

---

*Osvrti, prikazi, recenzije*

---

Osvrt

---

*Europska Unija, nacionalna država i budućnost demokracije**Hrvatski politološki razgovori (Zagreb, 27.-29. listopada 2006.)*

Od 27. do 29. listopada 2006. u Zagrebu su u organizaciji Hrvatskoga politološkog društva (HPD) održani Hrvatski politološki razgovori kojima je društvo, koje danas broji gotovo 400 članova, obilježilo četrdesetu godišnjicu svojega postojanja. Taj međunarodni znanstveni skup održan je pod pokroviteljstvom Vlade Republike Hrvatske i njemačke političke zaklade *Hanns Seidel*, bliske konzervativnoj Kršćansko-socijalnoj uniji (CSU), kao dio zajedničkog projekta Zaklade i HPD-a pod imenom *Europske političke stranke u Europskom parlamentu*.

Tematski okviri skupa mogu se iščitati iz njegova naziva, *Europska Unija, nacionalna država i budućnost demokracije*; njime je predmet rasprava jednog od šest panela prethodnih politoloških razgovora, kojima se obilježavalo 15 godina demokracije u Hrvatskoj, inauguiran u status središnje problematike ovogodišnjeg skupa. Stavljanje Europske unije u fokus politoloških razgovora jedva da je potrebno obrazlagati. Europska Unija, kao politički i znanstveno daleko najintrigantniji političko-ekonomski integracijski projekt današnjice, koji svojim kombiniranjem internacionalnih i nadnacionalnih elemenata izmiče klasifikacijama klasičnog nauka o državi i međunarodnog prava, bivajući od njih obično kapitulantski označen kao poredak *sui generis*, uvijek je bila zanimljivom temom za politološke rasprave. No negativni ishodi prošlogodišnjih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj o ustavnom ugovoru za EU još su jednom posebno aktualizirali probleme koji Uniju prate od njezinih početaka. Uz, u javnim raspravama učestalo spominjani, demokratski deficit i slabu legitimnost postojećih institucija EU-a, u dublje probleme koje projekt nadnacionalnoga vladavinskog poretka, kao što je EU, otvara za klasičnu političku teoriju, svakako se mogu ubrojiti i problemi odnosa Unije s nacionalnom državom i ostvarivanje demokracije u višejezičnom i višenacionalnom kontekstu, koje promptno sažima naziv skupa. Kako se nacionalna država, sa svojim tradicionalnim prerogativima suverenosti, uklapa, ili treba uklopiti, u projekt nadnacionalne političke i ekonomske integracije poput EU-a? Ima li smisla na EU primjenjivati pojam ustava, koji se klasično odnosi na uređenje državnoga poretka u pluriverzumu država? Kakve su mogućnosti stvaranja europskog građanstva i europskoga političkog *demosa* s obzirom na postojeće duboko ukorijenjene nacionalno-državne lojalnosti? Ukratko, je li pad Ustava samo privremeni zastoj u europskom integriranju ili je nacionalna država ozbiljno “uzvratila udarac”? O tim se pitanjima, koja je organizator ocrtao u otvorenom pozivu na sudjelovanje, na ovome skupu ekstenzivno raspravljalo. Možda je, kako je svojedobno eksklamirao Carl Schmitt, doba državnosti definitivno završeno, no sudionici skupa svakako nisu odlučili prihvatiti i njegovu preporuku da o tome ne treba trošiti ni jednu riječ.

Skup je bio podijeljen u dva dijela. Prvi, svečani dio, održan prvoga dana na Fakultetu političkih znanosti, obilježilo je gostovanje najvišega hrvatskog i jednoga visokog europskog političkog dužnosnika, dakako uz nezaobilazne mjere osiguranja i

dobru posjećenost koje takve prilike obično donose. Nakon pozdravnih riječi predsjednika HPD-a dr. Tihomira Čipeka, dekanice Fakulteta političkih znanosti dr. Smiljane Leinert-Novosel i predstavnika zaklade Hannsa Seidela za Mađarsku, Hrvatsku i Slovačku Hans-Friedricha von Solemachera, svoja izlaganja održali su akademik dr. Zvonko Posavec, predsjednik vlade Republike Hrvatske dr. Ivo Sanader i potpredsjednik Europskoga parlamenta i CSU-a dr. Ingo Friedrich. Dok su Predsjednik Vlade i Potpredsjednik Europskog parlamenta očekivano izrazili svoju vjeru u neizbježnost i pozitivan razvoj daljnjeg napretka europske integracije, kao i sličan optimizam u pogledu članstva Hrvatske u EU, izlaganje akademika Posavca o uzrocima i posljedicama neusvajanja europskog ustava osiguralo je da ni svečani dio ne bude lišen znanstvene dimenzije.

Drugi, radni dio skupa, u trajanju od dva preostala dana, održan je u preuređenom Tomislavovu domu na Sljemenu. Uz uvodnu i završnu plenarnu sjednicu, izlaganja i rasprave održani su u četiri tematska panela koje su popratili i sastanci sekcija HPD-a. Premda je održano više od trideset zanimljivih izlaganja, opseg ove kratke bilješke ne dopušta nego posve ugrubo i nužno parcijalno skicirati neke dotaknute probleme. Tako je uvodna sjednica, *Europski ustav i europska demokracija*, bila usmjerena na teme poput demokratskog deficita u EU, mogućih načina njegovog rješavanja i mogućnosti izgradnje europskoga građanstva, a prikazani su i različiti koncepti demokracije koji se pojavljuju unutar EU-a. Uz općenitije teorijske tonove rasprave, analizirana su i konkretna rješenja institucionalnog dizajna za EU, od jačanja europskog parlamenta preko usuglasivanja korporativnih aktera pri Europskoj komisiji pa do prezidencijalističkog rješenja uspostave jake personalizirane egzekutive na europskoj razini, a raspravljalo se i o konkretnim propustima europskih elita, koje su u ustavotvornom procesu propustile pokazati mudrost američkih "očeva utemeljitelja". U panelu *Europska Unija u medijskom komuniciranju* govorilo se o informiranju i percepciji građana o EU u kontekstu Komunikacijske strategije za informiranje hrvatske vlade, a u poseban je fokus stavljena uloga medija u tom procesu. Panel *Pregovori i proces pristupanja Europskoj uniji* tematizirao je, između ostaloga, ulogu civilnoga društva u procesu pridruživanja EU, a napose su obrađeni djelovanje njemačkih političkih zaklada u tranzicijskim zemljama i politika spram nacionalnih manjina u Hrvatskoj u kontekstu procesa pridruživanja. Panel *Europske politike* usmjerio se na pojedine europske javne politike. Tako se raspravljalo o obrazovnoj politici u europskim okvirima, o pitanjima "jezične" politike u EU, s naglaskom na analizu judikature Europskoga suda pravde u Luksemburgu u "jezičnim" slučajevima, a obrađene su i regionalne i proračunska politika EU. U panelu *Nacionalni identitet, euroskepticizam i demokracija* sudionici su se posvetili pitanjima identiteta i granica u Europi, a naglašenoj regionalnoj perspektivi ove sjednice pridonijela je detaljna analiza euroskepticizma u Hrvatskoj i Srbiji. Zaključna plenarna sjednica, *Politička znanost i europaizacija*, nešto ezoteričnijega znanstvenog karaktera, donijela je izlaganja o europaizaciji javnih politika, različitim teorijama integracije, mjestu države u politološkom diskursu, kao i o poteškoćama u implementaciji europskih politika u zemljama srednje i istočne Europe.

U konačnici, Hrvatski politološki razgovori 2006. ponudili su informativne i aktualne rasprave, kako općenitijega teorijskog karaktera, čiji su okviri naznačeni u uvodnom dijelu prikaza, tako i onoga minucioznijeg tehničkog, koji je pružio detaljan uvid u pojedina pojedinačna *policy*-područja u EU, njezinim zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama za članstvo. Tako je u cijelosti zaokružena kvalitetna politološka rasprava na svim razinama o Europskoj uniji, nacionalnoj državi i budućnosti demokracije. Sva su izlaganja imala danas nezaobilaznu komparativnu perspektivu, koja je na razini sudionitva dobila izraz u gostovanjima znanstvenika iz

inozemstva, koja su skupu dala međunarodnu dimenziju. Gostujući su znanstvenici uglavnom došli iz Slovenije i Srbije, što je dokaz postojanja pohvalne komunikacije i suradnje politoloških zajednica u regiji.

