

Osvrti, prikazi, recenzije

Recenzija

John J. Patrick, Sheilah Mann (ur.)

Education for Civic Engagement in Democracy: Service Learning and Other Promising Practices

ERIC Clearinghouse for Social Studies, Bloomington, 2001., 176 str.

Tijekom 1995./96. godine Robert Putnam, ugledni američki politolog, objavio je dva članka u kojima je iznio podatke koji su uznemirili javnost u Sjedinjenim Američkim Državama.¹ Putnam u ovim radovima, analizirajući rezultate znatnog broja empirijskih istraživanja, iznosi zaključak kako je kraj 20. stoljeća u SAD-u obilježen ozbiljnim i zabrinjavajućim anomalijama u političkoj kulturi. Putnam govori o eroziji socijalnoga kapitala, koja se najbolje očituje u niskim razinama političke participacije i visokim razinama nezainteresiranosti građana za politiku. Ovi su negativni trendovi, prema Putnamu, dosegili razinu na kojoj je ugrožen opstanak američke demokracije. Iako podatci izneseni u Putnamovim člancima za američku javnost nisu bili potpuno novi, ugled ovog znanstvenika, kao i njegov diskurs o jasnoj i neposrednoj opasnosti nestanka demokratske Amerike, potaknuli su na reakciju čitav niz institucija i pojedinaca. Osnovno pitanje na koje se pokušalo odgovoriti bilo je – kako zaustaviti ove negativne tendencije?

Američki politolozi, okupljeni u *American Political Science Association*, (APSA) također su se uključili u promišljanje ovog problema,

¹ Putnam, Robert D., 1995.: Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* (6) 1: 65-78; Putnam, Robert D., 1996.: The Strange Disappearance of Civic America, *The American Prospect*, (7)24: 1-22

pri čemu su kao glavno sredstvo "borbe" protiv rastuće političke apatije i alienacije istaknuli političko obrazovanje. Tako je krajem 1996. godine, na inicijativu poznate politologinje Elinor Ostrom, u okviru APSA-e osnovan poseban odbor, nazvan *Task Force on Civic Education*, a o razlogu njegova utemeljenja sami članovi odbora navode: "Smatramo da su aktualne razine političkog znanja i političke participacije tako niske da prijete vitalnosti i stabilnosti demokracije u Sjedinjenim Američkim Državama. Vjerujemo da je postojeće političko obrazovanje neadekvatno".² S obzirom na ovakvo stanje, reformiranje i poboljšavanje postojećih programa političkoga obrazovanja, te izrada i implementacija novih inovativnih programa, glavni su zadatci ovoga odbora, ali i čitavoga američkog politološkog udruženja.

Knjiga *Education for Civic Engagement in Democracy: Service Learning and Other Promising Practices* predstavlja prikaz recentnih aktivnosti usmjerenih na ostvarivanje postavljenih zadataka. U knjizi je objavljeno dvanaest radova, čiji su autori američki politolozi, članovi odbora *Task Force on Civic Education*. Ovi se radovi, iako to sami urednici knjige John Patrick i Sheilah Mann ne čine, mogu podijeliti u dvije veće cjeline, pri čemu se u prvoj političko obrazovanje tematizira kao područje znanstvenog bavljenja politologa, dok su u drugoj cjelini autori fokusirani na prikaz konkretnih inovativnih programa političkoga obrazovanja koji se odvijaju u američkim školama. Veći se dio ovog prikaza odnosi na prvu cjelinu u koju se može svrstati šest radova.

Stephen Earl Bennett u radu s naslovom *Political Apathy and Avoidance of News Media Among Generations X and Y: America's Continuing Problem* opisuje temeljni problem što ga autori ove knjige navode – problem političke apatija i nezainteresiranosti mladih

² APSA Task Force on Civic Education, 1996.: Articulation Statement: A Call for Reactions and Contributions, *PS: Political Science and Politics*, (28) 2: 755

Amerikanaca. Bennett je iskoristio bogatu i relativno dugu tradiciju istraživanja političkog interesa, političke participacije i političkih stavova u Sjedinjenim Američkim Državama, te je u svojoj analizi komparirao aktualnu situaciju s rezultatima istraživanja koja su provedena pedesetih, šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća. Osnovni je zaključak na temelju istraživanja provedenih u posljednje dvije godine da najmlađi dio biračkog tijela, oni rođeni nakon 1978. godine (*generacija Y*) i oni rođeni između 1965. i 1978. godine (*generacija X*) pokazuju veliku političku nezainteresiranost, uz istodobnu slabu političku participaciju. Indikatori ove političke apatije mladih su visoke razine izborne apstinencije i nedostatak interesa za praćenje informacija o političkim događanjima. Bennett napominje da su i prijašnja istraživanja pokazala da postoji određena pravilnost u činjenici da najmlađe dobne skupine unutar američkoga biračkog tijela manje participiraju u politici i iskazuju slabiji interes za politiku od svojih starijih sugrađana. Autora zabrinjava činjenica da je aktualna politička apatija, i po opsegu i po intenzitetu, dosad nezabilježena, što nam i demonstrira komparacijom rezultata istraživanja, koji pokazuju da su aktualne razine političkog interesa i političke participacije današnje američke mladeži puno niže od onih koje su iskazivali prethodni naraštaji Amerikanaca kad su bili u njihovim godinama. S obzirom da će u budućnosti upravo mladi imati presudnu ulogu u političkome životu, Bennett upozorava da se "moraju pronaći određeni načini kako bi se prevladala ova nezainteresiranost mladih ljudi za politiku, inače će budućnost američkoga demokratskog eksperimenta biti vrlo upitna" (9).

U znanstvenoj i stručnoj javnosti političko se obrazovanje često percipira kao jedan je od mogućih načina prevladavanja nezainteresiranosti koju je konstatirao Bennett, a John Patrick u poglavlju pod naslovom *Introduction to Education for Civic Engagement in Democracy* polazi od pitanja o tome koliko političko obrazovanje u školama, definirano kao segment obrazovnog sustava specifično predviđen za razvoj demokratske političke kulture učenika, može biti učinkovito u stvaranju informiranih, odgovornih i aktivnih građana. Patrick navodi da dosadašnji rezultati empirijskih istraživanja učinkovitosti školskoga političkog

obrazovanja nisu jednoznačni i stoga se ne mogu donijeti jasni zaključci o tome koliko programi političkog obrazovanja pridonose razvoju pojedinih dimenzija političke kulture učenika kao što su npr. političko znanje, politički interes i spremnost na političku participaciju. Fokusirajući se na stanje u SAD-u, autor misli da se i bez ovakvih istraživanja, na temelju široko rasprostranjene političke apatije mladih može zaključiti da su postojeći programi školskoga političkog obrazovanja, koje se dominantno provodi kroz predmet *Civics*, nezadovoljavajući. Patrick stoga zagovara reformu političkoga obrazovanja u školama te i sam sugerira bitne elemente koji bi, po njegovu mišljenju, trebali biti sadržani u reformiranim programima. Ovi elementi političkoga obrazovanja proizlaze iz karakteristika koje bi trebao posjedovati informiran, odgovoran i aktivan građanin. Patrick smatra da se veliki broj tih karakteristika može sažeti u četiri elementa političkoga obrazovanja; prenošenje političkoga znanja (pojmovi i koncepti ključni za razumijevanje funkcioniranja demokratskih političkih sustava), razvoj intelektualnih vještina (prepoznavanje, opisivanje, objašnjavanje i vrednovanje političkih događaja, te donošenje odluka), razvoj participacijskih vještina (kojima se nastoji utjecati na donošenje odluke o javnim pitanjima i problemima) i građanske dispozicije, među kojima Patrick osobito ističe privrženost demokratskim načelima. Osnovni uvjet poboljšavanja postojećih programa političkoga obrazovanja jest, prema Patricku, uspostavljanje ravnoteže između ovih četiriju komponenata političkoga obrazovanja jer su postojeći programi političkog obrazovanja gotovo isključivo fokusirani na prenošenje znanja, a zanemaruju razvoj vještina i dispozicija. Pritom Patrick priznaje da cilj koji je postavio nije lako dostižan jer su formalni programi političkog obrazovanja, o kojima piše, bitno ograničeni opsegom i statusom unutar ukupnoga školskog *curriculum*a.

U radu naslovljenom *Why Should the Young Desire a Career in Government or Consider Running for Office?* Susan MacManus također problematizira postojeće programe političkog obrazovanja, ali iz jedne druge perspektive. Autorica navodi kako se ovi programi obično vrednuju na temelju njihova doprinosa razvoju demokratske političke kulture

učenika i preko toga opstanku demokracije. MacManus misli da je ‘ključ’ za poboljšavanje programa političkog obrazovanja zapravo u analizi učeničke percepcije tih programa. Prema autorici, učenici ocjenjuju ove programe na temelju njihove zanimljivosti, ali i iz pragmatičnih razloga, procjenjujući koliko im ponuđeni sadržaji mogu pomoći pri zapošljavanju. Upravo su ova nepovezanost poučavanja u razredu i stvarnih političkih događanja, te učenička percepcija da su znanja koja stječu neaplikativna na tržištu rada, prema autorici, glavni nedostaci aktualnih programa političkog obrazovanja.

