

Zaprimljeno: 18.02.2013.  
UDK: 343.9

Izvorni znanstveni članak

# “NISAM TAKO MISLIO...” NENAMJERAVANI UČINCI I ISHODI POLITIKA<sup>1</sup>

**Elaine Arnall**  
Buckinghamshire New University

## SAŽETAK

*Cilj ovog rada je prikazati kako kampanje koje godinama vode skupine civilnog sektora mogu dovesti do politike koju usvaja vlada, a koja ima, kako se ovdje dokazuje, posljedice koje začetnici politike nisu predvidjeli. Taj se problem istražuje uz pomoć povijesnog pristupa na temelju studije slučaja u području zlouporabe droge i pravosuđa za mladež u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje su politike u oba slučaja pokazale sličnosti; rane kampanje za poticanje promjena rezultirale su političkim angažmanom kod stranaka koje su preuzele vlast.*

*Pitanje koje se u ovom radu nameće jest jesu li sudionici kampanja mogli predvidjeti ishode politika koje su u to vrijeme zagovarali? Je li moguće predvidjeti nenamjeravane posljedice prilikom oblikovanja kampanja za zagovaranje politika?*

**Ključne riječi:** politika prema drogama, pravosuđe za mladež, oblikovanje politika, ishodi politika

## UVOD

O načinu na koji se uspostavlja kaznenopravni sustav i socijalna politika postoji opsežna literatura; proces se može opisati i empirijski proučavati, a literatura se najčešće fokusira na razvoj politike, a pogotovo na način na koji nastaje politički zamah (Newman, 2001; Deacon i Mann, 1999; Colebatch, 1998; Letizia, 1998; Levin, 1997). Često se ispituje uloga brojnih činitelja unutar procesa donošenja politika (Farrell i Hay, 2010; Downe i Martin, 2006; Larsen isur., 2006; Davies, 2002 i 2005; Clarke i Glendinning, 2002; Levin, 1997), a akademske rasprave često završavaju pisanjem politika; dok se implementacija rjeđe smatra dijelom ovoga procesa. Kada se razvoj politike i implementacija proučavaju istovremeno, moguće je u obzir uzeti i ono što se doživljava ili opisuje kao “implementacijski jaz” (Farrell i Hay, 2010; Reuter i Stevens, 2007; Glendinning i Clarke, 2001; Powell i Dowling, 2006; Powell i Exworthy, 2002; Davies, 2002; Darke, bez datuma; Barker i Runnicles, 1991). “Implementacijski jaz” možda nije odgovarajući izraz, dijelom stoga što je implementacija dio procesa politika i oblikuju ju mnogi

čimbenici—izvršitelji politika i njihove aktivnosti, nacionalni, međunarodni, trenutni i povijesni događaji. Levin (1997) je rekao da akademici trebaju istraživati politiku u obliku u kojem ona postoji u vanjskom svijetu donošenja politika, stoga se ovaj rad koncentrirao na formativne procese koji su doveli do politike prema drogama i pravosudne politike prema mladeži koje su na snazi u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Teza ovog rada je da se politika prema drogama iz 2004. godine, dvadeset godina nakon donošenja prve politike prema drogama u Ujedinjenom Kraljevstvu iz 1995., značajno razlikuje od one zamišljene prije donošenja nacionalne strategije nazvane Zajedno protiv droge (engl. Tackling Drugs Together, TDT, 1995), ne zbog “implementacijskog jaza”, već zbog socijalnih i povijesnih čimbenika koji su promijenili prizmu kroz koju su politike sagleđavane te su stoga i utjecali na njihov smjer i ishode. Kampanje koje je vodio civilni sektor čiji je cilj bio staviti uporabu droge u središte interesa, utjecati na promjenu politike i pojačati financiranje, dovele su do manifesta kojeg je 1993. godine donijela Konzervativna stranka. To je bilo u

<sup>1</sup> Ovaj rad se temelji na idejama razvijenim u radovima predstavljenim u srpnju 2011. godine na konferenciji “Social Policy Conference” te 2012. godine u društvu “The American Society of Criminology”. Željela bih zahvaliti svima koji su komentirali te radove i nacrtali ovaj rad.

izrazitoj suprotnosti s “apatijom prema drogama” iz 1970-tih (Stimson, 2000, 331) te su u sljedećih deset godina donesene tri glavne politike prema drogama: Zajedno protiv droge 1995. (Tackling Drugs Together), Borbom protiv droge za bolju Britaniju 1998. (engl. Tackling Drugs to Build a Better Britain), Revidirana strategija o drogama 2002. (engl. Updated Drug Strategy).

U slučaju pravosuđa za mladež, lobiranje od strane dobrotvornih organizacija u 90-tima (Liddle, 1998; Nacro, 1989) i korištenje dokaza prikupljenih istraživanjem (Farrington, 1992 i 1996) utjecalo je na sklonost Novih laburista da 1997. godine promijene politiku prema mladim prijestupnicima u Ujedinjenom Kraljevstvu. Tijekom njihovog mandata ova je tema bila u središtu interesa. Koalicijska vlada je dolaskom na vlast 2010. godine najavila velike promjene u organizaciji Pravosudnog sustava za mladež (engl. Youth Justice System, 2010), ali su one u međuvremenu opozvane, što je, čini se, rezultat kampanja da se odupre predloženom ukidanju Odbora za pravosuđe za mladež (engl. Youth Justice Board, YJB).

Promatranjem procesa donošenja politika tijekom određenog vremena dobivamo priliku razmisliti o procesima koji su se dogodili i uzeti u obzir ključne dionike u procesu (Farrell i Hay, 2010; Berridge, 2005 i 2006). Naime, različiti su ljudi važni u različitim periodima procesa donošenja politika (Hill i Hupe, 2006; Glendinning i sur., 2002; Lavin, 1997), a njihov je doprinos često vezan za ulogu koju imaju (Arnall, 2007). Ovaj je čimbenik ključan za događaje koji se odvijaju i koje ćemo raspraviti u vezi s politikom prema drogama i pravosudnom politikom prema mladeži. Ranih 1990-ih nekolicina činitelja na području politika je u središte pažnje dovela pitanje droge i ideje vezane za promjenu politike (Colebatch, 1998; Local Government Drugs Forum, 1997; Release 1995; Druglink, 1992, 1994, 1997, 1997, 2000; Baker i Runnicles, 1991) i definirala je “*formalnu aktivnost u području politika*” kao “*proces... strukturiran unutar ovlaštenog donošenja odluka...*”, a čini se da je ovaj aspekt doveo do promjena u početnim idejama. I stoga su zagovaratelji politike prema drogama 1993. godine dobili potvrdu kroz manifest konzervativaca, ali jednom kad se to dogodilo, zbog aspekta “*ovlaštenog donošenja odluka*” (Colebatch, 1998), daljnji slijed događaja i način na koji se stvarala politika bili su izvan njihove moći. Tijekom narednih deset godina brojni drugi čimbenici utjecali su na proces razvoja politike i oblikovali su politiku prema drogama koja je iz toga proizašla. Ovi čimbenici, kako

se ovdje zagovara, dovode do ishoda koje prvobitni zagovornici nisu imali namjeru postići. Politika prema mladeži imala je sličan put.

Važno je razotkriti i uzeti u obzir proces donošenja politika, uključujući i njihovo oblikovanje, kako bi se mogla razumjeti uloga zagovaratelja u napredovanju promjena u politici i kako bi se moglo početi razmišljati o predvidivim i nepredvidivim posljedicama takvog postupanja. U početku su informacije koje dolaze od pokretača kampanja i skupina koje utječu na politike održive i može se o njima raspravljati, ali kako politika napreduje i zauzima svoje mjesto među ostalim temama ili postaje važna unutar političkog konteksta, utjecaj pokretača kampanja slabi, a ostali čimbenici počinju utjecati na krajnju politiku. Vrlo vjerojatno se ovakav uzorak ponavlja u većini zemalja i kod većine tijela koja donose politike, a u kojima se moguće boriti za promjene u postojećoj politici i pokušati utjecati na oblikovanje politike.

