

Konstruktivna suzdržanost

Damir Grubiša

Kada je 2. studenoga 2009. vođa oporbe Zoran Milanović izjavio da će zastupnici SDP-a u glasovanju o podršci Vladi za potpisivanje Sporazuma o arbitraži sa Slovenijom biti "konstruktivno suzdržani", podigla se velika prašina. Mediji su reagirali kao da je pojam "konstruktivna suzdržanost", koji je tada prvi put uveden u hrvatski politički diskurs, Milanovićeva smicalica ili trik kojime SDP želi pobjeći od odgovornosti i izbjeći davanje podrške Vladi premijerke Jadranke Kosor. I dok su tiskani mediji bili uglavnom suzdržani, premda nisu krili iznenađenje izazvano uporabom nove sintagme, najglasnije je bilo blogersko podzemlje, pa je Milanović nesmiljeno napadan na raznim poluanonimnim portalima i u reakcijama blogera. Jedan je anonimni autor nekoga kvazidomoljubnog portala zapisao:

"U Hrvatskom enciklopedijskom rječniku EPH-a i Novog libera iz 2004. pojam suzdržan definiran je kao onaj koji je sustegnut (suzdržan u glasovanju) ili uzdržan, a pojam konstruktivan kao onaj koji gradi, koji djeluje stvaralački, koji unapređuje, koji ima smisla za suradnju. Vidljivo je, dakle, da Milanovićeva 'konstruktivna suzdržanost' nema ni jezički, ni logički, a ni politički smisao..."

Na istom je fonu bila i kritika bivšega Milanovićevog stranačkog sudruga, poraženoga predsjedničkog kandidata Milana Bandića, koji je tom prigodom izjavio da mu je dosta stranke koja je "aktivno suzdržana". Na taj je način Bandić opetovano

Milanovićev trik ili europski i
svjetski *modus operandi*?

pokazao da mu je bliže poimanje politike iz narodnih poslovice i poštapalica nego iz "knjiškog svijeta" koji je njemu, kao "čovjeku prakse", stran. Mekše je reagirala premijerka Jadranka Kosor koja se trudila navesti i oporbu da glasuje za Sporazum o arbitraži: "I ovo je aktivno suzdržano bolje od aktivno protiv". Milanović je na sve to reagirao match-loptom: "A vi, gospodo, koji želite u Europu, morali biste znati što znači konstruktivna suzdržanost. Oдите na Google, pa vidite!".

Doista, što je to "konstruktivna suzdržanost" u europskoj političkoj praksi i kakve ima veze s nama? Paradoksalno, pojam "konstruktivne suzdržanosti" prvi je put u europskom kontekstu upotrijebljen upravo u povodu rasprave o priznanju državne neovisnosti i samostalnosti Hrvatske i Slovenije, koja je, kako se zna, okončana priznanjem Europske zajednice 15. veljače 1992. Nizozemska i Velika Britanija protivile su se međunarodnom priznanju Hrvatske, ali je na kraju njihov stav prešao u "konstruktivnu suzdržanost", što znači da nisu opstruirale druge zemlje u njihovoj nakani da priznaju Hrvatsku, da bi im se na kraju pridružile. No ostalo je pitanje kako će se Europska Unija, o čijem su se osnivanju pregovori vodili upravo u doba jugoslavenske krize, othrvati iskušenjima podijeljenih mišljenja i odsustva jednoglasja u odlučivanju o slučajevima iz vanjske politike. U pregovorima o Maastritskom ugovoru jedan dio zemalja htio je i vanjsku politiku ugrurati u prvi stup odlučivanja, takozvani nadnacionalni stup, ali nije postignuta suglasnost ni o tome. Na kraju je u Ugovoru o Europskoj Uniji, potpisanome 11. prosinca 1991, ipak prevagnulo stajalište da će način odlučivanja u vanj-

skoj politici biti intergouvernmentalna, to jest međudržavna. Ne-postojanje konsenzusa praktički je ozakonilo mogućnost veta na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Doduše, to nije bila novost, jer su Francuzi desetak godina uspijevali tako blokirati proširenje Europske zajedice na Veliku Britaniju. A kada je Velika Britanija ušla u nju, preuzela je ulogu zagovornika fiktivnog veta u slučaju kada jedna zemlja misli da su njezini nacionalni interesi bitno ugroženi. No opet se pokazalo da takav sustav odlučivanja nije održiv, jer bi uzrokovao fiktivnu paralizu Unije. I to se opet pokazalo na primjeru jugoistočne Europe, ovoga puta u slučaju Miloševićevog genocida na Kosovu. Zato je bilo nužno uvesti novi mehanizam odlučivanja koji bi mogao premostiti očekivani veto jedne ili više zemalja u slučaju neslaganja sa zajedničkom pozicijom Unije. Formula za izlaz iz mogućih kriza načinjenja, što bi značilo blokadu Unije u svakome, iole važnijem, pitanju međunarodnih odnosa, pronađena je u sintagmi "konstruktivna suzdržanost". Taj je *expedient* predložila, paradoksalno, opet Velika Britanija, da bi sa sebe skinula stigmatu *trouble maker*, vječnog oponenta politici Unije od vremena Margaret Thatcher.

