

Osvrti, prikazi, recenzije

Recenzija

Robert D. Putnam (ur.)

Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society

Oxford University Press, Oxford, 2002., 516 str.

Deset godina poslije izvornog objavljivanja djela američkoga politologa Roberta Putnama *Making Democracy Work* (Princeton University Press, 1993.) pojavio se, pod naslovom *Kako demokraciju učiniti djelotvornom* (Fakultet političkih znanosti, 2003.), i hrvatski prijevod ove knjige. Značenje ove knjige jest u činjenici što je u njoj prvi put u istraživanjima jednog od najvažnijih politoloških pitanja – koji čimbenici utječu na funkcioniranje demokratskih političkih institucija, to jest zašto neke demokracije uspijevaju, a druge ne – sustavno korišten koncept socijalnoga kapitala. Knjiga je izazvala veliko zanimanje u znanstvenim i političkim krugovima, a koncept socijalnoga kapitala ubrzo je postao omiljenim politološkim oruđem u istraživanjima djelotvornosti demokratskih političkih institucija.¹ O popularnosti socijalnoga kapitala svjedoče brojni radovi i knjige objavljeni u proteklom desetljeću, a koji su nastali kao rezultat inten-

zivne teorijske rasprave i velikog broja empirijskih istraživanja u kojima je koncept korišten.

Jedna od novijih knjiga na tom području je *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, zbornik radova zanimljiv i zbog toga što ga je uredio sam Putnam. Zbornik se sastoji od radova uglednih politologa i sociologa koji preko koncepta socijalnoga kapitala analiziraju procese političkoga razvoja u osam etabliranih demokratskih država (Sjedinjenim Američkim Državama, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Švedskoj, Australiji, i Japanu).

Za čitatelje koji nisu detaljnije upoznati s konceptom socijalnoga kapitala, osobito je važan uvodni dio u kojemu Putnam, zajedno s Kristin Goss, iznosi sažetu povijest korištenja socijalnoga kapitala u istraživanjima političkih pojava. Oni navode kako se koncept povremeno koristio u različitim razdobljima 20. stoljeća kao pomoćni pojam u objašnjavanju različitih fenomena, no kako njegovo sustavno korištenje počinje u *Making Democracy Work* gdje ga Putnam, propitujući odrednice funkcioniranja talijanskih regionalnih političkih institucija, određuje kao karakteristike društvene organizacije – povjerenje, norme reciprociteta i mreže povezanosti – koje mogu poboljšati učinkovitost društva olakšavanjem koordiniranoga djelovanja. Pokazalo se da su u talijanskom slučaju više razine socijalnoga kapitala bile naj snažnija odrednica učinkovitoga funkcioniranja političkih institucija. Ovakvi će rezultati potaknuti niz drugih istraživanja u kojima će se istraživati odnos socijalnoga kapitala i djelotvornosti demokratskih institucija. Osobito je važna druga Putnamova studija slučaja – ispitivanje javnoga života u Sjedinjenim Američkim Državama s pomoću koncepta socijalnoga kapitala, rezultate kojega je objavio u knjizi *Bowling Alone*.² I ova je studija pokazala pozitivnu korelaciju između

¹ Knjiga je dosad prevedena na dvadesetak jezika, a 1994. godine *Američko udruženje za političku znanost* dodijelilo je Putnamu *Gregory Luebert Prize*, nagradu za najbolju knjigu na području komparativne politike. O važnosti knjige možda najbolje svjedoči činjenica što je ubrzo nakon objavljivanja u relevantnim pregledima razvoja političke znanosti označena kao klasično djelo (Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter, 1996.: *Political Science: The Discipline*, u: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (ur.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University, New York: 3-49).

² Putnam, Robert D., 2000.: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York.

socijalnoga kapitala i učinkovitosti političkih institucija, no istodobno su ustanovljeni i negativni trendovi. Koristeći se velikim brojem empirijskih pokazatelja o razinama građanskog angažmana Amerikanaca tijekom 20. stoljeća, Putnam je došao do zaključka kako je tijekom posljednjih triju desetljeća došlo do znatne i zabrinjavajuće erozije socijalnoga kapitala. Podatci pokazuju da Sjedinjene Američke Države, koje je De Tocqueville opisao kao zemlju vibrantnoga civilnog društva važnog za opstanak američke demokracije, sve više postaju zajednicom atomiziranih i izoliranih pojedinaca koji intimiziraju svoje slobodno vrijeme i sve se manje brinu o stvarima od zajedničkog interesa.

Upravo je Putnamova američka studija značajna za zbornik *Democracies in Flux* jer su u njemu okupljeni radovi koji propituju koliko je situacija u drugim etabliranim demokratskim državama različita ili slična onoj u SAD-u, ali sadržava i neke alternativne interpretacije američke situacije. Temeljna ideja zbornika nije usporedba ovih država prema nekim, od strane urednika, unaprijed zadanim kriterijima, nego je posrijedi zbornik studija slučaja koje su povezane idejom analize promjena u društvenom i političkom životu u posljednjih pola stoljeća putem koncepta socijalnoga kapitala. Drugim riječima, cilj ovoga zbornika nije hijerarhijsko razvrstavanje država prema postojećim razinama i oblicima socijalnoga kapitala, nego se analizira kako su se te razine i oblici mijenjali u pojedinim državama u proteklih 50 godina, te kako su te promjene utjecale na društvene i političke procese. U ovom prikazu izdvojeno je nekoliko studija u kojima su, osim detaljne analize situacije u određenoj državi, tematizirani i pojedini aspekti teorije socijalnoga kapitala zanimljivi i izvan konteksta konkretne studije slučaja.

Dva rada u zborniku odnose se na Sjedinjene Američke Države. U studiji *From Membership to Advocacy* Theda Skocpol, polazeći od Tocquevilleovih nalaza o važnosti udruga civilnoga društva za američku demokraciju, analizira narav toga civilnoga društva, te njegov razvoj i promjene koje su se događale u posljednjih 200 godina. Nakon detaljnog opisa razvoja američkoga civilnoga društva Skocpol se fokusira na najvažniju promjenu koja se do-

godila u strukturi toga civilnoga društva. Ovu promjenu označuje pojmom transformacije građanske Amerike, a kao jedan od glavnih pokazatelja navodi kako je u posljednjih 30 godina ukupan broj udruga u SAD-u porastao, dok se istodobno ukupan broj članova u udrugama smanjio. Ovakvo stanje rezultat je promjene u tipu udruga koje dominiraju u američkom društvu: "stare" udruge koje su svoju snagu temeljile na brojnom i aktivnom članstvu potisnute su u javnom prostoru od velikog broja "novih" udruga koje nemaju brojno članstvo, ali imaju profesionalizirano vodstvo. Autorica ove "nove" udruge naziva profesionalno vođenim udrugama za zagovaranje, čime želi označiti da se većina ovih udruga fokusira na zagovaranje prava točno određenih grupa ili na zagovaranje rješavanja nekih vrlo konkretnih problema. Sažimajući ovu promjenu, Skocpol navodi: "Ukupno gledajući, sam model onoga što se uzima kao učinkovita udruga u američkoj politici i građanskom životu vrlo se izmijenio. Većina građana ne povezuje se više neposrednim kontaktima koji idu od lokalne preko državne do nacionalne razine. Ako se pojavi nova udruga, njezini utemeljitelji otvaraju ured na nacionalnoj razini, javljaju se na natječaje za donacije, i koriste se medijskim konzultantima kako bi poboljšali svoju učinkovitost" (134). Skocpol navodi kako je ova promjena omogućena s jedne strane razvojem novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija koje omogućuju profesionaliziranom vodstvu upravljanje udrugom bez izravnih kontakata s članovima, a s druge strane pojavom zaklada koje su spremne davati donacije, pa financijska situacija udruga nije više isključivo vezana uz članarine.

U drugom radu koji se odnosi na SAD, *Bridging the Privileged and the Marginalized?*, Robert Wuthnow, uvažavajući podatke koje je u svojoj knjizi koristio Putnam, iznosi alternativnu interpretaciju erozije socijalnoga kapitala u Sjedinjenim Američkim Državama. Putnam tvrdi kako je erozija socijalnoga kapitala posljedica promjena u životnim stilovima Amerikanca koji su sve manje spremni stvarati i održavati formalne i neformalne društvene veze koje su glavni izvor socijalnoga kapitala. Wuthnow pak smatra da se erozija socijalnoga kapitala može objasniti činjenicom što je socijalni kapital izrazito opao među društveno

marginaliziranim grupama. Wuthnow kreće od pretpostavke da je socijalni kapital, poput drugih oblika kapitala, nejednako raspodijeljen između pojedinih grupa, te tvrdi da se u SAD-u ovaj jaz između privilegiranih i marginaliziranih društvenih grupa izrazito produbio u posljednjih 20 godina. Drugim riječima, društveno-političko okruženje postaje sve više isključujuće za pojedine grupe (osobe s niskim prihodima, starije osobe, razvedeni itd.) i one imaju sve manje mogućnosti za participaciju u zajednici. Tako za razliku od Putnama, koji smatra da je glavna krivnja zbog opadanja socijalnoga kapitala u nespremnosti građana da se međusobno povežu, Wuthnow problem vidi u činjenici što postojeći društveni i politički kontekst otežava marginaliziranim grupama pristup resursima potrebnim za građanski angažman, što dovodi do izrazito niskih razina socijalnoga kapitala kod tih grupa.