*Nadomak Zagrebu, na 1.000 metara nadmorske visine, okružen stoljetnom šumom, od užega gradskog središta udaljen 20-ak minuta vožnje ...* Tako glasi početak teksta reklamne brošure novouređenog hotela Tomislavov dom u kojemu je skup održan, a koji može poslužiti u ekspoziciji zaključne evaluacije skupa. Ako sadržaji skupa možda i nisu bili na 1.000 metara, kako brošura kaže, nego koji metar niže, dvije su stvari rečenu nadmorsku visinu svakako dosegnule, a možda i nadmašile. To je najprije izvrsna organizacija. Organizatori su na skup doveli brojne ugledne goste, na čelu s Predsjednikom vlade, i izvrsno odabrali mjesto održavanja skupa (za što upućujem na proučavanje ostatka spomenute brošure). No možda i vrjednije od toga bilo je izrazito ugodno druženje, ples i pjesma, kojima su se sudionici, uključujući autora ovih redaka, prepustili po obavljenom radnom dijelu skupa. Ta druženja pokazala su da politolozi u Hrvatskoj opstojne ne samo kao epistemička zajednica, povezana znanstvenim i strukovnim interesima, nego i kao dionizijska zajednica, povezana željom za veseljem i sposobnošću za prijateljsko druženje, čemu najbolje mogu posvjedočiti i fotografije dostupne na internetskim stranicama društva <http://www.politologija.hr>.

Krešimir Petković

## Prikaz

Siniša Tatalović

### *Nacionalna i međunarodna sigurnost*

Politička kultura, Zagreb, 2006.,  
282 str.

Iako su sigurnosne studije relativno mlada disciplina, problematika sigurnosti, kako nacionalne, tako i međunarodne, u današnjem svijetu dobiva sve veće značenje. Suočeni s novim oblicima sigurnosnih prijetnji, prisiljeni smo svakodnevno razmišljati o svim oblicima sigurnosti, uključujući ponajprije vlastitu. Zbog toga je, ovako konkretna i studiozna knjiga bila i više nego potrebna. Knjiga *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Siniše Tatalovića prva je ozbiljna studija problematike sigurnosti koja obuhvaća sve – od definicije sigurnosti, preko teorijskih

pristupa izučavanju sigurnosti i razvoja sigurnosne i obrambene funkcije kroz povijest do oblika ugroza koje danas prijetje nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Posljednje poglavlje, koje se bavi nacionalnom sigurnošću Republike Hrvatske, najsvježiji je presjek stanja i pokazuje trenutačni položaj Republike Hrvatske prema euroatlantskim integracijama.

Kako Tatalović navodi u uvodu, promjena vrsta ugroza briše granice između unutarnje i vanjske politike, što pak preklapa neke interesne sfere sigurnosnih studija, međunarodnih odnosa i vanjske politike s unutarnjim poslovima i javnim politikama svake države. Uz tendenciju širenja interesa sigurnosnih studija pojavljuje se nekoliko pristupa izučavanju pitanja sigurnosti. Prvi od triju pristupa koje navodi autor zagovara proširenje neorealističkog koncepta sigurnosti uključujući u njega i nove prijetnje. Drugi pristup podrazumijeva produbljenje *agende* sigurnosnih studija uključujući sve aspekte sigurnosnih pitanja. Posljednji se pristup temelji na tradicionalnom državno-centralističkom pristupu uz nove

forme određenja sigurnosti. Iako su se prijetnje sigurnosti danas umnogome promijenile; tradicionalne nestabilnosti kao što su etnička žarišta i vojne prijetnje još uvijek predstavljaju jedan od oblika nesigurnosti, ali u drugoj, globaliziranoj dimenziji. U takvom svijetu gdje su se pojavile nove prijetnje uz postojanje starih, samo modificiranih prijetnji, studija poput ove prijeko je potrebna da bi pomogla u definiranju ugroza, ali i njihovu demistificiranju, pa time i njihovoj prevenciji. Ovo djelo, koje poput udžbenika daje širok prikaz tematike sigurnosti, ujedno vrlo suptilno ulazi u bit nove sigurnosne paradigme.

Prvo od šest poglavlja bavi se definiranjem pojma sigurnosti, polazeći od vremenskih i prostornih specifičnosti toga kompleksnog fenomena. "Sigurnost je istovremeno interes, cilj i vrijednost, ali i stanje te svjesno htijenje, odnosno djelatnost, kako pojedinca tako i društva, države i međunarodne zajednice ... već i površna analiza tih nekoliko odrednica pokazuje da je sigurnost višestruko složen fenomen." Opširna definicija kojoj se priklonio autor, upućuje na to koliko je pitanje sigurnosti opširano i važan pojam. Upravo zbog te opširnosti, Tatalović s različitih stajališta pristupa proučavanju pitanja sigurnosti. S obzirom na tradicionalno poimanje sigurnosti, koje je podrazumijevalo vojnu moć, a sigurnost promatralo kroz pojmove sile, odnosno mira; autor pronalazi dva nova pojma koja dominiraju suvremenim poimanjem sigurnosti – *univerzalnost* i *demilitarizacija*. Univerzalnost podrazumijeva poštovanje cjelovitosti pojma sigurnosti, dok pojam demilitarizacije, prema autorovu mišljenju, podrazumijeva prevladavanje povezivanja pitanja sigurnosti uz vojnu silu, čime se postupno napušta usko rješavanje pitanja sigurnosti samo na razini nacionalne države. Ta se promjena ne odnosi samo na proširenje s nacionalne na globalnu razinu, nego i na proširenje sa sigurnosti nacija na sigurnost pojedinaca i grupe/a; kao i kvalitativno, s vojne sigurnosti na ekološku, ekonomsku, političku i socijalnu sigur-

nost, te tako uključuje i političku odgovornost za jamčenje sigurnosti od nacionalne države prema međunarodnim organizacijama, ali i u posve drugom smjeru od nacionalne države prema regionalnim i lokalnim jedinicama te pojedincima. Problematika definiranja pojma sigurnosti proizlazi i iz pitanja je li sigurnost objektivna ili subjektivna kategorija, gdje autor nakon polemiziranja s povijesnim pogledima na taj problem zaključuje kako objektivno poimanje sigurnosti ne isključuje subjektivno te da je za potpuno shvaćanje pojma sigurnosti nužna cjelovita ocjena stanja. Iako mlada znanstvena i nastavna disciplina, izučavanje sigurnosti uključuje teorije međunarodnih odnosa, ponajprije realizam, marksizam i liberalizam kao glavne teorijske pristupe. Novi svjetski poredak prisiljava znanstvenike na traganje za novim konceptom sigurnosti, kako zbog novih dimenzija sigurnosti, tako i zbog novog položaja međunarodnih organizacija i pojedinaca (odnosno utjecajnih grupa ljudi) prema nacionalnim državama.

U poglavlju "Razvoj sigurnosne i obrambene funkcije kroz povijest" autor, na temelju Parsonsove klasifikacije na prvobitna, prijelazna i moderna društva, daje povijesni pregled sigurnosnih pitanja te funkcija sigurnosti u različitim društvima. Uz prikaz relevantnih povijesnih i prijelaznih društava, kao i razvoja sigurnosne i obrambene funkcije u njima; autor prikazuje četiri karakteristična modela upravljanja u modernim društvima, te kakav oni utjecaj imaju na pitanja sigurnosti u dotičnim zemljama, ali i tijekom razvoja sigurnosne i obrambene funkcije uopće. Kao primjere autor navodi predsjednički sustav Sjedinjenih Američkih Država, polupredsjednički sustav Francuske, parlamentarni sustav Velike Britanije kao i skupštinski sustav Švicarske.

U trećem poglavlju, "Ugrožavanje nacionalne i međunarodne sigurnosti", autor nabraja, definira i stavlja u kontekst sve ugroze koje prijete suvremenoj sigurnosti. Od najstarijih oblika ugroza, poput rata, autor daje sustavan prikaz prijetnji

sve do najnovijih tipova ugroza poput ekoloških katastrofa i/ili epidemija. Autoru se mora priznati izvrsnost prepoznavanja aktualnosti situacije i predviđanja, gdje u trenutcima pripreme rukopisa u knjigu uvrštava, po mišljenju nekih autora, pomalo *egzotične* vrste ugroza poput katastrofa; nakon čega suvremena zbivanja pokazuju (tsunami, uragan Katrina, potres u Pakistanu, sve učestalije poplave i požari u Europi) da su to novi oblici ugroza koji će sve više prijetiti čovječanstvu. Tatalović definira rat kao najstariji oblik ugroze, polemizira o odnosima rata i mira u međunarodnim odnosima te daje sustavan pregled ratova na kraju 20. stoljeća kao prvog od oblika ugroza nacionalne i međunarodne sigurnosti. Etnički sukobi, kao drugi oblik ugroze predstavljaju trajan problem pitanju sigurnosti. Počevši od uzroka etničkih sukoba; preko problema s kojima se susreću etničke manjine, autor daje prikaz politika reguliranja etničkih sukoba. One obuhvaćaju krajnosti poput genocida i prisilnoga preseljenja stanovništva preko integracije, asimilacije, hegemonističke kontrole, arbitraže, sve do drugih krajnosti kao što su razdvajanje, odcjepljenje ili secesija. Jedna od aktualnijih ugroza u posljednje vrijeme je terorizam. Autor uviđa kako se u proteklih petnaest godina pojavljuje velika dvojba oko toga tko je terorist, a tko borac za ljudska prava. Upravo zbog te dvojbe ne postoji zajednička definicija terorizma koja bi bila općeprihvaćena od strane svih država i međunarodnih organizacija. Ipak, autor nam daje opću definiciju terorizma koja glasi: "... teroristički čin se može definirati kao napad na pripadnike tijela vlasti jedne zemlje, civile, objekte i druga materijalna dobra radi ostvarivanja nekog političkog cilja". Ni ova definicija, po priznanju autora, ne dijeli teroriste od boraca za slobodu. Autor naglašava da je za terorizam karakteristično namjerno ubijanje civila i da terorizam baš uvijek ima politički predznak, pa čak i kad pokazuje neke druge karakteristike kao vjerske, ekonomske ili društvene. Međunarodni organizirani kriminal ima dugu povijest unatoč činjenici što mu se tek nedavno počelo pridati

