
Europske studije

Izvorni znanstveni članak
327.39(497.5:4-67 EU)
Primljeno: 19. travnja 2007.

Divergencija javnoga diskursa u Hrvatskoj i Europskoj Uniji – uzroci i posljedice

SINIŠA RODIN*

Sažetak

U svom nedavnom izlaganju Wojciech Sadurski oslanja se na razlikovanje “stvarnog” i “pojmovnog” sukoba, koje je izvorno uveo Bernard Williams. Sukob je “stvaran” kad izgledi neke druge skupine predstavljaju moguću opciju i za nas. To znači da je razumno uvjerljivo ili moguće da bismo mogli postati kao oni. Ovo ne znači samo usporedbu nas samih s kulturom ili identitetom kojemu, u stvarnom životu, ne bismo nikako mogli sličiti, nego je riječ o tome da se sučeljavamo s nekom kulturom, što sa sobom nosi određene praktične implikacije. Tako se i identitet neke zajednice konstruira nasuprot nekom drugom identitetu, ili kao dio nekoga drugog identiteta. Na konstrukciju identiteta zajednice znatno utječe društveni diskurs kao skup komunikacija određene skupine koje se odnose na samu sebe i na druge društvene skupine s kojima dolazi u dodir. Autorova teza je da dominantni diskurs o Europskoj Uniji u Hrvatskoj bitno različit od europskoga diskursa o Europskoj Uniji, što dovodi do različite konstrukcije hrvatskoga i europskoga identiteta. Takva različitost diskursa znatno otežava uključivanje Hrvatske u distributivne mehanizme Europske Unije i maksimalizaciju korisnosti članstva.

Ključne riječi: europski identitet, Europska Unija, Hrvatska, divergencija diskursa

Konstrukcija europskoga identiteta

Sadurski sugerira da se europski identitet konstruira nasuprot identitetu Sjedinjenih Država. Meni se čini da stvari treba gledati s drugoga motrišta. Europski identitet nalikuje podijeljenom identitetu izmišljenoga dr. Jekylla i

* *Siniša Rodin*, Jean Monnet profesor prava Europske Unije na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

g. Hydea, literarnoga lika Roberta Louisa Stevensonsona. Ako Europa treba ispuniti izvornu ideju Očeva utemeljitelja i očuvati Kontinentalni mir, njezin se identitet ne može konstruirati nasuprot nekom vanjskom identitetu, nego mora biti u stvarnom sukobu sa svojom vlastitom tamnom stranom. Konstrukcija kontinentalnoga mira ovisi o potiskivanju europske tamne strane, kako su to zamislili Očevi utemeljitelji.

Hoće li se europski identitet konstruirati nasuprot vlastitom neželjenom povijesnom identitetu, toj europskoj tamnoj strani, ili ne, umnogome ovisi o diskursu. Dakako, diskurs Europe pedesetih godina 20. stoljeća bitno se razlikuje od onoga s početka 21. stoljeća. Ali, ako su ciljevi Europe ostali isti, nužno je da, za razliku od zapleta gotičkoga romana Mary Shelley,¹ Tvorac zadrži kontrolu nad Stvorenjem.

Moja je osnovna teza da je dominantni diskurs o Europskoj Uniji u Hrvatskoj bitno različit od europskoga diskursa o Europskoj Uniji, što dovodi do različite konstrukcije hrvatskoga i europskoga identiteta. Takva različitost diskursa znatno otežava uključivanje Hrvatske u distributivne mehanizme Europske Unije i maksimalizaciju korisnosti članstva.

U svom izlaganju najprije ću se osvrnuti na postojanje dvaju diskursa – europskoga i nacionalnoga koji postoje istodobno na europskom prostoru. Nakon toga, uputit ću na činjenicu da se diskurs o Europi u Hrvatskoj i u Europskoj Uniji razvijaju u različitim pravcima, te ću pokazati neke od posljedica te divergencije. Na kraju ću iznijeti razloge koji su, po mojem shvaćanju, doveli do spomenute divergencije, te ću zaključno upozoriti na opasnosti takvog razvoja za europsku perspektivu Hrvatske.

Dva diskursa

Govoreći o dvama diskursima – europskom i nacionalnom – koji konstruiraju *stvarni sukob* u smislu u kojem ga je definirao Williams, ne želim reći da je prvi prisutan isključivo u Europskoj Uniji ili njezinim državama članicama, a drugi u Hrvatskoj. Upravo suprotno, oba su diskursa prisutna u istom prostoru i vremenu i razlika je ponajprije kvantitativne prirode. Utoliko, s vremena na vrijeme, u većoj ili manjoj mjeri, nacionalni diskursi definiraju europski identitet koji se konstruira njima nasuprot. U stvari, polazeći od pozicije Paula Feyerabenda (Feyerabend, 1978.) nemoguće je prosuditi koji je od dvaju diskursa, europskoga i nacionalnoga, bolji, što i nije moja namjera. Moje se tvrdnje svode na konstataciju da u Europi i Hrvatskoj postoje najmanje dva diskursa, od kojih je jedan dominantan, a drugi nije.