Pitanjem raspodjele socijalnoga kapitala bavi se i Peter Hall koji u svom radu *The Role of Government and the Distribution of Social Capital* tematizira stanje u Velikoj Britaniji. Na temelju analize podataka o razinama socijalnoga kapitala u posljednjih pola stoljeća Hall izvodi zaključak kako su, za razliku od onih u SAD-u, razine socijalnoga kapitala u Velikoj Britaniji tijekom posljednjih pola stoljeća ostale približno iste. Ovu razliku između ovih dviju država objašnjava s pomoću nekoliko elemenata, među kojima osobito ističe pozitivno djelovanje britanske vlasti pri stvaranju uvjeta za razvoj socijalnoga kapitala. Prema Hallovu mišljenju, britanska je vlast posredno, provođenjem obrazovne reforme koja je omogućila masovnu ekspanziju sekundarnoga i tercijarnoga obrazovanja, i neposredno, zakonodavstvom koje je poticajno za utemeljenje i djelovanje udruga civilnoga društva, zaustavila negativne tendencije erozije socijalnoga kapitala koje su se pojavile u SAD-u. Time Hall tematizira jedno od najvažnijih pitanja u teorijskom promišljanjima i empirijskim istraživanjima socijalnoga kapitala, ono o ulozi vlasti u poticanju razvoja socijalnoga kapitala. Unatoč ovakvoj, s obzirom na razine socijalnoga kapitala, pozitivnoj slici, Hall ističe i jednu zabrinjavajuću tendenciju vezanu uz distribuciju socijalnoga kapitala među različitim društvenim grupama. Podatci pokazuju da nejednaka raspodjela socijalnoga kapitala među

pojednim grupama stanovništva postoji dulje vrijeme, no ono što najviše brine Halla jest činjenica što se ta razlika produbljuje, pa postoji opasnost da britansko društvo bude podijeljeno jednom novom linijom rascjepa. Na jednoj bi strani bili izrazito aktivni građani umreženi u niz formalnih i neformalnih odnosa suradnje, a na drugoj ljudi "zarobljeni" u začarani negativni krug političke apatije, društvene isključivosti i nepovjerenja.

Jedno od najzanimljivijih pitanja u teorijskom promišljanju i empirijskim istraživanjima socijalnoga kapitala, ono o njegovim različitim oblicima, tematizira Victor Perez Diaz u studiji *From Civil War to Civil Society: Social Capital in Spain from the 1930s to the 1990s* koja se odnosi na Španjolsku. Analizirajući razvoj socijalnoga kapitala tijekom proteklih šest desetljeća, Diaz pokazuje kako postoje različiti tipovi socijalnoga kapitala i kako njihov utjecaj, promatran iz perspektive promoviranja demokracije, nije uvijek benignan. Na postojanje različitih oblika socijalnoga kapitala uputio je Putnam u svojoj studiji koja se odnosi na SAD, pri čemu je za njega najvažnija razlika između povezujućega (*bonding*) i premošćujućega (*bridging*) socijalnoga kapitala. Povezujući socijalni kapital drži na okupu ljude koji su međusobno slični po određenim obilježjima kao što su etničnost, religija, društvena klasa itd., a premošćujući povezuje ljude koji međusobno nisu slični. Promatrano iz perspektive javnoga dobra, eksternalni učinci prvoga uglavnom su negativni jer homogeniziraju pripadnike određene skupine, ali vrlo često uzrokuje i razvoj antagonizma prema onima koji nisu njezini članovi. Učinci drugoga uglavnom su pozitivni jer stvaraju povjerenje među pripadnicima različitih skupina. Upućujući na ovu razliku, Perez Diaz se koristi pojmovima necivilnoga i civilnoga socijalnoga kapitala. Kao primjer prvog oblika navodi tip odnosa koji je postojao u Španjolskoj tijekom građanskoga rata i neposredno nakon njega. Promatrajući to razdoblje iz perspektive ukupnoga španjolskog društva, autor ga označuje kao doba nulte društvene solidarnosti, uz istodobni vrhunac plemenske solidarnosti na svakoj od dviju sukobljenih strana. Stoga autor smatra da se ova situacija, pa općenito i svaki građanski rat, može označiti kao sukob dvaju tipova necivilnoga socijalnoga kapitala. Tijekom šezde-

setih, napose u drugoj polovini sedamdesetih godina 20. stoljeća, nakon Frankove smrti, stvaraju se pretpostavke za izgradnju novog oblika socijalnoga kapitala, ovaj put civilnoga tipa. Prilagodavanje međunarodnom okruženju i pokušaj stvaranja legitimacijske osnove koja se neće temeljiti isključivo na pobjedi u ratu nego i na ekonomskom prosperitetu kombiniranom s vladavinom prava, otvorilo je prostor djelovanju civilnoga društva. Vlast je očekivala da će na taj način produbiti svoju legitimnost i očuvati položaje, no sa svakim ustupkom iz sfere društva dolazili su sve veći zahtjevi, što će u konačnici dovesti i do sloma autoritarnog režima. Prema autorovu mišljenju, “simultani procesi sociokulturne promjene i političke i ekonomske liberalizacije bili su nagovještaj erozije necivilnih oblika socijalnoga kapitala i pojave različitih oblika civilnoga tipa, što će pridonijeti i nadolazećoj tranziciji prema demokraciji” (267). Nakon prihvatanja demokracije bitno su poboljšani uvjeti stvaranja socijalnoga kapitala u Španjolskoj, no perspektive izgradnje civilnoga tipa ovisit će, prema autoru, o mogućnostima prevladavanja onoga što označuje strukturalna ograničenja izgradnje socijalnoga kapitala, pri čemu se to u španjolskom slučaju odnosi na visoke razine nezaposlenosti, proširenu korupciju i djelovanje terorističkih organizacija.

Pitanjem izgradnje socijalnoga kapitala bavi se i Bo Rothstein u svojoj studiji *Social Capital in the Social Democratic State* u kojoj analizira situaciju u Švedskoj. Rothsteinov rad zanimljiv je zato što tematizira pitanje pozicije države u odnosu na izgradnju socijalnoga kapitala, a s obzirom na to da obrađuje Švedsku, dugo vremena model uspješne države blagostanja, autor je iskoristio priliku da propita u literaturi često iznošenu tezu kako opsežna država blagostanja predstavlja prepreku razvoju socijalnoga kapitala. Prema ovoj tezi ekstenzivna država blagostanja zapravo kolonizira civilno društvo, uništava prirodne oblike solidarnosti i slabi društvene veze među stanovništvom. Brojni socijalni programi jake države blagostanja čine povezivanje pojedinaca nepotrebnim, potiču društvenu izoliranost i tako inhibiraju razvoj socijalnoga kapitala. Propitujući ovu tezu o negativnoj povezanosti veličine države blagostanja i razvoja i razina socijalnoga kapitala, autor najprije opisuje poli-

tički kontekst, navodeći kako ni u jednoj drugoj državi socijaldemokracija nije imala toliki utjecaj na politički život. Dugotrajna vladavina socijaldemokrata omogućila je razvoj onoga što se u literaturi naziva švedskim modelom demokracije, pri čemu je jedna od važnijih karakteristika modela bliska suradnja vlasti i glavnih interesnih grupa u pripremi i implementaciji javnih politika. Ova bliska suradnja dovela je, prema Rothsteinu, do stvaranja svojevrstne neokorporativističke političke kulture u kojoj interesne grupe, ponajprije sindikati ali i drugi masovni pokreti, ipak nisu izgubili svoju autonomiju. Ovi masovni pokreti bili su posredničke organizacije između građana i vlasti, ali su i osiguravali građanima prostor za neposredno “vježbanje” demokracije. Rothstein potom prelazi na analizu razina socijalnoga kapitala u posljednjih pola stoljeća, te koristeći se standardnim pokazateljima (članstvo u udrugama i interpersonalno povjerenje) zaključuje kako socijalni kapital nije erodirao, nego čak i porastao, što se posebice očituje u sferi udruga gdje se povećao njihov ukupan broj, ukupan broj članova i financijski resursi kojima se udruge koriste. Najveća se promjena dogodila u tipu članstva, gdje se pojavljuje smanjeni afinitet za masovne pokrete o čemu autor navodi: “Izbor određene udruge danas je više određen promišljenom odlukom pojedinaca o stvaranju vlastitoga životnog stila, a manje prihvatanjem nekog ideološki utemeljenoga organiziranog kolektiva” (310). Zaključno Rothstein navodi kako je švedski slučaj snažan argument protiv teza da razvijena država blagostanja nužno negativno utječe na izgradnju socijalnoga kapitala.

U završnom poglavlju, na temelju studija slučaja obrađenih u knjizi, Putnam pokušava odgovoriti na pitanje o dinamici socijalnoga kapitala u razvijenim demokracijama. Pritom napominje kako odgovor na ovo pitanje čini složenim činjenica što je u knjizi riječ o studijima slučaja u kojima se velika pozornost posvećuje specifičnom kontekstu, no da se ipak mogu uočiti elementi na temelju kojih se mogu izvlačiti neke generalizacije, uz napomenu da su te generalizacije tek hipoteze koje buduća istraživanja trebaju potvrditi. Temeljni Putnamov zaključak jest da slučajevi obrađeni u knjizi pokazuju kako je dinamika socijalnoga kapitala umnogome determinirana dru-

štvenom i političkom poviješću određene države, a ne nekim globalnim procesima. O tome najbolji govore podatci da se tendencije izrazite erozije socijalnoga kapitala koje je ustanovio u SAD-u ponavljaju još samo u Australiji, dok u ostalim državama razine ostaju nepromijenjenima, pa čak i rastu, kao u slučaju Švedske. Pritom se u gotovo svim državama događa promjena koju Putnam označuje pojmom individualizacije socijalnoga kapitala, a koja se očituje u pojavljivanju novih oblika udruživanja u kojima, za razliku od masovnih pokreta koji su u prethodnom razdoblju dominirali sferom civilnoga društva, pojedinci dobivaju više prostora za izražavanje svojih individualnih preferencija, no istodobno su u novom tipu udruga slabije izražene crte solidarnosti. O drugoj bitnoj promjeni, onoj koja stabilnosti suvremenih demokratskih društava prijete možda i više od erozije socijalnoga kapitala, Putnam navodi: “Zabrinutost zbog nejednakosti, i to rastućih nejednakosti, u sferi socijalnoga kapitala možda je i najvažnija zajednička tema svih nacionalnih studija u ovoj knjizi. Istraživači i aktivisti moraju stoga postaviti razumijevanje distribucije socijalnoga kapitala na visoko mjesto na ljestvici svojih prioriteta” (416).