veliko značenje u međunarodnim odnosima. Pojam organiziranog kriminala u posljednje se vrijeme povezuje i s pojmom terorizma pogotovo u sprezi s financiranjem terorističkih organizacija. Još jedna od ugroza modernog doba su ilegalne migracije. To je ugroza koja je nastala zbog sve veće napućenosti zemlje, ali i zbog sve većih razlika u bogatstvu. Legalne migracije također su jedan vid problema za sigurnost jer masovna kretanja stanovništva otvaraju pitanja etničke ravnoteže u pojedinim zemljama kao i pitanja multikulturalnosti. Ilegalne migracije ipak su veća sigurnosna prijetnja. One su najčešće uzrokovane sigurnosnim, ali i ekonomskim razlikama, te rijetko pogađaju samo jednu zemlju, najčešće pogađaju cijelu regiju. Europska Unija je prepoznala potrebu zajedničkog djelovanja i usuglašavanja kroz razmjenu informacija, suradnju policije, upravljanje granicama, usklađivanje zakonodavstva, te readmisijskom politikom. Proliferacija oružja za masovno uništavanje ugroza je nastala raspadom blokovske politike gdje, ponajprije nakon raspada SSSR-a, velik dio nuklearnih postrojenja nema adekvatnu zaštitu. Prijetnju proliferacijom oružja za masovno uništenje ne predstavljaju samo terorističke organizacije koje bi bile spremne takvo oružje upotrijebiti, nego i međunarodne kriminalne skupine koje su s njime spremne trgovati. Crno tržište nuklearnog oružja i materijala, kako prepoznaje autor, glavni je izvor povećanja nekontrolirane trgovine i širenja nuklearne tehnologije u posljednjem desetljeću. Osim nuklearnoga, postoje još dvije vrste oružja za masovno uništenje, biološko i kemijsko, koje je mnogo lakše nabaviti, ali istodobno i teže održavati. Ilegalna trgovina narkoticima i oružjem također je realna ugroza sigurnosti. Tijekom 20. stoljeća borba određenih "grupa za pritisak" dovela je do toga da se počne obraćati pozornost na ekologiju. Ekološke su prijetnje nepredvidive i nisu izravne (ne postoji opipljivi neprijatelj) pa ih je teško definirati. Kao što sam već istaknuo, događaji od prije nekoliko godina dokazuju opravdanost autora uvrštavanja tog tipa ugroza u te-

meljne ugroze sigurnosti suvremenog svijeta. Još jedna "nova" ugroza jest razlika između bogatih i siromašnih koja svakim danom sve više raste. U razmatranju potencijalnih prijetnji sigurnosti, epidemije različitih zaraznih bolesti počinju zauzimati svoje mjesto na globalnom planu. Prisjećanjem na katastrofe čovječanstva (kuga, SARS, AIDS), autor upozorava na važnost prevencije, ali i problem nepredvidivosti epidemija, koje svakako mogu pogubno djelovati na čovječanstvo i poljuljati sigurnost kako pojedinaca tako i cijelih nacija.

Najopširnije i najtemeljnije poglavlje "Nacionalna sigurnost" započinje definiranjem pojma nacionalne sigurnosti. Pojam, ali i potreba za nacionalnom sigurnošću, pojavljuje se u trenutku kad vojna obrana, sama, nije više bila dostatna za osiguranje i opstanak države odnosno nekog društva. Problem nemogućnosti definiranja pojma nacionalne sigurnosti u potpunosti, kao i to što pojam u početnom razdoblju nije imao jasan sadržaj, ostavljao je političarima, u prvim godinama Hladnoga rata, širok prostor za potporu vlastitim politikama te je, kako autor navodi, često "služio kao slogan". Iako je tijekom godina sadržaj postao jasniji, usudila bih se primijetiti da i danas mnogi političari *manevriraju* pojmom nacionalne sigurnosti u vlastitu korist. Kako ne postoji jedinstvena definicija koja bi u potpunosti odredila pojam nacionalne sigurnosti u svoj njezinoj kompleksnosti, autor uviđa da postoji poveznica svih definicija, a to je pojam opstanaka. Opstanak države kao takve, bez obzira na to je li riječ o *opstanku* granica, stanovništva, resursa, pravnog poretka, slobode ili životnog standarda, bit je pojma nacionalne sigurnosti. Kroz povijesni pregled, definiranje pojmova i zadaća sustava obrane (vojne, civilne i gospodarske), policije i sigurnosnih službi, autor nam daje najcjelovitiji pregled sustava nacionalne sigurnosti dosad.

"Međunarodna sigurnost" naslov je predzadnjeg poglavlja u kojem autor, analizom pojma međunarodne sigurnosti

i prikazom institucija međunarodne sigurnosti (redom UN, NATO, EU, OESS) polemizira oko suvremenog pojma sigurnosti, zadaća i uspjeha međunarodnih organizacija, te o njihovom značenju u novoj paradigmi sigurnosti.

Posljednje poglavlje pod naslovom "Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske" prikazuje položaj Republike Hrvatske i napredak koji je ona postigla u posljednjih petnaest godina. Specifičnost situacije u kojoj je Hrvatska nastajala obilježila je i faze u razvoju sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Agresija, Domovinski rat i akcije usmjerene na uspostavu suvereniteta na cjelokupnom teritoriju, posve su obilježile proces izgradnje sustava nacionalne sigurnosti. Uzevši u obzir tu činjenicu, kao i činjenicu da Hrvatska nije naslijedila institucije sustava nacionalne sigurnosti, nego ih je sama stvarala, Tatalović uočava četiri obilježja sustava nacionalne sigurnosti u ranijem razdoblju. Prvo, u ratnim uvjetima funkcionalni imperativi su prevladavali nad drugim kriterijima, zbog toga dolazi do drugog obilježja – pridavanja najveće pozornosti oružanim snagama, dok su ostale komponente sustava bile zapostavljene. Treće, Republika Hrvatska je u prvih nekoliko godina postala članicom niza međunarodnih organizacija koje su uglavnom političkoga, a ne sigurnosnog predznaka. Zbog toga u ranijem razdoblju nisu bili primijenjeni svi kriteriji obrambenih sustava razvijenih demokracija. Kao četvrto, nameće se zaključak da je Republika Hrvatska, unatoč svim ovim prethodnim obilježjima, ipak uspjela izgraditi sve funkcionalne komponente sustava nacionalne sigurnosti. U posljednjih nekoliko godina, prema navodima autora, Republika Hrvatska prešla je u višu fazu razvoja sustava nacionalne sigurnosti, pri čemu nisu samo normativno definirani nacionalni interesi i nacionalna sigurnost, nego je u procesnom smislu učinjen i korak više – Republika Hrvatska je uspješno prevalila prve, najteže etape pristupanja euroatlantskim integracijama. Iako s gledišta okruženja Republika Hrvatska ima pove-

znice s (ne)stabilnošću regije; s gledišta procesa i napretka već umnogome pripada globaliziranoj slici mreže međunarodnih institucija u potrazi za svjetskim mirom.

Sigurnost je, kako u zaključku kaže autor, uvjet opstanka i djelovanja pojedinca, društva, države i međunarodne zajednice pa time i temeljna društvena funkcija. Prema tome, upućenost u problematiku sigurnosti, njezine definicije i razvoj, jedna je od ključnih potreba svakog društveno svjesnog pojedinca. Ova knjiga donosi upravo to – prijeko potrebne definicije, teorije i, na kraju, praktične primjere, nužne za uvid u današnju problematiku sigurnosti. Nova sigurnosna paradigma promijenila je pogled na svijet i poimanje sigurnosti, te stavila naglasak na sigurnosne studije potičući njihov razvoj. Na tragu toga, a svjesni problematike sekundarnih izvora, knjiga *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Siniše Tatalovića, svakako je pohvale vrijedno izdanje i uspješan pokušaj praćenja svjetskih zbivanja i trendova unutar sigurnosnih studija. Zbog toga knjigu preporučujemo svima koji se bave područjem međunarodnih odnosa, vanjske, ali i unutarnje politike, kao i svima koji žele biti pravodobno i aktualno informirani o međunarodnoj, nacionalnoj i posebice vlastitoj sigurnosti.

Marta Zorko

Prikaz

Jürgen Hartmann

*Politički sustavi Velike Britanije, SAD-a i Francuske: parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*

Zagreb, Politička kultura, 2006., 196 str.

