

## **2. Smjene kao način reforme**

Prava reforma sudstva ne započinje smjenama sudaca. Sjeća sudaca i pogrom ne daju dobre rezultate. Baš nasuprot. U zadnje vrijeme (2019) stvara se atmosfera u kojoj nema promjena bez čistke u sudstvu. Na društvenim mrežama postoji gotovo potpuna sloga, ili barem dominantan stav da je sudstvo bastion komunizma. Ta tvrdnja je netočna i pogubna, potencijalno destruktivna; kod nas se pokazalo da se nakon četvrt stoljeća počelo zaboravljati što se zapravo desilo i da je lustracija sudaca kod nas obavljena iznimno brutalno, u groznici nacionalne mobilizacije, rata, niskih motiva i korištenja trenutka za osobne ambicije uz svu strahotu razočaranja, pretjerivanja i mržnje. Čistka u pravosuđu koja se dogodila devedesetih godina dvadesetog stoljeća, činjenica je. Ona se ne može zaboraviti niti se može ignorirati prilikom našeg promišljanja o razlozima sadašnjeg stanja pravosuđa.

Uostalom čistke u pravosuđu nisu ništa novo. To su radile mnoge zemlje, ne samo Venezuela i Iran, već i Njemačka, Poljska, Rusija i nekad FNRJ. Iako su povijesni primjeri pokazali da su takve čistke malo korisne, a izazivaju strašne ljudske tragedije, legitimiziraju masovne nepravde i razaraju sudstvo kao oslonac civilizacije.

Ovo nije patetično moraliziranje, već suvremeno i praktično iskustvo. Postupci nazivani lustracijom nisu se zaustavljali ni sredinom devedesetih, samo su se provodili tiše. Uostalom više se i nije imalo koga lustrirati. „Domovinska obnova“ uklonila je između trećine i polovine svih sudaca, pa kada se uz grube nezakonitosti i pritiske sve uzme u obzir, pravosuđe i institucije policije temeljito su pročišćene od komunista i Srba. Zapravo je i to samo jedna strana tog procesa, čistka provedena na šeprtljav način bahate i neodgovorne vlasti koja se nije ustručavala ni grubljih kršenja zakona (smjena suca Vidovića, eliminacija V. Primorca, P. Novoselca, sutkinja Kacijančić, Dropulić, Bjegović i još nekoliko stotina drugih).

Nastala je društvena panika, niz huškačkih tekstova i emisija u medijima. Nikakva racionalna argumentacija nije se prihvaćala. Novi imenovani nisu željeli kritiku. Situacija je pobudila najgore karije-



rističke aspiracije onih koji su progone koristili za osobne interese; stvorena je ne samo klima progona i straha već i ozračje patoloških korištenja političkih diskvalifikacija. Ljudi čija savjest nije u tome bila čista preuzezeli su institucije odabira i promocije sudaca i državnih odvjetnika, udruge za zaštitu prava, komore, ministarstvo i saborska tijela. To nije bio jednokratan i završen čin, već stvaranje navika i iskustava da se profesija obrambeno zatvori, izolira od društva i svake odgovornosti za rad.

Glavna negativna posljedica te više puta reciklirane „domoljubne reforme“ (ovdje bi se mogla upotrijebiti i fraza o „domestifikaciji pravosuđa“) nije bila samo negativna selekcija, već raskid u prenošenju praktičnih vještina i znanja o tehnologiji posla suca. Izostalo je i suptilno prenošenje iskustva i znanja o tome kako se treba poнаšati prema ljudima, strankama i kolegama. Vjerojatno bi i bez te personalne seizmičke promjene postojali drugi problemi i teškoće: otpor novom zakonodavstvu, nesklonost organizacijskim rješenjima, tradicija uslužnosti prema politici. Otpor prema inovacijama bio bi veći. No cilj čistki nije bio smanjiti te otpore. Cilj personalnih promjena i lustracije bio je smijeniti nepodobne (Srbi, komunisti), pri čemu se nije baš gledalo jesu li razlozi smjene - iskustvo, uspješnost rada i znanje - istiniti ili politički. Sve to stvara submisivni karakter i atmosferu u kojoj postoji manjak obzira.

Impresivni su podaci o iskustvu i dobi sudaca iz 1998. godine, koji pokazuju da su suci relativno mladi. U općinskim sudovima 11,4 posto sudaca mlađe je od 30 godina, a još 27,3 posto ima manje od 35 godina života. Jedno od najvažnijih obilježja strukture sudaca jest da oni nemaju dovoljno životnog i profesionalnog iskustva. U općinskim sudovima 61,5 posto svih sudaca ima manje od 6 godina radnog iskustva u sudu. Među sucima imenovanim krajem studenoga 40 posto su mladi i bez neposrednog sudačkog iskustva (oni nisu uključeni u našu navedenu statistiku). U općinskom sudu u Splitu 35,7 posto sudaca ima manje od dvije godine radnog iskustva, 48,2 posto manje od četiri godine, a 83,9 posto manje od 6 godina radnog iskustva. U Zagrebu 62,6 posto i u Rijeci 75 posto imenovanih sudaca ima manje od 6 godina rada u sudstvu.“

Zaključno, smjene i čistke sudova, pritisak na lustraciju s bilo kakvim predznakom je štetan. Suci se ne stvaraju rođenjem. Njihova vještina nije samo stvorena obrazovanjem, već iskustvom. Tehnologija prava nije jednostavno čitanje zakonskog teksta ili presedana, nije udžbenička već logika i način rezoniranja u rješenju odnosa između ljudi.

### 3. Pravna kultura: težina nasljeđa i prošlosti

Druga opća točka relativizacije je pripisivanje problema neodredivoj prošlosti, kristaliziranoj u iskustvima kako se treba prilagoditi revolucijama, promjenama vladara i režima, iskustvu da nakon oduševljenja i tolerancije zavlada doba straha u kojem se traži zaklon i šuti. Socijalizacija i osobno usvajanje te kulture nisu potpora ideji zakonitosti i vladavini prava. Pesimizam i birokratska podložnost vlada u tankim slojevima srednjih klasa, a prevladava podaništvo institucije koja zakone smatra samo preprekom ostvarenju svojih interesa te lagati, tražiti rupe i izuzeća, zahtijevati izmišljena prava, ne držati se riječi kada je korisno – nije ništa što se drži nečasnim. Etika podložništva opravdava izbjegavanje zakona. U Hrvatskoj pravnoj kulturi dozvoljeno je i ono zabranjeno (dopustite igru riječima). Popularno vjerovanje ne prihvaca strogost zakona ako se nekim ideološkim metafizičkim trikom može opravdati izuzetak. *Lex dura sed lex* vrijedi uz ta ograničenja; dakle pravo nije baš čvrsto. Sjećanja da u ratovima ginu hrabri, da pred zakonom nastrandaju moralno čvrsti, da je tradicija poštovati moć i da se to, iskreno i karakterom, pretvara u načelo i dominaciju submisivnosti i oportunizma. Nažalost se na tu tradiciju nakalemljuje i autoritarnost ideološkog sustava socijalizma, koji je tom kaosu vrijednosti dodoao idealizirane vrijednosti nekog budućeg društva. Na kraju su nacionalizam i obnova religioznosti dokrajčili vjeru u stvarnu vrijednost zakona. Politički oportunizam raširen je i sve jače ukorijenjen raspadom obrazovanja i odgovornosti zajednici. Nije to homogeni stav, ali nije ni regionalna posebnost.

Pravna kultura daje život pravnom sustavu. Pojam pravne kulture odnosi se na stavove vrijednosti i mišljenja koja postoje u društvu

u odnosu na pravo, pravni sustav i njegove dijelove. To su dijelovi opće kulture – običaji, mišljenja, načini djelovanja i mišljenja – koji povezuju socijalne snage za pravo ili ih otuđuju od njega.

Pomalo je u znanosti zaboravljena teorijska analiza Dinka Tomašića, koja je s druge strane uhvatila maha u popularnim predrasudama o postojanju dviju tradicija hrvatske političke kulture. Jedno je militantni autorativni obrazac dinarske kulture koji glorificira pozitivnu orijentaciju prema autoritarnosti, hrabrosti i nasilju, vođama, religiji i naciji. Osjećaj pripadnosti zajednici, lokalnoj ili nacionalnoj, vrlo je jak. Naglašeni individualizam pak iskazuje se kao ekstatično isticanje i ambicija, nedostatak samokontrole i srama. Isticanje i uživanje u nadmoći nad okolnostima ističe ih kao ratnike, pobunjenike i revolucionare, ali i opsjenare, trgovce i prevarante. U takvu okruženju prevladava autoritarni stil vladanja i prezir prema strogosti zakona i institucija.

Simultano postojeći u vremenu, nejasno odvojena u prostoru, postoji panonska hrvatska kultura koju karakteriziraju promišljenost i radišnost, poštivanje vlasništva i zemlje, stoke. To stvara orijentaciju na usku zajednicu i suradnju. Socijalizacija u toj kulturi naglašava poštivanje i podložnost autoritetu oca, svećenika, vladara i države.

Te simplifikacije nisu samo gradile svojevremenu ideologiju HSS-a, nego su postale i dio popularne predodžbe. Znanstvena vrijednost takvih stavova nije bez primjedbi, ali teško je ne priznati da tradicija naše pravne kulture ima čvrste veze s poviješću anarhije, autarkije i prezira prema normama. Pravni sustav se naravno pretežito temelji na heteronomnim normama, no one ne mogu djelovati i biti efikasne bez unutrašnjeg etičkog imperativa koji ih nadopunjuje, tumači i čini efikasnim. Prilično je evidentno da izostaju primjeri nadvladavanja takvih tereta prošlosti. Takva dihotomija dionizijske kulture planina i apolonijske kulture ravnica s vremenom je postala sasvim irelevantna; sve se pomiješalo, ne samo migracijama već novim komunikacijama, no naplavine su postale krhki temelji modernizacijskih procesa u kojima je pravna kultura u raskoraku s tradicijama. Štoviše, po vladavinu prava destruktivni elementi te tradicije naša su

svakodnevica (urbanizacijski kaos i bespravna gradnja, neplaćanje, egzaltirana solidarnost).

Nesklon sam davanju preteranog značaja doista ne baš uvjerljivim teorijama kulture, ali pravna kultura je najneuhvatljivija za opisivanje ali i najvažnija, pa je pravo pitanje zašto se uvijek i u višegodišnjim ciklusima i u novim okolnostima pojavljuju slična objašnjenja. To nije objasnjivo teorijom već činjenicom svakodnevnih potvrda da vrijednosti i stavovi glavnih aktera nisu sporedni u ocjeni djelovanja pravosuđa. Ovo se ne može svesti na prethodno raspravljena pitanja nije li početak promjene u biti promjena ljudi i bolje obrazovanje. Problem je u sporim procesima modernizacije u cjelini na koje utječu ksenofobija, osjećaj nacionalne superiornosti i instrumentalizacije neizvjesnosti pred budućnošću kao način opravdanja *status quo* stanja. Da pojasnim: otpori reformama su u neizvjesnosti o tome što one nose, nepoznavanju kako je drugdje, tjeskobi koja je osobno, obiteljsko i nacionalno iskustvo pred promjenama. Predugo smo bili objekti tuđih politika i izvanjskih okolnosti, nesvjesni da smo sami odgovorni, da sami gradimo vladavinu prava prema interesima i zdravom razumu.

#### 4. Što je obilježje suca: formalna izvrsnost ili stvarna prosječnost?

Treći smjer relativizacije problema pravosuđa jest ideja kojom se, suprotno od prethodno navedenog ili paradoksalno u istom slijedu mišljenja, tvrdi da sudstvo samo odražava stanje u društvu. Budući da je društvo skljono razdobljima moralne panike, da ljudi nisu predani etici radne odgovornosti, da su slaboga karaktera, potkuljivi i materijalno motivirani, takvo je i sudstvo. Odgovornost prema društvu ne znači da sudstvo odgovara ulici i linču, ali sudska organizacija (institucije) i ljudi (udruga sudaca) odgovaraju za svoj rezultat (društvu „narodu“) i sa svima nama moraju misliti na javnost, jer se ne može živjeti u komociji izoliranosti od društvenih posljedica (*splendid isolation*). Kritika se tumači kao dobromanjerna jer bez nje takve odgovornosti nema. Ohrabrujem vas: kad dobro radite niste sami, i mi stojimo iza



vas, ali vi morate biti prvi i glasni u kritici vlastitih nedostataka i biti na razini svojega poziva.

Iako je pretpostavka da pravosuđe ne može biti bolje od društva, tu jednostavnu predrasudu opovrgavaju teorije organizacije i upravljanja, a pritom se radi i o elegantnom izbjegavanju.

Ključna varijabla djelovanja sudstva je povjerenje da ono djeluje po objektivnim, zakonom utvrđenim i običajima razrađenim sudskim postupcima koje primjenjuju ljudi neopterećeni predrasudama, osobnim interesima, utjecajem politike, novca ili neke svoje zajednice. Suci su objektivni, nepristrani, pošteni i mudri. Oni nisu prikaz prosjeka, oni su u tim elementima daleko iznad prosjeka, još i obrazovani i materijalno sigurni. Oni su iznad prosjeka, probani kao takvi, ljudi koji su znali da takvi trebaju biti kada su izabrali poziv. Ne formalnu školu, ne postavljenje i čast funkcije, već poziv u smislu elementarnog smisla radi kojega živimo, predano radimo i žrtvujemo se. Moraju vjerovati u to da njihova odgovornost ne završava pred etičkim sudom, stegovnom i kaznenom odgovornosti. To se ne uči, već stječe radom i priležnjim shvaćanjem smisla svojega poziva. Razlika između diletanata i profesionalaca nije samo u obrazovanju, diplomama i ispitim, već u osnovnom stavu odgovornosti prema društvenoj funkciji koju obavljaju. Taj se element ne unosi izvana i pritiskom, neće se stvoriti bez dobrih uzora, bez borbe protiv otpora. U Hrvatskoj se institucije ne grade, vrijeme ih kvari, a klima razara. U Hrvatskoj se institucije kuju u borbi, jer sve što je nametnuto ili slijepo imitirano brzo se iskriviljuje i ne održava.

Zato prvoborci promjene dolaze iznutra. Nažalost nisu glasni i nisu vidljivi, ali sazrijeva mlađa generacija otpornija na izazove političkog ulagivanja, grube korupcije i bijednog oportunizma. Nema ih puno, ne daju ton i nisu većina. Objašnjeno je kako su ušli u sustav neiskusni da bi ga razumjeli i mijenjali, uvijek u izazovu da se prepuste samozadovoljstvu u slabom znanju i nerazvijenoj vještini. Nalazimo se ponovno pred nerazrješivom dilemom.

Kako mijenjati sustav koji se sam sporo mijenja, nema volje za promjene, a svaku kritiku smatra ugrožavanjem autonomije. No baš taj



pritisak na dugi rok daje učinak. Suci će, ne zbog savjesnosti, nego i da im rad bude bolji, ipak čitati stručne komentare, kupiti iz znatiželje knjigu komentara. Ne vjerujem da će ih zainteresirati knjige filozofije prava, no baš će takvi dati perspektivu profesiji. Prije vjerujem da ih nova područja prava tjeraju na razmišljanje i kritički pogled na institucije kojima pripadaju, i to bez plašljivosti. Treba im i kritika jer je lako previdjeti što je moguće, samo zato što je teško.

Istovremeno, sudstvo postaje ograničenje društvenoj normalnosti i stabilnosti, pa će prije ili kasnije tiha manjina postati glasna reformistička većina. Ako ne u sudnicama, to se može desiti na ulicama. Zbog toga vjerujem u mogućnost promjena i popravaka koji dolaze iz same profesije.

Mijenjati protiv njihove volje i savjesti nije razumno, misliti da samo oni mogu suditi sebi slijepi na društvene posljedice nije opravданo. Ne može se reći da nije trenutak, da postoje skandali i upitne odluke. Ne smije se zavaravati time da je to društvena panika stvorena iskrivljenom medijskom slikom. Baš nasuprot, treba govoriti i raspravljati, ponavljati kad se ne sluša, kritizirati jer situacija sve manje postaje prihvatljiva – raspon između očekivanja i postignuća je sve veći. Interes društva nije senzacija, ali ni izbjegavanje pitanja o činjenicama. Činjenice su provjerljive, ali stavovi su slobodni. Nitko nema pravo izbjegći pitanja i zanemariti odgovore, čak i kad su negativni.

Uzrok disfunkcija nisu nepošteni i nečasni motivi. Optužbe i kritike ne temelje se na kritici stanja svijesti već na objektivnoj potrebi da je suđenje javno, da su dokumenti dostupni, da je javnost upoznata sa stavom suda. Svojedobna korisna inovacija uvođenja glasnogovornika sasvim se izobličila; informacije su reaktivne, mediji kritični prema toj praksi. Ponavljam što je Geoffrey Cox (glavni državni odvjetnik) u britanskom Parlamentu 25. rujna 2019. jasno rekao: „svaki pravnik, zapravo svaki građanin ima pravo kritizirati rad suda jer sud sudi u njihovo ime. Svaka odluka može se preispitivati ali ne imputirati motive koji dovode do nje“. Sloboda izražavanja se „primjenjuje ne samo na informacije ili ideje koje su povoljno primljene ili su smatrane neškodljivim i bez važnosti, već i one koje vrijeđaju, šokiraju



ili uznemiravaju državu ili ma koji dio pučanstva. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i otvorenosti mišljenja bez kojih nema demokratskog društva“.