U knjizi *Democracies in Flux* ne pokušava se razviti neka univerzalna teorija koja bi objasnila procese razvoja, održavanja i erozije socijalnoga kapitala, nego se, nizom studija slučaja, pokušavaju identificirati čimbenici koji mogu utjecati na promjene u razinama i raspodjeli socijalnoga kapitala. Na taj način knjiga je doprinos vrlo intenzivnoj i zanimljivoj znanstvenoj, ali i stručnoj i političkoj, raspravi u kojoj se socijalni kapital koristi za analizu društvenih i političkih procesa. Kao takva može poslužiti analitičarima država koje su obrađene u knjizi, ali i kao svojevrsni putokaz za buduća politološka istraživanja socijalnoga kapitala u Hrvatskoj.

Berto Šalaj

Recenzija

Hal K. Colebatch

Policy

Biblioteka *Politička misao*, Zagreb, 2004., 155 str.

Hal K. Colebatch, australski politolog s Brunejskog sveučilišta (Brunei Dar es Salam), održao je u lipnju tri predavanja na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Ova zanimljiva i dobro posjećena predavanja te nedavno hrvatsko izdanje Colebatcheve knjige *Policy* bili su pravi događaj za *policy*-pristup, uglavnom zapostavljen u domaćoj politologiji. Izučavanje javnih politika, na Zapadu etablirana i bogata politološka poddisciplina, dosad je u Hrvatskoj bilo zastupljeno samo s jednom knjigom, *Političkim odlučivanjem* Ivana Grdešića (1995.).

Što je uopće *policy*? (Ne)prevoditelj se našao u nezahvalnoj poziciji jer riječ *policy* nema ekvivalenta koji pokriva njezin sadržaj. Naime, u hrvatskom je jasno da se misli na politiku kao *policy* tek kad se o govori o politikama u množini (“vladine politike”) ili iz konteksta, kad je u pitanju pojedino *policy*-područje, npr. porezna, zdravstvena ili socijalna politika (tzv. posebne javne politike). Porodica riječi izvedena iz grč. *polis* ima kod nas samo jednog predstavnika: politiku, dok na engleskom govornom području postoje čak tri zastupnika “polis-family of words”: *politics*, *policy* i *polity*.¹ Izraz *policy* odnosi se

¹ Uz poneku pejorativnu izvedenicu poput politiziranja ili politikantstva i, dakako, policije u uskom značenju državne organizacije koja se brine za očuvanje javnoga reda i mira i nema previše veze s anglosaksonskim *policy*. Isto vrijedi i za ostale kontinentalne jezike, npr. francuski i njemački koji također nemaju odgovarajuću riječ za *policy* (iznimka je nizozemski u kojem riječi *policy* odgovara riječ *beleid*). Za analizu jezičnih razlika u dijakronijskoj i sinkronijskoj dimenziji vidi: Heidenheimer, Arnold J., 1986.: *Politics, Policy and Polity as Con-*

na sadržajnu dimenziju politike, tijekom djelovanja, niz mjera koje se donose za rješavanje nekog problema. Tu dimenziju političkog života treba razlikovati od *politics*, borbe za moć, nadmetanja političara, stranačkog natjecanja za položaje (koji im daju ovlasti za *policy*). Treba je razlikovati i od *polity*, političke zajednice i/ili njezinih institucionalnih struktura. *Policy* upućuje na racionalnost, ciljeve i izbor između sredstava kojima se ti ciljevi namjeravaju postići. Uvodno, dakle, možemo odrediti *policy* kao tijek djelovanja ili plan (tijeka) djelovanja u kojem se racionalnim odlučivanjem nastoje postići neki ciljevi. No, to je tek početak “priče o *policy*” koji je, kako autor pokušava pokazati, vrlo dvojbena.

Iako se ograđuje što je to poprilično nespretno, Colebatch pri kraju knjige svoje viđenje *policy* sažima u jednoj rečenici: “*Policy* je izraz koji se upotrebljava da bi se upozorilo na strukturiranje kolektivnog djelovanja koje se ostvaruje mobilizacijom modela upravljanja kao odlučivanja na osnovi obnašanja vlasti” (str. 119). Ta je definicija dobar uvod za prikaz autorove argumentacije jer sadržava dva glavna elementa koji karakteriziraju njegov pristup – 1. dekonstrukciju (“poststrukturalistički” pristup) i 2. razlikovanje horizontalne i vertikalne dimenzije *policy*.

1. Colebatch se odlučio za “pristup sa stajališta društvene konstrukcije”, odstupajući tako od drugih dvaju dominantnih pristupa u literaturi. Prvi pristup, sa “stajališta faza ili *policy ciklusa*” u kojem se na *policy*-proces gleda kao na niz faza od dolaska problema na dnevni red do konačne provedbe i vrednovanja, možda je uvjerljiv radi urednosti, ali ne pruža adekvatno razumijevanje *policy*-procesa. Korištenje jezika individualnog izbora samo je projekcija racionalnosti na područje kolektivne akcije i kao takvo predstavlja jedno iz palete oruđa što ga mobiliziraju neki sudionici *policy*-procesa protiv drugih. Drugi pristup, “*policy*-analiza u američkom stilu” usmjerena na definiranje ishoda različitih *policy*-opcija i njihovu međusobnu usporedbu još manje za-

dovoljava. Taj pristup stavlja *policy*-analitičare u ulogu vladinih savjetnika čija je zadaća formulacija *policy*-opcija i analiza troškova i koristi za sudionike ovisno o prihvaćenoj opciji. Vizija vlade kao jedinstvenog entiteta koji s jelovnika bira one *policy*-opcije koje maksimiziraju zadovoljstvo svih sudionika u skladu s utilitarističkim računom, tražeći Pareto-optimalno rješenje, još više iskrivljuje stvarnost *policy*-procesa. Obilježje je *policy*-procesa maglovitost i promjenljivost ciljeva kao i aktivna uloga “onih koji samo provode” u oblikovanju i stvaranju *policy*.

Pristup sa stajališta društvene konstrukcije znači da je *policy* proces što ga sudionici stvaraju i održavaju koristeći se pritom različitim interpretativnim mapama. Tako je i *policy* samo jedan od izraza (“konstrukata”) u uporabi kojima se sudionici koriste da bi osmislili svoje djelovanje. U knjizi se autor bavi načinom na koji se taj izraz koristi “da bi se procesi u upravljanju oblikovali, objasnili i učinili vjerodostojnima.” (8). Njegovo vlastito viđenje samo je jedno u konkurenciji, pa čitavo poglavlje (6.) posvećuje ostalim izrazima u uporabi, kao i različitim pristupima unutar same *policy*-paradigme (7. pog).

Navedene “alternative za *policy*”, *politics*, *uprava*, *menadžment*, *organizacijski proces* (Lindblom i rasprava o inkrementalizmu), *struktura*, *regulacija* (kontrola tržišnoga natjecanja), *upravljanje* (*governance*; sugerira povećanu legitimnost “vodoravne dimenzije”) Colebatch analizira navodeći njihove sličnosti i razlike u odnosu na *policy*, osobito imajući na umu odnos deskriptivnoga i preskriptivnoga. Tako je npr. za pristup (javne) uprave karakteristična jaka normativna dimenzija, “posvećeni mit” o političkoj neutralnosti birokracije koji se stalno obnavlja u akademskim raspravama, a za (novi javni) menadžment karakteristično je to da “većina autora ne razlikuje jasno empirijske i normativne prikaze svijeta” (68).

U idućem su poglavlju, koje predstavlja “grubi vodič kroz *policy*-literaturu”, navedeni različiti *policy* pristupi: Laswellove *policy*-znanosti, *javne politike*, *pridjevne politike*, *komparativne politike*, *policy*-ishodi i *javni izbor* kao i *radikalne kritike*, *interpretativni pri-*

stupi i, konačno, tri komplementarna pristupa koji mogu biti relevantna literatura za *policy*: Giddensovo strukturiranje, institucionalna organizacijska teorija i Foucaultova mogućnost vladanja.

Kao što je razvidno iz navođenja različitih izraza u uporabi, u ovoj se knjizi velika važnost pridaje široj diskurzivnoj analizi, konstrukciji značenja kojima se oblikuje proces upravljanja. Osim Bourdieua i Habermasa, u “ladici” interpretativnog pristupa pojavljuje se i Foucault koji je imao presudan utjecaj na Colebatchev pristup. Colebatch osobito ističe Foucaultovu preinaku pitanja “Na koji način vlada nama vlada?” u “Na koji način mi vladamo samim sobom?”, a potom i “Kakvu ulogu u tom procesu ima vlada?” (87). Ovo nam, naime, omogućuje dublje razumijevanje *policy*-prakse.

2. Kralj je gol! Ideji *policy* izgrađenoj na trima pretpostavkama: *instrumentalnosti* (relacija cilj – sredstvo), *hijerarhiji* (upravljajući na vrhu daju upute), *koherentnosti* (usklađenost akcija) Colebatch suprotstavlja razlikovanje horizontalne i vertikalne dimenzije *policy*.

