

Pojmovnik

Goranka Lalić Novak*

UDK UDK: 35.076(038)

Azil (engl. *asylum*, gr. *asylos*, *asylia*), zaštita koju pruža zemlja na svom teritoriju strancu koji je pobjegao iz zemlje podrijetla zbog proganjanja, ugrožavanja života ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Izraz potječe iz grčkih polisa i označava nepovredivost, odnosno utočište, pribježište ili skrovište, tj. mjesto koje daje sigurnost i zaštitu od progona i opasnosti općenito. Iz grčkih polisa praksa davanja utočišta preuzeta je u rimsko pravo te se ono u pretkršćanskom Rimu pružalo u unutrašnjosti hramova posvećenih rimskim carevima. Kroz srednji vijek, crkveni a. smatran je instrumentom milosrđa, a pružao se i do tada isključenim osobama poput ubojica, preljubnika i lopova. Tijekom 16. i 17. stoljeća davanje azila bilo je u nadležnosti vladara – odobravao se bjeguncima u okviru vladareva teritorijalnog suvereniteta. Prva država koja je proglasila mogućnost davanja azila bila je Francuska: Ustavom iz 1793. a. je zajamčen svakom strancu prisiljenom na bijeg iz svoje zemlje zbog borbe za slobodu. U 19. stoljeću većina osoba koje su tražile zaštitu od drugih država, primarno zapadnoeuropskih, bili su politički emigranti, često uključeni u revolucionarne aktivnosti u svojoj zemlji podrijetla. U 20. stoljeću povijesna funkcija azila kao zaštite od izručenja osoba koje su proganjane u svojim zemljama podrijetla postupno se mijenja u pravcu zaštite od odbijanja prihvata na teritorij ili protjerivanja s teritorija. Nakon II. svjetskog rata, pravo na azil kao zaštitu od proganjanja navodi se u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima

* Dr. sc. Goranka Lalić Novak, predavačica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (lecturer at the Department of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: glalic@pravo.hr).

te je kodificirano u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. i pripadajućem Protokolu iz 1967., još uvijek jedinom međunarodnom ugovoru kojim se cjelovito reguliraju prava i obveze izbjeglica. Pravo na a. zajamčeno je i Poveljom o temeljenim pravima Europske unije.

Europeizacija (engl. *Europeanisation*), teorijski pristup proučavanju fenomena Europske unije i njezinog utjecaja na različite aspekte političkog i institucionalnog razvoja država članica, kandidatkinja i drugih država. Razvija se u okviru neoinstitucionalne teorije u drugoj polovini 1990-ih. Utjecaj EU najčešće se razmatra u odnosu na: (a) javne politike (*policy*; funkcionalna dimenzija), (b) političke procese (*politics*; procesna dimenzija), odnosno utjecaj na političke stranke, stranački sustav i interesne skupine, (c) institucije i strukture (*polity*; strukturna dimenzija) koja uključuje utjecaj na izvršnu vlast i upravu, ali i zakonodavnu vlast, pravosuđe te odnos između pojedinih razina vlasti kao i ekonomske institucije i promjene kolektivnih identiteta. Učinci europeizacije razmatraju se u odnosu na dva pitanja: koliko je promjena snažna (intenzitet) i u kojem se pravcu odvija (smjer). E. može imati sljedeće učinke: inerciju, apsorpciju, akomodaciju, transformaciju i ukopavanje. Inercijom se označava nedostatak promjene, a može se dogoditi kada država ocijeni da je EU politika previše različita od domaće prakse odnosno kada je EU politika previše slična domaćoj pa ne dovodi do promjene. Inercija se, primjerice, može očitovati u kašnjenju pri prenošenju direktiva ili odbijanju provedbe promjena izazvanih politikom EU. Apсорpcija označava adaptaciju domaće politike ili procesa na zahtjev EU, s niskom razinom domaće promjene. Pritom, domaće strukture pokazuju mješavinu elastičnosti i fleksibilnosti – apsorbiraju se određene promjene, ali bez znatnih modifikacija postojećih struktura i logike političkog ponašanja. Akomodacija označava dublju promjenu nacionalne politike – na temelju pritiska za europeizaciju, države prilagođavaju svoje procese, politike i strukture, no ne i načela i postavke nacionalne politike, pa je promjena umjerena. O transformaciji je riječ u slučaju promjene temeljne logike domaće politike ili političkog ponašanja, a razina promjene je visoka. Ukopavanje označava situaciju u kojoj nacionalne politike ili politički procesi postaju manje »europski« nego što su to bili prije, kao posljedica otpora na domaćoj razini (Radaelli, 2003).