Što je to politički sustav i po čemu se on razlikuje od sustava vlasti? Postoje li čisti i mješoviti tipovi sustava vlasti? U koji tip sustava vlasti svrstati Francusku? Kako funkcioniraju političke institucije u razvijenim demokratskim državama? Čitatelj možda neće naći sve odgovore na ta pitanja u ovoj knjizi, ali će im, nakon što ju pročita, biti bliži. Tri politička sustava, Velike Britanije, SAD-a i Francuske, predstavljaju tri prototipa sustava vlasti: parlamentarnoga, predsjedničkog i polupredsjedničkog. Trajnost i stabilnost američkoga i britanskoga političkog sustava te političkog sustava Francuske Pete Republike predstavljaju privlačan primjer državama koje same traže najpogodniji sustav vlasti za sebe. Predsjednički sustav, koji se prvi put pojavio krajem 18. stoljeća u SAD-u, proširio se kasnije na cijelu Latinsku Ameriku te na neke druge zemlje svijeta. Polupredsjednički sustav Pete Republike postao je primjer stabilizacije političkog sustava koji su prihvatile mnoge zemlje Srednje i Istočne Europe u procesu demokratske tranzicije, a britanski je parlamentarni model sa svojim višestoljetnim trajanjem i postupnim razvojem utjecao na oblikovanje parlamentarnih sustava u drugim zemljama svijeta.

Tipologizacija sustava vlasti razlikuje parlamentarni i predsjednički sustav te, osobito nakon članka Mauricea Duvergera *A new political system model: Semi-*

*presidential government* iz 1980. godine, polupredsjednički sustav. Parlamentarni sustav obilježava odgovornost vlade parlamentu, male ustavne ovlasti državnog poglavara ne neodgovornost vlade državnom poglavaru. Predsjednički sustav, pak, karakterizira odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti na način da nisu uzajamno odgovorne jedna drugoj pa predsjednik ne može raspustiti parlament, odnosno parlament ne može smijeniti predsjednika. Predsjednik države se nalazi na čelu izvršne vlasti. Polupredsjednički sustav se povijesno pojavio s ustavima Weimarske Republike i Finske iz 1919. godine, ali se Francuska Peta Republika uzima kao njegov prototip. Za taj povijesno najmlađi sustav vezuje se i najviše nesuglasica među autorima. Kako bi se razumjeli različiti sustavi vlasti, potrebno je poznavati teorije o podjeli vlasti te načelo *check and balances*. U parlamentarnom sustavu, ograničenje vlasti vremenski seže do određenja mandata parlamenta. John Lock je razradio model podjele vlasti koji se temelji na funkcijama države, a potom i na njezinim institucijama. On razlikuje zakonodavnu, izvršnu i federativnu vlast. Prva pripada izabranoj predstavničkoj skupštini i monarhu, a druge dvije samo monarhu. Montesquieuova podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, predstavlja model ograničenja vlasti koji se danas smatra široko prihvaćenim u demokratskim zemljama, iako je, prema Hartmannu, Lockeov model bliži trenutačnoj stvarnosti. Montesquieu, kao i Aristotel, razlikuje dobre i loš oblik vladavine. Loš oblik je despotija, a dobri su demokracija, aristokracija i monarhija. U despotiji ne postoje zakoni, dok dobri oblici imaju zakonodavstvo i svaki svoje vrline. Odbacivanjem vrline dobri oblici vlasti postaju lošima. U vrijeme nastanka Ustava Sjedinjenih Američkih Država u novinama su objavljeni članci Johna Jaya, Jamesa Madisona i Johna Hamiltona, koji su postali poznati pod nazivom *Federalistički spisi*. Država, prema njima, treba imati kvalitetu republike, što podrazumijeva mješoviti ustav. Madison, nadalje, razvija ideju o *check and balan-*

*ces* koja podrazumijeva odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti, ali i njihovu usuglašenost oko odluka koje svatko od njih donosi. Teoriju podijeljene vlasti razrađuje i Benjamin Constant čija je ishodišna točka sloboda. On predlaže pet vlasti koje obavljaju zakonodavnu, izvršnu i sudbenu funkciju: dva doma zakonodavne skupštine, monarha, vladu i sudbenu vlast. Vladar ima nadstranačku vlast koja intervenira u izvanrednim stannjima što ih ostale vlasti ne mogu kontrolirati. (Stoljeće kasnije slično je predlagao, a potom kroz Ustav Pete Republike i proveo Charles de Gaulle.) Abbé Siéyès je razlikovao dvije narodne volje: izvornu i izvedenu. Potonja je birala predstavničku skupštinu. Njezina se, pak, volja shvaćala kao volja naroda, tj. suverena, pa je parlament bio nadređen vladi, a odluka naroda izražena preko referenduma imala je prednost pred odlukama parlamenta.

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije nastalo je 1707. godine donošenjem *Act of Union*, čime je dotadašnja personalna unija između Škotske i Engleske prerasla u realnu. Novi *Act of Union* stupio je na snagu 1801. godine i njime je nastalo Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Irske, ali je nakon irske pobune poslije Prvoga svjetskog rata samo Sjeverna Irska (ili Ulster) ostala u sastavu Ujedinjenog Kraljevstva. Ono danas nije ni unitarna država niti federacija, nego se smatra kvazifederativnom državom. Engleska je već od 13. stoljeća imala tijelo, Krunsko vijeće, koje je postojalo uz kralja, a 1295. sastao se prvi, tzv. model-parlament. To tijelo je do kraja 17. stoljeća uspjelo izboriti svoje prvenstvo pred krunom te nakon Slavne revolucije 1689. nastaje ustavna monarhija. Dolaskom dinastije Hannover na vlast 1714. počinje se stvarati institucija koja će prvi put biti formalno priznata tek u 20. stoljeću – institucija prvog ministra ili premijera. Počevši od kralja Georgea I., premijer je vremenom postajao sve utjecajnija politička ličnost u britansko-me političkom sustavu istiskujući, ako ne formalno, onda u svakom slučaju stvar-



no, monarha s čela izvršne vlasti. Razdoblje parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti prelazi u drugoj polovini 19. stoljeća u razdoblje parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti te nastaje supremacija premijera i vlade u parlamentu. Biračko pravo za Donji dom, *House of Commons*, proširivalo se nekoliko puta tijekom 19. i početka 20. stoljeća. Na vlasti se do poslije Prvoga svjetskog rata izmjenjuju samo dvije stranke – Liberalna i Konzervativna – ali jačanjem Laburističke stranke od sredine tridesetih godina 20. stoljeća liberali bivaju istisnuti sa stranačke scene kao utjecajan čimbenik te njihovo mjesto preuzimaju laburisti. Britanski sustav izbora relativnom većinom ne ostavlja mjesta ostalim strankama da na izborima osvoje znatniji broj mjesta u parlamentu te od 1945. godine, vlade, i to jednostranačke, sastavlja Laburistička, odnosno Konzervativna stranka. Gornji dom parlamenta danas ima vrlo male ovlasti te je laburistička vlada Anthonyja Blaira razmatrala mogućnost njegova ukidanja. Njegove su ovlasti osobito smanjene dvama zakonima, *Acts of Parliament*, iz 1911. i 1949. godine. Unatoč tome on i dalje postoji te se smatra vrhovnim britanskim sudom, iako u sudskim postupcima ne sudjeluju svi njegovi članovi, nego samo oni kojima je priznata pravna stručnost. Velika Britanija je jedna od rijetkih država u svijetu koja nema formalni ustav, ali bilo bi pogrešno tvrditi da uopće nema ustav. Njezin se ustav sastoji od niza bitnih pravnih akata, zakona i ustavnih običaja počevši od *Magna Chartae Libertatum* iz 1215. godine pa do određenih zakona donesenih u 20. stoljeću. Te pravne akte parlament može u svako doba ukinuti ili izmijeniti, i to običnom većinom, jer vrijedi načelo suverenosti parlamenta. Iznad parlamenta ne postoji nikakvo tijelo koje bi ga moglo ograničiti u njegovoj zakonodavnoj vlasti pa, prema tome, ne postoji ni ustavni sud koji bi ocjenjivao ustavnost zakona. Monarh, istina, posjeduje pravo zakonodavnog veta, ali tim se pravom nije koristio nijedan

monarh još od kraljice Ane početkom 18. stoljeća.