Kao rezultat procesa donošenja politika vrlo se vjerojatno pojavljuje situacija u kojoj su ishodi politika drugačiji od onih koje su prvotno zamislili svi koji su pokušali utjecati na politiku. Ako je tome tako, onda je to od osobite važnosti za skupine zagovaratelja promjena, posebice u razdobljima kada vlada traži ideje za razvoj politike i doprinos civilnog sektora. 2010. godine, nakon što je u Ujedinjenom Kraljevstvu došla na vlast, koalicijska vlada je izjavila da poseban naglasak stavlja na civilni sektor po pitanju socijalne politike i njene provedbe (Giving White Paper, svibanj 2011). Ako će, kako se smatra u ovom radu, smjerovi šire socijalne politike kao što je građanski konzervativizam (Wiggan, 2011), kontraktarijanske ideologije i “*korištenje socijalnog građanstva kao disciplinskog alata...*” (Lister, 2011, 70) imati značenje i dubinski utjecati na buduće promjene u socijalnoj politici, onda je vjerojatno da će u budućnosti doći do nepredviđenih ishoda politika za neke od skupina zagovaratelja promjena i skupina koje utječu na oblikovanje politika.

#### **STUDIJE SLUČAJA: POLITIKA PREMA DROGAMA I PRAVOSUĐE ZA MLADEŽ**

Većina područja politike su predmet kampanja koje provode dobrotvorne organizacije, interesne skupine i organizacije civilnog sektora koje pokušavaju utjecati na stvaranje politika u području svoje specijalnosti (Farrell i Hay, 2010; Larsen i sur., 2006; Donnison, 2000, Levitas, 1996 i 1998; Levin, 1997, 148; također Darke, bez datuma).

One mogu prepoznati područja politike koja treba razvijati ili koja je potrebno poboljšati ili dotjerati, i često to temelje na dokazima koje skupljaju kako bi zainteresirale vladu i političare za promjene koje pokušavaju postići. Postoje dokazi da se to dogodilo na području politike prema drogama i pravosuđu za mladež u ranim 1990-tim i da su preuzete ideje zagovaratelja politike.

Dva primjera studije slučaja temelje se na pregledu ključne dokumentacije i objavljenih ili održanih govora u Donjem domu britanskog Parlamenta, koji su vezani za kampanje koje su dovele do strategije Zajedno protiv droge (Tackling Drugs Together, 1995) i nastanka Odbora za pravosuđe za mladež (Youth Justice Board - YJB) i Timova za mlade prijestupnike (Youth Offending Teams - Yots) prema Zakonu o kaznenim djelima i prekršajima (Crime and Disorder Act, 1998). Na području politike prema drogama rad je također temeljen na podacima dobivenim intervjuiranjem svih osoba odgovornih za razvoj i pisanje strategije Zajedno protiv droge (Tackling Drugs Together) 1994. godine. Ovo je bio namjerno odabran, rastući uzorak, a intervjui su se vodili sve dok nisu ispitani svi ključni dionici koje su imenovali drugi ključni dionici. Mnogi ispitanici su također sudjelovali u ranim raspravama koje su utjecale na osnivanje Odbora za pravosuđe za mladež (YJB) i Timova za mlade prijestupnike (Yots), posebice na temu nastajanja partnerstva i učinkovitog uključivanja starijih ljudi na lokalnoj razini, ključnog pitanja kojim se stvaranje strategije Zajedno protiv droge (TDT) željelo pozabaviti (1995, 59).

U ovom kontekstu se važno prisjetiti da je Zajedno protiv droge (Tackling Drugs Together, 1995) bila inovativna i uzbudljiva<sup>2</sup> strategija, koja je stvorila partnerska tijela (Akcijske timove za drogu, engl. Drug Action Teams - DATs) za provođenje politike prema drogama, i zahtijevala od najiskusnijih lokalnih zastupnika ključnih državnih organizacija da se udruže u radu na problemu kojeg su svi smatrali perifernim za svoja glavna područja interesa. Tri godine kasnije Zakon o kaznenim djelima i prekršajima (Crime and Disorder Act, 1998) je odredio da se kroz partnerske strukture provodi pravna politika prema mladeži (Timovi za mlade prijestupnike, engl. Yots). Činilo se da su oba područja potaknule radikalne i inovativne politike i da

su informacije crpili iz istraživanja; mnogo je bilo uzbuđenja oko toga što bi se sve moglo postići po pitanju socijalnih promjena. Mehanizmi za provedbu su bila partnerstva (Clarke i Glendinning, 2002; Davies, 2002; Arnall i Patel, 2002) koja su posebno stvarana za ovu priliku (Akcijski timovi za drogu i Timovi za mlade prijestupnike). Kroz partnerstva je stvorena veza između problema s kojima su se borili i zajednica (JRF, 2002), a iz njih su se razvila načela građanstva i poštivanja.

## POLITIKA PREMA DROGAMA

Socijalni zakoni i politike dovele su do povećanja kriminala u Ujedinjenom Kraljevstvu tijekom 1980-ih i 1990-ih (Farrell i Hay, 2010) i ta je činjenica kao i vrtoglav rast uporabe heroina zabrinula neke laburističke zastupnike te ih navela da se prihvate pitanja zlouporabe droga i njenih očiglednih utjecaja na zajednice. U raspravi u Donjem domu 1989. godine nekolicina zastupnika izrazila je svoju zabrinutost. Povezali su slike urbanog propadanja i fragmentacije s uporabom droga i pitali što bi se dogodilo da zlouporaba droga "*stisne zemlju*" u razmjerima u kojima se to dogodilo u SAD-u (Summerson, zastupnik izborne jedinice Walthamstow, 1989). Zastupnici su govorili o "*užasnoj noćnoj mori*" (Baldry zastupnik za Banbury, 1989) zlouporabe kreka i njezinih posljedica za SAD. Ispričali su priče o svojim putovanjima u inozemstvo i onome što su tamo vidjeli i na taj su način stvorili moćne slike. Zastupnici Laburističke stranke kao što su Sherman i McCartney primijetili su poveznice između siromaštva, kriminala i zlouporabe droga. U svojim govorima su koristili informacije koje su dobili od skupina zagovornika kao što su SCODA i ISDD<sup>3</sup>, npr. Sherman (zastupnik za Huddersfield) je govor zasnovao na prijedlozima ISDD-a koji se tiču sheme "oprez plus" i na Pearsonovom radu (1991) koji se tiče "*velike epidemije heroina... koja se širi većinom u područjima visoke nezaposlenosti i socijalne deprivacije*". Ovu vezu su naglasili zagovornici koji su sudjelovali u razvoju strategije Zajedno protiv droge (1995)<sup>4</sup> koji su se prisjetili da su im neki zastupnici bili važni kao govornici na ovu temu, bili su otvoreni za brifinge i spremni koristiti istraživanja na koja im se ukazalo (Arnall, 2007). Ova mala skupina zagovornika utjecala je na stvaranje strategije Zajedno protiv droge (1995) i bila je

2 Newman (2001:122) je primijetio da će ljudi iz prakse "*rado prigrliti oslobađanje od tradicionalnih organizacijskih ograničenja*" te je važno da se ne prevede uzbuđenje, energija i pokretačka sila koje idu uz nove smjerove kretanja politike.

3 SCODA (Standing Conference on Drug Abuse) i ISDD (Institute for the Study of Drug Dependence) bile su dvije vodeće grupe zagovornika volontera i onih koji su pružali informacije o zlouporabi droge u to vrijeme; kasnije su se spojile u DrugScope.

4 Svi ispitanici koji su bili ključni dionici u stvaranju politike prema drogama prije strategije Zajedno protiv droge 1995. godine i koji su jedni druge prepoznali kao ključne dionike intervjuirani su pod uvjetom da ostanu anonimni.

mješavina individualaca iz sektora volontera i zagovornika, političara i javnih službenika. Dokumenti koje su prepoznali kao ključne su Izvješće odbora Ministarstva unutarnjih poslova (Home Affairs Committee Report, 1984) i dva "nezavisna" izvješća: "Nadilaženje jaza" (eng. "Accross the Divide, Howard, 1994) i onog Barkera i Runniclesa (1991) o sigurnosti zajednice (Arnall, 2007, 182). Opisali su kako se kroz pribjegavanje individualnom lobiranju, dokumentima i istraživanju moglo utjecati na oblikovanje politike prema drogama kako je naveo Levin kroz "izravnu povezanost s ostalim ministrima... ili službenicima" (Levin, 1997, 234). Zanimljivo je da su ostali značajni akteri bili odsutni, a oni su uključivali mnoge iz Savjetodavnog vijeća za zlouporabu droge (engl. Advisory Council of Drug Misuse - ACMD) koje su ispitanici opisali kao "nevažne" i "irelevantne" za kretanje rasprave (Arnall, 2007). Savjetodavno vijeće za zlouporabu droge trebalo je biti institucionalizirano vladino savjetodavno tijelo za pitanje droga, ali u Vijeću je u to vrijeme prevladavalo medicinsko stajalište, a to nije bio smjer politike Ujedinjenog Kraljevstva, koja se temeljila na smanjenju štete i socijalnim modelima, dijelom pod utjecajem onoga što se smatralo uspjehom u suzbijanju epidemije HIV-a/Aidsa u Ujedinjenom Kraljevstvu 1980-tih i 90-tih.