Institucija (engl. *institution*), društvena struktura koja utječe na ljudsko ponašanje. Pusić (1989) institucijama u najširem smislu naziva svaku razmjerno trajnu pravilnost u ponašanju ljudi u međusobnim odnosima, koja je proizvod, barem u početku, svjesnoga djelovanja. U tom smislu, ona

je društvena struktura čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja u odnosu na ponašanje ljudi, stabiliziranih u okviru neke povijesne zajednice ljudi (socijalna dimenzija), razmjerno trajnih (vremenska dimenzija) i koji se odnose na unaprijed utvrđeni krug predmeta (sadržajna dimenzija). Upravo je očekivanje u odnosu na ponašanje ljudi središnji dio pojma institucije koje povezuje s jedne strane njezinu normativnu dimenziju – norme kojima je pretpostavljeno ponašanje određeno, i kognitivnu – akciju ljudi (djelovanje i nedjelovanje) koja se odvija pod utjecajem normi, s druge. Položaj i. u društvenom i političkom životu moguće je objasniti koristeći se analogijom sa šahom. U šahu interakcija između ljudi (igrača) vođena je zadanim i transparentnim setom institucija koje određuju kako pomicati šahovske figure, tj. pravilima igre. Ponašanje svakog od igrača usklađeno je s tim pravilima, a ona se koriste u svakom potezu. Međutim, pojedini potezi određeni su strategijom igrača koji pokušava maksimizirati svoju prednost pred drugim igračem. Pravila igre, pritom, ograničavaju izbor alternativnih strategija igrača da bi se očuvala sama ideja igre šaha. U tom smislu, šah je istodobno institucionalizirana praksa i set pravila, a može biti i organizacija, budući da se može igrati u tematskim klubovima i na turnirima. Organizacija postaje institucija kada zadobije identitet utjelovljen u vrijednostima, uvjerenjima i normama ponašnjima koje vrijede samostalno, bez obzira na svoju funkciju.

Institucionalizacija (engl. *institutionalisation*) jedan od ključnih koncepta u okviru sociološkog institucionalizma. I. predstavlja društveni proces u kojem pojedinci počinju prihvaćati zajedničku definiciju društvene stvarnosti, čiju valjanost prihvaćaju neovisno o vlastitim shvaćanjima i uzimaju je zdravo za gotovo, kao definiciju »kakve stvari jesu«, odnosno »kako se treba raditi«. Razlikuju se tri dimenzije institucionalizacije: strukturiranje i rutinizacija (razvoj pravila i standardnih načina postupanja), standardizacija, homogenizacija i autorizacija značenja i načina razmišljanja te povezivanje sredstava s određenim vrijednostima i svjetonazorom (osoblje, financijska i druga sredstva koja omogućuju postupanje). I. označava promjenu u ponašanju i razumijevanju određene pojave, uz istodobno stvaranje kapaciteta za djelovanje. Budući da se institucije smatraju modelima, shemama ili skriptama za ponašanje, njihova stabilnost ostvaruje se kroz ponovljenu upotrebu modela i interakciju, odnosno stvaranjem određene rutine u postupanju, i to zato što su dobile legitimitet ili zato što su sudionici, u skladu s logikom prikladnosti, socijalizirani ili na drugi način naučili slijediti institucije. Pravila se prenose s generacije na generaciju obrazovanjem i edukacijom, odnosno socijalizacijom i habitualizacijom te

internalizacijom. Socijalizacija označava podsvjesni proces prilagođavanja okolini i zahtjevima koji za pojedinca proizlaze iz okoline. Internalizacija predstavlja usvajanje određenih obrazaca iz okoline kao vlastitih stavova i načela djelovanja koje, nakon njihove stabilizacije, pojedinac doživljava ne kao subjektivne, već kao objektivne činjenice. Habitualizacija je proces nastajanja i učvršćivanja struktura kroz ponavljanje istovrsnih postupaka u sličnim situacijama te stvaranje normativnog aparata i materijalne infrastrukture. Habitualizacijom se pravila pretvaraju u sastavni dio habitusa u određenom društvu, koji onda vrši i dodatan pritisak da se svatko ponaša u skladu s njima, no unutar normativnog okvira koji ne smiju prekoračiti članovi društva mogu postupati prema vlastitim interesnim motivima.