Najmanje je prihvatljiv nekoristan i ohol stav da je ovako, da je danas pravosuđe dobro, da je svima dobro, kad evidentno postoji ute-meljen stav da je ovako prosječno i nezadovoljavajuće, da je mnogima neprihvatljivo, da su neki teško pogođeni, a da smo svi odgovorni. To nije kritika već poziv da se umjesto revolucija ne odgađaju promjene. Neprikladne fraze o tome da uvijek može biti bolje, da nigdje nije savršeno, da nam treba vrijeme jer drugima su trebala stoljeća, tonovi su bez rezonance.

Valja završiti poznatom izjavom I. Berlina: “nepravde, siromaštvo, ropstvo, neznanje – sve to može se liječiti ili reformom ili revolucijom. Ali ljudi ne žive tako da se bore protiv zla. Oni žive za pozitivne ciljeve, individualne i kolektivne, a velika većina tih rijetko je predvidiva, ponekad neuskladiva.“





*Vedran Đulabić*

## **LOKALNA SAMOUPRAVA I LOKALNA DEMOKRACIJA U HRVATSKOJ: KOLIKO PROSTORA ZA DEMOKRATSKE INOVACIJE?**

### **1. Uvod**

Lokalna samouprava neizostavno je povezana s demokracijom. Ona predstavlja njezino ostvarenje jer je riječ o instituciji koja je najbliža građanima, nadležna je za poslove koji utječu na svakodnevni život građana i omogućuje im sudjelovanje u javnom životu upravo oko tema koje utječu na njihov svakodnevni život. Lokalna samouprava je neizostavni dio doktrine o diobi vlasti i izraz je diobe vlasti na teritoriju, odnosno po vertikalnoj dimenziji. Prema učenju o vertikalnoj diobi vlasti, lokalna samouprava ograničava središnju vlast na užem teritoriju lokalne jedinice upravo u segmentu poslova o kojima te jedinice trebaju imati formalne i stvarne mogućnosti i instrumente za potpuno samostalno odlučivanje, uređivanje, financiranje i obavljanje. U pogledu poslova iz samoupravnog djelokruga, lokalne su jedinice podložne samo kontroli ustavnosti i zakonitosti. Iz tog je razloga lokalna samouprava svojevrsni laboratorij demokracije, razina vlasti na kojoj se mogu prakticirati tradicionalni oblici sudjelovanja građana, ali i razvijati i testirati novi oblici uključivanja građana u demokratski život.<sup>1</sup> Preuzimajući političke funkcije na lokalnoj razini i političari

---

<sup>1</sup> Oblike sudjelovanja građana u lokalnom demokratsko-političkom životu znanstvena literatura dijeli na tradicionalne i nove. Među tradicionalnim oblicima navode se



stječu neophodna znanja i vještine koje im kasnije mogu biti značajna prednost u političkoj utakmici na središnjoj razini.

Razmatranja o lokalnoj samoupravi i lokalnoj demokraciji dio su šire akademske i praktične rasprave o naravi suvremene demokracije, osobito lokalne demokracije. U tom kontekstu zanimljivo je istraživanje i analiza praksi demokratske inovacije (*democratic innovation*)<sup>2</sup>, posebno zato jer se takve prakse „... množe u svim područjima upravljanja, od politike do javne politike i javne uprave. Ti novi procesi i institucije traže da se iznova promisli i produbi uloga građana u javnom upravljanju i donošenju zajedničkih odluka“ (Elstub & Escobar, 2019, str. 3).

Mehanizmi kroz koje se očituje praksa demokratskih inovacija su mnogobrojni i mogu se klasificirati u različite kategorije. Elstub i Escobar (2019) razlikuju pet grupa (obitelji) instrumenata demokratske inovacije.<sup>3</sup> U prvu skupinu instrumenata ulaze razni oblici javnih foruma (*mini-publics*) koje karakterizira vrlo intenzivna savjetodavna rasprava manjih grupa građana, najčešće izabralih uzorkovanjem. Tipični primjeri iz ove obitelji instrumenata su skupštine građana, građanske porote, stanice planiranja, konsenzus konferencije, gra-

---

lokalni referendumi, građanske inicijative, skupštine građana, mjesna samouprava i konzultativni mjesni zborovi. Novi su, pak, oblici neposredni izbor izvršnih tijela, jačanje njihove uloge vodstva, referendumi o opozivu i neovisne lokalne liste (Koprić & Klarić, 2015). Neki od navedenih instrumenata u inozemnoj literaturi svrstavaju se u kategoriju demokratskih inovacija (*democratic innovations*). Detaljnije o tom konceptu *infra* u ovom poglavlju. O lokalnoj demokraciji vidjeti rade objavljene u časopisu *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 2 iz 2015.

<sup>2</sup> Demokratska inovacija (*democratic innovation*) relativno je novo multidisciplinarno istraživačko područje, a literatura o tom području posebno se umnaža nakon 2010. Vrlo detaljan i recentan pregled literature i iskustava u različitim područjima i kontinentima donosi opsežna (38 poglavlja) knjiga *Handbook of Democratic Innovation and Governance* iz 2019. Urednici Elstub i Escobar u uvodnom tekstu demokratske inovacije definiraju kao „... procesi i institucije koje su nove za *policy* pitanje, *policy* ulogu ili razinu upravljanja i razvijene su da se iznova promisli i produbi uloga građanina u procesima upravljanja preko povećanih prilika za sudjelovanje, razmatranje i utjecaj“ (Elstub & Escobar, 2019, str. 14). Smith određuje demokratske inovacije kao „... institucije koje su posebno dizajnirane za povećanje i produbljivanje sudjelovanja građana u procesu donošenja političkih odluka“ (Smith, 2009).

<sup>3</sup> Svakoj od navedenih skupina instrumenata posvećeno je po jedno poglavlje opsežnog priručnika (Elstub & Escobar, 2019, poglavlja 3-7).



đanski paneli odnosno vijeća i savjetodavne ankete. Sljedeću skupinu instrumenata čine instrumenti participativnog planiranja proračuna koje se iz brazilskog Porto Alegrea proširilo na druge kontinente i poprimilo različite varijacije. Na trećem mjestu su instrumenti nastali oko odlučivanja građana glasanjem, a najpoznatije metode su referendum, građanska inicijativa, ali i razni oblici direktnе demokracije i građanske zakonodavne inicijative. Četvrta obitelj nosi naziv kolaborativno upravljanje (*collaborative governance*) i obuhvaća raznoliko mnoštvo instrumenata u kojima do izražaja dolazi suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora. Ovdje ulaze razni oblici koprodukcije (*co-production*), partnerstva između različitih aktera i sl. Posljednja skupina instrumenata demokratske inovacije odnosi se na upravljanje u digitalnom okruženju pod krovnim nazivom digitalna participacija (*digital participation*) (Elstub & Escobar, 2017; 2019).

Suvremena lokalna samouprava djeluje i u više-stupanjskim odnosima (*multi-level governance* – Piattoni, 2012; Hooghe & Marks, 2010; Enderlein, Walti & Zurn, 2010), stješnjena između nekoliko suvremenih upravnih doktrina i pristupa (*New Public Management, Good Governance, Quality of Governance, Neo-Weberian Governance, Digital Governance*) koji određujući razvoj suvremenih država uvelike određuju i razvoj lokalnih upravnih i političkih institucija.

Hrvatska je novi sustav lokalne samouprave uspostavila krajem 1992. donošenjem seta zakona kojim su uređena temeljna pitanja lokalne samouprave. Doneseni su zakoni koji su uredili bitne segmente funkciranja lokalne samouprave. To su opća pitanja uređenja lokalne samouprave, teritorijalni ustroj, izborni sustav i financiranje. Zakoni su stupili na snagu početkom 1993., kada su održani i prvi redoviti izbori za lokalna predstavnička tijela na kojima je izlaznost na birališta bila relativno visokih i obećavajućih 66,89% ukupnog broja birača. Na sljedećim općim lokalnim izborima izlaznost birača se dodatno povećala i dosegnula visokih 71,13%, što je ostalo kao najviša izlaznost na lokalne izbore u Hrvatskoj. Nakon toga, izlaznost birača na lokalne izbore nikad nije prešla 50% ukupnog broja birača. Instrumenti sudjelovanja građana u formaliziranim referendumima



i građanskim inicijativama su praktički cijelo vrijeme trajanja moderne hrvatske lokalne samouprave zanemarivi. U međuvremenu su uvedene neke inovacije pa se tako od odborskog tipa izvršnih organa koji proizlaze iz predstavničkog tijela prešlo na neposredni izbor izvršnih čelnika, što je otvorilo dodatne izazove i upozorilo na potrebu podešavanja cijelog sustava novim okolnostima.

Ovaj rad je podijeljen u četiri dijela. Nakon analize razvoja lokalne samouprave od osamostaljenja do danas, u trećem dijelu se utvrđuje i analizira sedam komponenti razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Zaključna razmatranja i preporuke predmet su četvrtoga dijela.

## 2. Lokalna samouprava od osamostaljenja Hrvatske do danas

Lokalna samouprava temeljna je razina vlasti na kojoj bi trebali bujati demokratski potencijal i sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju, jednako kao i u obavljanju javnih poslova. Ona je jezgra demokratskih procesa jer se prepostavlja da su lokalne jedinice i njihov institucionalni aparat razina vlasti koja je najbliža građanima. Zbog toga, građani bi trebali participirati u lokalnim političkim procesima i to kroz različite oblike sudjelovanja i odlučivanja koji im stoje na raspolaganju.<sup>4</sup>

Hrvatski sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave od hrvatske samostalnosti do danas prošao je kroz nekoliko razvojnih faza. U literaturi se ističu četiri faze u razvoju lokalne samouprave koje su omeđene godinama kada su se dogodile neke ključne zakonodavne i institucionalne inovacije. To su više stranačje u starim institucionalnim okvirima (1990–1993), centralizacija i etatizacija (1993–2000), upravna decentralizacija (2000–2013), europeizacija (2013) (Koprić, 2018, str. 31-33). Međutim, unatoč promjenama koje je donosila svaka od spomenutih faza, lokalna samouprava nije se

<sup>4</sup> Literatura razlikuje dvije grupe instrumenata kojima građani sudjeluju u lokalnom političkom životu. To su mehanizmi neposredne participacije građana u odlučivanju i mehanizmi participacije građana u obavljanju javnih poslova.

razvila u potpuno demokratsku instituciju sa snažnim legitimitetom i potporom od strane građana.

Od osamostaljena Hrvatske do danas održano je sedam redovitih ciklusa izbora za lokalna predstavnička tijela (1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017). Uz izbore za predstavnička tijela, Hrvatska je 2005. uvela i neposredne izbore za izvršne čelnike u lokalnoj samoupravi, koji su prvi put provedeni na izborima 2009. Od tada su provedeni neposredni izbori lokalnih čelnika još 2013. i 2017. Danas uz izbore za lokalna predstavnička i izvršna tijela građani biraju svoje predstavnike i za mjesnu samoupravu, odnosno za vijeća mjesnih odbora, a sudjejuju i u drugim oblicima odlučivanja na lokalnoj razini (Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018; Koprić & Klarić, 2015).

Pripadnici nacionalnih manjina biraju svoje predstavnike u lokalna predstavnička, a od uvođenja neposrednih izbora i zamjenike izvršnih tijela. Radi se o pravima koja su nacionalnim manjinama zajamčena odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002.<sup>5</sup> Iz dostupnih podataka proizlazi da je u gotovo trećini (27%, tj. 156 jedinica – Vlada RH, 2019, str. 40, 41) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zajamčeno pravo izbora ukupno 310 predstavnika nacionalnih manjina. Također, u Hrvatskoj na kraju 2019. djeluje ukupno 332 Vijeća nacionalnih manjina, 102 predstavnika nacionalnih manjina i 12 koordinacija Vijeća i predstavnika nacionalnih manjina (Ministarstvo uprave, 2020, str. 18). Međutim, realizacija koncepta takve neteritorijalne autonomije izbora pripadnika nacionalnih manjina ne prolazi bez poteškoća (Jakešević, Tatalović & Lacović, 2015).

Lokalna samouprava je prirodno okruženje za proširivanje i produbljivanje demokratskih standarda uključivanja različitih društvenih skupina u lokalni demokratsko-politički život. S vremenom su postupno uvedeni neki mehanizmi koji bi trebali jačati demokratski

<sup>5</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11) uspostavio je strukturne mehanizme predstavništva nacionalnih manjina na razini središnje države, ali i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

potencijal na lokalnoj razini i uz izbore, kao temeljni oblik sudjelovanja u političkom životu, otvoriti i druge kanale utjecaja. Ta nastojanja uglavnom su odraz širih, međunarodnih nastojanja za uključivanje određenih društvenih skupina u lokalne demokratske procese. Neke inicijative su formalizirane, poput uključivanja mladih, a najčešće su odraz širih, međunarodnih standarda.<sup>6</sup> Prvi Zakon o savjetima mladih donesen je 2007., a trenutačno važeći zakon donesen je 2014. Njime su pravno uređeni savjeti mladih kao savjetodavna tijela u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Međutim, sudjelovanje mladih u lokalnom životu ne prolazi bez poteškoća. Savjeti mladih osnovani su tek u manje od petine lokalnih jedinica (osnovano je 119 savjeta mladih – 21% svih jedinica u Hrvatskoj), a još manje ih je aktivno (samo 92 aktivna savjeta, što je tek 16,5% ukupnog broja svih jedinica lokalne samouprave). Od toga je aktivnih 15 županijskih savjeta (70% županija); 48 u gradovima (37,7% gradova), a tek 29 u općinama (6,7% općina) (MDOMSP, 2018). Također, kako pokazuju analize i iskustva u nekim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj, participacija mladih u lokalnom životu još uvijek nije u potpunosti zaživjela. Više je na razini demokratskog ukrasa nego stvarnog instrumenta sudjelovanja mladih u lokalnom političkom životu.

Državljanima drugih država članica EU-a omogućeno je da sudjeluju u izborima za lokalna predstavnička tijela.<sup>7</sup> Neke su lokalne jedinice formalizirale uključivanje starijih sugrađana u lokalni demokratski život (Rijeka), organizirale dječja vijeća (Opatija – v. Masarić, 2017), uključile su građane u donošenje lokalnog proračuna (participativno

<sup>6</sup> Tako je u okviru Vijeća Europe doneseno nekoliko dokumenata koji bi trebali olakšati uključivanje različitih kategorija podzastupljenih i depriviligiranih skupina u lokalni i regionalni politički život. Među najpoznatijim dokumentima svakako treba istaknuti Revidiranu Europsku povelju o sudjelovanju mladih u lokalnom i regionalnom političkom životu iz 2003, zatim Preporuku o participaciji osoba s poteškoćama u političkom i javnom životu iz 2011, Preporuku o participaciji djece i ispod 18 godina iz 2012, Preporuku o uravnoveženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju iz 2003, i druge dokumente. Pregled i analizu nekih od spomenutih dokumenata vidjeti kod Musa & Dobrić Jambrović, 2018.

<sup>7</sup> Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 92/10).

budžetiranje u Labinu, Rijeci itd.), ali i razvile zanimljive modele participativnog upravljanja cjelokupnom lokalnom jedinicom (npr. istarska općina Bale).

Suvremeni trendovi društvenog razvoja, poduprti pluralizmom, multikulturalizmom i migracijama stanovništva, pred lokalnu samoupravu stavlju nove izazove. Ti izazovi ozbiljno testiraju demokratski kapacitet ne samo lokalnih i regionalnih jedinica neke države, već i demokratski kapacitet cijelog društva. Tu je primarno riječ o integraciji izbjeglica i migranata koja u najvećoj mjeri dolazi do izražaja upravo na lokalnoj razini. U tom smislu, poseban pritisak je na lokalnim javnim službama. To je posebno slučaj s pristupom lokalnim javnim službama, ponajviše onima kod kojih korisnici sudjeluju u naplati, onima koje su izložene većim pritiscima (obrazovanje, zdravstvo, socijalne službe, socijalno stanovanje i sl.). Javljuju se posebni izazovi planiranja i provedbe politike integracije na lokalnoj razini, upravljanje kulturnom raznolikošću, uključivanje migranata u lokalne političke procese, a sve je to dodatno ovisno o lokalnom upravnom kapacitetu (Đulabić, 2017). Integracija izbjeglica i migranata u Hrvatskoj ne prolazi bez poteškoća (Lalić Novak & Vukojičić Tomić, 2017).

Tijekom svih navedenih faza razvoja lokalne i područne (regionalne) samouprave, teritorijalno ustrojstvo kao jedno od temeljnih pitanja važnih za funkcioniranje lokalne samouprave nije se značajnije mijenjalo. Temeljne definicije i tipovi lokalnih jedinica ostali su praktički nepromijenjeni, iako su dodane neke manje izmjene. Tako je uvedena kategorija tzv. velikoga grada i s njime po položaju izjednačenoga grada sjedišta županije. Hrvatska na prvom stupnju ima općine i gradove kao temeljne jedinice, a na drugom stupnju županije. Grad Zagreb ima poseban položaj i istodobno ima status grada i županije. O Gradu Zagrebu se donosi poseban zakon koji uređuje njegov položaj. Dok se broj županija od njihova uvođenja do danas nije mijenjao, broj temeljnih jedinica je doživio neke promjene.