Sjedinjene Američke Države su krajem 18. stoljeća bile prva država u svijetu koja je imala formalni ustav. Stekavši nezavisnost od britanske krune, trinaest kolonija je najprije stvorilo konfederaciju, a nakon nekoliko godina i federativnu državu. Relativno kratak Ustav od 7 članaka kroz iduća dva stoljeća dopunjen je s još 27 amandmana, od kojih je prvih deset doneseno već 1791. Institucije vlasti koje su njime uspostavljene bile su rezultat kompromisa među pregovaračima koji su sudjelovali u njegovu stvaranju. Spor između malih i velikih država riješen je tako da prvi dom Kongresa, Predstavnički dom, predstavlja američke građane, a drugi dom, Senat, države članice Unije. Predsjednik je nositelj izvršne vlasti te ga, osim u slučaju *Impeachmenta*, Kongres ne može smijeniti. Na vrhu sudbene vlasti nalazi se Vrhovni sud koji, iako samim Ustavom tako nije određeno, već od početka 19. stoljeća služi i kao ustavni sud koji odbija primjenu nekog zakona ako ocijeni da on nije u skladu s Ustavom. No, osim njega, svaki savezni okružni sud može odbiti primjenu zakona za koji ocijeni da je nespojiv s Ustavom. Vrhovni sud se pokazao fleksibilnim u tumačenju Ustava te je sudjelovao u kreiranju američke politike. Najpoznatiji sudski slučaj 20. stoljeća, *Brown vs. Board of Education*, doveo je do rušenja rasne segregacije na američkom Jugu. Neke njegove odluke predmet su mnogih prijepora, poput onih koje se tiču smrtno kazne i pobačaja, ali one utječu na Kongres i na zakonodavce saveznih država koji moraju voditi računa o njima prilikom kreiranja zakona. Slično kao i Velika Britanija, Sjedinjene Države imaju dvostranački sustav. Tijekom 19. stoljeća nastale su dvije najjače političke stranke, Demokratska i Republikanska, koje se od sredine tog stoljeća do danas izmjenjuju na vlasti – na *Capitol Hillu* i u Bijeloj kući. Za razliku od europskih stranaka, te dvije stranke nemaju izgrađenu stranačku infrastrukturu ni stranački aparat koji bi stalno djelo-

vao, nego se one aktiviraju u vrijeme izbora kao potpora svojim kandidatima. Demokrati nose epitet lijeve, liberalne stranke, a republikanci desne, konzervativne. Pritom, dihotomija ljevice – desnica nema ono značenje kakvo ima u europskom stranačkom prostoru, nego je povezana s dimenzijom liberalizam – konzervativizam. Takvo kategoriziranje te dvije stranke počelo je za vrijeme predsjednika Franklina D. Roosevelta i *New Deal*a kad je on svoje republikanske protivnike, tada nepopularno, nazvao konzervativcima, dok je za svoje demokratske kolege izabrao naziv liberali. Devadesetih godina konzervativizam nije više imao negativnu konotaciju kao prije, te su uz prevladavajuće konzervativne tendencije biračkog tijela republikanci na izborima 1994. godine, prvi put nakon nekoliko desetljeća, osvojili većinu mjesta u oba doma Kongresa. “Nacionalizacija američkih stranaka, tj. supostojanje liberalnih i konzervativnih tendencija u svakoj stranci, već je danas činjenica (131.-132.)” Hartmann upozorava na pogrešnu predodžbu o Predsjedniku SAD-a kao najmoćnijem čovjeku na svijetu jer on to nije ni u samome političkom sustavu svoje zemlje. Središnja institucija u Sjedinjenim Državama je Kongres o čijem mišljenju predsjednička administracija mora voditi računa pri kreiranju politika. Kongres je ojačao svoj položaj prema Predsjedniku od sredine sedamdesetih godina prošlog stoljeća, ali se od vlade i dalje očekuje da pokazuje inicijativu u donošenju zakona.

Nasuprot stoljetnoj stabilnosti političkih sustava Ujedinjenog Kraljevstva i SAD-a, u Francuskoj se od revolucije 1789., u razdoblju od gotovo 170 godina, izmijenilo desetak političkih sustava. U tom je razdoblju najdulje trajala Treća Republika, 65 godina, ali i ona nestaje nakon francuske kapitulacije 1940. godine. Tek 1958. ta zemlja dobiva ustav s kojim se uspjelo uspostaviti novi, stabilan politički sustav koji traje do danas. Njegova je prethodnica, Četvrta Republika, za vrijeme svog kratkog trajanja prošla kroz razdoblje dubokih kriza koje

se nisu mogle riješiti u okviru postojećega ustavnog režima. Charles de Gaulle svoj dolazak na vlast 1958. uvjetuje donošenjem novog ustava kojim Predsjednik Republike dobiva znatne ovlasti. Koristeći ih, uz ugled koji je stekao još u Drugome svjetskom ratu, De Gaulle uspijeva stabilizirati francuski politički sustav te uspostaviti nove odnose snaga između tijela državne vlasti. Parlament, koji je u prethodnom režimu uzrokovao nestabilnost vlada, u Petoj Republici ima reducirane ovlasti te dopijeva u sjenu izvršne vlasti kojoj je na čelu predsjednik države. Parlament se sastoji od dvaju domova, Nacionalne skupštine i Senata. Prvi dom se bira prema načelu izbornog sustava apsolutne većine u jednomandatnim izbornim okruzima, a članove Senata biraju gradonačelnici i nositelji općinskih funkcija. Nacionalnoj skupštini je ograničeno vrijeme zasjedanja, te od 1995. smije zasjedati samo 120 dana godišnje. Za razliku od Parlamenta, Predsjednik Republike ima središnji položaj u francuskom političkom sustavu. Njegove se ustavne ovlasti odnose na vođenje vanjske politike i obrane, ima pravo raspisivanja referenduma na prijedlog vlade te donositi posebne mjere ako se država nađe u izvanrednoj situaciji. Nadređen je vladi s kojom zajedno čini Ministarsko vijeće. Ona mu je odgovorna, ali predsjednik ne može svojevoljno smjenjivati premijera ili njezine članove, nego to može učiniti samo na premijerov prijedlog. Predsjednik također ima pravo sudjelovati u izboru ministara obrane i vanjskih poslova. Nacionalnu skupštinu može u svako doba raspustiti, uz ograničenje da to ne može ponoviti unutar roka od godine dana. Ustavom iz 1958. određeno je da predsjednika biraju isti oni izbornici koji biraju i Senat, ali ustavnom promjenom iz 1962. uvode se pučki izbori za predsjednika, koji se prvi put održavaju 1965. godine. Od 1958. do 1986. svi su predsjednici pripadali istoj onoj političkoj opciji koja je imala većinu u Nacionalnoj skupštini, ali od tada, u tri navrata, predsjednik, s jedne strane, te vlada i većina u Nacionalnoj skupštini, s druge, pripadaju suprotstavljenim stra-

nama. U francuskoj se pravnoj i politološkoj terminologiji to stanje naziva *kohabitacijom*. Sustav vlasti, prema nekim teoretičarima (Duverger, Vedel) tada postaje parlamentarnim, za razliku od razdoblja u kojem ne postoji *kohabitacija* pa je sustav predsjednički. Ustavnim promjenama iz 2000. skraćen je mandat predsjedniku sa sedam na pet godina (i tako izjednačen s trajanjem mandata Nacionalne skupštine), kako bi se istodobnim održavanjem predsjedničkih i parlamentarnih izbora *kohabitacija* izbjegla.

Davor Boban

---

## Prikaz

---

Michael Kunczik

### *Odnosi s javnošću*

Fakultet političkih znanosti, Politička misao, Zagreb, 2006., 279 str.

Odnosi s javnošću, poznatiji po žargonskoj kratici “PR”, nastaloj iz engleskog pojma *public relations*, prilično su se uvriježili u svakodnevnoj komunikaciji te su postali nezaobilaznim čimbenikom u gospodarstvu, politici, svijetu zabave, nevladinim organizacijama itd. Ali, kao što zamjećuje i sâm autor, pojam *odnosa s javnošću* često se koristi nedefinirano, pri čemu se pretpostavlja da svatko zna na što se misli. Pritom se vrlo često zamjenjuje ili poistovjećuje sa srodnim pojmovima kao što su oglašivanje, propaganda, publicitet, promocija, marketing itd.

U literaturi se može naći više od šest stotina definicija odnosa s javnošću. Rex Harlow je iz 472 definicije izveo prilično cjelovito određenje odnosa s javnošću (Cutlip, Center, Broom, 2000.: 4). “Odnosi s javnošću su zasebna funkcija upravljanja koja pomaže u uspostavljanju

i održavanju uzajamne komunikacije, razumijevanja, prihvaćanja i suradnje između organizacije i njezinih javnosti; oni uključuju upravljanje problemima ili temama, pomažu upravi da bude stalno informirana o javnom mnijenju te da djeluje sukladno njemu; definiraju i ističu odgovornost uprave u službi javnog interesa, pomažu upravi da ide ukorak s promjenama i korisno ih primjenjuje, služe kao ‘radarska mreža’ i predviđaju buduće trendove, koriste istraživanja te valjanu i etičku komunikaciju kao svoje glavno oruđe”.

Iako svakog dana sve više ljudi tvrde kako se bavi tim zanimanjem, a odnosima s javnošću sve se otvorenije pripisuju konkretna moć “popravljanja” imidža, sprječavanja negativnog publiciteta, povećanja zarade, rješavanja sukoba, usklađivanja privatnog i javnog interesa i sl., oni su još uvijek prilična nepoznanica.

U prilog tome govore i pitanja na koja u ovoj knjizi nastoji odgovoriti Michael Kunczik, vrsni njemački poznavatelj medija i odnosa s javnošću. Jesu li odnosi s javnošću znanost ili vještina? Služe li općem dobru ili interesu naručitelja? Gdje je tanka crta koja dijeli odnose s javnošću od propagande? Jesu li odnosi s javnošću nužni u modernom svijetu ili pomodni hir? Koliko odnosi s javnošću utječu na medije i novinarstvo, a koliki je utjecaj medija na njih? Na koncu, jesu li odnosi s javnošću američki ili europski proizvod?