Okomita (“sakralna”) dimenzija, “*policy* kao autorizirani izbor”, snažno je normativna. *Policy* je niz odluka koje donose ovlašteni dužnosnici, a provode upravni službenici. Prema poznatoj definiciji Thomasa Dyea, *policy* je sve ono što vlade odluče učiniti ili ne učiniti. No, takav “top – down” pristup samo je jedan dio *policy*-procesa. Zapravo je presudna druga, vodoravna (“profana”) dimenzija, “*policy* kao strukturirano međudjelovanje”: stvaran odnos među sudionicima *policy*-procesa i njihovi pregovori na terenu. Vodoravna dimenzija *policy* daje djelotvornost. Vlada mora uzeti u obzir zahtjeve glavnih “igrača”; odluke vlasti koje ne uvažavaju društvenu realnost neće dovesti do promjene prakse. Zato je Dyeeva definicija, poput opisa River Plate Marka Twaina-a, “milju široka i jedan inč duboka” (79). Druga je, pak, krajnost u opasnosti anomije: okomita je dimenzija nužna jer daje odlukama efektivnost, ali ih i čini legitimnima. Između vodoravne i okomite dimenzije postoji nepotost, jaz između iskustva sudionika i javne prezentacije neke politike u sakralnoj dimenziji (ono profano se javno ne spominje), ali se one ne isključuju: “Dvije dimenzije nisu alter-

nativa jedna drugoj; štoviše, jedna drugu pretpostavljaju. Provođenje ovlaštene odluke zah-tijeva i suradnju onih koji se nalaze izvan crte hijerarhijske vlasti. A zajedničko razumijevanje postignuto na vodoravnoj razini mora biti provedeno instrumentima okomite dimenzije – odlukom ministra, političkom smjernicom, regulacijom” (25). S Foucaultom na pameti (vidi kraj prikaza) možemo reći da Colebatch ne dekapitira kralja, nego ga samo razgoličuje.

Kroz prizmu dviju dimenzija Colebatch sagledava tri “značajke *policy*”, tri entiteta *policy*-procesa: *vlast*, *ekspertizu* i *poredak*. Vlast nije homogena, nego sadržava više instancija: vladu, zakonodavno tijelo i sudove, koje same nisu homogeni akteri, nego se mogu i dalje raščlanjivati. Pod ekspertizom Colebatch podrazumijeva mrežu stručnjaka koja daje viđenje problema, stručna tijela koja iscrpno poznaju *policy*-područje i najčešće igraju veliku ulogu u kreiranju diskursa i dolasku problema na dnevni red. Poredak se odnosi na ustaljene društvene odnose, ono stvoreno i održavano među društvenim akterima, npr. na području obrazovne politike to su odnosi učitelja, učenika, roditelja i ravnatelja. U poretku veliku ulogu najčešće igraju interesne skupine, profesionalne udruge i “birokrati s prve linije”.

Policy-proces tako obuhvaća pokretanje *vlasti* koja ima mandat od naroda koja (upravo zbog toga) mora imati na umu različite sudionike s obzirom na njihove vrijednosti i interese (*poredak*) kao i mišljenje *eksperata* kojima ezoterično znanje služi kao legitimacija za sudjelovanje u *policy*-procesu. Navedene “značajke” često dolaze u sukob. Sukob najčešće izbija između ekspertize i vlasti koja ne uvažava mišljenje stručnjaka (hrvatski primjer na problemu ovisnosti o drogama: stručnjaci zagovaraju prevenciju i “*harm-reduction*” dok konzervativno nastrojena vlast forsira represiju) ili pak između poretka i vlasti koja ne uvažava shvaćanje društvenih aktera (hrvatski primjer: donošenje zakona o sigurnosti prometa s famoznom odredbom od 0,00 promila).

Iako se u knjizi uglavnom govori o *policy* kao takvoj (tzv. generički pristup), Colebatch svoj analitički instrumentarij ipak primjenjuje na dvama zasebnim *policy*-područjima: riječ je o zdravstvenoj politici i politici prema global-

nom zatopljenju. Za oba područja karakteristična je snažna vodoravna dimenzija; ne mogu se razumjeti iz *top-down* perspektive. U zdravstvenoj politici presudnu ulogu imaju profesionalna udruženja liječnika, bolnice i proizvođači lijekova, a u politici prema globalnom zatopljenju pokazuje se da vlada ima pivotalnu poziciju posredovanja između različitih aktera: "... djelovanje se okreće oko vlade, no najvećim ga dijelom provode druga tijela ..." (100). Ključnu ulogu na ovom području imaju epistemičke zajednice (globalno zatopljenje kao *policy-problem* lansirali su znanstvenici da bi se potom njihov diskurs "organizacijski strukturirao" u vladinu tijelu), aktivisti za zaštitu okoliša i interesi australskih farmera. Sličica iz ovog poglavlja dobro ilustrira sukob vrijednosti karakterističan za *policy-proces*: "U Novom Južnom Walesu jedan je ekološki aktivist istupio iz konzultativnog tijela, Savjetničkog vijeća za izvornu vegetaciju, zato što su farmeri ignorirali postavljena ograničenja, a vlada je bila nesklona tome da njezini službenici to istraže i sankcioniraju, bojeći se gubitka glasova na izborima" (99).

Glavna primjedba može se uputiti kritici faznog modela u ovoj knjizi. Naime, razlikovanje među fazama ne treba shvatiti kao razlomljenu kronološku sukcesiju. Posrijedi je analitičko sredstvo koje reducira kompleksnost, ideal-tip od kojega politička stvarnost u konkretnim slučajevima odstupa. Također, taj pristup nije isključivo vertikalno dimenzioniran kao što to Colebatch ističe. U mnogim fazama, osobito u dolasku na dnevni red i implementaciji, uzima se u obzir horizontalna dimenzija. Drugi prigovori bili bi da je, pogotovo s obzirom na svoj konstruktivistički pristup, zanemario ulogu medija u *policy-procesu* i da *policy* u globaliziranom okolišu zaslužuje više od kratkog navođenja karikaturalne hiper-globalističke argumentacije (123-124). Je li Colebatch zapravo prokrijumčario *politics* pod terminom *policy* (nazvavši ga horizontalnom dimenzijom) i time zamutio korisno analitičko razlikovanje, ostavljam na prosudbu samom čitatelju.

Neovisno o prigovorima, ovu knjižicu od deset poglavlja, koja ponajprije upućuje na daljnje čitanje, svakako treba proučiti. Nakon

ovog djela ne treba stati s prevodenjem *policy-literature* jer je neophodan neki ortodoksni udžbenik da bismo vidjeli što to Colebatch dekonstruira. Pritom opseg samog djela ne bi smio biti preprekom. Dotad, treba pozdraviti ovaj iskorak i zaključno se osvrnuti na Colebatchevo navođenje Foucaultove tvrdnje da "u političkoj misli i analizi još uvijek nismo odrezali glavu kralju" (24). Pledoaje za dekapitaciju kralja, ako bismo ga shvatili kao poziv hrvatskom građanstvu da dođe glave premijeru, opasan je revolucionarni poziv. Ako bismo ga shvatili kao metodološki napatuk politolozima u hrvatskoj akademskoj zajednici, onda bi to bio savjet od neprocjenjive vrijednosti. Savjet što ga istraživači politike u suvremenom pluralističkom društvu ne smiju zanemariti.

Krešimir Petković

Prikaz

Noam Chomsky

Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance

Metropolitan Books, Henry Holt and Company, New York, 2003., 279 str.

Noam Chomsky je vjerojatno najradikalniji lijevo-liberalni kritičar vanjske politike trenutne američke vlade. Chomsky potvrđuje ovaj status i u svojoj novoj knjizi *Hegemony or Survival*. U *Hegemony or Survival* istražuje pokretačke motive vanjske politike SAD-a općenito, te motive intervencije u Iraku. Chomsky drži da je uspostava hegemonije nad čitavim svijetom glavni motiv vanjske politike SAD-a. Intervencija u Iraku samo je dio te opće strategije. Iako je samo rušenje Sadama Huseina pozitivan događaj, američko opravdanje intervencije za Chomskoga ne može proći test univerzalnosti. Drugim riječima, Amerika sama krši norme koje je iskoristila za opravdanje intervencije ne samo u Iraku nego i u Granadi, Panami, Nikaragvi i mnogim drugim državama.

Svoju tvrdnju da je osnovni cilj vanjske politike SAD-a održavanje svjetske hegemonije Chomsky zasniva na službenim dokumentima. Strategija nacionalne sigurnosti navodi da vojska SAD-a mora biti dovoljno snažna da odvratiti bilo koju državu od stvaranja vojne sile koja bi bila u stanju ravnopravno se nositi sa SAD-om. Usto, SAD treba voditi preventivne ratove kako bi spriječile da nove države proizvedu oružje za masovno uništenje. Da bi se taj cilj mogao postići, Sjedinjene Američke Države moraju i dalje povećavati svoja izdvajanja za vojsku, iako već sada same troše za naoružanje gotovo istu količinu novca kao sve ostale države u svijetu zajedno.

Uz to, Sjedinjene su Američke Države odlučile ne poštovati bilo kakve međunarodne propise ako su ovi u suprotnosti sa proklamiranim nacionalnim interesima. Napad na Irak je očit primjer za to. Citirajući stručnjake za međunarodno pravo Chomsky tvrdi da je tom akcijom SAD prekršio Povelju Ujedinjenih naroda koja zabranjuje uporabu sile u međunarodnim odnosima bez odobranja Vijeća sigurnosti. Navod iz knjige ilustrira to stajalište: “vođe SAD-a i Velike Britanije postavile su ultimatum Vijeću sigurnosti UN: predajte se u roku od 24 sata ili ćemo mi izvršiti invaziju na Irak i uspostaviti režim po svom izboru ... Naša je akcija legitimna jer, tvrdi Bush, “SAD ima suvereno pravo upotrijebiti silu da bi osigurao svoju nacionalnu sigurnost, ugroženu od Iraka ... Ujedinjeni Narodi su irelevantni, jer nisu na razini svoje odgovornosti, što znači da ne slušaju zapovijedi SAD-a” (33). Doktrina uporabe sile protiv države koja posjeduje oružje za masovno uništavanje postojala je i prije dolaska na vlast Georgea W. Busha. Nova administracija uvodi inovaciju – sila se može upotrijebiti i protiv države koja ima *moćnosti* da proizvede oružje za masovno uništenje. Kako danas gotovo sve države mogu proizvesti primitivno kemijsko i biološko naoružanje to drugim riječima znači da SAD zadržava pravo uporabe sile protiv bilo koje države, sukladno svojoj procijeni nacionalnog interesa. Dakako, oružje za masovno uništenje samo je jedan od mogućih motiva uporabe sile. Puno važniji motiv, zacrtan već za prethodnih administracija, jest uporaba sile u svrhu neograničenoga pristupa glavnim tržiš-

tima, energetskim izvorima i ostalim strateškim resursima.