Institucionalizam (engl. *institutionalism*), pristup u društvenim znanostima koji preteže u politologiji kasnog 19. i prve polovine 20. stoljeća. Začetke institucionalnog pristupa može se pratiti u radovima Aristotela i Platona, kasnije i Hobbesa, Lockea, Montesquieua odnosno Wilsona i Webera. Klasični ili »stari« institucionalizam predstavlja sistemsku analizu formalnih pravila, prvenstveno pravnih normi, i organizacija te njihovog utjecaja na društvo, politiku i pojedinca, uz korištenje deskriptivno-induktivne metode. Prema Petersu (2007), temeljna su obilježja institucionalizma: legalizam (središnja uloga pravne norme i formalnih propisa u upravljanju); strukturalizam (shvaćanje strukture kao nezavisne varijable koja određuje političko ponašanje i funkcioniranje sustava); holistički pristup (opisivanje i uspoređivanje čitavih sustava vlasti, uz definiranje sustava pojedine zemlje kao sustava *sui generis*); historicizam (važnost povijesnog razvoja sustava, tj. uklopljenosti političkih sustava u njihov povijesni razvoj, kao determinante postojećeg stanja); normativizam (zaokupljenost konceptom »dobre vladavine« i pronalaženjem najboljih rješenja). Navedene karakteristike posebno su kritizirane u okviru bihevioralizma, dominantnog pristupa društvenim znanostima tijekom 1960-ih i 1970-ih utemeljenog na sociologiji ili psihologiji, kao i teorije racionalnog izbora, potekle iz ekonomije, koja se od 1960-ih sve do kraja 1980-ih razvija kao vodeći pristup u političkoj znanosti u SAD-u.

Izbjeglica (engl. *refugee*), osoba koja se ne nalazi u zemlji svog državljanstva i koja se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja ne može ili se ne želi staviti pod zaštitu dotične države. Izbjeglica može biti i bez državljanstva ako je izvan zemlje prethodnog boravišta, a ne može se ili se zbog straha ne želi vratiti u tu državu. Status izbjeglice

utvrđuje se u posebnom postupku (azilni postupak ili postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa), za vrijeme kojeg se osoba smatra tražiteljem azila. U slučaju negativne odluke, stranac mora napustiti teritorij zemlje primateljice, a ako to ne učini u zadanom roku, postaje neregularnim migrantom. Osoba koja napušta svoju zemlju podrijetla isključivo iz ekonomskih razloga ili da bi poboljšala svoj materijalni status smatra se ekonomskim migrantom, i za razliku od izbjeglice, uživa zaštitu svoje države i ako želi može se u nju sigurno vratiti. Pojedine kategorije osoba izuzete su od pružanja međunarodne zaštite i ne može im se priznati izbjeglički status, iako za to ispunjavaju uvjete. Isključenje od zaštite odnosi se na osobe koje su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, ozbiljno nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje utočišta prije nego što su u nju prihvaćene kao izbjeglice ili su krive za postupke koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda. Izbjegličicom *prima facie* smatra se osoba koju neka država ili UNHCR smatra izbjegličicom na temelju objektivnih kriterija vezanih uz okolnosti u zemlji podrijetla i bez prethodnog pojedinačnog postupka utvrđivanja statusa izbjeglice, primjerice u slučaju masovnog egzodusa kada nije moguće provesti individualni postupak. Izbjegličicom *sur place* smatra se osoba koja nije bila izbjeglica u trenutku kada je napustila svoju zemlju podrijetla, već je to postala kasnije, zbog okolnosti koje su u njezinoj zemlji podrijetla nastale tijekom njenog odsustva. Izbjeglica *sur place* može strahovati od proganjanja zbog promjene koja se dogodila u zemlji podrijetla, kao što su državni udar ili političke aktivnosti koje je osoba provodila u zemlji izbjeglištva, na temelju čega joj se može odobriti izbjeglički status.