¹ Mary Shelley, *Frankenstein*, 1816.

Kad govorim o diskursu o Europi u Hrvatskoj, mislim na različite komunikacije koje se odnose na Europsku Uniju koje je moguće identificirati u politici, medijima, znanosti, dakle, u javnom životu općenito. Budući da javni diskurs pridonosi konstrukciji identiteta, postavlja se pitanje u kojem se smjeru on razvija: u smjeru europskoga ili nacionalnoga diskursa? Evo nekoliko primjera.

U Hrvatskoj se već dulje vrijeme može čuti tvrdnja kako je Hrvatska uvijek bila dio Europe pa nam stoga Europska Unija nije potrebna, odnosno, ako nam je potrebna, nije potrebno ništa bitno mijenjati. Za razliku od ovoga shvaćanja, Europa se ne definira teritorijalno, nego kroz zajedničke vrijednosti (sloboda, jednakost, ljudska prava).² Prihvaćanje europskih vrijednosti postavljeno je na središnje mjesto, dok je teritorijalna pripadnost europskom kontinentu nužan, ali ne i dovoljan uvjet članstva u Europskoj Uniji.³ Spomenuta tvrdnja, iako se najčešće može čuti u političkom kontekstu,⁴ nije ograničena na politički diskurs, nego je često i argument u raspravi o reformama različitih institucija.

Potom, u Hrvatskoj je gotovo neprijeporna teza da Europska Unija ograničava suverenost država članica što u krajnjoj instanciji dovodi do gubitka teško stečene državnosti. Ova je teza upravo suprotna dobro osviještenoj činjenici da Europska Unija djeluje kroz države članice, te je suverenost država članica preduvjet funkcioniranja EU-u. Stoga se suverenost država članica definira kroz sposobnost država članica da pridonose ostvarivanju zajedničkih ciljeva (mjesto za stolom). Pritom koncept *summa potestas* propisan u čl. 2 Ustava Republike Hrvatske uopće nije dvojbjen, budući da Hrvatska može ispunjavati obaveze članstva u Europskoj Uniji isključivo ako su uvjeti propisani čl. 2 Ustava ispunjeni.⁵ Osim toga, kako proizlazi iz prija-

² Usp. čl. 6 Ugovora o Europskoj Uniji, O. J. C 325/11, “The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.”

³ Usp. čl. 49 Ugovora o Europskoj Uniji O. J. C 325, “Any European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union.”

⁴ Tako, primjerice, Predsjednik Vlade Republike Hrvatske Ivo Sanader na predizbornom skupu u Splitu, 12. svibnja 2005. govori: “Svima onima koji me danas pitaju zašto toliko forsiram EU, odgovaram, zbog toga što je Hrvatska oduvijek dio Europe, ona živi europske vrijednosti i to samo treba formalizirati našim ulaskom, rekao je Sanader, istaknuvši da u EU “hoćemo zbog naše budućnosti, naše djece.” http://www.hdz.hr/wbs/w3b.exe/_hr/2/17/1456

⁵ Primjerice, da bi postala dijelom carinske unije, Hrvatska mora osigurati potpunu kontrolu državnih granica. Na hrvatskim granicama, koje će biti vanjske granice Europske Unije, potrebna je djelotvorna primjena državne vlasti. Ta će vlast, dakako, biti hrvatska državna vlast. Ako Hrvatska ne bi mogla ostvarivati kontrolu nad svojim teritorijem kako propisuje čl. 2 Ustava, ne bi mogla postati članicom Europske Unije.

šnjih istraživanja⁶, utjecaj država na formiranje politika Europske Unije, te općenito, jačina glasa država na međunarodnoj i europskoj razini raste približavanjem članstvu. Primjerice, utjecaj Hrvatske na zajedničku vanjsku politiku EU-a od početne točke koja ne omogućuje nikakav utjecaj, postupno je rastao kroz razmjenu informacija i mogućnost pristupanja Zajedničkim stajalištima, a ulaskom u članstvo Unije očitovat će se kroz sudjelovanje u donošenju odluka za zajedničkim stolom.