Jasno, ova knjiga ne daje konkretne i jednoznačne odgovore na sva ta pitanja jer je riječ o profesiji u nastajanju, ali pruža vrlo cjelovit pregled istraživanja, tvrdnji, teorijskih postavki i primjera iz prakse na temelju kojih slika o podrijetlu, značenju, utjecaju i funkcioniranju odnosa s javnošću postaje mnogo jasnija.

Definirajući odnose s javnošću kao primijenjenu društvenu znanost, odnosno primijenjenu komunikologiju, ali i umjetnost uz čiju pomoć organizacije komuniciraju sa svojom okolinom, Kunczik pokazuje dosege i nedostatke teorije odnosa

s javnošću i iznosi učenja o odnosima s javnošću, koja su potrebna za njihovu praktičnu primjenu. Upućuje nas na teorijske okvire u kojima su nastali i u kojima se razvijaju odnosi s javnošću, oslanjajući se ponajprije na komunikologiju, a potom i na sociologiju i psihologiju, te na jednom mjestu objedinjuje sve iole poznatije pristupe izučavanju popularnog PR-a (Bernays, Lee, Oeckl, Grunig, Hunt, Hundhausen, Ronneberger, Cutlip, Center, Broom i dr.).

Jasno pokazuje početnu skeptičnost znanstvenika prema odnosima s javnošću, ali i sve veće uvažavanje od početka devedesetih godina prošloga stoljeća, kad se počinju masovno izučavati na europskim sveučilištima. Upućuje na mogućnosti razvoja teorije i prakse, te istodobno upozorava na ograničavajuće čimbenike na tom putu.

Naviknuti uglavnom na općepriputna američka izdanja o odnosima s javnošću, koja prate moderne dosege struke, a često daju usko specijalizirane poglede na pojedina područja odnosa s javnošću, pri čemu se mnoge činjenice "podrazumijevaju" (s obzirom na dužu tradiciju razvoja PR-a u SAD-u), ova je knjiga prilično cjelovit pregled stanja, mnogo bliži europskim tranzicijskim iskustvima i trenutačnim potrebama. Zapravo, to je pregled koji je pristupačan i vrsnim profesionalcima i početnicima u odnosima s javnošću, koji mogu stvoriti jasnu predodžbu o svim aspektima odnosa s javnošću, ali dobiti i praktične upute za planiranje prvih koraka u ostvarenju PR-projekata.

Mnoga od zapadnjačkih izdanja o odnosima s javnošću u stvari su praktičan pregled ili priručnik, ali i svojevrsni promotivni materijal same profesije, budući da uglavnom objavljuju prednosti i mogućnosti, te nerijetko donose hvalospjeve o odnosima s javnošću. Kunczik, koliko god pridonosi rasvjetljavanju važnosti odnosa s javnošću, isto se toliko kritički odnosi prema njima i dovodi u pitanje neke uvriježene postavke.

Osim strukturnog aspekta odnosa s javnošću, koji pomaže boljoj komunikaciji, jačanju razine informiranosti te sprječava stvaranje krive slike u javnosti i sl., on posebno analizira manipulativni aspekt u djelovanju odnosa s javnošću, koji katkad može prijeći granicu etičnosti (Kunczik, 1989.: 171).

Naime, u suvremenim teorijskim raspravama o odnosima s javnošću sučeljavaju se dvije pozicije. Na jednoj se strani argumentira da su odnosi s javnošću umijeće uvjeravanja, budući da ih vodi motivacija da se kontrolira javnost, odnosno da se pridobije pristanak ili potpora javnosti. Na drugoj se strani argumentira da su odnosi s javnošću etički besprijekorno ponašanje, vođeno nastojanjem za obostranim razumijevanjem, jer odnosi s javnošću teže upravljati sukobima na osnovi konsenzusa, pri čemu se praktičar odnosa s javnošću smatra nekom vrstom posrednika koji djeluje neovisno o pojedinačnim interesima i "objektivno" prenosi informacije.

Kunczik mnogobrojnim primjerima dovodi u pitanje tu objektivnost i nepristranost te se bavi ulogom *interesa* u odnosima s javnošću. Naime, odnosi s javnošću ne bave se društvenom kritikom u interesu javnosti poput novinarstva, nego uvijek imaju "naručitelja" koji je spreman ulaganjem u tu vrstu komuniciranja ostvariti neki svoj cilj koji se uvijek ne mora poklapati s interesom šire društvene zajednice. Odnosi s javnošću unapređuju odnose i komunikaciju između nekog subjekta i javnosti koje ga okružuju kako bi stvorili klimu za nesmetano funkcioniranje i zajednički napredak. Igrajući tu ulogu, istodobno se vrlo često nalaze i u funkciji "zaštitnika" svoga naručitelja, što im svakako umanjuje mogućnost pridobivanja javnog povjerenja, čemu teže od početaka.

Autor (Kunczik, 2002.) uočava zajedničku povijest odnosa s javnošću i propagande te pokazuje prilično krivudave puteve njihova razvoja i (ne)uspješnu emancipaciju odnosa s javnošću od bijele i sive propagande. Prati brojne dodirne

točke tih dvaju područja kroz povijest – od američkih početaka koje je obilježio Phineas Taylor Barnum svojim spektakularnim “prijevarama”, preko ne baš etične uloge stručnjaka za odnose s javnošću u Drugome svjetskom ratu do suvremenih pokušaja manipuliranja medijima i obmana javnosti od strane moćnih PR-agencija u službi velikih korporacija, interesnih skupina ili vlada pojedinih država.

Noam Chomsky (2002.: 40) uopće ne dvoji o negativnim aspektima djelovanja suvremenih odnosa s javnošću te ih izravno povezuje s propagandom zbog njihova “manipuliranja” javnim mišljenjem i “krivotvorenja” ili “šminkanja” stvarnosti. Cutlip, Center, Broom (2000.: 146) naveli su pozitivne i negativne značajke odnosa s javnošću, pokušavajući objektivno sagledati društvenu ulogu te profesije. Društveno odgovorni odnosi s javnošću, prema njima, unapređuju profesionalnu praksu primjenom standarda etike i ponašanja, pridonose napretku organizacija isticanjem potrebe za njihovim javnim prihvaćanjem, služe javnom interesu artikuliranjem svih stajališta unutar javnog foruma, služe društvu kako bi se komuniciranjem i posredovanjem zamijenile dezinformacije informacijama, a nesloga razumijevanjem, ispunjavaju svoju društvenu odgovornost promicanja javne dobrobiti, pomažući društvenim sustavima da se prilagode promjenjivim potrebama i okolišima. Autori su istodobno odnosima s javnošću pripisali i tri negativne značajke: promicanje posebnih interesa, katkad na uštrb javne dobrobiti, pretrpavanje već zagušenih komunikacijskih kanala *pseudo* događajima i suvišnim frazama koje više zbuduju nego razjašnjavaju te nagrizanje komunikacijskih kanala cinizmom i gubitkom vjerodostojnosti (Cutlip, Center, Broom, 2000.: 147).

Upravo uvažavanje općih, a ne samo provođenje privatnih, interesa trebalo bi, među ostalim, pridonijeti razlikovanju odnosa s javnošću od propagande i marketinga. Riječ je, dakle, o nastojanju dru-

štvenih sustava (država, organizacija), ali i osoba da svaki put, koliko je to god moguće, ostvaruju vlastite interese, ali uzimajući u obzir javno mišljenje i opće dobro. Samo kroz plemenite namjere, kvalitetan dijalog i međusobno upoznavanje, odnosi s javnošću zadobit će povjerenje javnosti i biti prepoznati kao općekorisna društvena komunikacijska aktivnost. Pritom javnost nije kompaktna, jedinstvena, cjelovita, nego je riječ o više javnosti od kojih svaka ima svoja očekivanja, interese i želje. Iako masovni mediji još uvijek predstavljaju jednu od najvažnijih javnosti svake organizacije, odnosi s javnošću više su od čistog odnosa s medijima jer obuhvaćaju njegovanje i unapređivanje odnosa i prema ostalim javnostima (lokalnoj zajednici, političkim institucijama, zaposlenicima, sindikatima, kupcima proizvoda ili korisnicima usluga, stručnoj javnosti i sl.), odnosno prema sveukupnoj javnosti, a ne samo prema novinarima.

Odnosi s javnošću, tvrdi Kunczik (2002.), temelje se na povjerenju, jer je povjerenje osnova odnosa u modernom društvu. Povjerenje se ljudima, poduzećima, institucijama ili društvu može iskazati samo dobrovoljno i na njega se nikoga ne može prisiliti. Povjerenje u modernim društvima jest društveni kapital koji omogućuje preživljavanje društvenih sustava, ali i odustajanje od kontrole, što omogućuje jednostavniji život.

