



СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Ђорђе Стојановић, Милан Јовановић, Марко Пејковић,
Илија Б. Зиндовић, Драган Ж. Марковић, Мирко Кулић,
Горан Милошевић

ПРОТИВРЕЧНОСТИ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ

Дејана М. Вукчевић, Миша Стојадиновић, Мирјана
Радојичић, Слободан Зечевић, Јелена Б. Тодоровић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Сретен Сокић, Бранислав М. Пелевић, Владимир М.
Ристановић, Мирјана Рашевић, Катарина Седлецки,
Радослав Гађиновић, Драган Млађан, Александар
Новакковић, Милена Пешић, Јован Базић, Зоран
Милошевић, Саша Марковић, Снежана Бесермењи

ИСТРАЖИВАЊА

Урош Шуваковић, Бранислава Кнежић, Војин Видановић

УПОРЕДНА ПОЛИТИКА

Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, Драган
Траиловић

ПРИКАЗИ

Душан Достанић, Ана Јовашевић



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

UDK 32

Година XVIII vol. 34

Број 4/2011



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail=ipsbgd@eunet.rs
www.ipsbgd.edu.rs

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 4/2011 XVIII vol. 34

Главни и одговорни уредник
Живојин Ђурић

Редакција часописа

Дијана Вукомановић	Игор Јанев
Јасна Милошевић-Ђорђевић	Милош Кнежевић
Милан Јовановић	Живојин Ђурић

Александар Новаковић

Секретари часописа

Александра Мирковић Петар Матић
Миша Стојадиновић

Савети часописа

Михаило Марковић, председник	Славенко Терзић
Драган Симеуновић, потпредседник	Михаило Пешић
Милован Митровић	Радивоје Маринковић
Новак Поповић	Љубиша Митровић

Драган Суботић

Чланови савета из иностранства
Simon James Critchley; Regina Watkin-Kolb;
Andrej Šemjakin; Michael J. Tsinisizelis

Пословни секретар:
Смиљана Пауновић

E-mail=smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

Прелом:
Петар Милановић

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО
Штампа- Еселоге д.о.о, Београд
Тираж: 500 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

С Р П С К А П О Л И Т И Ч К А М И С Л О

САДРЖАЈ

Уводник 7-8

Тема броја:

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Борђе Стојановић

ПРОБЛЕМ ДРЖАВНОГ, ПОЛИТИЧКОГ И АДМИНИСТРАТИВНОГ
КАПАЦИТЕТА: „АНАТОМИЈА“ СРБИЈЕ КАО СЛАБЕ ДРЖАВЕ .. 11-31

Милан Јовановић

ОБЛИЦИ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ - НАРОДНА
ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ 33-49

Марко Пејковић

СРПСКИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ОДБОРИ - КОМПАРАТИВНА
АНАЛИЗА 51-73

Илија Б. Зиндовић

ПРОБЛЕМ НЕЗАВИСНОСТИ СУДСТВА У ПОЛИТИЧКОМ
СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ САВРЕМЕНЕ СРБИЈЕ 75-98

Драган Ж. Марковић

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО
ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 99-108

Мирко Кулић, Горан Милошевић

УЛОГА ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА У КРЕИРАЊУ
ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА СРБИЈЕ 109-129

Противречности европеизације

Дејана М. Вукчевић, Миша Стојадиновић

ПРОЦЕС ПРОШИРЕЊА ЕУ: КОНЦЕПТ «ПРЕЛИВАЊА» 131-152

Мирјана Радојичић

СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА - ЕТИКА ЈЕДНОГ
МЕЂУНАРОДНО-ПОЛИТИЧКОГ ОДНОСА 153-168

Слободан Зечевић

ЕВОЛУЦИЈА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА 169-195

Јелена Б. Тодоровић

УТИЦАЈ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ УСЛОВЈАВАЊА
НА ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА 197-213

Огледи и студије

Сретен Сокић

САВРЕМЕНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРОМЕНЕ И РАЗВОЈ
ДЕМОКРАТСКИХ ПРОЦЕСА 215-235

<i>Бранислав М. Пелевић, Владимир М. Ристановић</i> (НЕО)ПРОТЕКЦИОНИЗАМ И СВЕТСКА ЕКОНОМСКА КРИЗА	237-255
<i>Мирјана Рашевић, Катарина Седлеџки</i> ДА ЛИ ЈЕ РЕАЛНО ОЧЕКИВАТИ ПРОМЕНЕ У МОДЕЛУ ПЛАНИРАЊА ПОРОДИЦЕ У СРБИЈИ У НЕПОСРЕДНОЈ БУДУЋНОСТИ?	257-275
<i>Радослав Гаџиновић, Драган Млађан</i> ОРУЖАНА ПОБУНА – ПРОБЛЕМ БЕЗБЕДНОСТИ ДЕМОКРАТСКЕ ДРЖАВЕ	277-293
<i>Александар Новаковић</i> СЛОБОДА КАО СОЦИОЛОШКИ ПОЈАМ - НЕКОЛИКО РАЗМИШЉАЊА О ОСНОВНИМ ПРЕТПОСТАВКАМА ПИТАЊА О СЛОБОДИ -	295-308
<i>Милена Пешић</i> КОНЦЕПТУАЛНЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА РЕЛАЦИЈА ДИСКУРСА, МОЋИ, ПОЛИТИКЕ И ДЕМОКРАТИЈЕ	309-334
<i>Јован Базић</i> НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРОЦЕСУ ПОЛИТИЧКЕ СОЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ	335-354
<i>Зоран Милошевић</i> РЕЛИГИЈА И НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ - ОД ПРОЗЕЛИТИЗМА ДО МОДЕРНИХ СОЦИЈАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА	355-375
<i>Саша Марковић, Снежана Бесермеџи</i> 'КУЛТУРНИ НАЦИОНАЛИЗАМ' У ПОЛИТИЧКОЈ МИСЛИ КОД СРБА ПОЧЕТКОМ 20. ВЕКА	377-394
<i>Истраживања</i>	
<i>Урош Шубаковић</i> О ПРЕВАЗИЂЕНОСТИ ПОДЕЛЕ НА КВАЛИТАТИВНА И КВАНТИТАТИВНА ИСТРАЖИВАЊА У САВРЕМЕНОЈ НАУЧНОЈ МЕТОДОЛОГИЈИ	395-420
<i>Бранислава Кнежић, Војин Видановић</i> ПРОБЛЕМИ АЗИЛАНАТА У СРБИЈИ	421-440
<i>Упоредна политика</i>	
<i>Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер</i> ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ТУРСКЕ НА РАЗМЕЂУ КЕМАЛИЗМА И ИСЛАМИЗМА	441-466
<i>Драган Траиловић</i> УЛОГА ШЕФА ДРЖАВЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЗЕМАЉА ЦЕНТРАЛНЕ АЗИЈЕ	467-483
<i>Прикази</i>	
<i>Душан Достанић</i> ЛУКСУЗ И КАПИТАЛИЗАМ	485-492
<i>Ана Јовашевић</i> ЕВРОПСКА УНИЈА - ОСНИВАЊЕ И РАЗВОЈ	493-500

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

Introductory word	7-8
<i>This Issue's Theme:</i>	
POLITICAL SYSTEM	
<i>Djordje Stojanovic</i>	
PROBLEM OF STATE, POLICY AND ADMINISTRATIVE CAPACITY: "ANATOMY" OF THE SERBIAN STATE WEAKNESSES	11-31
<i>Milan Jovanovic</i>	
THE FORMS OF DIRECT DEMOCRACY - POPULAR INITIATIVE AND REFERENDUM	33-49
<i>Marko PejkoVIC</i>	
SERBIAN PARLIAMENTARY COMMITTEES - COMPARATIVE ANALYSIS	51-73
<i>Ilija B. Zindovic</i>	
PROBLEM OF THE INDEPENDENCE OF JUDICIARY IN THE POLITICAL SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS IN CONTEMPORARY SERBIA	75-98
<i>Dragan Z. Markovic</i>	
DEMOCRATIZATION OF PROPERTY RELATIONS AS PREREQUISITE FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT	99-108
<i>Mirko Kulić, Goran Milošević</i>	
THE ROLE OF THE FISCAL SYSTEM IN CREATING POLITICAL CAPACITY OF SERBIA	109-129
CONTRADICTIONS OF EUROPEANIZATION	
<i>Dejana M. Vukcevic, Misa Stojadinovic</i>	
LE PROCESSUS D'ELARGISSEMENT DE L'UE: CONCEPT DE «SPILLOVER»	131-152
<i>Mirjana Radojicic</i>	
SERBIA AND EUROPEAN UNION – THE ETHICS OF ONE INTERNATIONAL POLITICAL RELATION	153-168
<i>Slobodan Zecevic</i>	
COMPETENCE EVOLUTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT	169-195
<i>Jelena B. Todorovic</i>	
THE IMPACT OF EUROPEANIZATION AND EU CONDITIONALITY ON STRENGTHENING THE ADMINISTRATIVE CAPACITY	197-213

ESSAYS AND STUDIES

Sreten Sokic

CONTEMPORARY ECONOMIC CHANGES AND
THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC PROCESSES 215-235

Branislav M. Pelevic, Vladimir M. Ristanovic

(NEO)PROTECTIONISM AND WORLD ECONOMIC CRISIS 237-255

Mirjana Rasevic, Katarina Sedlecki

IS IT REAL TO EXPECT THE CHANGES IN THE MODEL OF
PLANING THE FAMILY IN SERBIA IN THE FORSEEABLE
FUTURE? 257-275

Radoslav Gacinovic, Dragan Mladjan

ARMED REBELLION – THE PROBLEM OF SECURITY
IN A DEMOCRATIC STATE 277-293

Aleksandar Novakovic

FREEDOM AS A SOCIOLOGICAL CONCEPT - A FEW THOUGHTS
ON THE BASIC ASSUMPTIONS OF THE QUESTION OF FREEDOM 295-308

Milena Pesic

CONCEPTUAL BASIS OF RESEARCH ON DISCOURSE
RELATION, POWER, POLITICS AND DEMOCRACY 309-334

Jovan Bazic

NATIONAL IDENTITY IN THE PROCESS OF POLITICAL
SOCIALIZATION 335-354

Zoran Milosevic

RELIGION AND NATIONAL IDENTITY - FROM PROSELYTISM
TO MODERN SOCIAL TECHNOLOGIES 355-375

Sasa Markovic, Snezana Besermenji

‘CULTURAL NATIONALISM’ IN THE POLITICAL THOUGHT OF
THE SERBS IN THE EARLY 20TH CENTURY 377-394

RESEARCH

Uros Suvakovic

ON EXCEEDING OF DIVISION FOR QUALITATIVE AND
QUANTITATIVE RESEARCHES IN CONTEMPORARY
SCIENTIFIC METHODOLOGY 395-420

Branislava Knezic, Vojin Vidanovic

PROBLEMS OF ASYLUM SEEKERS IN SERBIA 421-440

COMPARATIVE POLITICS

Zivojin Djuric, Vladimir Ajzenhamer

POLITICAL SYSTEM OF TURKEY AT THE CROSSROADS
BETWEEN THE KEMALIZM AND ISLAMISM 441-466

Dragan Trailovic

THE ROLE OF THE HEAD OF STATE IN POLITICAL SYSTEM
OF CENTRAL ASIA 467-483

REVIEWS

Dusan Dostanic

LUXURY AND CAPITALISM 485-492

Ana Jovasevic

EUROPEAN UNION - ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT 493-500

УВОДНИК

На крају 2011. године пред вама се налази четврти број часописа **Српска политичка мисао** чија је тема, поред осталих целина, посвећена анализи политичког система. Иако се за политички систем може рећи да представља предмет изучавања читаве историје људске мисли о друштву и политици, од самих њених почетака па све до данас, сам појам „политички систем” представља једну релативно нову творевину. Прво дело са овим називом написао је Дејвид Истон 1953. године назвавши га „Political System” где он политички систем дефинише као „мрежу интеракција издвојену из тоталитета социјалног понашања кроз које се вредности ауторитативно алоцирају у друштву.” Политички систем представља један веома комплексан феномен на који утиче велики број фактора од којих ћемо издвојити неке: економска развијеност друштва, институционални оквир, култура (нарочито политичка култура), становништво (са свим својим карактеристикама), међународни утицај... Имајући у виду многобројне дефиниције можемо рећи да политички систем, као један од подсистема глобалног друштва, представља организовану целину политичких делатности, односа, институција и политичке културе.

Демократија је као облик владавине прихваћена широм света. Народна иницијатива и референдум су као облици директне демократије све важнији и присутнији елемент представничке демократије. У том смислу је анализа Милана Јовановића, која се бави управо овим проблемом, од изузетног значаја за разумевање улоге грађана у демократском политичком систему. Аутор сматра да су ови облици директне демократије замишљени као коректив, а не као замена представничкој демократији, при чему се они истовремено глорификују и оспоравају. Он истовремено закључује да искуства Србије у коришћењу ових механизма не одударају од просека – више референдума, а мање иницијатива, нарочито уколико имамо у виду ситуацију на локалном нивоу. Када се ради о проблемима са којима се демократски политички систем суочава на локалном нивоу Драган Марковић истиче неопходност демократизације својинских односа као једног од најважнијих предуслова развоја „истинске локалне самоуправе”.

Поред теме броја у часопису се разматрају и остала питања. Проблем европских институција представља нарочито актуелну тему проучавања уколико се има у виду криза кроз коју пролази Европска унија. У овом делу треба истаћи рад Дејане Вукчевић и Мише Стојадиновића који се баве питањем процеса проширења ЕУ. Аутори у раду указују на неке недоречености класичне неофункционалистичке школе и сматрају да савремени неофункционализам може представљати користан аналитички оквир за објашњење динамике процеса проширења ЕУ. Проучавање односа између Србије и Европске уније је данас нарочито интересантно уколико се има у виду да јој кандидатура за чланство није прихваћена у предвиђеном року. У том смислу треба обратити пажњу на рад Мирјане Радојичић која се бави анализом овог односа из међународно-етичке перспективе. Ауторка у свом раду указује на континуитет евро-америчке политике, која је интересима а не вредностима усмеравана према нашој земљи.

У делу под називом „Огледи и студије” налазе се подједнако актуелне теме. Овде би требало поменути студију Сретена Сокића која се бави савременим економским променама и демократским процесима, али и студију Радослава Гађиновића и Драгана Млађана о безбедносном проблему демократске државе. Зоран Милошевић и Јован Базић се у оквиру ове рубрике баве проучавањем националног идентитета. Поред ових рубрика овај број такође садржи и рубрике посвећене истраживањима и упоредној политици међу којима посебно треба истаћи анализу кључних момената модерне турске историје Живојина Ђурића и Владимира Ајзенхамера.

*Поштоване колеге и овај број часописа **Српске политичке мисли** са собом доноси велики број радова који се баве неким од најзначајнијих проблема са којима се суочава савремено друштво. Надамо се да ће ови радови одговорити потребама вашег научног и истраживачког рада, као и да ће оправдати ваша очекивања када се ради о високом квалитету и угледу који ужива наш часопис. На крају овог уводника као редакција изражавамо захвалност свим ауторима који су сарађивали у 2011. години у жељи да ће се наша сарадња наставити и у наредној години.*

ТЕМА БРОЈА

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

УДК:
321+35.01(497.11)
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 11-31.

Ђорђе Стојановић

Институт за политичке студије, Београд

ПРОБЛЕМ ДРЖАВНОГ, ПОЛИТИЧКОГ И АДМИНИСТРАТИВНОГ КАПАЦИТЕТА: „АНАТОМИЈА“ СРБИЈЕ КАО СЛАБЕ ДРЖАВЕ*

Сажетак

Овај рад полази од чињенице да се Србија после завршетка рата у бившој Југославији нашла у изузетно комплексној ситуацији, која је била обележена потребом за функционалном трансформацијом српске државе, као примарног демократског актера, у смеру јачања капацитета за мобилизацију друштва и обезбеђење економске подршке јавно постављеним циљевима, за алокацију ресурса ка конзистентно формулисаним и јавно потврђеним стратегијама (или политикама) и за ефикасно ангажовање административних (биروقратских) ресурса. У складу са тим, први део рада ће се бавити анализом модерних схватања државе и државних капацитета, са посебним нагласком на дистинкцију између слабих и јаких држава. Рад се закључује констатацијом да, поред тога што је процес трансформације српске државе започео, она и даље представља слабу државу са изузетно неповољним размештајем унутрашњих и спољних компоненти које дефинишу њен укупни положај и способности за интеракцију са друштвом, развој државних капацитета и усмеравање економског развоја.

Кључне речи: држава, државни капацитет, политички капацитет, административни капацитет, слабе државе, јаке државе, демократија, Србија.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Док за резигниране и апатичне грађане, базично демократски консолидована Република Србија¹⁾ представља државу која је, мање или више, предмет њиховог сталног и радикализованог незадовољства, са симптоматичном тенденцијом да се нефункционалност државе изједначи са начелним отклоном према демократији *in genere*, за српске научнике она је „директни или посредни“ лајт-мотив различито постављених студија са често неадекватним аналитичким тежиштем. У том контексту, не би било „претерано“ тачно да се таква констелација, што је изражен експланаторни приступ и доминантни позиционо-опозициони наратив, искључиво и по неком аутоматизму објасни, императивима глобализације и европских интеграционих процеса, те тријумфом постмодернистичког разумевања цивилизације, то јест са делимичним или потпуним премештањем тежишта неприкосновеног политичког суверенитета са националне државе (обележене вестфалским суверенитетом) на транснационална чворишта моћи и међународне институције (процес десуверенизације). Таква позиција, заправо, сугерише конструисање неке „више спољне реалности“ којој српска држава не може или не може довољно брзо да приступи и која се показује као паралишући (али и оправдавајући) фактор за њено слабо или лоше функционисање. Међутим, ако је и тачно да се српска држава у неким питањима сусреће са „дисциплинујућим“ спољним препрекама које диктирају употребу и редукцију њених капацитета, исто тако је тачно да се и хаотичност, често политички прикриване и камуфлиране, „ниже унутрашње стварности“ (која обухвата: интеракцију између државе и друштва, делотворност институција, питање мобилизације, формулисање добре политике, имплементацију, ефикасност испоруке и доступност јавних услуга, политичке и административне капацитете итд.) значајно одражава, ако не и пресудно, на постојеће „вегетирање српске државе“. На тој линији, овај рад се бави начелним идентификовањем главних функционалних недостатака актуелне српске државе, покушавајући да факторе те две стварности доведе у адекватну и аналитички оправдану везу и по питању њихове аутономности и по питању њиховог кумулативног дејства.

1) Види Павловић, Д. и Антонић, С. *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*. Службени гласник, Београд, 2007.

ОПШТЕ ТЕОРЕТСКО ИСХОДИШТЕ

Остављајући по страни критички „уплив“ у шире теоретско елаборирање модерног схватања државе и државног капацитета,²⁾ за овај текст ћу нагласити неколико битних концептуалних момента. Као прво то је разликовање деспотске и инфраструктурне моћи државе које сусрећемо код Мајкла Мана (Michael Mann).³⁾ Деспотска моћ, дакле, манифестује могућност креатора одлука да реализују активности по сопственом нахођењу: без консултовања или насупрот позиција недржавних актера, то је, заправо, моћ над цивилним друштвом, док инфраструктурна моћ представља капацитет државе да продре у цивилно друштво и да обезбеди примену политичких одлука, то јест да прати, надгледа и координира спровођење властитих одлука, то је, дакле, моћ да се утиче на цивилно друштво и да се централизује координација његових активности преко државне инфраструктуре.⁴⁾

Надаље, по Мартину Пејнтеру (Martin Painter) и Јону Пјеру (Jon Pierre), државни капацитет је мера државне способности да мобилизује друштвену и економску подршку и сагласност за јавно оријентисане циљеве, политички капацитет представља способност да се прикупе и организују нужни ресурси зарад формулисања рационалних колективних избора и постављања стратегијских смерова у вези са алокацијом оскудних ресурса потребних за јавне циљеве, док се административни капацитет односи на способност ефикасног организовања људским и физичким ресурсима потребним за реализацију одлука управе.⁵⁾ При томе, државни капацитет није прости збир политичког и административног капацитета, он представља одвојени аспект управљања, као што је и сваки од капацитета до одређеног нивоа упућен и повезан са оним другим капацитетом (види Дијаграм 1).⁶⁾

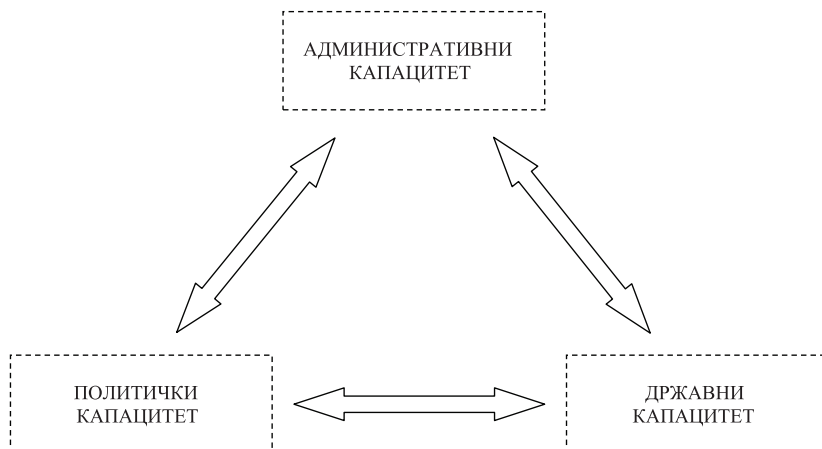
2) Види Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж. и Деспотовић, Љ. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.

3) Види Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“, у Hall, J. A. (ур.), *States in History*: Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 109-136.

4) Ibidem, стр. 113, 114.

5) Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M. и Pierre, J. (ур.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 2.

6) Ibidem, стр. 3.



Дијаграм 1. Државни, политички и административни капацитети као аналитички раздвојени али међусобно повезани концепти (извор: Painter, М. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, у Painter, М. и Pierre, J. (ур.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 3.)

Као главне друштвено-политичке и економске факторе који утичу на јавни сектор Чарлс Полидано (Charles Polidano) идентификује: (1) етничко-регионално груписање или фрагментацију-утиче на имплементациону власт државе и може утицати на политички капацитет, потреба за репрезентацијом различитих група унутар управљачке структуре често резултује форсирањем посебних на уштрб генералних политички интереса; (2) цивилно друштво- ако цивилно друштво најшире одредимо као моћ друштва да ограничи своје политичке вође, онда оно свакако може да има позитиван утицај на имплементациону власт и оперативну ефикасност, ово важи само за добровољне, асоцијативне групе са заједничким интересом, на цивилно друштво које подразумева демократску одговорност, а не на аскриптивне групе које форсирају партикуларистички политички стил заснован на надметању за ресурсе; (3) политичка нестабилност- води ка политизацији јавног сектора, који постаје политички или материјални извор за интензификацију подршке одређеног вође или вођства (тренд потцењивања институција и ангажовања људи од поверења за њихову контролу); (4) економска криза- може утицати на капацитет јавног сектора преко значајног смањења издвајања за јавни сектор или преко смањења прихода јавних чиновника, који су онда принуђени на проналажење алтернативних опција за обезбеђење средстава за живот; и (5) зависност од економске помоћи- поред несумњиво

позитивних ефеката, доводи и до дестабилизације буџетског циклуса уколико одређени пројекти буду активирани у финансијској години која није окончана (манифестује се слабљењем контроле расхода), до дуплирања пројеката или сукобљавања у вези реализације истих ако постоји више донација у истој области, те, због потенцијалног ангажмана донаторског новца, до девијација у политичким процесима на линији предузимања иницијатива које нису повезане са стварним потребама него са претходно утврђеном наменом донаторских прилога, то јест формулисањем приоритета у зависности од износа помоћи без обзира на њену сврху.⁷⁾

Калеви Холсти (Kalevi Holsti), када говори о јаким државама, потенцира важност вертикалне димензије легитимности (повезаност друштва, политичких институција и режима- захтеви за естраховањем ресурса морају бити испраћени адекватним услугама и партиципацијом) и хоризонталне димензије легитимности (критеријуми за припадање односној политичкој заједници- нико не сме бити искључен из исте) са следећим стандардима: (1) имплицитним (метафоричким) друштвеним уговором (држава има право да екстрахује ресурсе, али мора и да обезбеди сервисе и дозволи партиципацију у одлучивању о њиховој алокацији); (2) консензусом између свих сектора друштва у вези основних правила политичке игре, обично изражених уставом; (3) једнаком могућности учествовања у доношењу одлука и алокацији ресурса или фондова (ниједној група не сме бити оспорена могућност да стигне до политичке моћи и конзумирања њених бенефиције); (4) јасним раздвајањем приватне добити од јавних услуга (држава никада не сме бити стављена у функцију личне користи); (5) ефективним суверенитетом (држава и њене институције морају осигурати безбедност, законе и поредак); (6) идеолошким консензусом и прагматичном политиком (јаке државе су доминантно обележене такорећи потпуним удаљавањем од фундаменталног пола политике ка њеном инструменталном полу); (6) цивилном контролом војске (уколико војска постане „држава у држави“ нужно доводи у питање начело суверености); и (7) међународно признатим територијалним границама и државном легитимности (јаке државе имају фиксиран и сталан међународни персоналитет).⁸⁾

7) Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity”, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 810-812.

8) Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. стр. 83, 91-99.

Када се ради о слабим државама, Холсти региструје неколико важних структуралних момента: (1) постојање ниског нивоа или одсуства вертикалне легитимности манифестованог парадоксом јаке деспотске а слабе инфраструктурне моћи државе (види дијаграм 1.), евидентни су добро развијени инструменти државног надгледања али поштовање владиних уредби је ниска, власт је локализована и постоји отклон према држави као легитимном извору власти, усмеравања и услуга (ауторитаризам слабих држава се не може изједначити са капацитетом ефективне управе); (2) присуство персонализовања државе, немогућност јасног раздвајања између државе и владоца одређеног патримонијалном основном политике, превалентношћу патрон-клијент повезаности уместо легално-рационалних односа, држава није употребљива за практичне сврхе већ представља простор за манипулацију (када се владари понашају као да су они држава, они је заправо радикално слабе); и (3) одсуство хоризонталне легитимности, непостојање једне заједнице са припадницима који су потписали (метафорички) друштвени уговор између себе, фигурирање више (етничких, религиозних, класних, кастинских, језичких или територијалних) заједница и категорија које обликују природу политике и структуру власти.⁹⁾ Уколико, дакле, држава показује недостатак вертикалне и хоризонталне легитимности, то јест ако је њена структура власти примарно патримонијалне природе, она ће дефинитивно бити слаба, није спорно да ће, са дефинисаним границама, заставом, управљачким службама, амбасадама и војском, споља и личити на државу, али ће заправо представљати „празну љуштуру“ без адекватног или било каквог садржаја.

Важно за ову проблематику је и Холстијево детектовање разлике између омиљености одређене владе и легитимности државе, то јест констатовања диференције између режима и државе.¹⁰⁾ Наиме, за западна друштва је карактеристично да тежња ка збацивању, промени непопуларне владе, не мора нужно бити повезана са резолутним нападама на државу, њене носеће идеје или државне институције и *vice versa*: изборна победа не значи нужно и захтев за суштинским променама уставног поретка, то јест нека влада може бити и релативно популарна а да држава изгуби способност за целину испољавања власти и лојалност свих грађана. Ово имплицира да одређени владар може тенденциозно, а зарад личних циљева, повластица или користи, да анулира дуалитет

9) Ibidem, стр. 63. 104-108.

10) Ibidem, стр. 84-85.

између режима и државе, да државу претвори у сопствено власништво, те са његовим силаском са власти и сама држава се налази на ивици пропасти. На тој линији, Холсти као важне факторе који утичу на интензитет легитимитета државе наводи: (1) осигуравање личне безбедности; (2) баланс између државне екстракције и услуга (порези и цене не смеју да угрожавају преживљавање грађана, алокација мора бити постављена на принципима правичности); (3) постојање друштвеног консензуса у вези са политичким правилима игре (делимично поштовање уставних захтева је често камуфлажа за прикривање стварних односа, нека демократска правила могу имати негативне ефекте у државама где постоје различите заједнице изведене на основу различитих културних, економских и политичких критеријума); (4) анулирање политике искључења других из партиципације и приступа ресурсима (неке државе карактеришу елите које формулишу политички поредак око изабраних група и поништавања свих оних који не деле њихов поглед на свет преко покорвања, расељавања, принудне асимилације, одузимањем права гласа или, чак, масовних убистава); (5) смањивање опсега већемости и ултимативности у односу на идеју и природу државе, природу политичке заједнице, односа између различитих заједница унутар државе и сврхе управљања (постојање значајног броја вођа, покрета група и појединаца који не признајући идеје и институције државе у којој живе одузимају легитимитет њеним владоцима и не повећавају осећај заједништва са другим грађанима); и (6) елиминисање масовне корупције.¹¹⁾ Као главна замерка Холистијеове поставке се може навести запостављање баланса између унутрашњих и спољних фактора који дефинишу слабост државе, на штету ових потоњих.

На крају, може се рећи да државни капацитет за управљање друштвом зависи како од конфигурације државе тако и од конфигурације друштва. Постоје три сета варијабли: (1) структура државе, (2) однос друштва и државе и (3) структура друштва. Јака држава апострофира постојање меритократске бирократске елите, руководиоца који нису ограничени честим изборима, јаке легислатуре или независног судства и присуство ефективних локалних агенција.¹²⁾ Међутим, аутономне и изоловане државне институције нису довољне када је у питању јако друштво, потребна је блиска

11) Ibidem, стр. 108-116.

12) Види Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986. и Haggard, S. *Pathways from the Periphery*. Cornell University Press, Ithaca, 1990.

повезаност са друштвеним и економским институцијама. Тако Линда Вајс (Linda Weiss) објашњавајући зашто су неке државе успешније у економском прилагођавању уводи појам трансформационог капацитета (повезаности између управе и економског сектора). Она полази од тога да државе нису унитарне и монолитне структуре већ организациони комплекси, па да стратегије прилагођавања или мењања треба реализовати преко повезивања биروقратских агенција (државних) и секторијалних актера, кроз процес преговарања који означава као управљану међузависност.¹³⁾ Представници индустрије и државни актери задржавају аутономију, али после преговора заједнички раде на шире постављеним циљевима (мониторисаним од стране државе). Преко овог повезивања са носећим економским групацијама, држава може екстраховати и разменити виталне информације са произвођачима, подстаћи партиципацију приватног сектора у кључним политичким областима и подићи ниво индустријског учешћа у развојним националним стратегијама.¹⁴⁾

СРБИЈА КАО СЛАБА ДРЖАВА

Невероватно комплексно ратно распадање или ратни колапс Југославије за Србију је, у одосу на остале учеснике сукоба, значило и дубински унутрашњи расцеп друштва са рушењем ауторитарног поретка Слободана Милошевића, погубне економске санкције, НАТО интервенцију, територијално ампутирање Косова и Метохије из њеног државног корпуса, доцније издвајање Црне Горе из државног савеза са Србијом, те радикално пољуљану међународну позицију са далекосежним импликацијама. Све то у стицају је довело Србију, на почетку демократске метаморфозе, у стање друштвене, економске, политичке и државне комираности, коју, наравно, не треба схватити као државни (институционални) колапс, као потпуну дезинтеграцију јавне власти) већ као својеврсни облик кулминације државне патологије (превасходно условљене ауторитаризмом Слободана Милошевића и спољним и унутрашњим последицама ратног сукоба), као функционално балансирање на ивици реализације њених фундаменталних атрибута (структуре, закона и политичког поретка). Србија се, дакле, суочила са потребом за регулисањем основних државних

13) Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998, стр. 15-16, 38.

14) Ibidem, стр. 39.

задатака, о којима је раније било речи у смислу приступа Џенифер Милкен (Jennifer Milliken), Кејт Краус (*Keith Krause*) и Ролфа Шварца (*Rolf Schwarz*),¹⁵⁾ са потребом реконструкције српске државе преко: (1) безбедности од спољних и унутрашњих опасности (манифестовану понајпре заштитом грађана од саме српске државе); (2) легитимне репрезентације либерално-демократске провенијенције на темељима социјалне правде (промоција новог устава, форсирања политичке одговорности, помирење, деловање у смеру стварања истинске заједнице у смислу реконфигурације односа између државе и друштва итд.); (3) и економске поставке оријентисне на повећање укупне и појединачне добробити и благостања.

Овде свакако треба напоменути да је идеолошки Србија у сукоб ушла преко класне „нео-југословенске“ матрице милошевићизма, да је „средина“ конфронтације била обележена националистичком реформулацијом „нео-југословенске“ матрице милошевићизма, а да је из ере ауторитаризма изашла као додатно вредносно подељена држава по линији јавног тумачења националних перспектива у распону од европеизма до евроскептицизма. Све то је условило да се конституисање демократске српске државе, са еклатантним проблемима у третману положаја Срба у Босни и Херцеговини, Хрватској и Косову и Метохији, више перципира као екстерно контролисани процес распадања Југославије него као аутентично иницирани национални пројект, симболички обележен логиком државне „палингенезије“ по којој Србија манифестује остатак државотворне националне реализације других народа Југославије, то јест историјски концентроване идеје о „свим Србима у једној држави“.¹⁶⁾ Остављајући по страни интерпретативну димензију такве културно-вредносно-идеолошке потке, остаје као неумољива чињеница да су унутрашњи и спољни фактори (попут: ауторитарног потцењивања и урушавања државних институција, економских санкција са рекордном инфлацијом, ратног разарања условљеног НАТО бомбардовањем, унилатерарног отцепљење Косова и Метохије, те потоњег издвајања Црне Горе из државног савеза са Србијом) у стицају довели до тога да Србија на почетку своје демократске трансформације има проблема са инс-

15) Види Milliken, J. и Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, op. cit., стр. 753-774; и Schwarz, R. „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation”, op. cit., стр. 429-446.

16) Упореди са Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави”, у Самарџић, С. (ур.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 131.

титуционалном дезинтеграцијом и супремацијом суверене централне власти (нпр. побуна Јединице за специјалне операције- ЈСО), територијалном некомплетираношћу (што представља компоненту неуспешне државе), међународним статусом и кулминираним недостатком друштвено-државне кохезивности.

Није спорно да носећи резултати функционисања модерне државе имају облик одређених политика, па је политички капацитет важан елемент ефективне управе који је повезан са шире постављеним државним капацитетом. Прецизније, политички капацитет не може бити правилно схваћен као потпуно издвојен од државног капацитета, „задуженог“ за обезбеђивање подршке и прихватања политичких мера, као и за ефикасно спровођење политике преко бирократије и чврстих веза са друштвом, економијом и политичким елитама.¹⁷⁾ Међутим, овде свакако треба напоменути како се самој држави обично прилази из угла једног међународно идеализованог државног облика, једног апстрактног државног изоморфизма (модела са универзалном применљивишћу), који подразумева одређени шематизам, подржан од стране развојних банака и међународних организација, а усмерен ка легитимним формалним структурама и политикама.¹⁸⁾ И док та „имагинарна, перфектуирана држава“ високо кореспондира са констелацијом пракси, политика и структура савремених (јаких) западних држава, дотле слабе државе, попут Србије, улећу у замку једне такве „утопистичке“ перцепције без адекватних капацитета за реализацију обећања које она покрива. Тако, илустрације ради, иако је данашња Србија обележена значајним падом приходка у односу на предратну ситуацију, и то са износа који је био дупло већи у односу на друге земље Источне Европе на износ који је половина њиховог актуалног дохотка, иако је предратних 70% извоза српске производње пало на 25% извоза онога што се данас произведе у Србији *in toto*, политичари, који се налазе и не налазе на челу државе, често своје пројекције повећања животног стандарда базирају на „подгрејавању“ фискалне делузије о минималним порезима, сталном порасту пензија и енормно великим платама у јавном сектору.

17) Cheung, A. B. L. „State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance”, у Painter, M. и Pierre, J. (уп.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 226.

18) Hironaka, A. *Neverending wars : the international community, weak states, and the perpetuation of civil war*, Harvard University Press, Cambridge, 2005, стр. 55.

Политички домен Србије, и поред чињеница да је усклађен са демократским начелима, представља „арматуру“ нагринену „космогонијском“ партијском различитошћу. Такво стање пролонгиране политичке нестабилности се може окарактерисати као својеврсни процес партијске отоманизације, не само демократске кохабитације партија са изразито дивергентним идеолошким стандардима и конструкцијама, већ и промоцију ишчашене коалиционе компромисности међу наизглед непрестивим идеолошким расцепима. Другим речима, не само да постоји партијска компететивност између фундаментално или вертикално различитих идеолошких поставки, схватања начина живота и формулисања заједнице (што је већ по себи проблем), већ и артифицијелна колаборација која се, „спајајући неспојиво“, превасходно ослања на непрофесионалне принципе и узансе, на изједначавање сега уских, посебних партијских интереса са шире постављеним државним интересима, што директно значи више или мање перманентну опструкцију рада скупштине, недосезање консензуса око стратешких државних „аксиома“ и малигно увећање државног апарата неспособног да одговори на јавне потребе у адекватном обиму и интензитету. Ерго, коалициона политичка синергија је замењена ригидном политичком логиком нарцисоидних политички протагониста. Ендогена демократско-политичка елита, разврстана по „партијским атарима“, суочена са изузетно комплексном метаморфозом друштва и државе (потпуно индиферентна за шири контекст добитника и губитника транзиције), не показује знаке увиђања важности остваривања доњег прага стратегијског консензуса, те и даље истрајава на херметичности једног решења. При томе, ако се као главна „сепарациона питања“ идентификују еврофобија или еврофилија, социјална држава или њен неолиберални пандан и радикализовање проблема суверенитета, условљеног једностраним отцепљењем Косова и Метохије, на линији преговарања или непреговарања, централизације или децентрализације (то јест регионализације или нерегионализације), те грађења неутралних или вредносно дефинисаних институција, онда је сасвим јасно да решење које би представљало једну испрограмирану трајекторију не може реализовати.

Такав политички миље се аутоматски манифестује и као процес отоманизације ресорне поделе владе, величином удаљене од стварних потреба ка опортунистичким партијским пројекцијама и обележене некоординаношћу и некооперативношћу између министарстава, арбитрарном партијском позицијом која битно смањује државне, политичке и административне капацитете,

чинећи институционални склоп високо неефикасним и неефектним. Не чуди онда што се укупна српска политичка рационалност још увек недовољно темељи на односима регулисаним законом него на клијентелизму, коме уосталом погодују нестабилна политичка и економска окружења, на „замршеном“ ланцу личних веза, заснованих на узајамној материјалној користи, између политичких патрона или шефова и њихових индивидуалних клијената или следбеника.¹⁹⁾ Компатибилно са горе изнетим, Србија има изражене имплементационе проблеме. Опредељујући се за мапирање имплементационог процеса одозго-надоле,²⁰⁾ српска владајућа структура је „подлегла“ миту да креатори одређене политике потпуно или директно контролишу политичке, организационе и технолошке процесе који утичу на имплементацију, то јест да се имплементација нужно може побољшати повећањем експлицитности политичких директива, потенцирањем јасно позиционираних административних одговорности и чисто постављеним (увек смераним) резултатима.

Остављајући по страни модерну перцепцију бирократије, у смислу регистровања трендова њене ерозије (не нестајања), преобличавања преко „варијабилне геометрије“ пост-демократске теорије мрежног организовања као најадекватнијег модуса управљачког реаговања на промењено глобално окружење,²¹⁾ овај рад ће српску бирократију третирати из веберовске позиције најефикаснијег и најрационалнијег начина организовања људских активности, есенцијалног за модерни свет, где је бирократско устројство по делотворности сликовито изједначено са делотворношћу машине.²²⁾ Уколико пођемо од тако постављеног поређења, за српску бирократску апаратуру, исто тако илустративно, можемо рећи да јој потребна хитна „инжењерска интервенција“, њен унутрашњи склоп не продукује институционални простор за потентну, професионалну и одговорну власт. Парадоксално, у Србији можемо срести и ситуацији у оквиру које се јавни сектор, са једне стране, експлоатише за политичку или материјалну подршку владајуће политичке

19) Brinkerhoff, D. W. и Goldsmith, A. A. „Good governance, clientelism, and patrimonialism: new perspectives on old problem”, *International Public Management Journal*, 7(2), 2004, стр. 165.

20) Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 602-605.

21) Види Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, у Gay, P. du (ур.) *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.

22) Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. op. cit., стр. 973.

опције, оличену наименовањима „подобних“ експерата, стручњака од поверења, и опструкције (чак и одбијања) административне елите да спроведе одређене сегменте специфичних политичких планова или накана, што имплицира одређени степен политичке нестабилности, која се може повезати са непринципијелним, *ad hoc* коалицијама и следственом „отоманизацијом“ управљачких структура, те, условно схваћеним, раздвајањем политичке и административне елите. Оваква контрадикторна ситуација рефлектује непостојање истинске политичке воље за реформисање јавног сектора, у смислу да политизација администрације, њена парцијална интересна контрола, као одговор увек има и „аматеризацију“ професионалности, релевантно повећање њене некомпетентности. Поред тога, ако, дакле, политизацију, начелно схватимо као жељу политичара да контролишу административни апарат на чијем челу се налазе и то преко селекције, награђивања и дисциплиновања јавних службеника, исто тако, начелно се може рећи да она не обезбеђује потпуну супериорност политичког система над системом управљања и намеравано повећање потчињавања административног особља.²³⁾

Не ради се дакле о бирократији која је напрасно задобила свој аутентични административно-професионални кредибилитет или бирократији која жели да пенетрира у процес доношења одлука или прописа, већ, насупрот томе, о „политички уцењеној“ бирократији која хронично пати од недостатка административног кредибилитета и која је подложна политичком диктату. Поврх свега, грађани перципирају српски бирократски простор кроз амбивалентни вредносни статус. Са једне стране, у „позитивној“ варијанти, ради се о својеврсној „транзиционој синекури“, у игри је могућност да се пренебрегне интезивна економска несигурност, кризне и неолибералне провенијенције, о јавно финансираном систему запошљавања, док, са друге стране, у негативној варијанти, бирократски простор представља и зону неефикасности и корупције, која радикално отежава живот грађана. Српска бирократски апарат је оптерећен сталним вишком службеника. Једним делом, као што је већ сугерисано, политички зависна административна елита флукутира од изборног циклуса до изборног циклуса, па се ланчаном реакцијом „нагомилавају“ службеници ангажовани на бази непотизма или неког другог непрофесионалног станд-

23) Види Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization”, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 363-382.

арда, другим делом, задржавајући постојећи број службеника или његовим перманентним повећањем, ван претходне ситуације, владајућа гарнитура, у српском случају изједначена са државом, као да је нашла метод за очување старих и регрутовање потенцијалних следбенике. Логика личног или политичка логика групног интереса резултује делимичним или потпуним одсуством ангажовања у смеру неке поставке јавног добра, српске институције су потцењене и инструментализоване од стране политичке управљачке структуре, а обични грађани оптерећени изузетно неповољном сликом о држави, која је проистекла из девијантних обележја постојећег бирократског склопа српске државе.

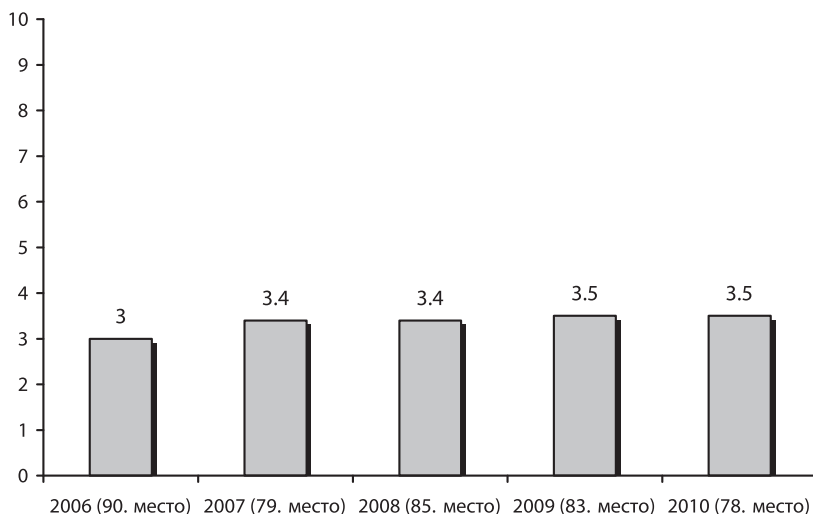
Корупција представља нелегални билатерарни, добровољни и намерни однос између два актера, који је утемељен на размени званичних одлука за исплату (мито), или за обећање плаћања (мита), без обзира да ли се ради о готовини или некој роби (па, чак, и услугама).²⁴⁾ Када се говори о политичкој корупцији онда се, претходној дефиницији корупције у строгом смислу, придодаје и услов да један од актера припада сфери јавног деловања, релација јавно-приватног погодовања, то јест да има одређену јавну функцију, да располаже изборним мандатом или обавља професионалну услугу чија реализација претпоставља уважавање јавних и универзалистичких смерница. Србија је и пре ауторитарног поретка Слободана Милошевића била оптерећена проблемом корупције, да би тај проблем од распада бивше Југославије до данашњих дана, поред још штетнијег и опаснијег феномена криминализације политике (најјаче манифестованог инструментализацијом државе за приватно профилисане циљеве- најчешће преко криптичних, паралелних структура моћи лоцираних око самог врха политичке номенклатуре, а зарад широког спектра привилегија и нелегалних погодовања), ескалирао до нивоа широко распрострањеног обележја свакодневног функционисања и трансакција грађана. Када је корупција тако широко распрострањена, при чему се зна да је корупцију немогуће потпуно искоренити и у најсрећенијим друштвима, када добије статус „културног кода“ („подразумевајуће јавно-оперативне норме“), онда интеракција између државе и друштва, која је максимално ослобођена корупције и која манифестује корист за све, може бити успорена чињеницом да појединци који се боре против корупције своје

24) Упореди са Offe, С. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues”, у Kornai, J. и Rose-Ackerman, S. (yp.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, стр 78.

деловање могу сматрати контрапродуктивним- управа ослобођена од корупције може имати негативне последице на њихов ангажман и статус. Мање или више, „клетократска“ поставка функционисања српске државе је постала јавни дефект који не карактерише само номинално моћне.