Pokušavajući odgovoriti na probleme o kojima pišu Patrick i MacManus – o nužnosti uravnoteženja različitih elemenata političkoga obrazovanja – unutar američkoga školskog sustava osmišljeni su i implementirani različiti pristupi. O jednom od najčešće korištenih, *service learning*, piše Richard Battistoni u radu s naslovom *Service Learning and Civic Education*. Pojam *service learning*, pod kojim se razumijeva pristup reformiranju i poboljšavanju političkoga obrazovanja i obrazovanja općenito, ne može se doslovno prevoditi na hrvatski jezik, a blisko značenje ovom pojmu u hrvatskome obrazovnom diskursu ima izraz akcijsko učenje. Osnovna ideja ovoga pristupa, prema Battistoniju, jest povezivanje poučavanja i učenja koje se odvija u razredu s neposrednim djelovanjem učenika u lokalnoj zajednici. Ovaj je pristup razvijen na temelju uvida u to da klasičnim programima političkoga obrazovanja nedostaje ova praktična komponenta, to jest da se učenicima ne omogućuje da znanja i sposobnosti koje se stekli u razredu propitaju u stvarnom životu, to jest u svom neposrednom okruženju. Kao pokušaj nadilaženja ovoga nedostatka od sredine devedesetih godina 20. stoljeća niz škola u SAD-u u programe političkoga obrazovanja počinje inkorporirati projekte koji uključuju participaciju učenika u različitim udrugama, institucijama i organizacijama u lokalnoj zajednici. Sam je Battistoni jedan od “ideologa” i gorljivih zagovornika *service learninga*, te se i u ovome radu zalaže za ovakav pristup. Pritom napominje da je važno razlikovati *service learning* programe od onoga što naziva *community service*, pod čim podrazumijeva sve oblike dobrovoljnog djelovanja u zajednici.

Dok je veći dio dobrovoljnoga, individualnog ili kolektivnog, djelovanja mladih ljudi u lokalnoj zajednici nepovezan sa školskim kurikulumom, osnovno obilježje *service learning* pristupa jest to da su ove programe pokrenule škole i da su utemeljeni u formalnim programima političkog obrazovanja. Drugim riječima, ovaj tip djelovanja u zajednici “čvrsto” je povezan s poučavanjem u razredu i predstavlja sastavni dio ukupnog procesa političkog obrazovanja. Battistoni misli da se programi političkog obrazovanja unutar kojih je inkorporiran *service learning* pristup odvijaju u tri međusobno povezane faze. Prva faza podrazumijeva poučavanje u razredu tijekom kojega se učenici upoznaju s temeljnim političkim pojmovima, idejama i konceptima, pri čemu nastavnici koriste društvene i političke okolnosti u lokalnoj zajednici kao referentni okvir za objašnjavanje političkih fenomena. Tijekom druge faze učenici participiraju u društvenom i političkom životu zajednice djelovanjem u nekoj udruzi, organizaciji ili instituciji. Po završetku ovoga praktičnog dijela učenici, uz nastavnikovu pomoć, u razrednoj raspravi kritički analiziraju iskustvo koje su stekli participacijom, a Battistoni misli da je upravo ova sastavna refleksija najvažniji element *service learning* pristupa. Druga bitna razlika između dobrovoljnog djelovanja u zajednici koje je nepovezano sa školskim poučavanjem i *service learning* pristupa, prema Battistoniju je različitost etičkih temelja na kojima djelovanje počiva. Dobrovoljni rad uglavnom je utemeljen u filantropiji i altruizmu i naglašava izgradnju moralnoga karaktera ljudi koji pomažu onima kojima je pomoć nužna, a *service learning* pristup ističe djelovanje kao proces poboljšavanja općih uvjeta u zajednici, što onda predstavlja i interes svakoga pojedinca.

Nakon što se u sve većem broju američkih škola počeo koristiti pristup što ga opisuje Battistoni, pojavilo se i pitanje učinkovitosti, pitanje koliko ovakav pristup čini programe političkog obrazovanja kvalitetnijim i učinkovitijim ako ih se promatra iz perspektive razvoja demokratske političke kulture učenika. Raznolikost obrazovnih *kurikuluma* u SAD-u omogućila je istraživačima da kompariraju učinkovitost različitih tipova i modela političkog obrazovanja, a unutar toga i doprinos *ser-*

vice learning pristupa toj učinkovitosti. U svom radu *Service Learning and Civic Education in the Schools: What Does Recent Research Tell Us* Mary Hepburn sintetizira rezultate ovih istraživanja. Prije analize istraživanja autorica upozorava kako ideja *service learning* nije potpuno nova i navodi kako su edukatori u SAD-u već početkom 20. stoljeća upozoravali na važnost povezivanja školskog kurikuluma i aktivnosti u lokalnoj zajednici. Ovakve je stavove osobito zastupao John Dewey, koji u svojoj knjizi *Democracy and Education*, prvi puta objavljenj 1916. godine, ističe da sadržaji koji se poučavaju u školi ne smiju biti izolirani od stvarnoga životnog iskustva. Analizirajući rezultate istraživanja učinkovitosti različitih programa političkog obrazovanja osnovni zaključak do kojega Hepburnova dolazi jest da učenici koji su u svojim programima političkog obrazovanja imali i elemente *service learning* pristupa imaju sofisticiranije razumijevanje političkog procesa, te da su razvili pozitivnije stavove prema političkoj participaciji, od onih koji u svojim programima nisu imali praktično iskustvo. Pritom autorica upozorava da ne postoji čista kauzalna veza između primjene *service learning* pristupa i poboljšavanja učinkovitosti političkoga obrazovanja. Rezultati istraživanja pokazuju da učenici koji su kao dio svoga programa političkoga obrazovanja imali *service learning* to iskustvo promatraju kao nešto pozitivno, no ovo je iskustvo samo u određenim slučajevima dovelo i do znatnih promjena u učeničkim kognitivnim sposobnostima, stavovima i vrijednostima. Hepburnova zaključuje kako moraju biti zadovoljeni određeni uvjeti da bi programi političkog obrazovanja koji inkorporiraju *service learning* pristup bili učinkoviti. Na temelju detaljne analize uspješnih slučajeva Hepburnova izdvaja nekoliko tih uvjeta: praktično djelovanje učenika mora biti utemeljeno u jasno definiranim ciljevima političkog obrazovanja, učenicima treba omogućiti dovoljno dugo razdoblje djelovanja u zajednici jer se pokazalo da je razvoj pojedinih dimenzija demokratske političke kulture pozitivno koreliran s duljinom djelovanja u zajednici, a kao iznimno važan element Hepburn navodi i reflektivnu komponentu, to jest nužnost omogućavanja učenicima da o svom iskustvu promišljaju zajedno s drugim učenicima i nastavnicima.

Unatoč činjenici da primjena *service learning* pristupa pokazuje pozitivne rezultate, određeni autori zagovaraju i druge pristupe poboljšavanju političkoga obrazovanja. Tako Harry Boyte u radu *Civic Education as a Craft Not a Program* iznosi svoju ideju o tome da *service learning* pristup, uz svoje pozitivne karakteristike, ima i jedan bitan nedostatak. Analizirajući podatke iz različitih škola koje koriste *service learning*, Boyte pokazuje kako većina učenika izvodi svoj dobrovoljni rad u institucijama i udrugama koje po svojoj naravi nisu političke, iz čega proizlazi da je djelovanje učenika dominantno nepolitičko. Boyte izražava sumnju da apolitično djelovanje u zajednici može predstavljati najučinkovitije sredstvo za poboljšavanja obrazovanja za politiku. Kao moguću alternativu, ali i potencijalnu nadopunu *service learningu*, autor iznosi koncepciju javnog djelovanja (*public work*) koja također predstavlja oblik iskustvenoga učenja, no ovdje je naglasak na neposrednom političkom djelovanju. Ovo javno političko djelovanje, koje se dominantno sastoji od rješavanja problema s kojima se zajednica suočava, predstavlja, prema autoru, najbolje oblike nadopune klasičnoga političkog obrazovanja. Ovaj se pristup fokusira na građanstvo i njegovu političku ulogu, koja se ne svodi na povremeno glasovanje na izborima, nego se građani razumijevaju kao kreatori javnih politika.