Događaji 11. rujna poslužili su kao odlično opravdanje za novu američku strategiju. Iako nema nikakvih dokaza da je Sadam Husein na bilo koji način bio upleten u te događaje, vladina medijska propaganda uspjela je sugerirati povezanost iračkoga političkog vodstva s napadom na New York i Washington. Prije napada na Irak šezdeset posto građana SAD-a smatralo je da Sadam Husein predstavlja neposrednu opasnost za SAD. U ožujku 2003. gotovo polovina stanovništva SAD-a je vjerovala da je Husein bio osobno umiješan u napad 11. rujna, te da su među otmičarima bili i irački državljani. Devedeset posto stanovništva vjerovalo je da Huseinov režim pomaže teroristima koji planiraju terorističke napade na SAD. Nakon rušenja Sadama Huseina dvadeset posto građana SAD mislilo je da je Irak upotrijebio oružje masovnog uništavanja za vrijeme Američke invazije 2003. Usto, Chomsky navodi argumente da, ako se izričito držimo definicije terorizma koju su formulirale same Sjedinjene Američke Države, “SAD je vodeća teroristička država”. Analizirajući politiku SAD-a prema Nikaragvi, Kubi, Libanonu, Guatemali, El Salvadoru i drugdje, Chomsky tvrdi da je tu bila posrijedi izravna potpora državnom teroru nad stanovništvom u tim državama. SAD je, uostalom, država koju je Svjetski sud – podupirući 1986. godine tužbu Nikaragve protiv SAD-a – optužio za nezakonitu uporabu sile, što, po Chomskome, upravo i jest drugi naziv za terorizam. Međutim, navodi autor, SAD ide tako daleko da teroristima naziva i osobe koje se opiru agresiji SAD-a na njihovu zemlju. Vijetnam i Irak su za to očiti primjeri. Drugim riječima, teroristom može biti proglašen svatko tko se suprotstavlja SAD-u. Nasuprot tomu, što god SAD rade, to se ne smije okarakterizirati kao terorizam.

Takozvani “rat protiv terorizma” odrazio se i na unutarnju politiku SAD-a. U slučaju da pojedinac, uključujući i američkoga državljanina, bude osumnjičen za terorističke aktivnosti, on može biti zatvoren bez optužbe i bez prava na odvjetnika. Ta osoba može biti zadržana u zatvoru sve dok traje “rat protiv terorizma,” što znači neograničeno.

Chomsky u svojoj knjizi analizira opravdanja koja su SAD i Velika Britanija navodile kao razloge svoje invazije. Jedan od argumenata je iračko kršenje rezolucija UN-a. Međutim, autor navodi da je Warren Christopher već 1994. godine zaključio da Irak dovoljno poštuje rezolucije UN-a da bi mu se mogao ukinuti embargo. Osim toga, država koja najsustavniji krši rezolucije UN-a i koja jedina u regiji posjeduje oružje za masovno uništavanje, uključujući i atomske bombe – Izrael – prima veliku ekonomsku i vojnu pomoć od SAD-a. Zanimljiva je i opaska da, iako su Sjedinjene Američke Države kao jedno od opravdanja za invaziju navodili iračko ugrožavanje država u regiji, ni jedna od tih država nije poduprla invaziju, a neke su se, poput Sirije, čak odlučno opirale invaziji.

Budući da oružje za masovno uništavanje u Iraku nije pronađeno, Sjedinjene Američke Države su nastojale pronaći druga opravdanja. Najčešće spominjani argument jest da je invazija dopuštena u ime demokratskih načela. Međutim, navodi Chomsky, u svim državama koje su poslale svoje trupe u Irak, osim u SAD-u, većina je stanovništva bila protiv vojne intervencije. Ni u jednoj od tih država potpora ratu, bez mandata Vijeća sigurnosti UN-a, nije prelazila jedanaest posto ispitanika. Čak ni u tzv. “novoj Europi” potpora nije bila veća. Drugim riječima, invazija na Irak bila je protivna samim demokratskim načelima, jer su političke elite pod pritiskom SAD-a donijele odluku o slanju svojih postrojbi unatoč protivljenju velike većine birača. Bivši ministar vanjskih poslova Litve to je izrazio ovako: “Mi moramo vojnički pozdraviti i viknuti *Yes, sir!* ... Moramo zadovoljiti Ameriku bez obzira na cijenu” (132). Dakle, odluka o intervenciji donesena je protivno Povelji Ujedinjenih Naroda i međunarodnom pravu, odnosno protivno volji gotovo cijeloga muslimanskog svijeta i volji građana u državama koje su poslale svoje postrojbe. Iznimka su Sjedinjene Američke Države gdje je moćna propaganda, koja je manipulirala posljedicama napada 11. rujna, uspjela postići tek natpolovičnu podršku.

Logično, Chomsky ne vjeruje da će SAD uspostaviti demokratski poredak u Iraku. Svoje argumente Chomsky izvodi već i u samom negiranju volje naroda u zemljama koje su na kraju poslale trupe u Irak. Usto,

Chomsky navodi niz primjera, od Guatemale, Čilea, Nikaragve, Grčke itd., gdje su SAD rušile demokratski izabrane vlade koje nisu slijedile američke interese. Osim toga, sumnju budi i činjenica da su neki od vodećih ljudi u sadašnjoj administraciji, poput Rumsfelda, podupirali diktaturu Sadama Huseina, čak i njegovu uporabu kemijskoga oružja, kada je to bilo u interesu SAD-a. SAD i danas podupire diktature u srednjoj Aziji, Pakistanu i bilo kojem drugom dijelu svijeta ako one odgovaraju američkim nacionalnim interesima. Stoga Chomsky tvrdi da nije moguće očekivati uspostavu demokratski izabrane vlasti u Iraku, pogotovo ne vlasti koja bi se usudila suprotstaviti SAD-u. Bent Scowcroft, savjetnik za nacionalnu sigurnost Busha I, jasno je to izrazio: “ako na izborima u Iraku pobijede radikali, nećemo im dopustiti preuzimanje vlasti.” Dakako, na Americi je da procijeni tko je radikal.

Nakon što je odbacio sva službena objašnjenja za intervenciju u Iraku, u završnom dijelu knjige Chomsky analizira prave motive za intervenciju. Irak je država s najkvalitetnijom naftom i među onima s najvećima zalihama nafte. Vojna kontrola nad Irakom može osigurati američkim i britanskim naftnim korporacijama goleme profite. Usto, američke baze u Iraku nalazile bi se u samom središtu regije koja je u svijetu najbogatija po nalazištima nafte. Odande se može kontrolirati transport nafte u Japan i Europu, što osigurava – uz generalnu američku vojnu premoć – dugoročnu hegemoniju SAD-a nad svijetom. Stoga Chomsky zaključuje da je jedan novinar upeo prst u pravom smjeru navodeći da je pravi cilj američke invazije pretvaranje Iraka u “američku benzinsku crpku”.

Knjiga *Hegemony or Survival* radikalna je kritika američke vanjske politike, napose politike prema Iraku. Međutim, radikalizam je zasnovan na vrlo čvrstim argumentima. Chomsky je osobito uvjerljiv u iznošenju dokaza o dvostrukim standardima SAD-a. Stoga se američka intervencija, zaključuje Chomsky, ne može opravdati nikakvim moralnim argumentima. SAD samo slijede staru Tukididovu maksimu da “snažni čine što žele, a slabi ono što moraju” (16).

Miljenko Antić

Prikaz

Vladko Maček

Memoari

Dom i svijet, 2003., 277 str.

Autobiografskoj literaturi osoba koje su odredile suvremena hrvatska politička zbivanja pridružili su memoari Vladka Mačeka predsjednika Hrvatske seljačke stranke (HSS). Ta je politička stranka, najprije pod nazivom Hrvatska pučka seljačka stranka, potom Hrvatska republikanska seljačka stranka i, na posljertku, Hrvatska seljačka stranka, u razdoblju između dvaju svjetskih ratova bitno utjecala na povijest cjelokupnoga hrvatskoga naroda. *Memoari* Vladka Mačeka ne otkrivaju samo njegov životni put, nego na najvišoj razini takvog tipa literature prikazuju cjelokupne hrvatske političke prilike u prvoj polovini 20. stoljeća. Zanimljivo je vidjeti kako se ovo "stoljeće ideologija" (Karl Dietrich Bracher) ili "doba ekstrema" (Eric Hobsbawm) zrcali u sjećanjima jednoga od vodećih zastupnika specifične hrvatske ideologije agrarizma i narodne emancipacije. Najnovije polemike vezane uz hrvatsko totalitarno naslijeđe i najnoviju politiku povijesti, koje su pokazale da povijest ima jasnu ideološku i političku funkciju, čine je još zanimljivijom.