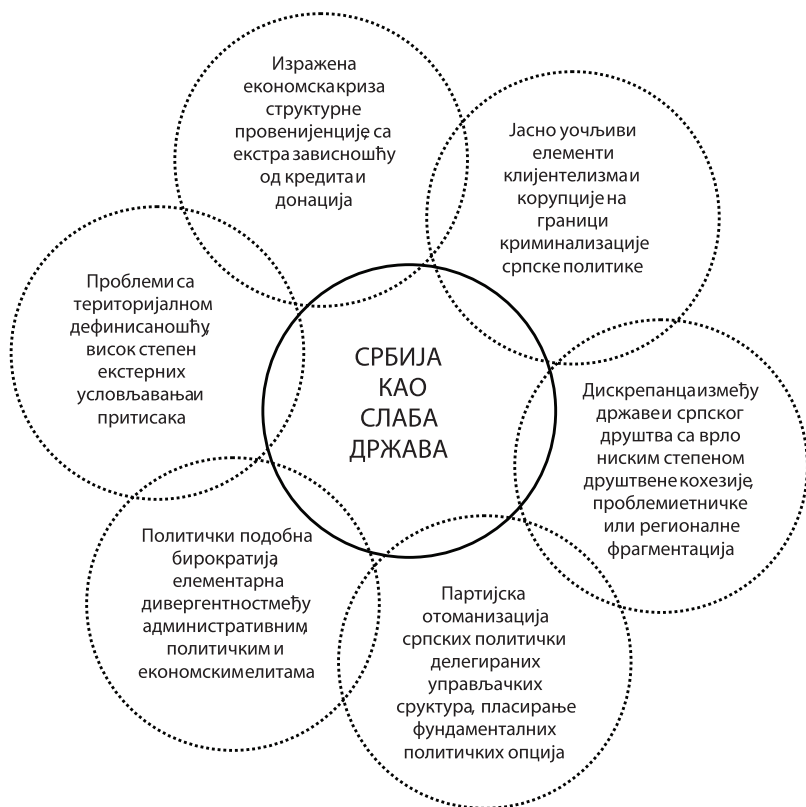
Поред декларативне опредељености за борбу против корупције, индекс перципиране корумпираности у Србији је и даље јако висок (види Графикона 1), па се борба против исте, осим на нивоу примене постојећих и формулисања нових закона, повећања ефикасности Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције, те стриктне заштите јавног интереса у зонама јавних набавки, царине и страног улагања, треба водити и на нивоу: (1) инверзије, „културног кода“ стандардима правичности, поштења и другим „потиснутим“, недовољно јавно потенцираним, нормама аутентичне српске културне традиције и спровођењем професионалне обуке јавних службеника која обухвата деонтолошке поставке базиране на чести и истрајности у одбрани јавних циљева, другим речима, моралном мобилизацијом, обележеном партиципацијом цивилног друштва, медија, популарне уметности и цркве, која, опет, подразумева релативну отвореност институција за такве захвате; (2) оснаживања сазнајног оквира у смислу да грађани Србије своју личну будућност доживљавају као повезану са колективном будућности српског друштва, а не да прилика за одлазак из Србије буде „идеална“ животна опција (овде се посебно издваја феномен „одлива мозга“- „гастарбајтерства“ великог броја младих стручњака из Србије у високо развијеним земљама), то јест да свој положај доживљавају на начин да имају одређени степен утицаја на обликовање своје будућности, а не да се осећају маргинализовано и без икакве моћи (Србија пати од хроничног недостатка „хоризонталног и вертикалног“ поверења- поверења у своје суграђане и представнике јавних служби); и (3) побољшавања положаја грађана Србије до оне тачке минималне независности и самодовољности која омогућава уздржавање од коруптивних радњи (сиромаштво просечног грађанина Србије је често суочено са поткупљивим јавним службеницима на ниву основних егзистенцијалних потреба, нпр. посао и лечење, те са неолибералном културним обрасцем грамзивог опортунизма, па је веналитет постао стандард значајног броја друштвених трансакција).²⁵⁾

25) Упореди са Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави“, *op. cit.*, стр. 133. и Offe, С. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues“, *op. cit.*, стр. 90-96.



Графикон 1. Индекс перципиране корупције у Србији од издвајања Црне Горе (Извор: Transparency International- www.transparency.org)

In summa, уважавајући горе изнето, као главне елементе одређења Србије као слабе државе можемо навести (види Дијаграм 2): (1) партијску отоманизацију српских политички делегираних управљачких структура, пласирање фундаменталних политичких опција које спречавају базични стратегијски консензус о државним приоритетима и резултују неефикасним (вештачким) коалицијама без потребне идеолошке компатибилности; (2) проблеми са територијалном дефинисаношћу, висок степен екстерних условљавања и притисака, што у стицају резултује да ; (3) дискрепанца између државе и српског друштва са врло ниским степеном друштвене кохезије, проблеми етничке или регионалне фрагментација; (4) изражена економска криза структурне провенијенције, са екстра зависношћу од кредита и донација; (5) јасно уочљиви елементи клијентелизма и корупције на граници криминализације српске политике; и (6) политички подобна бирократија, елементарна дивергентност међу административним, политичким и економским елитама.



Дијаграм 2. Главни фактори у одређењу Србије као слабе државе

*

* *

Уважавајући чињеницу да је Србија изложена перманентном спољном притиску и условљавању, посебно када се ради о косовском питању, и раздвајајући, онолико колико је то могуће, међународну политичку и међународну економску позицију Србије, у својој „српској варијанти“, глобализација и придруживање ЕУ се често разумева као нека виша „мета-стварност“ која у потпуности деформише и сужава маневарски простор за афирмативно деловање (дубински нетрансформисаних и подељених) српских елита, а у ствари почесто фунгира као изговор за петрификовање постојеће расподеле моћи и привилегија, бирократску „хибернацију и политичку сервилност“, партијску искључивост или самовољу, предаторска настојања српске економске „олигархије“ и транснационалног пандана, немогућност мобилизације друштва за одређене

јавно формулисане стратегијске (или политичке) захвате, фундаменталну политичку подељеност и неспособност, клијентелизам, корупцију и све слабију испоруку јавних услуга. Другим речима, мешањем спољних и унутрашњих неповољних фактора, са изостајањем правилно селектованих или довољно интензивних активности, створен је изузетно неповољан структурни амбијент: Србија фигурира као „школски“ пример слабе државе. Таква конјункција додатно компликује већ, ауторитаризмом, ратом и распадом бивше Југославије, изузетно закомпликовану српску државну ситуацију, те може имати далекосежне последице по њен даљи развој у свим смеровима.

Djordje Stojanovic

**PROBLEM OF STATE, POLICY AND
ADMINISTRATIVE CAPACITY: “ANATOMY”
OF THE SERBIAN STATE WEAKNESSES**

Summary

This paper starts from the fact that Serbia after the war in former Yugoslavia found itself in an extremely complex situation, which was marked by the need for a functional transformation of the Serbian state, as the primary democratic actors, in the direction of strengthening the capacity to mobilize society and securing economic support for public goals, to allocate resources for consistently formulated and publicly validated strategies (or policies), and to effectively engage administrative (bureaucratic) resources. In accordance with this, the first part of the paper analyzing the modern understanding of state and state, policy and administrative capacities, with special emphasis on the distinction between weak and strong states. The paper concludes by noting that, despite the fact that the transformation of the Serbian state started, it remains a weak country with an extremely unfavorable internal and external sets of components that define its overall position and ability to interact with society, to increase state, policy and administrative capacities and to direct economic development.

Key words: state, state capacity, political capacity, administrative capacity, weak state, strong state, democracy, Serbia.

ЛИТЕРАТУРА

Barkey, K., Parikh, S., „Comparative Perspectives on The State“, *Annual Review of Sociology*, 17, 1991, стр. 523-549.

- Brinkerhoff, D. W., Goldsmith, A. A. „Good governance, clientelism, and patrimonialism: new perspectives on old problem“, *International Public Management Journal*, 7(2), 2004, str. 163-185.
- Cheung, A. B. L. „State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance“, у Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 225-255.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, London, 2007.
- Cracuin, C. „State Capacity“, у Kurian, G. T. (yp.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011, стр. 1600-1602.
- Davis, G. „Executive coordination mechanisms“, у Weller, P., Bakvis, H., Rhodes, R. A. W. (yp.) *The hollow crown: countervailing trends in core executives*, Macmillan, New York, 1991, стр. 126-147.
- Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 601-616.
- Foucault, M. „Governmentality“, у Sharma, A., Gupta, A. (yp.) *The Anthropology of the State: A Reader*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006, стр. 131-144.
- Haggard, S. *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.
- Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Hironaka, A. *Neverending wars : the international community, weak states, and the perpetuation of civil war*, Harvard University Press, Cambridge, 2005.
- Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Gerth, H. H., Wright Mills, C. (yp.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946.
- Jackson, R. H., Rosberg, C. G. „Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood“, *World Politics*, 35(1), 1982, стр. 1–24.
- Kornai, J., Rose-Ackerman, S. (yp.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.
- Krasner, S. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Kurian, G. T. (yp.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011.
- Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“, у Hall, J. A. (yp.), *States in History*, Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 109-136.
- Milliken, J., Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies“, *Development and Change*, 33(5), 2002, стр. 753-774.
- Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Накарада, Р. *Распад Југославије: проблеми дијагнозе, суочавања и транзиције*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави“, у Самарџић, С. (yp.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 119-147.

- Offe, C. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues“, у Kornai, J. и Rose-Ackerman, S. (уп.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, стр 77-100.
- Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M., Pierre, J. (уп.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 1-19.
- Павловић, Д., Антонић, С. *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Pierre, J., Peters, B. G. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Pierson, C. *The Modern State*, 2nd edn. Routledge, London, [1996] 2004.
- Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity“, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 805-822.
- Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society“, у Gay, P. du (уп.) *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.
- Schwarz, R. „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation“, *Security Dialogue*, 36(4), 2005, стр. 429-446.
- Shaw, M. *Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization“, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 363-382.
- Стојановић, Ђ. „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, 28(2), 2010, стр. 53-82.
- Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж., Деспотовић, Јб. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.
- Суботић, Д. „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, 24(2), 2010, стр. 65-103.
- Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Resume

For its citizens, democratically consolidated Republic of Serbia is a state that is, more or less, subject to their permanent and radical dissatisfaction, with symptomatic tendency to equate the dysfunctionality of state with distrust in democracy *in genere*, for Serbian scientists it is a “direct or indirect” leitmotif of a different set of studies with often inadequate analytical focus. In that context, it is becoming increasingly popular explains the weakness of the Serbian state through the elements of globalization, European integration processes and post-modern understanding of civilization, through partial or full transfer of sovereignty from nation-state to transnational centers of power and international institutions. This position, in fact, suggests the construction of a “higher external reality” that the Serbian state can not or will not be fast enough to join and which is shown as paralyzing (or justifying) factor of its poor performance. This led to the neglect of “lower internal reality”

(which include: the interaction between state and society, the effectiveness of institutions, the issue of mobilization, the formulation of good policy, implementation, efficiency of delivery and availability of public services, policy and administrative capacity etc.) that significantly affects the „coma“ of the Serbian state. On that line, this paper deals with identifying the main principle of functional deficiencies of the current Serbian state, trying to bring these two realities in an adequate and reasonable analytic relationship- in terms of their autonomy and in terms of their cumulative effects.

Recognizing the fact that Serbia is permanently exposed to external pressure and conditionality, especially when it comes to the Kosovo issue, and separating, as much as possible, the international political and international economic position of Serbia, in “Serbian variant”, globalization and EU accession is often understood as a “higher meta-reality” that completely distorts and narrows the playing field for affirmative action (non-transformed and deeply divided) Serbian elites, but essentially often functions as a excuse for maintaining the existing distribution of power, bureaucratic “hibernation and political servility,” party exclusivity, predatory efforts of Serbian economic “oligarchy” and trans-national counterparts, inability to mobilize society for certain publicly formulated strategies (or policies), a fundamental political division and incompetence, clientelism, corruption and and poor delivery of public services. In other words, the mixing of internal and external adverse factors, the absence of properly selected or enough intensive activity, creates an extremely unfavorable structural environment: Serbia figures as a “textbook” example of a weak state. This further complicates the already very complicated post-war situation of Serbian state, and could have far reaching consequences for its further development in all directions.

* Овај рад је примљен 12. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Милан Јовановић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

ОБЛИЦИ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ - НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ*

Сажетак

Референдум и народна иницијатива као облици директне демократије све су присутнији у процесу доношења одлука у моделу представничке демократије. Да грађани «бар један дан буду законодавци» посебно је распрострањено у европским државама. Замишљени као коректив, а не замена представничкој демократији они се глорификују колико и оспоравају. Од контроле изабраних и веће партиципације грађана у политици они могу постати и средство манипулације. Искуства Србије у коришћењу ових механизма не одударају од просека - више је референдума, а мање иницијатива, посебно на локалном плану. Устав РС из 2006. године разрадио је и поштрио услове коришћења референдума и иницијативе. На основу њега сачињен је нацрт Закона. Предложена решења следе препоруке ЕУ о доброј референдумској пракси, али остављају и дилеме око одређивања кворума излазности и кворума за прихватање референдумских одлука.

Кључне речи: директна демократија, представничка демократија, референдум, народна иницијатива.

Пре непуних месец дана премијер Грчке Јоргос Папандреу најавио је да ће коначну реч о пројекту Европске уније за смањивање националног дуга, рећи грађани на референдуму. Реакција еврократа на ову иницијативу била је жестока и ефикасна. Он више није премијер, формирана је коалициона влада са премијером

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

кога је на ту функцију «препоручила» каријера у финансијским институцијама ЕУ, и наравно она је, без референдума, прихватила поменути план спасавања од банкротства. Пре пар месеци, лидер Српске напредне странке Томислав Николић, предложио је да се дилема чланства у ЕУ евентуално условљавањем признавањем Косова и Метохије, разреши одлуком грађана, на референдуму. Представници других странака одбацили су ту идеју. Идеје да се референдумом одлучи о чланству у НАТО увек оживе када заговорници чланства Србије у овом војном савезу појачају кампању. Заједничко овим предлозима је то да попут звезде падалице блесну и нестану са политичке сцене.

За разлику од њих, информација да је сачињен нацрт Закона о референдуму и народној иницијативи остала је у сенци. Изостале су расправе не само о предложеним решењима него и о суштини ових инструмената непосредне демократије, њиховим ефектима, упоредним искуствима, дилемама везаним за последице њиховог коришћења и сл. Овај чланак изнеће основне поставке везане за наведена питања.

НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ

Народна иницијатива, референдум, народни вето и плебицит су облици непосредног одлучивања грађана које познаје и практикује модел представничке демократије. Од наведених облика, само прва два су инструменти којим грађани предлажу и доносе одређене акте и као такви су установе народног законодавства.

Народна иницијатива је право одређеног броја бирача да покрену поступак промене или доношења устава, закона или другог акта. Ради се о колективном, а не индивидуалном праву и зато законодавно тело има обавезу да ту иницијативу размотри. Може бити формулисана, поднета у форми разрађеног закона, или неформулисана, са израженим само основним циљем и смислом закона који се тражи, док се нормативна разрада препушта парламенту. По домашају може имати ужи и шири значај. У првом случају представници су дужни да расправљају о народној иницијативи и о ставу обавесте подносиоце. У другом, уколико представничко тело не прихвати иницијативу дужно је да распише референдум, па о судбини иницијативе одлучују бирачи.

Референдум је установа којом бирачи непосредним гласањем изражавају своју вољу о мерама и актима које је нека друга власт предузела или намерава да предузме. Бирачи се изјашњавају

на основу јасно формулисаног питања са «да» или «не», «за» или «против», и сл. Истраживачи и наука класификују референдуме по различитим критеријумима. Према предмету одлучивања постоје уставотворни, законодавни, административни, финансијски, у области међународног права и међународних односа и сл. Према времену примене постоје претходни и накнадни референдум. По критеријуму дејства разликују се конститутивни и аброгативни референдуми. У односу на правни основ разликујемо обавезне и факултативне референдуме, а са становишта обавезности референдумске одлуке, обавезујуће и саветодавне референдуме. И административна подела може бити критеријум по којем се разликују државни, регионални и општински референдуми. Посебну врсту чине арбитражни референдуми којима бирачи «пресуђују» у спору државних органа - по правилу шефа државе и парламента или парламентарних домова (Јовичић, 2006:9-16; Uleri, 2005:1-20; Марковић, 2008:211-216; Милосављевић, 2011:153-162).

УПОРЕДНА ИСКУСТВА

Облици директне демократије нису куриозитет Швајцарске и САД како се то најчешће сматра због дуге традиције и распрострањеног практиковања ових институција у политичким системима ових држава. Они данас доминирају у државама Европе, али не заостају ни остали региони у њеном коришћењу. Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила је две препоруке 2005. и 2007. године којима се апелује на коришћење директне демократије. Истраживачи се све чешће баве овим феноменима о чему сведоче две међународне конференције (Marburg 2007, Lucern 2008), као и оснивање Европског института за иницијативе и референдум. И највећи скептици у важност инструмената директне демократије тешко би данас подржали став «једног од највећих клеветника директне демократије» (Kriesi, 2008:44), Шумпетера да «У Швајцарској директна демократија може бити ефикасан механизам политичког одлучивања, али само зато што не треба доносити никакве важне одлуке...» јер је « мало тога спорног у свету сељака, који, осим хотела и банака, нема никакву велику капиталистичку индустрију, а проблеми јавне политике су тако једноставни и стабилни да се од велике већине грађана може очекивати да их разумију...» (Shumpeter, 1962:267).

Већ лапидарно одређивање народне иницијативе и референдума упућује на могућност различите конкретизације у погледу

правног основа уређивања ових установа директне демократије, али у и у погледу рокова, администрације која их спроводи, начина расписивања, финансирања, кампања, услова за валидност одлуке и сл. Овим формалним аспектима може се подстицати, ограничавати или практично обезвредити коришћење ових института. Различити услови, правни системи, државно уређење, достигнути степен демократије итд., створили су лепезу модела коју је немогуће целовито приказати. За потребе овог текста зато ћемо се ограничити на искуства европских земаља. (Подаци који следе преузети су из *Referendum in Europe - an analysis of the legal rules in european states*, Venice Commission 2005; i Gallagher i Uleri, 2005).

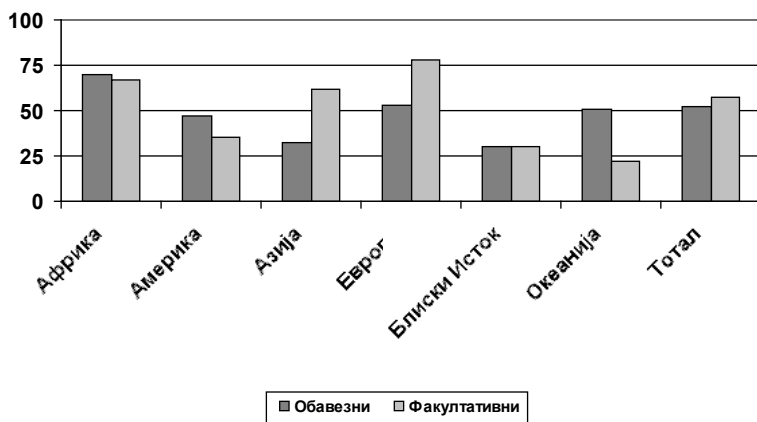
Уобичајено је да се народна иницијатива и референдум гарантују уставима. Изузетак су Белгија, Холандија, Норвешка и Кипар, државе које својим уставима нису дефинисале референдум, али се они практикују *ad hoc* законима. У Белгији и Холандији постоји могућност само саветодавног референдума. Норвешка и Кипар имају могућност коришћења референдума чија је одлука обавезујућа. Уставотворни референдум је широко распрострањен. Промена устава је најчешће предмет обавезног референдума, али има примера да је референдум обавезан само у случају тоталне уставне ревизије - Шпанија и Аустрија. Естонија, Летонија и Литванија обавезни референдум ограничавају само на промену одређених делова устава. Факултативан референдум за уставну ревизију на захтев бирачког тела може покренути својим потписима 500.000 бирача у Италији, 200.000 у Мађарској, итд. Насупрот томе у Бугарској, Грчкој, Луксембургу и Холандији уставна питања не могу бити предмет референдума. Осим устава низ различитих питања може бити предмет обавезног референдумског одлучивања. У Швајцарској и Летонији то су приступање безбедносним и наднационалним организацијама; у Хрватској уједињавање са другим државама; у Данској делегирање надлежности међународним телима као и промена старосне границе бирачког права; у Португалу регионализација, у Македонији промена граница, итд. Приступање ЕУ било је предмет једино одржаних референдума у Чешкој, Естонији и Норвешкој, али и у В. Британији, Аустрији, Пољској, Мађарској, итд.

Законодавни референдум је по правилу факултативни и то на захтев власти, бирача или ентитета. Уобичајено је да парламент одлучује о одржавању референдума. Саму одлуку могу доносити парламенти, председници парламената или шефови држава. У Француској, шеф државе то чини на предлог владе. У Италији то право има пет регионалних савета, а у Швајцарској осам кантона.

И број потписа који се мора сакупити за иницирање законодавног референдума када га иницирају бирачи се разликује. У Мађарској је потребно 100.000, Португалу 75.000, Русији два милиона, итд.

Одређени број држава прописује и која питања не могу бити предмет референдумског одлучивања. Најчешће су то финансијска, пореска и буџетска - Албанија, Данска, Естонија, Грчка, Мађарска, Италија, Малта, Пољска...- као и питања амнестије и помиловања, проглашавање ванредних стања и ограничавање уставом зајемчених основних људских и грађанских права. Спровођење међународних уговора не може бити предмет референдума у Данској, Мађарској, Малти... У Грузији, Шведској, Португалу није могућ референдум који се односи на текст закона, а у Хрватској је од референдума изузето питање стварање неке нове југословенске или балканске државе.

Табела 1. Земље које имају одредбе за обавезни и факултативни референдум по регијама



Извор: Direct Democracy : The International IDEA Handbook, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, стр. 42.

Референдуми су по правилу обавезујући, а ређе саветодавни. Мали број држава предвиђа обе врсте. Само саветодавни референдуми одржани су у Белгији, Финској, Норвешкој и Шведској. Тој групи припада и Холандија уз један изузетак - 1. јуна 2005. године Холанђани су обавезним референдумом приступили ЕУ. Португал и Пољска имају решење по коме је референдум обавезујући само уколико на њему гласа већина бирачког тела. Уколико се не досегне тај праг излазности референдум има саветодавни карактер.

Разлике су још израженије у погледу кворума излазности као услова за валидност референдума као и већине да би се одлука сматрала донетом. Кворум излазности од преко 50% уписаних бирача тражи се у Италији, Хрватској, Бугарској, Малти, Литванији, Русији, Македонији... Да би референдум био валидан ретко се тражи висок проценат гласова као на пример у Летонији 50% + 1, и Уставу Републике Србије из 1990. године, а чешће се захтева нека посебна релативна већина. У Мађарској је то четвртина бирачког тела, Данској 40% бирачког тела, Јерменији и Албанији трећина бирача, итд. Глас се обично један дан, али има примера да се може гласати и два дана - Чешка Република, Финска, Пољска.

Референдумске одлуке које су правно обавезујуће једнаке су одлукама законодавног органа. Међутим, ако је предмет референдума било начелно питање, пракса је различита. Често се прописује обавеза законодавног тела да усвоји потребан акт у складу са резултатом референдума и за то се прописује рок, на пример од 60 дана у Португалу и Македонији или три месеца у Русији. Важније је питање да ли парламент може преиначити референдумску одлуку. Начелно, таква одлука могла би се мењати само истом процедуром, дакле новим гласањем бирача, међутим то у пракси није тако. Постоје примери да се парламенту изричито забрањује да мења референдумску одлуку (Русија), али су чести и случајеви да се та забрана релативизује (у Хрватској и Бугарској парламенти не могу донети одлуку супротну оној изгласаној на референдуму, у Португалу то може учинити нови сазив). У неким државама нема никаквог ограничења (Мађарска, Пољска, Шпанија), па не постоје правне сметње за измену референдумских одлука.

Национални референдуми су ређи у односу на регионалне референдуме и оне који се организују у јединицама локалне самоуправе и имају неке посебности. У САД они су једини облик референдума, али има држава које их изричито забрањују (Турска, Андора, Азербејџан, Грузија, Летонија, Литванија, Норвешка, Кипар). У Данској они могу бити само саветодавни. Генерално, уставни ређе дефинишу регионалне и локалне референдуме (Хрватска, Русија, Македонија) а чешће се та материја препушта законодавству. У зависности од организације државе референдуми су могући на нивоу федералних јединица, региона, округа, општина и градова и често се регулисање препушта органима ових ентитета. Централне власти се генерално не би требале мешати у референдуме на нижим нивоима осим административне подршке и контроле, али има примера да локални референдуми подлежу одобрењу централних власти (Шпанија). И ови референдуми могу бити обавезни и

факултативни. Први се најчешће расписују у питањима промене граница. Број бирача који могу иницирати референдум на локалном нивоу варира од 1% (у Естонији), до најчешћих 5% (у Финској, Русији, Јерменији), преко 10% (Албанија и Малта) до чак 20% и 30% бирача. Начелно сва питања из локалног домена могу бити предмет референдума, али се негде изричито утврђује да то не могу бити буџетска питања, уставом зајемчена права, изборне надлежности, питања делегирана од централних власти. Слично референдумима на државном нивоу често се дефинише да се одлуке донете од стране грађана могу мењати само на исти начин. Тако се у Чешкој нови референдум може организовати за 24 месеца, Русији од две до пет година у зависности од питања, Мађарској после годину дана. У Хрватској се референдумска одлука може изменити одлуком локалне скупштине већ после месец дана од дана одржавања референдума.

Подаци говоре да су народна иницијатива и референдум установе које су распрострањене, али веома различито уређене у националним законодавствима. Број одржаних референдума јасно показује зашто су неке државе примери практиковања ових инструмената директне демократије, али и да се они у већини држава ретко користе. То је у директној супротности са препорукама Савета Европе који не само да подстиче овакав вид партиципације грађана у процесу одлучивања него и преко Венецијанске комисије настоји да уједначи критеријуме као оквир за добру праксу уређивања и коришћена ових инструмената.

Референдумска демократија - pro et contra

Мањкавости представничке демократије најјасније су изражене кроз критике засноване на теорији друштвеног уговора и народне суверености. Учешће грађана у доношењу политичких одлука периодично, само путем изборне демократије; супституисање учешћа грађана политичким партијама које изборним и неизборним инструментима контролишу све механизме политичког управљања; учинци изборима сувереног, а неодговорног парламента; све већа отуђеност и одсуство ефективне контроле политичке класе које формирају представничку владу, и сл., стандардни су приговори моделу представничке демократије. Краће трајање мандата, елементи императивности у његовом функционисању, опозив и сл. инструменти, нису били делотворни у отклањању тих мањкавости те су временом развијени облици непосредног учешћа грађана у

вршењу власти у моделу представничке демократије, чиме се развија облик полунепосредне демократије. У њој нису доведени у питање институције представничке демократије, парламент, влада, шеф државе, али се један број питања у домену законодавства уређује непосредним одлукама грађана, било самостално било заједно са представничким телом. Иако су референдум и народна иницијатива коришћени после Велике француске револуције, посебно у уставотворној пракси, касније у Швајцарској и САД, они постају стандардни инструмент правних система у првој половини XX века.

Присталице и заговорници су сматрали да овај вид демократије у законодавству, модел представничке демократије приближава моделу непосредне демократије. Спектар аргумената присталица ове установе веома је разуђен. Прва група образложења истиче да се грађани не одричу своје суверености избором представника и да контрола изабраних може најбоље да се врши референдумом. Референдум и народна иницијатива обуздавају свемоћ парламента - само њихово постојање парламент чини одговорнијим у законодавној делатности - потка је прве групе аргумената. Друга група аргумената истиче спречавање корупције. Политика «учини ми да ти учиним», притисци разних интересних и лоби група, али и утицајних и финансијски моћних корпорација и појединаца имају далеко мање шансе на успех, ако законодавно тело чине сви грађани. Трећа група аргумената указује на смањивање утицаја странака у законодавном процесу, односно смањује се њихова могућност да закон буде воља само у интересу њиховог чланства, програма и идеологије. Четврта група аргумената истиче едукативни утицај на грађане. Да би одлучивао грађанин мора да се информише, а то смањује процесе политичке апатије, апстиненције и јача партиципативну културу. Пета група аргумената указује на јачање стабилности у друштву, дуговечност тако донетих закона јер иза њих стоји јасна воља народа, те су инструменти непосредне демократије фактички «малтер» националног јединства (Јовичић, 2006:28-32).

Ни списак опонената и њихових аргумената против народне иницијативе и референдума није мањи. Прва група усмерена је на критику иницијативе и референдума као инструмената који руше темеље представничке демократије. Тврди се да се омаловажава значај парламента, слаби одговорност посланика и отвара простор за популистичко деловање, јер представници доносе законе према тренутном расположењу бирача, очекујући поновни мандат. «Когнитивна некомпетентност» бирача (Сартори 2003:188) или «морална сметња» како је назива Слободан Јовановић, назив је за тврдње

да је просечан посланик боље информисан и упућен од просечног бирача, односно да је позната поводљивост бирача за паролама и пропагандом уз одсуство праве дебате, чини другу групу аргумената против ових института. Трећа група аргумената односи се на широку примену иницијативе и референдума који обесмишљавају њихову суштину, али и представнички модел демократије. Велики број референдума о разним питањима своди овакав облик партиципације бирача на рутину што води апстиненцији. Четврта група аргумената «против» тиче се потребне већине за доношење одлуке што може водити резултату референдумске одлуке која је производ гласања мањине грађана, не ретко оних агилнијих и конзервативнијих, оних који су против реформи и нових решења. Утицај странака, посебно опозиције, која ове институте може користити у ванпарламентарним облицима деловања и осујетити законодавни процес, па самим тим и владу да управља, штети стабилности политичког поретка - суштину је критике пете групе аргуменат против иницијативе и референдума (Јовичић, 2006: 32-37).

Плебисцит као посебна врста референдума је један од основних разлога за сумњичавост према овом облику директне демократије. Плебисцитом се означавају референдуми којима се бирачи изјашњавају превасходно о политичким питањима, а не о нормативним актима и начелним питањима правне природе. Оваква разграничења теоријске природе у пракси није лако постићи. Многи теоретичари сматрају да се плебисцитом референдум злоупотребљавао за потврђивање личне власти, подршку ауторитарним политикама и владарима и у том контексту наводе се референдуми оба Наполеона у 19. веку (Фридрих, 2005:448), А. Хитлера и Б. Мусолинија, затим владавина путем референдума Де Гола, али и комуниста у 20. веку (Милосављевић, 2011:155). Таква владавина се означава као «демократски цезаризам» или «плебисцитарни цезаризам», али она се може окренути и против оних политичких личности које често посежу за овим обликом самолегитимације. Ни плебисцити који су организовани после Првог и Другог светског рата ради међудржавних разграничавања нису прошли без манипулација, или мање или више доказаних сумњи у манипулације.

Већина од “око 1500 спроведених у свету ...националних... референдума и плебисцита одржаних током 25 последњих година”, одржана је у Европи, а у општинама се у истом региону “сваке године одржава пар стотина референдума и...приближан број грађанских иницијатива.” (Пиасецки, 2011:2). Већ саме бројке сведоче да упркос сумњама, оспоравањима сврсисходности и лошим искуствима директна демократија није потиснута, напротив. Подаци

говоре о експанзији партиципације грађана у доношењу политичких одлука. Упоредо са јачањем праксе множе се и преиспитивања о томе да ли је и колико овај облик демократије бољи.

Табела 2. Национални референдуми и иницијативе у 19 држава Западне Европе до 31. децембра 1995. године

Држава	Пре 1945.	1945-1969.	1970-1995.	Укупно
Аустрија	1	0	2	3
Белгија	0	1	0	1
Данска	3	8	6	17
Финска	1	0	1	2
Француска	10	9	3	22
Немачка	6	0	0	6
Грчка	5	2	2	9
Исланд	4	0	0	4
Ирска	1	3	14	18
Италија	2	1	39	42
Луксембург	3	0	0	3
Малта	-	0	0	0
Холандија	0	0	0	0
Норвешка	4	0	2	6
Португал	1	0	0	1
Шпанија	0	2	3	5
Шведска	1	2	2	5
Швајцарска	139	83	215	437
В.Британија	0	0	1	1
Укупно	181	111	290	582
Укупно без Швајцарске	42	28	75	145

Напомена: Табела не садржи све народне иницијативе и референдуме укључујући и оне (у Аустрији, Француској, Немачкој, Грчкој, Италији, Португалу и Шпанији) који се не сматрају демократским. Малта је постала независна септембра 1964. године и од тада није одржала ни један референдум иако је пре независности имала три референдума (1870, 1956. и 1964.)

Извор: Gallagher, Michael, Uleri, Pier Vincenzo (2005). *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD.

Тврди се да је представничка демократија “растргана између утопистичких тежњи и функционалне стварности”, да се за њу

каже да је “анархистичка, минималистичка и реалистична и да не подстиче никакав ентузијазам код грађана”, да се зато захтеви за директном демократијом и јавним законодавством све чешће истичу, те да их прихвата чак и “радикално крило либералних демократа”. (Веуме, 2007:20). Стално се и упорно понавља да се код облика директне демократије не ради о томе треба ли је користити него како је имплементирати. “Ненормативни знанственици међутим, настоје емпиријски одговорити на питање јесу ли непосредна демократија и законодавство путем референдума с делиберативним дискурсом доиста бољи и учинковитији”. (Веуме, 2007:20) Закључак анализе 550 грађанских иницијатива и референдума није охрабрујући: “...није откривен никакав дискурс ослобођен моћи...Резултати референдума углавном су били оријентирани према средњем слоју и *status quo*. Радикалне скупине....обично не постижу ништа јавним законодавством. Раст државе благостања више промичу парламентарни заступници у Сјеверној Еуроци него непосредна демократија у Швицарској”. Међутим, емпиријске сумње у ефекте директне демократије нису увериле ни нормативне теоретичаре ни практичаре. Они, “не без ваљаних разлога” остају на становишту да “... непосредна демократија има утјецаја на политичку социјализацију и учење, што дугорочно стабилизира и представничку демократију” (Веуме, 2007:21).

Наша искуства и новине у нацрту закона

У Србији су за две деценије одржана четири референдума. Три (1990., 1992. и 2006. године) су била према предмету уставотворни, а према времену примене накнадни референдуми са конститутивним дејством. Један референдум (1998. године) може се сврстати у категорију референдума из области међународних односа и међународног права. Поред њих било је и правно нерегуларних акција у форми “референдума” током 1991. и 1992. године, организованих од стране сецесионистичких организација на Косову и Метохији и шест општина западне Србије у којима Муслимани чине већину становништва или живе у већем броју. У њима су странке које су заступале интересе националних мањина утврђивале своју позицију, хомогенизујући припаднике мањина око програма којим су саопштавале свој став у процесу разбијања СФРЈ (види шире: www.sandzakinfo.com; www.sandzaknews.com; www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html).

Бар четири референдума су имала директне или индиректне везе са проблемима у јужној покрајини Србије. Заједничко свима је да су били мањкави, не само из формално-правних разлога (бирачи нису могли потпуно слободно да се одреде, нису били довољно квалификовани, питање је било нејасно или пристрасно, нису поштоване процедуре, забележен је низ злоупотреба са бирачким списковима, гласањем), него и суштински, сврсисходности, таквог начина доношења одлука. Сви референдуми су имали елементе плебисцита. Три “милошевићева” референдума су допринела учвршћивању његове харизме и власти, а “коштуничин” уставни референдум слабом излазношћу наговестио је лош резултат његове странке на предстојећим изборима. Плебисцитарни карактер имале су и политичке акције у форми “референдума”. Њима је албанско становништво на Косову и Метохији подржало став својих елита да се отцепе од Србије, као и Муслимани у шест општина западне Србије да се присаједине Босни и Херцеговини (Јовановић, 2006 :100-7).

Далеко је мање било законодавних иницијатива. Памте се оне последње - предлог да се измени Закон о влади тако да се преполови број министарстава, Закон о народним посланицима и Устав тако да се смањи број народних посланика са 250 на 125 - све у организацији Српске напредне странке, као и предлог да се изврши већа децентрализација Србије, у режији Уније региона Србије.

Уставом Србије из 2006. године задржана су решења из претходног устава по којем се сувереност грађана остварује референдумом и народном иницијативом, али су ови облици директне демократије прецизирани, а услови њиховог коришћења поштрени. За покретање законодавне иницијативе потребно је 30.000 уместо 15.000, а за ревизију устава 150.000 уместо 100.000 потписа бирача. Обавезе које произилазе из међународних уговора, закони који регулишу људска и мањинска права и слободе, порески и финансијски закони, буџет, завршни рачун, увођење ванредног стања, амнестија и изборне надлежности Народне скупштине, не могу по Уставу бити предмет референдумског гласања. Уставом је утврђено и када Народна скупштина обавезно расписује референдум - када то затражи већина свих народних посланика, потписима 100.000 бирача; када се мењају начела устава, одредбе о људским правима и слободама, организацији власти, проглашавању ратног и ванредног стања и поступку промене устава; када се мењују границе, те оснивају нове или укидају постојеће аутономне покрајине као и јединице локалне самоуправе. Ове облике непосредне демократије могу користити како Аутономне покрајине тако и јединице локал-

не самоуправе (Устав РС члан 2. став 1; 107 став 1; 108 став 1; 182 став 3 и 4; 188 став 3; 203 став 1 и 6.)

Тек после четири године од доношења Устава сачињен је нацрт Закона о референдуму и народној иницијативи. Њиме је дефинисан републички, покрајински и локални референдум, обавезни и факултативни референдум, претходни и накнадни, као и саветодавни референдум. Прецизирани су рокови расписивања који не могу бити краћи од 30 и дужи од 90 дана; расписивање; органи за спровођење; финансирање; кампање; заштита, и сл. Посебно је уређено расписивање референдума на делу територије Републике Србије ако се одлучује о питањима важним за ту територију. Нацртом је предложено да се акт подржан на референдуму сматра донетим даном одржавања референдума, без обзира ко је био предлагач. Исто се односи на претходни референдум с тим што је прецизирано да су скупштине дужне да у року од 60 дана донесу одлуку која не сме бити супротна вољи исказаној на референдуму. Одређено је да се одлука донета на референдуму не може мењати од стране скупштине годину дана. Што се тиче већине потребне за референдумску одлуку опште је правило да је одлука донета ако је за њу гласала већина изашлих.

Шта ће се вероватно наћи у жижи расправе овог нацрта? Предлагач није утврдио ни за једну врсту референдума, ни за поједина питања која би могла бити предмет референдумског одлучивања ни кворум излазности ни кворум за усвајање одлуке. То практично значи да о неким важним питањима одлуку може донети и мањина бирача. Овакав став сагласан је Кодексу добре праксе у области референдума Венецијанске комисије која је иначе дала позитивно мишљење о тексту нацрта (Венецијанска комисија, Мишљење 371/2006, стр. 1), међутим, он ће изазвати полемике и вероватно захтеве да се за неке врсте референдума ти кворуми утврде. Право скупштине да измени референдумску одлуку годину дана после референдума и без референдума, такође ће изазвати полемике јер се тако дезавуише воља грађана. Детаљније дефинисање референдума који су изричито утврђени Уставом такође видимо као потенцијални круг решења која ће се јавити у расправи.

Нацрт је народну иницијативу много либералније уредио него у актуелном закону. Тако је грађанима остављено 90 дана за прикупљање потписа подршке, за разлику од 7 дана колико је предвиђено у актуелном закону, што је фактички блокирало коришћење овог облика непосредне демократије.

*
* *

Референдум и народна иницијатива и поред зазирања теоретичара демократије постају не само формална стандардна институција у представничком систему, него се све чешће користе. Ширење информатичке писмености коришћење облика директне демократије чини све доступније за брзо учешће грађана у политичком одлучивању и истовремено умањује сумње у могућност и компетентност грађана да доносе одлуке. Референдум и народну иницијативу не треба глорификовати као лек за све слабости представничке демократије. Као и остале институције ни ове нису без мањкавости. «Линија која раздваја употребу и злоупотребу... референдума...веома танка», али исто се може рећи и за изборе, обликовање јавног мњења, медије, деловање странака. (Сартори, 2003:188) Једноставно, коришћење директне демократије је ствар мере. Она ће постепено постајати значајнија на свим нивоима одлучивања онолико колико менаџерски приступ у доношењу политичких одлука буде свестан потребе легитимитета, поделе одговорности, а грађани свесни да свођење учешћа на повремено гласање за ове или оне политичке опције, програме, политике, лидере и представнике није довољно да остваре своје интересе.

Србија је имала релативно стандардна искуства са референдумом и народном иницијативом. Овај други инструмент је потпуно потцењен и слабо коришћен. Грађани нису довољно убеђени у успех таквих акција, а кад их је и било политичка класа и извршна власт их је обесхрабривала да се чешће практикују.

Нацрт Закона о иницијативи и референдуму сачињен је очигледно увидом у различита компаративна искуства и стандарде ЕУ. Генерално он либерализује услове и процедуре коришћења народне иницијативе, али има још простора за дораду појединих решења како би садржај био разумљивији у коришћењу различитих врста референдума и процедура које их прате. Ту пре свега указујемо на два аспекта. Кворум излазности и кворум за доношење одлуке је први аспект око кога ће се спорити у расправи. Други је могућност скупштине да измени референдумску одлуку после годину дана, без референдума. Сматрамо ова два аспекта повезаним јер се управо њима обесмишљава учешће грађана у директном одлучивању.

Milan Jovanovic**THE FORMS OF DIRECT DEMOCRACY -
POPULAR INITIATIVE AND REFERENDUM****Summary**

The referendum and the popular initiative as the forms of direct democracy are more and more present in the decision making process within the model of the representative democracy. "Let the citizens be the lawmakers for one single day" is a principle especially current in the European states. Envisaged as a corrective, but not as the substitution for representative democracy, it is both glorified and contested at the same time. From their basic function consisting of the elected politicians control and the wider citizen's participation in the politics, they can also become a means of the manipulation. The Serbian experience with these political mechanisms is not so different comparing with the average situation- we have more referendums, but less popular initiatives, especially on the local level. The Serbian constitution from 2006. has precised and aggravated the conditions of using of the referendum and popular initiative. On the basis of this constitution was made the draft of law. The proposed solutions are in accordance with the EU recommendations regarding good referendum practice, but they also admit the dilemmas about the setting of the turnout quorum and quorum for acceptance of the referendum decisions.

Key words: direct democracy, representative democracy, referendum, popular initiative.

ЛИТЕРАТУРА

- Веуме, Klaus von, (2007). „Suvremeni oblici predstavničke demokratije“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 4(1), 7-26.
- Фридрих, Карл Ј. (2005). *Конституционална демократија : теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица, ЦИД
- Gallgher, Michael and Uleri, Pier Vincenzo (2005). *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD
- Јовановић, Милан (2008). *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, Институт за политичке студије
- Јовановић Милан, „Изборна јединица, изборни праг и страначки систем“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 1-2/2006.
- Јовановић Милан, „Парламентарни избори у Србији 21. јануара 2007. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 3-4/2007.
- Јовичић, Миодраг (2006). *Демократија и одговорност*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник

- Књига о републичком референдуму '98 - Народ Србије је рекао "НЕ" 23. априла 1998. године*, Београд, Службени гласник РС
- Krjesi, Hanspeter, (2008). „Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo“, *Anali hrvatskog politološkog društva*, 4(1), 43-58.
- Марковић, Ратко (2008). *Уставно право и политичке институције*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник
- Милосављевић, Богољуб, (2011). *Увод у теорију уставног права*, Београд, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник
- Пиасецки, Анджеј Конрад, (2008). „Локална директна демократија у европским државама - сличности и разлике“, *Гласник права*, 2(1), 1-14
- Referendum in Europe - an analysis of the legal rules in european states*, Venice Commission 2005
- Сартори, Ђовани, (2003). *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, „Филип Вишњић“
- Сартори, Ђовани, (2001) *Демократија шта је то?*, Подгорица, ЦИД
- Shumpeter, Joseph (1962). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin
- Uleri, Pier Vincenzo (2005). „Democracy and the Referendum phenomenon in Europe“, u: *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD
- www.iri-europe.org
- www.sandzakinfo.com
- www.sandzaknews.com
- www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html

Resume

Referendum and popular initiative as forms of direct democracy are increasingly present in the decision-making process within the model of representative democracy. Citizens as “one-day legislators” is no longer the exclusive peculiarity of just Switzerland or the United States. Referendum and popular initiative are exercised in many countries around the world and are particularly common in European countries. Conceived as a corrective, rather than substitute for the representative democracy, they are glorified but also contested. From control of the elected representatives and citizens’ increased participation in politics, referendum and popular initiative can become a means of manipulation. Serbia’s experience in using these mechanisms does not differ from average – there is less referendum and more initiative. However, their number is token, particularly at the local self-government level. There are many reasons to account for such poor use of direct forms of democracy, namely: comparatively rigid conditions do not encourage citizens to use these institutes in decision-making; they are difficult to implement without the support of political parties; legislative and executive authorities doom these forms of participation to failure by im-

posing procedural obstacles; past abuse of these institutes depreciates their importance; there is no political culture to encourage participation through referendum and popular initiative; the 2006 Constitution of the Republic of Serbia elaborated and imposed stricter terms for the use of referendum and popular initiative. On this basis, the draft Law was prepared and released for public review, but without a debate on solutions it proposed. These solutions follow the EU recommendations on good referendum practice with respect to deadlines, referendum and popular initiative implementing bodies, support through petition-signing, lawmakers' obligation to review proposals, etc. However, they also leave some dilemmas about setting quora for turnout and adoption of referendum decisions. The draft law does not envisage the turnout quorum for any type of referendum, whether organised at the national, provincial or local level. This may give rise to a debate about the legitimacy of decisions passed in this manner. In addition, upon the elapse of one year from the passing of decision, the lawmaking body may reverse the referendum decision without organising a new referendum, thus rendering this form of decision-making by citizens worthless.

* Овај рад је примљен 13. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
342.53:328.1(497.11)
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 51-73.

Марко Пејковић

Институт за политичке студије, Београд

СРПСКИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ОДБОРИ - КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА *

Сажетак

Дуго су легислативне студије биле ван средишта политичке науке. Пад интересовања у теорији је одговарао општем уверењу о “*сумраку парламената*” (*decline of legislatures*) унутар политичких система. Међутим, последњих деценија оживљено проучавање скупштина, и посебно њихових одбора, поклапа се са започетим процесима свеобухватне институционализације парламената, првенствено кроз снажење утицаја одбора у периоду који се у литератури назива “*успон парламената*” (*age of parliaments*). Стога, у овом раду, централно место анализе заузима најновији Пословник Народне Скупштине Републике Србије из јула 2010, а у њему положај и улога скупштинских одбора. Пре тога се указује на теоријске аспекте конципирања легислативно-егзекутивних односа, тј. одбора као главних агената који утичу на природу тих релација, а тек потом се разматрају структура, процедуре рада и овлашћења српских одбора у упоредном контексту, као и утицај политичких партија на њихово чланство и функционисање. Овај рад је покушај аутора да прикаже институционални аранжман српског парламента и процени реформске потенцијале одбора.