Druga se cjelina u knjizi sastoji od šest poglavlja u kojima se opisuju konkretni primjeri primjene *service learning* pristupa u američkim školama. Ove primjere povezuje ideja akcijskoga učenja, a razlikuju se u fokusiranju na pojedine elemente političkog obrazovanja. Tako Lara Peng (*Effects of Public Deliberation on High School Students: Bridging the Disconnection Between Young People and Public Life*) opisuje program usmjeren na razvoj sposobnosti javnog promišljanja kod učenika, Steven Chaffe (*Education for Citizenship: Promising Effects of the Kids Voting USA Curriculum*) opisuje projekt kojim se kod učenika nastoji potaknuti razvoj svijesti o značenju izbora u demokratskim državama, a John Stone (*The Public Service Academy*) analizira mogućnost primjene *service learning* pristupa u visokoškolskim obrazovnim institucijama. Ovakvi projekti uključuju suradnju škola s različitim vrstama nevladinih udruga, ali i raz-

ličityh drugih grupacija. Tako Frank Mackaman i Anderea Schade u svom članku opisuju (*Working to Improve Civic Education: The Dirksen Congressional Center*) suradnju škola s udrugom (*Dirksen Congressional Center*) koja je zainteresirana za promoviranje znanja o američkome zakonodavnom procesu. S druge strane, Jan Goehring, Karl Kurtz i Alan Rosenthal u svom radu (*Building Trust in Representative Democracy*) prikazuju slučaj suradnje između škole i jedne neformalne grupe radi poboljšavanja političkog obrazovanja. Ovu grupu sačinjava određeni broj političara, zastupnika u lokalnim i državnim parlamentima, a povezala ih je zabrinutost zbog visokih razina političkog cinizma i nepovjerenja prema demokratskim političkim institucijama koje iskazuju mladi ljudi. Stoga su se odlučili uključiti u programe političkog obrazovanja kako bi učenicima približili svijet politike i funkcioniranje demokratskih institucija. U svom djelovanju polaze od stajališta da je kritički odnos prema politici poželjna karakteristika građana u demokracijama, no da radikalni skepticizam i cinizam mogu biti vrlo opasni za demokratske političke sustave.

Projekt što ga je u svom članku (*We the People...Project Citizen*) opisuje Herbert Atherton zanimljiv je jer se vrlo sličan projekt odvija i u hrvatskim školama. Ovaj projekt pod nazivom *Project Citizen* pokrenula je jedna od najpoznatijih američkih udruga posvećena promoviranju političkoga obrazovanja, *Center for Civic Education*, početkom devedesetih godina 20. stoljeća. U temelju je ovoga projekta vizija građana koji aktivno utječu na proces donošenja javnih politika u svojoj zajednici. Kako bi se učenike osposobilo za ovu ulogu, pokušava ih se uključiti u rješavanje problema u zajednici u kojoj žive. Projekt je zamišljen kao natjecanje između pojedinih razrednih odjeljenja i odvija se u nekoliko faza. Učenici određenoga razreda najprije identificiraju stvarne probleme s kojima se svakodnevno suočavaju u svojoj zajednici, potom odabiru problem na koji se fokusiraju. U trećoj se fazi orijentiraju na prikupljanje informacija o problemu, a u posljednjoj fazi predlažu donošenje konkretne javne politike čijom bi se primjenom problem mogao riješiti. Svoj cjelokupni rad učenici

prezentiraju na godišnjem okupljanju svih razrednih odjeljenja uključenih u projekt, tijekom kojega “suci” odabiru najuspješnije razredno odjeljenje. O popularnosti ovog projekta svjedoči i činjenica da se proširio i u druge države, pa se tako već pet godina odvija i u Hrvatskoj, pod nazivom *Projekt građanin*.³

Rasprave o *service learning* pristupu nastavile su se i nakon objavljivanja ove knjige, pri čemu se kao jedna od najvažnijih tema javlja pitanje obvezatnosti inkorporiranja ovog pristupa u programe političkoga obrazovanja. Jedna se grupa edukatora i političara protivi institucionaliziranju *service learning* pristupa kao obveznog dijela školskih kurikulumata, smatrajući da je prisiljavanje učenika na participaciju u suprotnosti sa samom idejom dobrovoljnoga djelovanja. S druge strane su autori koji zagovaraju ovu institucionalizaciju, opravdavajući je stajalištem da se čitav obrazovni sustav u demokratskim državama temelji na legitimnoj prisili, pa, analogno množenju i dijeljenju kao obveznim dijelovima programa matematike, mora postojati i *service learning* kao obvezni dio programa obrazovanja za politiku. U ovoj se drugoj grupi autora svojim angažmanom osobito ističe poznati politički teoretičar Benjamin Barber, koji navodi kako je “političko obrazovanje previše važno da bi se prepustilo izbornim ili fakultativnim aktivnostima”.⁴

Knjiga *Education for Civic Engagement in Democracy* proizišla je iz američkoga političkog i obrazovnog konteksta i stoga je, jednim dijelom, primarno namijenjena američkim edukatorima, no ona može biti zanimljiva i ne-američkoj publici zbog barem dvaju razloga. U knjizi se tematiziraju problemi političke apatije mladih i načini poboljšavanja političkog obrazovanja koji su zajednički većini demokratskih država. *Service learning* kao dominantni američki odgovor na ove probleme proizlazi iz američke tradicije

³ O tome više u: Vlada Republike Hrvatske, 1999.: *Nacionalni program odgoja i obrazovanja za ljudska prava*, Zagreb

⁴ Benjamin R. Barber, 2002.: A mandate for liberty: requiring education-based community service, *The Responsive Community*, 11(2): 51

formiranja dobrovoljnih organizacija preko kojih pojedinci promoviraju vlastite interese, ali i interese čitave zajednice, o čemu je detaljno pisao de Tocqueville. S obzirom da ova tradicija ne postoji u istoj mjeri i u europskim državama, mehaničko bi preslikavanje *service learning* pristupa u europski društveno-politički i obrazovni kontekst vjerojatno imalo malo smisla. Međutim, o ideji koja je u temelju ovoga, ali i njemu sličnih pristupa – približiti školske programe političkog obrazovanja stvarnom životu – svakako treba promisliti. Osim kao poticaj za razmišljanje o političkoj kulturi mladih i o stanju političkog obrazovanja u našoj državi, knjiga može poslužiti i kao primjer kako akademski politolozi, to jest politolozi kojima je primarni poziv znanost, odgovaraju na društvene potrebe zajednice u kojoj žive. Ovo bavljenje stvarnim problemima, a ne tek apstraktnima i javnosti slabo razumljivim teorijama, širi aplikativnu sferu političke znanosti u društvenoj podjeli rada te tako jača i politološku struku u cjelini.

Berto Šalaj

Prikaz

Russell Hardin

Liberalism, Constitutionalism and Democracy

Oxford University Press, Oxford, 2001., 379 str.

O odnosu liberalizma, konstitucionalizma i demokracije napisane su stotine rasprava, no malo ih je pristupom i argumentacijom doista zaokupilo političke i pravne teoretičare. Izgleda da ćemo u ove posljednje uskoro moći ubrojiti i novu knjigu Russella Hardina, profesora političke filozofije i političke znanosti na sveučilištima Stanford i New York. Knjiga *Liberalism, Constitutionalism and Democracy* plod je njegovih intenzivnih rasprava s Ronal-

dom Dworkinom, Jonom Elsterom, Thomasom Nagelom, Adamom Przeworskim i drugim sudionicima njegova kolokvija o pravu i filozofiji na Pravnom fakultetu NYU-a.

Hardin započinje *Liberalism, Constitutionalism and Democracy* tvrdnjom da su teorije liberalizma, konstitucionalizma i demokracije međusobno podupiruće teorije. U ovom je poglavlju izveden središnji argument knjige. Politički liberalizam, konstitucionalizam i demokracija idu “ruku pod ruku” – no, kauzalno, a ne konceptualno. Liberalizam, naime, govori o izgradnji institucija koje svima omogućuju individualni prosperitet. Dok je politički liberalizam djelomice nastao kao odgovor na religiozne zahtjeve da se neka vjerovanja trebaju potisnuti, ekonomski liberalizam postaje manje-više institucionaliziran državnim mjerama, jer vodi prosperitetu svih tako što svatko napreduje. Konstitucionalizam, pak, djeluje samo onda kad služi građanima za koordinaciju u svim onim pitanjima (poredak, trgovina, nacionalna obrana) koja su mnogo važnija od onih u kojima se ljudi mogu razlikovati. Na isti način demokracija djeluje sama kad nema dubokih podjela u pitanjima koja zanemaruju vrednote poretka i ostale opće vrednote.

U iduća je tri poglavlja autor izložio shvaćanje liberalizma, konstitucionalizma i demokracije, pokazujući kako se teorije liberalizma, konstitucionalizma i demokracije međusobno dopunjuju i koje su operativne tek onda kad ih društvo koristi koordinirano. Politički i ekonomski liberalizam razmatra se preko engleske tradicije liberalizma države blagostanja, koja je otvorila mnoga pitanja o vlasništvu i razmjeni između pojedinaca, ali i razmjeni na drugim razinama, te pitanjima o političkim obzirima religijske tolerancije. Za razliku od Lockeja i Hobbesa, koji su mislili da su političke slobode odvojene od ekonomskih, ove su se slobode više puta pokazale kauzalno povezanim, a izgleda da su preko zajedničke teorije o vrijednostima blagostanja bile povezane i konceptualno.