Svoju priču Maček je započeo kratkim i historijski korektnim pregledom hrvatske povijesti s naglaskom na hrvatskoj državno-pravnoj tradiciji. Dobro su prikazane osnovne odrednice ideologija hrvatskih političkih stranka, a osobito je zanimljiva kratka raščlamba rascjepa u Stranci prava te sažet prikaz političkih prilika u Austro-Ugarskoj. Analizu povijesnih zbivanja Maček je isprepleo s osnovnim informacijama o vlastitom ranom djetinjstvu u Jastrebarskom. Vrlo je zanimljiva biografija njegovih roditelja, koja pokazuje da su djeca građanskih slojeva podunavskog carstva često optirala za nacionalne identitete koji su bili drukčiji od roditeljskih. Najčešće su posrijedi bila djeca iz obitelji u kojima roditelji

nisu imali čvrsto izgrađen nacionalni identitet, a sebe su pravilo identificirali sa samom Monarhijom. Slična je bila i sudbina Mačekova oca koji je podrijetlom bio Slovenac. Rano je ostao bez roditelja, ali je kao talentiran i marljiv dak uspio završiti studij za građevinskog inženjera. Svoju je službu obavljao u Hrvatskoj pa je tako oblikovao i hrvatski identitet. Majka mu je bila kći austrijskog oficira, a baka potomak emigrantskoga poljskog plemstva. Prethodna obiteljska povijest pokazuje da je i kod Vladka Mačeka, kao i kod mnogih drugih hrvatskih domoljuba onoga vremena, hrvatski nacionalni identitet bio pitanje osobnog izbora, a ne "genetike". Dakako da je pri odabiru veliku ulogu odigrala hrvatska sredina u kojoj se socijalizirao i stjecao prve društvene spoznaje i političke ideje. U vrijeme studija najviše su ga se dojmile ideje braće Antuna i Stjepana Radića. Njihove je političke stavove relativno opširno i vrlo afirmativno prikazao osvrćući se ujedno i na političke prilike među studentima Zagrebačkoga sveučilišta. Navodi da je zbog radikalnih stavova koji su deklarativno zagovarali potpuno odcjepljenje Hrvatske od Ugarske i Austrije najpopularnija bila Čista stranka prava, po imenu svoga vođe Josipa Franka najčešće nazivana "frankovcima". Na drugom su mjestu po popularnosti bili "naprednjaci" pod utjecajem ideja češkoga znanstvenika i političara Tomaša G. Masaryka. Vladko Maček nije prihvatio ni jednu od navedenih opcija. Frankovačka ga nije mogla zadovoljiti jer je smatrao da je "bezizgledna borba temeljena tek na povijesti i raznim povijesnim dokumentima", a naprednjaci zbog svojega "progresivizma" koji je, prema Mačekovu sudu, odbacivao tradicionalne hrvatske povijesne i duhovne vrijednosti. Zanimljivo je da nigdje ne spominje Masarykov utjecaj na ideologiju Stjepana Radića, koji je od njega preuzeo dio liberalnih, socijalnih, antiklerikalnih i panslavističkih ideja te ih ugradio u program Hrvatske pučke seljačke stranke (HPSS).

Memoari detaljno, a katkad i vrlo slikovito prikazuju mukotrpan proces osnivanja i postupnog rasta HPSS-a. Kao pisac Maček se ne stavlja isključivo u ulogu jednoga od glavnih aktera, nego i izvrsnog promatrača koji nizom zanimljivih anegdota svojih prijatelja i poznanika prikazuje stranačku povijest. Vjeruje da

je najveći problem organiziranju i stabilizaciji HPSS-a predstavljao otpor većine katoličkoga svećenstva, ali i sputanost samog seljaštva koje se jednostavno nije usudilo uzdignuti iznad tradicionalnih obrazaca pokornosti i poslušnosti. Navedena je anegdota sa starijim seljakom koji je komentirajući popularizaciju ideja seljačke stranke izjavio da su one dobre, ali da bi pokojni grof Keglević (u čijem se bivšem dvorcu održavao skup) sve slušatelje i govornike, da ih kojim slučajem čuje, dao okovati. Seljak je potom, navodi Maček, rekao: “Kaj češ, gospon je gospon, a muž je muž”. Ovakvi komentari zorno pokazuju prepreke koje su imali osnivači HPSS-a, ali i velike motive koji su im davali hrabrost i energiju potrebnu za organizaciju potpuno nove političke stranke. Klerikalne je napade stranka uspjela otkloniti ističući parolu: “vjera u Boga i seljačka sloga” i zagovaranjem kršćanskoga morala. Modernizacija i promjena izbornog sustava, porast broja glasača s otprilike 2% stanovništva Hrvatske i Slavonije na približno 8% omogućio je HPSS-u da na izborima 1910. osvoji devet saborskih mandata i da se nametne kao nezaobilazan čimbenik hrvatskoga političkog života.

Mačekovu je stranačku djelatnost prekinuo Prvi svjetski rat u kojem je sudjelovao kao časnik austro-ugarske vojske na trima frontovima: na granici Monarhije i Srbije, u Albaniji i, na posljetku, u borbama protiv Talijana. U *Memoarima* je izvrsno prikazan ustroj vojske i razmišljanja vojnika i časnika. Zahvaljujući slikovitim opisima, čitatelju se omogućuje da shvati puno značenje često korištene fraze o raspadu vojske i same Austro-Ugarske. Maček razlikuje raspoloženje vojnika, koji na početku podupiru osvetničku ideju rata Monarhije protiv Srbije, od raspoloženja časnika. Ističe da je dio časnika gajio slavofilske osjećaje i simpatije prema Srbiji. Sâm je Maček borbu na strani Austro-Ugarske smatrao neupitnom jer se nadao da će poslije rata vladajuća elita Monarhije morati izvršiti radikalne reforme. Nakon što je prikazao ratnu situaciju i raspad podunavskog imperija, upozorio je na poznate događaje vezane uz stvaranje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (KSHS) i političke manipulacije pristaše unitarizma i centralizma Svetozara Pribičevića. Maček ujedinjenje nije pripisao isključivo srpskoj eliti, nego je istak-

nuo da je volja za ujedinjenjem, doduše u federativnom obliku, bila prisutna i kod većine pripadnika hrvatske političke elite. U prikaz ovih događanja utkana je, i s velikim simpatijama prikazana, politička pozicija i osoba Stjepana Radića, vođe HPSS-a. Jasno je izložio Radićev stav koji je zagovarao očuvanje konfederativno preuređene Austro-Ugarske. Prema ideji Stjepana Radića, srednjoeuropska carevina bi se preuredila u “Podunavski savez država i naroda” u kojem bi Hrvatska bila samostalna država. Istaknuto je i Radićevo protivljenje ujedinjenju Hrvatske s Kraljevinom Srbijom, osobito s obzirom na način ujedinjenja i poslije uspostavljenu centralističku strukturu države i nedemokratski politički sustav. Naglašeno je da je u političkom životu odlučujući utjecaj imao Aleksandar Karađorđević koji je KSHS smatrao proširenom Srbijom. Opisane su njegove metode vladanja: progon opozicije, falsificiranje izbora, nepotvrđivanje opozicijskih mandata, samovoljno raspuštanje parlamenta. Navodi se da je iste metode vladavine primjenjivala i podupirala vladajuća elita predvođena srbijanskim radikalima. Osobito su zanimljive Mačekove opaske o držanju Jugoslavenske muslimanske organizacije (JMO), stranke koja je okupljala bosansko-hercegovačke muslimane. Cjelokupno stanovništvo Bosne i Hercegovine islamske vjere, velikosrpska je propaganda proglašavala Turcima i krivila za stoljetne srpske patnje pod vlašću Osmanlijskoga carstva. Zato je muslimanska elita, bojeći se osвете, surađivala s vladajućim krugovima i često sudjelovala u vlasti, iako je intimno zastupala federalističke stavove. Maček navodi da se muslimanska elita priklanjala vladajućoj srpskoj, iako su se svi skupštinski poslanici JMO-a, osim Mehmeda Spahe (koji se smatrao Jugoslavenom), izjašnjavali kao Hrvati. Vrlo je zanimljiv i Mačekov prikaz stavova katoličkog svećenika i vođe Slovenske ljudske stranke (SLJS) Antuna Korošca. Ova je politička stranka imala trajnu i neupitnu većinsku potporu slovenskoga naroda. Korošec je u razgovoru s Mačekom svoju suradnju s režimom i dinastijom Karađorđevića obrazložio uspoređujući hrvatsku i slovensku situaciju. Izjavio je da razumije hrvatsku poziciju jer su Hrvati izgubili autonomiju koju su imali u Austro-Ugarskoj, dok su Slovenci tek u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca prvi puta dobili škole i sveučilište na slovenskom jeziku

i mogli slobodnije oblikovati vlastiti nacionalni identitet.

Policijski progoni i zatvorski dani vodstva Hrvatske republikanske seljačke stranke (HRSS-a) također su slikovito opisani. Maček je naglasio da je režim nastojao prisiliti vodstvo stranke na priznavanje čina ujedinjenja i Vidovdanskog ustava. Zanimljivo je da je Maček HRSS-ovu taktiku apstinencije od skupštinskoga života i u vrijeme pisanja Memoara smatrao ispravnom. Pokazuje kako je stranka morala odustati od taktike apstinencije kad za svoju ideju samostalne Hrvatske nije mogla dobiti potporu međunarodnih političkih čimbenika. Na posljetku je S. Radić odlučio taktički ojačati pritisak na režim učlanivši svoju stranku u Seljačku internacionalu, članicu Kominterne. Navedene događaje Maček je prikazao s punim razumijevanjem za Radićeve političke poteze. Dobro je objasnio sve političke okolnosti koje su nakon povratka u zemlju i zatvaranja Radića doveli do ulaska stranke u vladu 1924. godine. HRSS se odrekla republikanizma i promijenila ime u HSS. Nakon kratkog opisa HSS-ova razdoblja u vladi, slijedi detaljan prikaz razloga izlaska HSS iz vlade i formiranja savezništva između Radića i S. Pribičevića, vođe "prečanskih" Srba. Njihov je dogovor rezultirao stvaranjem Seljačko-demokratske koalicije (SDK), čije su osnovni ciljevi također prikazani. Pribičeviću je politiku i sudbinu nakon njegova prihvaćanja federalističkih ideja HSS-a Maček dočekao s vrlo velikim simpatijama. Slijedi opisivanje umorstva Stjepana Radića, poslanika HSS-a u parlamentu Kraljevine SHS, navodi iz Mačekova govora na sprovodu te prikaz njegova izbora za novog predsjednika HSS-a. Istaknuto je da je HSS nakon atentata stekao pristaše u svim narodnim slojevima i pretvorio se u hrvatski narodni pokret.