Pregovori su trajali cijelu godinu, da bi 17. lipnja 1997. Unija usvojila Ugovor iz Amsterdama, koji prvi put omogućuje jednoj ili više zemalja članica da se suzdrže od neke odluke na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, a da time ne blokiraju ostale zemlje članice koje žele donijeti neku odluku. Članom 23. Ugovora iz Amsterdama noveliran je Ugovor o Europskoj Uniji (Mastrihtski ugovor) i u političku praksu Unije uvedena je "konstruktivna suzdržanost". Taj članak osnivačkog ugovora spominje *expressis verbis* "konstruktivnu suzdržanost", te navodi mehanizam odlučivanja koji je tako nazvan u teoriji europske integracije, pa je ušao u sve glosare, leksikone i enciklopedije Europske Unije, kao što je postao i zajedničkom baštinom političkog vokabulara njezinih članica.

Prema članku 23, koji precizira mogućnost odsutnosti jednoglasja u odlučivanju na području vanjske i sigurnosne politike, jedna ili više zemalja mogu se suzdržati od zajedničke odluke Unije kada svoju suzdržanost potkrijepe i obrazlože formalnom deklaracijom. Tada država članica nije obvezna provoditi odluku Unije, ali mora prihvatiti da ta odluka obvezuje cijelu Uniju. Država članica mora se suzdržati od svake akcije koja bi mogla biti u sukobu s djelovanjem Unije koje se zasniva na toj odluci. Naravno, ako takvih članica bude više, onda granica moguće konstruktivne suzdržanosti seže do jedne trećine ukupnog broja glasova u Vijeću Europske Unije. A kako svaka zemlja raspolaže određenim brojem glasova – najveća članica Njemačka ima 29 glasova, a najmanja Malta samo 3 glasa, zbog čega se taj jedinstveni sustav glasovanja u svijetu naziva sustavom glasovanja kvalificiranom većinom ili *qualified majority voting* – jedna trećina glasova u praksi znači da najviše četiri zemlje mogu biti "konstruktivno suzdržane". Novim Lisabonskim ugovorom, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009, odredba o konstruktivnoj suzdržanosti pojednostavnjena je: ako konstruktivno suzdržanih zemalja bude više od trećine članica, dakle devet od dvadeset i sedam, a te zemlje predstavljaju više od jedne trećine po-

pulacije Europske Unije, onda se stječu uvjeti za blokadu odluke, to jest veto. Ako je broj konstruktivno suzdržanih ispod te kvote, onda je na djelu "konstruktivna suzdržanost", te Unija može odlučivati i poduzimati mjere s područja zajedničke sigurnosne i vanjske politike.

Tako su se u slučaju podrške bombardiranju Beograda 1999. neke zemlje mogle proglasiti "konstruktivno suzdržanim" – bile su to neke zemlje iz "četvrtog proširenja" Unije 1995, takozvane "neutralne i nesvrstane zemlje" – dok je u slučaju intervencije u Iraku i podrške SAD-u broj konstruktivno suzdržanih prešao kvotu, te Unija nije podržala američku intervenciju u Iraku, premda su neke njezine članice sudjelovale u njoj.

Koncepcija "konstruktivne sigurnosti" toliko se svidjela i drugim regionalnim integracijama da su je počele ozbiljno uzimati u obzir. Tako je Radna zajednica Alpe-Jadran u svoj statut uvela načelo konstruktivne suzdržanosti (Opće odredbe, članak 2.1.), a čak je i Povjerenstvo za reformu UN-a predložilo da se načelo "konstruktivne suzdržanosti" uvede u praksu rada Vijeća sigurnosti, zaboravivši pritom da se "konstruktivna suzdržanost" prvi put i spomenula upravo u vezi s UN-om. Kada je, naime, sedamdesetih godina 20. stoljeća Rumunjska postala nestalna članica Vijeća sigurnosti – u to je doba ta država bila u sukobu sa Sovjetskim Savezom, jer se nije ponašala kao vjerna satelit upravo (i samo) na području vanjske politike – svaki put kada je Sovjetski Savez predložio neku rezoluciju ili odluku rumunjski predstavnik u Vijeću sigurnost izlazio je iz dvorane, pravdajući se da mora otići na zahod! Tako Rumunjske nije bilo ni na popisu onih koji su glasovali za, niti protiv, a nije se ubrajala ni među suzdržane. Takvo je ponašanje Rumunjske tada vodeći američki politički komentator Walter Cronkite nazvao – konstruktivnom suzdržanošću!