Dva su trenda prisutna od ostvarenja hrvatske neovisnosti do danas, a to su odsutnost značajnije politike decentralizacije i fragmentacija teritorijalne strukture lokalne samouprave. Oba trenda imaju nepovoljan



učinak na stanje lokalne demokracije. Prvi, jer onemogućava lokalne jedinice da budu stvarne arene političke utakmice na lokalnoj razini i tako se nametnu kao bitna razina vlasti za koju su građani zainteresirani i u čijem političkom životu značajnije participiraju. Drugi, jer smanjuje kapacitet ogromne većine lokalnih jedinica da vode lokalnu politiku i na taj se način stabiliziraju kao autonomni politički sustavi ovisni o lokalnim političkim procesima, a ne o odnosima snaga na središnjoj razini (o tome vidi i kod Čepo & Ravlić, 2018).

### **3. Trendovi razvoja lokalne demokracije u Hrvatskoj**

Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj od uspostave njezine samostalnosti do danas razvijala se nekoherentno, poprimajući današnji oblik. Nekoliko je općih karakteristika koje ocrtavaju i pokazuju u kojem se smjeru kreće razvoj lokalne samouprave i lokalne demokracije u Hrvatskoj.<sup>8</sup>

#### **a) Sudjelovanje građana na lokalnim izborima**

Sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim pitanjima jedan je od glavnih pokazatelja stanja i vitalnosti lokalne demokracije. Tu na prvom mjestu treba istaknuti izbore za lokalna predstavnička, a nakon uvođenja neposrednog izbora i za izvršna tijela u lokalnoj samoupravi. U Hrvatskoj je dosad održano sedam ciklusa redovitih izbora. Kao što je vidljivo u *Tablici 1*, izlaznost na opće lokalne izbore kretala se od relativno visoke stope od 67% i 71% u prvom i drugom krugu lokalnih izbora, sve do 42%, kolika je najniža zabilježena opća izlaznost na lokalne izbore 2005. Najniža izlaznost na županijske izbore (30,88%) zabilježena je u Zadarskoj županiji na izborima 1993., a najviša u Vukovarsko-srijemskoj županiji (84,19%) na izborima 1997. U zadnja tri izborna ciklusa (2017, 2013. i 2009) izlaznost se stabilizirala na 47% odnosno 48%, a čak zadnjih pet od sedam izbornih ciklusa sveukupna izlaznost je manja od 50% birača. Na podatak o općoj izlaznosti od 53,19% snažno su utjecala prva dva ciklusa lokalnih

<sup>8</sup> O trendovima razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj u usporedbi sa suvremenim trendovima u razvoju lokalne samouprave u Europi vidjeti Koprić, 2018.

izbora (1993. i 1997), na kojima je prosječna izlaznost bila visokih 66%, odnosno 71%. Dakle, većina birača ne izlazi na lokalne izbore, čime u značajnoj mjeri erodira legitimitet cjelokupnog sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Tablica 1. Izlaznost na izbore za županijske skupštine u Hrvatskoj

Županija	2017.	2013.	2009.	2005.	2001.	1997.	1993.	Prosjek
Zagrebačka	121.891 44,70%	121.356 45,14%	128.787 45,80%	108.957 40,02%	120.227 46,76%	173.188 73,90%	101.064 77,88%	53,46%
Krapinsko-zagorska	57.498 52,41%	55.710 51,12%	60.875 52,66%	49.853 42,94%	53.935 46,12%	83.939 72,24%	80.306 69,16%	55,23%
Sisačko-moslavačka	67.816 46,32%	74.791 47,51%	79.458 44,41%	72.844 41,81%	83.243 48,52%	99.375 62,92%	104.296 51,78%	49,04%
Karlovačka	53.407 48,08%	54.561 46,16%	62.537 46,26%	58.231 42,49%	69.541 51,51%	84.967 66,92%	73.284 56,28%	51,1%
Varaždinska	72.333 49,28%	70.324 48,62%	88.390 57,69%	78.973 51,78%	74.964 49,31%	110.332 72,74%	102.574 70,94%	57,19
Koprivničko-križevačka	43.786 46,36%	43.953 46,37%	54.165 53,11%	46.979 45,55%	49.084 47,1%	74.524 71,79%	73.802 73,68%	54,85%
Bjelovarsko-bilogorska	44.465 44,96%	48.493 47,46%	51.063 44,04%	48.952 41,81%	58.258 50,33%	82.570 73,69%	79.845 79,51%	54,54%
Primorsko-goranska	112.999 42,54%	110.648 41,40%	126.813 44,07%	106.378 37,33%	118.501 42,67%	188.986 71,13%	172.656 66,37%	49,36%
Ličko-senjska	26.748 59,84%	25.466 52,89%	29.550 50,54%	26.731 45,13%	28.428 49,62%	31.248 64,64%	31.206 65,4%	55,44%
Virovitičko-podravska	35.344 49,42%	36.947 50,33%	42.854 50,05%	36.502 42,33%	38.404 47,12%	56.267 70,80%	57.193 80,3%	55,76%
Požeško-slavonska	31.763 48,21%	36.143 52,85%	39.500 49,91%	34.850 43,65%	40.965 55,47%	50.628 73,00%	66.277 75,99%	57,01%
Brodsko-posavska	60.970 44,67%	66.361 46,80%	74.590 47,81%	60.652 40,33%	61.450 46,75%	94.701 68,00%	83.653 69,25%	51,94%
Zadarska	73.938 45,50%	77.916 46,95%	79.645 44,76%	68.164 40,79%	68.039 45,03%	83.140 65,47%	60.968 30,88%	45,63%
Osječko-baranjska	115.287 45,42%	130.545 49,59%	143.749 49,20%	127.388 43,75%	144.587 50,75%	222.518 79,80%	139.999 55%	53,36%
Šibensko-kninska	48.156 48,40%	53.391 49,97%	57.764 46,76%	47.306 39,85%	53.728 49,38%	58.977 67,70%	46.682 59,75%	51,69%

Vukovarsko-srijemska	69.004 45,30%	82.684 51,58%	78.476 43,20%	71.196 39,51%	80.882 45,05%	138.074 84,19%	68.820 60,29%	52,73%
Splitsko-dalmatinska	193.872 47,84%	200.578 49,82%	209.192 49,29%	159.250 38,64%	205.011 52,54%	256.524 70,84%	224.318 62,36%	53,05%
Istarska	84.618 45,14%	85.393 45,33%	99.305 49,63%	82.073 42,39%	94.103 50,96%	125.786 72,43%	118.410 74%	54,27%
Dubrovačko-neretvanska	61.238 56,84%	61.472 56,73%	63.802 55,41%	57.316 51,78%	58.200 54,20%	72.309 71,02%	63.726 66,59%	58,94%
Međimurska	42.904 44,67%	42.890 45,04%	50.186 50,16%	41.582 41,90%	42.134 43,22%	68.769 72,94%	64.419 71,62%	52,79%
Grad Zagreb	329.605 47,62%	301.323 44,17%	300.828 41,69%	255.321 35,94%	276.359 39,79%	453.865 67,61%	483.516 67,63%	49,1%
Projek	47,78%	48,37%	48,4%	42,37%	48,2%	71,13%	65,93%	53,19%

Izvor: Izračun autora na osnovi izvješća DIP-a, dostupnih na [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).

Razloge apstinencije birača treba potražiti i u institucionalnom modeliranju postojećeg sustava lokalne i regionalne samouprave, njezinim ovlastima i finansijskim sredstvima s kojima raspolaže. U državi relativno visokog stupnja centraliziranosti kao što je Hrvatska, uloga lokalne samouprave relativno je skučena, a to je neminovno pozitivno korelirano sa stupnjem izlaznosti na lokalne izbore. Tu valja pridodati i slabo razvijenu građansku svijest i nedovoljno jako lokalno civilno društvo te postojanje „kulturnog parohijalizma koji podupire i održava dominantno autoritarno-podaničku kulturu“ (Čepo & Ravlić, 2018, str. 267).

b) *Participacija građana u neposrednom odlučivanju na lokalnoj razini*

Uz izbore kao temeljni oblik sudjelovanja građana u demokratskim političkim procesima, postoje i drugi modaliteti sudjelovanja građana u odlučivanju o pitanjima koja se odnose na lokalnu zajednicu (Koprić, et al., 2014, str. 290-296).<sup>9</sup> Iako je zakonodavac omogućio me-

<sup>9</sup> Oblici *neposrednog odlučivanja* građana u lokalnoj samoupravi su skupštine svih građana, lokalni referendumi (obvezni i savjetodavni), opoziv neposredno izabranih dužnosnika, građanske inicijative i zborovi građana. Oblici *sudjelovanja u odlučivanju* su mjesni zborovi, imenovanje (tzv. kooptiranje) u odbore lokalnoga

hanizme neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, takvi mehanizmi se nedovoljno, odnosno gotovo nikako koriste. Podaci pokazuju da se mehanizmi neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju iznimno rijetko koriste. Građanska inicijativa je zabilježena samo 11 puta u 389 jedinica lokalne samouprave koje su obuhvaćene istraživanjem provedenim 2015 (Koprić & Klarić, 2015, str. 397). Također, održano je svega 18 obvezujućih lokalnih referenduma (Manojlović Toman & Vukojičić Tomić, 2018, str. 355-356).<sup>10</sup> Kad se apsolutni broj takvih inicijativa stavi u odnos s ukupnim brojem jedinica lokalne samouprave (428 općina, 128 gradova i 20 županija) te u sedam provedenih izbornih ciklusa, broj provedenih građanskih inicijativa i lokalnih referenduma je potpuno zanemariv.

Razlozi slaboga korištenja instrumenata neposrednog odlučivanja brojni su i kompleksni. Neki od njih najvjerojatnije izviru iz niske građanske svijesti, nedostatka odgovornosti i građanske kulture te odgoja građana za život u demokratskom društvu, tehničke komplikiranosti provedbe tih instrumenata, slabog položaja lokalne samouprave u cjelokupnoj arhitekturi vlasti i drugih sličnih faktora. Sve navedeno potkopava značenje lokalne samouprave i lokalnih demokratsko-političkih institucija. Središnja bi se država, u sklopu svoje sveukupne odgovornosti za funkcioniranje demokratsko-političkih institucija, trebala ozbiljnije pozabaviti njihovim otklanjanjem i radom na jačanju lokalne demokracije.

---

predstavničkog tijela, sudjelovanje građana u postupku pripreme lokalnih općih akata (savjetovanja, ankete, javne rasprave, davanje prijedloga i mišljenja, fokus grupe i sl.). Literatura poznaje još i *honoracije* – dužnost određenih slojeva stanovništva da besplatno obavljaju neku lokalnu funkciju – kao oblik sudjelovanja građana u životu lokalne zajednice (detaljnije Koprić et al., 2014, str. 290-296.). U suvremeno doba institucionalizira se i uključivanje određenih skupina stanovništva u procese lokalnog odlučivanja. Najčešće je riječ o mladima te nacionalnim manjinama za uključivanje kojih postoje međunarodno-pravni i domaći propisi i dokumenti, dok neke jedinice osnivaju i odbore/savjete za umirovljenike i druge skupine koje na taj način nastoje uključiti u život lokalne zajednice.

<sup>10</sup> Pregled konkretnih referendumskih inicijativa kao i različitog zakonskog uređenja materije lokalnog referenduma od osamostaljenja Hrvatske do danas vidjeti kod Milošević, 2017.

Izvješće Savjeta mladih Grada Zagreba iz listopada 2019. daje prilično poražavajuću sliku o političkoj kulturi i participaciji mladih u najvećem gradu u Hrvatskoj. Mladi u Zagrebu su neinformirani o ulozi lokalne samouprave, pa tako „... 11% ispitanih ne zna za postojanje Gradske skupštine Grada Zagreba, odnosno 58% ispitanih ne poznaje njezinu ulogu; 26% ispitanih ne zna za postojanje vijeća gradskih četvrti, odnosno 69% ispitanih ne poznaje njihovu ulogu; 23% ispitanih ne zna za postojanje vijeća mjesnih odbora, odnosno 65% ispitanih ne poznaje njihovu ulogu. Razina aktivne participacije u mjesnoj samoupravi također je relativno niska; 64% ispitanih uopće ne posjećuje prostorije mjesne samouprave, dok je u posljednjih godinu dana tek 7% ispitanih uputilo određeni broj inicijativa Vijeću mjesnog odbora i/ili Vijeću gradske četvrti“ (SMGZ, 2019, str. 4).

Mladi ispodprosječno sudjeluju u lokalnim izborima. Njih čak 60% nije izašlo, odnosno nije glasalo na lokalnim izborima 2017. Kad se ti podaci usporede s općim podacima o izlaznosti na županijske izbore (*Tablica 1*), proizlazi da je stopa izlaznosti mladih na lokalne izbore u Zagrebu za 7% niža od opće stope izlaznosti na lokalne izbore 2017, odnosno za 9% niža od prosjeka izlaznosti u Gradu Zagrebu u svih sedam izbornih ciklusa od 1993. do danas.

c) *Djelomično izmještanje političke aktivnosti izvan stranačkog sustava, što se očituje uglavnom kroz pojavu autonomnih lista birača koje bilježe blagi porast na lokalnim izborima*

Autonomne liste birača na lokalnoj razini sudjeluju u prosjeku s oko 10% mandata u lokalnim predstavničkim tijelima, iako na izborima osvajaju gotovo 20% glasova birača (Koprić & Klarić, 2015, str. 399). Međutim, njihov je udio na lokalnim izborima 2017. povećan na gotovo 16% (Koprić, 2018, str. 34). To treba tumačiti pojmom političkih platformi koje su bile posvećene povezivanju nestrašačkih kandidata i njihovih lista. Prvo su djelovali kroz Most, političku platformu koja je kasnije prerasla u istoimenu političku stranku uključenu u izborni proces. Od rujna 2017, nestrašački akteri djeluju kroz novoosnovanu Udrugu nezavisnih gradonačelnika, u kojoj djeluje oko četrdeset

općinskih načelnika i gradonačelnika, što čini gotovo 10% ukupnog broja općinskih načelnika i gradonačelnika u Hrvatskoj.<sup>11</sup>

Uspjeh nezavisnih lista i kandidata negativno je koreliran s veličinom lokalnih jedinica. Tako najviše uspjeha imaju upravo u malim lokalnim jedinicama, u pravilu općinama i malim gradovima, zatim u većim gradovima, dok im je najslabiji rezultat na razini županija (Koprić & Klarić, 2015, str. 399; Manojlović Toman, Vukojičić Tomić & Koprić, 2019). Razlozi za to su evidentni. U malim jedinicama su politički procesi visoko personalizirani, što smanjuje utjecaj stranačke infrastrukture, dok je utjecaj stranaka značajniji što je jedinica veća. U većim je jedinicama stupanj personalizacije donekle manji, jer je manji broj građana upoznat s kandidatima za lokalna predstavnička tijela i izvršne funkcije. U manjim je jedinicama potrebno angažirati i manje financijskih, personalnih i logističkih kapaciteta nego u većim jedinicama. To potiče i ohrabruje samostalne političke aktere da se uključe u lokalni politički život. Stavljujući to u kontekst slabije izlaznosti birača na lokalne izbore, šansa samostalnih kandidata za uspjeh je nešto veća.

Zbog rascjepkanosti teritorijalne strukture lokalne samouprave, koja rezultira prosječno relativno malim lokalnim jedinicama, za očekivati je da će nestramački kandidati i liste biti i dalje značajno prisutni u lokalnoj politici.

#### d) *Rudimentarno uvođenje demokratskih inovacija*

Osim navedenih oblika sudjelovanja građana analiziranih u prethodnim dijelovima, postoje i drugi oblici demokratskih inovacija koji još uvijek zauzimaju tek sporadično mjesto u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Iako postoji dokumentirana praksa o inovacijama i najboljim praksama u lokalnoj samoupravi (INPULS, 2013), u međuvremenu

<sup>11</sup> Osnovana Udruga nezavisnih gradonačelnika, načelnika i vijećnika za RH u općini Tounj 30.09.2017. god. u lovačkom domu Srnjak Tounj <http://www.tounj.hr/osnovana-udruga-nezavisnih-gradonacelnika-vjeecnika-nacelnika-za-rh-u-opcini-tounj-30-09-2017-god-u-lovackom-domu-srnjak-tounj/>

Udruga nezavisnih gradonačelnika: Ne zanima nas nacionalna politika nego rad za naše građane <http://arhiva.gradonacelnik.hr/vijesti/udruga-nezavisnih-gradonacelnika-ne-zanima-nas-nacionalna-politika-nego-rad-za-nase-gradjane>

se razvilo nekoliko inicijativa koje predstavljaju svojevrsni oblik demokratskih inovacija u pogledu uključivanja građana u neke aspekte funkciranja lokalne samouprave. To su primjeri participativnog budžetiranja te participativnog upravljanja lokalnim jedinicama.

Participativno budžetiranje počelo je u Hrvatskoj s gradom Pazinom koji je 2014. pokrenuo projekt participativne izrade proračuna za 2015. pod nazivom Pazi(n) proračun.<sup>12</sup> Projekt se u početku finančirao iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, da bi nakon okončanja projekta participativni pristup izradi proračuna postao sastavni dio izrade proračuna u Pazinu. Danas u Hrvatskoj u participativnom budžetiranju sudjeluje gotovo četrdeset gradova.