Treće, u Hrvatskoj je sveprisutan strah od stranoga kapitala koji se manifestira kroz tvrdnje da je u toku rasprodaja Hrvatske, strah od stranih dobara – “jeftine i nekvalitetne uvozne robe” čiji je pristup tržištu potrebno spriječiti čak i zabranom rada nedjeljom, strah od stranih radnika, (nepoželjni radnici migranti, zakonske i faktučne prepreke uzajamnom priznanju kvalifikacija), te kao strah od usluga stranih pružatelja (potrebna je hrvatska banka, “hrvatska lisnica u hrvatskom džepu”). S druge strane, Europska Unija definira se upravo kroz četiri tržišne slobode koje određuju njezin ekonomski poređak – slobodu kretanja dobara, slobodu kretanja radnika, slobodu pružanja usluga i slobodu kretanja kapitala. Te se slobode imaju koristiti bez obzira na državne granice i bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo.

Široko prihvaćeno shvaćanje da je opravdano i poželjno pogodovanje interesima koji se razumiju kao nacionalni predstavlja još jednu razliku. U Hrvatskoj je široko normativno prihvaćen, a društveno, u najmanju ruku toleriran, sustav društvenih privilegija koje su rezervirane isključivo za određene nacionalno definirane društvene skupine – hrvatske umjetnike koji imaju pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, hrvatske umirovljenike koji imaju pravo na subvencionirane mirovine, hrvatske branitelje čija djeca imaju pravo na izravan upis na sveučilište, izvan upisnih kvota itd. Pogodovanje nacionalnim interesima razumije se kao opravdano i u gospodarstvu. Primjerice, nedavno je Prometni fakultet po narudžbi Ministarstva pomorstva prometa i veza izradio studiju kojom se predlaže izravna diskriminacija stranih autoprijevoznika, koji bi trebali biti isključivani iz prometa na granici, dok bi se ulaz u zemlju dopuštao hrvatskim prijevoznicima.⁷ Kako se ističe u analizi, “... državna tijela, odnosno inspeksijske službe, trebaju biti u službi povećane konkurentnosti hrvatskih prijevoznika.” Istodobno, europski se diskurs vrijednosno definira kroz isključenje diskriminacije, bilo po osnovi državljanstva, bilo u pogledu diskriminacije na tržištu.⁸ Protekcionističko

⁶ U kontekstu zajedničke vanjske politike i politike sigurnosti EU-a, vidi Rodin, 2006., 357-389, U kontekstu slobode kretanja ljudi vidi Goldner, 2005.

⁷ *Poslovni dnevnik*, 12. 2. 2007., Hrvatska treba zabraniti ulazak kamionima nedjeljom do 20 sati – Fakultet prometnih znanosti predlaže sprječavanje ulaza strancima s ekološki neprihvatljivim vozilima.

pogodovanje nacionalnim dobrima i uslugama predstavlja ponašanje suprotno odredbama Osnivačkih ugovora i ekonomskim temeljima Unije.

Divergencija diskursa i njezine posljedice

Navedeni primjeri svjedoče o divergenciji hrvatskoga i europskoga diskursa na ključnim točkama stvaranja europskog identiteta – suverenost – tržišne slobode – zabrana diskriminacije, što ima određene posljedice.

Vjerojatno najlakše uočljiva posljedica opisane divergencije jest fenomen koji nazivam *semantičkom disonancijom*. U različitim, neovisnim, diskursima isto nazivlje poprima različito značenje i međusobna komunikacija postaje otežana. Govorimo istim jezikom o različitim stvarima i ne razumijemo se.

Potom, razdvojenost diskursa utječe na *različitu konstrukciju identiteta*. Hrvatski identitet ne konstruira se nasuprot negativnim povijesnim iskustvima, nego nasuprot europskom identitetu, i ne kao njegov sastavni dio. Pritom se negativna povijesna iskustva često prešućuju,⁹ a određene društvene pojave i moralni standardi prikazuju kao “uvezeni iz Europe” i suprotstavljaju vrijednostima koje se razumiju kao “vrijednosti hrvatskoga društva”. Primjera je mnogo, ali dovoljno je istaknuti odnos prema tržišnim slobodama, obitelji, seksualnim manjinama, strancima, pluralizmu itd.

Za razliku od hrvatskoga, europski se identitet konstruira nasuprot neželjenim povijesnim iskustvima nacizma i komunizma, a ne nasuprot identitetu država članica. Konstrukciju europskoga identiteta nasuprot vlastitim povijesnim iskustvima moguće je pratiti od samih početaka europske integracije, primjerice u Schumannovoj deklaraciji.¹⁰ Danas, više od pedeset godina kasnije, kad je Europska Unija izrasla u kontinentalni javni poredak, istu je

⁸ Vidi npr. presudu Europskog suda od 7. srpnja 2005. u predmetu C-147/03, *Commission v. Austria*, gdje je Komisija odlučila da je Austrija povrijedila čl. 12, 149 i 150 Ugovora o EZ-u zato što nije omogućila da državljani drugih država članica imaju pristup austrijskom sveučilišnom obrazovanju pod istim uvjetima kao i austrijski državljani.