Neoinstitucionalizam (engl. *new institutionalism*, *neo-institutionalism*), teorijski pristup izučavanju političkih i društvenih fenomena. Pojavio se krajem 1980-ih kao reakcija na prevlast i zastranjenja, s jedne strane, biheioralne teorije, koja pokušava društveno djelovanje objasniti naturalistički s posljedicom da se predmet društvenog istraživanja svodi na opazivo ponašanje pojedinca i, s druge strane, teorije javnog izbora, koja pokušava sva ljudska djelovanja objasniti na temelju jednostavnog ideal-tipa ekonomskog čovjeka kao razumnog bića koje teži stjecanju dobra uz što povoljniji odnos koristi i troškova. Termin n. prvi su upotrijebili J. March i J. P. Olsen (1984) da bi pokazali razliku tog pristupa od klasičnog institucionalizma. Suprotno starom institucionalizmu, n. umjesto na organizaciju fokus stavlja na pravila koja strukturiraju organizaciju; umjesto isključivo formalnih institucija u obzir uzima i neformalne institucije; institucije razmatra dinamički, a ne statički; institucije promatra kao dio

konteksta, a ne kao neovisne o širem društvenom okružju. Međutim, n. ne predstavlja jedinstvenu teoriju, već niz različitih pristupa povezanih shvaćanjem institucija kao strukturnih značajki društva koje su stabilne u vremenu i utječu na ponašanje pojedinaca. Tako Peters (2007) razlikuje četiri temeljna smjera n. u političkoj znanosti (normativni, historijski, racionalni izbor i empirijski smjer) i tri posebne vrste n. (međunarodni, sociološki i reprezentaciju interesa). Lowndes (2005), na temelju podjele između normativnih pristupa i onih potaknutih teorijom racionalnog izbora, navodi s jedne strane normativni institucionalizam i institucionalistički racionalni izbor, a s druge, kao akademske podskupine, historijski, empirijski i mrežni institucionalizam. Schmidt (2010), uz tradicionalne pristupe (historijski, sociološki i racionalni izbor) kao četvrti tip navodi i diskurzivni. Međutim, u pravilu se razlikuju tri temeljna smjera neoinstitucionalizama – historijski, sociološki i racionalni izbor. Historijski institucionalizam, kao prvi oblik izvorne neoinstitucionalne teorije, zaokupljen je povijesnom uvjetovanošću tijeka i rezultata političkog procesa budući da je »povijest važna«. Historijski objedinjava tri temeljne postavke. Prvo, u ishodima i orijentacijama politika odlučujuću ulogu imaju njihove temeljne političke strukture (poput institucionalnih konfiguracija vlade ili političkih stranaka) koje oblikuju i ograničavaju ciljeve, prilike i djelovanja grupa i pojedinaca unutar politike. Drugo, za razumijevanje djelovanja institucionalnih ograničenja i mogućnosti potrebno ih je smjestiti u povijesni kontekst i proces. Treće, utjecaj institucionalnih struktura vidljiv je kroz njihov poticaj ili ograničavanje djelovanja grupa i pojedinaca. Važniji predstavnici historijskog institucionalizma jesu Steinmo, Skocpol, Katzenstein i Thelen. Premda postoji više varijanti neoinstitucionalnog pristupa racionalnog izbora (model utemeljen na pravilima, model principala i agenta te model teorije igara), moguće je izdvojiti nekoliko njihovih zajedničkih karakteristika: pojedinci su glavni akteri političkog procesa, djeluju racionalno kako bi maksimizirali vlastitu korist, a institucije, kao skupovi pravila i poticaja, utječu na njihovo ponašanje; problem predstavljaju načini ograničavanja promjenjivosti ljudskog ponašanja te pitanje nadzora i koordinacija javne uprave; institucije se formiraju neovisno o prošlim djelovanjima i institucije i organizacije. Važniji predstavnici racionalnog izbora jesu Shepsle, Weingast i E. Ostrom. Sociološki institucionalizam razvija se primarno kao dio organizacijske teorije, kroz propitivanje dotadašnjeg shvaćanja racionalnosti kao temeljne karakteristike moderne organizacije (posebno upravne). Suprotno, sociološki institucionalizam smatra da institucionalni oblici i prakse karakteristični za suvremene organizacije nisu usvojeni samo kao najefikasnije forme za obavljanje zadatka, već da

su rezultat kulturnih specifičnosti, mitova i ceremonija karakterističnih za pojedina društva. Također, organizacije tendiraju imitiranju okolišnih elemenata u svojim strukturama – pojava koju sociološki institucionalizam naziva izomorfizam. Predstavnici sociološkog institucionalizma jesu Meyer i Rowan, Zucker, Scott, Powell, DiMaggio, March i Olsen. Kritike neoinstitucionalizma usmjerene su na velik broj različitih pristupa, nedostatke u odnosu na metodologiju (mjerenje i verifikacija, slabost u operacionalizaciji varijabli) te nedovoljno jasnu konceptualizaciju ključnih pojmova (institucije, institucionalne stabilnosti i promjene te utjecaj institucija na pojedinca).