Zastupnici kao Tony Newton koji su imali moć postali su vrlo važni kako je rasla predanost konzervativaca da se 1993. godine politika prema drogama usvoji kao manifest. Konzervativni zastupnici su međutim ovaj put bili više skloni zagovarati tezu da zlouporaba droge nije vezana za bogatstvo ili siromaštvo, već za "besciljnost, beznade i nedostatak smjera..." (Norris, zastupnik za Epping Forest) ili povezati zlouporabu droga s propašću osobnih moralnih vrijednosti i "permisivnim društvom" (John Marshall zastupnik za Hendon South).

Krajem 1980-ih, u vrijeme velikih socijalnih i političkih sukoba, rasprava o politici prema drogama bila je značajna za međustranačku suradnju i potporu koju je ugrožavala. Politika prema drogama u to je vrijeme opisivana kao "sexy" i "politički uzbudljiva" (ispitanici: Arnall 2007, 183), a zabrinutost je dodatno ojačana strahovima od HIV-a/Aids-a. Pitanje droge je bilo važno, politika prema drogama je gledana kao nešto što nadilazi stranačku politiku i zastupnici u Donjem domu su se ispričavali što se "ponašaju stranački" (Sherman, zastupnik za Huddersfield). Kako je vrijeme odmicalo tako je svaki premijer od M. Thacher do T. Blaira bio zainteresiran za probleme droge, što je osiguralo kontinuiranu brigu na visokoj razini.

No, 1989. godine temeljne pretpostavke i analize uzroka zlouporabe droga bile su poprilično različite na dva kraja Donjeg doma. Razlika u atribuciji možda nije iznenađujuća, i zabrinutost laburista nastala je, čini se, barem dijelom, iz socijalnih politika konzervativaca. Stoga su u tom trenutku socijalni čimbenici koje je svaki političar uzeo u obzir i odredio relevantnim za zlouporabu droga bili različiti, ono što su obje strane imale zajedničko jest jasan moralni temelj. Za konzervativce je moralno pitanje vezano za zlouporabu droga bila osobna odgovornost, za laburiste je to bila socijalna odgovornost i utjecaj na zajednice. Oba tipa analiza se ponavljaju i sve više naglašavaju tijekom narednih dvadeset godina, a analize stranaka o temeljnim uzrocima zloupotrebe droge se približavaju.

Nije postojala prihvaćena veza između zlouporabe droge, zajednice ili kriminala te strategija Zajedno protiv droge (1995) nije zasnovana na tim idejama; ona je zastupala mišljenje da "zlouporaba droge nije ograničena na određene socijalne ili ekonomske uvjete." (Zajedno protiv droge, 1995, 54). Očiti uspjeh zagovornika i pripadnika ljevice u proguravanju prihvaćanja veze između socijalne i ekonomske deprivacije, kriminala i korištenja droge (Pearson, 1991; Sherman, 1989) pod Novim laburistima dovodi do strategije Zajedno protiv droge za bolju Britaniju (engl. Tackling Drugs Together to Build a Better Britain – TDTBBB, 1998) i Revidirane strategije (engl. Updated Strategy, 2002) u kojima se spomenuti koncepti eksplicitno povezuju; "deprivirane zajednice trenutno pate od najgorog oblika kriminala vezanog za droge" (Updated Strategy, 202, 5; također Bennet i sur., 2001; Charles, 1998; Parker, 1998; DOH, 1996; Edmonds, 1998; Hough, 1995; ISDD; Mounteney, 1996).

Tijekom godina politika se kretala u smjeru prihvaćanja poveznice između kriminala i korištenja droga, poduprta istraživanjima društvenih znanosti (Bennett i sur., 2001; Stewart, 2000; Gossop i sur., 2001; Charles, 1998; Edmonds, 1998; Hough, 1995; ISDD, 1995; i 1998; Mounteney, 1996; Parker, 1998; Arnall, 1998; Pearson, 1991; SCODA, 1997 i 1998; DoH, 1996; Turnbull i sur., 1995; Macgregor, 1989; Towe, bez datuma). U BBC-jevoj emisiji "Question Time" 2011. godine Jack Straw (zastupnik i nekadašnji Ministar unutarnjih poslova) te je dvije stvari tretirao kao neopozivo i konačno povezane. Manifest konzervativaca iz 2001. godine spominjao je problem zlouporabe droga isključivo unutar odjeljaka vezanih za kriminal.

Partnerstvo, izvedbena metoda odabrana za provedbu politike prema drogama, ojačalo je priliku

da se povežu i nadiđu granice socijalne politike i kaznenog prava te popravi njihov odnos, što je gotovo sigurno doprinijelo donošenju promjena. Pa ipak, velik dio prvotnog naglaska na socijalna pitanja, kriminal, zajednice i zlouporabu droga došao je od ljevice (Local Government Drugs Forum, 1998) i skupina zagovornika, zajedno s idejama o zajednicama, kriminalu i partnerstvu (van Oorschot, 2000; Stimson, 1991 i 2000; Field, 1996; Jordan, 1995; Ministarstvo unutarnjih poslova: poznat kao Morgan Report). Stvaranje lokalnih mreža aktera politika (Davies, 2005; Lewis, 2005) koje je politika prema drogama primorala da surađuju s Akcijskim timovima za droge (Odbor Ministarstva unutarnjih poslova, 2002; Duke i Macgregor, 1997; Druglink, 1992; 1994; kolovoz 1997; studeni 1997; Mounteney, 1996; Ministar unutarnjih poslova i Državni tajnik Ministarstva zdravstva, bez datuma) po svojoj prirodi i lokaciji ojačali su veze s pojmom "zajednica" koje su bile politički sve popularnije i kod ljevice i desnice (Etzioni, 1998; Hernstein i Murray, 1994). Time su otvorili prostor ideji da je zlouporaba droga geografski limitirana i pojavljuje se na područjima socijalne deprivacije. Kada su se zajedno sagledali smjerovi politika zajednice i zlouporabe droga, ti su se pojmovi počeli spominjati u zajedničkom kontekstu, što se najjasnije vidi u Revidiranoj strategiji (Updated Strategy, 2002).

Ovo vjerojatno nije bila namjera ranih zagovornika. Zapravo, intervjui i dokumenti daju naslutiti da zagovornici promjena u politici i oni koji su pisali prvu strategiju nisu namjeravali da Ujedinjeno Kraljevstvo dobije politiku prema drogama kakvu sada ima. Nisu željeli provesti politiku prema drogama u kojoj se korisnike droga automatski povezuje s kriminalom i kriminalnom aktivnošću (osim posjedovanja) i gdje se ovisnike može "osuditi" prema Odredbama o antisocijalnom ponašanju (Anti Social Behaviour Orders - ASBO) i tretirati u ime općeg dobra, dobra za zajednicu.

## PRAVOSUDNI SUSTAV ZA MLADEŽ

Krajem 1990-tih područja pravosudnog sustava za mladež i maloljetnički kriminal privukli su veliku pažnju. Skupine zagovornika svoju su pažnju usmjerile na potrebu za koncentriranom pažnjom i povećanim financiranjem i pokušale su utjecati na politički smjer (Liddel, 1998; Nacro, bez datuma i 1998; Farrington, 1992 i 1996). Zakon o kaznenim djelima i prekršajima (engl. CDA, 1998) reagirao je na te kampanje i promijenio smjer politike.