Кључне речи: скупштинских одбора, парламент, Пословник о раду / трајних налога, политичких партија, фузија власти, подела власти

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*"Да би један парламент оправдао своје постојање, у његовој надлежности морају да се нађу истински важни задаци"*¹⁾

Прошло је више од 140 година од како је британски публициста Волтер Беџот изнео ову мисао у свом чувеном, сада већ класичном политиколошком делу *Енглески устав*. Његове идеје о законодавно - извршној фузији, парламенту као основној дебатној и политички образовној институцији једне нације, ефикасном кабинету и премијерском вођству, претпоставкама парламентаризма и "узвишеном" делу устава оличеном у грађевини монархије, јесу дале неизмеран допринос свим каснијим списима посвећеним парламенту као камену темељцу конституционалне и касније демократске државе. Ипак, негде у току или после настанка Беџотовог рада, сама Британија, као извор и узор парламентаризма за многе земље, заронила је у вртлог дубоких промена и реформи које су, будући зачете у оквиру сфера детерминанти политичког система, имале одраз на конфигурацију парламента. То је период великих изборних реформи (Расел – Дизраели *Реформски Акт* од 1867, Гледстонов *Акт о Репрезентацији* 1884), када масе из средњих слојева, радници и сељаци ступају на политичку позорницу, а што је пре свега изазвано муњевитом индустријализацијом и радикалном променом друштвене структуре. Раније еластично груписање посланика у парламенту, дуге дебате, гласање у складу са личном савешћу по Берковом идеалу, морала је да замени експедитивна законодавна процедура под стегом модерно конституисаних политичких партија, у британском случају пре свега конзервативне. Апетити бирачког тела и супротстављени интереси друштвених група су толико нарасли, да је на смену Беџотовој крилатици, морала да дође Дизраелијева: *"Дођавола са вашим принципима* (упућено парламентарцима – прим. М. П.), *држите се своје партије"*.²⁾ Или ти нови парламентарни послови нису били они на које је мислио Беџот. Партије регрутују, социјализују, номинују чланове парламента, који бирају владу свог партијског врха, а пошто је исти добио мандат да спроведе политички програм, а не апстрактно опште добро, онда се и од страначких чланова очекивало да врхушку држе на власти докле год постоји партијски императив. На тај начин је фузија, кроз преклапање егзекутиве и легислативе још више замагљена(о). Способност парламента да аутономно иницира/доноси зако-

1) Bagehot, *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 27.

2) Moyra Grant, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009, p. 68.

не и врши контролу (*oversight*)³⁾ владе је скоро ишчезла, јер долази до знака једнакости између владе и парламентарне већине *a priori*. Парадокс је у томе што би управо та већина требало да обуздава владу, али и да јој се истовремено поковава (!).

Левенштајнова тврдња да: "*историја конституционализма (...) није била ништа друго до вечито трагање за магичном формулом којом би се установио идеалан еквилибријум између владе и парламента...*"⁴⁾ очигледно никада није изгубила на актуелности. Идеја о фузији уз накалемљени партијски притисак, не само да пада од потенцијално великог дефицита легитимитета (у случају да партија на власти крене да систематски крши изборна обећања), него и продуктивности/квалитета законодавства. Поставља се питање да ли је данас, када су друштва толико комплексна да су политички системи оптерећени инпутима окружења у тој мери да је угрожена њихова стабилност, и сама егзекутива способна да се избори са свим искушењима? Многе савремене демократије решење траже у додатној институционализацији скупштина и специјализацији кроз јачање одбора.⁵⁾

У земљама, у којима су парламенти дуго били само у сенци влада и премијера, јављају се озбиљне реформе у правцу јасније делимитације на релацији егзекутива – легислатива. У Британији, још 1979. формиран су стални одбори за мониторинг владиних департмана (*select committees*) са малим и сталним чланством, овлашћењима да независно од владе прикупљају документа и доказе, спроводе саслушања, креирају сопствену агенду и темпо рада, као и да ангажују стручњаке за период целог парламентарног сазива.⁶⁾ Такође, странчарење је у овим одборима ретка појава. Осим тога, и одбори који се баве законодавном материјом (*standing committees/ Public bills committees*) су 2006. добили право да воде саслушања и прикупљају доказе.⁷⁾ До тог времена та фаза се искључиво обављала (ако и уопште) у пленуму Дома комуна. Од 2002, пред одбором (*Liaison committee*) који координира радом *select committees*, пре-

3) Дефиниција у: Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, 2007, p. 9.

4) Наведено према: Зоран Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 20.

5) Philip Norton, "Conclusion: Do Parliaments Make a Difference?", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004, p. 196.

6) Philip Norton, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", *ibid*, pp. 31–33.

7) Jessica Levy, "Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 3, 2010, p. 534.

мијер мора два пута годишње да одговара на питања и даје потребне доказе.⁸⁾ Џек Струо закључује, да је реформа британског устава у корист парламента иреверзибилан процес, између осталог и зато што се бирачи више не идентификују онако чврсто са неком партијом као раније (*partisan dealignment*), а што је условљено променама друштва и кризом идентитета и политичког система у целини.⁹⁾ Француска је одличан пример за промену односа снага. У Петој Француској Републици, драстично је смањена моћ одбора који су били у ранијим Републикама свемоћни, тиме што су редуковани на број од шест (њихов садашњи број 8), док им се чланство кретало до 145 посланика (!).¹⁰⁾ Француски устав ипак даје важно право скупштини у чл. 39. да може да одбије стављање неког владиног закона на дневни ред због процедуралних разлога, услед чега спор решава Уставни Савет у року од 8 дана. Након ревизије устава из 2008/9, француски парламент добија изузетно овлашћење - основ за пленарну расправу о закону који је прошао одборну процедуру јесте текст усвојен од стране одбора, а не владе.¹¹⁾ Тиме је ово тело стекло право модификације владиних закона (*authority to re-draft/write bills*), чиме излази из реда пасивних и креће ка утицајнијем реду парламената.

ТЕОРИЈА И КОНЦЕПТУАЛНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА

Зачетници нео-институционализма у политичкој науци, Олсен и Марч, сумирају дисциплину, да је тешко разумети парламенте без узимања у обзир институционалних карактеристика. Правила, норме, и идентитети институција, чине фокус анализе, пре него микро-рационални ниво појединаца и макро ниво социјалних колектива. Но, аутори подвлаче да је циљ да се постојеће алтернативе више продубе него потпуно истисну.

Институција је релативно трајни скуп правила и пракси, уграђених у структуру значења и ресурса, који су релативно инва-

8) <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/>

9) Jack Straw, New Labour, "Constitutional Change and Representative Democracy", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 2, 2010, pp. 362, 365, 366.

10) Kaare Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 31, 35.

11) http://www.assemblee-nationale.fr/english/new_constitutional_provisions_may-2009.asp

ријантни у односу на смену појединаца који овима администрирају, као и релативно отпорни на преференце из окружења. Институције дају поредак и предвидљивост, ограничавајући политичке актере у оквиру допуштених активности.¹²⁾ Без обзира што ови аутори припадају нормативној неоинституционалној теорији, њихова дефиниција може да нам послужи како бисмо истакли важност институција, иако ће у овом раду доминирати приступ рационалног избора.

Метсон и Стром одборе дефинишу као: “...*субјединице законодавца, којима су обично поверене специфичне организационе надлежности (...)* (одбори као *наредбодавне, одлучујуће или вето групе*)”. На ове норме и правила скупштинске процедуре, калеме се специфичне функције одбора: 1) *економичност рада*, 2) *профитабилна размена*, 3) *прикупљање информација*, 4) *партијска координација*,¹³⁾ тако да свакој од ових одговара одређени тип процедура. Ове функције су толико битне, да су их (сем друге у претходној класификацији) Шепсл и Вајнгаст назвали “формални модели (рада – прим. М. П.) легислатуре”.¹⁴⁾ *Економичност рада*, према овим ауторима, подразумева двоструку предност коју одбори имају са становишта ефикасности. Прво, већи број одбора омогућава да се на већем броју паралелних трака одвија законодавни рад. Знајући за хроничан недостатак времена, одбори постају средство за подизање нивоа законодавне продуктивности. Друго, специјализација одбора, омогућава посланицима да се боље упознају са појединим политикама, чиме се бољој ефикасности, придружује и често запостављена ефективност. *Профитабилна размена*, подразумева хетерогене преференце парламентарараца, а што се углавном везује за потребе њихових изборних јединица. Посланици који долазе из руралних подручја ће имати другачије политичке апетите од оних из урбанизованих или индустријализованих подручја. Ови први ће више да се баве субвенцијама за пољопривреду него темама везаним за транспорт, али ће управо у питањима од секундарног значаја држати страну оних, који ће њима изаћи у сусрет и подржати их у сфери пољопривреде. Али, постоје и битне претпоставке које морају да се испуне не би ли одбори обављали ову

12) James G. March & Johan P. Olsen, “Elaborating the “New Institutionalism””, in: *The Oxford Handbook of Political Institutions* (editors: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman), Oxford University Press, 2006, pp. 3–20.

13) Ingvar Mattson and Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 249–257.

14) Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, “Formal Models of Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 19, No. 2 (May, 1994), p. 145.

функцију. Они морају имати прецизно дефинисане надлежности, стабилно чланство, право законодавне иницијативе или чак вета (*gate-keeping powers*), ефективне инструменте контроле владе, чланови пленума морају поштовати одлуке одобра, док се чланство одбора формира на основу индивидуалних жеља посланика. Модел *прикупљања информација* представља корекцију презумпције неизвесности, односно неспособности законодавца да потпуно антиципира позитивну корелацију између закона и насталих ефеката. Парламент би требало да гради адекватне процедуре како би се чланови подстакли на акумулацију експертизе и специјализацију по најмањој цени (доктори као чланови одбора за здравство, адвокати одбора за правосуђе...). Ове привилегије остали посланици су спремни да уступе појединима, у замену за квалитетне "сигнале" приликом финалног одлучивања у пленуму, а што све води колективним користима. *Партијска координација* негира уврежено мишљење су моћ одбора и партија обрнуто пропорционални. Ова перспектива на одборе гледа као на инструменте партија, тачније партијских вођа у парламенту (*whips*). Како бирачи симплификују изборе, опредељујући се за конкретну партију, чланови одбора се труде да спроводе партијске циљеве ради реизбора. Партије зависе од испуњавања предизборних обећања која су дата грађанима, али се однос чланови одбора – интереси бирача, одвија доминантно *via* политичке партије. Одбори се тако претварају у мали стручни кружок са основном сврхом да испуњавају партијски програм, односно повећавају шансе за повољан изборни исход кроз сервирање политичких захтева бирачке базе, оличених у страначким манифестима.

Прва функција одбора је најмање спорна у науци. Остале функције су различите, па и конфликтне, ако бисмо тврдили да је нека апсолутна. Друга значи да су одбори скоро аутономни, трећа да су они агенти скупштине, а четврта да су они испостава већинске партије. Једна од алтернатива је да се свака од ових функција узме у обзир при изучавању одбора, имајући у виду да ни једна до сада није понудила кохерентно и кореспондирајуће објашњење. Наша хипотеза (преузета од Строма), је да су одбори адаптивне установе, које не могу да се сведу на једну димензију. Тако свака од перспективи објашњава оно што остале занемарују. Једна перспектива је ближа европском контексту, а остале азијском или америчком. Рад одбора пољопривреде је ближи моделу профитабилне размене, док се други (европске интеграције) могу више приклонити информационом аспекту. Дакле, сваки систем одбора поседује све наведене функције, које се међусобно допуњују и прожимају,

само што је разлика у степену њиховог утицаја на поједини одбор/систем. Још нешто се мора истаћи у вези партијске димензије. Њу су истицали Кокс и Мек Кабинс, испитујући амерички Конгрес. Уколико хипотетички усвојимо ову идеју, то не мора *per se* да значи умањену способност законодавца да обуздава моћ егzekутиве, с обзиром да је у САД на делу ригидан систем поделе власти, у којем извршна власт не проистиче из парламента и где те две гране власти могу да контролишу сасвим супротне политичке стране, што је у парламентарном или полупредседничком систему (делом) потпуно незамисливо. Ако би председник и већина у Конгресу били из супротних партија, онда би и било оправдано да партије ојачају утицај на америчке комитете, како би се још више нагласили поларизација и сепарација власти. Оваква констелација је изникла у другој половини 70-их и почетком 80-их, када су председници били републиканци (сем Картера), а већина у дому и понекад сенату демократе. Тада је дошло до јачања партијских група, лидера, улоге спикера и председавајућег одбора. Врхунац партијског утицаја је дошао 1994. са реформама републиканског спикера дома - Њута Гингрича. Искористио је лидерски потенцијал да сам одлучује о чланству одбора, као и о материјалним ресурсима Конгреса. Уведене су неформалне *Task Forces* ради заобилажења одбора.¹⁵⁾

Уколико би страначка доминација процветала у другим системима подељене власти, нема сумње да би партија из које настаје влада, преко парламентарне већине, умртвила аутономност одбора, неопходну за контролу извршне власти, тј. очувања легислативно – егzekутивног баланса. Аутономија одбора од превеликог утицаја владе или неке партије, јесте кључни елемент утицајног парламентарног одборничког система.¹⁶⁾ Обрасци извршно-законодавних односа који бујају у парламенту су изузетно битни и Ентони Кинг, на британском примеру, издваја три најважнија, која се могу применити и на било који не-председнички систем власти: 1) *опозициони* – конфликтни однос партија власти и опозиције, 2) *унутарпартијски* – дијалог, цењкање и понекад конфликт између фракција једне партије или побуна посланика против своје владе (*rebellion of backbenchers*), 3) *не – партијски* – дијалог и кооперација ван партијског контекста. Први образац је најзаступљенији, и он функционише према томе и у Србији. Други се односи на већу институци-

15) Colton C. Campbell and Roger H. Davidson, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 133–137.

16) Наведено према: Taiabur Rahman, *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia*, Routledge, Abingdon, 2008, p. 71.

онализацију самих партија, а трећи, како закључује Кинг, на већу институционализацију и диференцијацију самог парламента.¹⁷⁾ Ниједна влада у Србији од 1990. није прекинула мандат изгласавањем неповерења од стране незадовољних посланика. Српске партије искачу из компаративног шаблона партијског организовања.¹⁸⁾ Како истиче Јовановић, број специјалиста у странкама који се више руководе професионалним мерима од партијске лојалности је миноран или непостојећи, партијски вођа и централни органи су моћни толико да потпуно контролишу посланичке клубове преко наметнутог председника групе. Многи лидери странака су једини кандидати на унутарпартијским изборима. Све ово се разликује од упоредне праксе, где посланици имају већи удео у формулисању и вођењу политике владе, али и више од тога. Посланици формирају партијске комитете који одговарају структури министарстава, имају велику улогу приликом избора партијских вођа, а понекад отказују послушност сопственој влади. Многе европске партије имају бољу кадровску инфраструктуру и професионално – истраживачке центре, одакле парламентарци имају поуздан извор информација. Једину наду за уравнотежење односа влада – скупштина у Србији пружа *не – партијски* образац. Пошто је природни амбијент у коме би он могао да се култивира стручно - политички, онда се одбори као мала, компетентна тела намећу сама по себи.

Пракса да одбори углавном одлучују консензусом или једногласно, тј. ситуације у којој чланови владајуће партије аутономно одлучују у одбору и тако налазе заједнички језик са опозицијом, јесте *conditio sine qua non* јаког одборничког система и јаког парламента, који је нешто више од печата (*rubber stamp*) за аминовање туђих одлука у политичком систему. Ипак, једини изузетак може да се јави у случају мањинске владе. Тада, консензус у одбору не мора да буде показатељ способности, а и шире парламента, да утичу на садржај владине политике. Рометвед је показао да је норвешки *Стортинг* ојачао *versus* влади, упоредо са слабљењем једногласности у одбору. Ради се о гласовима које је влада губила за законске предлоге, посебно за време Јагландове владе. Овај аутор тврди да је чињеница мањинске владе била важна, али не и довољна за овај распоред снага. Сматра да је уз то, кључни фактор била десегментација друштва и плурализација интересних група,

17) Наведено према: Philip Norton, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004, p. 21.

18) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 116-117.

које више нису могле да одборе претворе у адвокате својих интереса као пре.¹⁹⁾ Мада, ми држимо, мањинска влада не само да је била важан, него и нужан услов за овај феномен, иако није морао бити и довољан. Јер, тада нису све партије које подржавају владу заступљене у њој. Она странка која даје поверење мањинској влади, управо може да активира све механизме који су јој при руци (а они су искључиво парламентарни или екстра-институционални, јер та странка није у извршној власти) како би уцењивала владу и повећала своју моћ. На тај начин, уз постојање других услова, може доћи до јачања улоге парламента *vis-a-vis* владе. Када је влада већинска, свако мајоризовање од стране владајућих странака и несагласност у одбору, само јача владину позицију.

СКУПШТИНСКИ ОДБОРИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Неопходно је да након теоријских премиса прикажемо садашњи положај српских одбора. Редослед анализе Метсона и Строма - *структуре, процедуре и овлашћења* одбора,²⁰⁾ биће *mutatis mutandis*, примењен у овом раду, јер је до сада пружио најсистематичнија знања о парламентарним одборима.

Структура одбора

Пословник Народне Скупштине Републике Србије (у даљем тексту П), предвиђа две *врсте* одбора (чл. 41) – сталне и привремене (*ad hoc*). Привремени се деле на анкетне одборе и комисије. Разлика међу привременим одборима је у томе, што учешће у анкетним одборима могу да узму посланици, док чланови комисија могу да буду и научници и стручњаци. Њихова заједничка црта и *differentia specifica* у односу на сталне одборе је та, што се након давања извештаја пленуму, тј. након изјашњавања скупштине о њему, њихов мандат гаси. Што се тиче сталних одбора, већина је устројена по принципу политичке специјализације (*area of policy*), а не функционалне (*by function*), која би подразумевала, нпр. административно – техничке послове (чл. 46 П).

19) Hilmar Rommetvedt, *The Rise of the Norwegian Parliament*, Taylor & Francis, London, 2005, pp. 69–72, 84–85.

20) Ingvar Mattson and Kaare Strom, "Parliamentary Committees", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 257–307.

Што се тиче броја сталних одбора, њих има 19 (чл. 46 П). Неоинституционална теорија, подржава што већи број одбора и што већу специјализацију, како би извршној власти било теже да их контролише, али и партијским инстанцама (изузев партијске координације). Мали број одбора тешко може да обавља обимне и комплексне задатке законодавства, тако да би влада или партија имала још један алиби за ниподаштавање одбора. Већа подела рада међу одборима увећава њихову моћ. Међутим, превелика исцепканост и секташки приступ сигурно не могу бити од користи, јер није једини циљ аутономија од владе, него и њена ефективна контрола. Превелики број одбора не само што би умањео њихову координацију, него би их и ослабио у покушају да буду продуктивни.²¹⁾ Зато се обично проналази средње решење да број одбора буде идентичан министарским ресорима (са портфељом) плус одбори који служе за техничка питања рада скупштине (посланички буџет, имунитет, архива и сл.). Тако би требало очекивати да је број одбора исти или мало већи од броја министара, па ако се погледа овај квантитативни критеријум, онда је влада тренутног састава једва доминантнија од скупштине у распону од 17:16.²²⁾ Међутим, број одбора ваља ускладити не само према броју министарстава него и према њиховим надлежностима, тако да један одбор прати два или три министарства, која су политички мање важна или статистички мањег опсега рада. Исто, рационалније је парламенту оставити да прилагођава број одбора министарствима новоформиране/реконструисане владе, без потребе да се из тог разлога мења пословник.

Величина одбора, на први поглед, иде у корак са величином парламента. Ипак, смањење броја чланова подстиче специјализацију, док повећање ствара гломазну арену под утицајем владе или партијских бичева. Али, само под условом да мањи број чланова не иде на уштрб оптерећности великом количином посла. То значи да би величина одбора морала да буде флексибилна варијабла. Како показује Артерово истраживање шкотског парламента (*Holyrood*), не постоје препреке да и веома мали одбори (7 чланова) не пруже квалитетан и правовремени допринос у политичком процесу, ако се води рачуна о расподели рада.²³⁾ Поред тога, мањи број одборника јача личне везе и колегијалност, док у великим телима долази до пребацивања посла, честих одсустава и јалових продужених

21) Ewa Carpowicz and Włodzimierz Wesolowski, "Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems", in: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments* (editors: David M. Olson and William E. Crowther), Ohio State University Press, Columbus, 2003, p. 56.

22) 17 министарских ресора (портфељ), 19 укупан број одбора, 16 одбора у оптицају за мониторинг владе

23) David Arter, *The Scottish Parliament A Scandinavian-Style Assembly?*, Frank Cass, London, pp. 93-106, 123.

расправа. Утолико више чуди српско решење које фиксира сваки одбор на 17 чланова (чл. 48-65 П), сем Одбора за контролу службе безбедности који има 9 чланова (чл. 66 П). Неприхватљиво је да исти број посланика у истим телима буде у тој мери диспропорционално оптерећен. У периоду од јуна 2008. до јуна 2009, Одбор за финансије је имао 30 седница и размотрио 21 извештај и документ државних органа, а Одбор за правосуђе и управу 31 седницу, док је Одбор за заштиту животне средине имао 10 седница и размотрио један извештај и један план.²⁴⁾ Сличан однос је забележен и за целу 2009.²⁵⁾ Прва два одбора су имала 35, тј. 25 седница, док је последњи имао само седам. Одбор за финансије је разматрао 23 извештаја, док је Одбор за правосуђе примио 404 представки грађана које је обрадио. Трећи од разматраних одбора је на агенди имао само један извештај. Ако је данас ранији Одбор за локалну самоуправу укинут и придружен Одбору за правосуђе и државну управу, док Одбор за заштиту животне средине још увек постоји, није тешко закључити да је нови Пословник у овом делу мањкав. Требало би избећи решење да сви одбори имају једнако велико чланство и стога нивелисати број одборника сагласно њиховим задацима или макар избрисати/спојити функције неких одбора како би се више уравнотежиле дужности. Посебна пажња се мора обратити на Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (чл. 55 П). Овај одбор од 2010. године кумулира изузетно важне функције. У другим земљама одбори који се баве овом тематиком имају комплексну структуру или постоји више одбора који деле ове функције. Тако у финској *Едускунти*, одбори имају 17 чланова, али финансијски и ревизорски одбори имају по 21, тј. 11 чланова, уз Велики одбор који има 25 (чл. 8 финског П). Доњи дом индијског парламента – *Лок Сабха*, има три одбора за буџет (*Committee on Estimates, Public Accounts Committee, Committee on Public Undertakings* - 30, 22, 22 чланова), плус одбор за финансије (31 члан).²⁶⁾

Надлежности су чинилац структуре одбора уско везан са претходним ставкама. Одбори могу бити специјализовани политички и функционално. Функционална специјализација је негде неопходна, али је политичка главна,²⁷⁾ не само због законодавног посла, него и контролне улоге (*oversight*), а коју први начин не омо-

24) Република Србија. Народна Скупштина, Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), стр. 3, 4, 15, 16.

25) Исто, Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. години, стр. 3, 4, 8, 10.

26) Taiabur Rahman, *ibid*, p. 140.

27) Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990, p. 71.

гућава, јер су министарства претежно подељена по политичком принципу (*policy area*). Паралелност одбора и министарстава омогућава јасан домен рада, лакшу акумулацију и апликацију експертског знања, као и лакши пут за остваривање чвршћих веза између одборника и чланова владе, државне управе и интересних група, посебно ако је стабилност одборничког чланства висока. Србија се определила скоро сасвим за политичку специјализацију, али паралелност са владом није доследно испоштована. Долази до неправданог преклапања надлежности одбора са надлежностима министарстава. Од 19 одбора, три немају никакав пандан у структури владе (Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, условно Одбор за контролу служби безбедности, који надгледа БИА, самостални орган, али под општим утицајем Владе), док од преосталих 16, само њих 4 има апсолутно индентичне надлежности као министарства, а остала поседују измешане министарске надлежности. Такође, не постоје одбори који би надгледали рударство и телекомуникације (не зна се ком министарству припадају телекомуникације). Само 6 одбора покрива чак 11 кључних министарстава по политичкој тежини, односно више од половине министарских места(!).²⁸⁾ Томе додајемо и обавезу Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава да прегледа извештаје Државне ревизорске институције, посао тежи од мониторинга просечног ресора. Дакле, неки одбори имају “вишеструке дужности” у смислу да прате два министарства у целости, или једно или два потпуно, а друго или треће делимично. Док се не изврши прецизно и уравнотежено реструктурирање макар битних надлежности одбора, они неће добро контролисати владу, а неће моћи ни адекватно да овладају експертским знањем, неопходним за макар приметан утицај на законе, чак и да је стабилност одборничког чланства засигурана и да су сви чланови високо образовани и стручни. Упознавање, састанци и узимање докумената са (од) два или три министарства је херкуловски сложен подухват. Српски одбори не би смели да имају луксуз норвешког *Стортинга*. Раније су одбори имали тоталан приступ министарствима, а 1993. је озваничена

28) Одбор за одбрану и унутрашње послове контролише Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова; Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу - Министарство правде и Министарство за људска и мањска права, државну управу и локалну самоуправу; Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику - Министарство економије и регионалног развоја, Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, Министарство инфраструктуре и енергетике; Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације - Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, Министарство инфраструктуре и енергетике; Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво - Министарство просвете и науке, Министарство културе, информисања и информационог друштва

пракса да се политика буџета и друге теме између одбора и министарстава преклапају. Међутим, то треба сагледати у ширем контексту норвешког политичког система.²⁹⁾ Одбори су били адвокати крупних интересних група, које су последњих деценија почеле да се плурализују и диверсификују. Тако се јавила потреба да се и одбори промене. Али, Србија је транзиционо друштво, са незавршеним социјалним реформама, у којем су интересне групе слабе и недовољно институционализоване. Српски одбори могу да спрече велику концентрацију извршне моћи и својим алтернативама у политици допринесу свеобухватној транзицији.

Српски посланици не морају да поштују забрану вишеструког чланства у одборима. Само је прописано да народни посланик може бити члан више одбора (чл. 23 П). У Србији није предвиђена ни горња граница до које може да се креће чланство једног посланика у одборима. У компаративном искуству, чак и тамо где нема лимита у пословницима, реткост је наћи посланике који су чланови више од два одбора.³⁰⁾ У Србији то није случај. Више од једне четвртине српских посланика (66/250) улази у састав три или четири одбора (!).³¹⁾ Лидерима веома битних одбора често није страшно мултипликовано чланство. На пример, Зоран Красић (СРС) као председник Одбора за финансије, био је још члан Одбора за правосуђе и управу, односно Одбора за уставна питања, док је заменик председника бившег Одбора за локалну самоуправу Михаило Пурић (ЗЕС), био исто члан друга три одбора – за трговину и туризам, финансије, саобраћај и везе. Многи посланици теже поред одборништва да се истакну у пленуму, телевизијским емисијама, а многи уз функцију посланика имају базична занимања, док су неки ангажовани на локалном нивоу власти. Србија би морала да уведе рестрикцију на вишеструко чланство. Пословницима *Националне асамблеје* Француске (чл. 38, став 1), *Сената* Италије (чл. 21, став 1), *Стортинга* (чл. 10), португалске *Асамблеје* (чл. 30, став 3), предвиђено је да посланик може бити члан једног одбора. То важи и у Мађарској.³²⁾ Сугестивну варијанту нуди пословник *Едускунте* (чл. 9), према којој посланик именован у два одбора, има право да одбије трећи.

29) Hilmar Rommetvedt, "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Relations", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998, pp. 76-77.

30) H. Schellknecht, "The System of Parliamentary Committees", *Constitutional and Parliamentary Information*, Vol. 139-140, 1984, p. 109.

31) <http://www.parlament.gov.rs/content/cir/sastav/odbori.asp>

32) The Hungarian National Assembly, Office of the National Assembly, Budapest, 2006, p. 37.

Питање *пододбора* регулише чл. 44. Пословника. Ово тело се формира ради разматрања питања из надлежности матичног одбора и давање предлога. Председник одбора може да оформи радну групу. Пододбор не може самостално да иступа без дозволе одбора. У 2009-ој, у српском парламенту било је укупно 5 пододбора и 11 радних група.³³⁾ У оквиру Одбора за финансије су образоване две радне групе за контролу финансијских извештаја редовног рада политичких странака. Оне су предложиле одбору своје извештаје, који су потом усвојени. Има још простора за коришћење пододбора као помоћних тела. У *Едускунти*, финансијски одбор за сврху буџетских операција се дели на 9 пододбора, који приближно одговарају појединим буџетским секторима. Пододбор за порезе се бави приходним ставкама и пореским законима, док се остали баве буџетским одливима.³⁴⁾

Процедуре одбора

Услови који можда највише утичу на стручни профил одбора и аутономију рада јесу *начин избора и стабилност чланства*. Српски одбори су микрокосмос парламента, будући да је прописана пропорционалност странака у представљању одбора, са тим што у сваком одбору већину места морају да имају чланови парламентарне већине (чл. 23 П). Председник скупштине само формално подноси скупштини предлог одлуке о избору чланова одбора и заменика истих на основу предлога посланичких група. О предлогу може да се одлучује само у целини, јавним гласањем, већином гласова од укупног броја народних посланика (чл. 24 П). На предлог посланичке групе, скупштина може да одлучи о престанку дужности члана одбора (чл. 45). Како главну реч у номинацији кандидата има партијско вођство, нема простора да остале партије међусобно или стручно парламентарно тело утичу на избор. Партије би и даље биле пропорционално заступљене, али би се донекле спречавало да се компромитована или некомпетентна лица номинују за одбор једино захваљујући партијској оданости. Консенсуално решење је да одборнике номинује Биро или Колегијум, који би се састојао од председника, потпредседника, шефова група и секретаријата. У Швајцарској, одборе конституише канцеларија састављена од Президијума једног од домова и посебно одабраних по-

33) Република Србија. Народна Скупштина, Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. години, стр. 6, 7.

34) [http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The state budget](http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The%20state%20budget)

сланика (чл. 43 П), а улога партија у избору чланова је минорна.³⁵⁾ У Шкотској, одборнике номинује Биро. Посланик може сам да се преко овог тела пријави за неки одбор. Биро има дужност да, осим баланса странака, приликом номинација води рачуна о искуству и стручности кандидата (чл. 6.3/1,4 П). Генерално гледано, нестабилност одбора не мора да се манифестује смењивањем чланова тако што би партијски врхови кажњавали на тај начин непослушне посланике. Дамгард истиче да је довољно да посланици знају да су смењиви, због чега се држе страначке, а не стручне линије у одлучивању.³⁶⁾ Једина брана овоме је шкотско решење да мандат одборнику престаје: 1) ако лично поднесе оставку, 2) ако га одбор смени, 3) ако изгуби посланички имунитет (чл. 6.3/5 П).

Избор председника одбора заузима посебно место. Одбор на својој првој седници бира из круга чланова, председника и заменика председника (чл. 25 П). Упоредно доминира овај метод, али постоје и праксе да председника бира скупштина, спикер или као у Немачкој, где на основу договора Колегијума (*Ältestenrat*), одбор бира предложене кандидате (чл. 58 П). Српски начин не јача независност одбора, јер су све опције, већ начином избором чланова, унапред одређене према жељама страначких принципала. Додела председничког места је пропорционална. Пре новог пословника, од 26 политичких одбора, владајућа већина је имала танку предност од 14 председника одбора. Неки битни одбори, попут оног за финансије, су опозициони (СРС). Због малих овлашћења председника и самог одбора, ни овакви положаји не гарантују опозицији већи утицај. Али, ни партије владајуће коалиције нису вољне да користе главна одборничка места за контролу коалиционих партнера. Од 8 председника одбора позиције, који су могли да контролишу министарство, само двоје председника је било у позицији да утиче на рад партнерског коалиционог министра у мање осетљивим темама културе (ДС vs. Г17) и спорта (ДС vs. Г17). Наше партије су занемариле ове механизме за форсирање интер-партијског обраца, за разлику од Немачке, где су одбори имали улоге у спровођењу коалиционих договора, кохерентности владине политике, али и интер-егзекутивног ограничења власти, преко одборничких мостова контроле.³⁷⁾

35) Erik Damgaard, "How Parties Control Committee Members", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995, p. 314.

36) Ibid, p. 319.

37) Dong-Hun Kim and Gerhard Loewenberg, "The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments : Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag", *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, November 2005, pp. 1104-1129.

Питање отворених или затворених седница дотиче осетљиво поље транспарентности. Некада је потребно да делови одборничких послова делом или потпуно буду затворени за јавност, али и друге посланике. У првом случају, одборници би били склонији да убирају политичке поене пре него да се посвете стручном раду и изложенији су оку партијских лидера и шефова посланичких група. Ако су седнице одбора увек отворене за друге посланике, онда је партијским бичевима лакше да контролишу одборнике, чиме се отежава постизање компромиса неопходног за консензус. Јавност рада у српском парламенту је начелно загарантована (чл. 254 П). Остављена је могућност да седница одбора буде затворена, ако на предлог трећине укупног броја одборника, о томе одлучи одбор. Одбор може одлучити да пусти информацију у јавност са затворене седнице (чл. 255 П). Без права гласа, седницама одбора може да присуствује посланик који није члан одбора (чл. 74 П). Овим решењем Србија не спада у ред парламената са јачим правом дискреције. У Швајцарској седнице одбора су затворене, док су подаци о начину на који су одборници гласали недоступни (чл. 47, ст. 1 П). Исто је у Финској,³⁸⁾ Норвешкој (чл. 17 П), Данској (чл. 8, ст. 3 П), Шведској.³⁹⁾ У Немачкој, јавни део обухвата само коначни део доношења одлуке и то након саветовања са *Ältestenrat*, док су у начелу седнице затворене до супротне одлуке самог одбора (чл. 69/69а П). Из седнице, аустријски одбор доњег дома, може одлучити да изузме непосланичко лице, односно ако оптира за затворену сесију, 2/3 већином и било ког посланика који није члан одбора (чл. 37/6,7 П). Италијански Сенат може да искључи нематичног сенатора из седнице (чл. 31, ст. 3 П). Седницама одбора у Финској, осим чланова одбора, једино још смеју да присуствују спикер и његови заменици (чл. 36 П), мада у пракси скоро никад, а треба имати у виду да је спикер личност која се бира искључиво тајним гласањем, чиме је прихватљивија за опозицију (чл. 34 Устава Финске).

Овлашћења одбора

На пиједесталу овлашћења одбора је законодавна иницијатива и спајање/подела законских предлога. Српски одбори не поседују ова овлашћења што је компаративно реткост. Само посланик, Влада, скупштина АП и 30.000 бирача имају право законодавне иницијативе (чл. 150 П). Сем земаља вестминстерског типа, ма-

38) <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>

39) http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___6431.aspx

да и ту има изузетака, јер аустралијски Сенат има право спајања/поделе (погл. 22, чл. 150 П), само Француска и Данска не признају бар једно од ових овлашћења. Мањи, но значајан број земаља признаје право иницијативе. То су Аустрија (чл. 27, ст. 1 П), Исланд,⁴⁰⁾ Швајцарска (чл. 45/а П), Шведска (погл. 3, чл. 7 П). То право постоји и у Италији када одбори заседају *in sede legislativa* према чл. 72 устава, уколико се закони не односе на међународне уговоре, уставну/изборну материју, делегирано законодавство или буџет. И у источноевропским земаљама налазимо овај институт. У Словачкој,⁴¹⁾ Пољској,⁴²⁾ Мађарској,⁴³⁾ а до 1996. у Украјини.⁴⁴⁾ Скоро све западноевропске државе дају право спајања/поделе закона.⁴⁵⁾

Следеће у низу анализираних овлашћења је моћ *ревизије законских предлога*. Она се односи на подношење амандмана и преправљање потенцијалних закона (*rewriting the bills*). Друга врста ревизије је неугоднија опција за извршну власт, пошто онда одбори могу да законодавну агенду устроје различито, па и супротно од ње, преобликујући законске предлоге егzekутиве. Српска процедура познаје само дискрецију подношења амандмана од стране уставом овлашћеног предлагача закона, али и надлежног одбора (чл. 161 П). Ипак постоји метод који се донекле приближава преправљању, али само појединих чланова закона. Ако надлежни одбор, одбор за уставна питања и законодавство, али и предлагач закона прихвате стављени амандман, исти постаје део предлога и не разматра се одвојено у пленуму (чл. 164 П). Одбори у Србији се не могу похвалити да су кроз амандмане успели да остваре значајнији утицај у законодавству. Од јуна 2008. па у наредних годину дана, просечно је на један усвојени закон долазило само 0,8 амандмана.⁴⁶⁾ Низ западноевропских одбора има апсолутно право преправљања предлога. Ту спадају белгијски, фински, немачки, исланд-

40) *Althingi*, (editors: Arna Björk Jónsdóttir and Solveig K. Jónsdóttir), Althingi Administration, 2010, p. 20.

41) Darina Malova and Dana Sivakova, "The National Council of the Slovak Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001, p. 111.

42) Amie Kreppel, *Old dog new tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization*, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 - September 1, 2002, p. 27-28.

43) The Hungarian National Assembly, Office of the National Assembly, Budapest, 2006, p. 51.

44) Sarah Whitmore, *State building in Ukraine: The Ukrainian parliament 1990 -2003*, Taylor & Francis, London, 2005, p. 123.

45) Види табелу у: *The new Roles of Parliamentary Committees*, Ibid, pp. 49-51.

46) Исто, Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), стр. 12-13.

ски, италијански, норвешки, шпански и шведски.⁴⁷⁾ У Португалији или Луксембургу, одбори могу општој седници да презентују свој текст предлога наспрам оригиналног у виду алтернативе.⁴⁸⁾ Са становишта егzekутивно – легислативних односа, можда би ови дефицити српских одбора могли да се компензују одузимањем права влади да ставља амандмане на своје предлоге закона, на шта упућује чешко искуство.⁴⁹⁾

Моћ *прикупљања информација и докумената* подразумева стручну и техничку асистенцију члановима одбора од стране секретаријата, али и привилегију одбора да позову/обавезу сведоке јавних слушања и лица из владе и управе да им благовремено доставе документа за редован рад. Одбори Народне Скупштине немају ни једног јединог секретара у својој засебној служби (!). Наиме, сву помоћ одборима у раду пружа општа служба скупштине (чл. 292 П). Нема сумње да посланици не могу сами да обављају све задатке, нити да им у томе не може много помоћи општа служба, која истовремено мора да асистира целој скупштини као институцији. Права супротност овоме јесу одбори *Риксдага*, који имају засебног секретара и од 5 до 10 службеника који пружају техничко-стручну помоћ. У Норвешкој секретаријат одбора обухвата једног или двоје службеника, а у данском *Фолкетингу*, осим што сваки одбор мора имати најмање једног (неки два) секретара, они морају имати високошколско звање (право или економија). Осим сталног секретаријата, неки одбори унајмљују стручњаке, као у Вестминстеру, где уз општу службу, одбори на властиту иницијативу могу да приме у своје редове специјалисте са стране. Специјалисти су на платном списку парламента и чине саставни део одбора у току целог сазива. Код нас је пословником стипулисано само да у раду одбора по позиву могу да учествују научници/стручњаци (чл. 74 П), што је лабава и краткотрајна веза одборника и стручњака, ако се у пракси уопште постоји. На ове лоше "инфраструктурне" услове, калеме се половична овлашћења у односу на документе и сведоке. Наиме, одбори за редован рад могу само да траже, али не и да обавезу министарство или други републички орган да пруже неопходне информације/податке (чл. 74 П). Нешто је прецизније акцентирана дужност органа у вези анкентних одбора и комисија.

47) Herbert Döring, "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 26, No. 1 (Feb., 2001), p. 151.

48) табеле у: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Ibid, pp. 289, 290.

49) Janica Reschova and Jindriska Syllova, "The Legislature of the Czech Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Ibid, p. 97.

Обавезни су државни органи и организације да се одазову на позив и да пруже све потребне информације (чл. 68 П). Јавна слушања, пак, дају право председнику одбора само да позове лица од значаја на слушање (чл. 84 П). Одбори Србије немају механизам за покретање процедуре принуде доласка на слушање, анкетни одбор или комисију, као што то има аустријски одбор (чл. 40, ст. 2 П), који може захтевати од компетентних органа да се неко лице приведе. Улога анкетних одбора и комисија је ипак уназађена одредбом да им се не признају истражне и друге судске радње (чл. 68 П). Улога истражних одбора са судским овлашћењима не мора да се састоји у решавању спорова или предмета њиховог рада. Ојачани правом истражно-судских радњи, лакшег конституисања (1/5 посланика), јавношћу рада, португалски истражни одбори су били главни фактор одређивања политичке агенде, примарни објекат медија и високо цењени од опозиционих партија као средство утицаја на владу апсолутне већине.⁵⁰⁾

*
* *

Народна Скупштина још није ушла у стадијум "унутрашње" демократизације,⁵¹⁾ будући да већина појединачно посматраних параметара структуре, процедура и овлашћења одбора, спада у доњи или средњи ниво модернизације у односу на стране парламенте. Не поседују упоредни одбори максималан статус по свим карактеристикама, али је генерално гледано, пракса да ако у неким сферама дати одбори имају средње развијену (евентуално минималну) дискрецију, у осталим или већини случајева имају веома јаку, чак и максималну. И у земљама у којима се јавља класичан парламентаризам и где одбори нису толико јаки, крећу реформе ка њиховој институционализацији. Исто, нешто слабији систем одбора у високоразвијеним и политички стабилним земљама, попут Британије (развијени одбори за контролу егzekутиве, али се и законодавни јачају), никако не би смео да буде изговор за одлагање реформи српских одбора. Неразвијено друштво у Србији стоји само наспрам моћне егzekутиве и партијских врхова. Србија није федерална или регионална држава да би се и преко тих модела државног уређења вршио баланс и дисперзија моћи. Одбори су прва институција која ће лакшим путем реформисана (без ревизија Устава), дати одређени допринос политичком систему кроз добро законодавство,

50) Cristina Leston – Bandeira, *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004, pp. 82-84.

51) Александар Новаковић, "Основне карактеристике и улога парламената у транзицији", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005, стр. 129.

ефикасно надгледање егзекутиве/управе и општи ребаланс односа извршне власти и законодавца.

Marko Pejko

SERBIAN PARLIAMENTARY COMMITTEES - COMPARATIVE ANALYSIS

Summary

For a long time the legislative studies have been out of focus in political science. The fall of interest in theory was paralleled with common notion of "decline of legislatures" inside the political systems. However, during the last few decades, revitalised research of parliaments, especially of their committees, has coincided with new processes of comprehensive parliamentary institutionalisation, primarily through strengthening of committees in period which in literature is called "age of parliaments". Therefore, in this paper, the newest Rules of Procedures Act of Serbian National Assembly (july 2010) occupies central place of analysis and in it the status and roll of parliamentary committees. First, theoretical aspect of conceptualizing legislative-executive relationships is mentioned, i.e. the theory of committees as main agents influencing the nature of such relations, then structures, procedures and powers of serbian committees are examined in comparative context, as well as impact of political parties on their membership and functioning. This paper is an attempt of its writer to partly present an institutional arrangement of serbian legislature and to assess reform potentials of committees as parliamentary units.

Key words: parliamentary committees, parliament, rules of procedure/standing orders, political parties, fusion of powers, separation of powers

ЛИТЕРАТУРА:

Althingi, (editors: Arna Björk Jónsdóttir and Solveig K. Jónsdóttir), Althingi Administration, 2010.

Arter, David: *The Scottish Parliament A Scandinavian-Style Assembly?*, Taylor & Francis, London, 2005.

Bagehot: *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Whitmore, Sarah: *State building in Ukraine: The Ukrainian parliament 1990 -2003*, Taylor & Francis, London, 2005.

Grant, Moyra: *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009.

- Damgaard, Erik, "How Parties Control Committee Members", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995.
- Döring, Herbert, "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 26, No. 1 (Feb., 2001).
- Извештај о раду одбора Народне Скупштине (11. јун 2008. – 11. јун 2009), Република Србија. Народна Скупштина.
- Извештај о раду одбора Народне Скупштине у 2009. Години, Република Србија. Народна Скупштина.
- Yamamoto, Hironori: *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, 2007.
- Јовановић, Милан: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Carpowicz, Ewa and Wesolowski, Wlodzimierz, "Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems", in: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments* (editors: David M. Olson and William E. Crowther), Ohio State University Press, Columbus, 2003.
- Campbell, Colton C. and Davidson, Roger H, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Kim, Dong-Hun and Loewenberg, Gerhard, "The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments : Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag", *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, November 2005.
- Kreppel, Amie, "Old dog new tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization", *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 29 - September 1, 2002.
- Крстић, Зоран: *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Leston – Bandeira, Cristina: *From Legislation to Legitimation: The role of the Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004.
- Levy, Jessica, "Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 3, 2010.
- Malova, Darina and Sivakova, Dana, "The National Council of the Slovak Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001.
- March, James G. & Olsen, Johan P, "Elaborating the "New Institutionalism""", in: *The Oxford Handbook of Political Institutions* (editors: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman), Oxford University Press, 2006.
- Mattson, Ingvar and Strom, Kaare, "Parliamentary Committees", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (editor: Herbert Doring), Palgrave Macmillan, 1995.
- Новаковић, Александар, "Основне карактеристике и улога парламента у транзицији", *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005.
- Norton, Philip, "Conclusion: Do Parliaments Make a Difference?", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004.

- Norton, Philip, "Old Institution, new Institutionalism? Parliament and Government in the UK", in: *Parliaments and Governments in Western Europe* (editor: Philip Norton), Routledge, Abingdon, 2004.
- Rahman, Taiabur: *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia*, Routledge, Abingdon, 2008.
- Reschova, Janica and Syllova, Jindriska, "The Legislature of the Czech Republic", in: *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, (editors: David M. Olson and Philip Norton), Frank Cass, London, 2001.
- Rommetvedt, Hilmar, "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Reactions", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Rommetvedt, Hilmar: *The Rise of the Norwegian Parliament*, Taylor & Francis, London, 2005.
- Strom, Kaare: *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990.
- Strom, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", in: *The new Roles of Parliamentary Committees*, (editors: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson), Frank Cass, London, 1998.
- Straw, Jack, New Labour, "Constitutional Change and Representative Democracy", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 No. 2, 2010.
- Schellknecht, H, "The System of Parliamentary Committees", *Constitutional and Parliamentary Information*, Vol. 139-140, 1984.
- Shepsle, Kenneth A. and Weingast, Barry R, "Formal Models of Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, Comparative Legislative Research Center, Vol. 19, No. 2 (May, 1994).
- The Hungarian National Assembly*, Office of the National Assembly, Budapest, 2006.
- Пословници: Србије, Шведске, Француске, Португалије, Италије, Шпаније, Аустрије, Данске, Немачке, Норвешке, Финске, Швајцарске, Шкотске, Индије, Аустралије, Британије.
- Интернет: http://www.assemblee-nationale.fr/english/new_constitutional_provisions_may-2009.asp
- [http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The state budget](http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx#The%20state%20budget)
- <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htx>
- http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___6431.aspx
- <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/>

Resume

The growing importance of parliamentary committees worldwide seems to correlate with emerging scientific revival of it. As parliament always proved to be highly flexible and adaptive institution, seems that the time when its committees were regarded as obsolete and marginal has already gone. Bearing in mind that in parliamentary systems, one measures the executive-legislative fusion of powers present to a great

extent, the additional institutionalization of assemblies imposes itself as one of the most efficient solution for such anomaly *via* progressive empowering the parliamentary committees. Through the rational – choice approach, the author draws common assumptions from contemporary comparative politics in order to underline four main functions of committees and one precondition for their optimal work. These are: economies of operation, gains from trade, information acquisition and partisan co-ordination as defined by the papers of Strom and Mattson. The author clarifies why he thinks that the most important precondition for committees to gain autonomy from the government and party whips and for committee system to work properly is to further as much as possible unity voting among members of committees based on their technical knowledge and competence, except for periods when minority government is in charge.