Procjena učinaka propisa (engl. *regulatory impact assessment*), jedan od instrumenata bolje regulacije. P.u.p. je analitički pristup kojim se procjenjuju mogući troškovi, posljedice i popratni učinci propisa kao instrumenata javne politike (Sigma, 2001). Svrha procjene u.p. je procijeniti učinke i sistematično revidirati propise kako bi se osiguralo da su planirani ciljevi postignuti na djelotvoran i učinkovit način (OECD, 1997, 2002). P.u.p. se koristi osobito u zemljama članicama EU i OECD-a te na razini EU, u okviru koje predstavlja ključni segment politike bolje regulacije. Europska komisija procjenu u.p. koristi od polovine 2000-ih za zakonodavne inicijative koje imaju značajne gospodarske i socijalne učinke te učinke na zaštitu okoliša, ali i za ostale instrumente kojima se definiraju buduće javne politike EU. Procjena u.p. uključuje sljedeće korake: identificiranje svrhe i namjeranih ciljeva predložene regulative; analizu alternativnih rješenja; sveobuhvatnu analizu troškova i koristi ključnih alternativa; proces konzultacija; postavljanje kriterija monitoringa i evaluacije; davanje preporuke odnosno nacрта prijedloga propisa (Radaelli, 2004).

SIGMA (engl. *Support for Improvement in Governance and Management*), zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije sa svrhom pružanja podrške zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave. OECD i Phare Program Europske komisije uspostavili su SIGMU 1992. kao potporu reformama javne uprave u pet zemalja srednje i jugoistočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija). S. je uključila u svoj program potpore i druge zemlje koje su postale članicama EU 2004. i 2007. te zemlje kandidate i potencijalne kandidate, paralelno s procesom proširenja EU i procesom stabilizacije i pridruživanja. Od 2008. potpora SIGME proširena je i na šesnaest zemalja susjednih EU, u okviru europske susjedske politike. Potpora SIGME uključuje procjenu napretka u reformi sustava i identificiranju prioriteta, pomoć u procesu izgradnje institucija i

uspostavi zakonodavnih okvira te pomoć u osmišljavanju projekata i provedbi akcijskih planova financiranih od EU i drugih donatora. Prioriteti SIGME uključuju podršku u osmišljavanju i provedbi programa reformi javne uprave, vanjske revizije, financijske kontrole, uspostave pravnog okvira, javne službe i pravosuđe, upravljanja javnim rashodima, javnim nabavama te u stvaranju javnih politika. S. pruža potporu putem različitih mehanizama, uključujući savjete o reformi javne uprave, pripremi i provedbi strateških razvojnih planova, periodično nadgledanje, analize i procjene zakonodavnog i institucionalnog okvira, potpore mrežama, pripreme priručnika i drugih edukativnih materijala te različite oblike edukacija i treninga. Uloga SIGME ogleda se i u razradi koncepta europskog upravnog prostora, a upravo je S. potvrdila njegovo postojanje u svojim dokumentima pripremljenim 1998. i 1999.

Zabrana vraćanja (franc. *non-refoulement*), ključno načelo izbjegličkog prava kojim se zabranjuje državama da protjeraju ili na bilo koji način vraćaju strance, uključujući izbjeglice i tražitelje azila, u zemlju njihovog podrijetla ili neku drugu zemlju u kojoj bi njihovi životi ili sloboda bili ugroženi, odnosno u kojoj bi mogli biti podvrgnuti mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Dio je međunarodnog običajnog prava i obvezuje sve države, bez obzira na to jesu li potpisnice Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Osim Konvencijom o statusu izbjeglica *refoulement* je zabranjen, izričito ili tumačenjem, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Konvencijom protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovjećnih ili ponižavajućih kazni ili postupanja, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Američkom konvencijom o ljudskim pravima te Konvencijom organizacije afričkog jedinstva o reguliranju određenih aspekata izbjegličkih problema u Africi. Iznimno, od zabrane vraćanja izuzete su izbjeglice koje se opravdano smatra opasnima za sigurnost zemlje primateljice ili koje, nakon što su pravomoćno osuđeni za posebno težak zločin, predstavljaju opasnost za društvo te zemlje.