U poglavlju o konstitucionalizmu Hardin objašnjava prirodu ustava. Kreće od pitanja je li tu riječ o ugovoru ili koordinaciji. Ustav koordinira ljude koristeći grupu institucija koje ih čine sposobnima da zajednički realiziraju

određene stvari, što bi bilo teže ili gotovo nemoguće bez koordinacije. Uobičajena je pretpostavka da je uspostava države, te sporazum u pogledu ustava, ekvivalent ugovoru između članova društva. Ugovorima se, kao što znamo, reguliraju odnosi razmjene i oni imaju specifičnu strategijsku strukturu. Interakcija koja se rješava koordinacijom putem ustava ne može se racionalno objašnjavati posjedovanjem takve strukture. U tom smislu Hardin misli da je čak i formalni ustav, kakav je Ustav SAD-a iz 1787. godine, ustavni dokument koji ima više zajedničkoga s konvencijom ili određenim vrstama normi negoli s ugovorom. I to iz dvaju razloga: prvo, on, naime, malo uključuje aktualni sporazum, prije je riječ o privoli mimo volje; drugo, ustav je, nakon donošenja, u najvećem dijelu samoostvariv. Prema tome, pogrešna je analogija između ugovora i tzv. društvenog ugovora.

Kad govori o demokraciji, sporazumu ili prepuštanju tijeku stvari, Hardin podsjeća na iskustvo ratifikacije Ustava SAD-a te tvrdi da za uspjeh vlade nije nužna suglasnost ljudi oko učinjenog. Važnije je da se protiv toga nitko ne buni. Narodu je rečeno da će vlada, nakon što oni izaberu svoje predstavnike, biti u stanju raditi i bez njihova daljnjeg pristanka. Neovisno o tome je li argument uvjerio građane u prilog ratifikacije toga ustava, radilo se o korektnom strateškom doprinosu djelovanja uspješne vlasti.

Peto je poglavlje posvećeno problemu liberalizacije i njezinim nedostacima. U središtu je autorova interesa problem liberalizacije politike i ekonomije bivših socijalističkih država, ali i nekih drugih država koje su započele liberalizaciju bilo politike bilo ekonomije. Kolaps socijalističkih ekonomija u Istočnoj Europi, bivšem SSSR-u i Kini mnogi drže dokazom da je egalitarna ekonomska politika u beznađnom konfliktu s produktivnošću. Zapadni ekonomisti općenito misle da veća produktivnost traži ekonomske inicijative koje vode prema većoj nejednakosti. Ako je ovo stajalište i pogrešno, istina je da egalitarizam u jednom društvu ne može preživjeti natjecanje sa strukturama koje negdje drugdje počivaju na nejednakom nagrađivanju. Ako drugdje postoji sloboda kretanja, a veća nagrada pospješuje produktivnost, egalitarizam nikada neće

biti samoostvariv. Prema tome, ideologija egalitarizma ne može prosperirati bez primjera ili očekivanja koja su utemeljena u stvarnom svijetu.

Ustavna ekonomska tranzicija tema je sljedećeg poglavlja Hardinove knjige. Najveća je poteškoća ustavnih režima upravo njihovo suočenje s upravljanjem društvom kroz društvene promjene, osobito ekonomske. Kako je teorija ekonomske promjene bila i ostala siromašnom teorijom, uspješno se vođenje ekonomske promjene ne može zasnivati na inkorporiranju "prave" ekonomske teorije u tekst ustava. Na temelju određenih iskustava (američkoga i drugih) pokazuje se da su izgledi za uspješan konstitucionalizam, odnosno za najbolji ustavni aranžman kojim će se upravljati ekonomskim tranzicijama, najveći ako se ekonomija ostavi relativno slobodnom od državnog upravljanja.

Na kraju Hardin raspravlja o marginalnom položaju demokracije. Osnovni je problem to što postoje oštre granice demokratskih mogućnosti. U najopćenitijem smislu, demokracija je djelatna samo na marginama velikih pitanja, tj. ona je samo sredstvo za regulaciju marginalnih političkih konflikata. Onih nekoliko velikih stvari o kojima može govoriti odnose se na široki konsenzus (npr. tip konsenzusa koji je bio stvoren u SAD-u i Velikoj Britaniji kad je riječ o ratovanju u Drugome svjetskom ratu). No, s takvim pitanjima mogu izići na kraj i nedemokratski oblici vladavine. U suočavanju s konfliktnim pitanjima demokracija može djelovati samo protiv grubo koordiniranog poretka. Ona ne uspijeva ondje gdje je konflikt toliko intenzivan da sudionionici prije riskiraju nered i gubitak svega. Tako je bilo u slučaju sukoba engleskih puritanaca i rojalista u 17. stoljeću, u slučaju građanskog rata u SAD-u, ili u sukobu Srba i Hrvata devedesetih godina 20. stoljeća. Bez suštinske i prethodne koordinacije demokracija je irelevantna. Demokracija pripada Hobbesovim uzajamno iskoristivim sredstvima, što znači da ona jednostavno propada ako ne podupire prednosti svih relevantnih interesa u nekom društvu.

Zaključno istaknimo da ova zanimljiva rasprava predstavlja iskoristiv teorijski aparat i za analizu hrvatskog ustava i demokracije, ali i otvara mogućnost da moralna obrana libera-

Recenzija

lizma, konstitucionalizma i demokracije ne bude ona koja govori o idealnome standardu dobroga i ispravnoga, nego ona koja kaže da su – prema određenom kriteriju ili kriterijima – liberalizam, konstitucionalizam i demokracija bolji od bilo koje druge operative alternative. Kaže se da liberalna ustavna demokracija proizvodi društvo u kojem rastu šanse svakoj mogućoj autonomiji do koje je čovjeku stalo. Liberalizam, konstitucionalizam i demokracija sociološki su međusobno povezani i u tom smislu – prema Hardinu – liberalizam, konstitucionalizam i demokracija predstavljaju koordinativne teorije. Uzajamna potpora i koordinacija umnogome objašnjavaju način na koji djeluje vlast i njezine najznačajnije institucije, ali zato nemamo moralno opravdanje vlasti i drugih institucija ili njihova rada. Ako doista želimo postići rezultate koji su moralni na temelju određenih načela, onda se uzajamne institucije moraju uskladiti tako da daju upravo takve rezultate.

To znači da liberalizam, konstitucionalizam i demokracija ne čine *per se* dobra društva, mada su oni na dokaziv način dijelovi strukture dobroga društva. Nije istina da se dobro društvo stvara samo na temelju psihologije ili predanosti načelima dobrog društva. Od djelatnog se ustavnog režima u najopćenitijem smislu traži da služi relativnim interesima glavnih političkih grupa u društvu, odnosno onih grupa koje su politički efikasne. Prema tome, uspješan ustavni poredak mora, sociološki, biti međusobno podupirući poredak. Poredak će biti dobar ako u njemu postoje klasično-liberalne grupe čije koristi poredak održava. Drugo, ovisno o (ne)postojanju velikih eksternih konflikata i njihovu izvoru, društvo ima mogućnost biti dobro društvo. No, općenito govoreći, svako društvo koje je opterećeno dubokim konfliktima između politički efikasnih grupa, osobito kad je riječ o distribuciji fiksnih ili ograničenih resursa i pitanja jezika ili religije, ne može biti dobro društvo.

Petar Bačić

Nenad Zakošek

Politički sustav Hrvatske

Fakultet političkih znanosti, Zagreb,
2002., 146 str.

Kako je politička znanost još uvijek “mlada” društvena znanost, gotovo nikoga ne iznenađuje činjenica da do sredine prošloga, dvadesetog stoljeća i nije bilo nastavne i znanstvene poddiscipline koju bismo mogli nazvati političkim sustavom. Pravnici su slijedili i razvijali tradicionalne nastavne i znanstvene discipline ustavnoga i državnog prava, koncipirane juridički, a to znači, institucijsko-normativistički. Primjerice: kategorije moći, interesa, lojalnosti, legitimnosti (ne legalnosti), političke kulture, javnosti, kao nosive i određujuće kategorije svakog političkog sustava, bile su marginalizirane ili posve zanemarene. Prvo sistematsko djelo koje je označilo mogućnost nove autonomne discipline, a koja je u sadržajnome i metodologijskom smislu, značila bitan novum, a možemo reći i obrat u odnosu na tradicionalnu *iusprudentiu* i *Staatslehre*, bilo je Eastonov *Political System* (1953.). Izgleda da je politički sustav kao znanstvena poddisciplina doživio sličnu sudbinu i u Hrvatskoj. Premda se u različitim varijantama predavao na FPZ-u, politički se sustav nije istraživao sistematski, niti je to bilo, u politološkom smislu, do kraja osviješteno. U ovoj se situaciji pojavila knjiga Nenada Zakošeka koja, za hrvatske politološke prilike, ima posve neuobičajni naslov. Zove se, naime, *Politički sustav Hrvatske*.