Kada je riječ o participativnom budžetiranju, dostupni podaci sugeriraju da oko 35 gradova (27% svih gradova) ima neka iskustva koja se mogu povezati s participativnim budžetiranjem. No taj podatak treba uzeti s velikom rezervom jer je u većini tih gradova riječ tek o rudimentarnim nastojanjima da se građane uključi u izradu proračuna. Put do stvarnoga participativnog proračuna kojega karakterizira transparentnost i odlučivanje građana o proračunu još je prilično dug. S te točke gledišta, gradove je moguće podijeliti u tri skupine. Prvu skupinu čine *predvodnici* i obilježava ih to što imaju strukturirano, transparentno i demokratski legitimirano uključivanje građana u proračunski proces. U tim su gradovima na taj način izrađena najmanje dva proračuna. Zabilježeno je tek nešto manje od deset primjera (oko 6% svih gradova) u kojima se provodi ozbiljnije participativno kreiranje lokalnog proračuna.<sup>13</sup> Strukturirane oblike uključivanja građana u izradu proračuna, uz Pazin, imaju i Labin, Karlovac, Mali Lošinj, Rijeka, Sisak, Trogir i Pula.<sup>14</sup> U nekima od njih participa-

---

<sup>12</sup> Detaljnije o procesu participativnog budžetiranja u Pazinu vidjeti na <https://proracun.pazin.hr/>.

<sup>13</sup> Podaci i informacije uglavnom postoje za gradove, dok je participativno budžetiranje u općinama još uvek neistraženo i nedokumentirano na razini svih općina.

<sup>14</sup> „Participativno budžetiranje: Građane u donošenje proračuna aktivno uključuje tek desetak gradova, Dubrovnik im u 2020. prepušta čak 25 milijuna kuna!“ <https://gradonacelnik.hr/aktualno/participativno-budzetiranje-gradjane-u-donosenje-proracuna-aktivno-ukljucuje-tek-desetak-gradova-dubrovnik-im-u-2020-preputa-cak-25-milijuna-kuna/>

tivno budžetiranje rezultat je provedbe specifičnih projekata koji su imali za cilj institucionalizirati takav oblik izrade proračuna. Nakon okončanja provedenih projekata, participativno budžetiranje se i dalje prakticira.<sup>15</sup> Druga skupina su *pridošlice*, a radi se o jedinicama koje su pokazale interes za uključivanje građana, no taj proces još uvijek nije posve strukturiran, ali su poduzeti neki koraci u tom smjeru. Tako su tijekom 2018. u nekim gradovima pozvani građani i otvorene su neke mogućnosti njihova uključivanja u izradu proračuna. Najčešće se radi o postavljanju obrasca za davanje prijedloga na mrežnu stranicu, komentarima građana na društvenim mrežama, pozivanju građana putem lokalnih medija (najčešće radija), ili o neposrednom kontaktu izvršnih funkcionara s građanima na terenu. U tu kategoriju ulazi nešto manje od 30 gradova.<sup>16</sup> Treća skupina su *nezainteresirani*, a to su gradovi koji dosad nisu pokazali veći interes za uključivanje građana u izradu proračuna niti su poduzeli ikakve akcije u smjeru uključivanja građana, već se drže tradicionalnog načina izrade i doношења proračuna.

Navedeni primjeri participativnog budžetiranja kombiniraju uključivanje građana kroz različite oblike fizičke participacije (mjesni odbori, fokus grupe, radionice, tribine i sl.) s digitalnim oblicima

<sup>15</sup> U tom je pogledu posebno ilustrativan primjer Pule koja je zajedno s Karlovcem i Malim Lošinjem bila uključena u projekt „Participativno budžetiranje: građani nadziru lokalni proračun“ (2014–2016). Grad Pula od početka projekta nije u njemu sudjelovala na visokoj razini, a u analizi tog projekta se navodi: „U Gradu Puli 'participaciju' vide tek kao priliku za politički marketing, što se jasno ogleda u činjenici da se najveći napor ulaže u prezentaciju rada gradske uprave, dok je pozivanje građana na sudjelovanje gotovo potpuno zanemareno.“ (Zelena Istra, 2017, str. 20). Međutim, Pula je u vlastitom aranžmanu napravila iskorak prema uključivanju građana, razvila je vlastitu aplikaciju *Pula na dlanu*, građanima je omogućeno slanje prijedloga preko aplikacije *Smart Pula*, a tiska i publikaciju *Proračun u malom* koju distribuira građanima na kućnu adresu.

<sup>16</sup> Neki oblici uključivanja građana, odnosno poziva građanima na dostavu ideja i prijedloga za proračun zabilježeni su i u Pleternici, Slatini, Lepoglavi, Vrgorcu, Starom Gradu na Hvaru, Bjelovaru, Dubrovniku, Jastrebarskom, Pregradu, Delnicama, Cresu, Zaboku, Kninu, Hrvatskoj Kostajnici, Valpovu, Vrboskom, Kutjevu, Virovitici, Čazmi, Đakovu, Đurdevcu, Murskom Središću, Svetoj Nedelji, Opatiji, Križevcima, Glini i Belom Manastiru – v. „Sisak i dalje 'prvak' participativnog budžetiranja, ove godine najveći iskorak u Trogiru“ <https://gradonacelnik.hr/vijesti/sisak-i-dalje-prvak-participativnog-budzetiranja-u-ovoj-godini-najveci-iskorak-napravio-trogir/>



participacije, i to ponajprije kroz aplikacije kojima se građanima olakšava pregled proračunskih stavki, ali i sudjelovanje u procesu planiranja proračuna.<sup>17</sup>

Posebno zanimljiv slučaj participativnog upravljanja lokalnom jedinicom koji vrijedi istaknuti je istarska općina Bale, koja je kroz participativni model upravljanja transformirana u uspješnu lokalnu jedinicu. Inovativni način lokalnog upravljanja koji uključuje građane u lokalni demokratski život doveo je do pune realizacije demokratskog potencijala lokalne zajednice. Koncept lokalnog upravljanja općine Bale sastoji se u uključivanju širokoga kruga građana u lokalni politički život i to neformalnim oblicima participacije koji se sastoje od javnih rasprava i sastanaka po općinskim naseljima. Osim toga, sudjelovanje građana je formalizirano osnivanjem udruge Mon Perin, koja je pružila još bolji okvir za realizaciju demokratskog potencijala. Umjesto stihiskog pristupa razvoju zasnovanog na prodaji vlastite imovine i dovođenju sumnjivih investitora, općina Bale se okrenula strateškom planiranju razvoja utemeljenog na zaštiti okoliša i očuvanju prirodnih resursa, kulturne baštine i povjesnog naslijeđa. Podaci o višestrukom povećanju općinskog proračuna u proteklih petnaest godina, uz istodobno smanjenje prireza, laganom porastu broja stanovnika, pozitivnim gospodarskim pokazateljima i porastu investicija pokazuju kako su uspješno pokrenuti endogeni faktori razvoja lokalne sredine (detaljnije u Cvitić & Malusa, 2019).

Svi navedeni oblici demokratskih inovacija još uvijek su prilično usamljena i donekle avangardna nastojanja proširivanja prostora uključivanja građana u lokalne procese javnog upravljanja izvan formalno utvrđenih instituta (referendum, građanska inicijativa, mjesni zborovi i sl.). Ti oblici predstavljaju primjere dobre i napredne prakse, ali su nažalost, u ukupnom broju jedinica lokalne i regionalne samouprave, statistički zanemarivi. Lokalna samouprava u Hrvatskoj još uvijek je ograničena na tradicionalne oblike sudjelovanja građana, koji se, *nota bene*, ne koriste razmjerno broju lokalnih jedinica, dok je prostor za

---

<sup>17</sup> Aplikacije su razvili Labin, Pazin, Sisak, Pula, Bjelovar, a najavio ju je i Dubrovnik.



demokratske inovacije još uvijek vrlo uzak, a aktivnosti oko uvođenja takvih praksi su još uvijek rudimentarne.

e) *Neodgovarajuća teritorijalna osnova lokalne samouprave*

Teritorijalna podjela zemlje nije samo puko tehničko pitanje organizacije vlasti u nekoj državi. O važnosti teritorijalne podjele govori i to da se građani identificiraju s lokalnim jedinicama, da ta podjela treba obuhvatiti lokalne zajednice, utjeloviti lokalni identitet i stvoriti takve jedinice koje će imati kapacitet služiti kao temeljna razina vlasti koja rješava pitanja važna za svakodnevni život građana. Premda znanstvena i stručna zajednica uporno zagovara teritorijalnu konsolidaciju lokalne i regionalne samouprave, ona se ne događa. Uglavnom zbog političkih interesa i sadašnje teritorijalne podjele koja pogoduje i hrani današnji stranački sustav.

Pitanje teritorijalne rascjepkanosti ističe i Europska unija u svojim priopćenjima i godišnjim izvještajima te preporukama za Hrvatsku koji sadrže preporuke i traže rješavanje tog pitanja. Tako se u preporukama Europskog vijeća u okviru tzv. europskog semestra pitanje teritorijalne fragmentacije navodi kao konstantni problem koji Hrvatska treba riješiti. Počevši od 2015., preporuke manje-više sadrže identične formulacije koje se odnose na fragmentiranost javne uprave i funkcionalnu raspodjelu nadležnosti, a preporuke iz 2018. i 2019. eksplicitno se dotiču teritorijalne rascjepkanosti javne uprave.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Dio preporuke 1. iz 2019: „Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave i pojednostaviti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti.“ (VEU, 2019).

Dio preporuke 3. iz 2018: „Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave, pojednostaviti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i povećati kapacitete za izradu i provedbu javnih politika.“ (VEU, 2018).

Dio preporuke 4. iz 2017: „Smanjiti rascjepkanost i poboljšati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi uz istodobno poboljšanje učinkovitosti i smanjenje teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga.“ (VEU, 2017).

Dio preporuke 3. iz 2016: „Do kraja 2016. započeti smanjivati rascjepkanost i poboljšavati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi radi poboljšanja učinkovitosti i smanjenja teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga.“ (VEU, 2016). Preporuka 4. iz 2015: „Smanjiti razinu fragmentiranosti i preklapanja između tijela na središnjoj i lokalnoj razini uvođenjem novog modela za funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i racionalizacijom sustava državnih agencija.“ (VEU, 2015).



Zanimljivo je da preporuke Vijeća EU-a za 2019., za razliku od preporuka iz prijašnjih godina, preporuku koja se odnosi na teritorijalnu rascjepkanost stavlja na prvo mjesto i ističe teritorijalnu rascjepkanost kao poseban problem Hrvatske.<sup>19</sup> Unatoč tome, vladajuća politička garnitura godinama sustavno ignorira te preporuke i ne poduzima iole značajnije napore oko otvaranja pitanja fragmentacije javne uprave i njezine učinkovitosti. Vlada ne poduzima nikakve korake vezane uz potencijalnu teritorijalnu reformu koja bi išla u smjeru okrupnjanja samoupravnih jedinica. Upravo suprotno, ona nastoji zadržati postojeću teritorijalnu strukturu, što se posebno očituje zadržavanjem i dalnjim jačanjem trenutačne županijske podjele Hrvatske. Tako su izmjene Zakona o sustavu državne uprave iz sredine 2019. i ukidanje ureda državne uprave koje je stupilo na snagu početkom 2020., te njihovo prebacivanje u nadležnost postojećih županija, upravo osnažili postojeći županijski ustroj zemlje.<sup>20</sup>

f) *Zbunjujuća i nekoherentna politika decentralizacije potkopava važnost lokalne samouprave*

Politička decentralizacija shvaćena kao prijenos ovlasti sa središnje države na jedinice teritorijalne samouprave važna je komponenta lokalne demokracije. Njome se jača uloga teritorijalne samouprave i na taj se način ta razina vlasti dodatno legitimira kod građana, čime ih se potiče na sudjelovanje u lokalnim političkim procesima. Polazišna pretpostavka je da će građani biti više zainteresirani za lokalnu samoupravu ako lokalne jedinice imaju u nadležnosti veliki dio poslova o čijem obavljanju ovisi kvaliteta života građana.

Provedena je decentralizacija u nekim područjima, ali tu je decentralizaciju moguće nazvati „zbunjujućom decentralizacijom“ (Koprić & Đulabić, 2018). Recentna istraživanja o decentralizaciji poslova u

<sup>19</sup> „(7) Teritorijalna rascjepkanost javne uprave Hrvatske utječe na njezinu učinkovitost i naglašava regionalne razlike. Brojne manje lokalne jedinice često nemaju odgovarajuće finansijske i administrativne resurse za pružanje usluga iz svoje nadležnosti. To uzrokuje velike razlike u pružanju javnih usluga između finansijski i administrativno snažnih i slabih lokalnih jedinica u Hrvatskoj“ (VEU, 2019).

<sup>20</sup> Za prethodnu evaluaciju efekata ukidanja ureda državne uprave i njihovo prebacivanje u nadležnost županija vidjeti Lopižić & Manojlović Toman, 2019.



Hrvatskoj pokazala su da lokalne jedinice ne preuzimaju decentralizirane funkcije jer im država to niti ne nudi, odnosno sustavno ne vodi taj proces. S druge strane, kao dodatni razlog nepreuzimanja decentraliziranih funkcija navodi se slab kapacitet na strani lokalnih jedinica (detaljnije Đulabić, 2018).

Postoje upravna područja u kojima je prijeko potrebno pokrenuti snažniji decentralizacijski proces. Istraživanje o stavovima lokalnih jedinica o decentralizaciji iz 2018. pokazalo je da velika većina lokalnih jedinica smatra da je potrebna dodatna decentralizacija u upravnim područjima kao što su upravljanje državnom imovinom (72%), poljoprivreda (68%), gospodarski razvoj (62%), zbrinjavanje otpada (52%), zaštita okoliša (50%) (Đulabić, 2018).

S druge strane, poslovi koji su već sad povjereni lokalnim jedinicama nisu u potpunosti preneseni u njihovu nadležnost. Odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi koje se tiču lokalnog djelokruga prilično su jasne i zagovaraju veliku ulogu lokalnih jedinica prilikom dodjele lokalnih poslova.<sup>21</sup> Međutim, realnost hrvatske lokalne samouprave gotovo je u potpunosti drukčija. Analiza lokalnog djelokruga pokazuje kako središnja država ima vrlo dominantnu ulogu kada je riječ o lokalnom djelokrugu, pa se u takvoj „... zakonskoj regulaciji vidi gotovo strastvena želja zakonodavca da sâm u cijelosti i u svim detaljima drži krug poslova iz samoupravnog djelokruga u svojoj kontroli, čak i fakultativni djelokrug koji je po definiciji prostor lokalne slobode“ (Koprić, 2014, str. 137). Uz to, brojni zakoni „... kontinuirano zaobilaze ustavne norme, povjeravajući županijama poslove u sektorima koji su nedvojbeno Ustavom dani u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave. Pomalo kaotično stanje ras-

<sup>21</sup> Članak 3. Povelje u samoj definiciji lokalne samouprave ističe da lokalna samouprava znači „... pravo i mogućnost lokalnih jedinica da ... uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova“. Nadijte, članak 4. ima naslov *Djelokrug lokalne samouprave* i, među ostalim, određuje: „Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima“ (EPLS, Čl. 3 i 4/4, 5).



podjele poslova i ovlasti ... u određenoj je mjeri posljedica konceptualne nedorečenosti i nedostatka izvorne svrhe županija u hrvatskom teritorijalnom sustavu“ (Škarica, 2018, str. 514).

Slaba lokalna samouprava sa skućenim ovlastima i nejakim kapacitetom nepovoljno utječe na demokratski razvoj. Institucije takve lokalne samouprave gube na važnosti kod građana jer od njezinih tijela ne dobivaju nikakve značajnije lokalne javne usluge. S druge strane, takva slaba lokalna samouprava pogodno je tlo za razvoj nedemokratskih, pa čak i kriminalnih aktivnosti. Ona može postati svojevrsno klijentelističko gnijezdo koje služi održavanju lokalnih političko-interesnih klika bez učinkovitoga demokratskog nadzora od strane građana. U takvim se okolnostima ne može razvijati ni lokalno civilno društvo koje bi trebalo imati potencijal demokratskog nadzora nad lokalnim političkim institucijama.

g) *Slab kapacitet lokalnih jedinica za samostalne razvojne aktivnosti i korištenje sredstava iz fondova EU-a*

Participacija građana i drugih aktera u lokalnom životu nije važna samo s aspekta demokratsko-političkih vrijednosti poput participacije, odlučivanja i izražavanja vlastitih interesa i preferencija, nego i zbog poticanja lokalnog i regionalnog razvoja. Aktivnost i angažman lokalne zajednice (pojedinaca, udruga, poduzetnika i sl.) posebno su važni ponajprije zbog toga jer se dugoročan i održiv razvoj događa u sinergiji različitih aktera na nekom prostoru, a ne pukom intervencijom središnje države. Za razvoj je uz financije iznimno važan i socijalni kapital koji u sebi nosi temeljnu „... ideju da su odnosi među ljudima važan resurs koji može, kako na individualnoj tako i na kolektivnoj razini, olakšati postizanje određenih ciljeva“ (Šalaj, 2007, str 48).