⁹ Primjerice, na stranicama Upravnog suda Republike Hrvatske <http://www.upravisudrh.hr> stoji sljedeće: “Upravni sud, kao samostalan republički sud, osnovan je 1. srpnja 1977. godine. Do tada je sudska kontrola zakonitosti konačnih pojedinačnih upravnih akata bila osigurana u okviru upravnoga odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Svakako treba napomenuti da na području Republike Hrvatske postoji dugogodišnja tradicija upravnoga sudovanja. Prvi početci upravnoga sudovanja u Republici Hrvatskoj sežu u drugu polovinu 19. stoljeća.” Zanimljivo je da se 1977. godine najviša sudska instancija u Hrvatskoj nije zvala Vrhovni sud republike Hrvatske, nego Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske. Ta se činjenica prešućuje, što pridonosi konstrukciji identiteta u kontinuitetu.

¹⁰ The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible.

ideju izrazio Marek Cichocki, poljski predstavnik u izradi europske deklaracije povodom pedesete godišnjice Europske Unije.¹¹ Europa se mora konstruirati ne samo nasuprot nacizmu, nego i nasuprot komunizmu i nacionalizmu balkanskoga sukoba. Dakako, europski se identitet konstruirao iz identiteta država članica i zato predstavlja njihovu dodanu vrijednost. Kako je Europski sud formulirao u predmetu *Nold*, u zaštiti temeljnih prava "... Sud je obvezan crpiti inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih svim državama članicama i ne može poduprijeti mjere koje nisu u skladu s temeljnim pravima utvrđenim i osiguranim Ustavima država članica. Slično, međunarodni sporazumi za zaštitu ljudskih prava, na kojima su surađivale ili čije su potpisnice države članice, mogu pružiti smjernice koje treba slijediti u okviru prava Zajednice."¹² Ta je formulacija integrirana u Osnivačke ugovore i tako je trajno ugrađena u temelje Europske Unije.¹³ Dodana vrijednost europskoga identiteta uočljiva je na brojnim primjerima. Kao one očite možemo navesti koncept europskoga građanstva (European citizenship) koje se konstruirao povrh i kao doprinos državljanstvu država članica,¹⁴ te zaštitu subjektivnih prava neposredno temeljem prava zajednice. Tako se privlači lojalnost građana država članica koji u uvjetima članstva svojih država u Uniji mogu ostvarivati prava koja prije nisu mogli ostvarivati na nacionalnoj razini.

Treća posljedica može se opisati kao *institucionalna impotencija*. Hrvatske institucije ostaju ili postaju nesposobne formirati politike koje bi mogle sudjelovati u ostvarivanju europskih ciljeva. Politički sustav i njegove institucije nisu sposobne proizvesti racionalne odluke,¹⁵ što se manifestira kao "kriza pravosuđa", "sporost državne uprave", "korupcija". Rečeno nije ograničeno na političke i državne institucije, nego je kapilarno prisutno u brojnim područjima društvenoga života. Budući da ne mogu anticipirati europski prihvatljive ishode svog djelovanja, kad i djeluju, institucije često proizvode

¹¹ <http://www.euobserver.com>, "Poland to push for 'dark' side to EU birthday text, 22. 2. 2007. – 09:19 CET, By Andrew Rettman: "It shouldn't simply be a self-celebration by the old member states. It should include our part of Europe as a parallel process experienced after WWII. It should also make mention of the dark legacy of European policy. During the great successes of extending the European Union in the 1990s, we had parallel to that a serious war in the Balkans."

¹² Predmet 4/73 J. *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission*

¹³ Ugovor o Europskoj Uniji, čl. 6. OJ C 325/12: "The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law."