Instucionalizirao je neke ideje zagovornika kroz tijelo čiji je zadatak reagirati na probleme mladih prijestupnika (Odbor za pravosuđe za mladež) i partnerstvo na lokalnoj razini uvedeno stvaranjem Timova za mlade prijestupnike (Ministarstvo kulture, medija i sporta, 2008; Downe i Martin, 2006; Lewis, 2005; Arnall i Patel, 2002; Davies, 2002; South, 1999; South i Teenan, 1999). Namjera je bila na učinkovitiji način spojiti sve koji rade s mladim prijestupnicima, uz pretpostavku da su mnogi mladi "potrebiti" i zahtijevaju (ili su već primili) brojne intervencije državnih agencija (Liddle, 1998; Farrington, 1996; Pitts, 1996). Istraživanja o rizičnim čimbenicima (Liddle, 1998; Farrington, 1992 i 1996;) ugrađena su u sustave procjene koja se provodila unutar Pravosudnog sustava za mladež i na taj je način to prihvaćeno i instucionalizirano. To je bilo moguće djelomice i zato što je pretpostavka kampanje, a onda i politike, bila da se mladi koji su u riziku za počinjenje prijestupa, mogu prepoznati uz pomoć brojnih čimbenika. Prepoznavanjem tih faktora, može se rano intervenirati i time ih spriječiti da počine prijestup ("prevencija kriminaliteta") (Haines i Case, 2008; Pitts, 1996). U analizi kod dobrotvornih organizacija kao što su Nacro (dobrotvorna organizacija i skupina zagovornika na temu prijestupa i prava) i Princes Trust (dobrotvorna organizacija koju je osnovalo Njegovo Visočanstvo Charles, Princ od Walesa) u glavnom dokumentu "Potraćeni životi" (engl. "Wasted Lives", 1998) moguće je prepoznati prednosti:

- Procesuiranje mladih kroz Pravosudni sustav za mladež je skupo i rasipno;
- Rana intervencija znači manje kriminala, manje žrtava i manje posla za sudove i zatvore;
- Velik broj kaznenih djela kod mladih ima korijenje u teškim obiteljskim i obrazovnim problemima.

Novog Predsjednika Odbora za pravosuđe za mladež (engl. YJB), Lorda Warnera, pozdravili su mnogi profesionalci i zagovornici. U intervjuu za Nacro (Safer Society<sup>5</sup>: October 1998) zalagao se za to da je uloga revidiranog sustava:

*"...stvoriti sigurnije zajednice, boreći se s nekim od upornih recidivista u ranijim stadijima njihove karijere" i "učiniti društvo malo opuštenijim po pitanju mladih ljudi" koje se često "demoniziralo" zbog ponašanja opetovanih mladih recidivista."*

Warner je bio blizak Novim laburistima i "...pomogao je Jacku Strawu i Alunu Michaelu da sastave prijedloge pravosudnog sustava za mladež koji su

5 Safer Society" je Nacrov novi "časopis" koji se bavio politikom i praksom u sklopu pravosudnog sustava za mlade.

se našli u Zakonu o kaznenim djelima i prekršajima, a donedavno je bio Viši savjetnik za politiku Ministru unutarnjih poslova i predsjedao je Vladinom radnom skupinom za pravosuđe” (Safer Society, 1998). Njegov intervju za Nacro uključuje i raspravu o ključnim temama kao što su partnerstvo i potreba da organizacije dijele informacije, sigurnije zajednice i odgovornost Odbora za pravosuđe za mladež da se bavi zabrinutošću javnosti za kriminalitet mladih. On “izdvaja propisani cilj da sve agencije koje sprečavaju prijestupe budu najvažnija stavka Zakona”.

Lord Warner je u prvi plan stavio promjene u Pravosudnom sustavu za mladež (engl. YJS) iz 1998. godine i činilo se da smatra da će promjene provedene kroz Zakon o kaznenim djelima i prekršajima (1998) i Odbor za pravosuđe za mladež imati rezultate. Javni službenici koji su radili na stvaranju Odbora za pravosuđe za mladež i Timova za mlade prijestupnike povezali su se s autorima strategije Zajedno protiv droga i stoga je nastala sinergija u međusobnom učenju o partnerskim strukturama (Arnall i Patel, 2002), iako je postojao i jak osjećaj natjecanja (Fox i Arnall, 2013). Nacro je tražio promjene i to je pojasnio u dokumentu “Potraćeni životi” (engl. “Wasted Lives, 1998) i kasnije na tome dalje inzistirao u “Sigurnijem društvu” (engl. “Safer Society”), svojoj reportaži o predloženim promjenama i čovjeku koji ih je trebao provoditi i koji ih je svesrdno podržavao. Druge zagovorničke organizacije koje su naginjale na lijevo i bile socijalno osviještene su isto, čini se, podupirale temeljne pretpostavke reformi, i bilo je malo protivnika (Fox i Arnall, 2013; Arnall, 1998; Pitts, 1996), uz na primjer, Joseph Rowntree Fondaciju (JRF) koja je financirala Farringtonovo istraživanje (1996).

## RASPRAVA

Povijesni pregled politike nam omogućava da raspletemo različite niti od kojih se proces sastoji (Berridge, 2006). Levin (1997) je koristio studije slučaja da razmotri proces donošenja politike. Drugi, kao što su Farrall i Hay (2010) su objasnili kako nam povijesna perspektiva pomaže da razumijemo kako određeni ideološki fokusi utječu na stvaranje politike (Berridge i sue., 2005). Farrell i Hay (2010) tvrde kako se politike o kriminalu iz vremena M. Thacher nisu pojavile sve dok ona nije otišla s položaja, uzimajući si vremena da se “udomaće”. Tri su razloga za to: početni fokus na druga područja, ograničenje njenog političkog utjecaja i moći na početku, i vrijeme koje je trebalo proći da kriminal postane problem. Ovo posljednje je, kako pišu, došlo kao izravan rezultat socijalnih i ekonomskih politika M.

Thacher. Njihova hipoteza se slaže s onom navedenom ovdje, a koja kaže da je važno promatrati politike i njihove smjerove kroz vrijeme; to je važno da se stekne sigurnost u smjer kojim se putuje.

Farral i Hay (2010) uključuju koncept “implementacijskog jaza”, ali njihov rad nije dubinski sagledao kako su ideje politika nastajale; čini se da se podrazumijeva da su nastale iz političkih smjerova M. Thacher. Međutim, kao što smo vidjeli, empirijski podaci nam mogu pomoći da promotrimo ne “implementacijski jaz” ili “retorički jaz”, već “jaz” između namjera onih koji stoje iza stvaranja politike i onoga što se pojavilo kao politika tijekom vremena. Ovo nadilazi provedbu politike: ono prethodi i zatim slijedi period u kojem su zagovornici uključeni. Čimbenici koji utječu na preuzimanje ideja politika i njihov daljnji razvoj i provedbu su ideološki, retorički, politički i moralni smjerovi koji mogu prenijeti politiku, pogurnuti ju naprijed, ali isto tako je i nepovratno i znatno promijeniti (Wiggan, 2011; Hill i Hupe, 2006; Powell i Dowling, 2006; South, 1999; Stimson, 2000; Colebatch, 1998; Jordan, 1996; Levin, 1997; Levitas, 1996 i 1998; Letizia, 1998). U slučaju politike prema drogama ovo je dovelo do krivih shvaćanja, na primjer da je na politiku prema drogama na kraju utjecao program rada kaznene politike (Arnall, 2008; Duke, 2006; Stimson, 1987;) i/ili da je “menadžerski” program rada u tom razdoblju prevladao (Arnall, 2008; Feeley i Simon, 1996). Feeley i Simon (1996) su Vladinu zabrinutost za provedbene politike u to doba donekle skeptično okarakterizirali kao menadžersku i “pragmatičnu”, budući da su se provedba politike i njena cijena mogli potkrijepiti dokazima. Čini se da je njihova pretpostavka bila da je ideološki doprinos bio slabo zastupljen, razina praktičnog je bila visoka te da je menadžerski program rada rezultirao “nesretnim” socijalnim politikama (Arnall, 2008).