Lokalna samouprava ima nekoliko temeljnih uloga kada je riječ o sredstvima dostupnim u okviru tzv. strukturnih i investicijskih fondova Europske unije. Ona je primarni nositelj vlastitog razvoja, zatim je partner središnjoj vlasti u procesu programiranja sredstava iz ESI fondova, te je, konačno, krajnji korisnik tih sredstava kroz kandidiranje vlastitih projekata za financiranje iz ESI fondova (Đulabić, 2017).

Pitanje kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave da ispunjavaju uloge koje su važne za upravljanje sredstvima iz ESI fondova nameće se kao središnje razvojno pitanje. Između jedinica postoje vrlo velike razlike i to ne samo u pogledu broja stanovnika, nego i u pogledu proračuna, broja zaposlenih službenika i namještene ka te ostalih pokazatelja. Prosječni grad je šest puta veći od prosječne općine, ima deset puta više zaposlenih u vlastitim upravnim tijelima i šest puta veći proračun od općinskoga (Đulabić, 2017). Status potpomognutih područja imaju 264 lokalne jedinice (47% svih jedinica lokalne samouprave).<sup>22</sup> S takvim nerazmjerom između prosječne općine i grada kao temeljnih samoupravnih jedinica iluzorno je očekivati da će kvaliteta javnih usluga, a onda i razvoj i kvaliteta života u gradovima i općinama, biti koliko-toliko ujednačeni. To svakako ima brojne negativne posljedice, ponajprije u demografskom, ali i drugim aspektima.

h) *Sumnja u raširen klijentelizam i korupciju na lokalnoj razini*

Lokalna demokracija u Hrvatskoj ozbiljno je načeta i nagrižena sumnjama u raširenu korupciju i klijentelizam na lokalnoj razini. Nekoliko recentnih studija i istraživanja pokazali su da se na lokalnoj razini odvijaju procesi koji nagrizaju demokratsko tkivo i na duži rok imaju negativan utjecaj na povjerenje građana u lokalne institucije. Samim time, lokalna samouprava kao jedan od stupova demokratskog

<sup>22</sup> Status potpomognutog područja imaju jedinice lokalne samouprave koje su ispod 75% prosjeka razvoja Republike Hrvatske. Izmjenama Zakona o regionalnom razvoju iz 2017. sustav ocjenjivanja i razvrstavanja lokalnih i regionalnih jedinica je djelomično izmijenjen u smjeru povećanja broja kategorija sukladno indeksu razvijenosti. Također, otoci i brdsko-planinska područja proglašena su područjima s razvojnim posebnostima i svaka od tih kategorija ima poseban zakon koji uređuje njihov razvoj. Na temelju toga, u prosincu 2017. donesena je i nova Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17). Nakon toga je 2018. donesen i poseban Zakon o potpomognutim područjima (NN 118/18) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. ZoPP je utvrdio nekoliko temeljnih skupina mjera koje trebaju pripremiti nosioci i sudionici razvoja potpomognutih područja. Skupine mjera su sljedeće: (a) gospodarske mjere, (b) socijalne mjere, (c) fiskalne mjere, (d) demografske mjere, (e) mjere stambenog zbrinjavanja, (f) mjere jačanja administrativnih kapaciteta za učinkovit i održiv razvoj potpomognutih područja i (g) mjere za provedbu programa integriranih teritorijalnih ulaganja.

života ozbiljno slabi, postaje nemoćna za ispunjavanje glavnih ciljeva zbog kojih ta demokratska institucija postoji.

Studija izrađena u okviru organizacije GONG o zarobljenim<sup>23</sup> mjestima iz 2017. upućuje na nekoliko područja javne politike koja su posebno podložna zarobljavanju. Posebno je riječ o „... nekoliko javnih politika, odnosno područja podložnih zarobljavanju: zapošljavanje/kadroviranje, prostorno planiranje, komunalno-građevinski zahvati te socijalne mjere, pri čemu svako od tih područja ima i specifične funkcije, uključujući i 'kupovinu' političke potpore drugih političkih opcija. Pritom socijalne mjere treba procjenjivati oprezno, jer nisu nužno problematične osim u segmentu gdje omogućuju 'preživljavanje' partikularnih interesa unutar redovnih izbornih ciklusa“ (Hoffmann et al., 2017, str. 117).

Neka empirijska istraživanja potvrđuju opravdanost teze o ozbiljnoj sumnji u raširenost korupcije na lokalnoj razini vlasti. Istraživanja o javnim nabavama u lokalnoj samoupravi potvrdila su da lokalni političari „... imaju određenu slobodu pa čak i motivaciju pri alociranju sredstava sumnjivim putem. Štoviše, netransparentno alociranje barem dijela javnog novca poželjno je jer do određene razine povećava vjerojatnost reizbora. Ovakav nalaz može uputiti na međuvisnost smjera kretanja javnog novca i političke podrške. Doduše ne može se sa sigurnošću odrediti jesu li poduzeća kojima se pogoduje, odnosno preciznije njihovi vlasnici, doista izrazili političku podršku lokalnom političaru, no indikativno je da sumnjivi natječaji utječu na reizbor političara“ (Vuković, 2014, str. 21). To je u skladu s općom percepcijom korupcije u Hrvatskoj, mjerenoj prema međunarodnim indeksima korupcije.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Zarobljavanje države (engl. *State capture*) je koncept koji podrazumijeva negativne praktike u kojima su javne institucije primarno stavljene u službu partikularnog i privatnog, a ne općeg odnosa javnog interesa. Studija je provedena u četiri jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave (Dubrovnik, Slavonski Brod, Zagreb i Istarska županija).

<sup>24</sup> Indeks percepcije korupcije koji objavljuje organizacija Amnesty International Hrvatsku je u 2019. smjestio na 63. mjesto od ukupno 198 država, koliko ih je obuhvaćeno indeksom. Usporedbe radi, Slovenija je na gotovo dvostruko boljem 35. mjestu, Slovačka na 59., Češka na 44., Poljska na 41., Austrija na 12. mjestu itd. (<https://www.transparency.org/en/cpi>)

Posljedice do kojih dovodi zarobljavanje lokalnih jedinica i raširenost koruptivnih praksi su apatija i nezainteresiranost građana, a one su, pak, pogubne po lokalnu demokraciju. Naime, „... izostankom kažnjavanja političke neodgovornosti na izborima izgubio se ključni mehanizam djelovanja predstavničke demokracije – kontrola i eventualno građansko, političko 'kažnjavanje' vlasti“ (Hoffmann et al., 2017, str. 7).

#### **4. Zaključna rasprava i preporuke**

Lokalna samouprava u Hrvatskoj opterećena je mnogobrojnim problemima koji značajno umanjuju njezin demokratski potencijal i funkcionalne mogućnosti. Zbog brojnih se manjkavosti lokalna demokracija u Hrvatskoj ne može nazvati zadovoljavajućom (Koprić, 2019, str. 13). Dapače, „... demokraciju se u Hrvatskoj na svim razinama političko-upravnog sistema može nazvati invalidnom i insuficijentnom“ (Blažević, 2019, str. 27).

Analizirani aspekti funkcioniranja lokalne samouprave s aspekta demokratskih inovacija pokazuju kako u svim analiziranim područjima (lokalni izbori, neposredno odlučivanje građana, autonomne liste birača, participativno budžetiranje i upravljanje lokalnim jedinicama, teritorijalna osnova lokalne samouprave, politika decentralizacije, upravljanje razvojem i fondovima EU-a te korupcija i klijentelizam) postoje ozbiljni nedostaci. U nekim od analiziranih područja odgovornost nije isključivo na jedinicama lokalne samouprave, nego je riječ o problemima funkcioniranja cijelog sustava za koji odgovornost u konačnici ipak snosi središnja država. To je posebno vidljivo u pogledu teritorijalne podjele, politike decentralizacije, a djelomično i u pogledu kapaciteta za korištenje sredstava iz fondova EU-a, ali i u pogledu razvoja cijelog sustava lokalne samouprave i jačanja legitimite cijelog sustava.

Razlozi za navedene opservacije su mnogobrojni i kompleksni, od interesno-političkih, pa sve do operativno-funkcionalnih razloga. Cijelu javnu upravu u Hrvatskoj moguće je obojati teškim bojama, a lokalna samouprava kao njezina vrlo važna komponenta dijeli istu



sudbinu. „Dosadašnji razvoj javne uprave velikim je dijelom obilježen odsutnošću strateškog pristupa izgradnji institucija i reformi javne uprave te njezinoj nemogućnosti da se prometne u aktera koji aktivno i sustavno stvara pretpostavke i potiče razvoj. Pojedini dijelovi javne uprave razvijaju se više-manje stihijski, a svaka politička garnitura poduzima samo male i, može se slobodno reći, skoro nebitne poteze koji ne dovode do značajnih poboljšanja postojećih praksi. Bez promjene odnosa društvene i političke elite prema sustavu javne uprave i bez prepoznavanja njezine uloge u stvaranju okruženja koje će stimulativno djelovati na razvoj Hrvatske nemoguće je očekivati značajnije pomake prema višoj kvaliteti života u Hrvatskoj“ (Đulabić, 2017b, str. 99). U takvom općem nepovoljnem okviru djelovanja javne uprave, nekako životari i lokalna samouprava. Svi problemi javne uprave se po načelu spojenih posuda preljevaju iz jednog područja u drugo. Teško je očekivati izvrsnost u jednom dijelu javne uprave, dok su njezini drugi dijelovi suočeni s ozbiljnim defektima.

Sustav lokalne samouprave treba razvijati u smjeru otklanjanja uočenih nedostataka kako bi postala neizostavan element na putu izgradnje i dodatnog jačanja demokratskog temelja cijelog društva. Komponente razvoja lokalne demokracije moguće je sažeti u nekoliko ključnih područja (Đulabić, 2019), počevši od: (a) aktivnije uloge središnje države u pogledu sustava lokane samouprave, uključujući i bitne aspekte lokalne demokracije, (b) jačanja kapaciteta lokalnih jedinica za obavljanje vlastitih poslova i preuzimanje novih, kao i jačanja kapaciteta za oživotvorenje lokalnoga demokratskog potencijala, (c) aktivnih i uključenih građana koji su „... zainteresirani za demokratsku raspravu o smjerovima, ciljevima i prioritetima razvoja svoje lokalne sredine“ (str. 39), i konačno (d) stranačkog sustava i drugih aktera uključenih u lokalni politički život. Sustavan rad na navedenim područjima, uz druge vrlo konkretnе prijedloge za revitalizaciju lokalne demokracije u Hrvatskoj (Koprić, 2019, str. 18-19), ali i opći razvoj lokalne i regionalne samouprave (Đulabić, 2011, 2013), put su kojim valja krenuti kako bi lokalna samouprava preuzeila mjesto koje joj u modernom demokratskom društvu i pripada. „U suprotnom, ostaje se



u granicama modela koji postupno sve više gubi legitimitet, uz rastuće nezadovoljstvo i nepovjerenje građana“ (Koprić, 2019, str. 19).

## Reference

- Blažević, R. (2019). Aporije (lokalne) demokracije u Hrvatskoj. U: I. Koprić & A. Musa (ur.). *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* (str. 23-35). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Cvitić, P. & Malusa, E. (2019). *Leptir dugog leta: 25 godina općine Bale – uspješan model razvoja Mon Perin.* Zagreb: Intonacija.
- Čepo, D. & Ravlić, S. (2018). Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi: uspjesi i neuspjeli lokalne demokracije. U: I. Koprić (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 251-272). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Đulabić, V. (2019). Kvaliteta lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: I. Koprić & A. Musa (ur.). *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* (str. 36-40). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Đulabić, V. (2018). *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj: rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije.* Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Đulabić, V. (2017). *Challenges of Local Government and Local Public Services in Integration of Immigrants* (rad predstavljen na IPA & IPSA International Conference, Looking Beyond the Crisis: Impact of Mass Migrations on the Local, Regional, National and EU Governance, 11-14 May 2017, Dubrovnik, Croatia).
- Đulabić, V. (2017a). Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije. U: M. Boban & I. Vukušić (ur.). *Pametna lokalna samouprava* (zbornik radova; str. 25-37). Novalja–Split–Zagreb: Udruga gradova i Grad Novalja.
- Đulabić, V. (2017b). Javna uprava: poticaj ili prepreka društvenom razvoju? U: T. Jakovina (ur.). *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?* (str. 87-99). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Đulabić, V. (2013). U kojem smjeru razvijati lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Hrvatskoj? U: J. Baotić, (ur.). *Kakvu Hrvatsku hoćemo* (zbornik radova; str. 120-124). Zagreb: Udruga Hrvatsko nacionalno vijeće.
- Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: Grupa autora. *Decentralizacija* (str. 35-61). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.



- Elstub, S. & Escobar, O. (ur.) (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Elstub, S. & Escobar, O. (2017). *A Typology of Democratic Innovations* (rad predstavljen na konferenciji *Political Studies Association's Annual Conference*, 10th-12th April, 2017). Glasgow, United Kingdom.
- Enderlein, H., Walti, S. & Zurn, M. (ur.) (2010). *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hoffmann D., Miošić-Lisjak, N., Prkut, D., Stubbs, P., Šalaj, B., Zelić, D. & Zrinskić, S. (2017). *Naša zarobljena mista: istraživački izvještaj studija kvalitete lokalnog javnog upravljanja u Hrvatskoj*. Zagreb: GONG.
- Hooghe, L. & Marks G. (2010). Types of multi-level governance. U: H. Enderlein, S. Walti & M. Zurn (ur.). *Handbook on Multi-Level Governance* (str. 17-31). Cheltenham: Edward Elgar.
- INPULS (2013). *Inovacije i najbolja praksa u lokalnoj samoupravi 2013*. Zagreb: Udruga gradova.
- Jakešević, R., Tatalović, S. & Lacović, T. (2015). Oblici političkog predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika. *Političke perspektive*, 5(3), 9-37.
- Koprić, I. (2019). Revitalizacija lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: I. Koprić & A. Musa (ur.). *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?* (str. 7-22). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: I. Koprić (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 1-56). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(1), 133-148.
- Koprić, I. & Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 389-414.
- Koprić, I., Dubajić, D. & Vukojičić Tomić, T. (2015). Regional Elections in Croatia – From Third-Order County Elections to Genuine Regional Politics. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 475-516.
- Lalić Novak, G. & Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija sranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.). *Gradani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 273-294). Zagreb: Institut za javnu upravu.



### *Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za ...*

- Lopižić, I., Manojlović Toman, R. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69(5-6), 835-870.
- Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. & Koprić, I. (2019). Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 185-210.
- Manojlović Toman, R. & Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europe-ske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: I. Koprić (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 343-371). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Masarić, H. (2017). Sudjelovanje u odlučivanju: primjer dječjeg gradskog vijeća u Gradu Opatiji. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.). *Gradači, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 259-272). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- MDOMSP (2018). *Godišnje izvješće o provedbi Zakona o savjetima mladih za 2018. godinu*. Zagreb: Ministarstvo za demografiju, obitelji, mlade i socijalnu politiku.
- Milošević, B. (2017). Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.). *Gradači, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 153-193). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Ministarstvo uprave (2020). *Statistički prikaz Ministarstva uprave – Broj 17*. Zagreb: Ministarstvo uprave. <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Statistički%20prikaz/2020//Statistički%20prikaz%20Ministarstva%20uprave%20broj%2017.pdf>
- Musa, A. & Dobrić Jambrović, D. (2018). Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokanih vlasti. U: I. Koprić (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 273-342). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Piattoni, S. (2012). Multi-level Governance and Public Administration. U: B. G. Peters & J. Pierre (ur.). *The Sage Handbook of Public Administration* (str. 765-776). Los Angeles– London– New Delhi– Singapore– Washington DC: Sage.
- SMGZ (2019). *Izvješće o provedenom ispitivanju mišljenja i potreba mladih Grada Zagreba istraživački izvještaj*. Zagreb: Savjet mladih Grada Zagreba.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Šalaj, B. (2007). *Socijalni kapital*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.



VEU (2019). PREPORUKA VIJEĆA od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019. (2019/C 301/11). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0905\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0905(11)&from=EN)

VEU (2018). PREPORUKA VIJEĆA od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2018. (2018/C 320/10). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910(10)&from=EN)

VEU (2017). PREPORUKA VIJEĆA od 11. srpnja 2017. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2017. (2017/C 261/10). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0809\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0809(10)&from=EN)

VEU (2016). PREPORUKA VIJEĆA od 12. srpnja 2016. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2016. (2016/C 299/23). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H0818\(23\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H0818(23)&from=EN)

VEU (2015). PREPORUKA VIJEĆA od 14. srpnja 2015. o Nacionalnom programu reformi 2015. za Hrvatsku i davanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2015. (2015/C 272/15). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818\(16\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015H0818(16)&from=EN)

Vlada RH (2019). *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu za potrebe nacionalnih manjina*. Zagreb: Vlada RH.

Vuković, V. (2014). *Korupcija u javnim nabavama i posljedice na politički reizbor: Primjer lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatska udruga banaka.

Zelena Istra (2017). *E-participativno budžetiranje: iskustva iz Karlovca, Malog Lošinja i Pule*. Pula: Zelena Istra.