Američka udruga za odnose s javnošću (PRSA) u svojoj “*Službenoj izvaji o odnosima s javnošću*” iz 1982. kaže kako “odnosi s javnošću pomažu našem složenom, pluralističkom društvu da donosi odluke te da, razvijajući međusobno razumijevanje između grupa i organizacija, učinkovitije funkcionira. Oni služe usklađivanju privatnih i javnih načela djelovanja”<sup>1</sup>.

Njemački teoretičar Albert Oeckl, kojega Kunczik često citira, karakterizira odnose s javnošću kao “svjesno, planirano i trajno nastojanje da se izgrade i

<sup>1</sup> <http://www.prsa.com>, 15. ožujka 2005.

njeguju međusobno razumijevanje i povjerenje u javnosti” (1964.: 22). Tako pojam odnosi s javnošću izražava troje: rad u javnosti, rad za javnosti, rad s javnošću. Oeckl, naime, tvrdi kako se vezivanja za dosadašnje primarne grupe umnogome izgubilo. Posljedica je otuđenje koje je opasno za društvo i koje se može nadoknaditi samo poboljšanom komunikacijom. Ona pojedincu treba pomoći u orijentaciji u “visokodiferenciranome, modernom društvu”, te uspostaviti politički i društveni konsenzus, potreban za funkcioniranje demokracije (Oeckl, 1964.: 15). Kroz obrazac “odnosi s javnošću = informacija + prilagodba + integracija” želio je izraziti uvjerenje da se s pomoću odnosa s javnošću, uz stalan dijalog, može postići minimalna suglasnost, nužna za miran suživot, iako u pluralističkom društvu neizbježno moraju postojati oprečni interesi. Svrha je, dakle, “uklapanje vlastitog interesa u opći interes u okviru mogućega” (Oeckl, 1964.: 190).

Kunczik daje europski pogled na stvaranje i razvoj odnosa s javnošću tijekom povijesti. Općepoznata je tvrdnja američkih autora kako su odnosi s javnošću nastali u doba osvajanja Divljeg zapada, kad su pojedini novinari tamošnjih listova napuštali slabo plaćena radna mjesta reportera kako bi objavljivali hvalospjeve svojim novim šefovima – vlasnicima željeznica i cirkusa, a kasnije i industrijalcima – i tako privlačili pozornost, ali i povjerenje javnosti. Također je poznato kako je Edward L. Bernays, nećak slavnoga Freuda, poznat kao “otac odnosa s javnošću”, prvi 1923. uporabio pojam “savjetnik za odnose s javnošću”.

Ali Kunczik (2002.) iznosi malo poznatu europsku stranu priče. Na temelju činjenica on prikazuje kako su se odnosi s javnošću u državnom sektoru u Njemačkoj pojavili dok Sjedinjene Američke Države nisu ni postojale. Početke odnosa s javnošću u propagandnom obliku nalazi kod više njemačkih vladara, da bi prvi pravi ured za odnose s javnošću pripisao

Karlu Augustu von Hardenbergu još daleke 1816. godine.

U literaturi se dugo zastupala teza da su odnosi s javnošću čisto američki izum koji je nakon Drugoga svjetskog rata preuzet i u Njemačkoj. Kunczik podupire autore koji argumentirano pobijaju tezu o tome da je djelatnost odnosa s javnošću njemačkih poduzetnika počela tek nakon Drugoga svjetskog rata. Naime, nakon Drugoga svjetskog rata počelo je oponašanje američkih odnosa s javnošću i pritom se previdjelo da odnosi s javnošću u Njemačkoj imaju stariju tradiciju od američkih. Zaboravilo se, piše autor, da su, primjerice, već u 19. stoljeću postojala istraživanja o odnosima s javnošću te da su se dvadesetih godina prošloga stoljeća vodile rasprave o ulozi odnosa s javnošću. Autor podsjeća kako je palo u zaborav kakve su se odlične kampanje odnosa s javnošću provodile u Njemačkoj, prije nego što se u SAD-u početkom dvadesetoga stoljeća razvilo zvanje savjetnika za odnose s javnošću.

Kunczik (2002.) pritom upućuje na znatne razlike između povijesnih odnosa s javnošću u Njemačkoj i u SAD-u. Američki su odnosi s javnošću nastali krajem devetnaestog stoljeća u gospodarstvu, potaknuti napadima istraživačkih i senzacionalističkih novinara, koji su koristili javnost kao oružje. Američki su odnosi s javnošću nastali kao “protuoružje” veleindustrije u borbi za javno mnijenje, odnosno u obrani svoga imidža. Odnosi s javnošću njemačke privrede, nasuprot tome, od početka su imali aktivan i konstruktivan karakter, ali kasnije nisu prihvaćeni i upotrijebljeni kao osnova razvoja, nego su pali u zaborav. Tako su njemački odnosi s javnošću obilježeni nedostatkom ili, bolje rečeno, “gubitkom” tradicije. Očito su nedostajali ljudi poput Bernaysa u SAD-u koji bi se pobrinuli za to da se odnosi s javnošću organiziraju kao struka, da se tako razvije svijest o vlastitoj povijesti i akumulira stručno znanje.

Autor se osobito bavi ulogom niza američkih i europskih teoretičara i prak-

tičara u razvoju odnosa s javnošću. Analizira važnost Barneysa i Leeja, američkih pionira u stasanju odnosa s javnošću, ali upućuje i na njihove zablude. Podsjetimo, Edward Bernays (1923.: 57) bio je opčinjen psihologijom masa i mogućnostima njihova manipuliranja te je za njega “proizvodnja pristanka” postala sinonimom za odnose s javnošću. On stručnjaka za odnose s javnošću vidi kao savjetnika “u tumačenju javnosti svome klijentu i u pomaganju javnosti da razumije svoga klijenta, pri čemu pomaže oblikovati djelovanja svog klijenta, kao što pomaže i oblikovati javno mišljenje.” Ivy L. Lee, koji uz Bernaysa slovi za jednog od osnivača američkih odnosa s javnošću, promovirao je važnost pravodobnog i točnog informiranja, odnosno otvorenosti prema javnosti, te je osim Bernaysa bio najvažniji praktičar odnosa s javnošću koji je već između dva svjetska rata razvio koncepciju odnosa s javnošću država i predodžbe o medijatiziranoj vanjskoj politici. Za razliku od Bernaysa, Lee iza sebe ima mnoštvo neetičnih PR-projekata, uključujući i suradnju s nacističkom Njemačkom. Njima uz rame stavlja i europske teoretičare i praktičare odnosa s javnošću, temeljito obrađujući njihove doprinose razvoju struke, ali teorijskom razumijevanju odnosa s javnošću.

Iako ističe povijesni aspekt razvoja odnosa s javnošću i njihovu teorijsku pozadinu, Kunczik poglavito analizira funkcioniranje i učinke suvremenih odnosa s javnošću u gospodarstvu (korporativno komuniciranje) i politici. Posebno se bavi i odnosima s javnošću država, odnosno međunarodnim odnosima s javnošću, kojima se temeljitije bavi u svojoj knjizi *Images of Nations and International Public Relations* (1997). U toj se knjizi nalazi i prikaz odnosa s javnošću na Internetu, uloge integriranog komuniciranja i mnoštva drugih tema bliskih suvremenom razvoju i funkcioniranju odnosa s javnošću, što knjizi daje profil udžbenika, ali i vodiča kroz kompleksne odnose s javnošću. Osobito je privlačna tema odnosa medija i odnosa s javnošću, koji

su oduvijek bili prilično komplicirani. Iznimno je mnogo studija napisano o tome tko na koga utječe, koliko tko o kome ovisi, te gdje je granica etike i profesionalnosti u odnosu PR-ovac – novinar. “*Jedni bez drugih ne mogu, a zajedno ne bi smjeli jer se nalaze na dvije, obično sukobljene, strane. Metode su im slične, ciljevi različiti, a vrlo često poslove obavljaju ljudi koji su osposobljeni i za jedan i za drugi posao. Jedni su dobro plaćeni, žive u glamuru, igraju velike uloge. Drugi su slabije plaćeni, ali imaju više slobode i iluziju o važnosti svog posla*”. Tu pojednostavnjenu i anegdotalnu sliku odnosa PR-a i medija svojedobno je napisao profesor Stjepan Malović (2004.), a ona slikovito govori o kompleksnosti, ali i stereotipima tih odnosa.

Odnos novinarstva i odnosa s javnošću na teorijskoj razini najprije je pokušala objasniti Barbara Baerns *hipotezom o determinaciji* (1985.). Baerns je utvrdila da gotovo dvije trećine članaka koji su izvještavali o politici savezne države Sjeverne Rajne-Zapadne Falačke potječe iz pisanih informacija ureda za informiranje te je na temelju toga zaključila da odnosi s javnošću umnogome određuju novinarstvo. Cornelia Bachmann je k tomu utvrdila da uredi za odnose s javnošću ne određuju samo temu, nego i da upravljaju i odabirom stručnjaka koje citiraju novinari u pogledu te teme. Dok Baerns i Bachmann negativno ocjenjuju “prekomjerno” preuzimanje materijala ureda za odnose s javnošću od strane novinara, Petra Dorsch upućuje na važnost prenošenja tih informacija za demokraciju i transparentnost, jer ni najveći vlastiti istraživački naponi nisu dovoljni da “pokriju” izvještavanje o svim važnim temama. Bez odnosa s javnošću nastale bi informacijske praznine i neke bi važne činjenice ili događaji jednostavno bili prešućeni (Kunczik, 2002.).