¹⁴ Čl. 17 i 18 Ugovora o Europskoj zajednici, O.J. C 325

¹⁵ Habermas, J. *Legitimationsprobleme im Staatkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt a/M: 1973.

disparatne učinke, što se zapaža kao fenomen donošenja zakona koji se ubrzo opozivaju jer su suprotni pravu EU-a. Nedavni primjer nalazimo u predlaganju i brzom povlačenju iz zakonodavnoga postupka zakona o izgradnji rukometnih dvorana koji je očito suprotan pravilima Europske zajednice o državnim nabavama. Na razini podzakonskih akata primjera je također mnogo, a navodimo tek primjer očito diskriminatorne naredbe o visini naknade za registraciju brodica.¹⁶

Nadalje, nedovoljna dubina društvene penetracije europskih tema dovodi do *socijalne diferencijacije* na manjinu koja sudjeluje u europskom diskursu koristeći se dostupnim resursima i većinu koja je isključena. To dovodi do nezadovoljstva socijalno isključenih i tihe opstrukcije europski usmjerenih reformi. Općenito, raste otpor modernizaciji. Istodobno, zapostavljanje europskih tema perpetuira isključenost iz europskoga diskursa. Kao primjer moguće je navesti široku isključenost hrvatskih građana iz ustavne rasprave o budućnosti Europske Unije, potpunu odsutnost rasprave o iznimno važnoj Direktivi o uslugama,¹⁷ rasprava o proširenju, gdje je propušteno jedinstveno iskustvo zajedničkih pregovora s drugim srednjoeuropskim državama. Cijena činjenice da Hrvatska u Europsku Uniju ide sama urodila je isključenjem iz diskursa o proširenju koji je postao dominantan u državama nove demokracije u Srednjoj Europi.

Kako objasniti divergenciju diskursa?

Divergenciju diskursa o Europi u hrvatskom javnom diskursu moguće je objasniti na nekoliko načina.

Ponajprije, čini mi se produktivnom usporedba s Velikom Britanijom koja je u relativno dugom razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata štitila svoju industriju od kompetitivnih pritisaka. To je bilo moguće zbog sprege politike i kapitala koja je rezultirala iz statusa Velike Britanije kao "sile pobjednice" u Drugome svjetskom ratu (Rollings, 1998.). Zahvaljujući toj sprezi, tradicionalne industrijske grane uspjele su preživjeti zbog političke zaštite, a unatoč svojoj nekompetitivnosti na europskom tržištu, što je uzrokovalo opće gospodarsko zaostajanje.

Slično Velikoj Britaniji, Hrvatska je također pobjedivši u ratu za neovisnost nastavila štititi nekompetitivnu industriju, bez obzira na to je li privati-

¹⁶ Naredba o visini naknade za upis broda, jahte i brodice u upisnik brodova, odnosno jahti i očevidnik brodica, *Narodne novine* br.: 41 od 30. 3. 2005., te 4. Naredba o izmjeni i dopuni Naredbe o visini naknade za upis broda, jahte i brodice u Upisnik brodova, odnosno jahti i očevidnik brodica, *Narodne novine* br.: 24 od 1. 3. 2006.

¹⁷ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market.

zirana poput prehrambene, ili je ostala u državnim rukama, poput brodogradnje. Umjesto da se podvrgnu kompetitivnim pritiscima i restrukturiraju, cijele su industrijske grane potražile zaštitu političkih elita koje, za razliku od onih u nekim drugim postkomunističkim državama, nisu bile delegitimirane, nego su stekle novi, na nacionalnoj pomirbi učvršćenoj ratnom pobjedom izgrađen, legitimitet.¹⁸ Drugim riječima, proces pretvorbe i privatizacije proveden je u aranžmanu stare društvene elite, koja se djelomično sama preobrazila u *nouveau riche*, a djelomično ušla s njima u interesne aranžmane. Tako je stara politička elita, okrijepljena novim pobjedničkim legitimitetom zaštitila “nacionalni” kapital od internacionalizacije, odnosno od prihvaćanja europskih postulata slobodnoga tržišta.¹⁹

Kako sam prije naglasio, jedan od glavnih problema koji otežava integraciju Hrvatske u europsku maticu jest taj da se hrvatski identitet ne konstruira nasuprot lošim povijesnim iskustvima nacizma i komunizma, nego nasuprot europskom identitetu, te da se zbog toga europski standardi ne razumiju kao autohtoni hrvatski standardi, nego kao nešto što se “nameće” izvana.

Osim što, sama po sebi, udaljuje hrvatski diskurs o Europi od europskoga, takva konstrukcija hrvatskoga identiteta odlučujuće utječe na uvjete reprodukcije društvene elite. U Hrvatskoj smjena generacija nije provedena, ili je provedena pod odlučujućim utjecajem starih društvenih elita koje su same odredile svoje nasljednike. Primjere nalazimo u političkim strankama, na javnoj televiziji, u pravosuđu, znanosti i obrazovanju. Takvi uvjeti tranzicije nisu proizvod slučajnosti nego regulatorne politike. Primjerice, Zakon o sudovima propisuje da za suca županijskog suda, Visokoga prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokoga trgovačkog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je radila kao pravosudni dužnosnik najmanje osam godina, ili je bila sudski savjetnik, odvjetnik, javni bilježnik, javnobilježnički prisjednik ili sveučilišni profesor, odnosno docent pravnih znanosti najmanje dvanaest godina nakon položenoga pravosudnog ispita, odnosno osoba koja je radila na drugim pravnim poslovima najmanje dvanaest godina nakon položenoga pravosudnog ispita. Za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je najmanje petnaest godina radila kao pravosudni dužnosnik ili isto toliko