*Biserka Cvjetičanin*

## **KULTURNA RAZNOLIKOST I INTERKULTURNI DIJALOG – KONSTITUTIVNI PRINCIPI DEMOKRATSKOG DRUŠTVA**

*Ta différence m'enrichit*

(Antoine de Saint-Exupéry, *Le Petit Prince*)

Možda se nikada nije toliko govorilo o kulturnoj raznolikosti kao u prvih dvadesetak godina 21. stoljeća. Uslijed brzog porasta multi-kulturnih društava, gradova i zemalja, sve intenzivnijih međunarodnih migracijskih kretanja i ubrzanog razvoja digitalnih tehnologija, kulturna raznolikost postala je glavni izazov našeg vremena. Poštovanje kulturne raznolikosti bitan je uvjet opstanka ljudskog društva, upozorilo je Vijeće Europe na prijelazu u 21. stoljeće. Pitanje je, međutim, postoji li danas na svim razinama – globalnoj, europskoj i nacionalnoj – spremnost očuvati i promicati kulturnu raznolikost ne samo kao zajedničko nasljeđe, nego prije svega kao razvojni resurs koji omogućuje napredak svih društava.

Početkom novog stoljeća UNESCO je objavio dva, dosad najvažnija dokumenta o kulturnoj raznolikosti. Generalna konferencija UNESCO-a jednoglasno je 2001. prihvatile *Opću deklaraciju o kulturnoj raznolikosti* (*Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2001). Sve su se zemlje članice UNESCO-a složile da je kulturna raznolikost zajedničko kulturno nasljeđe čovječanstva koje treba čuvati, njegovati i promicati na način da pridonosi održivom razvoju, na dobrobit sadašnjih i budućih generacija. Kulturna raznolikost shvaća se kao razvojni

potencijal. U Deklaraciji se ističe da su kulturna prava integralni dio ljudskih prava koja jamče kulturnu raznolikost. Četiri godine kasnije, 2005, UNESCO je donio i *Konvenciju o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izraza (Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 2005)*, međunarodni pravni instrument kojem je cilj promicanje kulturnog pluralizma, kulturne interakcije i dijaloga, uključivanje manjina i migranata te poticanje ravnopravnijih odnosa u međunarodnoj suradnji i razmjeni.

Europska unija intenzivno se angažirala u donošenju oba UNESCO-va dokumenta, a u njihovoj izradi aktivno su sudjelovali i hrvatski stručnjaci. Dvije europske strategije kulture – *Europska agenda za kulturu u globaliziranom svijetu (Communication on a European Agenda for Culture in a Globalizing World, 2007)* i *Nova europska agenda za kulturu (New European Agenda for Culture, 2018)* ističu potrebu otvorenosti prema kulturnoj raznolikosti kako unutar Europe, tako i prema svijetu. Među glavnim strategijskim ciljevima su promicanje kulturne raznolikosti i interkulturnog dijaloga, što podrazumijeva – navodi se u tim dokumentima - snažniju mobilnost umjetnika i stručnjaka u kulturnom i kreativnom sektoru te potporu kulturi kao pokretaču održivoga socijalnog i ekonomskog razvoja. Europska unija kroz svoje programe, kao što su Kreativna Europa, Europske prijestolnice kulture, razmjena mladih, obrazovni programi i mnogi drugi, zalaže se za kulturnu raznolikost kao vrijednost koju treba promicati i kao snagu u jačanju socijalne kohezije (*Cultural Diversity in the European Union. Integration Programs and Issues, 2018*). Za Europsku uniju, naglašeno je u obje europske agende za kulturu 2007. i 2018, kulturna raznolikost je temeljna vrijednost, a razvoj interkulturnog dijaloga jedan od njezinih stupova. Kroz proces rasta, ne samo na ekonomskom polju, Europska unija kreira političke i zakonske strukture koje jamče priznanje kulturne raznolikosti i njezinu zaštitu (Muñoz, 2017).

Brojne su definicije kulturne raznolikosti koje pokazuju da je riječ o kompleksnom, više značnom fenomenu. Kulturna raznolikost je dinamičan proces koji se zasniva na konstantnoj interakciji kultura,

kako unutar nacionalnih granica tako i na međunarodnoj razini, između različitih zemalja, regija i kontinenata, stvarajući uvijek nove transnacionalne i transkulturne izraze raznolikosti. Kulturna raznolikost je važan čimbenik, naglašava se u dokumentima UNESCO-a, u ostvarivanju univerzalno proklamiranih ljudskih prava i poticanju novih oblika demokratskog upravljanja.

Ključno mjesto u osiguranju takvih prava imaju države koje su dužne svim svojim građanima osigurati pravo na slobodno izražavanje svojih posebnosti, svojega kulturnog identiteta. „Pitanje raznolikosti uključuje jedan od glavnih izazova s kojima se politička integracija Europe mora suočiti u sadašnjem vremenu“ (Fuchs, 2011). Isto tako, osiguranje prostora za izražavanje kulturnih raznolikosti mjerilo je stupnja demokracije pojedine sredine. Kada se pitanje kulturne raznolikosti stavi u kontekst globalnih kretanja, tada važnost očuvanja i promicanja kulturne raznolikosti postaje univerzalno pitanje oko kojega je nužno postići najširi konsenzus. U našem digitalnom dobu, u tom smjeru idu i zahtjevi civilnog društva prema Europskoj uniji da natjera internetske divove (Google, Amazon, Apple, Disney i druge) da pridonesu afirmaciji kulturne raznolikosti.

Razumijevanje i afirmacija kulturne raznolikosti usko su vezani uz interkulturni dijalog. Što je interkulturni dijalog? Interkulturni dijalog znači zajednički živjeti raznolikost. Međunarodno obrazovanje koje je za mlade postalo prirodno i nezaobilazno, ubrzani transnacionalni i transkontinentalni migracijski procesi i mobilnost, utjecali su na jačanje multikulturnih obilježja mnogih europskih zemalja, osobito velikih gradova, na porast jezične, religijske, etničke i drugih raznolikosti. Prije desetak godina Vijeće Europe objavilo je djelo posvećeno interkulturnom dijalogu pod naslovom *Bijela knjiga o interkulturnom dijalogu: Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu* (*White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together As Equals in Dignity*, 2008) kao doprinos raspravama o budućoj organizaciji društva, prije svega o važnosti interkulturnog dijaloga u sprečavanju sukoba i obrazovanju za demokraciju. Poštovanje kulturne raznolikosti i otvorene komunikacije u temeljima su interkulturnog dijaloga, a za njegovu realizaciju



uvjeti su jačanje demokratskoga građanskog društva i kulturne participacije te učenje i stjecanje interkulturnih kompetencija – što znači, primjerice, govoriti s migrantima, a ne za migrante. Obrazovanje za interkulturni dijalog jedna je od glavnih preporuka Vijeća Europe, što je osobito važno za Hrvatsku koja je među zemljama potpisnicama *Bijele knjige o interkulturnom dijalogu*, ali je knjigu razmjerno kasno prevela na hrvatski i njezinih se preporuka niti ne drži (primjerice, podizanje zidova i odvajanje učenika u školama, neuspjeh međunarodne škole izgrađene sredstvima Norveške).

Interkulturni dijalog je proces koji se temelji na priznavanju i jačanju svijesti o zajedničkim vrijednostima svih kultura, kao što su ravnopravnost, solidarnost, tolerancija, međuovisnost kultura. Svoju vlastitu kulturu možemo vrednovati samo u usporedbi s drugima. Komunikacija između različitih kultura utječe na unutarnji sustav vrijednosti svake pojedine kulture, poticaj je za stvaranje novih kulturnih vrijednosti. U protivnom, da citiram indijskog znanstvenika, dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju, Amartya Sena, kulture su kao brodovi u noći: paralelne kulture mogu se mimoilaziti ili ploviti jedna pokraj druge, ali se neće umrežavati, komunicirati, biti u dijalogu i interakciji (Sen, 2006). Između interakcije i razmjene s jedne, i izolacije i separatnih enklava, osobito u velikim gradovima, s druge strane, ta je distinkcija usko vezana uz problematiku i pojavu terorizma i nasilja. Prečesto se zaboravlja da se po odnosu prema manjinama i migrantima, kao i izbjeglicama koji napuštaju svoje zemlje u krizi, gladi ili izložene ratnim stradanjima (broj prisilno raseljenih ljudi u svijetu prešao je 70 milijuna u 2018. godini) mjeri otvorenost jednog društva, jedne zemlje, o čemu govori i izvješće neovisne međunarodne organizacije *Freemuse* sa sjedištem u Danskoj o stanju umjetničkih sloboda, koje u dijelu koji se odnosi na Hrvatsku navodi da bi hrvatska vlada trebala osuditi štetne prakse i osigurati provedbu zakona koji garantiraju uključivanje manjinskih kulturnih skupina, slobodu izražavanja i sudjelovanje u kulturnom životu (*The State of Artistic Freedom*, 2019). Kada je riječ o stanju umjetničkih sloboda u Hrvatskoj, prisjetimo se i primjera kada udruge ratnih veterana postaju cenzori u području glazbe (glazbenih festivala) i filma.

Dva su velika izazova za svaku pa tako i hrvatsku kulturnu politiku – kulturna raznolikost i interkulturni dijalog koje treba razumjeti kao osnovni razvojni resurs. Za kulturnu politiku je imperativ integrirati kulturnu raznolikost i omogućiti različitim kulturama da koegzistiraju i zajednički rade i djeluju (Kern, 2019). Tradicionalno je Hrvatska multietničko društvo i kao takva trebala bi prihvatići taj vrijednosni potencijal. Međutim, svaki put kada se, primjerice, vode predizborne kampanje, bilo da je riječ o izborima za Europski parlament ili hrvatske predsjedničke i parlamentarne izbore, pokazuje se da su kulturna raznolikost i interkulturni dijalog na začelju interesa hrvatske politike, gospodarstva pa i društva, umjesto da se shvate kao resursi inovacija i kreativnosti.

Da pogledamo što o tome govori *Eurobarometar*. Prema Izvješću *Specijalnog Eurobarometra 467* iz studenog 2017. *Future of Europe – Social issues*, zamoljeni su europski građani da identificiraju najvažnije čimbenike koji pomažu europskim društvima u suočavanju s globalnim izazovima. Na prvom mjestu su socijalna jednakost i solidarnost (45%), slijede zaštita okoliša (35%), inovacije (30%) i slobodna trgovina (23%). Kulturna raznolikost i otvorenost prema drugima (19%) na petom je mjestu i pokazuje pad od 4% u odnosu na prethodnu godinu.

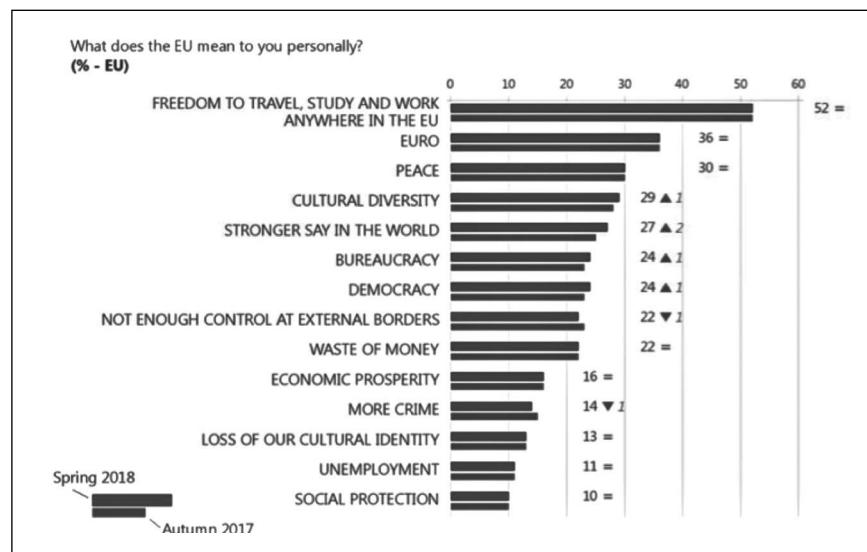
Grafikon 1. Future of Europe – Social issues



Izvor: Special Eurobarometer 467, Report, November 2017.

Prema Izvješću *Standardnog Eurobarometra 89*, proljeće 2018., *Public opinion in the European Union*, sloboda putovanja, studiranja i rada bilo gdje u Europskoj uniji na prvom je mjestu u pitanju što Europska unija osobno znači Euroljanima, i to s 52%. Slijede zajednička valuta euro (36%) i mir (33%), a na četvrtom mjestu je kulturna raznolikost s 29% .

Grafikon 2. Public opinion in the EU



Izvor: Standard Eurobarometer 89, Report, Spring 2018.

Prema istom izvješću, po zemljama, najviše se kulturna raznolikost navodi u odgovorima u Švedskoj (40%), Danskoj (39%) i Njemačkoj (37%). Hrvatski građani stavljaju kulturnu raznolikost (26%) iza slobode putovanja, studiranja i rada (49%), u postotku manjem od prosjeka. Spomenimo ovdje da se postotak za kulturnu raznolikost u 2019. smanjio u 25 zemalja. Izvješće *Specijalnog Eurobarometra 486* iz ožujka 2019., *Europeans in 2019*, pokazuje pad na europskoj ljestvici u pogledu kulturne raznolikosti na 27% (-2). Najviše se navodi u odgovorima Cipra (39%), Švedske i Njemačke (obje 37%). Hrvatska je u padu (23%, - 3).

Tablica 1. What does the EU mean to you personally? %

		Freedom to travel, study and work anywhere in the EU	Euro	Peace	Cultural diversity	Stronger say in the world	Bureaucacy	Democracy	Not enough control at external borders	Waste of money	Economic prosperity	More crime	Loss of our cultural identity	Unemployment	Social protection
EU28		52	36	30	29	27	24	24	22	22	16	14	13	11	10
BE		53	52	34	35	31	28	28	33	37	24	23	17	15	19
BG		58	14	22	24	23	11	22	11	13	18	11	12	6	13
CZ		52	23	34	25	24	43	26	40	37	20	31	20	8	11
DK		66	21	47	39	36	39	38	27	13	27	17	14	7	17
DE		59	51	49	37	28	36	38	28	27	21	22	11	12	10
EE		75	52	26	31	17	30	19	18	17	11	9	14	6	11
IE		58	44	30	31	32	18	24	11	7	27	7	12	5	16
EL		59	47	31	28	37	11	18	29	19	10	19	22	26	17
ES		46	36	18	25	21	19	17	13	15	14	4	6	8	9
FR		48	44	36	35	27	20	20	28	32	8	9	15	14	5
HR		49	22	16	26	19	14	19	11	14	23	13	14	5	13
IT		40	41	20	21	25	14	19	20	18	10	15	10	18	9
CY		55	45	27	34	26	17	26	24	19	10	27	19	36	20
LV		68	37	24	31	13	24	17	16	18	18	9	15	11	14
LT		76	25	37	36	22	14	25	11	18	23	7	10	4	17
LU		63	53	50	35	29	22	32	23	24	17	15	8	12	16
HU		46	10	20	25	21	15	23	22	11	19	16	11	8	10
MT		51	32	25	32	32	18	26	20	10	20	10	10	5	13
NL		74	57	43	31	44	42	23	22	20	33	12	16	5	8
AT		52	60	38	33	35	41	32	50	39	28	41	30	28	24
PL		54	19	22	22	25	18	25	12	12	14	8	10	3	8
PT		54	47	14	29	31	10	17	21	6	16	12	6	10	11
RO		51	26	23	21	19	14	29	13	14	20	13	13	7	17
SI		49	45	34	20	22	23	16	15	22	18	19	13	11	8
SK		52	48	32	25	30	29	22	25	30	20	30	12	11	13
FI		71	61	34	33	25	43	22	25	26	18	17	8	6	9
SE		76	29	45	40	49	58	36	26	35	17	22	10	8	11
UK		47	8	19	27	23	21	14	17	19	17	7	15	7	10
1st MOST FREQUENTLY MENTIONED ITEM				2nd MOST FREQUENTLY MENTIONED ITEM				3rd MOST FREQUENTLY							

Izvor: Standard Eurobarometer 89, Report, Spring 2018.

Ankete Eurobarometra koje se odnose na kulturno nasljeđe, u Izvješću Specijalnog Eurobarometra 466 iz prosinca 2017., *Cultural Heritage*, pokazuju da Europski ljudi zagovaraju uvijek snažniji angažman Europske unije u području kulture, osobito u zaštiti i promicanju kulturne raznolikosti, kulturne razmjene i interkulturnog dijaloga. Međutim, na pitanje koje tri od navedenih vrijednosti u Tablici 4 najbolje predstavljaju Europsku uniju / Koje su Vam od njih osobno najvažnije, Nacionalno izvješće Standardnog Eurobarometra 90, jesen 2018. za Hrvatsku, pokazuje da se poštovanje drugih kultura nalazi na dnu ljestvice hrvatskih ispitanika.



*Tablica 2. Javno mnjenje u Europskoj uniji. Nacionalni izvještaj:  
Hrvatska*

	Najbolje predstavljaju Europsku uniju		Osobno najvažnije	
	EU28	RH	EU28	RH
Vladavina prava	23% (22%)	20% (18%)	17% (18%)	14% (13%)
Poštovanje ljudskog života	15% (15%)	22% (19%)	37% (36%)	38% (37%)
Ljudska prava	34% (33%)	26% (21%)	41% (42%)	38% (33%)
Osobna sloboda	16% (16%)	23% (17%)	25% (24%)	36% (35%)
Demokracija	35% (32%)	35% (39%)	29% (28%)	20% (22%)
Mir	42% (40%)	35% (31%)	47% (45%)	46% (46%)
Jednakost	12% (12%)	11% (15%)	21% (20%)	21% (19%)
Solidarnost, pomoć drugima	16% (16%)	23% (19%)	16% (15%)	20% (19%)
Tolerancija	11% (12%)	14% (14%)	16% (18%)	14% (13%)
Religija	3% (3%)	7% (6%)	6% (6%)	10% (9%)
Samoispunjjenje	4% (4%)	4% (5%)	9% (8%)	8% (5%)
Poštovanje drugih kultura	13% (13%)	23% (11%)	9% (9%)	8% (4%)
Ništa od navedenog (SPONTANO)	5% (5%)	5% (10%)	1% (1%)	1% (2%)
Ne zna	6% (7%)	2% (9%)	1% (2%)	0% (0%)

*Izvor:* Standardni Eurobarometar 90, Nacionalni izvještaj: Hrvatska, jesen 2018.