Zakošek već u Uvodu kaže da je ova je knjiga rezultat njegova obrazovanja, te nastavnčkog iskustva i istraživanja teorije društvenog razvoja, modernizacije i teorije demokratske tranzicije, koje su mu poslužile kao analitički ključ za pristup i analizu političke dinamike i strukturiranja hrvatskoga političkog sustava. Naglašavanje dinamičkih elemenata sistema – ili onoga što Zakošek, u svojoj klasifikaciji razina političkog djelovanja naziva

konstitucionalnom politikom – nije uvjetovano samo njegovim obrazovanjem i znanstveno-stručnim usmjerenjem, nego i karakterom, bolje rečeno neizgrađenošću, fragilnošću i stalnim promjenama institucijsko-normativne strukture hrvatskoga političkog sustava. Bilo bi doista promašeno i spoznajno neproduktivno okrenuti se poglavito analizi strukturnih elemenata sistema (jer takav u biti još nije izgrađen), a zanemariti političke aktere kao mobilizatore i predvodnike socijalnih skupina i artikulatore njihovih interesa. Pritome treba osobito naglasiti da mnogi sistemski aranžmani i nisu rezultat osviještene potrebe i političke volje hrvatskih aktera, nego rezultat implicitnih pritisaka, nerijetko i eksplicitne iznude međunarodnog okruženja.

Danas su nezamislive neke insule posebnosti, koje bi bile intaktne u odnosu na globalni *input*, a kad je riječ o tranzicijskim zemljama, može se govoriti o odlučujućem utjecaju vanjskog okruženja.

U uvjetima globalizacije – što god o njoj mislili – unutarnju političku arhitektoniku pojedine zemlje nećemo moći primjereno ni impostirati ni razumjeti ako ne definiramo ne samo unutarnje uvjete (intraokruženje sistema) nego i globalni kontekst. Ako tako razumijemo stvar, onda se otvara svo bogatstvo i složenost sadržaja i kategorija što ih implicira istraživanje političkog sustava. I nema te knjige, bila ona i puna “deblja” od ove Zakošekove, koja može zahvatiti sve te višestruke i višeznačne sadržaje. Ni Zakošek nema takvu ambiciju. On nam, međutim, pokazuje put kojim treba ići u istraživanju političkog sistema.

Čitajući njegovu knjigu, može nam se, na prvi pogled, učiniti da je nerazmjerno puno prostora dano izbornim i stranačkim sustavima i izbornim procesima. Po mom sudu, za to postoje najmanje dva razloga. *Prvo*, autor slijedi suvremene trendove u istraživanju političkih sustava, od systemske teorije, teorije akcije i aktera, pa do teorije igara. Pritom svakako treba istaknuti da su njegovi naglasci na dinamičkim strukturama sustava još izrazitiji. To je posve razumljivo jer je hrvatski politički sustav, za razliku od stabilnih demokratskih sustava, u *procesu oblikovanja*, pa je i naglašena njegova *procesualnost*. *Drugo*, izbori su u nas

prvi puta bili *konstitutivni*, oni su dakle odlučujući čimbenik u konstituciji političke vlasti na svim razinama političkog sustava. U Hrvatskoj su, zasad, jedino izvjesni *proces*i, pa je logično da se upravo njih istražuje.

Iz ove procesualnosti i nedovršenosti hrvatskoga političkog sustava nadaju se i poteškoće njegove politološke analize u komparativnome ključu. Naime, reći da bi u takvo istraživanje morao kao *input* ući hrvatski politički sustav – ili, da na ovom mjestu kažemo, *vladavinski sustav* – znači da bi u njega morali ući i svi relevantni rezultati njegova dosadašnjeg istraživanja. A dosadašnji su rezultati u nas na tom planu, koliko mogu prosuditi, još uvijek skromni. I zato mi se čini da je Zakošekov *Politički sustav Hrvatske* pionirski i vrijedan prilog, pa na stanovit način i smjerokaz daljnjem istraživanju.

S obzirom na to da se hrvatski politički sustav konstituirao i legitimirao u uvjetima etničkih sukoba i rata (pri čemu je i “neodrađena” prošlost imala znatan utjecaj), kompetitivnost izbora bila je (i još uvijek je) poglavito reducirana na biranje između *radikalno nacionalističkih* i *umjereno nacionalističkih opcija*. U takvim je uvjetima teško govoriti o *programskim strankama*. Njihov program je *nacija* i *država* – čak i danas kad nisu upitne ni nacija ni država. O tome zorno svjedoči i ponašanje sadašnje koalicijske vlasti, koja bi tobože trebala pokrivati politički prostor lijevog centra. Ta vlast u tri godine svog mandata svoju agendu formulira pod pritiscima i prijetnjama radikalne nacionalističke desnice, ne trudeći se pokazati hrvatskom puku svoju učinkovitost i *racionalnost*, nego svoju *nacionalnost*.

Stupanj političkog samosvješćivanja i društvenog samorazumijevanja dani je okvir, ali i kriterij prosuđivanja stanovitoga političkog sustava. To, dakako, ne znači da i sam sustav ne djeluje na to okruženje. Naprotiv, politički sustav, sa svojim opslužujućim pogonom, posebice onim masmedijskim, najučinkovitiji je formativni čimbenik političkog samoosvješćivanja i samorazumijevanja. Zakošek prvi u nas masovne medije čini legitimnom temom i uvrštava ih u bitne sadržaje političkog sustava). Uostalom, ne kažem ništa novo: to je samo kontekstualizacija i konkretizacija kla-

sičnog Rousseauova uvida da će *narod uvijek biti onakav kakvim ga učini priroda njegove vladavine*.

Zaključno se može reći da Zakošekova knjiga pokazuje kako je istraživanje i razumijevanje političkog sistema slijedilo iz razumijevanja pojma *političkoga*, koje se širilo i izvan sfera države i njezinih institucija. Stoga se čini posve logičnim da politologija, koja upravo nastoji oko istraživanja i razumijevanja biti političkoga, bude, bitno više nego dosad, involvirana u procese konstitucije političkog sustava kao znanstveno-istraživačka i nastavna disciplina.

Jovan Mirić

Prikaz

Wolfgang Ismayr

Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Leske+Budrich, Opladen 2001., 512 str.

Različite varijante institucionalističkog pristupa uvijek su bile razmjerno popularne u razvijenijim nacionalnim politologijama. Knjiga *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland* Wolfgang Ismayra, profesora političkih znanosti na Tehničkom sveučilištu u Dresdenu, pouzdan je dokaz da je to vrijedi i za njemačku politologiju. Njegov je znanstveni rad i inače usmjeren na politički sustav Savezne Republike Njemačke, a bavi se i proučavanjem političkih sustava zemalja zapadne i istočne Europe, kao i institucija Europske unije. Ova knjiga nastoji pokazati raznovrsnost i kompleksnost zadaća središnjega njemačkog parlamenta u okviru demokratske pravne i socijalne države.

Ismayr se u uvodnome poglavlju bavi ustavno-političkim ograničenjima, procesom glasanja u koaliciji, federativnom strukturom,

gornjim domom (Bundesrat), te promijenjenim interesom za participaciju u demokratskim procesima. Prikazom funkcija parlamenta naglašena je snažna pozicija Bundestaga kao institucije koju izravno bira narod.

U sljedećem se poglavlju analizira dvostruka pozicija zastupnika u Bundestagu. Ismayr daje i iscrpan prikaz rada frakcija kao i značenja frakcijske solidarnosti i discipline. Ako zastupnik želi ostvariti neku inicijativu, mora najprije zadobiti potporu u vlastitoj frakciji i pritom mora uzeti u obzir kompleksnost odlučivanja kao i nadležnosti u hijerarhijski podijeljenoj frakcijskoj strukturi. Njegove mogućnosti sudjelovanja ovise i o statusu unutar frakcijske hijerarhije, potpori koju uživa u frakcijskim, stranačkim i interesnim grupacijama, i, svakako, o činjenici koliko je mjerodavan za određenu temu. Većina zastupnika u odborima slove kao specijalisti i izvjestitelji svoje frakcije i radne skupine za jedno ili više stručnih područja. Bez frakcija bi parlamentarcima bilo teško kontrolirati izvršnu vlast, pripremiti inicijativu i međusobno se usklađivati. Savezni ustavni sud je frakcije u stranačkoj demokraciji ocijenio kao “nužne ustanove života Ustava” i kao “mjerodavne čimbenike političkog odlučivanja” (96). Svaka stranka koja je prešla izborni prag od 5% može stvoriti frakciju u Bundestagu. Ulaskom “istočnonjemačke regionalne stranke” (PDS) u 13. Bundestag (1994.) na temelju četiriju direktnih mandata, otvorene su nove mogućnosti. Isto se tako mogu udruživati u frakcije stranke “koje na osnovu istih ciljeva u nijednoj pokrajini nisu u suparništvu” – što je od 1949. slučaj s CDU-om i CSU-om.