U slučaju politike prema drogama i pravosudne politike prema mladeži jasni ideološki doprinosi postojali su u trenutku stvaranja politike, usvajanja ideja i predstavljanja Vladi (Levin, 1997). Međutim, na te politike su utjecale također i druge rasprave i upravo se tim problemom pokušava baviti ovaj rad: kako zagovornici promjene u nekom području, koji su zadovoljni kada politička stranka prihvati njihove ideje i predstavi ih vladi, mogu predvidjeti što će se dogoditi s njihovim idejama jednom kada prođu kroz prizmu procesa donošenja politike?

Čini se da su otvorene političke ideje kao što su partnerstvo prodrijele do politike prema drogama i do pravosudne politike za mladež; utjecaj partnerskog rada je bio mnogo suptilniji nego što su komen-

tatori to ispočetka smatrali, a jak utjecaj na smjer politika se osjećao u području geografske lokacije i povezanosti sa zajednicama. Nadalje, političke stranke također mijenjaju svoje stavove i prilagođavaju se javnom mijenju i ostalim unutarnjim i vanjskim čimbenicima, koji mogu utjecati na političke ideje koje prihvaćaju i programe rada koje slijede.

Stoga, ako uzmemo u obzir Akcijski plan za kriminal kod mladeži (engl. Youth Crime Action Plan - YCAP, 2008) i njegov "pristup s tri strane":

- Postavljanje jasnih granica i kazne;
- Rješavanje korijenskih uzroka kriminala;
- Nuđenje "obaveznih intervencija" obiteljima u riziku od prijestupa

možemo biti s razlogom sigurni da to nije ono što su autori "Potraćenih života" (engl. "Wasted Lives", 1998) namjeravali. Do stvaranja Odbora za pravosuđe za mladež (engl. YJB) i Timova za mlade prijestupnike (Yots) unutar Zakona o kaznenim djelima i prekršajima (1998) kriminal je počeo privlačiti negativniji fokus i publicitet u Ujedinjenom Kraljevstvu: do te mjere da je Barnados (2008) izvijestio da je 54% javnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu smatralo mlade ljude "divljima" – sa životinjskim ponašanjem – i odgovornima za polovicu svih kaznenih djela (Barnados je smatrao da je to samo 12%)<sup>6</sup>. Zbog toga je vjerojatno da su ovakvi čimbenici imali ulogu u transformaciji imperativa liberalne politike i društvenih znanosti koja je informirala Odbor za pravosuđe za mladež i Timove za mlade prijestupnike i pomogla da se stvori Akcijski plan za kriminalitet mladih (engl. YCAP, 2008). Stoga se postavlja pitanje jesu li zagovornici zajedništva vlade, partnerstva i pravnog sustava za mlade temeljenog na riziku mogli ovo predvidjeti? Iz njegovih javnih nastupa čini se da to nije ono što je Lord Warner (Predsjednik Odbora za pravosuđe za mladež, jedan od njegovih tvoraca i saveznik Tonyja Blaira) očekivao ili namjeravao 1998. godine.

Kampanje za reformu pravosudnog sustava za mladež koje su vodile moćne i afirmirane organizacije civilnog sektora kao što su Nacro i Princes Trust, osnažene istraživanjem (Farrington, 1992 i 1996) kojeg je financirala Joseph Rowntree Fondacija (JRF), se čini da su pogodile razdoblje povećanog straha od mladih ljudi. Kao rezultat se čini da promjene Pravnog sustava za mlade koje su dijelom uvedene 1998. godine kako bi se "stvorile sigurnije zajednice... učinilo društvo malo opuštenijim po pitanju mladih ljudi" koje se često "demoniziralo"...

(Lord Werner, 1998; Safer Society) nisu bile uspješne do 2008. godine, ako ih se prosuđuje prema njihovim vlastitim kriterijima. Međutim, moguće je da je bilo elemenata unutar dokaza i izvješća ("Wasted Lives", 1998) – na primjer aspekti koji su ciljali na rano prepoznavanje i partnerski rad – koje se pratilo, ali ishodi njihovog praćenja nisu bili jednaki očekivanim. Sve zastupljeniji disciplinski pristup mladima koji se pojavljuje u politikama u ovom razdoblju, u kombinaciji s pristupom koji je tvrdio da se "potencijalni" mladi prijestupnici mogu prepoznati u ranom stadiju, odveo je kampanju "Potraćeni životi" (engl. "Wasted Lives") u smjeru u kojem vjerojatno zagovornici nisu željeli, a Predsjednik novog Odbora za pravosuđe za mladež 1998. godine nije namjeravao ići. Liberalni imperativ politike nije vidljiv u "obveznoj intervenciji" koja je predložena u Akcijskom planu za kriminal kod mladeži (2008), iako se koncentrira na prevenciju kriminala. 1998. godine kada je govorio o Odboru za pravosuđe za mladež i "novim" pristupima mladim prijestupnicima, Lord Warner je rekao:

*"Mislim da bit nije u tome da je javnost htjela znatno više kažnjavati mlade prijestupnike, već da je željela vidjeti rješenja koja bi mogla promijeniti ponašanje ljudi" (Safer Society, 1998).*

Teško je gledati "obveznu intervenciju" kao nešto što nije pretjerana kazna za mlade ispod 18 godina, i može se tvrditi da se unutar kampanja koje su utjecale na oblikovanje politike u okviru Zakona o kaznenim djelima i prekršajima 1998. godine mogu prepoznati začeci koji su omogućili razvoj Akcijskog plana za kriminal kod mladeži 2008. godine. Rezultat ove situacije nisu samo nepredviđene posljedice, već su to i nenamjeravani ishodi iz kuta gledanja organizacija zagovaratelja koji su bili ključni igrači koji su ideje predstavili Vladi. Između 1998.-2008. godine osporavani su pojmovi rizika i čimbenika rizika koji su postali institucionalizirani unutar pravosudnog sustava za mladež u Ujedinjenom Kraljevstvu i unutar tog sustava su bili neosporni. Stoga je do 2008. godine unutar Akcijskog plana za kriminalitet mladih, budući da se smatralo da se ovi čimbenici rizika mogu koristiti da se prepozna ili "cilja" na mlade ljude za koje se smatra sa su "u riziku" da počine prijestup, pojam sprečavanja kriminala učinio intervenciju prihvatljivom. Došli smo do točke u kojoj je "rizik" sam po sebi bio dovoljan da opravda intervenciju, a zbog načina na koji je Pravosudni sustav za mladež organiziran i uokviren bilo je moguće da se ideje

<sup>6</sup> Nakon ove prezentacije su me kontaktirali menadžeri i profesionalci iz relevantnih područja koji su bili zainteresirani za sudjelovanje u istraživanju kojim bi se detaljnije obradilo područje nenamjeravanih posljedica, jer su to mogli povezati sa svojim iskustvom s Pravnim sustavom za mladež.

politike koje su izvorno bile dobronamjerne koriste da se cilja na i žrtvuje skupine mladih ljudi o kojima je javnost neopravdano imala negativno mišljenje. Pogled unazad nam omogućava da vidimo kako je "obvezna intervencija" ponuđena u Akcijskom planu za kriminalitet mladih (2008) postala moguća.

Čini se da su u području politike prema drogama slične dobronamjerne ideje dovele do neočekivanih ishoda. Istraživanje je očito pokazalo poveznicu između uzimanja droge i kriminala (Gossop i sur., 2001; Edmunds i sur., 1998; NTORs, 1996 i 2000; Hough, 1995). Partnerske strukture koje su odabrane za provedbu i ostali smjerovi politike ojačali su vezu sa zajednicom (Etzioni, 1998; Field, 1996; Ministarstvo zdravstva, 1996.; Ministarstvo unutarnjih poslova, 1991; Ministar unutarnjih poslova i Državni tajnik za zdravstvo, bez datuma; Howard i grupa autora, 1994). Temeljem ovoga je i drugima omogućeno da tvrde i "dokazuju" da korisnici droga štete njihovim zajednicama. U ovom je kontekstu postalo moguće "zahtijevati" tretman, u koji se sve više ulazilo i kroz kazneni sustav (na primjer Odredbe o liječenju i testiranju, engl. Drug Treatment and Testing Orders). Davies (2005, 3) je opisao ovaj pristup socijalne politike kao "...ugovarateljski" (kontraktarijanski), stoga oni koji su "izvan" šire zajednice mogu dobiti "uvjetni pristup dominantnom dijelu društva", na priznate ili propisane načine. Lister (2011) je raspravio utjecaj takvih pristupa na građanstvo, a Phillips (2011) je opisao "*povećanu netrpeljivost prema različitim i kriminalizaciju socijalno, ekonomski i politički marginaliziranih skupina*" (Phillips, 2011, 186).