Europska socijalna struktura postaje sve raznolikija: Europljani imaju mnogostrukе identitete, različita etnička porijekla, nacionalnosti, različita religijska vjerovanja, jezike, dob, ekonomsku situaciju. Takva heterogenost može imati dva suprotna učinka: društvo može pokazivati više razumijevanja i pružati potporu, duhovno se obogaćivati, ili može izazvati strah, sumnju, kulturne sukobe. Intenziviranje aktivnosti Europske unije koje promiču kulturnu raznolikost od fundamentalne je važnosti u izgradnji budućnosti Europe. Pitanja kao što su održiv razvoj, kulturna raznolikost i interkulturni dijalog svim su kulturama zajednička, što jača svijest o međuovisnosti kultura i potrebi razvijanja novih oblika i sadržaja interakcije i suradnje utemeljene na poštovanju i promicanju raznolikosti svih kultura, u skladu sa sintagmom Vijeća Europe *zajednički živjeti raznolikost*.

Godine 2002. Opća skupština Ujedinjenih naroda proglašila je Svjetski dan kulturne raznolikosti za dijalog i razvoj – 21. svibnja, u nastojanju da se širom svijeta podigne svijest o važnosti kulturne raznolikosti i interkulturnog dijaloga, da se shvati njihov doprinos održivom razvoju i međunarodnoj suradnji. To je poziv da u ovom digitalnom dobu svi ne koristimo isti proizvod, ne govorimo jedan jezik, nemamo iste čitalačke navike, da poštujemo različite tradicije (primjerice, podjednako latinicu i cirilicu) i stvaralaštvo. Uređujući prije sedamdesetak godina knjigu razgovora o Europi koje su između dva svjetska rata vodili eminentni europski intelektualci, profesor Ivo Hergešić, utemeljitelj Odsjeka za komparativnu književnost Filozofskog fakulteta u Zagrebu, konstatirao je da budućnost Europe postavlja mnoga pitanja. Tko zna, pita se profesor Hergešić, je li nacionalizmom, pluralizmom, demokracijom, kapitalizmom, tehnikom, historicizmom, svim tim vanjskim obilježjima obuhvaćena širina europskog duha. Ne spremo li se nešto nepoznato i posve novo? Nova Europa ili kraj Europe? Pitanja ostaju otvorena, jer kriza duha nije riješena. No u skladu s hamletovskim umom, kaže profesor Hergešić, da nije duha ne bi bilo ni krize. Jer kriza je prirodno stanje duha.



## Literatura

- Communication on a European Agenda for Culture in a Globalizing World* (2007). Brussels: European Commission.
- Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005). Paris: UNESCO, 2005.
- Cultural Diversity in the European Union. Integration Programs and Issues.* Presented by Hanaa Elsayad (2018). Paris: ESLSCA Business School, 2018.
- Cultural Heritage. *Special Eurobarometer 466*, December 2017.
- Cvjetićanin, B. (2016). Promjene kulturnih vrijednosti i međunarodni kulturni odnosi: Izazov za Hrvatsku. U: *Vrijednosti u hrvatskom društvu*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Fuchs, D. i Klingemann, H. (2011). *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*. Cheltenham: E. Elgar.
- Future of Europe: Social Issues. *Special Eurobarometer 467*, November 2017.
- Hergešić, I. (1944). *Razgovor o Evropi*. Zagreb: Matica hrvatska.
- Javno mnjenje u Europskoj uniji. Nacionalni izvještaj: Hrvatska. *Standardni Eurobarometar 90*, jesen 2018.
- Kern, Ph. (2019). *European elections: for a policy model that embraces cultural diversity, democracy and human rights*. Brussels : KEA European Affairs.
- Muñoz, J.-J. Intercultural Europe: Cultural Diversity in the EU and the Debate on a Common European Cultural Identity. *Papeles De Europa*, 30(2), 149-161. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.5209/PADE.58672> (30.10.2019).
- New European Agenda for Culture* (2018). Brussels: European Commission.
- Public opinion in the European Union. *Standard Eurobarometer 89*, March 2018.
- Sen, A. (2006). Les cultures, comme des navires dans la nuit. *Courrier international*, no. 814.
- The State of Artistic Freedom. Whose Narratives Count?* (2019). Copenhagen: Freemuse.
- Universal Declaration on Cultural Diversity* (2001). Paris: UNESCO.
- White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together As Equals in Dignity* (2008). Strasbourg: Council of Europe Publishing.



*Dario Čepo, Vanja Mladineo, and Hrvoje Nemet*

## **CONCLUDING REMARKS AND SUGGESTIONS FOR THE FUTURE OF EUROPE**

This edited volume, which was born out of a collaborative work of scientists, practitioners, and experts from across Europe, who worked on the European Commission-funded Jean Monnet project *European Values in a New Member State: Croatia in the First Five Years of EU Membership*, offer multifold insights into the meaning, the development, and the current state of the concept of fundamental European values. Authors, in their respective chapters, offer in-depth analyses on how European values as a whole are viewed and adopted in different EU member states or in certain areas, like media, law, or culture, allowing for a comparative overview of area-specific values, such as the rule of law or media freedom. Ultimately, the intention of this book, the entire project, all of the project team members and collaborators was to provide potential solutions for the problem of the impasse in the development of fundamental values in Europe, by understanding what they mean to individual member states and potential members and what the EU can do to make sure they remain an essential building bloc of the common European project in these uncertain times and into the future. This concluding chapter is focused on the future of the European values narrative. It explores more concrete ways to enhance the retention of and respect for values in the future, such as linking European values and European policies – budget, enlargement or cohesion – and then using those policies as leverage to focus member states on taking the idea of internalizing European values seriously and making them a core of their society's ethos.



The problem of internalizing, preserving, and spreading fundamental European values among member states, as well as in the accession process, has crystallized as a key consideration of Ursula von der Leyen's Commission's plans for the future and somewhat of a stumbling block in the multiannual financial framework (MFF) package negotiations. The leaders of EU institutions and heads of member states are still dancing around the issue of values and deferring dealing with it, though they will likely not be able to do this for much longer. A healthy European Union, and one that can stand up to all the upcoming challenges must be able to address the role of its fundamental values and their place in the future of Europe.

Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) clearly states that the European Union is "... founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail." Furthermore, Article 6 outlines that fundamental rights "... as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the member states, shall constitute general principles of the Union's law". The EU treaties provide legally binding mechanisms, such as Article 7 of the TEU and Articles 258 to 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) to prevent serious breaches of fundamental values, especially rule of law, and enable EU institutions to act when such a breach happens. The intention to make these values and their respect legally binding, and a part of core identity of the European Union is more than apparent. Hence, the first step in the process of safeguarding fundamental European values should be the rigorous use of tools from the available toolbox established by the legally binding obligation of respecting those values.

However, the European Union's focus on fundamental values is much broader than the legal norms enshrined in several articles of the founding treaties. There are also less formal and essentially non-binding tools, developed, published, and advocated by European institutions, which work to



educate both member states and their publics and make them do the practical work of safeguarding and enhancing values abstractly enumerated in the treaties, on their own. This step, it can be argued, is as important as the first one. A specific, values-based binding document, which states all the rights and obligations that member states and European citizens have in a supranational polity such as the European Union needs to exist. However, without extrapolating, explaining, and constructing, what those rights, obligations, and values entail, they remain empty words, without a life of their own. Hence, the importance of the second step cannot be understated. European and national institutions need to elaborate what the Treaty means when it states that the European Union was founded on the value of the respect of human dignity, or the rule of law. European citizens, as well, need to push both national and European institutions to keep those values as clear and as encompassing as possible, and in step with the times.

It is really important, then, that the European Commission, has been working on tools and policies that help us understand the state of a specific value in the European Union and even to put it in a comparative perspective by comparing different time frames or situations in different member states. One such tool is the EU Justice Scoreboard, prepared annually by the European Commission with the goal of providing member states with comparative data on the independence, quality, and efficiency of national justice systems. The main goal of the Scoreboard is for governments, policy-makers, civil society organizations, and interest groups to check the development of their respective countries in the area of justice, and to then use the gained knowledge for building new policies, lobbying, advocating, or protesting for further reforms and improvements. The dissemination of data and conclusions, as well as a greater usage of the Scoreboard in member states by the media and civil society should be encouraged.

Another more recent tool the European Commission developed was the Annual Rule of Law Dialogue aimed at exchanging good practices between member states, EU institutions, and the EU Fundamental Rights Agency, focused on a different subject each year within the rule of law framework. It is partially based on the mechanism the European Commission developed and introduced in 2014, called the Rule of Law Framework. It was aimed

at addressing violations of the rule of law in the EU by member states and their governments. The goal of the Rule of Law Framework is to prevent emerging threats to the rule of law from escalating to the point where the European Commission has to trigger Article 7 mechanisms focused on suspending a member state's rights due to serious violations of the European Union's founding treaties. It is meant to be an interactive process of exchange between the European Commission and the member state in question and it consists of the Commission's assessment, recommendations, and monitoring and the member state government's follow-up. The member state's civil society and rule of law experts need to develop a solid framework of informing the European Commission on the state of the value of rule of law in their respective country, so that the European institutions can get the more comprehensive picture and not one solely based on information primarily provided by governments.

In the same guise and with the same focus on safeguarding the value of the rule of law, the European Commission launched a Rule of Law Review Cycle in July 2019. The Cycle consists of the annual Rule of Law Report, covering judicial protection by independent courts, separation of powers and enforcement of EU law, corruption, media freedoms, and elections. It proposed broadening the Justice Scoreboard to include criminal and administrative justice and setting up a network of national contact points to gather information and ensure dialogue with member states. This is a more comprehensive instrument that extends the monitoring to other fundamental values than just the rule of law. Civil society organizations in member states need to endorse the new process and make it a domestic affair by issuing their own annual assessments on the state of judicial independence and media freedoms.

When continuing to enumerate practical tools in the European Commission's toolbox for safeguarding European values, one cannot ignore another comprehensive monitoring tool – the annual report on the application of fundamental rights and freedoms in the Charter of Fundamental Rights. This annual report shows progress in areas where the European Union has authority, showing how the charter figured into specific cases, especially

when the new EU legislation is proposed. This report is based on the actions of EU institutions, letters from the general public, and questions and petitions from the European Parliament. Civil society in member states should take better advantages of the opportunities given in this process and, through letters and petitions, influence the focus of the European Commission in addressing areas of particular concern.

Further more, specific member states are subjects to tailor-made monitoring tools, focused on specific issues and limited in scope and areas of interest. For example, Bulgaria and Romania are subjected to a monitoring tool containing elements related to fundamental rights, called the Cooperation and Verification Mechanism, which has been in place since 2007, when both countries became members of the European Union. Some experts posit that with the development of threats against the European values within the European Union itself stemming from certain member states, introducing specific, surgically precise, and tailor-made control mechanisms, could be the only way to preserve the European Union as a largest area of peace, freedom, and democracy in the world. The logic behind such thinking stems from a basic flaw in the development of the European Union, especially in one of its main tenets – the enlargement policy and the accession process. Basically, once a country becomes a member state, there are no “sticks” with which to balance the “carrot” part of the stick-and-carrot approach, that the accession process was famous for and based upon.

Many experts considered the enlargement policy to be the most successful policy of the European Union and the accession process a major tool that led to its success. As far as potential member states and candidate countries were concerned, the issue of integrating and internalizing European values has been an important one and was gaining in importance with every successive enlargement wave. This focus on internalization of European values, through the process of Europeanization is especially visible when keeping in mind that some member states from the latest waves of accession, have been backsliding in different segments of fundamental values, almost since day one of their membership. This book recognized some of these countries, e.g. Hungary, Poland, Romania, and Malta. However, there are issues in several others, including Croatia.

However, the internalization of values was considered successful in all of those examples, precisely because the accession process contained formally outlined and closely monitored criteria which were aimed at candidate countries accepting and integrating fundamental values, and, hence, becoming “more European”. One of these were, for example, the so-called Copenhagen criteria, which were outlined as a key condition of accession for the countries of Central and Eastern Europe. They were based on achieving stable institutions and internalized values – democracy, the rule of law, human rights, respect for and protection of minorities – as benchmarks by which the readiness to become a member of the elite European club was evaluated. Moreover, the conditionality principle allowed for the European Union to present adherence to fundamental values, especially in the area of rule of law and human rights, as a condition *sine qua non* of membership for future member states. However, a flaw was baked into the very process. By deciding a country was ready to become a member state, the European Commission proclaimed that the candidate country became just like a member state. Because the member states internalized European values in their legal documents, as well as in the ethos of the society at large, the expectation was that the same thing happened in candidate countries, too. This expectation was, as it turned out, quite inaccurate.

The key issue addressed in the book *European Values and the Challenges of EU Membership: Croatia in Comparative Perspective* is exactly this inability by the European Union and its institutions (especially the European Commission) to react to serious transgressions against fundamental values committed by member states and the ineffectiveness of mechanisms designed to uphold EU values outlined in Article 2. Another aspect of this issue is, as briefly mentioned, the failure of the conditionality principle in the post-accession period causing some of the recent members states to reverse their commitment to those fundamental values that they (at least declaratively) adhered to during the accession process.

As previously stated, fundamental values are meant to be the foundation upon which the European Union is built and the underpinning of the internal and external decisions and policies made by the European institutions and



### *Concluding Remarks and Suggestions for the Future of Europe*

its member states. Adhering to these values is the basis upon which trust and mutual cooperation is built and maintained between member states and the European Union as a whole. These values are also a promise by the member states and the European institutions to all the citizens of EU countries that they are equal before the law and that their rights and freedoms are protected (regardless of whether they belong to a majority or a minority). When one or more of the member states depart from protecting these fundamental values, their citizens (often those most vulnerable) are let down and the trust and cooperation between member states is jeopardized. In these instances, the European Union and its institutions have the shared responsibility and obligation to act.

So the key question posed in this book, is how successful has the European Union been in safeguarding and protecting these values? The general consensus is that during the accession (and pre-accession) periods, the prospect of membership has had positive effects on candidate countries, which led them to adopt fundamental values and incorporate them into legislative and institutional frameworks. Once they became full-fledged members, however, some of these countries never fully incorporated them into national institutions and processes nor did their societies internalize them. Since there were no formal monitoring tools in place, backsliding went unheeded for years. Once this backsliding became grave enough, the infringement mechanisms designed to uphold Article 2 values were activated by EU institutions but have repeatedly proven to be ineffective. Two of the most glaring examples of these deficiencies are Poland and Hungary. While they were repeatedly called out for infringements of fundamental rights, such as the rule of law, minority rights, freedoms and principles of democratic governance, EU institutions and other member states have nonetheless proven unable to address these transgressions.

Poland was the first EU Member State to be subject to proceedings started by the Commission under the Rule of Law Framework, Article 7 of the TEU and final judgements by the Court of Justice of the EU for breaches of EU fundamental values, more specifically the independence of the judiciary within the rule of law. In the case of Hungary, the proceedings were



initiated by the European Parliament asking for the activation of Article 7 against Hungary for infringements against fundamental rights, especially democratic procedures, freedoms and human rights, most recently during the COVID-19 pandemic. In the case of Poland, EU institutions have been more proactive and marginally more effective than in the case of Hungary where the Commission and the Council were mostly unresponsive to the initiatives of the Parliament. Brussels has explained this difference in legalistic terms, while civil society actors attribute the difference in the treatments of the two countries to the brass tack politics. Hungary's ruling party Fidesz is a member of the European People's Party and has been protected by the group's relative political strength, while Poland's Law and Justice ruling party's membership in European Conservatives and Reformists Party lends it much less clout. Overall, both infringement procedures yielded little actionable results and the fundamental values transgressions in these countries, as of the summer of 2020, continue.

In the case of Croatia, EU values were firmly incorporated in the conditions outlined in Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) and as such played an important role in Croatia's accession. Though the negotiation process in Croatia was overall quite opaque, fundamental values were nevertheless often publically discussed and debated during this period, especially by diverse civil society actors. This especially refers to the rule of law, the independence of the judiciary, minority rights and combating corruption. After Croatia joined the EU, monitoring and oversight by EU institutions faded, and as with all the other member states, the integration of fundamental values primarily became a national responsibility. The national government's goal was for Croatia to become a member of the EU and if that meant accepting new and changing existing laws to fulfill the criteria, so be it. The main focus was on satisfying technical criteria, without internalizing the values and norms which underpinned those criteria. Once, Croatia became a member, the government stopped being interested in values, fully aware of the fact that almost no criticism can be enforced by clear-cut punishments, including the withholding of EU funds.