Temeljni zakon u članaku 38. govori o zastupniku kao reprezentantu cijelog naroda, koji nije podložan naložima, nego je odgovoran samo svojoj savjesti. No u stvarnosti zastupnik ovisi o stranci, te je izričito stranački i frakcijski discipliniran. Zastupnici Bundestaga većinom su fakultetski obrazovani, imaju zvanja bliska politici i obično podulju karijeru u stranci na lokalnoj razini, što je preduvjet kandidature za Bundestag. Tek rijetki uglednici, vodeći lobisti i stručnjaci ulaze u parlament bez prethodnoga mukotrpnog rada u lokalnim organizacijama stranke. Za većinu je zastup-

nika njihovo zastupničko mjesto glavno zanimanje, tj. oni su “političari po pozivu”.

Kad je riječ o vodećim pozicijama u Bundestagu i vladi, žene su još uvijek podpredstavljene, premda se u novije vrijeme njihov položaj kontinuirano poboljšava. Tome najviše pridonosi stranka Zelenih koja povećava udio žena na svim funkcijama i u mandatima, a u tom ih od druge polovice osamdesetih godina 20. stoljeća prate i dvije vodeće stranke u zemlji. Žene su izrazito dobro zastupljene u Predsjedništvu (50%), u Vijeću najstarijih (41%) i u frakcijskim vodstvima SPD-a (53%), Bündnis 90/Die Grünen (80%) i PDS-a (62%). Treba istaknuti da je nakon Annemarie Renger (1972.-1976.) Rita Süßmuth (1988.-1998.) bila druga žena u povijesti Savezne Republike koja je izabrana za predsjednicu Bundestaga.

U poglavlje o strukturi Bundestaga Ismayr stavlja poseban naglasak na konstituiranje i rad Predsjednika i Predsjedništva Bundestaga, kao i s njime povezanoga Vijeća najstarijih. Od Weimarske republike razvio se parlamentarni običaj da samo najjača frakcija predlaže kandidata na mjesto Predsjednika, a od vremena Reichstaga izbor Predsjednika i zamjenika dogovara se u interfrakcijskim pregovorima. Poslovnikom je osigurano sudjelovanje svake frakcije u Predsjedništvu. U državno-pravnom i političkom smislu Predsjednik Bundestaga je reprezentant narodnog zastupništva odnosno ostvaruje “simboličnu i službenu personifikaciju parlamenta” u njegovoj “sveukupnosti” (151). Kao predstavnik Bundestaga on je adresat i prenosilac pisanih poruka između Bundestaga, s jedne strane, i Bundesrata i Savezne Vlade odnosno njezinih resora, s druge strane. U vođenju poslova Predsjednika podupire Predsjedništvo i Vijeće najstarijih. Od 1969. Predsjednik djeluje u Predsjedništvu kao “primus inter pares”.

Za razliku od engleskog *Speaker*a Predsjednik i Potpredsjednici i njihovi zamjenici ostaju stranački i frakcijski aktivni članovi, djelomično s drukčijim dužnostima – brinu “politički” o svom izbornom okrugu, sudjeluju u izbornoj utrci i mogu sudjelovati u glasovanju Bundestaga. Za razliku od potpredsjednika, predsjednici Bundestaga od šezdesetih godina 20. stoljeća (iznimka je Rita Süßmuth)

ne raspravljaju o pitanjima koja nisu jasno povezana s njihovom službom.

Formalno mjerodavno koordinacijsko i upravljačko tijelo Bundestaga nije Predsjednik ili Predsjedništvo, nego Vijeće najstarijih, koje se sastoji od članova Predsjedništva i 23 imenovana zastupnika iz frakcija (ovisno o snazi frakcija). Dominantnu ulogu imaju parlamentarni vođe frakcija, koji su, u pravilu, svi članovi Vijeća. Zastupnici izvan frakcija nisu zastupljeni u Vijeću.

Na sjednicama Vijeća prisutan je i službeno imenovan predstavnik Vlade, kako bi se olakšalo planiranje rada Savezne Vlade i Bundestaga – od 7. saziva to su parlamentarni državni tajnici ili ministar iz Ureda Saveznog kancelara. Tu se dogovara radni plan dnevnog reda i održavanja rasprava, nakon konsenzusa glasnogovornika sviju frakcija.

Pozadinu sporazuma parlamentarnih vođa i Vijeća najstarijih tvori unutarfrakcijski proces: parlamentarni vođa vladajuće frakcije održava stalne kontakte s Uredom Saveznog kancelara i pojedinim ministrima, prisutan je na redovitim koalicijskim razgovorima i dobro je informiran o interesima Vlade, i očekivanim vladinim objašnjenjima i prijedlozima zakona. Te informacije otkriva u razgovorima s parlamentarnim vođama ostalih frakcija, što opozicijski vođe dobro koriste u odabiru tema i govornika u plenumu.

Ipak je težište parlamentarnog rada nje-mačkog Bundestaga u odborima, kao i radnim grupama i kružocima frakcija. Odbori su prema poslovniku “tijela koja pripremaju odluke” u Bundestagu s karakterom odlučivanja i tvorbe volje, što je konstatirao i Savezni ustavni sud (167). Bez stručno izdiferencirane strukture odbora Bundestag ne bi mogao obraditi mnogobrojne prijedloge zakona. U prvom izbornom sazivu bilo je 40 odbora, ali je u 14. sazivu broj odbora pao na 23. Negdje od sredine šezdesetih godina 20. stoljeća nasuprot svakom Saveznom ministarstvu stoji odgovarajući stručni odbor u Bundestagu. Najmanji odbor ima 15, a najveći 42 člana. Sastav odbora kao i pravila predsjedavanja odgovaraju snazi pojedinih frakcija. Frakcije su jedinstvene u stajalištu da većina vladajuće frakcije mora biti osigurana i u odborima. Imenovanja

članova odbora stvar je frakcija. O broju, veličini i imenovanjima dogovorno odlučuju parlamentarni vođe svih frakcija, pa je glasovanje u plenumu formalnost. U odbore ne ulaze članovi Vlade i parlamentarni državni tajnici, koji su praktički njezin dio.

Formiranje Vlade je kompleksan proces pun varijacija i rezultat je prethodnih stranačkih pregovora. Većinom se vladajući savezi i budući kancelari dogovaraju na osnovi čvrstih koalicijskih izjava prije izbora. Svi su kancelari, s iznimkom Helmuta Kohla 1982. na prijedlog Saveznog Predsjednika u prvom krugu izabrani apsolutnom većinom glasova članova Bundestaga. Bundestag ima mogućnost izmjene kancelara i vlade u redovitom izbornom razdoblju. To se može odlučiti samo apsolutnom većinom, tj. “konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju” na temelju članka 67. Temelnog zakona.

U sferi zakonodavstva došlo je do porasta broja zakona i velike produkcije normi – *Verrechtlichung* (216/217) – što je bitna značajka demokratske pravne i socijalne države kakva je Savezna Republika Njemačka. Od 1. do 13. saziva Bundestaga bilo je 8408 prijedloga zakona, a donesenih je 5462, dakle 112 na godinu. U skladu s tim procesom, došlo je i do pravnog i upravnog pojednostavljenja: postoje tzv. “*plava pitanja*”, kojima se utvrđuje koliko je potreban pojedini zakon ili zakonski prijedlog (od srpnja 2000. u poslovniku Saveznih ministarstava) (229).

Ipak, kritika nije ostala samo na “poplavi zakona”, nego ističe i njihovu nedovoljnu kvalitetu, stoga je znanstveno savjetovanje u politici vladinih ministara znatno ekspandiralo od šezdesetih godina prošlog stoljeća.

Djelovanje parlamentarnih izvještaja i evaluacija je ambivalentno s obzirom na politički proces: s jedne strane, poboljšavaju se pretpostavke za odgovoran zakonodavni rad zbog kompleksnosti društvene zbilje, s druge strane jača pozicija savjetnika i ministarske birokracije nasuprot zastupnika, kao i specijalizacija i segmentiranje parlamentarnog rada zbog poplave detaljnih informacija koje treba obraditi (237). Veliko područje rada stručnih referenata pri iniciranju i razvoju prijedloga zakona vodi u pitanje položaj članova Savezne vlade,

i postavlja novi problem. Upitno je da li je osiguran “primat politike” ili je riječ o “primatu birokracije” u procesu zakonodavstva.