Combining comprehensive comparative experiences with thorough examination of the latest serbian Rules of Procedure 2010, several conclusions have been outlined. Although there were spheres where serbian committees follow some of the best solutions of developed political systems, in majority of them serbian committees remain backward without serious impact. For example, while dividing party influence on committees proportionally in line with general power-oposition rift, serbian committees stand without legislative initiative, power to split, divide or rewrite government bills as well as without stronger prerogatives concerning acquiring documents and witnesses. Biased overlap between committees when their oversight role is at stake is also present. The committee structure does not follow government departments so to put MPs on equal footing in terms of amount of tasks and legislative burden. Also, this paper estimates strong, overriding influence of party elites on committee members such as to prevent them from independent work.

* Овај рад је примљен 19. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Илија Б. Зиндовић

*Правни факултет, Универзитет Привредне
академије у Новом Саду*

ПРОБЛЕМ НЕЗАВИСНОСТИ СУДСТВА У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ САВРЕМЕНЕ СРБИЈЕ

Сажетак

У раду се настоји расветлити проблем организације и поделе власти у Србији као темељног принципа савремене државности и правне државе без чега нема остварења основних људских права, заштите појединаца и афирмације вредности праве демократије. Посебан акценат је стављен на анализу начела независности судске власти и да ли извршна власт има фактичку супрематију над остале две гране власти. Закључује се, да извршна власт не само да има утицај на остале две власти (законодавну и судску) већ их је потпуно подредила интересима владајућих партија што неминовно води ка деструкцији демократије и разградњи правне државе.

Кључне речи: демократија, подела власти, правна држава, независно судство, извршна власт, надмоћ егзекутиве.

Право на живот је природно својство човека. У условима друштвености, одмах иза овог права надовезује се право на слободу. Она је атрибут сваког поретка али и одраз квалитета живота са променљивим оквирима остварења. Она је одраз достојанства човека али и његових радњи у погледу избора и вршења делатности у различитим сферама индивидуалног и заједничког живота. Међутим, слобода се и по свом циљном и садржинском опредељењу не може схватати неограничено. Она се мора схватати у свом рационалном смислу у условима постојеће друштвености и оправданости њене реализације.

Из овога произилази да слобода мора бити ограничена. Али, слобода није ограничена само чињеницом услова друштвености већ то ограничење мора бити самосвесно које за собом повлачи и одговорност титулара слободе. Слобода не значи самовољу јер би се претворила у злоупотребу. Њу ограничава слобода других јединки у друштву. Ако би се слобода употребила за повреду слободе и права других онда би се претворила у своју ирационалност. Стога је слобода нераздвојна од одговорности.

У својој широкој сфери значења слобода подразумева и ограничење у смислу њене подређености праведним законима. У том контексту слобода подразумева и вршење власти у складу са законом и уставом као највишим правним актом. Али, ако се вршење власти, у ма ком облику она била, злоупотреби онда се јавља „законско неправо“ што директно угрожава човекове слободе и начело правичности. Античко схватање слободе као природног права изникло из учења грчких софиста а разрађено у филозофским делима Платона и Аристотела утемељено је на правди као моралној категорији. Време је захтевало даљу разраду те идеје. Та разрада подразумевала је и њено шире значење а то значи и у сегментима вршења власти али и њене контроле. Антички, римски и средњовековни мислиоци нису озбиљно разматрали моделе те контроле. Темелну идеју дао је енглески филозоф Џон Лок а њену даљу разраду извршио је Монтескије (Montesquieu) у делу О духу закона (De l'Esprit des lois) још 1748. године чије поставке и данас чине темел савремених државних система.

Формирањем националних држава створена је и јака државна власт. Она представља опасност за самовољу, злоупотребу а тиме и за човекове слободе, посебно ако се заснива на дискреционом праву установљено законом. Стога је начело поделе власти изникло као отелотворење идеје ограничења и контроле државне власти. У тој поставци контроле државне власти кроз систем поделе власти посебно значајну улогу има и принцип независне судске власти.

ДОМАШАЈ НАЧЕЛА ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

Основни смисао начела поделе власти изражава се у идеји остварења слобода и владавине права. Савремени синоним тога значења изражава се кроз термин демократија и демократизација. Уочено је да нема демократије без владавине права и правне сигурности, без схватања права као логике о добром и исправном и да нема стабилности на свим пољима : културном, економском, политичком, научном.

Да би се остварила слобода, нужно је постојање и оживотворење поделе власти јер, како истиче Џејмс Медисон (James Madison), вршење државне власти од стране различитих органа је нужно за очување слободе.¹⁾ Да би то било могуће, неопходно је да вршење система власти буде поверено органима који зависе један од других. Према Сен Жисту „...тирани разједињују народ да би владали, ви разједините власт ако хоћете да влада слобода“.²⁾ Између носилаца система власти не сме да постоји однос надређености и подређености већ одсуство хијерархијских односа. „Не може бити слободе уколико су законодавна и извршна власт поверене истој особи или телу магистрата, јер би монарх или сенат који доноси одлуке на тирански начин могао на исти начин и да их извршава“.³⁾ Ако би сва власт била концентрисана у рукама једног органа онда би то водило ка легислативној егзекватури. Таква формула, према Радбруху, водила би ка „законском неправу и надзаконском праву“.⁴⁾ Концентрација целокупне власти, законодавне, извршне и судске у истим рукама... „оправдано може бити дефинисана као тиранија“.⁵⁾ Стога се може рећи да ...начело поделе власти у свом основу има идеју ограничења и контроле државне власти, односно институција које ту власт врше.⁶⁾

Да би начело поделе власти било остварено потребно је да сама државна власт буде вршена од стране више независних органа, тј. кроз више одвојених институција. Значи, ...на поделу власти наводе, дакле, како политички тако и правнотехнички разлози и тешко је рећи, с организационог гледишта, који су од њих претезжнији.⁷⁾

Правнотехнички, носиоци државне власти су институције које врше поједине државне функције – законодавну, извршну и судску. Када би појединци били бирани или именовани у те ин-

- 1) James Madison, „The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments Independent Journal“, 1788. *The Federalist No 51*, <http://www.constitution.org/fed/federa5.htm>.
- 2) Luj-Antoan Sen-Žist, *Републиканске установе*, Филип Вишњић, Београд, 1987, стр.187-188.
- 3) Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Book 11, <http://www.constitution.org/cm/sol.htm>.
- 4) При томе Radbruh под законским правом подразумева оно што је у складу са природним правом: Gustav Radbruh, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980. стр. 50-57.
- 5) James Madison, *Federalist*, No 46, http://en.wikisource.org/wiki/The_Federalist_Paperts/No_46.
- 6) Горан Марковић, „Актуелности и начело поделе власти“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр.14/2009, стр. 514.
- 7) Радимир Лукић, *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд,1976, стр. 283.

ституције у складу са својим изнетим ставовима и квалитетима... и вршили државне функције без притиска и организованих група које су монополисале политичку моћ, начело поделе власти би могло функционисати без опасности да буде извргнуто у властиту супротност.⁸⁾

Смисао начела поделе власти јесте да се обезбеди владавина права и да се акти носилаца државне моћи подведу под право. Оно треба да обезбеди владавину закона а не људи. Истински симбол цивилизације је правна држава. Ако је то остварено онда се справом може говорити о правој демократији и правној држави. Да би систем поделе власти могао да се реализује било је потребно да се стекну два неопходна услова: први услов је да је друштвени живот достигао одређени степен развоја и зрелости политичких процеса одлучивања; и други, да у том степену развоја друштвених односа није постојала могућност другачијих делотворних механизма контроле и ограничења државне власти манифестоване у оличењу монарха. Бојазност да се вршење државне власти може претворити у самовољу је била предуслов остварења идеје поделе власти.

Испуњеност ових услова наступила је крајем средњег века. С друге стране, централизована аутократска власт, због своје крутости, представљала је сметњу бржем економском развоју и демократизацији друштва. Тежња ка учвршћењу парламентарног система власти, као основе политичког система, постала је основна идеја владиља напредних снага одређених земаља. Реализација система поделе власти свој домен је најпре учвршћивала у идеји раздвајања егзекватуре и легислативне власти и успостављање њихове међусобне равнотеже. Након учвршћења парламентарног система власти као основе политичког система, законодавна власт је ширила своја овлашћења сужавајући овлашћења суверена као носиоца извршне власти све док његова улога није постала више протоколарна а суштина извршне власти и овлашћења егзекутиве се преноси на владу као експонента политичке елите која кроз изборе и међусобне договоре у парламенту успева да обезбеди већину.

Ради употпуњавања идеје о подели власти и судство је требало да добије одговарајућу позицију. Истини за вољу, судство је постојало још у Античкој Грчкој, Риму, па и у Средњем веку. Елементи прокламоване независности судија, у писаним законима, срећу се у VII веку у Византијском праву за време владавине цара Лава III, који је у суштини извршио прилагођавање Јустинијанове кодификације римског права, које је било неразумљиво за необразован народ и стварало тешкоће у примени. Душанов законик је прокламовао независност судства тиме што је прописао: “на Сабо-

8) Горан Марковић, оп. цит., стр. 518.

ру донет закон јачи је од самог цара; ако напише писмо Царство ми или из срџбе или из љубави, или из милости за некога, а то писмо нарушава Законик и није по правди и по закону, како пише Законик, судије том писму да не верују, само да суде и врше како је по правди; све судије да суде по Закону право, како пише у Закону а не по страху од Царства ми⁹⁾. Зар постоји бољи доказ да су Срби познавали начело поделе власти знатно пре буржоаских револуција и њихових теоретичара.

Правило прокламоване независне судске власти постојало је и у време када парламентарна власт није ни постојала у свом функционалном облику већ више про форме јер су и егзекватура и легислатива фактички биле у рукама суверена. Но, крај Средњег века у том погледу доноси нове промене а процес тих промена траје и данас.

И у уставно-правној историји Књажевине Србије од Сретењског устава из 1835. године до данашњих дана тај појам независности судије је неизоставно уграђиван у устав и у највише државне акте.¹⁰⁾ Он је увео клице парламентаризма иако су законодавна и извршна власт припадале Кнезу и Савету. Увођењем Савета значило је ограничавање, кнежеве, до тада апсолутне власти. У одредбама треће главе, власт је подељена на законодавну, судску и извршну. Прописано је да су судови у изрицању пресуде независни и суде по закону.¹¹⁾

Улога судске власти је да контролише поступке извршне власти и спровођење закона. Међутим, идеално замишљен концепт поделе власти био би спроводив у либерално схваћеној држави са минималним апаратом и где се држава не меша у економију и социјалну политику. Модерне државе воде активну социјалну и економску политику и располажу са значајним бирократским апаратом. Спровођење тих активности је у рукама извршне власти која је успела да наметне своју доминацију и над законодавним органом, углавном на недемократски начин а у не малом броју случајева и кршењем основних правних принципа и природних слобода човека. Извршна власт се концентрише у рукама политичке елите, чији чланови вођени партијским и личним интересима, мање повезани идеолошким идејама на све начине намећу своје програме и решења а без унапред утврђених строгих правила понашања.

9) *Законик Цара Стефана Душана*, (чл. 72 и 72), Књига III, превод признски, Српска академија наука и уметности, Београд 1997, стр. 149-151.

10) Вера Марковић, „Независност судства“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 13/2007, стр. 693.

11) Више о томе види, Славољуб Јефтић, Славољуб Поповић, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 99-102.

Политичке странке у свету, па и у Србији, постају све више организације чији је крајњи циљ не идеолошки већ економски. Србија, закаснила у временском раскораку транзиције, добија мноштво политичких партија. Након тзв. „демократских промена“ 2000. године, Србија уместо да крене путем дубље демократизације и учвршћења система владавине права, постаје конгломерат партија и оличења њихове политичке моћи. Правна држава заснована на начелима поделе власти, не само да се не изграђује већ напротив, све више разграђује – замењује је партијски конгломерат политичких странака и њихових нагодби. Право и правда, људскост и тежња ка општем интересу замењени су аксиомима прагматичности политичке припадности и тежњом ка личном успеху заснованом не на стручности, моралу и темељним врлинама демократског друштва већ на полтронизму и интересима кратке политичке пролазности. Све је то навело поједине ауторе да закључе како је у доминантан процес у Србији – партијизација, стварање партијске државе¹²⁾.

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И КОНЦЕНТРАЦИЈА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Савремено доба изнедрило је централизоване политичке странке. Чланство њихових јединки везано је првенствено економским интересима уз лабаву везу идеолошко-политичких интереса али уз присуство партијске дисциплине наметнуте од страначких централа које одређују и њихово понашање у самом парламенту.¹³⁾ При томе, опредељеност на леву или десну опцију не игра улогу јер се све оне заклињу у демократију и владавину права.¹⁴⁾

Стварањем добро организованих странака, које су себи приграбиле и право припадности мандата (а не да мандат припада представнику-посланику) створени су услови за умртвљење законодавне власти тј, за њено стављање под контролу и потчињавање извршној власти. Начелно, подела власти на законодавну, судску и извршну власт, формално-правно и даље је присутна, али са таквим

12) Види, Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији“, *Република*, 402-405/2007, Београд; Урош Шуваковић, „Партијска држава: могућности њеног настанка и развоја на примеру савремене Србије“, *Теме*, Универзитет у Нишу, Ниш, 2/2009, стр. 663-682

13) О овоме више: Радомир Лукић, *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1996, стр. 9-10.

14) О дилемама дијалектичке дихотомије партија различите орјентације види: Урош Шуваковић, „Дилеме традиционалне дијалектичке дихотомије политичких партија на левицу и десницу у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 29-52.

видом парламентаризма у животу добило је један нови несвакидашњи смисао и посве нови али врло негативан домашај. Равнотежа легислативе и егзекутиве је урушена на штету легислативе. Превласт егзекутиве тј, извршне власти је монополисало политичку моћ која је своје темељно упориште имала у политичким странкама. Политичка странка (или савез политичких странака-коалиција) која је успела да обезбеди просту гласачку већину у парламенту, стиче контролу над обе гране државне власти-законодавној и извршној. Принцип поделе власти остаје само уставом прокламовано начело.

Евидентно је да политичке партије постају чвршће и организационо разгранатије а тиме и значајни фактор у односу на носиоце врховне власти. Тиме неформално постају и значајан уставни чинилац. Уколико успеју да обезбеде просту парламентарну већину у политичком смислу, постају доминантна друштвена група која не дозвољава да легислатива и егзекутива делују независно једна од друге или да узајамно утичу једна на другу. Однос законодавне и извршне власти више не прожима однос равнотеже и узајамне контроле већ се успоставља однос подређености законодавне власти извршној власти.

Овакво правило постало је доминантно не само у државама које имају установљен председнички систем власти (Француска, Русија и др.), већ и у земљама где постоји чисто представнички систем (Велика Британија). Велики део британских писаца налази да поделе власти нема већ да парламентарну владу одликује прожимање легислативе и егзекутиве и да у њуховом међусобном односу и нема ни институционалних могућности за успостављање било какве равнотеже.¹⁵⁾

На овакав начин се начело поделе власти фактички замењује превагом извршне власти ако иста политичка елита контролише већину места у законодавном органу и посебно ако има свог представника на месту шефа извршне власти. Влада постаје најмоћнији орган државне власти која стварно управља земљом.¹⁶⁾ Такав положај владе битно утиче на остварење начела поделе власти. Овај начин формирања, изграђивања и функционисања владе као битног и врховног управног органа власти, у име народа и на основу народног поверења, уздрмао је и разбио учење правне теорије о

15) Више о томе види, Лидија Баста, *Политика у границама права*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије и Института за упоредно право, Београд, 1984, стр. 130-135.

16) Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 67.

подели јавне власти на законодавну, управну и судску, и на њихову узајамну независност...¹⁷⁾

Евидентно је да концентрација власти води ка њеној злоупотреби и тиранији. Међутим, у оваквим ситуацијама практично се јавља и тиранија егзекutive која је и формално легитимна (владу бирају посланици) јер су представници парламента директно бира ни од народа путем непосредних избора. Чланови парламентарних странака се не усуђују да доведу у питање владину политику. У Србији је то посебно изражено јер мандат парламентарног представника, посебно преко система бланко оставки, *de facto* припада партији чији је он члан. Ово је омогућено најдиректније – устав ном нормом садржаном у члану 102. став 2 Устава Републике Србије из 2006. године „која је од суштинског значаја за одређивање карактера политичког система у нашој земљи“¹⁸⁾ У оном политичким системима где је члан парламента носилац изборног мандата, формално, он може гласати независно од става његове партије. Међутим, у стварном животу то се неће често дешавати. Разлог тога је што ако представник поступи супротно, не може рачунати на политичко напредовање. Осим тога, због недостатка финансијских средстава тешко да може наступати сам на изборима и финансирати властиту кампању.

Превласт извршне власти, упркос прокламованом начелу поделе власти, остварује се и на друге начине. У парламентарним системима влада је претпостављени предлагач закона.¹⁹⁾ Највећи број усвојених предлога потиче управо од владе тј. њених министарстава. При томе, влада одлучује које ће законе донети и саставља садржину текста који се у таквој верзији, због унапред обезбеђене већине у парламенту без проблема изгласава. Поред овога, извршна власт има право доношења правних аката са законском снагом (уредбе и други општи акти), чиме ограничава законодавну функцију парламента. Та овлашћења Влада често користи а нису ретке ни ситуације да се актима владе (уредбама најчешће) мењају и сами закони или суспендују од примене поједине законске одредбе. Ту се јавља правни нонсенс да извршни орган не само да преузима улогу законодавног органа већ има могућност да суспендује примену појединих одредба закона што директно води нару-

17) Оп.цит., стр. 70.

18) Урош Шуваковић, „Неки аспекти положаја политичких партија у новом Уставу Републике Србије“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 14/2007, стр. 850.

19) Према чл. 123. ст.1. тач. 4. Устав Србије (Сл. Гл. РС бр. 98/2006) прописано је да Влада предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач.

шавању начела поделе власти. На овакав начин се мења и основна законодавна функција парламента који све више постаје услужни сервис егзекутивне власти.

У постојању једне овакве антиномије намеће се и парадоксални евиденс који урушава и само начело поделе власти али и поставља круцијално питање. Врховна власт проистиче из народа. Таква власт је изворна – суверена и њу једино има законодавна власт и шеф државе ако је непосредно биран, јер га добија од народа. Како онда може бити оправдано да законодавна власт, која је израз воље народа, буде ограничена у вршењу државне власти од оних власти које нису непосредно бирани од народа? Ако законодавна власт потиче непосредно од народа и израз је њене воље, онда она не би требала да буде равноправна са остале две власти, посебно не са извршном влаћу. Њена власт је изворна, а не пренесена јер потиче од народа па је стога и најлегитимнија. Логично је и да она буде изнад извршне власти.

У стварном животу ситуација у том погледу је сасвим друга-чија. Улога извршне власти у модерним системима државне власти је толико измењена да она утврђује и спроводи политику, док законодавна власт има задатак да ту политику преточи у правне норме и тиме створи основ за легалну примену физичке силе. Улога извршне власти је политичка и састоји се у одређивању правца и садржаја националне политике, док је улога законодавне власти правна и састоји се у стварању правног поретка чија је садржина у основи одређена политиком формулисано од стране извршне власти... Она само треба да у правну форму заогрне политичку одлуку.²⁰⁾

Оваквом неприродном позиционирањем извршна власт се уздигла на степен самосталног и моћног органа власти- који ради за своје име и за своју одговорност, док је парламент спао на улогу помоћног органа владиног, са главном функцијом да својим ауторитетом покрива и оправдава владине акте.²¹⁾ Стоји чињеница да ако извршна власт управља и руководи јавним пословима не може бити спутана јаким контролним стегама законодавне власти. Законодавна власт треба да постави правне оквире делатности извршне власти. Тиме би начело поделе власти између ове две гране власти било у извесној мери очувано. Али, ако извршна власт директно, преко парламентарне већине утиче и на садржину закона, што је постала устаљена појава савремене ере, онда равнотежа власти, не да је нарушена већ равнотеже и нема нити се може рећи да законодавна власт ствара правни поредак.

20) Горан Марковић, оп. цит., стр. 527.

21) Лазар Марковић, оп. цит., стр. 351.

УТИЦАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ НА СУДСТВО

Од директног утицаја извршне власти није остало имуна ни судска власт. У Србији, судска власт је колико-толико формално уживала одређену независност. Наше право припада породици права које је засновано на римској традицији а усавршавано и развијано на романско-германској концепцији изградње правних норми. Међутим, након другог светског рата, због идеолошке одређености простори СФРЈ били су отргнути испод окриља европске правне цивилизације. Последице тога су се осетиле како у неодговарајућој правној нормативи тако и у владавини правне несигурности. Нестабилност права била је изражена пре свега у променљивости и нестабилности појединих законских решења. То се одражавало и у сфери примене закона у судским и управним поступцима...Формирана револуционарна свест наметнула се као извор права што се одражавало и на садржину судских одлука. Она су служиле као средство легалног гажења права када је то одговарало интересима одговарајуће политичке пролазности.²²⁾

Историја државности је показала да је независност судске власти најзначајнија тековина владавине права и демократије. Зато се и каже, на којој висини се налази судство једне земље, на том ступњу је и културна вредност те земље. Другим речима, то је један од параметара културног идентитета једне земље.²³⁾ Међутим, и након октобарских промена 2000. године, у Србији ситуација се на том плану није много променила. Шта више, могло би се рећи да се појавила свакодневна правна несигурност.²⁴⁾ Фактичка несамосталност судске власти је практично озакоњена доношењем и формалних прописа.

Формална генеза укидања судске независности ишла је поступно. Устав Републике Србије садржавао је начело о владавини права и троделној подели власти. У чл. 9. је било прописано да уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини, извршна власт припада Влади а судска власт припада судовима. Закон о судовима Републике Србије (*Службени гласник РС*, 46/91, 60/91, 18/92, и 71/92) у својим основним одредбама прописивао је да судска власт припада судовима као самосталним државним

22) Илија Зиндовић, *Методологија и техника израде судских одлука*, Пословни биро, Београд, 2010, стр. 7.

23) Слободан Перовић, „Из беседе са отварања двадесетог сусрета копаоничке школе права 2007. године”, *Правни живот*, бр. 1-2/2008, стр. 94.

24) Илија Зиндовић, оп. цит., стр. 8.

органима, да судови судску власт врше независно, да је судијска функција стална.

Након промена од 2000. године донет је нови сет закона и то: Закон о уређењу судова, Закон о судијама, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и Закон о јавном тужилаштву (сви објављени у *Службеном гласнику РС* бр. 63/2001). Чинило се да назначени закони представљају велики искорак у остваривању начела о независности судске власти. Истицано је да они пружају основу за реформу правосуђа како у организационом смислу у циљу успостављања ефикаснијег рада судске власти, тако и у избору судија-да се бирају по стручном а не по политичким критеријумима.

Установљење Високог савета правосуђа представљао је значајан корак у афирмисању судске власти. Њихов задатак је осмишљен као стручно профилисање кадрова за правосуђе и предлагање за избор судија и председника судова законодавној власти. Тиме је установљена претпоставка да се судије бирају по стручности а не по припадности политичким странкама, што би резултирало непристрасности у раду судија.²⁵⁾

Међутим, извршној власти очигледно није одговарало независно судство. Започете су активности да се трасирани пут изградње независности судства „пресече“ и судска власт стави под контролу извршне власти. Тако је већ у јулу 2002. године измењен Закон о судијама, који је прописао да чланове Великог персоналног већа, уместо да бира Врховни суд, како је раније било прописано законом, сада именује Народна скупштина. Такође, измењена је и одредба по којој се судија бира на предлог Високог савета правосуђа, већ је то право пренето на надлежни одбор при Скупштини а са таквим решењем да уколико кандидат предложен од Високог савета не буде изабран, да онда надлежни одбор предлаже другог кандидата. Тиме је одузето право Високог савета правосуђа да предложи новог кандидата.

У стезању обруча око судске власти и детруисању начела независности на којем почива и демократија и правосудни систем и владавина права, извршна власт је изменила и поступак избора председника судова. Избор председника судова изузет је од поступка за избор судија и прописано је да поступак за избор председника судова спроводи министар надлежан за правосуђе, уместо Високог савета правосуђа. Мишљење о кандидатима и предлог, министар доставља надлежном скупштинском одбору а овај даје предлог Народној скупштини. На овај начин, из поступка за избор

25) Вера Марковић, оп. цит., стр. 695.

председника судова, искључена је судска власт. Извршна власт је тако стекла законски основ да председнике судова, практично, бира не по стручности већ по политичкој „припадности“.

Докле је ишла тенденциозност извршне власти говори и чињеница да је изменама закона било предвиђено и да „за време трајања мандата председник суда не може да обавља судијску дужност“. Никаква посебна правна стручност није била потребна да би се могло видети да је таква одредба била неуставна. Жеља од стављања под контролу судске власти била је јача не само од очувања основног правног резоновања већ и од здравог разума. Ипак, на притисак стручне јавности, одмах по доношењу ових одредби, Уставни суд Србије донео је привремену меру којом је обуставио примену ове одредбе до оцене уставности исте, те је тако стављена ван снаге.

ПРАВНИ ОКВИР (НЕ)ЗАВИСНОСТИ СУДСКЕ ВЛАСТИ ПО УСТАВУ ИЗ 2006. ГОДИНЕ

Устав из 2006. године²⁶⁾ је формално-правно у начелима прокламовао принцип независности судске власти. Тако је у чл. 3. ст. 2. назначено да „владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемством људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону“. И чланом 4. који прокламује поделу власти предвиђено је да:

„ Правни поредак је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна“.

У погледу независности судске власти стоје и одредбе чланова: 146. који прописује сталност судијске функције, 149. који прописује да је судија у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону, 150. који гарантује непреместивост судија без њихове сагласности и сл.

Посебну гаранцију независности судске власти требало је да представља и конституисање Високог савета судства у једној новој улози и то као самосталног органа који би обезбедио и гарантовао независност и самосталност судова и судија. Избор судија је (изузев оних које се први пут бирају за судије), измештен из надлежности законодавне власти и поверен овом „независном“ телу. Од укупно једанаест чланова, предвиђено је да се шест чланова

26) *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

бира из реда судија, један члан из реда адвоката, један професор правног факултета, стим што у састав по функцији улази председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине.²⁷⁾

Иако се на први поглед стиче утисак да је овакво уставно решење пружало гаранцију независности и самосталности овог органа, суштински то уопште није било тако. Нелогично је да члан Високог савета судства буде министар правосуђа и председник надлежног одбора законодавног органа. Више је него очигледно, да се на тај начин Високи савет судства ставља под контролу извршне власти а сам поступак рада склања од очију јавности. Практично, тајност је (попут рада у масонској ложи) загарантована.

Нелогично је да је председник Врховног касационог суда уједно и председник Високог савета судства јер такво решење нема никаквог логичког и правног оправдања, јер ако ништа друго, ради се о дуплирању функција. Те две функције су неспојиве. Председника Врховног касационог суда бира Скупштина као и остале чланове Високог савета судства (њих 8 и то 6 из реда судија, један из адвокатуре и један професор са правног факултета)²⁸⁾, што значи да је тај орган под директном контролом извршне власти (која преко већине у скупштини контролише и законодавну власт). Из свега овога јасно произилази да је на овакав начин установљена контрола избора судија и уопште рад овог органа, од стране извршне власти.

Према чл. 17. ст. 1. Закона о високом савету судства прописано је да тај државни орган одлуке „доноси већином гласова“. Дакле и Устав и закон траже да Високи савет судства има све чланове. Представник из реда професора није уопште изабран а представника адвокатуре није предложило легално тело. Но и поред тога, Високи савет судства је одлучивао игноришући законске и уставне норме тумачећи их како му одговара. Све то је чињено тајно без могућности да се јавност информише о томе. У чл. 10. ст. 1. Устава из 1990. године, постојала је одредба: „рад државних органа је доступан јавности“. У Уставу из 2006. године, такве одредбе нема. Али и ако нема те одредбе у чл. 1. је прописано да је Република Србија заснована на владавини права и ...начелима грађанске демократије..., па је сходно томе и било неспојиво генерално искључити јавност из рада државног органа којем је устав поверио административно управљање судском влашћу. Да би се озаконила незаконитост у поступању Високи савет судства је донео Пословник о раду и у чл. 5.

27) Чл.153. Устава.

28) Чл. 10. Закона о Високом савету судства (*Службени гласник РС*, бр. 116/2008).

прописао „седнице Савета затворене су за јавност“, док је у чл. 12. прописано да су чланови ВСС дужни „да чувају тајност података које је Савет одредио тајним“ и „да не откривају које информације се односе на процес доношења одлуке Савета“.

Разлог скривања оваквог рада од јавности назначеног правосудног органа не треба посебно објашњавати. Док је судије бирао законодавни орган, који је изборни легитимитет добио од народа, под плаштом елиминације утицаја на судску власт, тај посао је поверен Високом савету судства који се практично нашао под искључивом ингеренцијом извршне власти и чији је рад склоњен од очију јавности.

У другој половини 2009. године Високи савет судства, под изговором реформе правосуђа спровео је реизбор свих судија. Одлуку о реизбору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности Високи савет судства донео је 16. децембра 2009. године и објавио у *Службеном гласнику РС* 17. децембра 2009. године. Та одлука је списак изабраних судија. Они који нису реизабрани „обавештење“ о томе добили су тако што њихово име није било на списку реизабраних судија. Високи савет судства ниједног нереизабраног судију није позвао да се изјасни у вези са сумњама у њихову стручност, оспособљеност и достојност (обзиром на претпоставку „да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, а пријавио се на избор у суд исте врсте, односно истог степена, испуњава критеријуме и мерила“ Одлуке о утврђивању критеријума мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова- чл. 13. ст. 1. Одлуке).

У инквизиторском поступку окривљени је морао да доказује да је невин а не да тужилац доказује његову кривицу. Презумпција невиности је била замењена тезом презумпције кривње. У поступку пред Високим саветом судства ни могућност доказивања невиности (Вам) није омогућена. Крив си и ту је крај. Произилази да је инквизиторски поступак, у односу на поступак пред Високим саветом судства, који је спроведен у 2009. години, уистину био демократски.

Да ствар буде још чуднија и ван сваког правног резона Високи савет судства је одбијао да нереизабраним судијама достави одлуку о томе. Иако је Венецијанска комисија (чије мишљење у официјелним круговима има највећу правну снагу а у научним круговима највећи домен правног тумачења) у свом мишљењу о Нацрту критеријума и мерила за избор судија и председника судова у Србији од 12-13 јуна 2009. године (број 528/09) заузима став да „сваког постојећег судију са сталном функцијом (било да се прија-

вљује или не за реизбор) требало би разрешити једино путем образложене одлуке, против које се може поднети жалба суду“, Високи савет судства игнорише такво мишљење и упада у прави вртлог безакоња и рашомонијаде.

Да не би остали без икакве правне заштите а због ускраћеног права зајемченог уставом, више стотина нереизабраних судија Уставном суду подноси уставну жалбу против претпостављеног акта о нереизбору судија. Под притиском стручне јавности и коначно увидевши да таквим понашањем директно крши одредбе чл. 32. ст.1., 36. и 60. ст. 4. Устава²⁹⁾ Високи савет судства одлучује да донесе одлуку везано за реизбор. Уместо да таква одлука буде на висини једног таквог органа и по форми и по изнетим правним аргументима Високи савет судства је подлегао самовољи искривљеног поимања свог значења и произвољности. Исту одлуку је доставио на 837 адреса – нереизабраних судија. У истој одлуци није било ни имена лица на које се одлука односи а ни поуке о правном леку. Да ствар буде још морбиднија, одлука је заведена под истим бројем предмета за свих 837 нереизабраних судија као да су све судије поднеле једну заједничку пријаву на оглас. У решењу, које има 16 страна, у првих 15 страница су наведена имена и презимена нереизабраних судија иза чега следе паушални разлози и то исти за све нереизабране судије. Да ли је Високи савет судства хтео да пружи истинско образложење или да покуша да понизи нереизабране судије није тешко закључити.

Иако је доношењем овакве одлуке положен правни основ употребе правног средства – жалбе Уставном суду, увидевши да ниједан жалилац не зна разлоге због којих му је престала судијска функција и како је постало очигледно да Уставни суд не може прогутати такав пропуст, након шест месеци Високи савет судства (под датумом од 14. 06.2010) доноси и доставља, почев тек од октобра месеца 2010. године, појединачна решења за нереизабране судије. У тим решењима, разлози нереизбора за поједине судије су били више него апсурдни при чему су се наводили погрешни подаци о резултатима рада а у неким случајевима и измишљали разлози све у циљу да се оправда таква одлука по принципу „циљ оправдава средство“. На крају, увидевши да је све то апсурдно и безочно, прекинуто је са израдом појединачних решења и за око 300 нереизабраних судија појединачно решење није ни урађено.

Како је Уставни суд у једном предмету усвојио жалбу (случај Савелић), и у разлозима навео шта Високи савет судства није испоштовао у поступку реизбора (при чему је наговестио какве ће

29) Чл. 32. регулише право на правично суђење, чл.36. право на једнаку заштиту права и на правно средство, а чл. 60. право на рад.

одлуке бити и у другим предметима), и имајући у виду став званичника Европске Уније да поступак реизбора није био демократски и у складу са законом, извршна власт је, да би ствари и даље држала искључиво под својом контролом, по хитном поступку, у децембру 2010. године пред Скупштину ставила предлог измена и допуна Закона о судијама. Изменама, које су усвојене у Скупштини уз велике критике стручне јавности, предвиђено је да се жалбе нереизабраних судија на олуку (и општу и појединачне) имају сматрати приговором о којем ће поново одлучивати Високи савет судства.³⁰⁾ Иако је на овакав начин директно вршен удар на Устав и практично мењане његове одредбе, што је апсурдно, извршну власт то није много занимало. Друштво судија Србије је поднело иницијативу за оцену уставности тих одредби али је Уставни суд, по кратком поступку ту иницијативу одбацио. Опозиција у Скупштини, која је критиковала такве измене, није искористила право да (25 посланика) стави захтев за оцену уставности тих одредби Уставном суду. Њихова улога се свела на јалову критику за коју се унапред знало да неће дати резултате.

Да би се помогло у разрешавању проблема, обзиром да су и званичници Европске Уније оштро реаговали на такав поступак Високог савета судства у вези тзв. реформе правосуђа (да је било неправилности и да се исте морају отклонити), Друштво судија Србије и ОЕБС, израдили су Смернице за примену одлуке о критеријумима и мерилима за поступак ревизије нереизабраних судија, и исти је достављен Комисији ЕУ од које је добијена сагласност и мишљење да се ради о коректном и правилно урађеном документу. Међутим, новоизабрани Високи савет судства, који чине и три ранија члана по функцији (председник Врховног касационог суда, министар правде и председник скупштинског одбора за правосуђе), не прихватајући такав нацрт, дана 23.05.2011. године доносе своја Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности³¹⁾. Иако се у чл. 3. ст. 2. Правила прописује да се у поступку преиспитивања: задржава претпоставка да подносилац приговора испуњава критеријуме достојности, стручности и оспособљености из чл. 13. ст. 1. Одлуке о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (у даљем тексту: Одлука о критеријумима и мерилима (*Службени гласник РС,*

30) Види чл.1. и чл.5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама (*Службени гласник РС, бр. 101/ 2010*).

31) *Службени гласник РС, бр. 35/2011*

бр. 49/09), у чл. 4., 5., и 6. Правила, ови су критеријуми разводњени и очигледно се ишло да Високи савет судства задржи право да дискреционо и по својој вољи (читај партијској припадности) одлучи чију ће жалбу уважити а чију неће. Да ствар буде апсурднија у чл. 4. Правила унета је одредба да се достојност може испитивати и мимо оних података који су назначена у решењу о нереизбору које је већ раније достављено судијама. По томе, произилази да се и накнадне притужбе достављене после 16.12. 2009. године могу узимати у обзир и дати право Високом савету судства да одбије жалбу. Принцип забране „*reformatio in peius*„ у овом случају не важи. Замислимо како изгледа када окривљени уложи жалбу па буде кажњен што се жалио и повећа му се казна.

Каква се онда ревизија реизбора нереизабраних судија, са применом оваквих прописа и дискреционих овлашћења може уопште очекивати. Ако се каже да је силована жена, приликом саслушања као оштећена пред судом, по други пут силована, онда ће то важити и за поступак ревизије нереизабраних судија пред новоизабраним Високим саветом судства. Поред овога, евидентна је још једна констатација: „реформа“ судства је коначно срушила свети принцип судијске функције – сталност судијског позива...Срушено је главно обележје рада судова – њихова независност...судијама је коначно сломљена кичма, у њих се увукла језа несигурности и страх од политичких моћника.³²⁾ Судијска независност је постала само прокламовано начело унето у Устав без свог стварног оживо-творења. Неумољивост политичке власти је јача и од закона а жеља за политичким прочишћењем судства опијум којег се извршна власт није могла ослободити.

УСТАВНИ СУД У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ

У политичко-правној теорији истиче се да је истински симбол цивилизације оно што се зове правна држава. Она лежи у... претпоставци постојања саме цивилизације...а њу чини заштита појединаца, дакле човека и његових права и слобода као и афирмација људских и других вредности и тековина саме цивилизације.³³⁾ Правна држава претпоставља, не само постојање устава који зајемчује и штити права и слободе и друге вредности и тековине

32) Ратко Марковић „Судство - Ахилова пета државе Србије“, <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/o-pravosudju/sudstvo-ahilova-peta...>

33) Павле Николић, «Улога уставног судства у систему правне државе», *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр.12/2005, стр. 1083.

цивилизације и демократије, већ и његово постојање. Без постојања устава, као гаранта права и слобода нема ни правне државе ни демократије.

Да би се то остварило устав се мора поштовати.³⁴⁾ Вудро Вилсон је одавно приметио да се уставу не одаје поштовање лепим обожавањем, а у Француској важи правило да устав ужива „*super legalite*“. Ако се штити устав, онда се штити правни поредак, демократија и слободе и права човека, под условом да је устав демократски. Устав је гаранција права.

У заштити и контроли поштовања устава свакако најважнију улогу има судска заштита. У земљама где постоји уставни суд (а то је у свету већина земаља) посебну улогу у том механизму заштите има тај суд.

У вези свега тога, основано се може поставити питање где се у механизму тројства власти налази уставни суд, да ли он припада судској власти, која је његова улога у систему поделе власти те да ли исти адекватно доприноси заштити устава и прокламованих права, или је и он претворен у сервис извршне власти?

Ако се анализира историјат уставног судства, може се закључити да оно представља један посебан институционализовани механизам заштите устава и правне државе. И устав Србије из 2006. године Уставни суд смешта ван система организације власти: законодавне, извршне, судске. У чл. 166. ст. 1. Устава који одређује положај уставног суда прописано је:

„Уставни је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.“

Из ове одреднице се може закључити следеће: Уставни суд не представља део организоване судске власти. Он није део правосудног система већ је самосталан и независан и изван све три власти. Његова је функција посебна-гаранција примене устава. При томе... уставни суд није орган који ствара право у било ком смислу речи, већ орган који обезбеђује да то право буде засновано у крајњој линији, на уставу као *lex superiori*.³⁵⁾ Уставни суд не може одредбе закона да мења, допуњује нити да цени његову целисходност. Он може само да оцењује њихову легалност. Иста ситуација је када оцењује судске одлуке.

Иако има у свом називу термин „суд“, а у неким елементима наличи редовном суду, Уставни суд не представља део механизма

34) Одређене одредбе Устава, посебно оне које регулишу људска права, могу се директно примењивати тј. за његову имплементацију није непходно да буду донети посебни закони.

35) Павле Николић, оп. цит., стр. 1083.

редовног судства нити има такве ингеренције. Разлог лежи не само у томе што се пред уставним судом спроводи један другачији поступак, по одређеним елементима различит од поступка пред редовним судством и што судије у Уставном суду, по правилу, нису судије од каријере, већ и у чињеници да су одлуке Уставног суда по свом карактеру специфичне. Њихово дејство је *erga omnes*, према свима тј. општеобавезујуће.³⁶⁾ И ако нема механизма спровођења истих, оне се спроводе.

Уставни суд ужива највећи степен независности. На то указује и природа мандата и имунитета судија а и позиција која му је дата уставом у односу на остале гране власти. Најзад, Уставни суд није одговоран ни пред једним органом, нити било који орган располаже било каквом санкцијом према њему и његовим одлукама.³⁷⁾

Из овога произилази да је уставно судство виша власт у односу на законодавну, извршну и судску, а без посебно изражене власти. Као таква она је најмање опасна али ауторитативна. Уставни суд нема никаква овлашћења према другим органима. Осим тога, и он се налази под Уставом јер би...било неспојиво са суштином правне државе, ако би уставни суд био изнад Устава. Тачно је да у вршењу своје функције уставни суд тумачи одредбе Устава, али је тачно и то да је у том погледу строго везан за текст Устава у коме може и мора да тражи само његово право значење и објективну садржину и ништа више.³⁸⁾

Очигледно је да уставни суд има важну улогу у систему правне државе. Он се налази на бранику заштите Устава али и права и слобода човека и грађанина. Значи, демократија и правна држава претпостављају постојање уставног судства а уставно судство има улогу да штити демократију и права и слободе одређене уставом. Само такав Уставни суд има пуну афирмацију у остварењу његове истинске улоге и функције.

Међутим, да ли у Србији Уставни суд у потпуности остварује своју прописану улогу, или у извесним ситуацијама представља само леп декор на политичкој позорници и себе претвара у једну стерилну институцију и сервис извршне власти. Ако се анализирају његов састав и резултати поступања у делокругу његове надлежности, стиче се утисак да је ова друга констатација исправнија. Као прво, сам избор судија је неадекватно одређен-пет судија (од предложених 10 кандидата) поставља Председник републике- дакле извршна власт а пет бира Скупштина (на коју утицај има Вла-

36) Чл. 166. ст. 1. Устава.

37) Павле Николић, оп. цит., стр. 1084.

38) Ибид.

да јер има гласачку већину у Скупштини), пет судија именује општа седница Врховног Касационог суда Србије (чл. 178 Устава). из овога произилази да о избору односно именовану десет судија директно одлучује извршна власт.

Правило је да се за судије Уставног суда бирају „најбољи од најбољих“. Имајући у виду састав судија садашњег Уставног суда могу се справом стаљвити резерве у погледу капацитета појединих судија да одговоре комплексности посла које за собом повлачи један такав ранг судије. Ово се пре свега може и мора посматрати кроз призму професионалне каријере и посла који су обављали та лица пре него што су дошли до једне тако значајне и одговорне функције. Можда би се оправдање могло наћи у парадигми „што горе то боље“, али се добро зна чему то води и коме служи.

Иако је Уставни суд независан државни орган и ван организације судске власти, у решавању захтева и он би морао поштовати одговарајући редослед у њиховом решавању. Међутим, више је него очигледно да се одређени предмети уопште не решавају иако је изражена вероватноћа да је у вези истих присутна повреда Устава или закона, јер то не одговара извршној власти. Уставни суд је донео значајан број одлука у којима је утврђено да је дошло до повреде права суђења у разумном року (чл. 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – право на правично суђење), па се при свему томе ствара један парадокс да се доносе такве одлуке а сам Уставни суд повређује то право. Стога се основано поставља питање да ли у појединим ситуацијама Уставни суд представља најзначајнију институцију правне државе или само леп декор на апсурдној политичкој позорници Србије.

Уставни суд није орган у систему организације судске власти па стога и нема овлашћења вођења поступка пуне јурисдикције. Према чл. 89. Закона о уставном суду³⁹⁾ предвиђено је да Уставни суд поништава одлуке (не укида што би можда било оправданије), што је у директној супротности са положајем Уставног суда (чл. 166. Устава), али и са чл. 143. Устава који одређује врсту судова и чињеницу да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији. Ако Уставни суд није саставни део судске власти онда не би ни могао поништавати одлуке редовних судова већ би само могао констатовати повреду права поводом уставне жалбе а што би био основ за понављање поступка пред надлежним судом јер је судском одлуком повређено право подносиоца уставне жалбе. Са оваквом регулативом Закона о Уставном суду, чије одредбе су у извесном смислу контрадикторне одредбама Устава (чл. 166.) Уставни суд се, као несудски државни орган, ставља као некакав

39) *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

ревизијски надсуд који може поништити и одлуку Врховног касационог суда.

Упркос оваквим правним нелогичностима, Уставни суд је доносио одлуке којима је поништавао одлуке судова (па и Врховног касационог суда), што сигурно не доводи до учвршћења правне државе и демократије. Таква пракса може да допринесе само кризи права, правној несигурности и владавини дневне политике.

Илија Zindovic

PROBLEM OF THE INDEPENDENCE OF JUDICIARY IN THE POLITICAL SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS IN CONTEMPORARY SERBIA

Summary

This paper attempts to clarify the problem of organization and division of power in Serbia as a fundamental principle of modern government and the rule of law without which no realization of basic human rights, protection of individuals and the affirmation of the value of true democracy can exist. Special emphasis is placed on analyzing the principle of independence of the judiciary and asking if the executive branch has the de facto superiority over the other two branches. The conclusion is that the executive not only has impact on two other authorities (legislative, and judicial), but it has completely subordinated them to the interests of the ruling party, which inevitably leads to the destruction of democracy and the breakdown of rule of law.

Key words: democracy, separation of powers, rule of law, independent judiciary, executive, executive supremacy.

ЛИТЕРАТУРА

Сент-Жист Антоан Луј, *Републиканске установе*, Филип Вишњић, Београд, 1987.

Баста, Лидија, *Политика у границама права*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије и Института за упоредно право, Београд, 1984.

Зиндовић, Илија, *Методологија и техника израде судских одлука*, Пословни биро, Београд, 2010.

Јефтић Драгољуб, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2003.

Лукић, Радомир, *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1966.

Марковић, Горан, „Актуелности и начело поделе власти“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 14/2009.

- Марковић, Вера, „Независност судства“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр.13/2007.
- Марковић, Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.
- Марковић, Рагко, „Судство - Ахилова пета државе Србије“, <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/o-pravvosudju/sudstvo-ahilova-peta>
- Medison James, The Federalist No 51, Structure of the Gouvernment Must Furnish the Proper Checks and Balances Betwen the Different Departments Indenpendent Journal, 1788. http://www.constittution.org/fed/federa_5.htm
- Medison James, Federalist No 46, http://en.wikisource.org/wiki/The_Federalist_Paperts/No._46.
- Montesquieu, *The Sprit of Laws*, Book 11, http://www.constitution.org/cm/sol_htm
- Радбрух, Густав, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980.
- Николић, Павле, „Улога уставног судства у систему правне државе“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2005.
- Перовић, Слободан, „Уводна реч са отварања двадесетог сусрета копаоничке школе права 2007. године“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 1-2/2008.
- Пешић, Весна, „Партијска држава као узрок корупције у Србији“, *Република*, Београд, бр. 402-405/2007.
- Шуваковић, Урош, „Неки аспекти положаја политичких партија у новом Уставу Републике Србије“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 14/2007.
- Шуваковић, Урош, „Партијска држава: могућности њеног настанка и развоја на примеру савремене Србије“, *Теме*, Универзитет у Нишу, Ниш, бр. 2/2009.
- Шуваковић Урош, „Дилеме традиционалне дијалектичке дихотомије политичких партија на левицу и десницу у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010.