Ideološka simplifikacija može u ovom trenutku biti važan aspekt političkog procesa i procesa donošenja politike; pri čemu kompleksne, nijansirane poruke postaju izvjesne: stoga se "istaživanje predlaže..." tijekom procesa donošenja politika može pretvoriti u "mi znamo..." Pomno čitanje strategija za droge od 1995.-2002. godine ilustrira proces simplifikacije i reduciranje strategije, gdje ona više nije dokument u kojem se raspravlja o uzrocima zlouporabe droge (Zajedno protiv droge, 1995) ili u kojem se priznaje da "*Nema lakih odgovora*" (Zajedno protiv droge za bolju Britaniju, 1998, 3), već se u njoj sa sigurnošću tvrdi da se znaju odgovori i da je cilj jasan.

Nadalje, i Konzervativna stranka i Novi laburisti su u ovom periodu pristupili socijalnoj politici iz perspektive individualne odgovornosti i važnosti obitelji i zajednice. Obje stranke su bile pod utjecajem mislilaca koji su radili na ovim područjima: Nova desnica pod utjecajem teoretičara kao što su Hernstein i Murray (1994) i Novi laburisti pod utje-

cajem Etzionija (1997). Zajednica je tijekom 1980-tih i 1990-tih sve više postajala osporavan pojam: ali onima koji su pisali i govorili o njoj namjera je najčešće bila da se stvori mišljenje koje je bilo pozitivno i koje se vezalo za skupinu ljudi zajedničkih interesa. Zasigurno se unutar politike u teškim socijalnim i ekonomskim prilikama u obzir uzimala napetost između individualnih prava i prava zajednice. Dennis O'Connor (u to vrijeme Pomoćnik šefa policije u Kentu i česti komentator problema droga) je 1995. godine govorio o "*tenzijama između brige za pojedince i za zajednicu*" i kako međuagencijski rad (kasnije, partnerstvo) pomaže da se "*prebrode*" te "*tenzije*".

Ovisnike i mlade prijestupnike (protivnici su govorili mlade ljude) se često prikazivalo kao ljude koji žive izvan svojih zajednica, koji su loši za njih, i koje bi se moglo (i možda trebalo) prisiliti da budu "odgovorni" članovi tih zajednica<sup>7</sup>. Očito se ne priznaje da oni u tim zajednicama imaju uloge sinova, kćeri, majki i očeva. Priznaje se da je suptilan utjecaj ovog moralnog diskursa utjecao na smjer socijalnih politika i politika koje se tiču zlouporabe droge i pravosudnog sustava za mladež. Obje su sve više isticale pojmove individualne odgovornosti i odgovornosti zajednice, što je bilo u mnogočemu drugačije od smjera kojeg su oni koji su zagovarali politiku zlouporabe droge u ranim 1990-im zamislili.

Važno je sjetiti se tempa i razmjera promjene koja je utjecala na mnoga područja politike tijekom 1990-ih i ranih 2000-ih u Ujedinjenom Kraljevstvu; sam broj novih politika i razmjeri promjena su bili fenomenalni i vjerojatno je da se smjer politike mijenjao tijekom vremena kako su novi i/ili moćniji glasovi/mišljenja postajali prihvaćeni. Kao primjer razmjera promjene, u samo jednom izdanju, na jednoj stranici, (6:26) "Safer Societyja" (1998.) razmatrao se niz "socijalnih" problema koji utječu na susjedstva i zajednice i nove i nadolazeće promjene u zakonodavstvu i politici, koje su uključivale partnerske pristupe, Odredbe o antisocijalnom ponašanju (ASBO) i Odredbe o liječenju i testiranju na droge (DTTO). Možemo, međutim, vidjeti da je sjeme konačnih ishoda posađeno u prvobitnim kampanjama i jeziku koji se koristio:

"*Odredba o obeštećenju će zahtijevati od mladog prijestupnika da žrtvi ili zajednici nadoknadi štetu.*" (Safer Society, 1998, 6).

## ZAKLJUČAK

Na početku ovog rada može se pratiti pojavljivanje nenamjeranih posljedica u situaciji u kojoj su disciplinske socijalne politike dobivale na važnosti.

7 Ova ista pitanja i prikazi bili su ponovno u fokusu u Ujedinjenom Kraljevstvu tijekom nemira 2011. godine.



I stoga možemo postaviti pitanje na što bi se zagararajući politike trebali fokusirati u budućnosti? Kako mogu predvidjeti ili uzeti u obzir utjecaj drugih programa rada i političkih smjerova na promjene u politici za koje se zalažu ili žele predložiti vladi?

Kombinacija čimbenika dovela je zlouporabu droge do toga da postane važno područje za reformu socijalne politike, tako da je Zajedno protiv droge (engl. TDT, 1995) bila strategija s prilično liberalnim pristupom zlouporabi droge. Pod Novim laubristima su, međutim, nadolazeće politike prema drogama povukle vezu između zlouporabe droge i ponašanja, socijalnih i ekonomskih čimbenika i ideja socijalne odgovornosti i odgovornosti zajednice. Očit uspjeh zagovornika i pripadnika lijevice na području prihvaćanja veze između socijalne i ekonomske deprivacije, kriminala i korištenja droge doveo je Nove laburiste do prihvaćanja strategija Zajedno protiv droge za bolju Britaniju (1998) i Revidirane strategije (2002):

*"jedna jedina promjena koja je utjecala na dobrobit pojedinaca, obitelji i šire zajednice tijekom posljednjih trideset godina je znatan porast uporabe droga... Jad<sup>8</sup> koji to uzrokuje ne smije se podcijeniti"*.

Politike tijekom godina idu u smjeru prihvaćanja ovih poveznica poduprtih istraživanjima društvenih znanosti (Hough, 1995; NTORS, 1996;), koja su smatrala da se kriminalna aktivnost može smanjiti liječenjem ovisnosti o drogi (Gossop i grupa autora, 2001) i da "liječenje daje rezultate", mišljenje koje zastupa MacGregor (2006b, 405) i koje je prihvaćeno. Ovaj pristup u kombinaciji s moralizirajućim jezikom individualne odgovornosti i zajednice pojavljuje se pod konzervativcima i nastavlja pod Novim laburistima i Programom rada nazvanim Respect (hrv. Poštovanje, Blair, 2002):

*"Poštovanje je srž vjerovanja u društvo. To nas čini zajednicom, a ne samo skupinom izoliranih pojedinaca"*. (Blair, 2002).

Jezik poštovanja, moralni poticaj iza svake politike, pružio je moćnu platformu s koje se moglo potaknuti mlade prijestupnike i ovisnike da pristanu/budu prisiljeni na "tretman" u ime dobrobiti šire zajednice. Individualističko i liberalističko pravo na prijestup i kaznu ili korištenje droga i nanošenje štete samom sebi, izgubljeno je u širem, "ugovarateljskom" ("kontraktarijanskom") (Davies, 2005) poimanju moralizirane individualne odgovornosti široj zajednici. Ovo je značajna promjena fokusa

s originalnih ciljeva zagovornika čije su rane ideje predstavljene vladi u Ujedinjenom Kraljevstvu i koji su bili izvor informacija za promjene u zakonodavstvu po pitanju korištenja droge i pravosuđa za mladež, oni vjerojatno politiku uopće nisu ovako zamislili.