Rezultati istraživanja, o kojima je pisala Baerns, relativno su brzo pokazali da je model determinacije ipak previše pojednostavnjen. Tako Romy Fröhlich tvrdi da su priopćenja odnosa s javnošću vrlo

važan izvor informacija za novinare, ali da nije dokazan stvarni sadržajni utjecaj na izvještavanje. Studije o kriznim odnosima s javnošću pokazuju da se ne može govoriti o izostanku novinarske kritike. U slučaju krize, naime, sumnja se u vjerodostojnost informacija koje potječu od uzročnika krize.

Odnos novinarstva i odnosa s javnošću izgleda poput igre u kojoj je zbroj uloga uvijek jednak nuli jer što odnosi s javnošću imaju veći utjecaj, to novinarstvu ostaje manji utjecaj i obratno. Dakako, još uvijek postoji mnoštvo teza kako odnosi s javnošću zastupaju partikularne interese onih koji ih plaćaju, a novinare se smatra "uzvišenim zastupnicima općeg dobra". No, kako kaže Michael Kunczik (2002.), treba samo pogledati na komercijalizaciju medijskog sustava kako bi se utvrdilo da to viđenje stvari nije prikladno. S druge strane, postoji mogućnost da obje strane žele povećati svoju moć simbiotičkim ponašanjem.

Autor svoje djelo zaokružuje zanimljivim pogledom u budućnost, projicirajući što bi se moglo dogoditi u skorom razvoju odnosa s javnošću, ali i u znatnosti koja "pokriva" to područje. On se ne zadovoljava trenutачno, po mišljenju mnogih, najnaprednijim simetričnim modelom odnosa s javnošću, koji promiče suvremeni američki teoretičar James Grunig (1989.), a koji se temelji na međusobnom razumijevanju i usklađenosti djelovanja između društveno odgovornih tržišnih subjekata i društvenih grupa. Kunczik (2002.) "idealne" odnose s javnošću vidi u tzv. intelektualnim odnosima s javnošću, koji bi bili oslobođeni djelomičnih interesa i sadržavali bi mogućnost transformacije društva. Ti bi odnosi s javnošću imali privilegirani položaj u stvaranju klime racionalnog rješavanja sukoba, a da bi to postigli, odnosi s javnošću morali bi u neku ruku prekinuti s dosadašnjom tradicijom. Ne bi, naime, smjeli biti djelatnost vezana za naredžbe i usmjerena na dobit, nego moraju biti intelektualna djelatnost koja prihvaća legitimitnost suprotnih interesa i različitih

duhovnih položaja, te pokušati pokrenuti raspravu sa svrhom rješavanja sporova. U praksi bi to značilo, primjerice, stvaranje dobro plaćenih i neovisnih položaja, pri čemu bi se djelatnici odnosa s javnošću obvezali na služenje javnosti, ako je moguće i kroz javno namještenje. No i sam autor kaže kako je taj prijedlog čista utopija, pa odnose s javnošću i nadalje treba graditi u okvirima društvenih očekivanja i tržišnih zakonitosti, pazeći da se ne prijede ona tanka crta koja struku još uvijek (iako se Kunczik s time ne bi potpuno suglasio) dijeli od propagande.

Tradicija odnosa s javnošću u Hrvatskoj u odnosu prema američkim ili njemačkim iskustvima koja spominje autor prilično je skromna. Korijeni razvoja odnosa s javnošću u modernom smislu u Hrvatskoj su tek u šezdesetim godinama prošloga stoljeća. Bila je to egzotična pojava u svijetu hotelijerstva i turizma, koja je takvom, na žalost, ostala i tijekom sljedećih nekoliko desetljeća. Smatra se da je prvo takvo radno mjesto otvoreno u zagrebačkom hotelu Esplanade 1964. godine, a na njemu je rukovoditelj odjela svjesno obavljao određene zadatke zbog stvaranja boljih odnosa između hotela i okruženja, napose gostiju, te tako utjecao na imidž hotela. Godine 1968. u *Podravki* je, navodno, u sektoru za prodaju postojala osoba posebno zadužena za odnose s javnošću. Razvojem turizma, radno mjesto za odnose s javnošću u obalnom hotelijerstvu postalo je uobičajenim. PR je u politiku na našim prostorima ušao tek 1990. godine, kad je pri Vladi Republike Hrvatske utemeljen Ured za informiranje, koji je bio preteča današnjih ureda za odnose s javnošću i glasnogovornika u svim hrvatskim ministarstvima i vladinim institucijama. Profesija stručnjaka za odnose s javnošću u Hrvatskoj ozbiljnije je počela zaživljavati tek završetkom Domovinskog rata i jačanjem tržišnoga gospodarstva u zemlji. Prve profesionalne agencije za odnose s javnošću utemeljene su krajem devedesetih godina. No, zbog naglog razvoja tržišta i pojave inozemne konkurencije, jačanja uloge javnog mišljenja, medija i



uopće važnosti komuniciranja, ta profesija od 2000. godine doživljava istinski procvat. Stručnjake za odnose s javnošću zapošljavaju najviše tvrtke, potom političke institucije i profesionalne agencije, a odnedavno ih “unajmljuju” i pojedinci iz svijeta politike i zabave. Budući da u Hrvatskoj donedavno nije postojalo nijedno znanstveno središte gdje bi se izučavali odnosi s javnošću, stručnjaci su u pogledu obrazovanja i usavršavanja bili prepušteni uglavnom vlastitom snalaženju. Prvi naraštaj stručnjaka za odnose s javnošću u svijet PR-a došao je ponajviše iz novinarstva i drugih zanimanja svojevrsnom prekvalifikacijom. Neki su nakon stečene diplome nekoga fakulteta društveno-humanističkih znanosti dodatnim usavršavanjima ili praktičnim radom pronašli svoje mjesto u toj profesiji. One koji se izvorno školuju za tu profesiju na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu ili na drugim znanstvenim institucijama u zemlji očekuje privlačna budućnost. Naime, na hrvatskom tržištu vlada velika potražnja za kvalitetnim i dobro obrazovanim stručnjacima za odnose s javnošću, a razvojem gospodarstva i prilagodbom zapadnim standardima potrebe tržišta će se i povećavati. S druge strane, iako su se u Hrvatskoj posljednjih godina odnosi s javnošću snažno razvijali, njihova zastupljenost ni u poduzećima ni u političkim organizacijama ni približno ne odgovara potrebama i mogućnostima suvremenoga gospodarstva i suvremene politike. U onim poduzećima i organizacijama gdje odnosi s javnošću postoje u bilo kojem obliku kvantitetu očito još ne prati i kvaliteta koja bi odgovarala zapadnim standardima.

Velika je odgovornost za profesionalizaciju i “standardiziranje” te profesije te utiranje puta razvoju temeljenome na najboljim zapadnim iskustvima, uz Hrvatsku udругu za odnose s javnošću, utemeljenu 1998. i na sveučilišnim institucijama koje trebaju omogućiti obrazovanje novih naraštaja stručnjaka za komuniciranje. Iako odnosi s javnošću u Hrvatskoj kasne za brzim svjetskim razvojem ove prestižne struke, logično je da će

ih globalizirano tržište “prisiliti” na sustizanje globalnih trendova kako bi mogli odgovoriti izazovima modernog poslovanja i komunikacijskih potreba. Čini se da je iza nas prvo desetljeće porodajnih muka i stasanja hrvatskih odnosa s javnošću. U kreiranju njihova razvoja i prepoznavanju njihove važnosti zasigurno će pomoći i ova knjiga.

#### Literatura

- Bernays, Edward (1923): *Crystallizing Public Opinion*, Boni & Liveright, New York
- Cutlip, Scott; Center, Allen; Broom, Glen (2000): *Effective Public Relations*, osmo izdanje., Prentice-Hall Inc. New Jersey
- Chomsky, Noam (2002): *Mediji, propaganda, sistem, Što čitaš?*, Zagreb
- Grunig, James (1989): Symmetrical presuppositions as framework for public relations theory, u: C. H. Botan and V. Hazleton (ur.), *Public Relations Theory*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, New Jersey
- Kunczik, Michael (1989): *Public Relations für Staaten, Massen-kommunikation – Theorien, Methoden, Befunde*, Westdeutsher Verlag, Wiesbaden
- Kunczik, Michael (1997): *Images of Nations and International Public Relations*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, New Jersey
- Kunczik, Michael (2002): *Public Relations – Konzepte und Theorien*, 4. Aufl., Böhlau-Verlag/ auch UTB, Köln, Weimar und Wien
- Malović, Stjepan (2004): Sukobljeni prijatelji ili složni neprijatelji, *Privredni vjesnik – Odnosi s javnošću*, specijalno izdanje
- Oeckl, Albert (1964): *Handbuch der Public Relations*, Südt. Verl.