Prema čl. 76. st. 1. Temelnog zakona prijedlog zakona u Bundestagu može dati Savezna vlada, Bundestag (frakcija ili 5% zastupnika) i Bundesrat (većinskom odlukom) (239). Najviše ih dolazi iz Savezne vlade. Prvo se, nakon dugih internih i javnih usuglašavanja u velikim koalicijskim rundama, postiže suglasnost oko kompromisnog prijedloga, pa se rad nastavlja u suradnji s ministarskim činovnicima kako bi se dobilo na vremenu i provodivosti. Osim državnih organa, odlučujuće poticaje u zakonodavstvu daju i stranačka tijela, sindikati, gospodarska udruženja i druge interesne grupe, znanstveni instituti, masovni mediji, građanske inicijative, sudovi (Savezni ustavni sud) i crkve.

Zakonodavni rad velikih opozicijskih frakcija je važan. Ako je riječ o uskoj kooperaciji frakcije u Bundestagu i pokrajinske vlade, njihova će vodstva odlučiti hoće li prijedlog biti prezentiran u Bundestagu ili Bundesrat. Neprijeporno je da Bundesrat ima velikog utjecaja na zakonodavstvo, jer može utjecati na mnoge promjene i vraćanje zakonskih prijedloga na doradu u parlament.

Poglavlje o kontroli i komunikaciji donosi pregled sredstava parlamentarne kontrole i načina komunikacije. Evidentno je da se broj upita, aktualnih sati i ispitivanja znatno povećao u zadnjih dvadesetak godina, kao i širina i intenzitet kontrolnih aktivnosti, te mnogobrojne zakonodavne inicijative opozicijskih stranaka. Ulaskom Zelenih u Bundestag 1983. tematski se spektar povećao kroz ekološka pitanja te ona vezana za posljedice tehnološkog razvoja. U kontrolne aktivnosti spada i projekt PARLAKOM, koji je od sredine osamdesetih godina 20. stoljeća pridonio uočavanju problema i kritičkom preispitivanju prijedloga vlade i vladinih informacija.

Klasično pravo kontrole i u njemačkom Bundestagu se ostvaruje putem pozivanja člana vlade u parlament i prava citiranja. Pored konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju, Bundestag ima mogućnost da većinskom odlukom traži ostavku pojedinih ministara ili da izrazi nezadovoljstvo Vladinim članovima i

cjelokupnom Vladom – do 13. saziva Bundestaga bilo je 21 prijedloga o neodobravanju i 13 zahtjeva za ostavku Saveznih ministara, 4 se ticalo kancelara, a 1 cijele Vlade. Ovi su prijedlozi snažno sredstvo u rukama opozicije, a izazivaju i veliku medijsku pažnju. Veliki i mali upiti i pravo upita također je klasično kontrolno sredstvo zastupnika. Aktualni sat i pisana pitanja uvedena su prema britanskom modelu nakon 1952. godine. Aktualni sat postoji od 1965. godine. Uvođenje aktualnog sata je pozdravljeno i u medijima – parlamentarne su rasprave postale aktualnijima, življima i zanimljivijima (inače u medijima dominiraju Savezni kancelar i vodeći ministri). Još jedno sredstvo komunikacije i kontrole su izvješća kabineta i ispitivanje Savezne vlade. Ispitivanje Savezne vlade je od 1988. godine u poslovniku, a od 1990. to je zapravo mješavina aktualnog sata pitanja i izvješća kabineta. Parlamentarno izvješće o proračunu i kontrola financija najvažniji su instrumenti jer se proračun usvaja u parlamentu. Rasprave o proračunu imaju veliko unutarnje i javno značenje. S tim u vezi, važno je istaknuti kako je Odbor za proračun najutjecajniji odbor Bundestaga.

Odbor za ispitivanje je najutjecajniji parlamentarni kontrolni instrument i formira se na zahtjev jedne četvrtine zastupnika, pa tako Bundestag pripada u skupinu rijetkih zapadnoeuropskih parlamenata gdje odbor za ispitivanje formira kvalificirana manjina.

Odbor za peticije i institucija Građanskog opunomoćenika ili ombudsmana (nastala prema skandinavskom modelu) posebna su kontrolna tijela koja primaju poticaje i prijedloge građana.

Osobitost Bundestaga je Opunomoćenik za obranu (i za druga se područja mogu postaviti opunomoćenici, npr. za pitanja djece i mladih). Demokratska kontrola vojnog aparata stalni je izazov parlamentarnoj demokraciji – stoga Odbor za obranu i Opunomoćenik za obranu slove kao “pomoćno tijelo Bundestaga” od 1959. godine. Komunikacijsko i kontrolno sredstvo je i Izvješće Savezne vlade koje nastaje kao dužnost po zakonu, na zahtjev i odluku Bundestaga i na inicijativu same vlade.

Samostalni prijedlozi i prijedlozi odluke stoje na raspolaganju frakcijama kao daljnje

sredstvo utjecaja na parlamentarno odlučivanje. Tri su vrste prijedloga: samostalni prijedlozi, prijedlozi odluke i prijedlozi promjene – zadnja dva nisu samostalna jer se postavljaju na dnevni red pregovaranjem. Porastao je broj tih dvaju prijedloga koji su primarno sredstvo kontrole i utjecaja opozicije.

Valja zaključiti kako je pozicija Bundestaga u procesu odlučivanja određena ekspanzijom djelatnosti države i time birokracije, konkurencijskim uvjetima u stranačkoj državi, snažnim stranačko-političkim djelovanjem pokrajina na zakonodavstvo Saveza i promjenama političkog posredovanja u medijskom društvu.

Knjiga *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland* iznimno je vrijedna jer donosi opsežan pregled funkcioniranja Bundestaga. Proučavanje institucija i političkog sustava Njemačke, kao i njezinih iskustava u uspostavljanju parlamentarne demokracije, može koristiti tranzicijskim zemljama Europe, a osobito Hrvatskoj. Kako je hrvatski parlament debatni ili govorni, ne bi bilo na odmet težiti daljnjoj specijalizaciji u odborima po uzoru na njemački Bundestag. To bi se posebno isplatilo s obzirom na opseg promjena u zakonodavstvu, koji nas čeka na putu u Europsku Uniju.

Marijana Tomčić

Recenzija

European Journal of Political Theory, Vol. 1 no. 2 2002.

Upravo kako je i najavilo, uredništvo časopisa *European Journal of Political Theory*¹ čiji

¹ Prikaz prvog broja časopisa *European Journal of Political Theory* objavljen je u *Političkoj misli*, (39) 3, 2002. Na žalost, nehotično je navedeno pogrešno ime časopisa. Naime, na dva mjesta (str. 193, 194) u prikazu napisano je *European Journal of Political Thought* umjesto *European Journal of*

tav je broj dva priredilo kao posebno tematsko izdanje pod naslovom *Rawls in Europe*. Cécile Laborde, urednica tog broja, nastojala je dati uvid u stanje europske političke filozofije naslanjajući se na njenu (ne)prijemčivost za Rawlsovu političku filozofiju. Zadaća suradnika ovog broja EJPT nije bila samo prikazati suočavanje Rawlsova učenja s europskom perspektivom (iako tekstovi velikim dijelom upravo tako funkcioniraju) već i pokazati kako izgleda europska perspektiva suočena s Rawlsom. Riječima Laborde: “[o]vaj svezak nastoji prepoznati intelektualne uvjete koji ograničavaju ili pak olakšavaju recepciju (Rawlsa, op.a.) analizom ne samo prikazanih ili prilagođenih (Rawlsovih, op. a.) ideja, već i analizom postojećih paradigmi – odnosno njihove erozije – koje su omogućile uvođenje tih ideja” (135). Iako naslov tematskog broja sugerira sveobuhvatnost u općem geografskom smislu Europe, prikaz recepcije Rawlsa je zapravo ograničen na zapadnu Evropu, što sa žaljenjem, ali bez daljnjeg objašnjenja, konstatira i sama urednica.

Rawlsova se politička filozofija smatra jednim od najznačajnijih doprinosa političkoj misli dvadesetog stoljeća. Njegova temeljna knjiga *A Theory of Justice* od objavljivanja 1971. ima status djela koje je oživilo zamrli interes za normativna pitanja u anglo-američkoj filozofiji i postavilo okvire političko-filozofskim raspravama sve do danas. Dio je europske percepcije, međutim, da Rawlsova filozofija, iako značajna, nije ni normativna, ni politička, a u konačnici nije ni filozofija. Na ovako oštar prijem Rawls je naišao ponajprije u Italiji i Francuskoj, a inicijalno i u Portugalu gdje je njegovo djelo proglašeno “istinskim filozofskim skandalom” (247).