Promjene i fokusi politike donijeli su novac i pažnju ovim područjima i za njih vezanim problemima, ali su donijeli i moralni fokus koji je dozvoljavao tvrdi, okrivljujući pristup; dopustio je da se delikvencija u obliku zlouporabe droge i prijestupa kod mladih u potpunosti povezuje s problematičnim društvenim ponašanjem, s "nižom klasom" te da se ograničava na određene zajednice i zahtijeva isključivo socijalne politike da ju kontroliraju – stoga su i donešene Odredbe o protudruštvenom ponašanju (ASBO-s). Ovo je omogućilo i dopustilo da se zahtijeva od roditelja (odredbe o roditeljstvu) i djece (ASBO) i ovisnika (DTTO; ASBO) da se podvrgnu "tretmanu" u ime šire dobrobiti koja se može ostvariti za zajednicu. Ovo je bilo znatno drugačije od pristupa desnice u ranim danima razvoja politike (posebice po pitanju korištenja droge) koja je korištenju droge pristupila s individualističkih, liberalističkih i filozofskih temelja (Zajedno protiv droge, 1995; Arnull, 2007). Povezujući uporabu droge sa socijalnim problemima i kriminalom, laburistički zastupnici (Arnull, 2007) i Novi laburisti (Zajedno protiv droge za bolju Britaniju, 1998) povezali su korištenje droge (a nedavno i korištenje alkohola i posebice nekontrolirano opijanje: Berridge, 2005) s "moralnošću" i pojmovima društvene odgovornosti koji su dozvolili ocrnjivanje pojedinih prijestupnika u opsegu koji se nije dogodio u posljednje vrijeme i koji je dopustio da se određuju kazne koje su pokušavale zaustaviti i kažnjavati neprihvatljiva društvena ponašanja, kao i kaznena. Lister (2011) i Phillips (2011) tvrde da su i ostala područja socijalne politike bila zahvaćena na sličan način. Argument ovdje nije da je taj smjer bio namjeran, već da je akumulacija drugih čimbenika dozvolila da se to dogodi.

U doba kada koalicijska vlada nastavlja stavljati naglasak na individualnu odgovornost, glavni značaj pridaje zajednici i ulozima organizacija civilnog sektora u traženju odgovora na socijalne probleme (Givnig, 2011), važno je uzeti u obzir kako će se kampanje za radikalnu politiku nastaviti u budućnosti, dok se istovremeno razmišlja o tome kako ih se može s vremenom transformirati. Pitanje nenamjeranih posljedica ima međunarodni odjek za zagovornike koji žele utjecati na smjer politike u cijelome svijetu.

8 Mogu postojati sličnosti s nekontroliranim pijenjem džina i ženama radničke klase početka 20.st u Brtianiji: Berridge, i sur., 2005.

## LITERATURA

- Arnall, E. (1998): *Crime, Drugs and Young People-Reflections on the Crime and Disorder Bill*. Criminal Justice Matters. 31 (Spring).
- Arnall, E., Patel, S. (2002): *The importance of partnership*. Criminal Justice Matters. 47.
- Arnall, E. (2007): *The Development and Implementation of Drug Policy in England 1994-2004*. Published Thesis: Middlesex University.
- Arnall, E. (2009): *Drug policy and performance management: a necessary evil? Drugs: education, prevention and policy*. 16 (4). 298-310.
- Baker, P., Runnicles, D (1991): *Co-ordinating drugs services: the role of regional and district drug advisory committees*. London. London Research Centre and Local Government Drugs Forum.
- Barnado's (2008): *The shame of Britain's intolerance of children*. Release date 17 November 2008 Press releases archives: Barnado's Accessed June 2011
- Bennett, T, Holloway, K and Williams, T. (2001): *Drug use and offending: summary from the first year of the NEW ADAM research programme*. Findings 148, Research, Development and Statistics Directorate. London. Home Office.
- Berridge, V. (2006): *Current and future alcohol policy: the relevance of history- History and Policy*. <http://www.historyandpolicy.org/papers>.
- Berridge, V, Thom, B., Herring, R. (2005): *The normalisation of binge drinking? An historical and cross cultural investigation with implications for action*. AERC: R 02/2005: accessed 27.06.2011.
- Blair, T. (2002): *The Observer*. November 10 Accessed: Guardian Unlimited website 2004.
- Burton, P. (2006): *Modernising the policy process: Making policy research more significant?.* Policy Studies. 27 (3).174-195.
- Charles, N. (1998): *Public Perceptions of Drug-Related Crime in 1997*. Research Findings. London. Home Office.
- Clarke, J. , Glendinning, C. (2002): *Partnership and the remaking of welfare governance' In: Glendinning, C., Powell, m. and Rummery, K. (eds.): Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol. Policy Press.
- Colebatch, H.K. (1998): *Policy*. Buckingham. OUP.
- Darke, J. (undated): *The Policy Process – top-down or bottom-up and other contradictions*. Unpublished paper from Social Policy Association Conference, 2000.
- Davies, J.S. (2002): *Regeneration partnerships under New Labour: a case of creeping centralisation*. In: Glendinning, C., Powell, Rummery, K. (eds.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol. Policy Press.
- Davies, J.S. (2005): *Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network*. Policy Studies.25 (3/4). 311-335.
- Deacon, A. , Mann, K. (1999): *Agency, modernity and social policy*. Journal of Social Policy. 28 (3). 413-435.
- Dealing with Drugs: A New Philosophy? Report of a Conference organised by the Institute for the Study and Treatment of Delinquency on 1<sup>st</sup> March 1995: O'Connor, D. (1995) 'A new partnership'*.
- Department Culture Media and Sport (2008): *Youth Crime Action Plan*. HMSO:London CDS15-15.
- Department of Health (1996): *The Task Force to Review Services for Drug Misusers - Report of an Independent Review of Drug Treatment Services in England*. Dept of Health. London.
- Donnison, D. (2000): *The Academic Contribution to Social Reform*. Social Policy and Administration. 34 (1). 26-43.
- Downe, J., Martin, S. (2006): *Joined Up Policy in Practice? The Coherence and Impacts of the Local Government Modernisation Agenda*. Local Government Studies. 32 (4).465-488.
- Drugs and Community Safety: the strategic challenge 10 December 1997 Report of a Local Government Drugs Forum Conference (1998) London. HMSO*
- Drugs, Rights and Justice: Organised by Release as part of Liberty's Convention on Human Rights*. Castree, A. 1995 'The role of the Police in Tackling Drugs Crime'. Available from <http://www.drugscope.org.uk>. (Accessed on September, 2004).
- Drugs, Rights and Justice: Organised by Release as part of Liberty's Convention on Human Rights*. Ryan, A. (1995) 'Drug Users and the White Paper' Available from <http://www.drugscope.org.uk> (Accessed on September, 2004)

- Druglink September / October (1992): Ground rules published for new criminal justice 'partnership'. Pp 7 London: ISDD.
- Druglink January/February (1994): Back to basics report says cut drug use to curb HIV. Pp 5 London: ISDD.
- Druglink July / August (1997): New labour, new broom. Pp 12-13 London: ISDD.
- Druglink November / December (1997): Not the October Revolution. London: ISDD.
- Druglink March / April (2000): Hellowell calls for higher level of debate. Pp 8 London: ISDD.
- Duke, K. (2006): Out of crime and into treatment? : The criminalisation of contemporary drug policy since. *Tackling Drugs Together. Drugs: education, prevention and policy.* 13 (5). 409-415.
- Duke, K., MacGregor, S. (1997): *Tackling Drugs Locally: the implementation of DATs in England* London: The Stationery Office.
- Edmunds, M. May, T., Hearnden, I., Hough, M. (1998): *Arrest Referral: Emerging lessons from research* DPI Paper 23 London: HMSO.
- Eliot, T.S. (1974:17 first published 1936): 'The love song of Alfred J. Prufrock' *Collected Poems.* London. Faber and Faber.
- Etzioni, A. (1998): A Communitarian Note on Stakeholder Theory' *Business Ethics Quarterly.* 8 (4).679-691.
- Farrall, S., Hay, C. (2010): Not so tough on crime? Why weren't the Thatcher governments more radical in reforming the criminal justice system?. *British Journal of Criminology* 50 (3).550-569.
- Farrington, D.P. (1992): Criminal career research in the United Kingdom. *British Journal of Criminology.* 32. 521-536.
- Farrington, D.P. (1996): *Understanding and preventing youth crime.* York: Joseph Rowntree Foundation/York Publishing Services, Accessed June 2011.
- Feeley, M.M ,Simon, J. (1996): The new penology. Muncie, J., McLaughlin, E., Langan, M. (eds.): *Criminological Perspectives: A reader* London: Sage. 367-379.
- Field, F. (1996): *Stakeholder Welfare.*London: IEA Health and Welfare Unit.
- Fox, D., Arnull, E. (2013): *Social Work in the Youth Justice System: a multi-disciplinary perspective.* Milton Keynes. Open University Press.
- Glendinning, C., Clarke, K. (2001): Mix and Match. *Community Care.* 16-22 August. 24-25.
- Glendinning, C., Powell, Rummery, K. (eds.) (2002): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare* Bristol. Policy Press.
- Gossop, M., Marsden, J., Stewart, D., Treacy, S. (2001): Outcomes after methadone maintenance and methadone reduction treatments: two-year follow-up results from the NTORS. *Drugs and Alcohol Dependence.* 62 (3). 255-264.
- Haines, K., Case, S. (2008): The rhetoric and reality of the 'risk factor prevention paradigm' approach to preventing and reducing youth offending. *Youth Justice.* 1. 5-20.
- Hernstein, R. , Murray, C. (1994): *The Bell Curve.* USA. Free Press
- Hill, M. , Hupe, P. (2006): Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy and Politics.* 34 (3). 557-73.
- Home Affairs Committee (1986): *Misuse of hard drugs: second special report from the Home Affairs Committee* London. HMSO.
- Home Affairs Committee (2002): *The Government's Drug Strategy: Is It Working?* (HC 318) [www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmhaff/318/31805](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmhaff/318/31805). Accessed: 02/03/2004.
- HM Government (1995): *Tackling drugs together: A strategy for England 1995-1998* London. HMSO (Cmd 2846).
- HM Government (1998): *Tackling drugs to build a better Britain: The government's ten-year strategy for tackling drugs misuse.* London. HMSO (Cmd 3945).
- HM Government (1998): *Crime and Disorder Act.* London. HMSO.
- HM Government (1999): *Modernising Government.* London. HMSO. (Cmd 4310).
- HM Government (2002): *Updated Drug Strategy.* London. HMSO.
- H M Government (2011): *Giving White Paper* London: HMSO (Cm 8084).

