (republičkoj i saveznoj) u toj su dimenziji bile srodne. Objе skupštine uopće nisu samostalno raspravljale o inicijativi za legalizaciju prava na prigovor savjesti. U procesu odlučivanja, odnosno legalizacije promjena normativnoga uređenja, potaknute inicijativom za normativno osiguravanje prava na prigovor savjesti, obje su skupštine, posredno ili neposredno, izrazile konačan ishod političkog procesa i ujedno ga službeno zaključile, a da na nj nisu bitno sadržajno utjecale. Dakle, u konkretnom se slučaju analiziranog političkog procesa razotkrila *politička marginalnost formalno središnje institucije političkog sistema*.

Ipak, i jugoslovenski je model monističkog političkog sistema imao »slabe točke« koje su u specifičnim situacijama mogle nagrizati njegovu ideološku i političku ekskluzivnost. Te su »slabe točke« bili specifični instituti (delegatsko pitanje) i pojedinačne institucije koje su djelomično pratile procese transformacije u društvu (u konkretnom slučaju SSOS se pod pritiskom globalnih društvenih, vrijednosnih i političkih promjena iz najizrazitije transmisije transformirao u »najslabiju kariku« monističkoga političkog sistema). »Slabe točke« sistema monopartijske vladavine determinirale su legalno oblikovanje prostora djelomičnog prekrivanja »neformalne« i »formalne« politike — posredničkog prostora između »neformalne« i »formalne« politike (vidi skicu političke arene u shemi 5!).

Shema 5:

SKICA POLITIČKOG PROSTORA UNUTAR ANALIZIRANE POLITIČKE ARENE

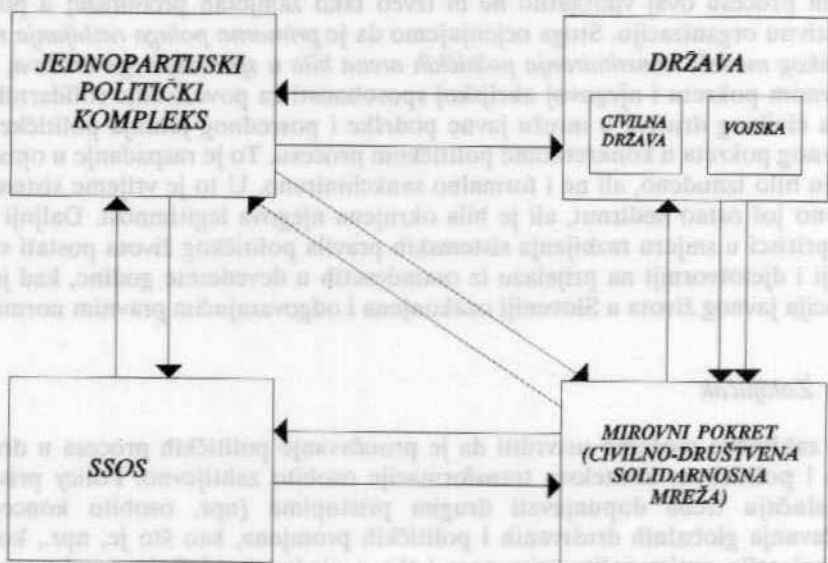


Ovu uopćenu skicu moguće je točnije prikazati tako da se naglase specifični konstitutivni politički blokovi aktera unutar analizirane političke arene (skica političke arene u shemi 6).

U shemu smo uključili aktere političkoga procesa s obzirom na njihovu globalnu političku ulogu u tom procesu. Stoga mirovni pokret i mrežu solidarnosti civilno-društvenih subjekata oko mirovnog pokreta ubrajamo u samostalni blok aktera, a isto tako i SSOS kao posredničku kariku između »neformalne« i »formalne« politike. Jednopartijski politički kompleks obuhvaća društveno-političke organizacije

Shema 6:

KONSTITUTIVNI POLITIČKI BLOKOVI AKTERA U ANALIZIRANOJ
POLITIČKOJ ARENI



bez SSOS. Sfera države podijeljena je na dva subsistema: na sferu civilne države (skupštine i skupštinski organi) i na vojnu sferu (JNA).