¹⁸ Vidi npr. Silvana Oruč Ivoš, “Umjesto mladih stranke nude potrošene političare”, *Vjesnik* 26. 2. 2007. “Politički analitičar Davor Gjenero slaže se s tim. Kako objašnjava, ‘nakon puna četiri izborna ciklusa bilo bi najnormalnije očekivati da su se na stranačkim scenama dogodile velike generacijske smjene. No, ništa od toga. Tako 2000. godine na političkoj sceni nismo imali ni jednu osobu koja nije bila važan politički čimbenik do te godine, odnosno koja od ranije nije bila prepoznatljiva”.

¹⁹ Saborski zastupnik Neven Mimica u svom izlaganju od 17. veljače upozorio je na sporost usklađivanja hrvatskoga prava s pravnom stečevinom EU-a, te je ustvrdio da bi tim tempom hrvatsko pravo moglo biti usklađeno s europskim tek 2019. godine.

godina bila odvjetnik ili javni bilježnik.²⁰ Posve je jasno da, čak i danas, tim uvjetima mogu udovoljiti isključivo osobe koje su visokoškolsko obrazovanje stekle u doba samoupravnoga socijalizma. Može se opravdano postaviti pitanje koliko je oslanjanje na takav sustav obrazovanja prouzročilo krizu pravosuđa i javne uprave, kako je to opisano u uzastopnim izvješćima europskih institucija u kojima se kontinuirano naglašava nužnost njihove reforme, uključujući i potrebu obrazovanja.²¹

U državnoj upravi, zakonima je omogućena integracija stare upravne elite. Tako, primjerice čl. 93. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti od 4. listopada 1994. propisuje da se državnoga službenika može “osloboditi obveze polaganja državnoga stručnog ispita, ako u odgovarajućoj struci ima najmanje 10 godina radnoga staža, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno.” Ta je odredba omogućila da “stari kadar” zaposlen 1984. godine nastavi raditi u državnoj upravi bez polaganja stručnog ispita. U praksi, zapošljavanje u državnoj upravi, u pravilu, slijedi na način da se kandidatkinja najprije zaposli na određeno vrijeme uz obavezu polaganja stručnog ispita u određenom roku. Drugim riječima, polaganje stručnog ispita nije kvalifikacijski uvjet za prvo zaposlenje u državnoj službi. Jednom zaposlen na određeno vrijeme, kandidat je u povoljnijoj poziciji, bez obzira na stručni ispit. Ipak, moguće je uočiti razliku između institucija koje su “naslijeđene” iz razdoblja samoupravnoga socijalizma poput sudova, jednoga broja ministarstava, pa i sveučilišta, i institucija koje su stvorene zbog specifičnih potreba modernizacije vezane uz približavanje Europskoj Uniji. Među takve ubrajamo Agenciju za zaštitu tržišnoga natjecanja, Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave, i neke druge. Te, nove institucije, od samog su početka morale zapošljavati stručnjake mlađe životne dobi.

Dinamiku odnosa nereformiranih i reformiranih institucija i posljedice za proces približavanja Hrvatske Europskoj Uniji može se dobro uočiti na

²⁰ Zakon o sudovima, čl. 75 *Narodne novine* br.: 150, od 21. 12. 2005.

²¹ Najnoviji primjer predstavlja nacrt izvješća Europskog parlamenta o Hrvatskoj. Kako izvješćuje EU Observer od 1. ožujka 2007., “The six-page draft report, prepared by Austrian socialist Hannes Swoboda, is particularly critical of Croatia's treatment of suspected war criminals as well as judicial and administrative reform.” <http://euobserver.com/?aid=23605> Vidi i Commission Staff Working Document, Croatia 2006 Progress Report, {COM(2006) 649 final}: “As regards *professionalism and competence* in the judiciary, there has been limited progress.” Potrebu reforme pravosuđa i javne uprave ističe i Negotiating framework. “In all areas of the *acquis*, Croatia must bring its institutions, management capacity and administrative and judicial systems up to Union standards with a view to implementing the *acquis* effectively or, as the case may be, being able to implement it effectively in good time before accession. At the general level, this requires a wellfunctioning and stable public administration built on an efficient and impartial civil service, and an independent and efficient judicial system.” Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October 2005, Principles governing the negotiations.