ИЗВОРИ

- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Београдски центар за људска права – инструменти Савета Европе, Београд, 2000.
- Законик Цара Стефана Душана, Књига III, превод призренски, Српска академија наука и уметности, Београд 1997.
- Закон о Високом савету судства („Службени гласник РС“, бр. 116/2008.
- Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства (*Службени гласник РС*, бр. 101/2010).
- Закон о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/200).
- Закон осудијама (*Службени гласник РС*, бр.116/2008, 104/2009).
- Закона о изменама и допунама Закона о судијама (*Службени гласник РС*, бр. 101/2010).
- Устав Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006).
- Одлука о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (*Службени гласник РС*, бр. 49/2009.)
- Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања

одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности (*Службени гласник РС*, бр. 35/2011)

Resume

Cultural and civilizational heritage of a community is manifested in the realization of individual freedom, tolerance, respect of the rule of law and legal security. In the context of realization of all these three values the principle of separation of powers and independence of the judiciary are an essential precondition-*conditio sine qua non*. Otherwise, there will be neither true democracy nor it will come to the realization of rights and justice as the proclaimed virtues of a democratic society. Freedom should be considered from the standpoint of objective law and justice as a pivotal virtue of society. Law is a real guarantee of freedom as it should not in itself be an aim. Exercise of authority means exercising of power and if it exists in order to achieve rights and democracy, then we can talk about the rule of law and legal security.

All this can not be achieved without respect of the principle of independence of the judiciary. The judicial power is the one that should control other two authorities: the legislative and the executive and the application of the law creates a wall of legal certainty. It should not be politicized and subjected to the pressure because the old adage says that when politics enters the courtroom, Justice pops out of the window.

In Serbia, the divergence between what is said and what is attainable is obvious.

However, our system shares the fate of generality of the diversity but also as part of the whole shows a certain specificity. No one may speak about the instability of law, but we can talk about the rule of legal uncertainty. It is visible at every step. Laws are put above the constitution and by legal norms the constitutional provisions are derogated. Volatility and instability of certain legal provisions have become a daily occurrence and the retroactivity in the application of laws rule. This phenomenon can be called living in legal uncertainty, but there is one constant uncertainty when an institution, which by their nature should last for several years, here is dying at the very time of its inception. Under the pretext of lustration and the alleged re-election the party's removal of unfit judges happens. Moral-political suitability has been replaced by the word worthiness, without any possible closer definition of the term.

Judges are suggested how to judge by the executive. In case of disobedience, the statements that there is no pressure on the judiciary are published and the initiatives for the removal of recalcitrant judges are submitted. The independence of the judiciary becomes an abstract

noun. Professional certification of judges becomes an obstacle and worthless compared to party identification, which speaks of the fact that the party is above country and party interest is above the law. At the same time all the parties, both right and left orientation, swear to democracy and the rule of law. But, instead of democracy, there is partocracy. At the same time arrogant behavior of the executive (the party) government indicates not only the absence of basic culture but also the existence of passions like religious fervor of some sects. Political Empire crawled up into all the vital functions of society and broke all the columns of balance. In biology and medicine, such a phenomenon we know by its name. When it starts to endanger life, it must be surgically removed.

Without judicial independence, the realization of rights and justice, proclaimed as the fundamental virtues of a democratic society, is impossible. Direct election of members of the High Court by the people (as well as members of the National Assembly) in the absence of executive power would, to some extent, eliminate the influence of the executive power on the Court and this would contribute to the achievement of the proclaimed principle of separation of powers. One need not reject the idea that basic court judges are also elected directly by the people thus their legitimacy would be original. Such a procedure should be foreseen for the judges of the Constitutional Court with the fact that it must lay down clear criteria in terms of expertise and ability to perform these functions.

Every democratic society tries to build the rule of law and legal security. The degree of realization of human rights and freedoms are the result of the rule of these rules. In a truly democratic countries it is tried as much as possible to build a general-real ideal of separation of powers and independence of the judiciary. In Serbia, an independent judiciary in the context of a three-part division of powers, rule of law and legal certainty have only been abstract nouns so far.

* Овај рад је примљен 24. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Драган Ж. Марковић
Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ*

Сажетак

Основни циљ рада је да укаже на неопходност демократизације својинских односа као једног од предуслова развоја истинске локалне самоуправе. Онај ко обезбеђује средства обично одређује и њихову намену и распоређује их по сопственим критеријумима.

Средства која грађани и радне фирме улажу у задовољавање заједничких потреба, треба да се претварају у акције, деонице или задружне уделе, са свим правима непосредног управљања и располагања тим средствима. У истинској локалној самоуправи нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутим питањима и предлозима, успостављају се директни односи без ичијег посредовања и тиме се превазилазе традиционални односи друштвене хијерархије и субординације.

Кључне речи: демократизација, својински односи, локална самоуправа, демократски капацитети

За разлику од државне управе која почива на фискалној концентрацији средстава, друштвено-економску основу локалне самоуправе чини самоиницијативно удруживање рада и средстава које се врши добровољним одређивањем. Из заједничких потреба проистиче и заједнички интерес за удруживање потребног рада и средстава да би се оне задовољиле, због чега се локална самоуправа и почела развијати најпре у срединама где је држава мало или није нимало улагала.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Са стицањем средстава за заједничке потребе је у законитој корелацији располагање тим средствима. Онај ко обезбеђује средства обично одређује и њихову намену и распоређује их по сопственим критеријумима.

Стога развој локалне самоуправе претпоставља својинску трансформацију индивидуалних приватних и државних предузећа у акционарска и деоничарска друштва, задруге и задружна предузећа. Средства која грађани и радне фирме улажу у задовољавање заједничких потреба, треба да се претварају у акције, деонице или задружне уделе, са свим правима непосредног управљања и располагања тим средствима. У акције, деонице или уделе треба да се претвара и живи рад који се у задовољавање заједничких потреба улаже у облику самодоприноса и разних услуга.

Аутентичну друштвено-економску основу локалне самоуправе представља у суштини задругарство, које се заснива на органском јединству индивидуалног и колективног власништва, путем којег се појединачне иницијативе сједињују у заједничке акције. Задругарство је облик економског, а локална самоуправа облик друштвеног самоорганизовања грађана у задовољавању заједничких интереса и потреба, и једино удруживање на задружним принципима омогућава да грађани у управљању пословима од заједничког интереса суделују и по основу живог и по основу опредељеног рада.

На задружним принципима треба да се заснива и својина локалних заједница, тако да њихова имовина представља истовремено и колективно и индивидуално власништво оних који су било чиме допринели њеном стварању.¹⁾ По томе се она суштински разликује и од државне и од индивидуалне приватне својине као основе аутократске државне управе, где је грађанин више објект него субјект управљања.

Велики допринос самоуправном удруживању средстава за задовољавање заједничких потреба може представљати прецизно дефинисање својинских односа што би омогућило да се средства самодоприноса не отуђују од грађана и локалне заједнице. Објекти изграђени самодоприносом су често, без икакве накнаде, прелазили у власништво услужних и других организација које су њима располагале независно и без икаквог утицаја грађана и локалних заједница, што је знатно умањивало интерес за удруживање. Тај интерес би се могао знатно повећати ако би свако задржавао сво-

1) „Србија је једина држава у Европи у којој јединице локалне самоуправе немају сопствену имовину“. (др Милан Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, Локална самоуправа Србије, Београд, 2006, стр. 318.)

јинско право на свој улог, без обзира да ли је у новцу, раду, материјалу или некој другој употребној вредности.

Улагања у организацију која ће уложена средства користити, грађани могу вршити појединачно или заједнички преко локалне заједнице као колективног улагача. Ни у једном случају уложена средства не би се смела отуђивати од улагача, што подразумева, да се ни локална заједница не појављује као апстрактни, већ као колективни власник, у чијем се власништву не губи него задржава индивидуално власништво појединачних улагача као сувласника заједничког поседа.

Средства самодоприноса претварала би се тако у власништво локалне заједнице задржавајући, као појединачни улози, индивидуална права улагача на колективно располагање удруженим средствима. И самодопринос у раду, материјалу и другим употребним вредностима морао би се, према тржишним ценама јединствено валоризовати и књижити као вредносни улог с истим својинским третманом као и уложена финансијска средства.²⁾

То подразумева индивидуална права улагача не само на непосредно управљање удруженим средствима, већ и на учешће у добити која се њиховом употребом оствари. Да та права не би била нарушавана и да би се онемогућило систематско отуђивање својине, висина учешћа у добити морала би се одређивати према величини улога тако да свако добија сразмерно свом доприносу који даје увећавању заједничких средстава.

Средства локалне заједнице која се као заједничка средства грађана улажу у објекте друштвеног стандарда или друге инвестиционе подухвате, морају као заједнички улог остати у поседу својих улагача и представљати економску основу њиховог непосредног учешћа у расподели и управљању. Уложена средства могу се и враћати локалној заједници да би се користила за друге потребе, а преко нижих цена услуга и самим грађанима.

У власништву локалне заједнице, као заједничком власништву грађана, требало би да се нађу сви објекти које су грађани ради задовољавања заједничких потреба изградили својим средствима и радом. У власништво локалне заједнице требало би пренети и пословни простор, као и сва затечена друштвена добра која служе искључиво задовољавању њених потреба, односно која нису у широј друштвеној употреби.

2) Види: Драган Марковић, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2009.

Власништво локалне заједнице у којем се не би губио индивидуални удео удружених грађана, представљало би снажан стимулатор за мобилизацију и концентрацију расположивих средстава као највећег потенцијалног извора изградње и развоја локалних заједница. Интерес за тај развој знатно би се повећао јер би поред задовољавања заједничких потреба грађани задржавали својинска права на располагање удруженим средствима уз могућност њиховог увећавања.

Дефинисање својинских односа подстакло би и предузећа да више улажу у развој локалних заједница јер се њихова средства не би у виду неповратних улагања отуђивала већ би им доносила добит или другу корист.

Објекти које локална заједница и предузећа заједнички изграде, треба у ствари да представљају њихово заједничко власништво са својинским правима која одговарају њиховим улагањима.

Прецизно дефинисање својинских односа је од изузетног значаја не само за изградњу објеката друштвеног стандарда, већ и за њихово одржавање и рентабилно коришћење. О коришћењу заједничких средстава њихови улагачи ће много више бринути као конкретни власници него као апстрактни субјекти друштвеног власништва, јер ће свако располагати правом на сопствени удео у његовим ефектима. Иако ће у саставу локалне заједнице радити и приватне радње или предузећа, заједничко власништво ће у њиховом функционисању бити неопходно, због чега међусобна права и обавезе колективних власника морају бити прецизно дефинисани.

Демократизација својинских односа је услов да се у задовољавању заједничких потреба уместо посредне и нееквивалентне, остварује непосредна и еквивалентна размена рада којом се искључује међусобно искоришћавање корисника и давалаца услуга. У таквој размени свако, у принципу, треба да добија сразмерно томе колико даје, и да тако сви добијају а нико не губи.

То подразумева да се услуга не плаћа ни према тренутном односу понуде и потражње ни према трошковном принципу, већ по економској вредности. Тиме се еквивалентност размене која се на стихијном тржишту остварује у просеку, замењује еквивалентношћу размене у сваком поједином случају.

Уместо тржишне стихије и државног посредовања таква размена се кроз непосредне односе корисника и давалаца услуга организовано остварује путем равноправног и релативно трајног уговарања цена и услова пружања потребних услуга. Тиме се постиже да цена услуге бар приближно одговара њеној вредности, насупротив

стихијном формирању тржишних цена и монополистичким ценама државних предузећа које по правилу одступају од економске вредности.

Економске цене услуга утврђују се помоћу технолошко-економских параметара заснованих на нормативима и стандардима којима се одређује потребан утрошак живог и опредмећеног рада. Подразумева се да је методологија утврђивања норматива и стандарда научно заснована и доступна увиду јавности, чиме се искључује могућност манипулисања на било чију штету.

Тржишна стихија и државни монополизам могу се, међутим, превладати само организованим деловањем грађана и других корисника услуга, у чему је заправо незаменљива улога локалне самоуправе. Државна управа нити хоће нити може увести еквивалентну размену рада јер се она и одржава на нееквивалентној размени, преко које државна предузећа и службе покривају неконтролисане трошкове својих услуга.

Али без еквивалентне размене, која искључује економско изабљивање, не би било локалне самоуправе јер једино економски самостални грађани могу нечим стварно управљати. Под државним монополом локална самоуправа своди се на пуку формалност и практично претвара у локалну управу као продужетак централне државне управе, која је у функцији економског потчињавања.

Демократизација својинских односа условљава и демократизацију политике. Уколико се у акционарска друштва и задружне организације повезују економски, индивидуални власници производних средстава се као колективни управљачи повезују и политички. Од пасивног објекта политике, грађани се претварају у активне субјекте политичког деловања, од пуких извршилаца политичких директива, постају креатори политичких одлука које заједнички спроводе.

Али то је тако само кад грађани сами располажу средствима за заједничке потребе. Њихова економска самосталност нужан је услов њихове политичке самосталности. Уколико им се средства кроз фискалне дажбине отуђују, отуђује им се и друштвена самосталност, а са тиме и могућност друштвеног утицаја на било ком нивоу.³⁾

Непосредно отуђивање власништва од грађана врши се путем фискалних захватања и отуђивања средстава самодоприноса. Оба облика отуђивања сужавају материјалну основу локалне са-

3) Види: Драган Марковић, „Демократизација својинских односа као претпоставка развоја демократског друштва“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије Београд, бр. 2/2010.

моуправе и ограничавају могућности самоуправно задовољавања заједничких потреба грађана. Локална самоуправа је остваривана управо толико колико су грађани слободно располагали средствима неопходним за подмиривање својих заједничких потреба, и како су она час повећавана час смањивана, локална самоуправа се вртила у круг – корак напред два корака назад, па корак назад два корака напред.

У Србији су углавном доминирале снажне етатистичке тенденције фискалне централизације новостворене вредности, које су мало простора остављале за локалну самоуправу, која се више по нужди развијала претежно у сеоским и приградским насељима о чијим потребама је држава релативно мало бринула. Повећана фискална концентрација, уз апсолутно сиромашење државе и локалног становништва, главни је узрок рапидног назадовања локалне самоуправе и у транзиционом периоду.

То је имало одраза и на рапидно смањивање слободног удруживања средстава путем самодоприноса, које је у многим насељима где је раније било развијено, готово пресушило. Централистичке тежње су усмерене чак и на потпуно укидање самодоприноса, што би заједнички живот неразвијених локалних заједница о којима држава мало брине, било погубно.

Али проблем самодоприноса није само у недостатку средстава за слободно удруживање већ и у његовом отуђивању, које на удруживање дестимулативно утиче. Објекти саграђени самодоприносом прелазе у власништво јавних предузећа, на која грађани немају никаквог утицаја, плаћајући пуну цену њихових услуга. Током транзиције, локалне заједнице су лишене и пословног простора изграђеног средствима самодоприноса.

Кључни проблем је у незаштићености власништва, које се од власника отуђује и легалним и нелегалним каналима. Држава врши принудну експропријацију и приватног и колективног власништва, која је и у време прокламованог самоуправљања вршена под камуфлажом друштвене а у суштини државне својине. Током транзиције спроводи се у недовољно регулисаним својинским односима кампањска приватизација којом се и приватна и тзв. друштвена имовина претачу у власништво моћних појединаца, чиме се огромна већина становништва лишава могућности да суверено располаже средствима која својим радом ствара.

Проблем би се могао решити законском заштитом сваке и свачије, сопственим радом и заслугом стечене својине што подразумева строгу забрану сваког нелегалног и нелегитимног присвајања туђе имовине. Да би се омогућило слободно располагање сопственом имовином, морали би бити озаконјени сви облици ле-

галног власништва, као један од основних услова слободног удруживања грађана у задовољавању њихових животних потреба.

Средства локалне заједнице, која се као заједничка средства грађана улажу у објекте друштвеног стандарда или друге инвестиционе подухвате, морају као заједнички улог остати у поседу својих улагача и представљати економску основу њиховог непосредног учешћа у расподели и у управљању. Уложена средства могу се и враћати локалној заједници да би се користила за друге потребе, а преко нижих цена услуга и самим грађанима.

У власништву локалне заједнице, као заједничком власништву грађана, требало би тако да се нађу сви објекти које су грађани ради задовољавања заједничких потреба изградили својим средствима и радом. У власништво локалне заједнице требало би пренети и пословни простор, као и сва затечена друштвена добра која служе искључиво задовољавању њених потреба, односно која нису у широј друштвеној употреби.

Власништво локалне заједнице у којем се не би губио индивидуални удео удружених грађана, представљао би снажан стимулатор за мобилизацију и концентрацију расположивих средстава као највећег потенцијалног извора развоја локалних заједница. Интерес за тај развој знатно би се повећао јер би поред задовољавања заједничких потреба грађани задржавали својинска права на располагање удруженим средствима уз могућност њиховог увећавања.

Дефинисање својинских односа подстакло би и радне фирме да више улажу у развој локалних заједница јер се њихова средства не би у виду неповратних улагања отуђивала већ би им доносила добит или другу корист. Објекти које локална заједница и радне фирме заједнички изграде, требало би да представљају њихово заједничко власништво са својинским правима која одговарају њиховим улагањима.

За изградњу објеката друштвеног стандарда и њихово одржавање и рентабилно коришћење, од изузетног је значаја имати прецизно дефинисане својинске односе. О коришћењу заједничких средстава њихови улагачи ће много више бринути као конкретни власници него као апстрактни субјекти друштвеног власништва јер ће свако располагати правом на сопствени удео у његовим ефектима. Иако ће у локалним заједницама радити и приватне радње или предузећа, заједничко власништво ће у њиховом функционисању бити неопходно, због чега међусобна права и обавезе колективних власника морају бити прецизно дефинисани.

Ширење самоуправног задовољавања заједничких потреба са локалног на национални и планетарни ниво, подразумева да се

фискално прикупљање средстава за те потребе на свим нивоима замењује њиховим слободним удруживањем. Прави пут за то показује развој задружног и акционарског власништва у свим областима и на свим нивоима заједничког задовољавања животних потреба грађана.

На тој линији, била би целисходна и економски оправдана власничка трансформација јавних предузећа, која практично раде као државне институције, у задружне организације и акционарска друштва са власничким уделитема или акцијама корисника и давалаца јавних услуга. То би подразумевало и заједничко одлучивање корисника и давалаца услуга о питањима од заједничког интереса, као што су врста, квалитет, цене и услови пружања услуга, чиме би се увела организована и еквивалентна тржишна размена између равноправних, до сада иначе потпуно неравноправних, партнера.

Локална заједница би требало да постане главно стециште иницијатива грађана заинтересованих да своје животне проблеме заједнички решавају. У самоуправном задовољавању заједничких потреба нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутим питањима и предлозима. Међу грађанима се успостављају директни односи без ичијег посредовања, врши хоризонтално повезивање и тиме превазилазе традиционални односи друштвене хијерархије и субординације. За заједничку ствар се питају сви грађани, што означава виши степен политичке социјализације у односу на традиционалну самоуправу.

За развој локалне самоуправе неопходан је, пре свега, опоравак локалне привреде. Да би развијале локалну привреду, локалне заједнице морају сачувати своје природне ресурсе и укупне привредне потенцијале. У САД „у многим (локалним) заједницама људи преузимају контролу тако што стварају сопствену валуту“ као „оруђе које може да оживи локалну привреду тако што ће помоћи да богатство остане унутар заједнице и да се не одлива“. ⁴⁾ Развија се локална индустрија која не загађује околину, и „пољопривреда са подршком заједнице ...која је непосредно, без посредовања трговине повезана са потрошачима“. ⁵⁾ Коришћењем националних добара неопходно је развијати профитабилну пољопривредну производњу, прерађивачку индустрију, шумарство, водопривреду, енергетику, туризам, угоститељство и друге делатности које могу успешно конкурисати на отвореном тржишту.

За развој локалне привреде и њено укључивање у међународну поделу и размену рада, од изузетне је важности да се путем

4) *Глобализација*, зборник, Слио, Београд, 2003. (Сузан Микер Лоури), стр. 444. и 446.

5) Исто (Вендел Бери, Данијел Имхоф и Едваед Голдсмит), стр. 479.

демократизације својинских односа развија непосредна и еквивалентна размена и расподела према економској вредности, да се заштите запослени радници од прекомерног изабљивања као и животна средина од загађивања те природни ресурси од претераног исцрпљивања. На томе је такође неопходно ангажовање целе државне заједнице што се без опште и суштинске демократизације друштва не може очекивати.

Dragan Z. Markovic

**DEMOCRATIZATION OF PROPERTY RELATIONS
AS PREREQUISITE FOR THE DEVELOPMENT
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Summary

The main objective of this paper is to highlight the need for democratization of property relations as prerequisite for the development of substantial local self-government. Usually, persons responsible for the providing of funds determine their purpose and distribute them according to their own criteria. The money that citizens and companies invest to satisfy common needs, should be converted to shares, stock or common shares, with all the rights of direct management and disposal. In the substantial local self-government everybody is active. Everyone is invited to initiate, discuss the raised issues and proposals, establishing the direct relations without anyone's interference and thus beyond the traditional relations of social hierarchy and subordination.

Key words: democratization, property relations, local self-government, democratic capacity.

ЛИТЕРАТУРА

Милан Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији*, Локална самоуправа Србије, Београд, 2006.

Глобализација, зборник, Слио, Београд. 2003.

Локална самоуправа и државна управа, Пословни биро, Београд, 2010.

Драган Марковић, „Демократизација својинских односа као претпоставка развоја демократског друштва“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2010.

Драган Марковић, „Планетарне тенденције демократизације“, Српска политичка мисао, 4/2009.

Драган Марковић, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4 /2009.

Драган Суботић, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

Драган Суботић, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

Матић Петар, Александра Мировић, „Локална самоуправа у контексту модернизације”, *Политичка ревија*, 3/2011.

Resume

The democratization of property relations conditions the democratization of policy. If the joint stock companies and cooperative economic organizations connect, individual owners of productive assets, also connect politically as collective controllers. Being passive object of politics, citizens are turned into active subjects of political action, the mere executors of political directives, become creators of political decisions that carry out jointly. But it is only in the case when the citizens themselves have on dispositions funds for collective needs. Their economic independence is a necessary condition for their political independence. If their funds are appropriated through fiscal duties, they are also deprived of social independence and of the possibility of social influence at any level. The key problem is the lack of protection of property, which is appropriating from the owners by the legal and illegal channels. In the under-regulated property relations quick privatization that is being carried out which translates private and public property ownership into hands of powerful individuals and thus deprive the vast majority of the population of the ability to dispose the resources they created. The problem could be solved by legal protection of each property and everybody, thanks to own work and acquired property which includes a strict ban on all illegal and illegitimate appropriation of property. The development of local self-government presupposes not only the development of shareholding and cooperative, but also the transformation of individual ownership of private and state enterprises into joint stock and limited companies. The funds that citizens and companies invest in meeting the common needs should be converted into shares and shares with all the rights of direct management at disposal.

* Овај рад је примљен 20. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
336.2:323(497.11)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 109-129.

Мирко Кулић

Мегатренд универзитет Београд.

Горан Милошевић

Криминалистичко-полицијска академија Београд

УЛОГА ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА У КРЕИРАЊУ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА СРБИЈЕ*

Сажетак

Улогу фискалног система у креирању политичког капацитета Србије могуће је пратити са више аспеката. У овом раду пажњу смо усмерили на расподелу функција и моћи у три посебно значајне сфере: 1) нормативној активности носилаца фискалне власти; 2) обиму фискалних средстава којим располажу поједини нивои организације државне власти, и 3) утврђивању, наплати и контроли фискалних прихода.

Расподела и разграничење фискалних функција је превасходно питање уређења политичких односа, исказаних у уставу и фискалним законима, а ослањају се на одређени степен централизације, односно децентрализације државних функција. Системи расподеле јавних прихода се међусобно разликују у погледу степена фискалне аутономије коју имају поједини нивои власти у земљи, административне једноставности, правичности и алокативне неутралности.

Кључне речи: фискални систем, фискална политика, политички капацитет, финансијско изравнање, фискални федерализам, порески органи.

* Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије под бројем 179045

Да би држава могла да покрива јавне расходе, она мора да прикупља одговарајући ниво јавних прихода. Јавни приходи служе за подмиривање трошкова који имају општи карактер. Укупност јавних прихода у једној земљи чини њен фискални систем.

Јавним приходима, у смислу позитивних прописа Србије, сматрају се приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, као и приходи директних и индиректних корисника буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање. Поједини јавни приходи могу се, у складу са законом, у целини или делимично, исказати као наменски приходи. Наменски приходи су јавни приходи, чије коришћење и намена су утврђени законом¹⁾.

Креирање пореског система врши се у складу са економском политиком земље. Битну компоненту економске политике представља фискална политика, под којом се подразумевају мере, како у оквиру јавних прихода, тако и у оквиру јавних расхода, да би се остварили одређени фискални, економски и социјално-политички циљеви. Мере фискалне политике примењују се паралелно с другим мерама, посебно с мерама монетарно-кредитне политике, с којима сачињавају специфичан комплекс мера економске политике земље. Мада су мере монетарне и фискалне политике међусобно комплементарне по свом карактеру и дејству, њихово међусобно усклађивање није ни лако ни једноставно. Мере фискалне политике ослањају се на фискални систем. Субјекти фискалне политике користе пореске облике, као и њихове елементе из фискалног система. Према томе, фискални систем пружа ширину, али и ограничења фискалној политици.

Адекватном расподелом и разграничењем фискалних функција у Србији, доприноси се креирању њеног политичког капацитета.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА НОРМАТИВНИМ УРЕЂЕЊЕМ ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА

1. Јавни приходи у Србији уводе се законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом. Њихова висина утврђује се законом, односно актом надлежног органа у складу са законом.

1) Члан 2. Закона о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10 и 101/10).

Право појединих нивоа власти у Србији да нормативно уређује фискалну материју проистиче из Устава. Устав регулише субјективно фискално право државе, односно право да уводи и наплаћује јавне приходе и прописује дужност физичких и правних лица да поступају по фискалним прописима. Тако је у члану 91. став 1. Устава Србије прописано да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом. У ставу 2. истог члана прокламовано је правило да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника. Овај уставни принцип даље се разрађује у пореским прописима. Од значаја су и одредбе Устава које се односе на положај државне управе, јер се на основу тих одредби сагледавају уређење и организација пореских органа.

У Србији је донет читав низ закона којима се регулишу поједина питања из области јавних прихода, као што су: Закон о буџетском систему, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о порезу на доходак грађана²⁾, Закон о порезу на добит правних лица³⁾, Закон о порезима на имовину⁴⁾, Закон о порезу на додату вредност⁵⁾, Закон о акцизама⁶⁾, Закон о порезу на премије неживотних осигурања⁷⁾, Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара⁸⁾, Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности⁹⁾, Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање¹⁰⁾, Закон о републичким административним таксама¹¹⁾, Закон о судским такса-

2) *Службени гласник РС*, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - испр., 31/09, 44/09 и 18/10.

3) *Службени гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04 и 18/10.

4) *Службени гласник РС*, бр. 26/01, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/02 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10 и 24/11.

5) *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 - испр., 61/05 и 61/07.

6) *Службени гласник РС*, 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10 и 43/11.

7) *Службени гласник РС*, бр. 135/04.

8) *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 80/02, 43/04, 31/09, 101/10 и 24/11.

9) *Службени гласник РС*, бр. 36/01 и *Службени лист СРЈ*, бр. 17/02 - одлука СУС.

10) *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06 и 5/09.

11) *Службени гласник РС*, бр. 43/03, 51/03 - испр., 61/05, 101/05 - др. закон, 5/09 и 54/09.

ма¹²⁾, Закон о финансирању локалне самоуправе¹³⁾ и др. На тај начин ова материја је у знатној мери регулисана законима, иако није извршена њена кодификација.

Фискална материја уређена је и подзаконским актима. Ради се о великом броју уредби, које доноси Влада, као и правилника, наредби и упутстава, које доносе министарства. На ову материју примењују се и међународни уговори о избегавању двоструког опорезивања, који могу да буду билатерални и мултилатерални. Локални јавни приходи уређују се одлукама скупштина локалне самоуправе.

2. Према позитивном законодавству Србије, јавни приходи су:

- 1) порези;
- 2) доприноси за обавезно социјално осигурање;
- 3) таксе;
- 4) накнаде за коришћење добара од општег интереса;
- 5) самодопринос;
- 6) донације и трансфери, и
- 7) остали јавни приходи¹⁴⁾.

а) Законом се могу увести следећи порези:

- (1) порез на додату вредност;
- (2) акцизе;
- (3) порез на доходак грађана;
- (4) порез на добит правних лица;
- (5) порез на имовину;
- (6) порез на наслеђе и поклон;
- (7) порез на пренос апсолутних права;
- (8) порез на употребу, држање и ношење одређених добара;
- (9) порез на међународну трговину и трансакције, и
- (10) други порез, у складу са законом¹⁵⁾.

12) *Службени гласник РС*, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 - др. закон, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 - др. закон и 31/09.

13) *Службени гласник РС*, бр. 62/06 и 47/11.

14) Члан 14. став 1. Закона о буџетском систему.

15) Члан 15. Закона о буџетском систему.

Уведени су сви наведени порези осим пореза на међународну трговину и трансакције.

б) У Србији се плаћају следећи доприноси:

1) за пензијско и инвалидско осигурање, где спадају:

- (1) допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање;
- (2) додатни допринос за стаж осигурања који се рачуна с увећаним трајањем у складу са законом, и
- (3) допринос за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом;

2) за здравствено осигурање, где спадају:

- (1) допринос за обавезно здравствено осигурање, и
- (2) допринос за случај повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом, и

3) за осигурање за случај незапослености - допринос за обавезно осигурање за случај незапослености.

в) Законом се могу увести следеће таксе:

- 1) административне;
- 2) судске;
- 3) комуналне;
- 4) регистрационе;
- 5) боравишна, и
- 6) за посебне производе и активности¹⁶⁾.

г) Законом се могу увести следеће накнаде за коришћење добра од општег интереса:

- 1) накнаде за воде;
- 2) накнаде за шуме;
- 3) накнаде за путеве;
- 4) накнаде за земљиште;
- 5) накнада за рибарска подручја;
- 6) накнада за коришћење туристичког простора;
- 7) накнада за коришћење природног лековитог фактора;
- 8) накнада за коришћење минералних сировина;
- 9) накнаде за заштиту животне средине;

¹⁶⁾ Члан 16. Закона о буџетском систему.

- 10) накнада за коришћење ваздухопловног простора;
- 11) накнада за коришћење радио фреквенција и тв канала;
- 12) туристичка накнада, и
- 13) друге накнаде, у складу са законом¹⁷⁾.

д) Самодопринос је локални јавни приход. За разлику од пореза и других фискалних прихода, самодопринос се уводи израженом вољом грађана, будућих обвезника. Самодопринос је дестинирани јавни приход, јер средства која се његовом наплатом прикупе служе за покриће оних расхода за које је наменски и уведен.

ђ) Донација је наменски бесповратан приход, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације. Трансферна средства су средства која се из буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти преносе буџету на другом нивоу власти, буџету на истом нивоу власти и организацијама за обавезно социјално осигурање, као и између организација за обавезно социјално осигурање за доприносе за осигурање.

е) Осталим јавним приходима сматрају се:

- 1) приходи од камата;
- 2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини;
- 3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
- 4) приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике Србије, односно органи, организације и службе локалне власти;
- 5) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред државним органом и одузета имовинска корист у том поступку;
- 6) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине локалне власти и одузета имовинска корист у том поступку;
- 7) концесиона накнада, и
- 8) други јавни приходи утврђени законом¹⁸⁾.

17) Члан 17. Закона о буџетском систему.

18) Члан 19. Закона о буџетском систему.

3. Фискални систем Србије разликују се од фискалних система других држава, не само у односу на саставне елементе, него и у погледу учешћа појединих пореских облика у структури јавних прихода фискалног карактера. Наведене разлике настају због различитих фактора, од којих су најважнији:

- 1) развијеност привреде;
- 2) друштвено-економско уређење (с аспекта развијености тржишне привреде);
- 3) флексибилност појединих пореза;
- 4) структура радне снаге, и
- 5) степен отворености економије.

а) Развијеност привреде у знатној мери утиче на креирање пореског система. У развијеним земљама веће учешће у структури јавних прихода имају порез на доходак и порез на имовину, с обзиром на висок доходак по глави становника. Учешће ових пореских облика у мање развијеним земљама, као што је Србија, је знатно ниже, док веће учешће имају порези који погађају потрошњу, односно порез на додату вредност и акцизе.

б) Фискални систем условљен је развијеношћу тржишне привреде, а развијеност тржишне привреде условљена је, поред осталог, и друштвено-економским уређењем. У земљама с развијеном тржишном привредом фискална политика се води на начин да се обезбеди оптималност у остваривању алокативних и реди-стрибутивних циљева. Порески подстицаји су релативно распрострањени, а основ за њихово прописивање су чврсто постављени критеријуми који су углавном економске, еколошке или социјално-политичке природе.

У неразвијеним тржишним привредама порези и други јавни приходи користе се као трансфер средстава из државних привредних друштава у буџет. Код опорезивања промета прописан је велики број различитих пореских стопа, као и бројна пореска ослобођења. Удео пореза који се прикупи од становништва углавном је безначајан.

в) Фискални систем зависи и од флексибилности појединих пореза. Уз претпоставку да се пореске стопе и пореске олакшице не мењају, на промене у структури пореског система утичу промене у привредним кретањима, на пример, у условима инфлације која је у већој или мањој мери присутна у нашој земљи.

г) Структура радне снаге утиче, пре свега, на креирање пореза које плаћају физичка лица. Најефикаснији механизам за наплату

пореза на доходак физичких лица је наплата овог пореза у моменту исплате, односно по одбитку. Међутим, у Србији се овај порез не може ефикасно наплаћивати, зато што велики број лица обавља самостално своју делатност, и у том случају порез се плаћа на основу решења пореског органа. У земљама где је већи удео лица која самостално обављају делатност, удео пореза на доходак физичких лица је релативно мањи.

д) Степен отворености економије врши утицај на фискални систем, нарочито у земљама које настоје да остваре што веће учешће спољнотрговинског сектора у друштвеном производу. Те земље уводе пореске облике којима ће поспешивати извоз. У том смислу, порез на додату вредност је погодан за подстицање извоза. Због спољнополитичке позиције Србије, њене мере фискалне политике немају жељени утицај на страна улагања.

4. Једна од главних полука макрофинансијске политике коју спроводи Србија је и фискална¹⁹⁾ политика, која представља значајну сферу дејства и компоненту економске политике. Фискална политика обухвата усклађено деловање државних институција кроз убирање јавних прихода на расподелу, размену, потрошњу и производњу у одређеном националном простору и времену у складу с друштвено прихватљивим циљевима и задацима.²⁰⁾ Субјект фискалне политике је држава, односно њени органи, од централних до локалних. Субјект фискалне политике располаже правом увођења пореза и других јавних прихода и одређивања њихових параметара. Колико ће бити нивоа субјектата с фискалним суверенитетом у једној држави, зависи од друштвено-политичког уређења. Субјекти фискалне политике у Србији јављају се од нивоа Републике до нивоа локалне самоуправе.

Широк спектар утицаја инструмената пореске политике доприноси да се њиховом применом реализују три битне функције, односно циља:

- 1) стабилизациони;
- 2) алокативни, и
- 3) редистрибутивни²¹⁾.

19) Назив *фискална политика* потиче од енглеског термина *fiscal policy* који у преводу означава политику јавних прихода.

20) Милошевић, Г. „Евазија пореза“, *Наука – безбедност - полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2006. стр. 68.

21) Е. Вукадин, *Основи економске политике*, Београд, 1999, стр. 261.

а) Стабилизациона функција фискалне политике огледа се у њеном дејству на постизање и очување пуне запослености, односно на смањење незапослености, затим на одржавање стабилног нивоа цена и уравнотеженог платног биланса земље. Стабилизациона фискална политика је с двоструким значењем, што зависи од тога о каквој је привредној неравнотежи реч. Ако је привреда у стању дефлаторне неравнотеже, тада је улога стабилизационе фискалне политике да подстиче тражњу у привреди. Фискална политика ће то остваривати кроз бројна смањења у пореској прерасподели личне, а нарочито инвестиционе тражње и потрошње. Ако је на делу инфлаторна неравнотежа, што значи да су ликвидна новчана средства већа од реалне понуде добара и услуга, стабилизациона фискална политика састојаће се у напорима да се преко одговарајућих пореза и њихових параметара захвати један део вишка тражње. Да би фискална политика остварила своју пуну функцију, најпре треба да се утврди карактер инфлације и да се, у складу с тим, планирају одређене мере.

б) Алокативна функција (циљ) фискалне политике огледа се у алокацији и коришћењу производних фактора. Стимулисање инвестиционе активности држава може да постигне смањењем пореских стопа на добит правних лица одређених грана, остављајући тако његов већи део за улагање у проширену репродукцију. У циљу стимулисања привредног развоја, мерама фискалне политике треба подстицати акумулацију као примарну економску категорију, затим подстицати инвестиције по привредним гранама, областима и регионима. За остварење ових циљева и задатака фискалне политике уводе се разна пореска ослобођења и олакшице, при чему те мере треба координирати с осталим мерама економске политике.

в) Редистрибутивна функција (циљ) фискалне политике често се истиче као њена изворна функција зато што је садржана у карактеру њених инструмената. Ова функција се остварује дејством инструмената фискалне политике којим се постиже корекција односа из примарне расподеле. Уз редистрибутивну функцију остварује се и социјална функција, која у савременим привредама има важно место. Овом функцијом врши се прерасподела националног дохотка између различитих друштвених слојева. Ако је фискална политика заснована на социјалним принципима, онда ће се њене акције усмеравати у два правца:

- 1) да се оштрим прогресивним пореским стопама захвати доходак имућних физичких лица, и
- 2) да се пореским олакшицама помогне сиромашним друштвеним слојевима.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА РАСПОРЕЂИВАЊЕМ ФИСКАЛНИХ РАСХОДА И ПРИХОДА

1. Уређивањем фискалног система и вођењем фискалне политике спроводи се финансијско изравнање, односно финансијско уједначавање, које означава расподелу јавних функција између различитих нивоа власти и истовремено расподелу јавних прихода који служе за њихово финансирање. Финансијско изравнање може да буде активно и пасивно, као и вертикално и хоризонтално. Под активним финансијским изравнањем подразумева се расподела јавних прихода између разних нивоа власти, док пасивно финансијско изравнање означава, расподелу јавних расхода између различитих нивоа власти. Када се уређују финансијски односи између виших и нижих нивоа власти, реч је о вертикалном финансијском изравнању, а када се уређују односи између истих нивоа власти, у питању је хоризонтално финансијско изравнање.

С појмом финансијског изравнања тесно су повезани појмови фискалног федерализма и фискалне децентрализације. Нијансирано разликовање наведених појмова довело би до тога да под финансијским изравнањем подразумевамо утврђивање начина финансирања појединих нивоа власти, док би фискални федерализам представљао уређивање финансијских односа у погледу пореских (фискалних) јавних прихода између виших и нижих нивоа власти, као и између нивоа власти истог ранга у сложеним државама, односно у унитарним државама с развијеном локалном самоуправом. У наведеном контексту би под фискалном децентрализацијом требало подразумевати степен преношења јавних расхода (функција) и јавних прихода на ниже нивое власти. Под фискалним федерализмом обично се подразумевају односи између ширих и ужих политичко-територијалних заједница у погледу овлашћења за установљавање и увођење одређених врста и облика јавних прихода и одређивање њихове висине. Драгим речима, реч је о расподели фискалних компетенција и извора прихода између ширих и ужих политичко-територијалних заједница²²⁾. Фискални односи у држави уређују се на различите начине, што у великој мери зависи од политичке самосталности ужих политичко-територијалних јединица, укључујући и локалне заједнице. У том смислу посебна пажња се обраћа на следеће карактеристике:

22) Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 393-396.

- 1) који ниво власти утврђује пореску основицу;
- 2) који ниво власти прописује пореску стопу, и
- 3) који ниво власти преузима администрирање одређеним порезом. Централни проблем представља одабир модела вертикалне расподеле прихода. У принципу, у теорији и у пракси су позната три система вертикалног распоређивања прихода:
 - (1) систем властитих прихода (систем сепарације), или систем одвојених прихода;
 - (2) систем заједнице прихода, или систем партиципације, и
 - (3) систем пореског преклапања (мешовити систем) који настаје комбиновањем претходна два система.

Систем властитих прихода, односно систем сепарације прихода, подразумева систем у којем сви нивои власти имају право да уводе сопствене јавне приходе. Систем заједнице прихода подразумева у много већој мери исказану повезаност између централне власти и власти нижег нивоа. Овај систем се базира на постојању заједничких, јединствених, јавних прихода у којима сви нивои власти имају право да партиципирају са одређеним процентом. Учесће појединих нивоа власти може се одредити у свим, односно у укупним јавним приходима, или само у неким од постојећих јавних прихода. Мешовити систем карактерише постојање заједнице прихода над једним делом и, у мањој мери, система сепарације прихода над другим делом јавних прихода. Могуће су бројне комбинације, у првом реду у зависности од тога да ли основу мешовитог система чини систем сепарације или систем заједнице јавних прихода²³⁾.

2. Фискална децентрализација доприноси повећању демократског учешћа у поступцима доношења одлука. С развојем демократских процеса, посебно у земљама у транзицији, појавила се као неопходност потреба да се ојача аутономија локалних власти како би им се омогућило да сопствене институционалне структуре изграде на начин који би их у пуној мери чинио одговорним за фискалне одлуке које доносе²⁴⁾. Фискална децентрализација повећава локални утицај над јавним сектором. Децентрализована власт може да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задово-

23) Б. Раичевић, цит. дело, стр. 397-401.

24) М. Дамјановић, *Реалитети локалне демократије*, прилог у Зборнику *Локална демократија*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 16.

љавања јавних потреба. Сем тога, децентрализација пружа могућности локалним властима да преузму одговорност не само за свој економски, већ и за укупни друштвени развој.

Искусствено и теоријски могу се идентификовати три неопходна основна принципа како би се постигла “здрава” и “ефикасна” фискална децентрализација. То су: 1) потреба за јасним дефинисањем функција и одговорности различитих нивоа власти у земљи; 2) мерење аутономије коју локална власт има на приходној и расходној страни, и 3) успостављање одговарајућих институција. Један од основних принципа фискалне децентрализације огледа се у потреби да се поверавање (делегирање) функција од стране централне власти локалним нивоима власти учини јасно, прецизно и недвосмислено, уз такође јасно и недвосмислено прецизирање и одређивање припадности јавних прихода. Базични принцип фискалне децентрализације огледа се и у мерењу аутономије коју локална власт има како на приходној, тако и на расходној страни. Када је реч о приходној страни то подразумева да локална власт има овлашћења да сопственим средствима финансира јавне расходе на свом нивоу. Неки јавни приходи, порези пре свега, према својим карактеристикама и циљевима боље одговарају нивоу централне власти, док су други јавни приходи (порези), пак, подеснији за увођење на локалном нивоу. У питању су одређена правила која су теоријски, али и искусствено потврђена и постављена с циљем опредељивања припадности јавних прихода одговарајућим нивоима власти унутар једне државе. У питању су, заправо, критеријуми који се односе на поделу јавних прихода (пореза) на централне и локалне²⁵⁾.

Велика мобилност пореске основице између различитих нивоа власти значајно отежава опорезивање на локалном нивоу и нарушава ефикасну алокацију производних ресурса. Због тога су јавни приходи са мање мобилном основицом за опорезивање подеснији за локалне нивое власти како би се избегло сељење пореских обвезника у локалне заједнице у којима су пореске стопе ниже. У ове јавне приходе укључују се посебно порези на имовину, и то пре свега порез на имовину у статистици. Прогресивни порези којима се остварују редистрибутивни циљеви фискалне политике треба да буду централизовани како би се избегла селидба обвезника у политичко-територијалне јединице у којима је ефективно пореско оптерећење ниже. Овде је првенствено реч о годишњем порезу на доходак грађана. Порези којима се остварују циљеви стабилизационе

25) Д. Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Будапешт и Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 61-65.

политике треба да припадају централној власти, јер се на тај начин може обезбедити најефикасније остваривање таквих циљева. Овде је реч о порезу на доходак грађана, али и о порезу на добит правних лица и порезу на додату вредност²⁶⁾.

3. Законом о буџетском систему утврђена је и припадност јавних прихода појединим нивоима власти у Србији²⁷⁾. Буџетски приходи расподељују се на буџетске кориснике сходно потребама.²⁸⁾

а) За финансирање надлежности Републике Србије, буџету Републике Србије припадају јавни приходи и примања, и то:

1) порези у делу утврђеном законом:

- (1) порез на додату вредност;
- (2) акцизе;
- (3) порез на доходак грађана;
- (4) порез на добит правних лица;
- (5) порез на употребу, држање и ношење одређених добара;
- (6) порез на међународну трговину и трансакције, и
- (7) други порез у складу са законом;

2) таксе:

- (1) републичке административне таксе;
- (2) судске таксе;
- (3) регистрационе таксе, и
- (4) таксе за специјалне производе и активности;

3) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;

4) донације и трансфери;

5) остали јавни приходи:

- (1) приходи од камата;
- (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користе државни органи и организације и Војска Србије;

26) Б. Раичевић, *цит. дело*, стр. 406.

27) Члан 23-26. Закона о буџетском систему.

28) Г. Милошевић, „Економска криза као фактор угрожавања безбедности Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2011, Београд, 2011, стр. 253.

- (3) приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике;
 - (4) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред надлежним државним органом и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (5) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (6) други приходи утврђени законом, и
- б) примања од:
- (1) продаје непокретности у државној својини, ако законом није друкчије одређено;
 - (2) продаје покретних ствари у државној својини које користе државни органи и организације и Војска Србије;
 - (3) продаје републичких робних резерви;
 - (4) продаје драгоцености;
 - (5) продаје природне имовине;
 - (6) задуживања;
 - (7) продаје финансијске имовине, и
 - (8) друга примања утврђена законом.

б) За финансирање надлежности аутономних покрајина, буџету аутономне покрајине припадају јавни приходи и примања, и то:

- 1) део прихода од пореза на добит правних лица оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом;
- 2) део прихода од пореза на доходак грађана – пореза на зараде оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом;
- 3) други порез или део пореза у складу са законом;
- 4) покрајинске административне таксе;
- 5) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;
- 6) донације и трансфери;
- 7) остали јавни приходи:
 - (1) приходи од камата;
 - (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користе органи аутономне покрајине;

- (3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине, у складу са законом;
 - (4) приходи које својом активношћу остваре органи аутономне покрајине;
 - (5) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине аутономне покрајине и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (6) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (7) други приходи утврђени законом, и
- 8) примања од:
- (1) продаје непокретности и покретних ствари у државној својини које користе органи аутономне покрајине;
 - (2) продаје непокретности у својини аутономне покрајине у складу са законом;
 - (3) продаје покретних ствари у својини аутономне покрајине које користе органи аутономне покрајине;
 - (4) продаје покрајинских робних резерви;
 - (5) продаје драгоцености;
 - (6) продаје природне имовине;
 - (7) задуживања;
 - (8) продаје финансијске имовине, и
 - (9) друга примања утврђена законом.