Nakon opisa neuspješnoga kraljeva nastojanja da slomi savezništvo između hrvatske elite i elite prečanskih Srba, opisano je uvođenje monarhističke diktature i proglašenje Kraljevine Jugoslavije 6. siječnja 1929. godine. Zanimljivo je da Maček ne spominje svoju prvotnu reakciju na vijest o uvođenju diktature. On je tada, parafrazirajući rečenicu koju je mađarski političar Deak izrekao Franji Josipu: "Ako se prsluk krivo zakopča, nema druge

nego ga opet cijelog raskopčati i iznova zakopčati", pokazao razumijevanje za kraljev potez smatrajući da je posrijedi početak nužnih federalističkih reformi. Bila je to, doduše prva, reakcija koja je već nakon nekoliko dana zamijenjena politikom pasivnoga otpora. No, kako je navedena Mačekova izjava često upotrebljavana u političkoj propagandi protiv HSS-a, šteta je što nije prokomentirana. Progoni vodstva HSS-a i teške prilike u vrijeme diktature, prikazani su s naglaskom na međusobne odnose vodstva zabranjenih stranaka i politiku pasivne rezistencije. Relativno detaljno sa smislom za analizu bitnih političkih zbivanja Maček prati odnose unutar hrvatske opozicije i proces pregovaranja između hrvatske i srbijanske političke elite nakon umorstva kralja Aleksandra Karadževića. Pregovori su doveli do udruživanja sveukupne opozicije u Kraljevini Jugoslaviji pod Mačekovim vodstvom. Prikaz izbora provedenih 1935. godine upućuju na brojne mehanizme izborne manipulacije. Osobito je zanimljiva sažeta analiza izbornoga zakona koji je tri petine parlamentarnih mjesta unaprijed osiguravao stranci ili koaliciji stranaka koje osvoje relativnu većinu glasova. Opis djelovanja tada ilegalnoga HSS-a pokazuje da je stranka preko svojih organizacija poput Seljačke sloge, Gospodarske sloge i "Suda dobrih ljudi" postala sastavnim dijelom hrvatskoga društva. Uvjerljivo je dokazao da se politika oblikuje ponajprije u sferi društva, gdje je HSS uspio stvoriti vlastite organizacije koje su bile zamjena državnoj upravi.

Mačekovi postupci pokazuju da je riječ o demokratski orijentiranom političaru koji se odupirao profašističkoj frankovačkoj propagandi. Navodi kako je spriječio demonstracije frankovaca koji su nastojali poduprijeti Mussolinijevu agresiju na Abesiniju. Predsjednik HSS-a odupro se i pritiscima kasnijega visokoga dužnosnika totalitarnoga ustaškog režima i ratnoga zločinca Mile Budaka, koji ga je 1936. nastojao nagovoriti da pruži potporu nacističkoj Njemačkoj i fašističkoj Italiji. Maček je već tada odlučno odbacio ustaško svrstavanje uz sile fašizma i naglasio da vjeruje u pobjedu Velike Britanije. Smatra da se mali narodi ne mogu miješati u sukobe velikih, nego trebaju voditi politiku neutralnosti.

Svoju, u vrijeme komunističke totalitarne diktature žestoko osuđivanu pisanu poruku kojom je obavijestio narod da je izvršena nje-mačka okupacija i da je vlast preuzeo Slavko Kvaternik te ga pozvao da se pokori novouspostavljenom poretku, nije prokomentirao. Vjerojatno je jednostavno smatrao da je u danim okolnostima riječ o jedino mogućem rutinskom postupku. Maček vrlo kritički prosuđuje o značajkama ustaškoga režima. Smatra da je na početku većina hrvatskog naroda smatrala dobitkom “što su se riješili srbijanske dominacije i što su Nijemci dali svojoj okupaciji eufemistički naziv ‘Nezavisne Države Hrvatske’”. Istaknuo je da se početna potpora zbog ustaških masovnih zločina i prodaje hrvatskih teritorija fašističkoj Italiji brzo topila. Maček je zamijetio da su masovni ustaški i četnički zločini tjerali ljude da se priključe od komunista predvođenom i kontroliranom partizanskom pokretu. Navodi da partizani u vrijeme rata nisu činili masovne zločine, nego su svoj pokret nastojali učiniti prihvatljivim širokim narodnim slojevima. Istodobno naglašuje da su hladnokrvno ubijali u narodu ugledne pojedince koje su smatrali preprekom uspostavljanju svoje diktature. Riječi pohvale nalazi za držanje nadbiskupa Stepinca. Smatra da je on činio sve da bi zaštitio potencijalne žrtve ustaških zločina i da je osuđivao sve zločine. Maček je relativno detaljno opisao svoj boravak u ustaškom logoru Jasenovac i vrijeme provedeno u internaciji. Pritom je argumentirano upozorio na sve zločinačke značajke ustaške diktature. Ukratko je opisan i neuspjeli pokušaj smjenjivanja A. Pavelića, “poglavni-ka” NDH i ratnoga zločinca, i tragična sudbina pučista predvođenih Lorkovićem i Vokićem.

Memoari završavaju poglavljem o razdoblju Mačekova boravka u emigraciji, koje počinje detaljnim opisom bijega u inozemstvo. Naglašuje da je odluku donio motiviran brigom za sigurnost vlastite obitelji. Razmjerno opširno opisuje prve kontakte s vojnim i političkim predstavnicima SAD-a, boravak u Parizu i, na posljetku, odlazak u SAD. Navodi kako su ga teško pogodile vijesti o masovnom pokolju ratnih zarobljenika od strane komunističke vojske. Život i političko djelovanje u SAD-u spomenuti su u samo nekoliko manjih odlomaka. Šteta, jer bi sigurno bilo zanimljivo doznati više o Mačekovim emigrantskim isku-

stvima i političkom djelovanju Međunarodne seljačke unije. Unija je naime uz HSS okupljala gotovo sve seljačke stranke Srednje i Ju-goistočne Europe. Na samom kraju uputio je riječi ohrabrenja svojim simpatizerima i izrazio nadu u opstojnost i demokratsku budućnost hrvatskoga naroda.

Memoari uvjerljivo svjedoče o tome da je Maček neprijeporno bio demokratski orijentiran političar, ali i to da njegova politika kompromisa nije uvijek znala pronaći prave odgovore na izazove povijesti. Uostalom, u “doba ekstrema” liberalne i demokratske ideje nisu imale velikih izgleda. Ukratko, Mačekova sjećanja izvrsno prikazuju glavne značajke hrvatske povijesti u prvoj polovini 20. stoljeća i dokazuju da je demokratska opcija uvijek bila bitan dio hrvatske politike. Stoga su nezaobilazni za sve koji vole memoarsku literaturu i zanima ih suvremena hrvatska povijest.

Tihomir Cipek

Prikaz

Karen J. Alter

Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe

Oxford University Press, 2001., 258 str.

Politika, pravo i ekonomija europske integracije koja traje već više od pola stoljeća uspjeli su transformirati “stari kontinent” u dinamični poligon složenoga društveno-političkoga poduhvata koji je pod okriljem Europske unije i njezina nedavno prihvaćena Ustava već postao sinonimom za modernu Europu. Istodobno se različitim znanstvenim pristupima i metodologijama širi i produbljuje svekoliko proučavanje EU-a. Među njima osobito mjesto imaju oni prinosi koji istražuju ulogu pojedinih aktera u kreiranju Europske unije i njihov prinos u stvaranju i afirmaciji europskog prava kao osnovnog instrumenta te zajednice. Iako je zahvaljujući takvim prinosima povijest *kon-*

stitucionalizacije europskoga prava već dobro poznata, još uvijek nam pozornost privlače oni novi naslovi koji ciljano osvjetljaju određene aspekte fenomena koje su prethodne analize zaobilazile. U takve se prinosu svakako ubraja i vrlo poticajna knjiga američke autorice Karen J. Alter o utjecaju europskog sudstva na stvaranje “međunarodne vladavine prava” u EU. To je, zapravo, knjiga koja govori o načinu na koji je Europski sud (*European Court of Justice* – ECJ) razvijao svoje glasovite doktrine o izravnom učinku i nadmoći europskoga prava.

Studija *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe* sastoji se od predgovora, šest poglavlja, popisa literature i indeksa. U prvom poglavlju “O stvaranju međunarodne vladavine prava u Europi” autorica objašnjava na koji je način bilo izvorno zamišljeno funkcioniranje europskoga pravnog sustava i djelovanje sustava prije njegove transformacije. U ovome dijelu knjige pokazuje se doprinos Europskog suda (ECJ) u transformaciji toga sustava, preko njegovih provokativnih pravnih interpretacija unutar aktualnoga političkog i pravnog konteksta koje su na posljetku i omogućile realizaciju dotad gromoglasnih ali šupljih deklaracija o transferu nacionalnog suvereniteta.

U drugom poglavlju “Nacionalni sudbeni interesi i proces legalne integracije u Europi” autorica objašnjava interes zajedničkoga djelovanja sudaca država članica i ECJ na jačanju prevlasti europskoga prava. Ovdje se dokazuje da je središnji čimbenik lakšeg širenja europskog prava putem sudske interpretacije bila i ostaje činjenica što ECJ, kao institucija, zasjeda izvan nacionalnih prostora, pa su ga stoga nacionalni (privatne stranke u sporu, interesne grupe, ljudi s određenim političkim uvjerenjima, nacionalne vlade, nacionalni suci) i nadnacionalni akteri (europske institucije) lakše mogli koristiti za sučeljavanje nacionalnoga i europskoga prava. Tako je europski pravni sustav postao dio procesa političkog odlučivanja što su ga njegovi akteri, napose nacionalni suci, koristili nastojeći ojačati svoju neovisnost, utjecaj i autoritet prema drugim sudovima i političkim akterima.