primjeru jedne nedavne presude Upravnog suda Republike Hrvatske²² kojom se poništava rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske. Poništenim rješenjem Agencija je pozivanjem na standarde koji se primjenjuju u Europskoj Uniji, a temeljem čl. 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, proglasila protupravnim jedan ugovor o distribuciji proizvoda kao suprotan odredbama kojima se uređuje tržišna utakmica. Prema odluci Upravnog suda,

... mogao je biti u primjeni u ovom slučaju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice i njihovih država članica, te Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, dok kriteriji, standardi i instrumenti tumačenja Europske zajednice na koje se poziva tuženo tijelo, a nisu sadržani u tekstu tih sporazuma, niti su preuzeti i objavljeni u bilo kojem drugom hrvatskom zakonu ili propisu, ne mogu biti izvor prava.

Ne ulazeći u podrobniju pravnu analizu te presude, želio bih upozoriti tek na činjenicu da je Agencija, primjenjujući interpretativne standarde europskoga prava došla do jednoga, a Upravni sud, isključujući primjenu tih standarda do potpuno suprotnoga rezultata. Pritom nije zanemarivo da je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja nova institucija koja je počela s radom 1997. dok je Upravni sud tradicionalna sudbena instancija koja u hrvatskom pravnom poretku kontinuirano od 1977., a u okviru Upravnog odjela Vrhovnog suda Socijalističke republike Hrvatske, još i od ranije.

Tranzicija “staroga kadra” nije karakteristična isključivo za pravosuđe i državnu upravu. Lijep primjer nalazimo u Zakonu o muzejima.²³ Kako propisuje čl. 28, “Ravnateljem muzeja može biti imenovana osoba koja ima visoku stručnu spremu, položen stručni ispit za kustosa i koja ispunjava druge uvjete propisane statutom ili aktom o osnivanju. Iznimno za ravnatelja može biti imenovana osoba koja nema položen stručni ispit za kustosa, ako je istaknuti i priznati stručnjak na području kulture i znanosti s najmanje deset godina radnog staža.” Drugim riječima, visokoškolska diploma može biti nadomještena desetgodišnjim radnim stažem, bez adekvatne visokoškolske kvalifikacije. Pritom je paradigmatičan izraz “istaknuti stručnjak”, izraz potpuno neodređene naravi, koji omogućuje trenutačnoj profesionalnoj eliti arbitrarno imenovanje osoba od povjerenja, bez obzira na kvalifikacije.

Istodobno je integracija nadolazeće generacije mladih, u Europskoj Uniji obrazovanih stručnjaka otežana strogim propisima o nostrifikaciji, kasnije, o

²² Presuda Upravnog suda Broj: Us-5438/2003-7, Zagreb, 26. listopada 2006., *Narodne novine* 16/2007.

²³ *Narodne novine* 142/98 od 28. 10. 1998.

priznavanju inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Učinak primjene Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija²⁴ zajedno s učincima Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju²⁵ je takav da su studenti koji su završili magistarski studij u Europskoj Uniji po pravima izjednačeni sa studentima koji su završili četverogodišnji sveučilišni studij u Hrvatskoj i drugim državama nastalim na području bivše SFRJ. Takva politika destimulira odlazak studenata na studij u inozemstvo, kao i njihovu integraciju u profesionalni život nakon povratka, budući da je diploma najuglednijih sveučilišta u Europi formalno izjednačena s diplomom bilo kojega sveučilišta bivše SFRJ.

Ukratko, zbog spomenutih razloga, u Hrvatskoj je, ionako potisnut, Europski diskurs dodatno prigušen ili pogrešno akcentuiran kroz nereformirane institucije. Kao primjer pogrešne akcentuacije moguće je navesti formiranje percepcije o Europi kroz diskurs o Sudu za ratne zločine u den Haagu, umjesto kroz diskurs o proširenju Unije, europskim vrijednostima i institucijama, ustavnom ugovoru, radu zajedničkih institucija, europskim projektima. Tako se stvara negativna percepcija europskog identiteta kao suprotstavljenoga hrvatskome. Istodobno se nacionalni diskurs, koji se u europskom kontekstu potiskuje, pogrešno prezentira ili razumije kao konstitutivni dio europskoga identiteta. Upravo suprotno, granični spor sa Slovenijom ili pitanje *esula* i zločina nad civilnim stanovništvom u odnosima s Italijom nisu dio europskoga identiteta, nego predstavljaju njegovu tamnu stranu nasuprot kojoj se europski identitet konstruira.