в) За финансирање надлежности јединице локалне самоуправе, буџету јединице локалне самоуправе припадају јавни приходи и примања, и то:

- 1) порези у делу утврђеном законом:
 - (1) порез на доходак грађана;
 - (2) порез на имовину;
 - (3) порез на наслеђе и поклон;
 - (4) порез на пренос апсолутних права, и
 - (5) други порез у складу са законом;
- 2) таксе:
 - (1) локалне административне таксе;
 - (2) локалне комуналне таксе, и
 - (3) боравишна такса;

- 3) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;
- 4) самодопринос;
- 5) донације и трансфери;
- 6) остали јавни приходи:
 - (1) приходи од камата;
 - (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
 - (3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе, у складу са законом;
 - (4) приходи које својом активношћу остваре органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (5) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (6) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (7) други приходи утврђени законом, и
- 7) примања од:
 - (1) продаје непокретности у својини јединице локалне самоуправе;
 - (2) продаје покретних ствари у државној својини које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (3) продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (4) продаје робних резерви;
 - (5) продаје драгоцености;
 - (6) продаје природне имовине;
 - (7) задуживања;
 - (8) продаје финансијске имовине, и

(9) друга примања утврђена законом. Статутом града, односно града Београда утврђује се део прихода који припада буџету градске општине, а који буџету града, односно града Београда.

г) За финансирање права из области пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености, организацијама за обавезно социјално осигурање припадају следећи јавни приходи и примања, и то:

- 1) доприноси за обавезно социјално осигурање;
- 2) донације и трансфери, и
- 3) остали приходи и примања, у складу са законом.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА УТВРЂИВАЊЕМ, НАПЛАТОМ И КОНТРОЛОМ ФИСКАЛНИХ ПРИХОДА

Према фискалним прописима послове утврђивања, наплате и контроле фискалних прихода у Србији обављају:

- 1) Пореска управа;
- 2) надлежни орган јединице локалне самоуправе;
- 3) Управа царина, и
- 4) организација за обавезно социјално осигурање.

1. Пореска управа је орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија. Она обавља послове државне управе који се односе на вођење првостепеног и другостепеног пореског поступка, вођење јединственог регистра пореских обвезника и пореско рачуноводство, откривање пореских кривичних дела и прекршаја и њихових извршилаца, подношење захтева за покретање пореског прекршајног поступка, као и друге послове одређене законом. Пореска управа самостално извршава наведене послове на целокупној територији Републике Србије и организује се тако да обезбеђује функционално јединство у спровођењу пореских прописа.

За извршавање послова на откривању и пријављивању пореских кривичних дела и њихових извршилаца образује се Пореска полиција, као посебна организациона јединица Пореске управе. Пореска полиција планира, организује и извршава ове послове у складу са законом.

2. Јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише своје изворне приходе, односно изворне приходе остварене на њеној територији, који јој припадају²⁹⁾.

3. Организација за обавезно социјално осигурање утврђује обавезе доприноса за лица која су се укључила у обавезно социјално осигурање. Лице укључено у обавезно осигурање је физичко лице које се на свој захтев укључило у обавезно социјално осигурање у складу са законом. Поред тога, организација за обавезно социјално осигурање утврђује обавезу плаћања доприноса и у случају када утврђује својство осигураника, из разлога што пријава на осигурање није поднета у року, или из других разлога, у складу са законом³⁰⁾.

4. Управа царина је, као и Пореска управа, орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија. Њен основни задатак је спровођење царинских прописа. Међутим, она је у неким случајевима пореским прописима овлашћена да утврђује и наплаћује и порез. Тако је Законом о порезу на додату вредност прописано да је за обрачун и наплату пореза на додату вредност при увозу добара надлежан царински орган који спроводи царински поступак, ако законом није другачије одређено³¹⁾. Поред тога, Законом о акцизама је одређено да акцизу при увозу акцизних производа обрачунава надлежни царински орган³²⁾.

Mirko Kulic, Goran Milosevic

THE ROLE OF THE FISCAL SYSTEM IN CREATING POLITICAL CAPACITY OF SERBIA

Summary

The role of the fiscal system in creating political capacity of Serbia can be viewed from several aspects. In this paper, we will focus our attention on distribution of functions and power in three particularly significant fields:

- 1) normative activity of holders of fiscal authorities;
- 2) the extent of fiscal resources of the individual levels of organization of state power, and

29) Члан 60. Закона о финансирању локалне самоуправе.

30) Члан 61-63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

31) Члан 59. Закона о порезу на додату вредност.

32) Члан 21а. став 3. Закона о акцизама.

3) determination, collection and control of fiscal revenues.

The distribution and division of fiscal functions is primarily a matter of organization of political relations, expressed in the constitution and fiscal laws, and they rely on a certain degree of centralization and decentralization of government functions. Public revenue distribution systems differ in the degree of fiscal autonomy that certain levels of authority in a country have, administrative simplicity, equity and allocative neutrality.

Key words: fiscal system, fiscal policy, political capacity, financial equalization, fiscal federalism, tax authorities.

ЛИТЕРАТУРА

- Alex Easson – Erić M. Zolot, *Tax Incentives*, World Bank Institute, Washington D. C., 2003.
- Baldwin Richard – Krugman Paul, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, CEPR Discussion Paper Series, No. 2630, 2001.
- Вакадин Емилија, *Основи економске политике*, Београд, 1999.
- Дамјановић Мијат, „Реалитети локалне демократије“, прилог у *Зборнику Локална демократија*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Јелчић Божидар, *Наука о финансијама и финансијско право*, Информатор, Загреб, 1983.
- Кулић Мирко, „Остваривање финансијског система и фискалне политике и улога финансијске полиције“, *Зборник радова Удружења за кривично право Црне Горе и Српског удружења за кривично право*, Београд, 1995.
- Кулић Мирко, „Значај Републичке управе јавних прихода у остваривању пореског система“, *Књиговодство*, бр. 1-2/1996, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 1996.
- Кулић Мирко, „Утицај пореске политике на конкурентску способност привреде“, *Зборник радова са међународног научног скупа – Јачање конкурентности предузећа и привреде*, Мегатренд универзитет у Београду, Београд, 2005.
- Кулић Мирко, „Економско-социјални аспект евазије пореза“, *Мегатренд ревија*, вол. 2 (1) 2005 Мегатренд универзитет примењених наука у Београду, Београд, 2005.
- Кулић Мирко, *Пореско право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.
- Кулић Мирко, *Пореско процесно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
- Кулић Мирко, *Јавне финансије*, Мегатренд универзитет, Београд, 2010.
- Кулић Мирко, *Пореска кривична дела*, Финансијско-порески центар за консалтинг, Београд, 2010.
- Кулић Мирко и Милошевић Горан, *Финансијски и монетарни менаџмент*, Графос, Београд, 2007.
- Кулић Мирко и Милошевић Горан, „Порески криминалитет“, *Ревиија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2010, Београд, 2010.

- Кулић Мирко и Милошевић Горан „Елементи кривичног дела неуплаћивања пореза по одбитку“, *Зборник радова: Кривично законодавство и превенција криминалитета*, Брчко, 2011.
- Ловчевић Јован, *Институције јавних финансија*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1975.
- Милошевић Горан, *Утврђивање јавних прихода*, Смедеревска Паланка, 2002.
- Милошевић Горан, *Порез и избегавање пореза*, Београд, 2005.
- Милошевић Горан, *Јавне и монетарне финансије*, Београд, 2010.
- Милошевић Г., „Економска криза као фактор угрожавања безбедности Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2011, Београд, 2011.
- Милошевић, Г. „Евизија пореза“, *Наука – безбедност - полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2006.
- Милошевић Горан и Кулић Мирко, „Теоријске основе и практична искуства преваљивања пореза са освртом на пољопривреду“, *Економика пољопривреде*, бр. 2/2011, Београд, 2011.
- Musgrave Richard, *Теорија јавних финансија*, Научна књига, Београд, 1973.
- Norr Martin, *The Taxation of Corporations and Shareholders*, Kluwer, Deventer, 1982.
- Перић Александар, *Финансијска теорија и политика*, Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд, 1971.
- Поповић Дејан, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997.
- Поповић Дејан, *Коментар Закона о пореском поступку и пореској администрацији*, Цекос ин, Београд, 2003.
- Поповић Дејан, *Пореско право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2010.
- Раичевић Божидар, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- Раичевић Божидар и Ненадић Јелена, „Пореска конкурентност као форма економске конкурентности државе“, *Милочерски економски форум – Конкурентност и европски пут*, Милочер, 2005.
- Stiglitz Joseph, *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2004.
- Cowell Frank, *Cheating the government: the economics of evasion*, MIT Press, Cambridge, MA, London, 1990.
- Warin Thierry, *Tax Harmonization: A Cure or a Curse for Europe?*, 28 Tax Notes International (11 November 2002);

Resume

By the principle of vertical distribution of functions (expenditures) in Serbia, the distribution of the functions is done on three levels: a central level, a level of territorial autonomy and a local government level. Horizontal distribution of function is less important than the vertical and largely depends on the vertical. By taking into account political moments, as well as the criteria of functionality, horizontal distribution of functions is performed. This separation is done in two ways: 1) separation of the budget expenditure from social security expenditure,

and 2) separation of expenditures for individual functions within the same level of administrative-territorial organization. The distribution of functions (expenditure) has a profound effect on the redistribution of financial resources (revenues). In that sense, there is a vertically and horizontally redistribution of income. Vertical and horizontal allocation of fiscal expenditures and revenues affects on the creation of political capacity.

Fiscal autonomy presupposes some flexibility of local authorities to decide on priorities regarding the implementation of its programs financed from the budget within the set of budget restrictions. Fiscal decentralization means that local levels of government can not only make their own decisions about the provision of public services, but also to bear the considerable cost of their provision. In order to function effectively it is necessary for the local government to have sufficient revenue sources of its own. So, rules for determining the allocation of public revenues between the central and lower levels of government should be precisely defined. This increases the interest of lower levels of government for realization of this revenues. Given the fiscal sovereignty, local governments should be left to exercise public functions only when they are economically capable enough to carry them up. In that sense, local authorities should have some adequate financial resources so that they can be able to satisfy certain public needs. On the other hand, the fact is that the exercise of public functions by lower levels of government can provide public control of fiscal revenue, and enhance the performance of public functions.

Well set budget system, the existence of effective authority for the collection and spending of tax revenues and the appropriate mechanisms to ensure coordination and cooperation between different levels of government play an important role in the functioning of the fiscal system.

* Овај рад је примљен 18. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

ПРОТИВРЕЧНОСТИ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ

УДК:
32(4-672EU):321.01
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 131-152.

Дејана М. Вукчевић

Институт за политичке студије, Београд

Миша Стојадиновић

Институт за политичке студије, Београд

ПРОЦЕС ПРОШИРЕЊА ЕУ: КОНЦЕПТ «ПРЕЛИВАЊА»*

Сажетак

У овом чланку, аутори се баве питањем процеса проширења ЕУ. Да ли се процес проширења ЕУ може сагледати кроз призму неофункционалистичке теорије и процеса преливања? Аутори у раду указују на неке недоречености класичне неофункционалистичке школе, али сматрају да савремени неофункционализам може представљати користан аналитички оквир за објашњење динамике процеса проширења ЕУ. Чланак ће бити подељен у два дела. У првом делу, аутори анализирају концепт преливања као основу неофункционалистичке логике. Полазећи од схватања овог концепта у класичној неофункционалистичкој теорији, указаће се на неке недостатке, и на редефинисање овог концепта од стране савременог неофункционализма. У другом делу, аутори настоје да објасне

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

процес проширења ЕУ кроз призму концепта преливања. Основно полазиште је да концепт преливања није само релевантан за анализу унутрашње структуре ЕУ, већ и за процес проширења ЕУ, који се може сагледати двоструко: као «унутрашње» преливање у оквиру ЕУ, али и као «спољашње» преливање изван граница ЕУ.

Кључне речи: политички актери, проширење ЕУ, неофункционализам, преливање, идентитет, европска интеграција, политичке институције.

Упркос чињеници да процес проширења ЕУ не одређује само будућност држава које постају њене чланице, већ и саме Европске уније, његово проучавање је занемарено у теоријама европске интеграције. Тако Фрис (Lykke Friis) и Марфи (Anna Murphy) наводе да су се класичне теорије европске интеграције, неофункционализам и теорија међувладиних односа, усмериле на унутрашње покретачке снаге и кочнице интеграције, занемарујући притом изучавање односа ЕУ и трећих држава.¹⁾ Када је реч о класичној неофункционалистичкој теорији, то је и разумљиво, будући да је ова теорија напуштена још пре првог таласа проширења ЕЗ. Међутим, често се превиђа да је и у радовима неких неофункционалиста истицано да интеграција има и географску, а не само функционалну димензију, те да су са развојем интеграционог процеса суседне државе привучене чланством у регионални интеграциони пројекат.²⁾

Циљ овог чланка је да сагледа процес проширења ЕУ кроз призму савремене неофункционалистичке теорије. Аутори сматрају да «ревидирана» неофункционалистичка теорија може представљати одговарајући оквир за објашњење динамике процеса проширења ЕУ. Савремени неофункционализам одбацује детерминизам и разматрање напретка целокупног интеграционог процеса, који су обележили класични неофункционализам, и има за циљ да пружи објашњење за одређене политичке процесе. За разлику од класичног неофункционализма, савремени неофункционализам узима у обзир и факторе изван интеграционог процеса, тј. спољно политичко и економско окружење које делује на понашање националних и супранационалних актера, и тако утиче на ЕУ и домаће

1) Lykke Friis, Anna Murphy, «The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 2, 1999, p. 212.

2) Ернст Хас је указивао на значај концепта који бисмо могли назвати географско преливање. Наиме, сарадња једне групе држава имаће ефекте на државе које су изван интеграционог процеса изменом постојећих образаца трговинских односа. Треће државе могу, заузврат, утицати на интеграциони процес. Овај аспект неофункционалистичке теорије се често превиђа, иако ЕУ данас изналази начине да се прилагоди све већем броју захтева за чланство. Видети: Laura Cram, «Integration theory and the study of the European policy process. Towards a synthesis of approaches», in Jeremy Richardson (ed.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London, 2001, p. 59.

структуре. Чланак ће бити подељен у два дела. У првом делу, разматраће се концепт преливања као основа неофункционалистичке логике. Полазећи од схватања овог концепта у класичној неофункционалистичкој теорији, указаће се на неке недостатке, и на редефинисање овог концепта од стране савременог неофункционализма. Други део рада објашњава процес проширења ЕУ кроз призму савремене неофункционалистичке логике. Основно полазиште је да концепт преливања није само релевантан за анализу унутрашње структуре ЕУ, већ и за процес проширења ЕУ, који се може сагледати двоструко: као «унутрашње» преливање унутар ЕУ, али и као «спољашње» преливање изван граница ЕУ.

НЕОФУНКЦИОНАЛИЗАМ И КОНЦЕПТ ПРЕЛИВАЊА

Родоначелници неофункционалистичке теорије интеграције, Ернст Хас (Ernst B. Haas) и Леон Линдберг (Leon N. Lindberg), сматрали су да је интеграција процес који има своју динамику. Полазећи од ове поставке, можемо да издвојимо неколико елемената који одређују класичну неофункционалистичку теорију. Најпре, шта је то што покреће процес интеграције? Неофункционалисти сматрају да процес интеграције покрећу интереси актера.³⁾ Како долази до формулисања националног интереса? Према неофункционалистичкој теорији, дефинисање националног интереса је производ плуралистичког процеса у којем влада преговара са бирократијом и интересним групама, који делују изван националних оквира. У средишту ове теорије је, дакле, плуралистичко образовање интереса, у којем учествују различити актери који нису ограничени домаћим политичким оквиром. Државе остају значајни, али не и доминантни актери у регионалном/међународном систему.

Кључни актери интеграционог процеса су елите вођене интересима. Понашање елита је рационално, оне процењују учинке своје активности, у циљу максимизовања користи. Тако Хас наводи да «добри Европљани» нису главни креатори нарастајуће регионалне заједнице, већ да је «процес формирања заједништва условљен национално конституисаним групама са специфичним интересима и циљевима, које су вољне и способне да прилагоде своје тежње усмеравањем ка супранационалним средствима када

3) Philippe Schmitter, «Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 2, 2005, p. 259.

се тај преокрет чини профитабилним».⁴⁾ Дакле, неофункционализам повезује процес интеграције и задовољење индивидуалних интереса који, кроз сарадњу и повезаност, постају колективни интереси. Међутим, ови интереси нису статични, непроменљиви, већ се могу мењати током интеграционог процеса. Хас је истицао да не постоје фиксни национални интереси, јер су преференције политичких актера формулисане на основу вредности које детерминишу «осећај» актера за дати интерес.⁵⁾

Процес интеграције, схваћен као производ јачања међународне повезаности и плуралистичке политике која је вођена интересима, условљава («притиска») актере вођене интересима да пренесе своја очекивања, па и приврженост (Хас) на нови центар, тј. супранационалне институције, које почињу да доносе нове, усклађујуће одлуке и решења, те постају центар новог политичког одлучивања, носиоци интеграционог процеса који имају своју динамику, природу, коју њени ствараоци тешко могу да контролишу.⁶⁾ Ове институције утичу на перцепцију интереса националних елита. Дакле, кључна улога у процесу интеграције припада недржавним актерима, али државе чланице остају значајан чинилац процеса, иако не одређују правац и опсег промена. Надаље, систем одлучивања у оквиру процеса интеграције не сагледава се као резултат међудржавног стратегијског погађања, чији је резултат «најмањи заједнички именилац», већ као процес изградње заједничких интереса који кроз социјализацију актера условљава формирање консензуса између влада држава чланица и води ка заједничким циљевима. У том смислу, Хас дефинише супранационални начин одлучивања као «кумулятивни образац прилагођавања у којем се учесници уздржавају од безусловних предлога (вета) и теже да постигну споразум путем компромиса који ће побољшати заједничке интересе».⁷⁾ Државе се, дакле, споразумевају да један део надлежности пренесу на супранационалне институције, како би оствариле одређене циљеве, а затим откривају да задовољење ове функције има утицај на процес интеграције. Најзад, неофункционалистичка теорија сматра да економска међуповезаност изазива и

4) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958, p. xiv.

5) Ernst B. Haas, «Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?», in Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*, Sage, London, 2001, p. 23.

6) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958, p. 29.

7) Ernst B. Haas, «Technocracy, Pluralism and the new Europe», in Stephen Grauband (ed.), *A New Europe?* Houghton Mifflin, Boston, 1964, p. 66.

убрзава даљу интеграцију. Економска међузависност се, као и код теорије међувладиних односа, узима за полазну основу при објашњењу државних преференција.⁸⁾

Како се објашњава динамика интеграционог процеса? Неофункционалисти уводе појам «преливања» (*spillover*), као кључни концепт у објашњењу динамике и промена интеграционог процеса. Концепт преливања сагледава се као покретачка снага функционално-економске интеграције. У његовој основи је идеја да су одређени економски сектори у тој мери међузависни да их је немогуће изоловати од других сектора. Према Линдбергу, концепт преливања се односи на «ситуацију у којој одређена акција која је везана за одређени циљ, доводи до ситуације у којој првобитни циљ може бити остварен само уз предузимање додатних акција, које, заузврат, стварају потребу за даљим акцијама».⁹⁾ Другим речима, преливање се дешава када првобитни задаци и овлашћења централних (супранационалних) институција стварају ситуацију или серију ситуација које могу бити решене само даљим ширењем задатака и овлашћења. Отуда концепт «функционалног преливања» представља функционално-економски основ за даљу интеграцију.¹⁰⁾ Функционално преливање онемогућава националне елите да реализују интересе на националном нивоу, што доводи и до процеса социјализације, у којем елите преносе своја очекивања, политичке активности (и лојалност) на нови, наднационални центар. Процес социјализације актера у перспективи ће довести до политичке интеграције («политичко преливање»). На тај начин елите дају политички стимуланс процесу интеграције. Политичка интеграција различито је тумачена од стране представника неофункционализма. Док је Хас сматрао да је политичка интеграција «процес у којем су политички актери (...) наведени да преместе националну приврженост, очекивања и политичке активности на нови и шири центар»¹¹⁾, дотле је Линдберг имао «опрезнији» приступ, јер је интеграцију сматрао као «процес у коме су политички актери у више различитих поставки убеђени да пренесу своја очекивања и поли-

8) Видети: Дејана Вукчевић, «Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење», *Српска политичка мисао*, вол. 32, бр. 2, 2011, стр. 97.

9) Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963, p. 10.

10) Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 18.

11) Ernst B. Haas, «International Integration : The European and the Universal Process», *International Organization*, vol. 15, n° 3, 1961, pp. 366-367.

тичке активности на нови центар».¹²⁾ Линдберг је, дакле, сматрао да елите преносе своја очекивања, али не и приврженост, лојалност, на нови (супранационални) центар.

Поред овога, Линдберг је под политичком интеграцијом подразумевао и процес у којем се нације одричу жеље и способности да спроводе спољну и унутрашњу политику независно једна од друге, већ теже заједничким одлукама или делегирању политичког одлучивања на нове, централне органе.¹³⁾ Исто тако, Линдберг је, за разлику од Хаса, који се бавио невладајућим елитама, указивао на значај владајућих елита и процес социјализације међу националним јавним службеницима. Према овом аутору, развој комитета и радних група на нивоу ЕЗ довео је до учесталих контаката између националних јавних службеника али и новог односа са европским институцијама. Отуда значај процеса социјализације, који доводи до постизања консензуса међу владама држава чланица и води ка даљим интеграционим циљевима. Овај процес је назван *engrenage* и често је поистовећиван са појмом политичког преливања. Кључни моменат је да се одбацује класично међувладино стратешко преговарање и погађање, већ се кроз процес социјализације долази до изградње заједничких интереса међу државама чланицама.¹⁴⁾

Супранационалне институције, као агенти интеграције, имају значајан утицај на процес интеграције. Супранационални систем тежи да умањи разлике и доведе до изградње заједничких интереса. Притом, за неофункционалисте, Комисија има кључну улогу у процесу «култивације» функционално-економске логике. Наиме, Комисија је постепено ширила свој мандат како се интеграција продубљивала, и тиме дала нови подстицај целом процесу.¹⁵⁾

Суочена са многобројним критикама, неофункционалистичка теорија је убрзо напуштена. Оспоравања ове теорије су се пре свега односила на концепт преливања, који је, према Хасу, схваћен као аутоматски процес. Ипак, оно што се по нама може замерити неофункционалистима је одсуство јасног и прецизног дефинисања услова под којима се преливање остварује. Јер, овај концепт је постепено почео да се употребљава за означавање сваког неофункционалистичког објашњења неке политичке промене. Отуда је овај

12) Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, op. cit., p. 6.

13) *Ibid.*

14) Arne Niemann, «The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making», *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 3, 1998, p. 430.

15) Ernst B. Haas, «International Integration : The European and the Universal Process», op. cit., p. 369.

концепт остао без јасног значења, и уместо да представља кључни елемент у објашњењу процеса интеграције, постао је синоним за конфузност.¹⁶⁾ Неофункционализам није успео да установи јасну разлику између рационалистичких и конструктивистичких механизма, јер су обе групе механизма подложне трансформативним променама и обухваћене идејом преливања.¹⁷⁾ За Ернста Хаса, концепт преливања је представљао кључни механизам за објашњење «експанзивне логике» процеса европске интеграције.

Каснији радови су настојали да установе који су то фактори који условљавају експанзивну логику интеграције, тј. механизме преливања. Отуда присуствујемо покушају оживљавања неофункционалистичког приступа. Модернизовани неофункционалистички приступ представља комбинацију традиције рационалног избора, са рационалним актерима који су усмерени на своје интересе, и конструктивизма, са актерима који су способни да уче и да мењају своје перцепције. Постоји материјални свет, али он само делимично обликује понашање актера, јер способност актера да уче има утицај на начин на који они дају значење материјалном свету. Актери улазе у нове односе на основу рационалног избора, али теже да развију одређене норме и идентитете и могу да мењају своје преференције као резултат искуства или интеракције. Дакле, интереси и идентитети актера су конституисани и од материјалних и од когнитивних структура. Њихове преференције су обликоване социјалном интеракцијом и структурама, нормама и правилима. Отуда у савременом неофункционализму логика последица и логика подесности коегзистирају. Савремени неофункционализам такође одбацује аутоматизам у концепту преливања. Тако Арне Ниман (Arne Niemann) под концептом преливања подразумева притиске ка даљој интеграцији у другим секторима, али и притиске за јачање сарадње у једном истом сектору. Ови функционални притисци, међутим, не одређују понашање актера у неком механичком или предвидљивом облику, већ актери треба да их опазе као такве и реагују на њих.¹⁸⁾

Савремени неофункционализам узима у обзир и факторе изван интеграционог процеса, тј. спољно политичко и економско окружење које делује на понашање националних и супранационалних актера, и тако утиче на ЕУ и домаће структуре. Ови егзо-

16) Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., p. 29.

17) Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger, «Theories of European Integration : Assumptions and Hypotheses», in Jeremy John Richardson (ed.), *European Union: power and policy making*, 3rd edition, Routledge, London, 2006, p. 84.

18) Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., p. 30.

гени фактори утичу на динамику интеграције. Управо је једна од важних замерки неофункционалистичкој теорији било занемаривање утицаја спољног окружења. Тако неки аутори указују да међународно политичко и економско окружење представља значајну компоненту у објашњењу динамике процеса европске интеграције, те уведе концепт тзв. «реактивног преливања» који укључује анализу међународног окружења приликом објашњења преноса политичког одлучивања на регионални ниво.¹⁹⁾ Филип Шмитер (Philippe Schmitter) је разматрао проблем тзв. «екстернализације», у циљу повезивања Европске заједнице и њеног окружења. Овај аутор је указивао на значај грађења заједничких позиција и политика у повећању колективне преговарачке моћи Европске заједнице према трећим лицима. Према Шмитеру, онда када регионална интеграција буде установљена и доведе до развоја заједничких политика, учесници ће бити приморани да усвоје заједничке политике према трећим државама. Државе чланице ће отуда усвојити «колективну спољну позицију» и у том процесу ће се све више ослањати на нове централне институције.²⁰⁾

Када је реч о концепту политичког преливања, савремени неофункционализам полази од премисе да националне елите, када спознају да проблеме од суштинског интереса не могу бити решене на задовољавајући начин на домаћем нивоу, преносе своје активности и очекивања на нови (супранационални) центар. На тај начин, елите подстичу даљу интеграцију, јер дају политички стимуланс процесу. Ипак, ово класично неофункционалистичко становиште трпи одређене измене у савременом неофункционализму. Тако Ниман под појмом политичког преливања подразумева развој организованих интереса на европском нивоу, који је превасходно везан за невладајуће елите, које мењају своје перцепције кроз процес учења. Овај процес подразумева развијање, у оквирима држава чланица, политичког подстицаја за даљу интеграцију.²¹⁾

Нови облици преливања се појављују у савременој варијанти неофункционализма. Тако Ниман уводи појам социјалног преливања, који подразумева процес социјализације међу националним јавним службеницима у оквиру Савета министара ЕУ, који условљава да се политичко одлучивање не сагледава као класично међудржавно преговарање већ као супранационално решавање про-

19) Terrence Guay, «Integration and Europe's Defence Industry: A "Reactive Spillover" approach», *Political Studies Journal*, vol. 24, n° 3, 1996, p. 413, 416.

20) Philippe Schmitter, «Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration», *International Organization*, vol. 23, n°1, 1969, p. 165.

21) Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., p. 35.

блема.²²⁾ Процес социјализације доводи до постизања консензуса између влада држава чланица, и доприноси даљем развоју процеса интеграције. Ово становиште налазимо и у конструктивистичком приступу, који истиче да процес социјализације условљава владајуће елите да врше избор одређених политика, идеја, стратегија и конкретних интереса. Тако је Џефри Луис (Jeffrey Lewis) на примеру анализе рада Комитета сталних представника (КОРЕПЕР) настојао да истражи ефекте социјализације кроз механизме убеђивања и правила понашања (учења)²³⁾, док је Јан Бејерс (Jan Beyers) анализирао деловање националних бирократа у радним групама Савета министара ЕУ.²⁴⁾ Поменимо и Кристофа Мејера (Christophe Meyer), који је истраживао степен социјализације у области безбедносне политике ЕУ. Овај аутор истиче да су нове структуре одлучивања у овој области (Комитет за политичка и безбедносна питања, Војни комитет, Штаб ЕУ) способне да доведу до усклађивања стратегијског размишљања држава чланица и до стицања поверења у безбедносну политику ЕУ.²⁵⁾

Такође, савремени неофункционализам указује на значај тзв. култивационог преливања чије корене можемо наћи још у раним неофункционалистичким радовима. Наиме, и Хас и Линдберг су указивали на интегративни утицај Европске комисије, и на развој култивационих односа са интересним групама и националним јавним службеницима у циљу реализације циљева интеграције, и изградње заједничких интереса. Међутим, рани неофункционализам није довољно изучавао овај вид преливања, и ограничио га је на одређене институције (Комисија), што је било и разумљиво у почетној фази процеса европске интеграције. Савремена варијанта неофункционализма означава култивационо преливање у ширем смислу, као склоност супранационалних институција да унапреде европски интеграциони процес. Притом Европска комисија остаје најзначајнији актер овог вида преливања.²⁶⁾

22) *Ibid*, pp. 37-38.

23) Jeffrey Lewis, «The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, p. 939.

24) Jan Beyers, «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, p. 900.

25) Christophe Meyer, «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms», *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005, p. 538.

26) Видети: Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, *op. cit.*, p. 42; J. Tranholm-Mikkelsen, « Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete ? », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 20, n° 1, 1991, p. 6; Catherine Macmillan, « The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process : The Case of Turkey », *Journal of Common Market*

Савремени неофункционализам одбацује детерминизам и разматрање напретка целокупног интеграционог процеса, који су обележили ранији неофункционализам. Савремена варијанта има за циљ да пружи објашњење за одређене политичке процесе. При том, узимају се у обзир и дезинтегративне појаве, које нису биле истраживане од стране раних неофункционалиста. Примера ради, у одсуству јаких дезинтегративних појава, чак и слабе интегративне снаге могу условити даље развијање интеграционог процеса. У том случају, снага динамике може бити прецењена. Тако Ниман наводи да свест о суверености може представљати дезинтегративну појаву, која омета пренос надлежности на супранационални ниво. Исто тако, ограничења на унутрашњем плану могу ометати аутономно деловање држава. Рецимо, владе могу бити ограничене у деловању због притисака опозиционих партија, медија, јавности, што може да води ка употреби вета у процесу одлучивања, или у тражењу најмањег заједничког имениоца. Најзад, различитост држава чланица, како политичка, економска, демографска, тако и социолошка и културна, представља фактор који може бити сметња интеграционом процесу. Усвајањем ових дезинтегративних фактора, савремени неофункционализам настоји да надомести недостатак класичне неофункционалистичке школе, а то је способност да се објасне варијације у националним изборима када је реч о интегративном процесу.²⁷⁾

ПРОЦЕС ПРОШИРЕЊА ЕУ И КОНЦЕПТ ПРЕЛИВАЊА

Процес проширења ЕЗ/ЕУ је, како истичу Шимелфениг (Frank Schimmelfennig) и Седелмајер (Ulrich Sedelmeier), кључни политички процес, како за Унију, тако и за међународне односе Европе у целини.²⁸⁾ Ипак, до краја хладног рата, проширење је схватано као једноставни процес придодавања нових чланица у ЕЗ, те и није био предмет посебног теоријског разматрања. Од почетка 90-тих година, међутим, број кандидата и чланица је драматично повећан. Најпре су 1995. године примљене три чланице Европ-

Studies, vol. 47, n° 4, 2009, p. 792; Paul Stephenson, «Let's get physical: the European Commission and cultivated spillover in completing the single market's transport infrastructure», *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 7, 2010, p.1043.

27) Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., pp. 48-50.

28) Frank Scimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, «The Politics of EU Enlargement. Theoretical and Comparative Perspectives», in Frank Scimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, p. 3.

ске зоне слободне трговине (Аустрија, Шведска, Финска), затим је 2004. године уследио нови талас проширења на земље централне и источне Европе и медитеранско подручје (Кипар, Малта), који је имао за резултат пријем нових десет чланица у ЕУ, да би 2007. године још две државе, Бугарска и Румунија, постале чланице ЕУ. Процес проширења се даље наставља на земље западног Балкана, са развојем Процеса стабилизације и придруживања. Динамика проширења условила је превазилажење сагледавања проширења као инкременталног процеса, јер је ширење Уније захтевало радикалне измене њене структуре и политика. Отуда је неопходна и «ревизија» теорија европске интеграције, како би се објаснила динамика процеса проширења. Како се, дакле, преливање може повезати са процесом проширења ЕУ?

Пре свега, поменимо да поједини аутори сматрају да концепт преливања није у могућности да објасни процес проширења ЕУ. Тако Ли Мајлс (Lee Miles) сматра да су концепти функционалног и политичког преливања релевантни за анализу унутрашње структуре ЕУ, али да не могу да објасне процес проширења ЕУ, те да је неопходно узети у разматрање и концепт «спољашњег преливања».²⁹⁾ Савремена варијанта неофункционализма управо узима у обзир могућност да преливање настане као реакција на спољно окружење, те се овај концепт може применити и на процес проширења.

Када се ради о афирмативном сагледавању односа концепта преливања и процеса проширења ЕУ, напоменимо да Филип Шмитер, пре свега, сматра да проширење ЕУ умањује или успорава могућност преливања, осим уколико је преливање у форми ширења задатака или ауторитета укључено у процес преговарања као средство за компензовање постојећих чланица или прилагођавање нових чланица.³⁰⁾ Критеријуми из Копенхагена могу представљати пример испуњења ове функције, и тако представљати основ за даљу интеграцију проширене Европске уније. Политички критеријуми, као што су стабилност институција, владавина права и демократија, поштовање људских права и заштита мањина, имају за циљ да обезбеде плуралистичке социјалне структуре и да допринесу развоју заједничких идеолошких образаца. Исто тако, економски критеријуми, као што су постојање функционалне тржишне економије, и капацитет држава да се изборе са тржишним снагама

29) Lee Miles, «European Integration and Enlarging the European Union: A Theoretical Perspective», http://aei.pitt.edu/7320/1/003011_1.pdf, p. 25.

30) Philippe Schmitter, «Neo-neofunctionalism : déjà vu, all over again », www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeofunctionalismRev.pdf, p. 40.

и притисцима, треба да омогуће економски развој држава кандидата, и да поставе основе за тешњу сарадњу са ЕУ.³¹⁾

Разматрање процеса проширења ЕУ кроз неофункционалистичку призму почива на три основне премисе. Најпре, неофункционализам посматра регионалну интеграцију као процес, који условљава постепено ширење задатака супранационалних институција. Затим, неофункционализам подвлачи значај супранационалних елита и интересних група у процесу интеграције. Такође, неофункционализам сагледава интеграцију кроз призму решавања конфликта у плуралистичком друштву.³²⁾

Ако појемо од прве премисе, то значи је да проширење ЕУ условило постепено ширење задатака супранационалних институција. Отуда се проширење ЕУ може сагледати и као одређени облик преливања. Процес проширења ЕУ је условио преиспитивање институција ЕУ и ширење овлашћења појединих институција, пошто је повећање броја чланица усложњавало међудржавно преговарање и успоравало цео процес. Отуда се јавља притисак ка ширењу супранационалног начина политичког одлучивања и институционалног редизајнирања. Дакле, у условима притисака, државе разрешавају конфликте тако што делегирају власт на институције које су образовале, и то је у складу са трећом горе наведеном премисом. Док је институционално преуређење ЕУ, које је претходило усвајању Уговора из Нице, било директно повезано са таласом проширења ЕУ 2004. године, процес проширења ЕУ може се сагледати као фактор који је допринео повећању увођења квалификоване већине и саодлучивања у систему политичког одлучивања ЕУ и у уговорима из Мастрихта и Амстердама, па и Лисабонског уговора. Проширење задатака је варијанта функционалног преливања, која подразумева појачану сарадњу у једном истом, а не у новом сектору, и не дешава се аутоматски, већ зависи од притисака политичког и култивационог преливања, као неопходних подстицаја за његову артикулацију.³³⁾

Према класичној неофункционалистичкој теорији, као што је већ речено, концепт функционалног преливања односи се на си-

31) Catherine Macmillan, « The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process : The Case of Turkey », *op. cit.*, p. 794-795.

32) Lee Miles, John Redmond, Rene Schwok, «Integration Theory and the Enlargement of the European Union», in Catherine Rhodes, Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union. Building a European Polity?* Lynne Rienner Publishers, London, 1995, p. 180.

33) Paul Stephenson, «Let's get physical: the European Commission and cultivated spillover in completing the single market's transport infrastructure», *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 7, 2010, p.1043.

туацију у којој одређена акција која је везана за одређени циљ, доводи до ситуације у којој првобитни циљ може бити остварен само уз предузимање додатних акција, које, заузврат, стварају потребу за даљим акцијама. Ово схватање преливања одликује одређени степен аутоматизма, јер зависи од секторске повезаности. Ипак, можемо да нагласимо да је процес проширења ЕУ започет као процес економске међуповезаности, да би постепено прерастао и у политички облик интеграције.³⁴⁾

Оно што је новина у савременој варијанти неофункционалистичке теорије, то је могућност да преливање може настати као реакција на притиске из спољног окружења. Овај облик тзв. егзогеног или спољашњег преливања наглашава улогу спољних дешавања и трећих страна као каузалних фактора. Ово преливање може да се повеже са већ наведеним појмом «екстернализације», који је развио Шмитер, и који се огледа у усвајању колективних позиција држава чланица ЕУ према трећим државама. Међутим, овај Шмитеров појам се може схватити шире, будући да функционално преливање у оквиру ЕУ приморава треће државе, тј. њихове елите, да сагледају предности чланства у ЕУ и да јачају контакте са елитама унутар ЕУ. Тако, са напредовањем процеса интеграције, ЕУ се налази под притиском трећих држава, које су идентификовале потребу за тешњом унијом са ЕУ и теже да развију што чвршће везе са Унијом, које ће евентуално резултовати чланством. Ово спољашње преливање може бити «реактивно», када се елите трећих држава противе учешћу у процесу европске интеграције, и реагују превасходно на утицај ЕУ, задржавајући притом скептицизам у погледу супранационалних принципа и циљева, али и «проактивно», када трећа држава, по сваку цену, жели да се укључи у процес европске интеграције и да прихвати дугорочне циљеве ЕУ. Међутим, екстернализација подразумева и акције које ЕУ предузима као одговор на спољашњи притисак. Унија реагује на спољне притиске повезане са утицајем унутрашњег тржишта, тако што шири чланство, пружа споразуме о трговинским олакшицама, развија партнерства и дијалог.³⁵⁾ У том смислу, спољно преливање може да се сагледа и као наметнуто, када је трећа држава приморана да изврши одређене реформе у складу са принципима ЕУ, као предуслов за пријем у чланство. Наметнуто преливање, подразумева, рецимо, закључење

34) Catherine Macmillan, «The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey», *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4, 2009, p. 798.

35) Roy H. Ginsberg, «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, 1999, p. 437.

споразума између ЕУ и треће државе, уз прихватање *acquis communautaire*-а, и «притискање» националних актера на суштинске измене у домаћој политици.³⁶⁾

Како се, примера ради, може објаснити приступање земаља централне и источне Европе ЕУ кроз призму неофункционализма? Функционално преливање довело је до успостављања јединственог тржишта у оквиру ЕУ, чији се утицај прелио на друге европске државе, и са њима је ЕУ успоставила односе. Установљењем одређених правила приступања чланству, које државе кандидати треба да испуне, процес интеграције даље напредује и има своју динамику.

Неофункционализам сматра да је процес интеграције вођен од стране елита. То се може применити и на проширење ЕУ, јер се ради о процесу који је такође вођен од стране елита. Процес проширења може довести до политичког преливања кроз све веће укључење елита, при чему оне кроз процес учења бивају охрабрене да предузму интегративна решења. Такође, ефекти политичког преливања могу започети и пре приступања ЕУ, јер политичке елите држава кандидата улазе у интеракцију са политичким елитама држава чланица. Чланство у ЕЗ/ЕУ мења начин на који интересне групе и владе опајају национални интерес. Отуда се политичко преливање може десити када нове чланице и њихове политичке елите «унесу» нове преференције у систем ЕУ.

И концепт култивационог преливања може се применити на процес проширења ЕУ. Као што је већ речено, представници неофункционализма су указивали на динамичну и култивациону улогу Комисије у процесу интеграције. Улога Комисије у процесу проширења ЕУ може оправдати неофункционалистичке тврдње. Комисија је у процесу проширења првобитно била задужена за координацију финансијске помоћи у транзиционим државама, али је постепено проширила своја овлашћења. Програм техничке помоћи економском реструктуирању PHARE начинио је од Комисије својеврстан центар моћи, како у односу према земљама централне и источне Европе, тако и према државама чланицама ЕУ.³⁷⁾ Тако је Комисија, преко процеса проширења, ојачала своју моћ у систему европског управљања. Државе чланице, иако покретачке снаге процеса проширења, у пракси су све више делегирале своја

36) Lee Miles, «European Integration and Enlarging the European Union: A Theoretical Perspective», *op. cit.*, pp. 25-26.

37) Маја Ковачевић, «Primena programa bespovratne finansijske pomoći EU za zapadni Balkan - iskustva CARDS i IPA: pouke za Srbiju», u Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 256.

овлашћења на Комисију. То се посебно огледа у улози Комисије да утврђује агенду о проширењу пре најзначајнијих састанака, као и у процесу преговарања са државама које желе да буду чланице ЕУ.³⁸⁾ Комисија је постепено преузела контролу над динамиком процеса и истовремено развила аутономност у односу на државе чланице кроз образовање комплексног система за евалуацију напретка држава кандидата. Ово је у складу са неофункционалистичком поставком да елите постепено почињу прихватати могућност да одређени интереси не могу бити решени на националном нивоу, што доводи до притисака ка преносу овлашћења на супранационалне институције. Примера ради, ЕУ је развила тзв. «регионални приступ» према земљама западног Балкана, који није до тада био предуслов напретка ка ЕУ за земље централне и источне Европе. Кључну улогу у том процесу имала је Комисија која је 1996. године дефинисала циљеве, услове и принципе које је требало применити на земље са којима ЕУ још није имала споразуме о придруживању. У току 1999. године, Комисија је отишла корак даље и представила нови, амбициознији облик регионалног приступа, назван Процес стабилизације и придруживања, који је имао за циљ да помогне региону западног Балкана да успостави економску и политичку стабилност и успостави ближе везе са ЕУ. Веома значајна улога Комисије се огледа у давању мишљења о кандидатури државе за чланство у ЕУ, који има велики утицај на одлуку Савета министара о стицању статуса кандидата, отпочињању преговора и самом садржају преговарачког процеса.

Што се тиче социјалног преливања, њиме се може објаснити чињеница да систем одлучивања, првобитно замишљен за Заједницу од шест и девет чланица, и поред одређених измена, и даље делује у Унији са 15 или 27 чланица. Процес социјализације, схваћен као увођење актера у норме и правила дате заједнице,³⁹⁾ условљава актере да делују на одговарајући начин кроз процес учења улоге,⁴⁰⁾ тако што стичу знања која им омогућавају да делују у складу са очекивањима. Дакле, социјализација подразумева консензус о нормама, идејама и вредностима, које треба да важе за одређену за-

38) John O'Brennan, «Re-Conceptualising Europe: Social constructivism and EU Enlargement», in Pierre Willa, Nicolas Levrat (eds.), *Actors and Models. Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2001, p. 184.

39) Jeffrey Checkel, «International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, p. 804.

40) Jeffrey Checkel, «Why Comply? Social Learning and European Identity Change», *International Organization*, vol. 55, n° 3, 2001, pp. 553-588.

једницу, и када се дође до тог консензуса, те норме се «утискују» у заједницу. Отуда процес социјализације може да апсорбује одређене тешкоће у систему одлучивања након пријема великог броја држава у кратком року, јер ће нове чланице бити постепено «социјализоване».

Приликом анализе процеса проширења кроз призму неофункционализма, потребно је размотрити и алтернативе концепту преливања, на које су упућивали Шмитер и Ниман. Када једна држава аплицира за чланство у ЕУ, не постоји гаранција да ће интеграција, у виду пуноправног чланства, бити и остварена. Процес проширења може исто тако да резултује и деловањем дезинтеграционих снага, јер је интеграција схваћена као дијалектички процес. Тако, свест о суверености може представљати дезинтегративну појаву, која омета пренос надлежности на супранационални ниво. У случају аплицирања неке државе за чланство у ЕУ, то може евентуално да води ка употреби вета од стране неких држава чланица ЕУ, или у тражењу најмањег заједничког именуоца. То може, заузврат, да изазове појаву евроскептицизма у држави која жели да постане чланица ЕУ. Затим, ограничења на унутрашњем плану могу ометати аутономно деловање држава, и ограничити их у деловању због притисака опозиционих партија, медија, јавности, или, пак, структуралних ограничења.⁴¹⁾ Рецимо, јавно мњење може представљати главну дезинтеграциону снагу у процесу проширења ЕУ, у случају одсуства подршке кандидатури или чланству неке државе у ЕУ. То се може одразити као притисак на владу која ће успорити реформски процес. Такође, различитост држава чланица је посебно изражена у процесу постепеног проширења Европске уније. Даље проширење ЕУ повећава различитост националних интереса и идеолошких перспектива држава чланица. Отуда се процес проширења ЕУ може завршити као процес супротан преливању (spillback). Ово објашњава и споро напредовање неких држава у процесу придруживања ЕУ. Ипак, савремени неофункционализам не потцењује националну димензију у процесу проширења, како то сматрају представници теорије међувладиних односа, већ сматра да актери улазе у нове односе на основу рационалног избора, али су њихови интереси и идентитети конституисани и од материјалних и од когнитивних структура, њихове преференције су обликоване социјалном интеракцијом и структурама, нормама и правилима.

41) Arne Niemann, «Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam ICG to the ICG of 2003-04», *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 3, 2008, p. 564.

*
* *

Процес проширења ЕУ, упркос његовом значају, још увек је занемарена област теоријског разматрања. Динамика проширења условила је превазилажење његовог сагледавања као инкременталног процеса, јер је ширење Уније захтевало радикалне измене њене структуре и политика. Отуда је неопходна и «ревизија» теорија европске интеграције, како би се објаснила динамика процеса проширења. Док се класични неофункционализам био превише усмерен на ендогене факторе, тј. унутрашње покретачке снаге интеграције, савремени неофункционализам узима у обзир и егзогене факторе, тј. спољно окружење. Неофункционалистички концепт преливања притом може представљати користан аналитички оквир за разумевање процеса проширења ЕУ. Савремени неофункционализам одбацује аутоматизам у концепту преливања, који означава притиске ка даљој интеграцији у другим секторима, али и притиске за јачање сарадње у једном истом сектору. Ови функционални притисци, међутим, не одређују понашање актера у неком механичком или предвидљивом облику, већ актери треба да их опазе као такве и реагују на њих. Савремена варијанта неофункционализма узима у обзир могућност да преливање настане као реакција на спољно окружење, те је отуда овај концепт применљив и на процес проширења ЕУ који се може сагледати као «унутрашње» преливање, које се одвија у оквиру ЕУ, али и као «спољашње» преливање изван њених граница. Када говоримо о унутрашњем преливању, може се констатовати да је проширење ЕУ условило постепено ширење задатака супранационалних институција. Проширење задатака је варијанта функционалног преливања, која подразумева појачану сарадњу у једном истом, а не у новом сектору, и не дешава се аутоматски, већ зависи од притисака политичког и култивационог преливања, као неопходних подстицаја за његову артикулацију. Такође, култивационо и социјално преливање се могу применити на процес проширења ЕУ. Када је реч о спољашњем преливању, оно се одвија изван граница ЕУ, и огледа се у приближавању трећих држава ЕУ, које резултује и евентуалним чланством. Притом овај концепт преливања може да се повеже са појмом «екстернализације», који је развио Шмитер, и који се огледа у усвајању колективних позиција држава чланица ЕУ према трећим државама. Међутим, овај појам треба схватити шире, јер функционално преливање у оквиру ЕУ примораватреће државе, тј. њихове елите, да сагледају предности чланства у ЕУ и да јачају контакте са елитама унутар ЕУ.