Kao što je vidljivo iz sheme 6, mirovni je pokret u analiziranome političkom procesu izdvojen iz jednopartijskoga političkog kompleksa, i to u proceduralnom smislu, ali ne u cjelini. U političke je procedure upleten posredno (posredstvom SSOS), a na nesistematski način i neposredno (apeli, peticije, neposredno naslovljene na konkretne političke institucije ili pojedince, nosioce javnih funkcija). Mirovni je pokret imao neposredne kontakte s državnim institucijama (prije svega, u obliku represije državnih organa nad mirovnjacima, ali i u obliku apeliranja zakonskih propisa i općenito rješavanje problematike osoba koje su odbile služenje vojnoga roka) i, dakako, sa SSOS. Iznimni slučajevi zastupljenosti mirovnog pokreta na zasjedanjima političkih organa (s iznimkom SSOS i djelomičnom iznimkom institucija »formalne« politike u republičkoj »meta-polity«) imali su pretežno represivni karakter (obrana mirovnjaka za svoje postupke na forumima »formalne« politike, osobito u saveznoj »meta-polity«).

Skica konstitutivnih blokova aktera i njihovih relacija u okviru analiziranoga političkog procesa ocrtava inovaciju u vladajućem mehanizmu konstituiranja političkih arena. Vladajući se model konstituiranja političkih arena u monolitnome jednopartijskom sistemu reducirao na jednopartijski politički kompleks i državu. Svjesnom zaštitom alternativnih interesa mirovnoga pokreta SSOS je počeo formalno razbijati jednopartijski politički kompleks, čijim je dijelom i sâm bio desetljećima.

Radikalna raspada vladajućeg modela uspostavljanja političkih arena obavio je, u prvome redu, mirovni pokret zajedno s mrežom solidarnih autonomnih subjekata civilnoga društva. Bez pritiska mirovnog pokreta na SSOS u konkretnome političkom procesu ovaj vjerojatno ne bi izveo tako zamjetan preobražaj u politički inovativnu organizaciju. Stoga ocjenjujemo da je *primarna poluga razbijanja monopartijskog modela konstituiranja političkih arena bila u sferi civilnoga društva*, i to u mirovnom pokretu i njegovoj akcijskoj sposobnosti za povezivanje solidarnih subjekata civilnog društva u mrežu javne podrške i posrednog jačanja političke moći mirovnog pokreta u konkretnome političkom procesu. To je raspadanje u opisanom slučaju bilo iznudeno, ali ne i formalno sankcionirano. U to je vrijeme sistem normativno još ostao nedirnut, ali je bila okrnjena njegova legitimnost. Daljnji praktični pritisci u smjeru razbijanja sistemskih pravila političkog života postali su masovniji i djelotvorniji na prijelazu iz osamdesetih u devedesete godine, kad je pluralizacija javnog života u Sloveniji ozakonjena i odgovarajućim pravnim normama.²⁰

d) Zaključak

U zaključku možemo ustvrditi da je proučavanje političkih procesa u društvenome i političkom kontekstu transformacije osobito zahtijevno. Policy pristup u tom slučaju treba dopunjavati drugim pristupima (npr. osobito konceptima proučavanja globalnih društvenih i političkih promjena, kao što je, npr., koncept modernizacije, zatim polity pristupom i sl.), a ujedno i redefinirati neke temeljne politološke kategorije. U našem se slučaju radi osobito o redefiniranju pojma »policy arena«, a inače u takvom kontekstu valja redefinirati i druge relevantne pojmove policy pristupa, kao što su npr. »političke inovacije« itd.²¹

Aplikacija našeg modela pokazala se plodnom u proučavanju raspada monističkoga socijalističkoga političkog sistema, a načelno je moguća i u proučavanju političkih arena u drugim slučajevima političkih sistema u transformaciji, bez obzira na njihovu vrstu.

Sa slovenskog preveo:

Davor Gjenero

²⁰ U jesen 1989. godine bili su prihvaćeni amandmani na Ustav SRS koji ozakonjuju politički pluralizam, a formulirana su i dva važna zakona: Zakon o političkom udruživanju i Zakon o izborima (u republičkoj su Skupštini prihvaćeni u prosincu 1989)

²¹ O redefiniciji pojma političke inovacije u transformirajućem kontekstu vidi npr. D. Fink-Hafner, »Proučavanje političkih inovacija u kontekstu transformiranja (post)socijalističkih političkih sistemov«, u *Časopisu za kritiko znanosti*, Ljubljana, 1990.

Danica Fink Hafner

**THE SHAPING OF POLITICAL ARENAS DURING THE
TRANSFORMATION OF POLITICAL SYSTEMS**

Summary

The author's starting point is the thesis that policy analysis can be successfully used in the context of political systems undergoing transformation and not only in politically stable systems. Such an approach requires a contextual redefinition of some policy categories and approaches, and in the first place a redefinition of the policy arena and of those who take part in it. The model of the policy arena includes three specific political spaces: the formal, the informal, and the space of the transition of the informal into the formal one. This paper studies the policy arena through the example of the Slovene movement for peace and for the legalization of the right to conscientious objection.