- Home Office (1991): *Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention Through The Partnership Approach*. London. HMSO (Commonly referred to as the Morgan Report).
- Hough, M. (1995): *Drugs Misuse and the Criminal Justice System: a review of the literature DPI Paper 15*. London. HMSO.
- Howard, R., Beadle, P., Maitland, J. (1994): *Across the Divide: building community partnerships to tackle drug misuse*. London. Department of Health.
- Improving Delivery: *Creating New Partnerships to Deliver the Crime and Drugs Agenda: A Message from the Home Secretary and the secretary of State for Health (Undated – comments to be returned by 26 July 2002)*.
- Jordan, B. (1995): *Are the New Right Policies Sustainable – Back to Basics and public choice*. *Journal of Social Policy*. 24. 363-384.
- Joseph Rowntree Foundation (2002): *Local authority members and partnership working' Findings*. York. JRF.
- Larsen, T.P., Taylor-Gooby, P., Kananen, J. (2006): *New Labour's Policy Style: A mix of policy approaches*. *Journal of Social Policy*. 629-649.
- Letizia, J. (1998): *Local government must modernise, says Blair: the New Labour revolution is set to sweep through town halls*. *The Parliamentary Monitor*, March.
- Letizia, J. (1998): *Modernisation vital to revitalise local government*. *The Parliamentary Monitor*, February.
- Levin, P. (1997): *Making Social Policy: The mechanisms of government and politics and how to investigate them*. Buckingham. Open University Press.
- Levitas, R. (1996): *The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony*. *Critical Social Policy*. 16 (1). 5-19.
- Levitas, R. (1998): *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke. Macmillan.
- Lewis, J. (2005): *New Labour's Approach to the Voluntary Sector: Independence and the Meaning of Partnership*. *Social Policy and Society*. 4 (2). 121-131.
- Liddle, M. (2008) : *Wasted Lives: Counting the Cost of Juvenile Offending*. NACRO. London.
- Lister, R. (2011): *The age of responsibility: social policy and citizenship in the early 21<sup>st</sup> century*. *Social Policy Review*. 23. 63-84.
- MacGregor, S. (ed.) (1989): *Drugs and British Society – responses to a social problem in the 1980's*. London. Routledge.
- MacGregor, S. (1998): *Reluctant Partners: trends in approaches to urban drug-taking in contemporary Britain*. *Journal of Drug Issues*. 28 (1). 185-198.
- MacGregor, S. (2006a): *Tackling drugs together: Ten years on*. *Drugs: education, prevention and policy*. 13 (5). 393-398.
- MacGregor, S. (2006b): *Tackling Drugs Together' and the establishment of the principle that 'treatment works'*. *Drugs: education, prevention and policy*. 13 (5). 399-408.
- Marlow, A. (1999): *Introduction Joined-up Thinking: Youth and Drugs Policy at the Millennium*. From: Marlow, A. and Pearson, G. (eds.): *Young people, drugs and community safety*. Dorset. Russell House Publishing.
- Mounteney, J. (1996): *DATs: how have they measured up?*. *Druglink* 11 (4). 8-11.
- Nacro Youth Crime Section: *Partnerships – A guide draft 2 (Undated)*
- Nacro (1989): *Safer Society*. London. Nacro. Accessed June 2011.
- Newman, J. (2001): *Modernising Governance*. New Labour, Policy and Society. London. Sage.
- van Oorschot, W. (2000): *Who should get what and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*. *Policy and Politics*. 28 (1). 33-48.
- Parker, H., Bury, C., Egginton, R. (1998): *New heroin outbreaks amongst young people in England and Wales* Police Research Group: *Crime Detection and Prevention Series Paper 92* London. Home Office.
- Pearson, G. (1991): *Drug Control Policies in Britain*. From: *Crime and Justice*. 14. 167-227.
- Pearson, G. (1999): *Drug Policy Dilemmas: Partnership, Social Exclusion and Targeting Resources*. Marlow, A. and Pearson, G. (Eds.): *Young people, drugs and community safety* Dorset. Russell House Publishing.
- Phillips, C. (2011): *Institutional Racism and Ethnic Inequalities: An Expanded Multilevel Framework*. *Journal of Social Policy*. 40.173-192.

- Pitts, J. (1996): Young People, Crime and Policy. *Critical Social Policy*. 16 (2). 83-90.
- Powell, M., Dowling, B. (2006): New Labour's Partnerships: Comparing Conceptual Models with Existing Forms. *Social Policy and Society*. 5(2). 305-314.
- Powell, M., Exworthy, M. (2002): Partnerships, quasi-networks and social policy. From: Glendinning, C., Powell, m., Rummery, K. (eds.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol. Policy Press.
- Reuter, P., Stevens, A. (2007): *An Analysis of UK Drug Policy: A monograph prepared for the UK Drug Policy Commission*. London. UKDPC.
- South, N. (1999): Debating Drugs and Everyday life: Normalisation, Prohibition and 'Otherness. From: South, N. (ed.): *Drugs, Cultures, Controls and Everyday Life*. London. Sage.
- South, N., Teeman, D. (1999): Young People, Drugs and Community life: The Messages from the Research. From: Marlow, A. and Pearson, G. (1999) *Young people, drugs and community safety*. Dorset: Russell House Publishing.
- Standing Conference on Drug Abuse (1997): *Drug-related early intervention: developing services for young people and families*. London. SCODA.
- Standing Conference on Drug Abuse (1998): *Briefing on Proposed Amendments to Crime and Disorder Bill: from the SCODA and Prisoners Resource Service* London: SCODA.
- Stewart, D. Gossop, M., Alexander, J.M. (2000): Drug Misuse and acquisitive crime among clients recruited to the National Treatment Outcome Research Study (NTORS)' *Criminal Behaviour and Mental Health*. 10 (1). 10-20.
- Stimson, G.V. (1987): British drug policies in the 1980's: a preliminary analysis and suggestions for research. *British Journal of Addiction*. 82 (5). 477-488.
- Stimson, G.V (2000): Hard labour: Blair Welfare. *Druglink*. 15 (4).10-12.
- Strengthening the Evidence Base for the UK Drugs Strategy: A Consultation Event (2004) Home Office RDS Conference.
- Towe, N. (undated): Comment on TDTBBB'. Unpublished paper for Local Government Association.
- Turnball, P. Webster, R., Stillwell, G (1995): *Get it while you can: an evaluation of an early intervention project for arrestees with alcohol and drug problems*. DPI Series Paper 9 London. HMSO.
- Wiggan, J. (2011): Something old and blue, or red, bold and new? Welfare reform and the Coalition government. *Social Policy Review*. 23. 25-43.