U trećem i četvrtom poglavlju “Prihvatanje supremacije europskoga prava od strane sudova u Njemačkoj” i “Prihvatanje supremacije europskoga prava od strane sudova u Francuskoj” autorica prati proces doktrinarnih promjena o pitanju supremacije europskoga prava u Njemačkoj i Francuskoj. Autorica nije slučajno analizirala taj proces upravo u ovim dvjema zemljama. Riječ je o državama koje su u zajednicu ušle prije nego što se europsko pravo deklariralo kao više pravo u odnosu na nacionalno pravo. Na samome početku stvaranja zajednice, nikome nisu bile jasne pravne obveze država članica prema zajednici. U međuvremenu kad se zajednici pridružila druga, treća i četvrta grupa država, doktrina Europskoga suda (ECJ) o supremaciji europskoga prava već je uspjela postati dijelom *acquis communautaire* što su ga (nove) države članice prilikom pristupanja potpuno prihvaćale. Temeljem standardne prakse komparativne političke analize, osobito uočavanjem i analizom “varijacija neovisnih varijabli”, autorica dobro uočava i objašnjava afirmaciju spomenutih načela u njemačkom i francuskom kontekstu. Riječ je o tome da je autorica posvetila pozornost dvjema ključnim institucionalnim varijablama koje su u tim državama, ali ne samo u njima, umnogome utjecale na nacionalnu recepciju europskog prava. Posrijedi su, naime, dva pitanja: (a) ima li država o kojoj je riječ monistički ili dualistički pravni sustav, i (b) ima li država tradiciju sudske revizije ili nema. S obzirom na prvo, od zemalja koje su imale *monističke* sustave očekivalo se da lakše prihvate europsku supremaciju. To je zato što je prema monističkoj doktrini međunarodno pravo ionako već dio nacionalnoga pravnoga sustava. Ovdje je međunarodno pravo nadređeno nacionalnom pravu. Od država koje prihvataju *dualistički sistem* očekivalo se da će teže prihvaćati europsku prevlast jer prema doktrini dualizma međunarodno pravo nije dio nacionalnoga pravnog sustava. Međunarodno pravo svoju pravnu snagu unutar nacionalnog prava dobiva tek uključivanjem u nacionalno pravo. Kad je posrijedi drugo pitanje, autorica dvoji o utjecaju tradicije sudske revizije. Ona ističe da su neki pravni autori očekivali kako će se supremacija europskoga prava lakše primiti u zemljama koje su poznavale sudsku reviziju, dok su drugi u aktivnoj sudskoj reviziji vidjeli poticaj sucima da prihvate supremaciju

europskoga prava. Ipak, autorici nije bila presudna ni jedna od navedenih institucionalnih osobina. Da bi mogla stvarno istražiti utjecaj političkog čimbenika na sudačko odlučivanje, bilo joj je nužno puno više varijacija sudačke pozicije u određenom vremenskom razdoblju. A tih je varijacija i pozicija najviše bilo u djelovanju i odlukama njemačkoga i francuskoga sudstva.

Francuska kao država monizma i bez tradicije sudske revizije pokazala je najviše varijacija u poziciji svojih sudova. Tamo je svaki od triju najviših sudova vremenom zauzimao potpuno različite pozicije o pitanju supremacije europskoga prava. Pitanje o tome na koji su to način politički čimbenici oblikovali sudačku interpretaciju bilo je najizazovnije mjesto istraživanja. Budući da su francuski sudovi imali reputaciju sudova koji su neprijateljski raspoloženi prema europskom pravu, Karen J. Alter je za protutežu izabrala Njemačku – državu dualizma s tradicijom sudske revizije. Njemačka se od 1992. godine smatrala snažnim pobornikom supremacije europskoga prava. Njemački Ustavni sud bio je prvi najviši nacionalni sud koji je proglasio supremaciju europskoga prava nad nacionalnim pravom, i jedini sud koji je stvorio sankcije protiv onih nacionalnih sudaca koji su odbijali referirati slučajeve ECJ-a. Iako je tijekom 1993. godine njemački Ustavni sud prihvatio glasovitu Odluku iz Maastrichta čiji je ton bio vrlo kritičan prema Europskom sudu, pravna pozicija njemačkoga *BVerfG*-a nije bila različita od pozicije koju su tada zastupali najviši sudovi u Italiji, Francuskoj i Danskoj.

U petom poglavlju “Zadobivanje političke potpore: Zašto su nacionalne vlade prihvatile sudačku revoluciju koja je omogućila transfer nacionalnoga suvereniteta” autorica objašnjava razloge i okolnosti koje su navele vlade država članica da prihvate transformaciju europskoga pravnog sustava, te okolnosti i način kojima su u ostvarivanju europskoga prava nacionalni sudovi prisiljavali države članice da igraju prema pravilima, iako se nisu slagale s Europskim sudom. Isti čimbenici koji su dopustili da ECJ, unatoč težnjama nacionalnih vlada, transformira europski pravni sustav, nastavili su ograničavati države članice u kontroli interpretacije europskoga prava koju ima

ECJ. Ovdje se upućuje i na oblike preko kojih su države članice učile iz transformacije europskoga pravnog sustava, ali i na traganje za načinima djelotvornije kontrole pravne integracije na način ECJ i njegova stvaranja novih europskih pravila i ovlasti.

Posljednje, šesto poglavlje zove se “Transformacija europskoga pravnog sustava i vladavina prava u Europi” i zapravo je zaključak knjige. Autorica tu nastoji dokazati da je transformacija preliminarnoga prihvaćanja odluka pri ECJ-u zapravo pridonijela pojavi međunarodne vladavine prava u Europi. Transformacija europskoga pravnog sustava zapravo je proširila utjecaj prava i sudova na politički proces europske integracije. Na kraju se autorica pita kako je europsko iskustvo utjecalo na to da međunarodni pravni sustav bude djelotvorniji i na drugim područjima.

Osnovna je teza ove knjige da vladavina prava u najopćenitijem smislu mijenja narav političkoga procesa te širi broj uključenih i aktivnih aktera. Na planu europskoga prava transformacija je europskoga pravnog sustava Europski sud (ECJ) postupno pretvorila u jednu od zasigurno najutjecajnijih postojećih međunarodnih institucija. Taj je sud ovlastio privatne aktere da osporavaju mjere nacionalne države ako one proturječe europskom pravu. Dodatno je Komisiji, Vijeću i državama članicama sredstvo kojim se mogu koristiti u procesu odlučivanja. U tom je smislu pravo postalo instrumentom političkoga pregovaranja, sredstvom delegitimiranja političkih opcija i poticajni čimbenik pregovaračke pokretljivosti svih onih aktera koji su skloniji rješenjima u skladu s europskim pravom. Transformaciju su omogućili pravni akteri – suci, stranke u sporu i odvjetnici – i to tako što su u stvaranju europske nadržave kao institucije upravljanja koristili pravnu metodu. Njihov veliki uspjeh u podizanju političke odgovornosti prema međunarodnim zakonima nadahnuo je europske suce i pravne stručnjake da još kreativnije koriste pravo u svrhu ograničavanja političkih aktera i država.

Istražujući europski pravni sustav kao sustav međunarodnoga prava, Karen J. Alter zaključuje da je ovaj sustav u usporedbi s ostalim međunarodnim pravnim sustavima nadvladao svoje slabosti. Ipak, ovo je djelo više upu-

ćeno sucima različitih sudova europskih zemalja čije iskustvo u procesu europske integracije mnogostruko održava mikrosvijet političkoga procesa europske integracije. Što proces dobiva više na zamahu, to europske ovlasti sve više slabe ovlasti nacionalnih čimbenika, a to znači izvršne vlasti, parlamenta, sudova, regionalne i lokalne vlasti. Ovakve iskorake pozdravljaju oni koji znaju da će uzdizanjem na europsku razinu zaobići nacionalne političke barijere i time ojačati vlastitu snagu i utjecaj. Ali ti će isti iskoraci izazvati i obrambene odgovore onih koji osjećaju ta ograničenja i nespokoj prema narastajućem europskom autoritetu. Prema autorici knjige, ostvarivanje mogućnosti sudjelovanja u političkom procesu odlučivanja jedini je način kontrole toga očitog transfera ovlasti na europsku razinu. Ipak, da bi se u svemu tome uspjelo, itekako valja imati na umu barem jedan od brojnih poučaka ove poticajne knjige. Od presudnog je značenja za naše prilike i buduće izgleda u europskom kontekstu potreba

da već danas kao zemlja kandidat postanemo svjesni težine i značenja komparativnog iskustva organizacije, akcije i kompetencije naših sudova. Riječ je naime o tome da one grupe koje mogu djelotvornije koristiti pravni sustav dobiju disproporcionalni utjecaj u političkom odlučivanju. Neorganizirane grupe i oni kojima nedostaje pravne ekspertize ili financijska sredstva možda neće biti u stanju koristiti prednosti europskoga prava. Konkretno, njemački pravni sustav i iskustvo korištenja prava za postizanje političkog utjecaja, njemačkim je sudovima i sucima dao važno mjesto u europskom političkom odlučivanju. Na kraju, ova nam knjiga daje nepogrešiv odgovor na pitanje: *Kome i zašto zvono zvoni?* Zaglušujuća buka o općem stanju vladavine prava kod nas, osobito stanja u pravosuđu, ponajprije je upozorenje našoj politici, upravi i sucima. Tko je na potezu?

Petar Bačić