The current situation with fundamental European values in the EU's newest member state can be illustrated well on the example of media free-



doms in Croatia. In the accession process and in the immediate aftermath of its EU membership, Croatia's media environment demonstrated an adequate level of freedoms. In the last five years, however, many of these key elements of media freedom were being eroded as demonstrated by an increase in legal proceedings against journalists and media by politicians and people in power close to politics, greater pressures on the independence of editors and journalists in public broadcasting and the withdrawal of support for civil sector media. All of these changes reflect an illiberal element in cultural and media policies of the ruling HDZ – a member of the European People's Party – which threaten the long-term stability, independence, and ultimately the freedom of media in Croatia.

That this question of the erosion of fundamental values in Croatia is important to citizens themselves, and is not just the focus of civil society actors, was well documented. When asked about their perception of fundamental European values, Croatian citizens put human rights protection in first place, as do citizens of EU28 countries. For Croatians, solidarity among EU member states ranks second, while freedom of expression is ranked lower as a value by Croatian citizens than by citizens of EU28 countries. Though trust of Croatian citizens in EU institutions is not very high, it is still much higher than the trust they place in national institutions. Moreover, more than half of Croatian citizens express their satisfaction with the way democracy works in the EU. This generally positive attitude demonstrated by Croatian citizens towards the EU, its institutions, and fundamental values has been reflected in their high expectations of Croatia's EU membership. Though many of the positive material effects of EU membership have over the years become increasingly more visible in Croatia, the adoption and integration of fundamental values into Croatian institutions and policy-making processes have not been even or consistent. This disconnect leaves many in Croatia divided about the benefits of EU membership and gradually more open to the influences of Eurosceptics, populists, and sovereigntists who insist that EU membership brought no visible benefits but only increased problems in Croatia, such as brain drain of experts from Croatia toward other member states, or foreign-owned privatization of natural resources.



The question then is what to do? Some answers and concrete ideas are offered in this edited volume. For example, Mokra states that “all member states and EU institutions should learn the lesson from this judgment and start preparing modifications both to Article 7 of the TEU, which includes the sanctions mechanism and to the European Commission’s Rule of Law Framework, so that the EU’s internal defenses are strengthened for future needs. Especially, to clarify when this ‘nuclear option’ of initiating Article 7 of the TEU should be activated and prevent differing approaches between the member states in this sensitive matter.” She also insists that “the key to the modern European Union is that it should be an entity that is not only supervising the member states in fulfilment of their obligations but is also able to provide a clear and transparent definition, guidance, and help in their proper implementation. Such definition and guidance should be developed by EU institutions in close cooperation with different actors, such as the Venice Commission, non-governmental organisations, and the general public as well.”

Following on Mokra’s concrete ideas, Sanz-Caballero emphasizes the need for new leadership in the European Union, especially the new European Commission, to take seriously the need to strengthen the implementation of already-existing tools and practices. “In July 2019, in view of the seriousness of decisions taken in some Eastern European member states, the European Commission promised a Rule of Law Review Cycle for all member states. This is a good initiative that will have to be implemented by the new Commission”, states Sanz-Caballero.

Taking those ideas further, Giugni states that “the processes of individualization and digitalization create another set of challenges, further questioning the traditional views of citizenship and democracy. And leading to a personalization of contentious politics and of political participation more generally. Going back to the very definition of political participation, this means that the latter is shifting from a ‘logic of influence’, asking someone else to act, to a ‘logic of acting’ in the first person”. This leads us to enlarging the field of acting, by incorporating citizens themselves, civil society, media, and other interested groups and individuals in the fight for the preservation



of European values. It should not be left in the hands of either European or national political actors alone, as many of them have no incentive to continue with or focus on the protection of those values. Participation, as widespread as possible, is then the only safeguarding act citizens have at their disposal in a liberal democracy. Giugni insists that the “one challenge concerns specifically the young – the age group most involved in online participation thus far – and relates to two competing views differing views of what constitutes civic engagement and citizenship for young people: a view that sees them as reasonably active and engaged, and a view that sees them as relatively passive and disengaged.”

The youth question is quite important not only in new member states but in the European Union as a whole. The acceptance of liberal democracy by the newer generations is what will make or break the integration project in Europe. In this case, it is important to heed Samardžija’s conclusion that more “Eurorealistic” ideas are a better bet for the future of Europe, than the insistence on ever-disappointing “Eurooptimism”, which can lead to disillusionment and apathy – fertile grounds for populists and sceptics. The chapters by Peruško, Kregar, Đulabić, and Cvjetičanin offer clear warnings on what can happen in a society rife with apathy and dominated by a political elite more interested in preserving power than empowering institutions such as media or the courts.

Peruško, especially, expertly shows that the European Union cannot view membership as a clear slate, a year zero from which a new country arises and starts its democratic journey for ever. Peruško shows that focus needs to be on historical critical junctures that influenced the trajectory of development of a specific member state and its attitude toward specific policy. Similarly, Kregar, by analysing the state of judiciary in Croatia, shows that earlier decisions taken by the political elite influence more fundamentally the state of a certain policy area than the European Union’s accession process ever could. Hence, these two chapters suggest that more focus needs to be on contextualizing the problems and understanding the forces that influence(d) them, before the process of Europeanization even starts. That way, the European Union will not end up endorsing the *status quo*, which



in more situation than not, only freezes power-relations and dysfunctions it wanted to remove through the enlargement policy.

Đulabić's chapter, in turn, shows that not all tools need to be in the hands of the European Union and its institutions. The concept of democratic innovation offers us another frame of reference, leading us to focus on citizens themselves, as main actors of safeguarding and enhancing fundamental values. This chapter rightly shows that fundamental values are not a creation of the European Union, but are ingrained in local democracies throughout Europe. Hence, strengthening local democracy is the key for strengthening fundamental values, as well. Đulabić's chapter offers a plethora of tools, which can both be used on local as well as on supranational level. They can empower citizens, resolve political apathy, and strengthen the democratic potential of democratic systems in Europe if incorporated in the policy-making and decision-making processes. The success of Đulabić's proposals is linked to the main topic of Cvjetićanin's chapter – the idea of working to preserve and defend cultural, political, and societal diversity in the European Union as a whole and in its member states, specifically. Hence, suggesting to use specific tools and develop new ones, without taking into account the concept of diversity, is far from optimal. Cvjetićanin shows that we need to think about preserving diversity in local, national, and international contexts, if we are to preserve and safeguard fundamental values we consider inherent to our European society and societies.

All of these texts and their conclusions, are important signposts for those political actors thinking about the present and the future of the European Union, the integration project, and fundamental values underpinning them. Nowhere else will it be more important to bear in mind than in the negotiation rooms and corridors where the Conference on the Future of Europe will be conducted. It is important to take into account that starting the process of reassessing the fundamental tenets of the European Union, opens the door for all types of ideas to circulate as potential answers to the question: what kind of Europe do we want. While in previous rounds, in Maastricht and Amsterdam and Lisbon, liberal democratic forces managed to enshrine their vision of the future of Europe, the post-2020 Europe is a completely different arena.





### *Concluding Remarks and Suggestions for the Future of Europe*

Liberal democracy is on the defensive, with populists, demagogues, autocrats, and nascent dictators, from outside and from within, resurgent and gaining ground. Many of them, who were anti-EU and Eurosceptic before, are now figuring out that they can use the institutions and processes within the European Union in order to steer it into the direction they prefer – away from liberal democracy and community of European citizens and toward government-led projects with nation-states as main actors. Fundamental values, and institutions that safeguard them, are the main stumbling block for these illiberal forces, so initiatives such as the Conference on the Future of Europe, will be an opportunity for them to seize and attempt to transform the European Union into an entity they would much prefer it to be – a glorified cash register distributing money to member states, without setting any benchmarks, demands, or expectations for national governments.

Although such an attempt by illiberal actors to redefine the European Union is legitimate, its success would be the end of the European integration project as we know it. This book, and the Jean Monnet project as whole, attempted to show why this is not a good outcome and why fundamental European values are necessary in the European Union of the twenty-first century, and why is it essential to safeguard them for the next generation of Europeans.





## Biographies of authors / Biografije autorica i autora

### CVJETIČANIN, BISERKA

Biserka Cvjetičanin is Emeritus Research Adviser, Department for Culture and Communication at the Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, Croatia, and former Deputy Minister of Culture of the Republic of Croatia (2000-2004). She holds a PhD in African Studies (comparative literature) from the University of Zagreb (1980). She studied at the Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Sorbonne, Paris, and at the School of Oriental and African Studies, University of London. She is a founding director of the Network of Networks for Research and Cooperation in Cultural Development – Culturelink, established in 1989 by UNESCO and the Council of Europe. Her research areas include cultural development, cultural diversity, cultural policies and intercultural communication. She is the author and editor of numerous books, studies and articles including *Cultural Policy in Croatia* (1998), *The Mediterranean: Cultural Identity and Intercultural Dialogue* (1999), *Dynamics of Communication: New Ways and New Actors* (2006), *Networks: The Evolving Aspects of Culture in the 21<sup>st</sup> Century* (2011), *Kultura u doba mreža / Culture in the Age of Networks* (2014). Since 2007 she is a member of the International Advisory Board of the journal *L'Observatoire des politiques culturelles*, Grenoble, France. She is the 1989 winner of the University of Zagreb award for scientific research and was awarded the French *Legion d'honneur* in 2003.

### ČEPO, DARIO

Dario Čepo is Assistant Professor at the University of Zagreb's Faculty of Law. He teaches introductory courses in sociology and political science. He got his PhD in comparative politics in 2010 at the University of Zagreb's Faculty of Political Science. In 2013-2014 he was a Fulbright visiting scholar at the Columbia University in New York City. His major research interests are parliaments, conservative movements, and the European Union. He is the author of several scientific articles, a handbook Introduction to Political Science (co-authored with Slaven Ravlić), as well as one book, Political Institutions of the European Union.

### ĐULABIĆ, VEDRAN

Vedran Đulabić is Associate Professor at the Department of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb. He received his bachelor's, master's and doctoral degrees from the Faculty of Law in Zagreb at the postgraduate study of administrative and political sciences. He participates in teaching at the law and social work studies, as well as at the professional undergraduate and specialist study of public administration and the professional tax study at the Faculty of Law in Zagreb. As part of the Erasmus program for teaching staff, he visited the Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Cologne, Germany). He is the co-author of several textbooks and books (Administrative Science - Public Administration in the Contemporary European Context, 2014; Decentralization, 2011; Public Administration - Teaching Materials, 2006), and in 2007 he published the independent book Regionalism and Regional Policy. In addition, he has published fifteen peer-reviewed scientific papers, and about thirty professional papers, reviews, comments and other professional texts. He has participated in about fifty scientific and professional conferences and round tables in Croatia and abroad dedicated to public administration, local self-government, regionalism, EU funds, administrative capacity for EU accession, modernization of the legislative process, etc.



### GIUGNI, MARCO

Marco Giugni is Professor in the Department of Political Science and International Relations and Director of the Institute of Citizenship Studies (InCite) at the University of Geneva. His research focuses on social movements and political participation. He recently published *Protest Politics and Social Movement Activism in the Age of Globalization* (with Maria Grasso, Cambridge University Press, 2019). He is European Editor of *Mobilization: An International Quarterly*.

### KREGAR, JOSIP

Josip Kregar was Professor of sociology and sociology of law at the Faculty of Law, University of Zagreb. He was visiting professor at the University of Graz in Austria and Yale University in the United States. President of Croatian Transparency International (1998-2002), Chairman of the Management Board of Open Society Institute – Croatia and Center for Democracy and Law Miko Tripalo. Prepared the National Programme for Combating Corruption in 2001 and 2007 for the Government and authored the draft law on preventing conflict of interest, freedom of information law and reform proposal for the law on political parties. He researches issues of local government, corruption, conflict of interest and human rights. Main works: *Korupcija u pravosuđu i državnoj upravi u Republici Hrvatskoj /Corruption in Judiciary and Public Administration in Croatia/* (part of collection of papers, 2003), *Debating Open Government, Why? Who? How? in Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society* (2003), *Država i političke stranke /The State and Political Parties/* (2004), *Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja /Political Party and Election Campaign Financing/* (2004), *Korupcija i povjerenje /Corruption and Trust/* (co-author, 2010).

### MLADINEO, VANJA

Vanja Mladineo is executive director of Centre Miko Tripalo. She worked as a chief of staff of the Ministry of Science and Technology,



consultant for UNDP in Kyrgyzstan, and project manager of World Bank funded project in the Government Communications Office. Mladineo holds master's degree in international relations from Columbia University and is the recipient of the Open Society Public Policy Fellowship and Honorable Mention Award of the State Department Title VIII Prize for the best policy papers in 2007.

#### **MOKRA, LUCIA**

Lucia Mokrá is Associate Professor of international and European law at Comenius University in Bratislava, at Faculty of Social and Economic Sciences. She is also teaching at Faculty of Law of the same university and lectures at other universities across Europe including Trieste, Napoli, Gdansk and Groningen. Her research interest includes human rights, external relations, institutional setting and enforcement in international and European law. She authors research studies for the European Parliament, the UNESCO MOST programme and for the national public authorities.

#### **NEMET, HRVOJE**

Hrvoje Nemet, holds a master's degree and a bachelor's degree from the Faculty of Political Science in Zagreb. Participated in several projects and study visits during his studies. Since 2015, he has been working at the Miko Tripalo Center for Democracy and Law as the Center's secretary.

#### **PERUŠKO, ZRINJKA**

Zrinjka Peruško (PhD in sociology, University of Zagreb, Croatia, in 1998) is full Professor of media sociology and mass communication at the Department of Media and Communication, Faculty of Political Science, University of Zagreb. She is also the Founder Chair of its Centre for Media and Communication Research, and Director of the Media and Politics stream in the Doctoral Program in Political Sci-



ence. She is professor in the European Regional Master's Program in Democracy and Human Rights in South East Europe (Sarajevo), was visiting professor at the Department of Journalism and Audiovisual Media, Faculty of Humanities, Communication and Documentation, University Carlos III Madrid, and Fulbright visiting professor at Indiana University, Bloomington. She has published more than 70 scholarly articles in peer reviewed journals and edited volumes, lectured at numerous international conferences and organized a number of conferences and panels. She served on the editorial boards of journals in communication, sociology and political science and has authored and (co)edited six books and five special issues of academic journals. She has been grant holder and principal investigator in 18 research grants. She has extensive experience in media policy advocacy and implementation at the international and national level, in UNESCO IPDC (2000-2011), and the Group of specialists on media diversity Council of Europe (MC-S-MD, member 2004-2008, chair 2006, 2007), and the Advisory panel on Media diversity (AP-MD 2001-2004), as well as international academic cooperation (vice chair and chair of the ECREA CEE Network 2014-18), and is member in several EU COST networks. Her research interests include comparative analysis of media systems transformations in post-socialist contexts from a historical institutionalist perspective which is the topic of her latest book *Comparing Post-Socialist Media Systems* (2021, Routledge), and transformations of media, audiences and social institutions in the mediatized society.

### SAMARDŽIJA, VIŠNJA

Višnja Samardžija obtained her PhD in 1993 at Faculty of Economics, University of Zagreb in the field of European integration. She was employed at the Institute for Development and International Relations – IRMO, since 1981, where she was the Head of Department for European Integration, in a status of scientific advisor and Associate Professor. Since 2017 she is a deserved researcher in the

same Institute. From 2000 to 2004 she was the assistant minister in the Ministry for European Integration. She had short study visits or training seminars at Wolfson College at Oxford, Diplomatic Academy in Vienna,, Central European University in Budapest, and in Japan. She has published numerous scientific papers in national and international publications (including Routledge and Palgrave) and journals, and has participated at many international conferences. As a single author or co-author she published and edited several books. The main areas of her research interest are institutional and economic aspects of the enlargement of the European Union, Europe 2020 strategy, and civil security, relations between EU and Croatia and cooperation between the South-East European countries. She has participated as a researcher or a consultant in numerous international research projects financed by the European Commission (FP7 project “ANVIL – Analyses of Civil Security Systems in Europe“, “The Economic Crisis Impact on Industrial Relations“, ERASMUS projects PADEMIA and LIBOAN, PHARE project EU IMPACT), the World Bank (“Regional R&D Strategy for Innovation: Western Balkan Countries“) and foreign foundations. Samardžija is external member of the European Affairs Committee of the Croatian Parliament (since 2014) and member of the Scientific Committee for Human Rights in the Croatian Academy of Sciences and Arts (since 2013). She is a Board member in the Trans European Policy Studies Association – TEPSA in Brussels (since 2010), member of Management Board in the Institute of Social Sciences Ivo Pilar, Zagreb (since 2014) and SMEs and Entrepreneurship Policy Centre – CEPOR, Zagreb (since 2003). Prof Samardžija teaches on two European doctoral studies at the Faculty of Political Science, University of Zagreb and at the University of Osijek. She is the recipient of the Order of the Croatian Interlace (1999).

#### SANZ-CABALLERO, SUSANA

Susana Sanz-Caballero is Professor of Public International Law at the University Cardenal Herrera-CEU (Valencia, Spain). In 2004



---

*Biographies of authors / Biografije autorica i autora*

---

she held a Jean Monnet Chair on European Integration. Since 2007 she holds a second one on European values and human rights. She has a diploma of expert on the Law of Human Rights from the International Institute of Human Rights (Strasbourg, France). Susana Sanz-Caballero is Vice-president of the Association of Friends of the Fondation René Cassin-IIDH and is ad-hoc judge at the European Court of Human Rights. She has 120 publications on the protection of human rights, European law and the rule of law.