Оно што је предност савременог неофункционализма, то је да интеграцију сагледава као дијалектички процес, који има своју динамику на који утичу и дезинтеграционе снаге. Процес проширења може тако да резултује и деловањем дезинтеграционих снага, јер је интеграција схваћена као дијалектички процес. Због дезинтеграционих снага, процес проширења ЕУ изгледа успорен, а европска перспектива није подједнако извесна за све земље кандидате. Примера ради, свест о суверености може представљати дезинтегративну појаву, која омета пренос надлежности на супранационални ниво. Исто тако, деловање држава може бити ограничено због притисака опозиционих партија, медија, јавности, или, пак, структуралних ограничења. Не треба заборавити и да је различитост држава чланица посебно изражена у процесу постепеног проширења Европске уније. Даље проширење ЕУ повећава различитост националних интереса и идеолошких перспектива држава чланица, и то је основна замерка теорије међувладиних односа неофункционализму. Међутим, савремена варијанта неофункционализма не потцењује националну димензију у процесу проширења, већ сматра да актери улазе у нове односе на основу рационалног избора, али теже да развију одређене норме и идентитете и могу да мењају своје преференције услед интеракције.

Dejana M. Vukcevic, Misa Stojadinovic

LE PROCESSUS D'ELARGISSEMENT DE L'UE: CONCEPT DE «SPILLOVER»

Sommaire

Dans cet article, les auteurs envisagent la question de l'élargissement de l'Union européenne. Est-ce que le processus d'élargissement de l'UE peut être envisagé et expliqué du point de vue néofonctionnaliste? Les auteurs soulignent, dans cette étude, certaines ambiguïtés de l'école néofonctionnaliste classique, et considèrent que le néofonctionnalisme contemporain peut constituer un cadre analytique approprié pour expliquer le dynamique du processus d'élargissement de l'UE. L'article sera divisé en deux parties. Dans la première, les auteurs analysent le concept de «spillover» en tant que base de la logique néofonctionnaliste. Partant de la compréhension de ce concept dans la théorie néofonctionnaliste classique, on en indiquera certaines faiblesses et l'importance de la redéfinition de ce concept dans la théorie néofonctionnaliste contemporaine. Dans la deuxième, les auteurs cherchent à expliquer le processus d'élargissement de l'UE par le biais de la logique du concept

de spillover. Le point principal est que le concept de spillover n'est pas d'importance seulement pour l'analyse de la structure interne de l'UE, mais aussi pour le processus d'élargissement de l'UE, qui peut être envisagé sous un double aspect : comme «spillover interne», à l'intérieur de l'UE, et comme «spillover externe», en dehors de l'UE.

Mots-clefs: acteurs politiques, élargissement de l'UE, néofonctionnalisme, spillover, identité, intégration européenne, institutions politiques.

ЛИТЕРАТУРА

- Beyers, Jan, «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005.
- Checkel, Jeffrey, «International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005.
- Checkel, Jeffrey, «Why Comply? Social Learning and European Identity Change», *International Organization*, vol. 55, n° 3, 2001.
- Cram, Laura, «Integration theory and the study of the European policy process. Towards a synthesis of approaches», in Jeremy Richardson (ed.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London, 2001.
- Friis, Lykke, Murphy, Anna, «The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 2, 1999.
- Ginsberg, Roy H, «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, 1999.
- Guay, Terrence, «Integration and Europe's Defence Industry: A "Reactive Spillover" approach», *Political Studies Journal*, vol. 24, n° 3, 1996.
- Haas, Ernst B, «Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?», in Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*, Sage, London, 2001.
- Haas, Ernst B, «Technocracy, Pluralism and the new Europe», in Stephen Grauband (ed.), *A New Europe?* Houghton Mifflin, Boston, 1964.
- Haas, Ernst B, «International Integration : The European and the Universal Process», *International Organization*, vol. 15, n° 3, 1961.
- Haas, Ernst B, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958.
- Kovačević, Maja, «Primena programa bespovratne finansijske pomoći EU za zapadni Balkan- iskustva CARDS i IPA: pouke za Srbiju», u Slobodan Samarđžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Lewis, Jeffrey, «The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union», *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005.
- Lindberg, Leon N, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963.

- Macmillan, Catherine, «The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey», *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4, 2009.
- Meyer, Christophe, «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms», *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005.
- Miles, Lee, «European Integration and Enlarging the European Union: A Theoretical Perspective», http://aei.pitt.edu/7320/1/003011_1.pdf.
- Miles, Lee, Redmond, John, Schwok, Rene, «Integration Theory and the Enlargement of the European Union», in Catherine Rhodes, Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union. Building a European Polity?* Lynne Rienner Publishers, London, 1995.
- Niemann, Arne, «Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam ICG to the ICG of 2003-04», *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 3, 2008.
- Niemann, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Niemann, Arne, «The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making», *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 3, 1998.
- O'Brennan, John, «Re-Conceptualising Europe: Social constructivism and EU Enlargement», in Pierre Willa, Nicolas Levrat (eds.), *Actors and Models. Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2001.
- Schimmelfennig, Frank, Rittberger, Berthold, «Theories of European Integration : Assumptions and Hypotheses», in Jeremy John Richardson (ed.), *European Union: power and policy making*, 3rd edition, Routledge, London, 2006.
- Schmitter, Philippe, «Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 2, 2005.
- Schmitter, Philippe, «Neo-neofunctionalism : déjà vu, all over again», www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeofunctionalismRev.pdf.
- Schmitter, Philippe, «Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration», *International Organization*, vol. 23, n°1, 1969.
- Scimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, «The Politics of EU Enlargement. Theoretical and Comparative Perspectives», in Frank Scimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005.
- Stephenson, Paul, «Let's get physical: the European Commission and cultivated spillover in completing the single market's transport infrastructure», *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 7, 2010.
- Стојадиновић, Миша, Вукчевић, Дејана, «Проблем очувања идентитета на Балкану», *Национални интерес*, вол. 7, бр. 1, 2011.
- Стојадиновић, Миша, «Изазови политичких система на Балкану», *Српска политичка мисао*, вол. 28, бр. 2, 2010.
- Стојадиновић, Миша, «Од теорије социјалних конфликта до њихових решења», *Политичка ревија*, вол. 22, бр. 4, 2009.
- Вукчевић, Дејана, «Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције- неофункционалистичко виђење», *Српска политичка мисао*, вол. 32, бр. 2, 2011.

Résumé

Le processus d'élargissement de l'UE a longtemps été considéré comme un processus incrémental, qui n'a pas été l'objet de la recherche théorique. La dynamique de l'élargissement de l'UE a entraîné le dépassement de sa perception comme un processus incrémental, parce que l'expansion de l'Union exige des changements radicaux dans sa structure et ses politiques. Il est donc nécessaire d'envisager la «révision» de la théorie de l'intégration européenne, afin d'expliquer la dynamique du processus d'élargissement. Alors que la théorie néofonctionnaliste classique était trop axée sur les facteurs endogènes, c.a.d. des forces internes de l'intégration, le néofonctionnalisme moderne prend en compte les facteurs exogènes, c.a.d. l'environnement extérieur. Le concept néofonctionnaliste de «spillover» peut être un cadre analytique utile pour la compréhension du processus d'élargissement de l'UE. La variante moderne du néofonctionnalisme envisage la forme de «spillover interne, qui se déroule au sein de l'UE, et spillover «externe», qui se répand au-delà de ses frontières. Quant au concept de spillover interne, on constate que l'élargissement de l'UE a provoqué une expansion graduelle des tâches des institutions supranationales. L'extension des tâches représente une variante du spillover fonctionnel qui se réalise par une coopération accrue dans le même secteur, et ne se fait pas automatiquement, mais dépend des pressions de spillover politique et du processus d'engrenage. De même, le spillover social et cultivé peut être appliqués au processus d'élargissement de l'UE. En ce qui concerne le concept du spillover externe, il peut être connecté avec le concept de «l'externalisation», développé par Schmitter. Toutefois, ce terme devrait être compris au sens large, car le spillover fonctionnel au sein de l'UE force les pays tiers, c.a.d. leurs élites, de revoir les avantages de l'adhésion à l'UE et de renforcer les contacts avec les élites dans l'UE.

Pour le néofonctionnalisme moderne, le processus d'élargissement de l'UE peut aussi être le résultat des forces de désintégration, car l'intégration est comprise comme un processus dialectique. Ainsi, le processus d'élargissement de l'UE semble lent, et la perspective européenne n'est pas aussi certaine pour tous les pays candidats. Par exemple, le sens de la souveraineté peut être une force de désintégration, qui interfère avec le transfert de compétences vers le niveau supranational. De même, l'action des Etats peut être limitée en raison de la pression des partis d'opposition, des médias, du public, ou plutôt des

contraintes structurelles. Il ne faut pas oublier que la diversité des États membres est particulièrement forte dans le processus d'élargissement de l'Union européenne. Élargissement de l'UE accroît la diversité des intérêts nationaux et les perspectives idéologiques des États membres.

* Овај рад је примљен 2. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Миљана Радојичић

*Институт за филозофију и друштвену
теорију, Универзитет у Београду*

СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА - ЕТИКА ЈЕДНОГ МЕЂУНАРОДНО- ПОЛИТИЧКОГ ОДНОСА*

„Дијагноза овог односа (Србије и Европске уније, М.Р.) говори пре свега о једном парадоксу: Србија тежи сложеном и далекосежном односу са ЕУ у ситуацији у којој Унија игра значајну и све више кључну улогу у повреди виталних државних интереса Србије.“⁽¹⁾

Слободан Самарџић

Сажетак

Предмет рада је однос Србије и Европске уније сагледан из међународно-етичке перспективе. У њему ауторка покушава да укаже на континуитет евро-америчке, интересима а не вредности-ма усмераване политике према овој некадашњој југословенској републици и њеном већинском народу. У централном делу рада она се бави ставом Европске уније према сложеном и вишедеценијском косметском питању, покушавајући да докаже да он као такав представља континуитет дводеценијског недоследног односа већег дела европских држава према српском државно-територијалном питању. Став који ауторка заступа јесте да је пристајањем на формирање и стабилизовање једне нове, на српској територији настале државе, Европска унија, заправо, преузела улогу медијума преко-

* Текст је резултат рада на пројекту Института за филозофију и друштвену теорију бр. 43007, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије. Део је веће целине која ће под насловом *Глас вапијућег у пустињи - распад/разбијање Југославије у међународно-етичкој перспективи* изаћи из штампе почетком наредне године.

1) *Sf.* Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику *Србија у процесу придруживања Европској Унији*, (приредио Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009., стр. 234.

океанских настојања да се циљ сецесије Косова, проглашеног за простор од посебног америчког националног интереса и стога легитимног утицаја обави, у међународно-политичком смислу, што „безболније“. У закључном делу рада ауторка указује на могуће последице које би начин решавања овог важног регионалног државно-територијалног питања могао имати по стабилност Западног Балкана у ближој или даљој будућности.

Кључне речи: Србија, Европска унија, косметско питање, међународна политика, међународна етика.

Смену два столећа и два миленијума на просторима Западног Балкана обележиле су значајне промене на месту кључног ванбалканског актера његове политичке и социјалне динамике, и још значајније у садржају реторике којом је та динамика била праћена. Наиме, неочекивано брзо исцрпивши своје скромне експланаторне, тек нешто знатније социјално-мобилизаторске и импресивне идеолошко-пропагандне потенцијале, појам глобализације је у освит новог века и новог миленијума, на просторима некадашње Југославије, али и свеколике Југоисточне Европе, своје место углавном уступио појму, или, прецизније говорећи – програмској платформи “европских интеграција”. Наречени концепт, односно платформа требало је, реторички узев, да рефлектују и на трауматичном искуству америчког међународно-политичког унилатерализма сазрелу свест европског дела савременог света о неопходности свог што чвршћег политичког, економског и културног интегрисања на принципима заједничких вредности,²⁾ добре воље и искрених настојања свих његових “у различитости уједињених” (*“In varietate concordia”* - *“United in Diversity”*) државно-територијалних делова. Препреке са којима се српско друштво суочавало и са којима се још увек суочава у, већини прокламованих принципа углавном сасвим дивергентним процесима свог придруживања политички, економски и културно интегришућим структурама Европске уније су бројне, разноврсне и у значајној мери јединствене. Та њихова суштинска својства формирана су на чињеници да је српски народ (као апсолутно-већински етнички елеменат мултиетничког српског друштва) у протеклих петнаестак година био, а тенденцијски узев, би могао бити и у блиској будућности (“отворени” дефинитивни статуси Републике Српске, Војводине, Санџака, југа Србије...) објекат/жртва темељних и свеобухватних *дезинтеграција*, подр-

2) Те вредности, као основу европског идентитета, Војин Ракић препознаје у миру, космополитизму и либерализму. Cf. Војин Ракић, “Moral Foundations of Europe in Upcoming World Order”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2010, стр. 61.

жаваних, финализованих и међународно-правно санкционисаних управо од стране евро-атлантског дела савременог света, односно европског Запада и САД. Недовршеност тих епохалних процеса чини од територија на којима он данас већим делом живи, један, у геополитичком смислу узев, слободно лебдећи етнички простор, који и на крају прве деценије XXI века још увек тражи, односно очекује своју државну форму у којој би се стабилизовао.

Из тих и многих других, из њих изведених разлога, пројекат “придруживања Србије Европској Унији” чак и на нивоу свог реторичког, “идеал-лошког” самоприказа, све се јасније испоставља не само као сувише апстрактан, већ и животно, односно искуствено недовољно уверљив одговор на све, или, бар, оне најкрупније колективно-егзистенцијалне дилеме пред којима се држава Србија нашла на почетку новог миленијума. Штавише, уместо њиховог решавања *редоследом приоритета*, српски народ се још увек налази пред императивом њиховог симултаног решавања (“И Косово и Европа”), што визију његове будућности чини додатно непрегледном, њену привлачност становништву значајно редукованом,³⁾ а све досад понуђене стратегије друштвеног развоја - недовољно делотворним.⁴⁾ Уз то, симултана позиционираност свих наведених проблема на “агенти захтеваног”, омогућавала је и још увек омогућава спољним политичким актерима српске садашњости перманентно манипулисање њима на начин условљавања решавања једног (“европска интеграција Србије”) (не)решавањем другог (квијетистичко пристајање на *de facto* већ извршено ампутирање Косова и Метохије од остатка српског државног организма, распад/разбијање државне заједнице с Црном Гором,⁵⁾ поништавање знатног дела државних атрибута Републике Српске њеним утапа-

3) Подршка грађана Србије њеном уласку у ЕУ са 63,89 посто, колика је била априла 2008. године, до јануара 2011. је опала на 42,4 процената. Cf. http://www.danas.rs/danasrs/politika/naprednjacka_koalicija_ubedljivo_najjaca.56.html?news_id=213031

4) Да их као такве перципира већи део српске јавности потврђује податак да је њена подршка водећој странци владајуће („реформске“) коалиције са 35,9 посто (мај 2008), пала на 24,3 процента до краја марта 2011. године. Cf. http://www.danas.rs/danasrs/politika/naprednjacka_koalicija_ubedljivo_najjaca.56.html?news_id=213031

5) Резултате црногорског референдума, спроведеног под покровитељством Европске уније, који је окончан одбијањем више стотина темељно документованих приговора на регуларност гласачког процеса а њиме ова донедавна чланица Државне заједнице Србија и Црна Гора стекла статус „независне државе с пуним међународно-правним субјективитетом“, тадашња висока званичница Уније, Урсула Пласник (Ursula Plassnik), је поздравила као „најимпресивније постигнуће њене спољне политике у последњих неколико година.“ (Cf. *Политика*, 1. јуни 2006.) И САД су, сматра Тед Карпентер (Ted Carpenter), обрадоване резултатима црногорског референдума, мада то неће јавно рећи. „Још од почетка деведесетих Америка подржава све што смањује моћ и утицај Србије у региону, а то је ефекат црногорског референдума.“ (Cf. *Политика*, 5. јуни, 2006)

њем у државно тело унитарно конципиране БиХ,⁶⁾...), односно његово решавање на начин који ће угрозити и минимално димензиониран српски државно-територијални интерес.⁷⁾ Тако би последња (“евроинтеграционистичка”) фаза распада/разбијања II Југославије међу етничким Србима са доста разлога могла да се перципира као финални акт његовог потпуног осујећења - од СФРЈ која је државно интегрисала највећи део српских етничких простора, преко “уже Србије”, односно “Србије без покрајина” до, тенденцијски узев, “предкумановске Србије”, односно “београдског пашалука”.⁸⁾

И у претходним фазама дисолуције друге по реду државне заједнице Јужних Словена, Европа је јасно демонстрирала свој неприципијелан, односно морално некоректан приступ једном од најкрупнијих међународнополитичких проблема с којима се стари континент суочио у постхладноратовском раздобљу. Тако је, на свом првом ванредном састанку Комитета високих функционера, одржаном у Прагу јула 1991. године, КЕБС, чије две трећине чланица чине европске државе, “поздравио поновно успостављање уставног поретка Југославије“ наименовањем председника на челу колективног председништва и тиме озбиљно нарушио принцип немешања у унутрашње ствари једне суверене државе. То је учињено са образложењем да је дошло до узурпације власти од стране две републике у Председништву СФРЈ, што је у супротности с постојећим уставним поретком Југославије, као и Париском повељом КЕБС-а, усвојеном новембра 1990. године. Било је, међутим, управо обрнуто: „наметањем хрватског представника Стјепана Месића за председника СФРЈ, иако се он јавно залагао за разбијање земље на чије чело је требало да дође, било је противуствано по самој логици ствари, а и разбијање вишенационалне државе без

- 6) Тако је, почетком априла 2011. године, висока представница ЕУ Кетрин Ештон (Katherine Ashton) потписала одлуку којом се Унија овлашћује „да санкционише сва правна и физичка лица која поткопавају суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.“ Cf. <http://www.nspm.rs/hronika/ketrin-eston-potpisala-odkluku-o-kaznama-za-qrusenjeq-bih-i-dejtonskog-sporazuma.html>
- 7) То је само један од модалитета геополитичке трговине, односно трговине простором која се нудила држави Србији од почетка деведесетих година протеклог века наовамо. Ево непотпуног списка преосталих: простор за време; простор за мир; простор за „имиц“; простор за демократију; простор за новац и економски развој; простор за стабилност Србије и Балкана; простор за јасно утврђене границе,... Више о томе у: Миломир Степић „Територијално и геополитичко у српском националном интересу“, у: *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005, стр. 29-56.
- 8) Да би та перцепција била сасвим исправна, потврђују имплицитно и не без тријумфализма и неки инострани аутори. Упоредити, рецимо: Heinz Vetschera, “Cooperative Security - The Concept and its Application in South Eastern Europe”, у зборнику *Approaching or Avoiding Cooperative Security?: The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal of the Riga Summit* (eds. Ernst Feldberbayer, Predrag Jyrekovic, Frederic Labarre), National Defence Academy, Vienna, 2007, p. 52. *et passim*.

опште сагласности унутар ње је у супротности са Париском Повељом“, разјашњава Зоран Лутовац.⁹⁾ Иначе, на Московском састанку КЕБС-а о „људској димензији“, односно у документу који је на њему усвојен, изражена је неопходност поштовања једнакости народа и њиховог права на самоопредељење, сходно повељи УН и одговарајућим нормама међународног права, укључујући и оне које се односе на територијални интегритет држава, управо у тренутку у којем се пред очима међународне јавности распарчавала једна од земаља оснивача, учесница КЕБС-а – СФР Југославија. При томе се распад није заснивао на праву народа на самоопредељење, него су то право присвојиле територијално-административне јединице (републике) бивше Југославије, подсећа Лутовац.¹⁰⁾ У случају БиХ, те „Југославије у малом“, и КЕБС и ЕЗ (доцнија Европска унија), па и целокупна међународна заједница поступали су сасвим супротно - подржавао се њен територијални интегритет и онда када је било јасно да су Срби као један од три њена конститутивна народа, одлучно против наметнутог политичког решења за Босну, па и када су Хрвати одустали од тактичке прелазне фазе заједничког наступа с Муслиманима, односно када су са њима заратили. Од истог става се није одустајало ни онда када је муслиманска страна одустала од „унитарне грађанске БиХ“ и када су Муслимани почели између себе да ратују.

ЕВРОПСКА УНИЈА, КОСМЕТСКО ПИТАЊЕ И АМЕРИЧКИ НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС

Утолико је улога Европске уније у следећој, косовско-метохијској фази спољно-политичког интервенисања у геополитичко редицајнирање постхладноратовског Западног Балкана, представљала само нову етапу у вишегодишњем недоследном односу највећег дела њених чланица према српском државно-територијалном питању. Тако је, у Свеобухватном плану за решење статуса Косова (познатом као план Мартија Ахтисарија, март 2007) предвиђена као међународна инстанца која ће надгледати независност Косова (анекси IX и X) и том функцијом надзора заменити управљачку улогу УН, сама Унија активно стала уз идеју о независности Косова. А колико је овај 'план' произишао из преговора говори чињеница да од преко пет стотина амандмана делегације Србије на

9) *Сф.* Лутовац, Зоран, *Ibid*, стр. 77.

10) *Сф.* Зоран Лутовац, *КЕБС и права националних мањина са посебним освртом на СРЈ* (необјављена магистарска теза), ФПН, Београд, 1994, стр. 41.

првобитно предложени текст, тим Мартија Ахтисарија, у којем су седели и представници и експерти из ЕУ, није усвојио ни један. Без обзира што је Србија одбацила овај документ, „он је био предат ГС УН као ’предлог решења статуса’, а ЕУ је и пре његовог стављања пред Савет безбедности УН кренула не само са политичким деловањем у правцу његовог ширег прихватања, него и са припремама своје улоге у ’надгледаној независности Косова’“, предочава Слободан Самарџић.¹¹⁾ Непосредно по уручењу нацрта документа странкама (почетак фебруара 2007. године) око којег је требало повести преговоре, Савет министара ЕУ је у својим Закључцима „изразио пуну подршку Специјалном изасланику ГС УН и његовим напорима у вођењу политичког процеса за одређивање будућег статуса Косова“. Дан након предаје коначне верзије документа ГС УН, Савет министара је усвојио нову заједничку акцију „којом се проширује мандат тима ЕУ за допринос припремама за оснивање могуће међународне цивилне мисије на Косову, укључујући и компоненту специјалног представника ЕУ“. У континуитету своје политике свршених чињеница, Савет министара ЕУ у својим закључцима од 18. јуна 2007. године настоји да заокружи стратегију сецесије Косова на међународној сцени. У њима Савет не само да понавља своју подршку Плану Мартија Ахтисарија, већ и даје параметре међународне легализације сецесије. Тада се први пут у званичним документима ЕУ Косово проглашава случајем *sui generis*. У складу с тим, предлаже се усвајање нове резолуције СБ УН којом би овај орган УН прихватио План М. Ахтисарија и тиме заменио постојећу Резолуцију 1244. Најзад, истиче се одлучујућа улога ЕУ у примени „решења статуса“. Очекујући коначно решење овог питања пред Саветом безбедности УН најкасније до краја јула 2007. године, „Унија је донела још једну заједничку акцију којом је намеравала да учини и последњи корак пре очекиваног завршетка процеса. У том документу Савет министара ЕУ је, између осталог, претходну заједничку акцију од 27. марта ’изменио и проширио’ у правцу деловања са косовским властима, УНМИК-ом и другим кључним међународним партнерима у правцу преношења власти од УНМИК-а и припрема за примену решења статуса“.¹²⁾

Свој став о *sui generis* карактеру косметског случаја ЕУ је, политички-пропагандно узев, темељила на два аргумента, слична онима којима је образлагана и агресија НАТО-а на СРЈ. Први од

11) *Сф.* Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику *Србија у процесу придруживања Европској Унији* (приредио Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009, стр. 224.

12) *Сф.* Слободан Самарџић, *Ibid*, стр. 225.

њих каже да је грубим и вишегодишњим кршењем људских права косметских Албанаца, које је кулминирало покушајем геноцида над њима учињеним током „хуманитарне интервенције“ НАТО-а у пролеће 1999. године, Србија изгубила право на управљање овом својом некадашњом покрајином. Да је тај аргумент доиста такав каквим се представља, он би снагом своје универзалне применљивости обавезивао међународну заједницу да свуда где је у унутрашњим сукобима страдало више од неколико хиљада жртава, на истоветан начин интервенише и суспендује суверенитет. Међутим, промотери нових начела, не захтевају државно-територијално прекрајање Руанде након геноцида који су Хути извршили над припадницима Тутса (погинуло је око 800 000 људи), односно трајно раздвајање непомирљивих припадника ова два ентитета, нити су такву казну предвидели за Ирак (након његове репресије над Курдима), па ни за низ других држава у свету потресаних краћим или дужим унутрашњим сукобима са израженим елементима сецесионизма.

Ако оставимо по страни питање стварних размера насиља којем су федералне власти СРЈ прибегавале у третирању албанског сецесионизма на Космету и прихватимо да су оне биле легитиман основ суспензије суверенитета Србије над њим, морали бисмо исти критеријум оправданости претензија на управљање територијом применити и на понашање албанских политичких актера на Космету по окончању агресије НАТО-а. У том случају насиље – убиства, погроми (етничко чишћење), дискриминација, пљачка/узурпација имовине, уништавање културних споменика – које су последњих десетак година вршили косметски Албанци у присуству међународне власти, значило би да су они изгубили историјско и морално право на властиту државу. „Масовним кршењем људских права неалбанаца, Албанци су поништили веродостојност моралног аргумента. Дакле, консеквентно усвајање моралне аргументације поништава не само право Србије на територију Косова, већ и право Албанаца на независну државу.“¹³⁾ Њено неконсеквентно усвајање какво је у овом случају на делу, детектује, међутим, аутентичну каквоћу „аргумента“ којем су спољни покровитељи косметске независности у њеној финалној фази прибегли. А тај аргумент, „’аргумент’ огољене праксе, да не кажемо огољене силе (да је Косово случај *sui generis*) могла је да обори само нека друга гола пракса, она која би практично показала да косово није случај *sui generis*, већ обрнуто, класичан случај нелегалне сецесије. На ту врсту

13) Сф. Радмила Накарада, *Распад Југославије: проблеми тумачења, суочавања и транзиције*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 126.

’аргумента није требало дуго чекати. Неколико месеци након једностраног проглашења независности Косова, исту ствар учиниле су две покрајине у Грузији, Абхазија и јужна Осетија. (Овоме треба додати појачано позивање на ’преседан Косово’ од момента једностраног проглашења независности међу присталицама и активистима сепаратистичких покрета у Баскији и Нагорно Карабаху. Посебно је захтев за референдумом о независности Баскије, упућен од стране регионалне владе Баскије централним органима Шпаније, инспирисан косовским преседаном.)¹⁴⁾ Прокламација о јединствености косметског случаја тако се показала као објава смрти постојећем међународном правном поретку, јер се управо на тлу Европе промовисао принцип ’јединствености’, чиме су се на радикалан начин отворила врата логици произвољности. Ко ће све и на основу којих критеријума да проглашава ’посебности’ које се изузимају из постојећих правних норми? Шта ће да се догоди ако се мишљења главних глобалних актера разликују у процени да ли је неки случај ’посебан’? Ко ће да арбитража? „Шта ако се упркос проглашеној ’јединствености’ последице отму контроли и покрене нови круг тензија, сецесија, насиља? Ко ће да сноси историјску одговорност за непромишљене последице? Питања су бројна, али и аргументи којима се може оспорити непромишљеност залагања за јединственост косовског случаја, тачније тврдњи да су се стекле јединствене околности на основу којих се српској држави може трајно одузети суверенитет над делом њене територије.“¹⁵⁾

Други аргумент којим се правдала суспензија суверенитета државе Србије над њеним најјужнијим делом је да ће доћи до (неконтролисаног) насиља и нестабилности региона уколико се статус Косова убрзано нерешити сагласно албанским захтевима.¹⁶⁾ Он

14) *Сф. Слободан Самарцић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику Србија у процесу придруживања Европској Унији, (прир. Слободан Самарцић), Службени гласник, Београд, 2009, стр. 196. У време заостравања односа Грузије и њених покрајина, Абхазије и Јужне Осетије, Савет министара ЕУ донео је 27. маја закључке у којима, између осталог, каже: „Савет поново потврђује своју пуну посвећеност принципу суверенитета, независности и територијалног интегритета Грузије у њеним међународно признатим границама, потврђеним у резолуцији СБ УН 1808 од 15. априла 2008. године“. Да недоследности могу да добију и карикатуралније размере, потврђује чињеница да „у истом тренутку када УЕ признањем већине њених чланица независног Косова задаје снажан ударач владавини права, кршећи Повељу УН, Резолуцију 1244, начела ОЕБС-а, па и начела властите арбитражне комисије (тзв. Бадинтерове комисије), две њене чланице блокирају приближавање Србије ЕУ, позивајући је да поштује владавину права и да сарађује са Хагом.“ *Сф. Радмила Накарада, „Европски одговор за европски проблем“, Нова српска политичка мисао, Београд, бр. 1-2/2008, стр. 13.**

15) *Сф. Радмила Накарада, Распад Југославије... цит. издање, стр. 130.*

16) И дословно: “Уколико, међутим, међународна заједница не би успела да пронађе решење, постоји ризик да би албанска страна у сваком тренутку могла поново да изазове оружани сукоб који би привукао међународну пажњу. Чињеница да за Косово није ништа

је двоструко неуверљив. САД, НАТО И ЕУ су располагале свим инструментима којима су могле да предупредe насиље на косовском тлу - од дипломатских притисака, економских санкција, политичке изолације до војне интервенције и међународног суда, дакле цео инструментаријум који су већ употребиле против Србије. За почетак би, предлагано је, било довољно да ефикасно зауставе доток оружја и распусте војне кампове за обуку паравојних група, што је у било у њиховој моћи. Међутим, уместо одлучног става да је насиље недопустиво, а уколико се примени да ће наићи на оштар одговор САД и НАТО – најмоћније војске света, албанске претње насиљем су се не само толерисале већ и користиле као додатни притисак, рачунајући да су Срби, изнурени и пацификовани, неспособни за значајнији отпор. „САД и ЕУ које стално упозоравају на опасност од насиља уколико се буде одуговлачило с признавањем 'неминовног' (Р. Холбрук) делују као заступници уцене - неприхватљиву уцену дижу на ниво озбиљног аргумента и дају легитимитет насиљу као инструменту стварања нових држава на територији постојећих“, упозоравала је Радмила Накарада.¹⁷⁾

Признање независности Косова је, закључује Радмила Накарада, само наставак започете спирале насиља другим средстви-

учињено све док се борба против Милошевића водила мирним средствима, те да су тек ратна дејства узроковала промене и побољшање, јесте лекција коју су научили косовски Албанци, али је ЕУ и међународна државна заједница још нису сасвим разумеле“, упозоравао је координатор Пакта стабилности за Југоисточну Европу Ерхард Бусек (Erhard Busek). *Cf.* Ерхард Бусек, *Отворена капија ка Истоку*, Клио, Београд, 2007, стр. 90.

- 17) *Cf.* Радмила Накарада, *Распад Југославије...* цит. издање, стр. 127. Иначе, тзв. Ослободилачку војску Косова, оружану формацију албанских сепаратистичких побуњеника, сам Савет безбедности је 1998. године, својим резолуцијама 1160, 1199 и 1203 прогласио терористичком организацијом, а Федерација америчких научника, којој је поверен задатак проучавања тероризма, сврстала ју је међу 113 најопаснијих терористичких организација у свету. Улога Ослободилачке војске Косова као терористичке организације обимно је документована у Конгресним транскрипцијама, иако је многи 'прогресивни' гласови из Европе и САД и даље подржавају као ослободилачки покрет. Тако, према Франку Циљуфиу (Franco Cilluffo), из Програма за праћење глобалног организованог криминала, односно његовом сведочењу презентованом на Правном комитету Представничког дома: "Оно што је помно скривано од јавности јесте чињеница да део својих фондова ОВК пуни новцем добијеним од продаје наркотика. Албанија и Косово леже у самом средишту 'Балканског пута' који повезује 'Златни полумесец' Авганистана и Пакистана са европским тржиштима дроге. Овим путем се годишње промене хероин у вредности од око 400 милиона долара, што чини око 80 одсто његове количине намењене Европи." Интерполово одељење за праћење организованог криминала потврђује и везу ОВК и Ал Каиде: "Амерички Стејт департмент региструје ОВК као терористичку организацију, указујући да она своје операције финансира новцем са међународног тржишта дроге и добровољним прилозима исламских земаља и појединаца из исламског света, међу њима и самог Осаме бин Ладена. Још једну везу ОВК са бин Ладеном представља податак да је брат вође египатског крила организације Цихад, који је истовремено и бин Ладенов војни командант, предводио елитне јединице ОВК током косовског конфликта." *Cf.* Michel Chossudovsky, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, Center for Research on Globalization, Pincoyrt, 2003., p. 273. *et passim*

ма, „дефинитиван исказ о суштинској сврси НАТО бомбардовања (насилна декомпозиција једне суверене европске државе), као и о домаћају устоличавања ’ужасавајуће произвољности’“¹⁸⁾ У нормативном смислу, то је коначна победа моноетницизма над мултиетницизмом, „као живи доказ да није вредно трудити се око сложених унутардржавних аранжмана уставног мултиетницизма (као у Босни и Херцеговини) или посебне мањинске заштите (као у Македонији, Србији и Црној Гори)“ (С. Самарџић), већ је много упутније радити на стварању етнички хомогених државних творевина као једином поузданом гаранту њихове стабилности и трајности.

А својеврсна иронија улоге Европске уније у овом процесу састојала се у томе да она, као проглашени ауторитет за обе сукобљене стране, преузме одговорност за довршење америчке политике пуне подршке само једној, албанској страни. Стога епилог овог сукоба, а то је једнострано проглашење и потоње признање независности Косова „није ни међународни, у смислу решења иза којег би стајале УН, ни европски у смислу неког софистицираног решења аутономије са међународним и европским гаранцијама. Епилог тог сукоба је пре свега *амерички*, а то значи отцепљење дела територије једне суверене земље, њене покрајине која је проглашена за простор од посебног америчког националног интереса и стога легитимног утицаја.“¹⁹⁾ Европска унија је само искоришћена као добар медијум прекоокеанских настојања да се циљ сецесије Косова обави, у међународно-политичком смислу, што „безболније“. Притом се имало у виду безрезервно постпетооктобарско одређење Србије за „европску будућност“. У тој операцији САД су препустиле Европској унији неугодан задатак амортизовања отпора Србије с обзиром на већ започети процес „стабилизације и придруживања“, односно њену претпостављену спремност да зарад што бржег и ефикаснијег његовог окончања без много дилема пристане на одрицање од дела своје државне територије. А од почетка 2010. године високи званичници ЕУ у контактима са својим српским „пријатељима“ нескривено стављају до знања да Србија не може рачунати на напредовање у процесима приступања европској породици народа уколико не уважи „политичку реалност“ на

18) 16. *Сф.* Радмила Накарада, „Европски одговор за европски проблем“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, бр. 1-2/2008, стр. 9.

19) *Сф.* Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику *Србија у процесу придруживања Европској Унији*, (приредио Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009, стр. 219, курзив М. Р. „Историјски српско, етнички албанско, економски европска периферија.(...) Ипак, геополитички, Косово је америчко.“ *Сф.* Hannes Hofbauer, „Kosovo is amerikan“, *Strategic Culture Foundation*, 24.8.2010.

Космету и не успостави добросуседске односе са „државом“ коју још увек више од половине чланица ОУН сматрају делом њене територије.

ГЕОЕКОНОМИЈА КОСМЕТСКОГ СЛУЧАЈА

На Космету је “стављено на карту много тога” (З. Бжежински - Z. Brzezinski) због чега је било нужно суспендовати суверенитет Србије над њим, између осталог и могућност контроле природних ресурса по којима “Косово нема себи равнот на Балкану, а можда и у читавој Европи” (Ј. Пономарјова - Пономарјева). Осврћући се на геоекономију косовске кризе, Пономарјова истиче да су налазишта олова и цинка у Покрајини средином осамдесетих година протеклог века износила 52,2 одсто укупних југословенских ресурса, никла 50 одсто, магнезита 35 одсто, лигнита (мрког угља) 53 одсто, бизмута 100 одсто. На Косову се производило 14,8 одсто укупне југословенске производње сумпорне киселине, 59,9 одсто сребра, 30 одсто цинка, 63,1 одсто прочишћеног олова. Према подацима Светске банке, вредност минералних ресурса Косова до почетка светске кризе износила је 19 милијарди долара. Стручњаци цивилне мисије УН на Косову процењују да само резерве лигнита, највеће у Европи, износе 8,3 милијарди тона, док српски стручњаци сматрају да оне износе 14 милијарди тона, што омогућава експлоатацију у наредних 150-200 година. Резерве калаја и цинка процењују се на 42, 2 милиона тона (што је трипут више него у Србији), никла и кобалта на 13, боксита на 1,7, магнезита на 5,4 милиона тона.²⁰⁾

Косово, подсећа Пономарјова, не обилује само ресурсима, већ и индустријском базом за њихову прераду. Тако привредни комбинат “Трепча” представља најважнији индустријски објекат у Покрајини. У његовом саставу налази се 14 рудника и 8 фабрика, укључујући и електролизу цинка, фабрику акумулатора (батерија), фабрику за производњу сумпорне киселине, вештачких ђубрива,...²¹⁾ Од индустријских објеката помена су вредни и рударско-хе-

20) *Сф. Јелена Пономарјова, „Квазидржавост као инструмент хегемоније: случај Косово“, Нова српска политичка мисао, Београд, бр. 1-2/2008, стр. 113.*

21) Мерцори Кон (Marjorie Cohn) подсећа да је новембра 1999. године, Међународна кризна група поздравила директиву Бернара Кушнера, шефа мировних снага Уједињених нација на Космету, да УНМИК преузме управу над свом покретном и непокретном имовином која је регистрована на име СРЈ или Републике Србије, и било којег од њихових органа, а која се налази на територији Косова, испостављајући косовским миротворцима и додатни захтев – да УНМИК или КФОР на брз и енергичан начин преузму управу над комплексом рудника Трепча. *Сф. Мерцори Кон, „Не-хуманитарна оружана*

мијски комбинат “Косово” у Обилићу, који располаже ресурсима лигнита од преко 10 милијарди тона, објектима за обогаћивање угља, гасификацију и производњу азота; термоелектрана “Косово А” снаге 790 MW и “Косово Б” снаге 680 MW; топионица и рафинерија за производњу фероникла у Глоговцу. Прерађивачка индустрија има своја велика предузећа и у Приштини, Пећи, Косовској Митровици, Призрену, Гњилану, Косовској Каменици и Урошевцу.

Дешавања на Косову многу се сагледати и кроз призму енергетске политике. Средином 2001. године, одмах након изручења Слободана Милошевића Хашком трибуналу, почела је изградња трансбалканског нафтовода дужине 92 километара, пројектованом да нафту из Бакуа спроведе до луке Супса на обали Црног мора, одакле би се танкерима превозила до бугарске луке Бургас, а потом преко Македоније и Косова до јадранске луке Влора у Албанији. Нафтовод, примећује Јелена Пономарјова, гради АМБО -- албанско-македонско-бугарска компанија, која је у власништву Американаца. “Овим нафтоводом је планирано да се транспортује 750 хиљада барела нафте дневно. Са АМБО сарађују ‘Texaco’, ‘Chevron’, ‘Exxon’, ‘Mobil’, ‘BP’, ‘Atoco’, ‘Agip’ и ‘Total Elf’²²⁾

Одмах након самопроглашења косметске независности, међународни конзорцијум који чине фирме из Италије, САД, Велике Британије и Албаније, објавио је финализацију пројекта цевовода Јадран-Македонија-Бугарска (Влора-Скопље-Бургас). Ова маршрута је пројектована тако да готово половина цевовода пролази преко албанских територија, углавном преко Косова. Није тешко погодити, закључује Владимир Овчински (Овчинский) “да је овај пројекат предвиђен ради конкуренције нафтоводу Бургас-Александрополис, према којем је предвиђена испорука руске и каспијске нафте Средоземном мору мимоилазећи Турску. Конкуренти журе да што пре изграде ‘трансбалкански’ нафтовод и тако принуде Русију да транспортује своју нафту преко мање повољне маршруте.”²³⁾ Иначе, 80 одсто вредности нафте чине трошкови њеног транспорта.

Енергетска компонента косовског питања, упозорава Јелена Пономарјова, у непосредној је вези са војно-обавештајном. Тако је, подсећа ова ауторка, нафтна компанија *Halliburton* изградила на

интервенција Сједињених Држава и НАТО-а као прекршај међународног права“, *Филозофски годишњак*, Институт за филозофију Филозофског факултета, Београд, бр. 13/2000, стр. 330-331., курзив М.Р.

22) *Сф.* Пономарјова, Јелена, „Квазидржавост као инструмент хегемоније: случај Косово“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, бр. 1-2/2008, стр. 117.

23) *Сф.* Овчински, Владимир, „‘Независност’ Косова у огледалу политике у сенци“, наведено према: Јелена Пономарјова, *Ibid*, стр. 117.

Косову Бондстил – највећу америчку војну базу од вијетнамског рата наовамо. За непуне три године, Бондстил је из шаторског кампа који је био размештен на 400 хектара недалеко од македонске границе, израстао у аутономну базу опремљену према последњој речи технике у којој је стационирано више од 7 000 војника, односно три четвртине укупног броја америчких војника пристиглих на Косово.

Бондстил има развијену путну мрежу дужине 25 километара, више од 300 објеката опасаних бодљикавом жицом дужине 48 километара и 11 кула осматрачница. База располаже стамбеним објектима, продавницама, теретаном која ради нон-стоп, црквом, библиотеком, најсавременијом болницом у Европи. Ту је, такође, стационирано и 55 хеликоптера “црни соко и “апач”. Претпоставља се да ће у скорој будућности Бондстил заменити америчку војну базу стационирану у италијанском граду Авијану. “На Косову је размештено готово 16 хиљада НАТО војника, којима ће се ускоро придружити још хиљаду британских војника. Управо ће они, а не косовска војска обезбеђивати спољну и унутрашњу ‘безбедност’ покрајине, тачније, контролисаће индустрију ресурса, индустрије енергената, енергетске транспортне маршруте и трговину наркотицима.”²⁴⁾

Уз све наведено, стварањем једне нове, слабе, економски неодрживе, криминализоване и етнички чисте државе на српској територији, Србија се, као потенцијално “реметилачки” регионални фактор, након свега што је прошла у протеклих петнаестак година, и додатно пацификује, а њеним егземпларним кажњавањем делује се дисциплинујуће на све остале могућне “изгредничке” државе у региону и изван њега. Интереси “малих” у оквирима Новог/Старог потхладноратовског светског поретка, испоставило се, могу рачунати на реализацију само ако и док паразитирају на интересима кључног актера данашње међународне политике и *vice versa* - успоставе ли однос дивергенције и сукобљавања с њима, остају без изгледа за сагисфакцију, а они чије потребе, тежње, склоности и настојања²⁵⁾ би требало да артикулишу, без шанси да их као такве уопште и испоставе међународној заједници. А на та-

24) *Cf.* Јелена Пономарјова, *Ibid*, стр. 118. На изјаву америчког амбасадора у Приштини Кристофера Дела, дату крајем марта 2011. године, да би због економисања америчким војним издацима Бондстил ускоро могао бити затворен, командант КФОР-а Ерхард Билер (Erhard Bühler) је хитро реаговао разјашњењем да је амбасадор заправо рекао „да је Бондстил дизајниран како би служио војницима КФОР-а, а не за друге сврхе“. *Cf.* http://www.mondo.rs/s201902/Info/Srbija/Nema_potvrde_o_ukidanju_Bondstila.html

25) Упоредити одредницу „Interest and Interest Groyps and Lobbying“ у: *The Social Science Encyclopedia*, (ed. by Adam Kuper and Jessica Kuper), Roytledge & Kegan Payl, London, Boston and Henley, 1985, p. 406.

квом третирању њихових државних и националних интереса изра-сло осећање големе националне понижености и енормне политичке оштећености, какво се шири међу етничким Србима, могло би постати чврст темељ његових реваншистичких амбиција, сигурна залога неког новог - регионална повесница подучава - готово закономерно ратног “поравнавања историјских рачуна” на подручју Западног Балкана.

Mirjana Radojicic

SERBIA AND EUROPEAN UNION – THE ETHICS OF ONE INTERNATIONAL POLITICAL RELATION

Summary

The subject of this paper is the relation between Serbia and the European Union viewed from an international ethics perspective. The author tries to point to the continuity of the Euro-American policy, directed with interests and not with values towards this former Yugoslav republic and its majority nation. The central topic of this paper is the stand taken by the European Union towards the complex and decades-long Kosmet issue. The author is trying to prove that the issue, such as it is, represents a continuity of an inconsistent attitude of most European states towards the Serbian state and territorial issue, which attitude has been persisting for two decades. The stand taken by the author is that by acquiescing to the formation and stabilization of a newly-created state in the Serbian territory, the European Union has actually assumed the role of a medium of overseas attempts at attaining as painlessly as possible the goal of the secession of Kosovo, which territory has been proclaimed of special American national interest and hence, of a legitimate influence. In the conclusion of this paper, the author points to possible consequences that the method of resolving this important state and territorial issue could have on the stability of the Western Balkans in near or remote future.

Key words: Serbia, European Union, Kosmet issue, international politics, international ethics.

ЛИТЕРАТУРА

- Бусек, Ерхард, *Отворена капија ка Истоку*, Klio, Београд, 2007.
Chossudovsky, Michel, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, Center for Research on Globalization, Pincourt, 2003.