Sam Rawls je normativnost svog pothvata vidio u tome što će njegova dva načela pravednosti ponuditi djelotvorno sredstvo kritike socijalne i rasne nepravde, koje su po njemu nesumnjivo postojale u američkom društvu. U Europi je, međutim, socijalna država već uglavnom zadovoljavala njegovo “načelo razlike” koje određuje raspon legitimnih socijalnih razlika, pa je Rawlsova predanost liberal-

noj demokraciji s elementima socijalne države shvaćena kao sredstvo apologije, a ne kritike zapadnih društava. Marksizmom inficirana Europa teško je primala Rawlsove postavke – “metodološki individualizam koji prikriva moć i klase, ‘buržuaska’ koncepcija primarnih društvenih dobara, razlikovanje ‘ispravnog’ i ‘dobrog’ koje depolitizira društvo, pozivanje na ‘razum’ i ‘razumnost’ koje zamagljuje lažnu svijest i ujedno delegitimira radikalne stavove” (137). Tako je i politička i teorijska marksistička ljevica, uz iznimku tzv. analitičkog marksizma, posvuda predstavljala prepreku akademskoj recepciji Rawlsa, ali i korištenju njegovih zamisli u političkim raspravama. Čak i u Velikoj Britaniji, gdje su akademski krugovi ušli u raspravu s Rawlsom istovremeno i jednako entuzijastično kao i u SAD-u, marksistička je ljevica odbacivala mogućnost korištenja njegovih ideja kao instrumenta društvene kritike.

Nepolitičnost Rawlsove filozofije prepoznata je po svojem zanemiravanju problema moći i dominacije. U prilogu o Francuskoj, Catharine Audard navodi teoretičarku Chantal Mouffe koja iznosi rašireni i tipični stav da je Rawls ‘politički filozof bez političkog’. Sličan, ali ipak apstraktiniji prigovor sadržan je u kritici da “Rawlsova politička filozofija smjera svodenju politike na etiku”, čime se zanemaruju ključni problemi političkog (205). I široko prihvaćena tvrdnja, koju potpisuje i Habermas (172), da Rawlsova filozofija ne ostavlja dovoljno prostora demokraciji govori o nedovoljnoj političnosti Rawlsovog političkog liberalizma. Previše toga ova teorija odlučuje prije i izvan demokratskog političkog procesa što je institucionalno izraženo velikom ulogom koju teorija dodjeljuje ustavnom sudovanju (173). Kako bi ilustrirao ovo potonje, John Horton u prilogu o Velikoj Britaniji citira Grayovu ocjenu da je “izuzetno ironično što Rawls svoju doktrinu opisuje kao politički liberalizam. Zapravo, Rawlsova je doktrina vrsta antipolitičkog legalizma” (158).

Tvrdnju da se u dijelu Europe Rawlsova filozofija ne smatra “pravom” filozofijom potkrepljuju ne samo sporadične izjave pojedinih filozofa” (232), nego i sama činjenica da velika većina “kontinentalnih” filozofa u potpunosti ignorira njegovu filozofiju. Ovu činjeni-

Political Theory. Uredništvo se ispričava čitateljstvu zbog ovog previda.

cu izravno spominju autori priloga o Francuskoj i Italiji, dok Jan-Werner Müller u prilogu o Njemačkoj tu činjenicu neizravno potvrđuje time što uglavnom govori o recepciji Rawlsa u političkoj i socijalnoj teoriji. Iako je možda pretjerano tvrditi da su filozofi Rawlsa odbacili zbog toga što su ga društveni znanstvenici (ekonomisti, politolozi, pravnici) prihvatili (217), Rawlsovo pozivanje na ekonomsku teoriju i teoriju igara, te na psihologiju sigurno odudara od poslovičnog pozivanja europskih filozofa na povijest, pa i na sociologiju. Možda zvuči paradoksalno, ali prigovor nedovoljnom kritičkom potencijalu Rawlsove filozofije ide ruku pod ruku sa shvaćanjem da je politička filozofija, prema Marku Lilli, moguća “jedino kao sistematsko razmišljanje o povijesti, uključujući tu i povijest same misli” (219). Ovakvo shvaćanje zadaće filozofije, koje je u prilogu o Italiji nazvano hegelovskim (231-232), neprijateljski je raspoloženo prema Rawlsovom ahistorijskom i konstruktivističkom pristupu.

O različitim načinima filozofiranja na kontinentu i u anglo-američkom svijetu govori i davna Berlinova ocjena koja se citira i u ovom tematskom broju. “Čak i površnom proučavatelju suvremene filozofije”, tvrdi Berlin još 1953., “neće izmaknuti iz vida da je ona podijeljena jazom koji razdvaja glavni dio europskog kontinenta od anglo-američkog svijeta i njegovih skandinavskih, austrijskih i poljskih intelektualnih kolonija. Taj je jaz tako dubok da filozofi s jedne njegove strane jedva da i pomišljaju da se bave istim predmetom kojim se bave oni s druge strane” (229). Međutim, i pored ovog raširenog odbijanja filozofa da prelaze s jedne na drugu stranu jaza, u svim europskim zemljama postoje sve etabliranije “anglo-američke intelektualne kolonije”. To širenje anglo-američke paradigme, kao i otpori koji mu se javljaju, u jednoj optimističkoj interpretaciji, koju ističe urednica izdanja, samo govori o “zdravom pluralizmu u svjetskoj zajednici političkih teoretičara” (136).

Rawls je, naravno, najbolje bio prihvaćen “od svojih”, dakle, u anglo-američkom i anglo-amerikaniziranom svijetu. U akademskoj zajednici Velike Britanije, a donekle i Nizozemske, Rawlsova je filozofija proizvela slične učinke kao i u Sjedinjenim

Državama, dok je Rawls s najvećim entuzijazmom prihvaćen u akademskoj zajednici i široj javnosti nordijskih zemalja. Međutim, i među ovim zemljama postoje razlike. Iako su filozofi i društveni znanstvenici zdušno ulazili u diskusiju i razrade Rawlsovih ideja na akademskoj razini, njegovi su koncepti postali uvriježeni u široj političkoj javnosti u nordijskim zemljama i u Nizozemskoj, ali ne i u Britaniji. Već je spomenuto da je marksistička orijentacija jednog dijela ljevice u Britaniji bila prepreka prihvaćanju Rawlsovih načela kao smjernica javnih politika. Međutim ni tzv. nova ljevica u Britaniji, čini se, ne mari previše za Rawlsa. Dio objašnjenja je u nastojanju nove ljevice da reformira socijalne države u smislu njihove veće osjetljivosti za osobnu i društvenu odgovornost građana. Rawlsova teorija u tom smislu nema previše za ponuditi jer je jedna od njezinih najznačajnijih pretpostavki upravo da pojedinci nisu odgovorni za velik dio svojih karakternih osobina, pa tako nisu odgovorni ni za svoj odnos prema radu. S druge strane, britanska politička tradicija parlamentarne suverenosti (157) spomenutu Rawlsovu “nepolitičnost”, koja je dijelom posljedica Rawlsovog oslanjanja na američku političku tradiciju konstitucionalizma s ustavnim sudovanjem, odbacuje kao stranu. Ipak, kako ističe Andreas Føllesdal u prilogu o recepciji u nordijskim zemljama, politički i pravni razvoj europskih zemalja, koji se odvija prvenstveno kao odgovor na europske integracije, već zahtjeva novo promišljanje tradicionalnih političkih vrijednosti kao što su parlamentarna suverenost i socijalna država. Postojanje Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde, ali i postojanje europskih institucija općenito, čini se da zahtjeva upravo konstitucionalnu demokraciju čiji je naglasak – kako se negodujući izražava John Horton – upravo na konstitucionalnom, a ne na demokraciji.

Tema ovog broja EJPT, “Recepcija djela Johna Rawlsa u Europi” zahtjevala je od suradnika zauzimanje sociološke perspektive. U tom smislu je najuspješniji Jan Werner Müllerov prilog o Njemačkoj koji pored minucioznog prikaza recepcije Rawlsa od strane njemačkih političkih teoretičara, a poglavito Otfrieda Höffea i Jürgena Habermasa, donosi nedvosmislene sociološke zaključke. Prvo,

Müller smatra da njemačka recepcija Rawlsa pokazuje kako se ljevica u Njemačkoj pomirila s liberalizmom i vladavinom prava, te da je to “još jedno poglavlje u nadugo raspravljanoj vesternizaciji Njemačke” (163). Nadalje, zaključuje Müller, takav razvoj događaja ostavio je ipak žalosne posljedice na društvenu i političku misao u Njemačkoj. Prihvatanjem analitičkog pristupa, njemačka je politička teorija postala manje osjetljiva na sociološke i povijesne datosti, a upravo su u tome ležale njene prednosti nad anglo-američkim pristupima (163-164).

Ako se na osnovu Njemačke može generalizirati, onda se i postojanje filozofskog jaza između kontinentalne i anglo-američke filozofije, koji spominje Berlin, mora preispitati. Njemački zaključci govore u prilog hipotezi da se (ne)prijemčivost dijela europske političke filozofije za Rawlsovu teoriju može objasniti sociološkim, a ne intelektualnim razlozima. Može se tvrditi da je otvorenost i prijemčivost određene akademske i šire zajednice za Rawlsove ideje zapravo pokazatelj stupnja do kojeg se ta zajednica pomirila s institucijama “realno egzistirajuće demokracije”.

Ana Matan