Zaključak

Prvi val tranzicije hrvatskoga društva nije se odvijao u uvjetima europskoga diskursa i stoga nije rezultirao europeizacijom institucija i društva u cjelini. Generacijska smjena tek je djelomično i sporadično provedena na način koji omogućuje funkcionalnu integraciju u procese koji se odvijaju u okvirima Europske Unije, a dominantno i pretežito pod uvjetima koje su diktirale komunističke i postkomunističke hrvatske elite. Smjena generacija je dovršena, ali nije dovela do europeizacije institucija, nego do perpetuiranja od prije postojećega diskursa.

U tim okolnostima nije glavno pitanje kada će se Hrvatska pridružiti Europskoj Uniji, nego hoće li hrvatsko društvo u trenutku stupanja u punopravno članstvo biti sposobno uključiti se u glavni tok europskoga diskursa i

²⁴ *Narodne novine* br.: 158 od 7. 10. 2003., s izmjenama i dopunama koje je prihvatio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, *Narodne novine* br.: 138 od 20. 12. 2006.

²⁵ *Narodne novine* br.: 123 od 31. 7. 2003., s izmjenama i dopunama.

tako maksimalizirati korisnost članstva. Ta sposobnost u ovom trenutku ne postoji i ako se do pristupanja u članstvo EU ne razvije, mogućnosti sudjelovanja u koristima članstva bit će umanjena, što će dovesti do frustracije članstvom i veće socijalne isključenosti onih društvenih skupina koje u toj distribuciji neće sudjelovati. Budući da se redistributivni učinci izglednoga članstva u Europskoj Uniji počinju umnogome manifestirati u pretpristupnom razdoblju, nije isključeno masovno očitovanje hrvatskih građana protiv članstva.

Literatura

- Feyerabend, Paul, 1978.: *Science in a Free Society*, New Left Books, London
- Goldner, Iris, 2005.: *Sloboda kretanja ljudi u Europskoj uniji temeljem Europskih sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu
- Habermas, Jürgen, 1973.: *Legitimationsprobleme im Staatkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt a/M.
- Rodin, Siniša, 2006.: Croatia, u: Blockmans, Steven, Lazowski, Adam (ur.), *The European Union and Its Neighbours*, T. M. C. Asser Instituut, The Hague
- Rollings, Neil, 1998.: *British Industry and European Integration 1961-1973: From First Application to Final Membership*, 27 Business and Economic History 2/444
- Sadurski, Wojciech, 2006.: *European Constitutional Identity*, VIII International Congress on European Constitutional Law in Regensburg on 23-24 June 2006 (not yet published)
- Williams, Bernard, 1974.-75.: The Truth in Relativism, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 75, 215-28.

Izvori

- Čl. 6 Ugovora o Europskoj Uniji, O. J. C 325/11
- Čl. 49 Ugovora o Europskoj Uniji O. J. C 325
- Čl. 17 i 18 Ugovora o Europskoj zajednici, O. J. C 325
- Narodne novine* br.: 142/98 od 28.10. 1998.
- Narodne novine* br.: 158/2003 od 7. 10. 2003.
- Narodne novine* br.: 123/2003 31. 7. 2003.
- Narodne novine* br.: 41/2005 od 30. 3. 2005
- Narodne novine* br.: 150/2005 od 21. 12. 2005.
- Narodne novine* br.: 24/2006 od 1. 3. 2006.
- Narodne novine* br.: 16/2007
- Poslovni dnevnik*, 12. 2. 2007.
- Predmet C-147/03, *Commission v. Austria*
- Predmet 4/73 J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission*

Siniša Rodin

*DIVERGENCE OF PUBLIC DISCOURSE IN CROATIAN
AND EUROPEAN UNION: CAUSES AND CONSEQUENCES*

Summary

In his recent essay Wojciech Sadurski distinguishes between the “real” and the “conceptual” conflict, the distinction originally introduced by Bernard Williams. A conflict is “real” when the prospects of another group are also an option for us, meaning that it is reasonably convincing or possible for us to become like them. This does not only imply a comparison between us and the culture or the identity to which, in real life, we could not be similar but also means that we confront a culture, which has some practical implications. Similarly the identity of a community is constituted in opposition to another identity or as a part of another identity. The construction of a community’s identity is greatly influenced by social discourse as a set of communications of a certain group related to this group and other social groups it gets into contact with. The author claims that the dominant discourse on the European Union in Croatia hugely differs from the European discourse on the European Union; consequently, there is a difference in the construction of the Croatian and the European identity. This difference in the discourses stands in the way of Croatia’s incorporation into the distributive mechanisms of the European Union and the maximization of the membership benefits.

Key words: European identity, European Union, Croatia, discourse divergence



Mailing address: Pravni fakultet, Čirilometodska ulica 4,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* srodin@inet.hr