- Hofbauer, Hannes, „Kosovo is amerikan“, *Strategic Culture Foundation*, 24.8.2010.
- Кон, Мерцори, „Не-хуманитарна оружана интервенција Сједињених Држава и НАТО-а као прекршај међународног права“, *Филозофски годишњак*, Институт за филозофију Филозофског факултета, Београд, бр. 13/2000.
- Kuper, Adam and Kuper, Jessica (eds.) *The Social Science Encyclopedia*, Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley, 1985.
- Лутовац, Зоран, *КЕБС и права националних мањина са посебним освртом на СРЈ* (необјављена магистарска теза), ФПН, Београд, 1994.
- Накарада, Радмила, „Европски одговор за европски проблем“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, бр. 1-2/2008.
- Накарада, Радмила, *Распад Југославије: проблеми тумачења, суочавања и транзиције*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Пономарјова, Јелена, „Квазидржавост као инструмент хегемоније: случај Косово“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, бр. 1-2/2008.
- Ракић, Војин, „Moral Foundations of Europe in Upcoming World Order“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2010.
- Самарцић, Слободан, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику: *Србија у процесу придруживања Европској Унији*, (прир. Слободан Самарцић), Службени гласник, Београд, 2009.
- Степић, Миломир, „Територијално и геополитичко у српском националном интересу“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2005.
- Vetschera, Heinz, „Cooperative Security - The Concept and its Application in South Eastern Europe“, у зборнику: *Approaching or Avoiding Cooperative Security?: The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal of the Riga Summit* (прир. Ernst Feldberbauer, Predrag Jurekovic, Frederic Labarre), National Defence Academy, Vienna, 2007.

Интернет сајтови:

<http://www.danas.rs>

<http://www.mondo.rs>

<http://www.nspm.rs/>

Resume

In the text author investigates the relation between Serbia and the European Union viewed from an international ethics perspective. She tries to point to the continuity of the Euro-American policy, directed with interests and not with values towards this former Yugoslav republic and its majority nation. The central topic of this paper is the stand taken by the European Union towards the complex and decades-long Kosmet issue. The author is trying to prove that the issue, such as it is, represents a continuity of an inconsistent attitude of most European states towards the Serbian state and territorial issue, which attitude has been persisting for two decades. The stand taken by the author is that by acquiescing to the formation and stabilization of a newly-created state in the Serbian territory, the European Union has actually assumed

the role of a medium of overseas attempts at attaining as painlessly as possible the goal of the secession of Kosovo, which territory has been proclaimed of special American national interest and hence, of a legitimate influence. During the process, it was also the unreserved choice of Serbia for a “European future” after October 5, 2000 that was taken into account. According to the author, in that operation, the USA left to the European Union the unpleasant task of reducing Serbia’s resistance, considering the already commenced process of “stabilization and association”, i.e. the assumed readiness of Serbia to sacrifice part of its state territory for the sake of completion of that process as quickly and efficiently as possible. Since the beginning of 2010, as the author points out, EU high officials, in contacts with their Serbian “friends”, have been putting it clearly that Serbia cannot count on progress in the EU integration process unless it accepts the “political reality” in Kosmet and establishes good neighbourly relations with the “state” which more than half of the UN member-states still regard as part of Serbia’s territory. In the conclusion of this paper, the author points to possible consequences that the method of resolving this important state and territorial issue could have on the stability of the Western Balkans in near or remote future.

* Овај рад је примљен 15. септембар 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Слободан Зечевић

Европски универзитет Београд

ЕВОЛУЦИЈА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Сажетак

Имајући у виду начело демократске легитимности власти, творци уговора о оснивању Европских заједница, сматрали су да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу. Стога се Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској економској заједници нашао на првом месту на списку њених институција. Из претходно изнетог би могао да се стекне утисак да је Европски парламент попут националних скупштина у класичним државама носилац буџетске, законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парламент је међутим, све до краја 70-тих година прошлог века имао симболичну тј. саветодавну улогу у поступку доношења буџета и законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао ко-законодавац и незаобилазни учесник у поступку усвајања буџета и именовања Комисије. Политички циљ Европског парламента је заправо био да стекне надлежности које има скупштина у федералном државном уређењу те и да самим тим федерализује уставни систем Европске уније.

Кључне речи: Еволуција, Европски парламент, Европска унија.

Имајући у виду начело демократске легитимности власти,¹⁾ творци уговора о оснивању Европских заједница су сматрали да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу.²⁾ Стога се

1) S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998, стр. 98.

2) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 297.

Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској економској заједници нашао на првом месту на списку њених институција.³⁾ Из претходно изнетог би могао да се стекне утисак да је Европски парламент попут националних скупштина у класичним државама носилац законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парламент је међутим, све до краја 70-тих година прошлог века имао симболичну⁴⁾ тј. саветодавну улогу у поступку доношења законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао ко-законодавац и незаобилазни учесник у поступку именовања Комисије.

Иначе, Европски парламент је у оснивачким уговорима Заједница био назван »скупштином«, али су сами посланици одлучили да промене назив 1962. године у »Европски парламент«, што је касније и формално потврђено ступањем на снагу Јединственог Европског Акта 1987. године и уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године.⁵⁾ Посланици су наиме, сматрали да назив »скупштина« превише упућује на међународну организацију, док назив Европски парламент даје федералну димензију Европским заједницама. Надлежности европског парламента су се временом шириле и развијале у различитим областима. Реч је на пример о јачању улоге Европског парламента у поступку именовања председника и чланова Комисије. Европски парламент је почетком па све до половине 70-тих година прошлог века стекао надлежности у области утврђивања и изгласавања буџета Заједнице, тј. данашње Европске уније. Са избором чланова Европског парламента на непосредним изборима 1979. године којима је ојачана његова изворно народна и демократска легитимност, растао је политички притисак ове институције да стекне опипљиве надлежности у поступку усвајања законодавних аката. Тако је на основу уговора из Мастрихта из 1993. године Европски парламент добио право законодавног коодлучивања са Саветом. Уговором из Мастрихта су такође ојачане надлежности Европског парламента у поступку закључивања међународних уговора између Заједнице односно данашње Уније са трећим државама и међународним организацијама. Политички циљ Европског парламента је заправо био да стекне

3) Некадашњи члан 7 уговора о Европској заједници. Идентично решење је усвојено у уговору о Европској унији из Лисабона у члановима 13 и 14.

4) Ph. Moreau Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 45.

5) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 132.

надлежности које има скупштина у федералном државном уређењу те и да самим тим федерализује уставни систем Европске уније.

НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ПОСТУПКУ ИМЕНОВАЊЕ ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

Надлежности Европског парламента у поступку избора председника Комисије

Иницијално према одредбама уговора о Европској економској заједници владе држава чланица су заједничким споразумом именовале чланове, а затим међу њима и председника Комисије.⁶⁾ Мандат председника Комисије је трајао две године са могућношћу продужетка за још две. Овом одредбом председник Комисије је скромно представљен као «први међу једнакима». Прва промена у одређивању кандидата за председника Комисије јавила се средином 70-тих година прошлог века на иницијативу шефова држава или влада чланица Заједнице који су желели да шест месеци пре одређивања чланова Комисије предложи кандидата за председника Комисије.⁷⁾ У претходно поменутих шест месеци државе чланице су могле да консултују будућег председника у вези са избором чланова Комисије. Тако је у јулу 1976. године Европски савет предложио Роја Џенкинса (Roy Jenkins) за председника Комисије (Р. Џенкинс је обављао функцију председника Комисије од 06.01.1977. до 05.01.1981. године). До претходно изнетог одступања у односу на одредбе уговора о Европској економској заједници је дошло због процене држава чланица да именовању председника треба дати већи престиж и политичку тежину.⁸⁾

Европски парламент се посредно тек на основу измена уговора о Европској заједници извршених уговором из Мастихта из 1993. године укључио у поступак именовања председника Комисије тј. председника нечега што би требало да представља једну

6) Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, édition, 1995.

7) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241.

8) J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 270; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 182.

врсту „европске владе.“ Наиме, чланом 158 уговора о Европској заједници који је био уграђен уговором из Маастрихта, било је предвиђено да владе држава чланица заједничким споразумом, по консултовању Европског парламента, одређују лице које намеравају да именују за председника Комисије. Европски парламент је наиме, вешто искористио одредбу Маастришког уговора о консултовању његових чланова пре коначног одређивања кандидата за председника Комисије.⁹⁾ Својим унутрашњим правилником Парламент је утврдио да, по договору држава чланица о мандатару, председник Парламента позива предложеног кандидата да да изјаву пред посланицима, а затим следи „скупштинска“ расправа. Савет је такође позван да учествује у овој расправи. Парламент подржава или одбацује избор кандидата за председника Комисије већином изражених гласова. Председник Европског парламента прослеђује резултате гласања председнику Европског савета и владама држава чланица у облику «мишљења Европског парламента.» Уколико је мишљење негативно председник Парламента позива владе држава чланица да повуку предлог и предложе другог кандидата. Уговором из Амстердама из 1999. године је озакоњен претходно изложен поступак. Наиме, новим чланом 214-2 уговора о Европској заједници је предвиђено да одлуку влада држава чланица о одређивању кандидата за председника Комисије мора да *одобри Европски парламент*. Уколико Парламент одбије да подржи предложеног кандидата, владе држава чланица биле би дужне да именују другог, за њега прихватљивог кандидата.¹⁰⁾

Предлог европског устава из 2004. године који није прошао на референдуму о његовој ратификацију у Француској у мају а затим ни у Холандији у јуну 2005. године, је предвидео да Европски савет на основу одлуке донете квалификованом већином предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије, узевши у обзир резултате избора за европске посланике.¹¹⁾ Парламент не одобрава, већ бира будућег председника Комисије већином гласова посланика. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет је дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Ово решење је затим пренето и у уговор о Европској унији из Лисабона који је ступио на снагу 01.12.2009. године.¹²⁾ У овом контексту дакле, избор председника Комисије све више личи

9) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241.

10) Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 184.

11) Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

12) Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

на избор председника владе у државама. Наиме, колективни шеф државе (Европски савет) предлаже скупштини (Европском парламенту) председника владе из редова оних странака које имају парламентарну већину. Ипак, треба имати у виду да кандидат за председника Комисије није лидер странке или коалиције странака која је победила на изборима, већ је реч о лицу кога су дискреционо одабрали шефови држава или влада чланица Уније а које по одредбама уговора из Лисабона мора да припада парламентарној већини.

Надлежности Европског парламента у поступку избора чланова Комисије

Према некадашњим одредбама уговора о оснивању Европске економске заједнице¹³⁾ чланови Комисије били су именовани «заједничким споразумом влада држава чланица.» Претходно изнето је могло да значи да би избор лица које не ужива поверење представника влада свих држава, односно њихових министара иностраних послова окупљених у Савету, било искључено. Међутим, у овом случају правна норма је претежно остала «мртво слово на папиру.» Прећутно у пракси се развило правило према коме државе чланице имају дискреционо право да одређују своје или свог комесара без мешања других.¹⁴⁾

Поступак именовања чланова Комисије је у формалном смислу међан доношењем уговора о Европској Унији 1993. године. Члан 158 уговора о Европској заједници, уграђен уговором из Мاستрихта, предвидео је да владе држава чланица након консултовања мандатара за председника Комисије, одређују лица која намеравају да именују за чланове Комисије. Новину је представљало консултовање мандатара, које је у пракси, према тврдњама бивших председника Комисије, и даље било формално.¹⁵⁾ Новину је представљало и то што је Европски парламент захтевао да се пре гласања о његовом одобрењу за постављање Комисије, изврши расподела дужности међу кандидатима за Комесаре. Ови последњи би затим били саслушани пред скупштинским комисијама задуженим

13) Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, édition, 1995.

14) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.155, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 110.

15) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

за одређене области, у складу са ресорима на које су распоређене.¹⁶⁾ На тај начин би посланици стекли слику о стручности будућих Комесара. Ова процедура је по први пут примењена код избора Комисије Сантер која је ступила на дужност 01.01.1995. године.¹⁷⁾ Овлашћења Европског парламента су дошла до пуног изражаја приликом именовања прве Комисије Барозо 2004. године када је Парламент одбио да подржи предложене кандидате за Комесаре из Летоније и из Италије што због стручних што из моралних разлога.

В) Поступак именовања Комисије

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије су затим као колегијум подвргнути гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.¹⁸⁾ Овим је, као и уговорима из Лисабона потврђена пракса настала почетком осамдесетих година, коју је наметнуо Европски парламент - о симболичном изласку нове Комисије пред посланике ради изгласавања поверења.¹⁹⁾ Поступак тече на следећи начин.²⁰⁾ Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског парламента излаже свој програм, затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу се односи на Комисију у целини, тј. није предвиђено посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење Комисији у целини, ако је незадовољан њеним појединим члановима, или пак њеном социјалном структуром.

И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у уговору о Европској унији је употребљен термин који заиста одговара стварном стању.²¹⁾ Наиме, састав Комисије није као код класичних демократских влада плод избора парламентарне већине, већ одражава вољу

16) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001. p. 186.

17) Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 242.

18) Некадашњи члан 214 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

19) Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

20) Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

21) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 96.

држава чланица које предлажу њеног председника и њене чланове. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет на основу одобрења Европског парламента, квалификованом већином именује Комисију.²²⁾

Г) Улога Европског парламента у избору председника и чланова Комисије у пракси

Кад је реч о првој Комисији Барозо њен избор је текао на следећи начин.²³⁾ Шефови држава или влада чланица Европске уније су разговарали о кандидатима за председника Комисије на састанку Европског савета одржаном 17.06.2004. године. Председавајући Европског савета (премијер Ирске) је после консултовања партнера и Европског парламента предложио португалског председника владе Дурао Бароза за председника Комисије. Кандидат је одређен једногласно на ванредном састанку Европског савета 29.06.2004. године. Европски парламент је одобрио предложеног кандидата на седници од 22.07.2004. године са 413 гласова за и 251 против. С обзиром да је Барозо припадао либералној десници против њега су гласали лево оријентисани посланици, посебно због његове подршке војној интервенцији Сједињених Америчких Држава у Ираку. Господин Барозо је затим релативно брзо установио списак од 25 кандидата за чланове Комисије, јер се није супротстављао предлозима држава чланица. Такође, изгледа да господин Барозо није имао велики утицај на расподелу надлежности међу Комесарима. Комесари су у септембру и октобру 2004. године саслушани пред парламентарним Комисијама. Лош утисак су оставили кандидат за Комесара «за порезе и царинску Унију» из Летоније госпођа Удре, као и италијански кандидат за ресор правосуђа госпођа Бутиљоне, због изразито конзервативних погледа на друштво и породицу.²⁴⁾ Имајући у виду претходно изнето и стварну опасност да због претходна два кандидата за Комесаре Европски парламент не подржи Комисију у целини, господин Барозо је 27.10.2004. године одлучио да одложи појављивање Комисије пред Парламентом. Ово одлагање му је дало времена да утиче на Италију и Летонију да предложе друга лица за чланове Комисије, као и да изврши прерасподелу појединих портфеља. После саслушања новопређених кандидата од стране парламентарних комисија, Комисија је 18.11.2004. годи-

22) Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

23) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 124; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241 i 242.

24) Господин Бутиљоне се изразито негативно изражавао о хомосексуалцима.

не изашла пред Европски парламент и добила његову подршку са 449 гласова *за*, 149 *против* и 82 *уздржаних*.

Друга Комисија Барозо која је ступила на дужност 09.02.2010. године је изабрана у складу са одредбама уговора из Нице.²⁵⁾ Наиме, Европски савет је поново кандидовао господина Бароза на ту дужност а овај је 16. септембра 2009. године добио подршку Европског парламента са 382 гласова посланика *за* и 219 гласова *против*. Нова Комисија Барозо је као колегијум у фебруару 2010. године добила подршку Европског парламента са 488 гласова *за*, 137 *против* и 72 *уздржана*. Подршка је обезбеђена пре свега захваљујући гласовима европске умерене деснице и дела европских социјалиста и либерала.²⁶⁾

ЗАКОНОДАВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

У формалном смислу уговорима о оснивању Заједница није предвиђено постојање “Европских закона” нити “Европског законодавства”.²⁷⁾ Промене с тим у вези биле су предвиђене предлогом Европског устава из 2004. године у смислу увођења европских закона и европских оквирних закона.²⁸⁾ У уговору о функционисању Европске уније из 2009. године помињање »европских закона« се изоставља, јер је реч о правним актима Уније (уредбе, директиве и одлуке).²⁹⁾ Међутим, већ следећим чланом 289 уговора из Лисабона прописан је »редовни законодавни поступак.« Истим чланом је прецизирано да су сви акти усвојени у складу са законодавним поступком заправо законодавни акти.³⁰⁾ Што је још важније у члану 14 став 1 уговора о Европској унији усвојеном у Лисабону изричито се наводи да Европски парламент заједно са Саветом врши законодавну функцију.

Без обзира на претходно изнето већ извесно време је мањевише јасно да је одређен број комунитарних аката био законодавне природе, што се види из правне праксе Суда правде. Тако се у пресудама Суда правде говорило, у вези са општим одлукама Европске

25) Internet, 09.03.2010, <http://www.euractiv.fr>

26) Internet, 09.03.2010, <http://www.lexpress.fr>

27) D. Simon. Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p.259 i 260

28) Члан I-34 предлога европског устава.

29) Члан 288 уговора о функционисању Европске уније.

30) Члан 289 став 3 уговора о функционисању Европске уније.

заједнице за угаљ и челик, као о “квази законодавним одлукама”³¹⁾ или се пак у оквиру уговора о Европској заједници помињао “законодавни систем уговора”³²⁾ или “законодавна власт Заједнице”³³⁾ или пак “комунитарни законодавац”.³⁴⁾ Својство законодавног акта нису имале само уредбе³⁵⁾ већ и директиве које према Суду правде представљају модел “посредног законодавства”. Дакле, из претходно изложеног извлачимо закључак да постоји законодавна функција институција некадашњих Заједница.

У систему Заједница/Уније међутим, није био предвиђен јединствени нормативни поступак за доношења законодавних аката. Наиме, уговорима о оснивању је за сваку област био одређен поступак усвајања аката, односно улога коју у том поступку има свака од институција.³⁶⁾ Поступци усвајања одлука током развоја Заједнице/Уније су се мењали и усавршавали.

А) Класичан законодавни поступак

У демократским државама усвајање највиших правних аката тј. закона је у надлежности од народа слободно изабраних националних скупштина или парламената. У систему Заједница пак, изворно Европски парламент је имао само саветодавну улогу³⁷⁾ у поступку усвајања комунитарних аката, с обзиром да је према уговорима о оснивању Заједница орган одлучивања био Савет министара.

Класичан поступак усвајања комунитарних аката се одвијао на следећи начин. Надлежност законодавне иницијативе је готово у потпуности припала Комисији која је била овлашћена да поднесе предлог комунитарног акта на усвајање Савету министара. Савет

31) CJCE, 20.03.1959, Nold, aff. 18/57, Rec, 89.

32) CJCE, 17.12.1970, Koster, aff. 25/70, Rec, 1161.

33) CJCE, 9.03.1978, Simmenthal, aff. 106/77, Rec, 629.

34) CJCE, 27.10.1992, Nemačka/Komisije, aff. C- 240/90, Rec, I-5383.

35) или на енглеском језику „regulation« a na francuskom »reglement«.

36) D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 260.

37) L. Cartou, L' Union europeenne, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996, p. 90. J. Rideau, Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes, LGJD, Paris, 1994, p. 234. PH. M. Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 45; S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998, str. 101.

³⁸⁾ и Европски парламент³⁹⁾ су једино могли да се обрате Комисији са захтевом да изради предлог акта.

По пријему предлога Комисије, Савет га је прослеђивао на проучавање свом подоргану “COREPER”-у кога су чиниле дипломате држава чланица са седиштем у Бриселу (реч је о сталним представницима држава чланица или њиховим помоћницима).⁴⁰⁾ Истовремено, Савет је достављао предлог и Европском парламенту ради прибављања његовог мишљења, под условом да је уговори о оснивању предвиђено да је оно неопходно за усвајање те врсте акта. Мишљење Парламента међутим, ни у једном свом делу није обавезивало Савет. Ако пак консултовање није предвиђено уговором, Савет је могао факултативно, односно по потреби да затражи мишљење Европског парламента.

Из претходно изложеног уочавамо да су улога и надлежности Европског парламента у иницијалном законодавном поступку биле веома ограничене, али је ова институција употребила свој политички утицај у циљу њиховог јачања. И поред тога што су уговори о оснивању предвидели само спорадично консултовање Европског парламента, Парламент је постепено наметнуо праксу с једне стране да га Комисија обавештава истовремено кад и Савет о својим предлозима аката и у оним областима где није предвиђено његово консултовање, док је с друге стране успео да приволи и Савет да затражи његово мишљење и о тим актима.⁴¹⁾ На основу оваквог неформалног међуинституционалног споразума дошло је до успостављања “уставног обичаја” који је донекле озваничен заједничким усвајањем “кодекса понашања” од стране Комисије и Европског парламента. Интересантно је и да је Европски парламент по пријему предлога Комисије, достављао примедбе на исти или би пак, услед потпуног неслагања са његовим садржајем тражио од Комисије да га повуче. Комисија није увек била вољна да изађе у сусрет захтевима Парламента, али је прећутно пристала да образложи разлоге због којих не може да их прихвати. Европски парламент је са своје стране у пракси одуговлачио са издавањем мишљења у случајевима када Комисија не изађе у сусрет његовим захтевима.

38) Члан 208 уговора о Европској заједници.

39) Члан 192 уговора о Европској заједници.

40) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 261.

41) D. Simon. *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p.126; Ph. Marin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 242

Саветодавна надлежност Европског парламента је још ојачана судским пресудама. Иако мишљење Парламента није обавезивало Савет, Суд правде је у име “демократске легитимности” и институционалне равнотеже одредио да су незаконити акти Савета које је овај усвојио непоштујући уговором предвиђен поступак консултовања.⁴²⁾ Дужност Савета је била не само да затражи, већ и да сачека мишљење Парламента без обзира што га његова садржина није обавезивала. Поред тога, у правној пракси је била предвиђена обавеза «поновљене консултације» Парламента (тзв. реконсултације) онда када се Савет суштински удаљио од иницијалног предлога Комисије на основу кога је Парламент изнео мишљење, осим ако измене акта не иду у смислу примедби Европског парламента.⁴³⁾

Предлог Комисије измењен и обogaћен амандманима Европског парламента се проучавао у подоргану Савета “COREPER”-у, да би га затим усвојио сам Савет квалификованом већином, једногласно или изузетно простом већином тј. онако како је уговором за ту врсту аката било одређено. Данас у уговорима о оснивању доминира квалификована већина као модел усвајања аката у Савету и то у различитим областима деловања Уније.

Б) Поступак сарадње

Од непосредног избора посланика 1979. године јачао је притисак Европског парламента да као изворно демократска институција Заједнице буде укључен у поступак усвајања нормативних аката. Будући да државе чланице нису могле да постигну споразум о додељивању права Европском парламенту на коодлучивање са Саветом, 1986. године Јединственим Европским Актом је уведен поступак сарадње⁴⁴⁾ којом је ојачана улога Парламента у поступку усвајања аката, али је Савет и даље остао носилац нормативних надлежности.⁴⁵⁾ Тиме се само делимично изашло у сусрет тежњама Парламента да као изворни представник народа стекне одговарајуће надлежности. Од ступања на снагу уговора из Амстердама

42) CJCE, 29.10.1980, “Roquete”, aff. 138 et 139/79, Rec. 3333.

43) CJCE, 15.7.1970, Chemiefarma, aff. 41/69, Rec. 661; CJCE, 16.7.1992, Parlement/Conseil, aff. C -388/92, Rec. I-2067.

44) Некадашњи члан 252 уговора о Европској заједници.

45) С. Самарцић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 120; D. Simon, Le système juridique communautaire, Puf, 3 edition, Paris, 2001, p. 264 и даље; J. Rideau, Droit institutionnel de l'union et des Communautés européennes, LGJD, Paris, 1994, p. 445 и даље.

1999. године поступак сарадње је систематски мењан поступком коодлучивања Парламента и Савета, тако да је примена овог првог постала изузетак.⁴⁶⁾

Увођењем поступка сарадње, донекле је повећана тежина учешћа Европског парламента у процесу одлучивања, ако имамо у виду систем двоструког читања садржаја акта и изјашњавања о њему од стране посланика.⁴⁷⁾ Наиме, уколико не би постојала сагласност Савета и Европског парламента да усвоје предлог законодавног акта који би им доставила Комисија, Савет би преформулисао текст акта и поново га достављао у облику „заједничког става“ Европском парламенту на тзв. друго читање. Парламент је могао да изгласа нове амандмане на предложени текст. Међутим, када се није слагао са новим предлогом акта који би утврдила Комисија на основу амандмана Парламента, Савет је и даље имао надлежност да усвоји акт на основу једногласне одлуке његових чланова. Овлашћења Савета министара дакле у суштини нису била доведена у питање јер је само отежано усвајање законодавног акта када се Парламент са њим није слагао. Ипак, у пракси је направљен корак напред у погледу јачања утицаја Европског парламента у процесу доношења законодавних аката, јер је према статистици Савет прихватао више од половине амандмана Парламента након првог или више од четвртине након другог читања.⁴⁸⁾

Ц) Поступак законодавног коодлучивања Европског парламента и Савета⁴⁹⁾

Неименован поступак из члана 251 уговора о Европској заједници уграђен уговором из Мастрихта из 1993. године у теорији се најчешће називао поступком коодлучивања.⁵⁰⁾ Иако изузетно сложена, ова процедура је ојачала улогу Европског парламента у

46) Поступак сарадње се још јавља у области економске (члан 102 и 103 уговора о Европској заједници) и монетарне политике (члан 106 уговора о Европској заједници).

47) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 267.

48) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 214.

49) У стручним круговима користи се и термин “саодлучивање” - С. Самаршић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр.116.

50) S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2007, str. 107. Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 214; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, Puf, p.163; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 486; Ph. M. Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 47; L. Cartou, *L' Union européenne*, *Precis-Dalloz*, 2 edition, Paris 1996, p. 112, 113.

законодавном поступку без чије сагласности у одређеним области ма предвиђеним уговором Савет више није могао да усваја законодавне акте. Поступак коодлучивања је према уговору о функционисању Европске уније из Лисабона из 2009. године промовисан у »редовни законодавни поступак« кога треба разликовати од посебних законодавних поступака изричито утврђених уговором.«⁵¹⁾ Уговори из Лисабона шире поље примене редовног законодавног поступка на још 40 нових области.⁵²⁾

Према уговору о функционисању Европске уније редовни законодавни поступак се одвија на следећи начин.⁵³⁾

- Комисија на основу одлуке већине њених чланова упућује предлог законодавног акта Парламенту и Савету.
- Према првој варијанти Европски парламент после тзв. “првог читања” може да изда мишљење које не садржи ни један предлог амандмана на предлог акта. У том случају Савет може да усвоји текст акта квалификованом већином. С друге стране, Европски парламент има надлежност да већином гласова својих чланова предложи одређене амандмане на предлог акта. Теоријски Савет би могао да усвоји амандмане Парламента искључиво једногласно јер они мењају иницијални предлог Комисије.⁵⁴⁾ У пракси Комисија разматра предложене амандмане Парламента, трудећи се да прилагоди свој предлог акта, не би ли овај могао да се усвоји квалификованом већином у Савету. Ако се Комисија не слаже са амандманима Парламента мале су шансе да текст акта буде усвојен. Није ретко да се јаве неформални трипартитни преговори између ове три институције не би ли амандмани Парламента били прихватљиви и за Комисију и за Савет.⁵⁵⁾ У случају договора отвара се могућност да текст акта буде усвојен после »првог читања.«
- У другој варијанти, Савет има право да не прихвати предложене амандмане Парламента настале после првог читања и да установи свој »став« тј. текста акта у скла-

51) Члан 289 уговора о функционисању Европске уније.

52) Интернет, 10.03.2010, <http://www.europa.eu> – примена редовног законодавног поступка се шири у области пољопривреде, енергетике, досељавања, правосуђа и унутрашњих послова као и домену структурних фондова.

53) Члан 294 уговора о функционисању Европске уније.

54) Члан 250 уговора о Европској заједници.

55) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 366.

ду са својим мишљењем. Став савета се уз образложење, доставља Европског парламенту на такозвано друго читање. Комисија такође, Парламенту може да достави своје мишљење о ставу Савета. Европски парламент има опет две могућности. Уколико простом већином гласова подржи став или се о њему не изјасни, овај се сматра усвојеним у року од 3 месеца од његовог достављања Парламенту. Ако Парламент одбаци апсолутном већином гласова од укупног броја посланика став Савета, акт се сматра коначно одбаченим.

- Парламент има и трећу могућност, да апсолутном већином гласова од укупног броја посланика изгласа амандмане на став и врати га Комисији. Комисија доставља Савету мишљење о амандманима Парламента. Савет је у овој фази овлашћен да квалификованом већином усвоји све амандмане Парламента, изузев оних о којима се Комисија негативно изјаснила (претходно поменуте амандмане усваја једногласно) и тиме донесе акт.
- У другој варијанти, ако Савет не прихвати све амандмане Европског парламента, председавајући Савета уз договор са председником Парламента у року од шест недеља, сазива «Комитет помирења» сачињен паритетно од представника две институције (Савета и Парламента). У комитет заправо улазе представници свих чланова Савета и исти број чланова Европског парламента изабрани процентуално у односу на снагу посланичких клубова.⁵⁶⁾ Комисија учествује у раду овог комитета трудећи се да приближи ставове две институције. Под условом да утврди “заједнички нацрт садржаја акта”, овај се доставља Савету и Парламенту који имају рок од 6 недеља да га потврде квалификованом већином, односно апсолутном већином изражених гласова посланика. Уколико се у Савету или Парламенту не усвоји “заједнички нацрт акта”, предлог се сматра коначно одбаченим.

Из претходно изложеног није тешко уочити да редовни законодавни поступак и даље остаје ремек дело сложености. У односу на поступак сарадње запажа се смањивање улоге арбитраже Комисије, јер се акт усваја у складу са оним што је договорено између Парламента и Савета у «Комитету помирења.» Овај поступак је

56) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 367.

међутим, представљао суштински корак напред у остваривању законодавних овлашћења Европског парламента.

БУЏЕТСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Усвајање буџета у државама са демократским уређењем је у искључивој надлежности Скупштине. Додуше, ова надлежност је ограничена будући да једино извршни органи (влaде) располажу неопходним техничким знањима да би утврдили предлог буџета. У оквиру Заједница, када је у питању буџетска процедура, дошло је до традиционалног сукобљавања концепција о «међудржавној сарадњи» и «наднационалној власти». Европски парламент је иницијално имао само симболична саветодавна овлашћења.⁵⁷⁾

Буџет Европске економске заједнице је током шездесетих година финансиран доприносима држава чланица,⁵⁸⁾ тако што је висина уплата обрачунавана у функцији националног богатства држава чланица. Средства из буџета су, с једне стране коришћена за рад Заједнице и њених институција, а с друге за финансирање Заједничке пољопривредне политике која је постепено успостављана.

Комисија је предложила квалитативне промене у буџетској области 1965. године, залажући се за увођење такозваних сопствених извора прихода Заједнице као и за укључивање Европског парламента у поступак усвајања буџета, али тадашња деголистичка Француска није била спремна да подржи ове промене.⁵⁹⁾ Самит на врху, шефова држава или влада чланица Заједнице, одржан у Хагу 1969. године допринео је деблокирању стања и у буџетској области, тако да је предвиђено увођење сопствених извора прихода Заједнице који замењују уплате држава чланица, а то су: приходи од царина, с обзиром да је Европска економска заједница постала један простор који има заједничку царинску тарифу према трећим државама; пољопривредни прелевмани тј. износ који оптерећује увозне пољопривредне производе да би се изједначили са ценама европских; део прихода (1 одсто) које државе убирају на основу наплате пореза на додату вредност.⁶⁰⁾

57) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 227.

58) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 55 i dalje.

59) J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p.180.

60) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 55.

Увођење сопствених извора прихода Заједнице довело је до ширења надлежности Европског парламента у буџетској области и то Луксембуршким уговором о измени уговора о оснивању од 22.4.1970. године којим је Парламент стекао право одлучивања о појединим издацима. Бриселским уговором од 22.07.1975. године Европски парламент уз Савет, постаје друга грана буџетске власти добивши право на “последњу реч” у области необавезних трошкова али и надлежност да у потпуности одбаци предлог буџета у целини.⁶¹⁾

На буџет Европске заједнице су се примењивала начела јавних финансија, као што је на пример, начело буџетског јединства, тј. уписивања у буџет свих прихода и расхода Заједнице.⁶²⁾ У систему се међутим правила разлика између тзв. обавезних и необавезних трошкова. Први су обухватили све оне трошкове чије је уношење у буџет било неопходно да би Заједница испоштовала своје унутрашње и спољне обавезе које проистичу из уговора о оснивању или аката донесених у њиховој примени.⁶³⁾ Највише је било речи о трошковима намењеним заштити цена пољопривредних производа (ФЕОГА гаранције) које су почетком седамдесетих чиниле три четвртине буџета Заједнице.⁶⁴⁾ Необавезни трошкови су се односили на структурне кредите (социјални и регионални фонд, истраживања, енергија, превоз, помоћ за развој, животна средина) а њихов обим је растао, тако да су 1990. године достигли учешће од 50 одсто у буџету Заједнице. Подела на две врсте трошкова је извршена због надлежности Европског парламента.

Ток буџетске процедуре био је регулисан чланом 272 уговора о Европској заједници. Предвиђено је било да све институције Заједнице доставе Комисији трошковна предвиђања за следећу годину на основу којих је ова последња утврђује претпредлог буџета који затим доставља Савету. Савет квалификованом већином гласова одређује предлог буџета и прослеђује га Европском парламенту који пак може да га подржи, да се не изјасни у предвиђеном року или да предложи његове измене. У овом последњем случају следио је сложен поступак који је предвиђао двоструко читање предлога буџета и у Савету и у Парламенту, слично као и код поступка ко-

61) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 227.; Ph. Marin, *Les communautés européennes -L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 259.

62) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 168.

63) Заједничка декларација Комисије, Савета и Европског парламента од 30. 6. 1982. године – ЈО бр. 194 од 28. 7. 1982. године.

64) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, стр. 55

одлучивања. У претходном излагању смо подвукли да је последњу реч у буџетској области имао Савет или Европски парламент у зависности од врсте трошкова. Европски парламент је такође био овлашћен да двотрећинском већином гласова, уколико за то постоје «озбиљни разлози», одбаци предлог буџета у целини.

Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона утврђен 2009. године, а у вези са буџетским поступком, предвиђа укидање поделе на обавезне и необавезне трошкове.⁶⁵⁾ Наиме, Европски парламент и Савет би требало да на основу примене посебног законодавног поступка утврде трошкове у целини. Поред тога, уговор из Лисабона предвиђа једно “читање” буџета у свакој од институција.⁶⁶⁾ Тако ће Савет да се изјасни о предлогу буџета који му доставља Комисија. Ако у року од 42 дана Европски парламент одобри нацрт буџета који му је доставио Савет, овај ће се сматрати усвојеним. Уколико пак, Парламент изгласа (апсолутном већином у односу на број чланова) амандмане на предлог буџета, председници обе институције ће да сазову “комитет помирења,” осим ако Савет није прихватио све амандмане Парламента у року од 10 дана. Уколико комитет помирења у року од 21 дан утврди заједнички нацрт буџета, Савет и Парламент имају 14 дана да га усвоје и то квалификованом већином и већином изражених гласова. Ако комитет не успе да изради заједнички нацрт буџета или ако обе институције одбаце његов предлог, Комисија је дужна да изради нови предлог буџета.

НАДЛЕЖНОСТИ НАДЗОРА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА⁶⁷⁾

А) Изгласавање неповерења Комисији

У складу са начелима на којима почивају савремене демократске државе, Европском парламенту је додељена надлежност да

65) J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008, p. 85.

66) Члан 314 уговора о функционисању Европске уније.

67) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 271 i dalje; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1996, p. 263 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 561 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 138 i dalje

изгласа неповерење Комисији, чиме се њени чланови обавезују да колективно поднесу оставке.⁶⁸⁾

С обзиром да је изгласавање неповерења одлука са озбиљним политичким последицама, предвиђена су строга процедурална правила.⁶⁹⁾ Предлог о изгласавању неповерења мора да поднесе најмање једна десетина чланова Европског парламента у писменом облику уз образложење. Након тога парламентарци имају три дана за размишљање пре расправе и гласања. Неповерење је усвојено уколико у гласању учествује апсолутна већина посланика, а при томе се њих две трећине изјасни за предлог.

Иако на први поглед изгледа природно и демократско, ово право Парламента у контексту институционалног система Заједница и Европске уније није било довољно утемељено. Ако је реч о систему Европске заједнице за угаљ и челик донекле је било логично да се Скупштина овласти да изгласа неповерење Високој власти по подношењу годишњег извештаја о раду с обзиром да је управо ова институција била носилац одлучивања, али шта рећи за систем уговора о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију где су носиоци одлучивања били међдржавни органи Савет министара и Европски савет.⁷⁰⁾ Према одредбама уговора о Европској заједници Европски парламент није био овлашћен да санкционише поменуте институције, већ Комисију којој је била ускраћена надлежност одлучивања и која се објективно врло често појављивала као природни савезник Парламента, у тежњи да се «наднационалним институцијама» Уније повере што шира овлашћења. Стога је процедура изгласавања неповерења врло ретко коришћена, тачније иницијатива је поднета осам пута, док се до самог гласања дошло свега шест пута.⁷¹⁾

У овом контексту треба поменути кризу у вези са Комисијом Сантер која је окончана њеном колективном оставком у марту 1999. године. Наиме, по сазнању о ненаменском трошењу средстава Уније у Европском парламенту покренуто је питање поверења Комисије Сантер још у јануару 1998. године. Том приликом се значајан, али не и довољан, број парламентарца изјаснио за обарање

68) Некадашњи члан 201 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 8 уговора о Европској унији.

69) Члан 234 уговора о функционисању Европске уније; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 229.

70) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 276 i 277; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997, p. 140.

71) Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315.

Комисије.⁷²⁾ С обзиром на деликатност ситуације, али и због притисака из Европског парламента, Жак Сантер затим пристаје да именује комитет експерата који је требало да истражује овај случај. У Парламенту је пак јачала свест да као демократска институција има дужност да надзире ваљано трошење средстава Уније, али и да треба да санкционише супротно понашање. С обзиром на релативно неповољан извештај “комитета експерата” као и на све извеснију могућност да јој се у Парламенту изгласа неповерење, Комисија Сантер колективно подноси оставку у марту 1999. године и поред тога што су две највеће државе Уније Француска и Немачка сматрале да није време за њено рушење. Тиме је Европски парламент као институција први пут показао да може да се издигне изнад интереса држава чланица.

Б) Текући надзор

У демократским државама је уобичајено да скупштина надзире извршну власт, те су у том смислу Европском парламенту поверена одређена овлашћења.

Надзор Парламента се врши и путем расправа о годишњем извештају који подноси Комисија у вези са активностима Уније⁷³⁾ или о посебним извештајима Комисије припремљеним на захтев Парламента, или пак кроз расправе о актуелним или хитним проблемима и догађајима.⁷⁴⁾

У пракси, парламентарни надзор заснован на расправи о извештајима, је проширена на активности Савета министара и Европског савета како у области привреде, тако и у области спољнополитичке сарадње.⁷⁵⁾ Тако на пример, председавајући Европског савета подноси извештај Парламенту након сваког састанка овог органа и обавештава га о заузетим ставовима.

Чланови Европског парламента су на основу некадашњег члана 197 уговора о Европској заједници (садашњи члан 230 уговора о функционисању Европске уније) развили спектар «парламентарних питања.» Уговори о оснивању су предвидели да се питања постављају само Комисији, али је Савет у пракси прихватио да од-

72) Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3 edition, Paris, 2001, p. 229.

73) Некадашњи члан 200 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 233 уговора о функционисању Европске уније.

74) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 228.

75) Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316.

говара на парламентарна питања.⁷⁶⁾ У пракси се јављају три врсте питања. Питања у писменом облику, усмена питања без расправе и усмена питања праћена расправом. Писмена питања се достављају унапред председнику Парламента који их прослеђује надлежној институцији (Комисији или Савету), а одговор се објављује у Службеном листу Европске уније. Право да постављају усмена питања имају политичке групе, комисије парламента или пак, пет посланика. Питања се достављају председнику Парламента, док о томе да ли су прихватљива и о њиховом стављању на дневни ред одлучује «биро» Парламента. Усмена питања се достављају надлежној институцији (Комисији или Савету) нешто пре пленарне седнице Парламента на којој су на дневном реду, како би ова могла благовремено да припреми одговор. Усмена питања без расправе се такође достављају бироу парламента који може да одлучи да их претвори у писмена питања.

По угледу на британску парламентарну процедуру, уведен је и тзв. „час за питања“ (*question time*).⁷⁷⁾ Посланици Европског парламента могу у периоду заседања једном у недељи да постављају питања председнику или члановима Комисије. О прихватању питања одлучује председник Парламента. Ова питања су везана за актуелне догађаје и треба да буду концизна и конкретна, не смеју да имају личну конотацију, нити да садрже тврдње или судове о појединим проблемима. Парламент им посвећује сат и по у сваком периоду заседања. На кратка и конкретна питања Комисија или Савет су дужни да дају прецизне, кратке и конкретне одговоре.

Уговором о Европској Унији парламентарни надзор је ојачан институционализовањем права грађана и правних лица⁷⁸⁾ да подносе петиције Европском парламенту,⁷⁹⁾ као и правом Парламента да оснива привремене истражне комисије⁸⁰⁾ чији је циљ подношење извештаја о примени права Уније. При томе не треба губити из вида и информације које Парламент добија путем годишњих изве-

76) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 140; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316.

77) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316 i 317.

78) Ово право уживају страна правна и физичка лица стално настањене у Европској унији.

79) Некадашњи члан 194 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 227 уговора о функционисању Европске уније.

80) Некадашњи члан 138 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 226 уговора о функционисању Европске уније.

штаја медијатора (заштитника грађана) о раду институција и органа управе Уније.⁸¹⁾

Претходно изнете технике надзора којима располаже Европски парламент су садржане у Лисабонском уговору о функционисању Европске уније утврђеним из 2009. године.⁸²⁾

МЕЂУНАРОДНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

На нивоу држава преговори и закључивање међународних уговора су у надлежности извршних органа односно председника републике или владе.⁸³⁾ Скупштине тек у последњој фази имају надлежности у смислу давања коначне сагласности за обавезивање државе (ратификација). У неким државама ратификација је неопходна само за одређене категорије уговора односно оне најважније (као на пример, у Француској).

Заједница је имала сопствена правила у овој области која су била плод интереса држава чланица да међународну функцију задрже под контролом међудржавног органа (Савета министара), жеље Комисије да обезбеди усклађеност унутрашњих и спољних акција Заједнице и тежњи Европског парламента да успостави демократски надзор и у области међународних односа.⁸⁴⁾

Општи поступак закључивања међународних уговора је био уређен чланом 300 уговора о Европској заједници и примењивао се на све споразуме, осим на оне који су предмет посебних поступака. Уговором из Мастрихта овај члан је делимично измењен да би се прошириле надлежности Европског парламента као и да би се исти учинио јаснијим.

** Преговори*

Комисија је била овлашћена да неформално ступи у контакт са потенцијалним уговорним партнером, тј. са једном или више држава или једном или више међународних организација, као и да

81) Некадашњи члан 195 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 228 уговора о функционисању Европске уније.

82) Од члан 223 до члана 234 уговора о функционисању Европске уније.

83) Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 269.

84) D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 173 i 174.

препоручи Савету да се отворе преговори о закључивању међународног споразума. Званични преговори су започињали на основу изричите одлуке Савета. Комисија је била овлашћена да води преговоре у име Заједнице, с тим што је то чинила у границама мандата који јој је одредио Савет и уз “помоћ” специјализованих комитета које је овај последњи одредио и преко којих јој је достављао упутства.

** Закључивање споразума*

Одлуку о закључивању међународног споразума је доносио Савет на предлог Комисије и по консултовању Европског парламента.⁸⁵⁾ С тим у вези, треба имати у виду следеће - изворно уговором Европске економске заједнице било је предвиђено да Савет консултује Европски парламент једино пре закључивања споразума о придруживању.⁸⁶⁾ Додуше, Парламент се касније изборио да га Савет консултује и онда када то није предвиђено уговором о оснивању (процедура Luns-Westertep).⁸⁷⁾ Јединствени Европски Акт из 1987. године је ова консултовања необавезујуће природе заменио поступком “сагласног мишљења” када је реч о споразумима о приступању Заједници⁸⁸⁾ и придруживању.⁸⁹⁾

Уговором из Мастрихта су знатно проширене надлежности Европског парламента, будући да је предвиђено да овај последњи мора да буде консултован о свим споразумима пре њиховог закључивања који се доносе у складу са општим поступком.⁹⁰⁾ Парламент у овој области издаје обично или сагласно мишљење. Претходно сагласно мишљење Парламента је било потребно да би се закључили:

- споразуми који стварају специфичан институционални оквир организујући поступке сарадње.
- споразуми који имају значајне последице по буџет Заједница.

85) J. Boulouis, Droit institutionnel de L' Union europeenne, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p.167.

86) Члан 310 уговора о Европској економској заједници.

87) Denys Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 175.

88) Члан 49 уговора о Европској заједници..

89) Члан 310 уговора о Европској заједници.

90) Члан 300 уговора о Европској заједниц.

- споразуми који доводе до измене акта усвојеног у складу са поступком из члана 251 уговора Европске заједнице (коодлучивање).

У поменутим случајевима сагласно мишљење се усвајало простом већином гласова посланика. Када су у питању споразуми о придруживању била је потребна апсолутна већина гласова.

У складу са чланом 300 уговора Европској заједници било је одређено да Савет, Комисија, Европски парламент⁹¹⁾ и државе чланице имају право да се обрате Суду правде са захтевом да се претходно испита сагласност међународног споразума који се закључује са уставним поретком Заједнице. Уколико Суд донесе негативно мишљење споразум је могао да ступи на снагу једино под условима предвиђеним чланом 48 уговора о Европској унији, тј. ако се изврши измена уговора о оснивању. У пракси међутим, институције Заједнице су се радије опредељивале да одустану од закључивања споразума или да измене његове одредбе у складу са захтевима Суда изнетог у мишљењу.⁹²⁾

Уговори из Лисабона о реформи институционалног система Европске уније у суштину бришу постојећу поделу на споразуме из привредне сфере које је могла да закључи Европска заједница и споразуме из области спољне и безбедносне политике које Европска унија није могла да закључи јер није имала статус правног лица.⁹³⁾ Према одредбама уговора о Европској унији из Лисабона из 2009. године, Европска унија као јединствени ентитет европске интеграције има статус правног лица,⁹⁴⁾ те стога може да закључује споразуме са једном или више држава чланица као и међународним организацијама.⁹⁵⁾ Поступак закључивања међународног споразума је регулисан чланом 218 уговора о функционисању Европске уније. Преговори о закључивању међународног споразума се отварају на препоруку Комисије или Високог представника за спољне послове и безбедносну политику када се споразум односи на спољну и безбедносну политику. Савет доноси одлуку којом даје одобрење за почетак преговора и одређује, у зависности од природе споразума, овлашћеног преговарача. Сем када се спора-

91) Ово право му је додељено изменама члан 300 уговора о Европској заједници које су извршене уговором из Нице.

92) CJCE, L' espace économique européen, 14.12.1991, avis 1/91, Rec. I-6079; 10.4.1992, avis 1/92, Rec. I-2821.

93) Члан 218 уговора о функционисању Европске уније.

94) Члан 47 уговора о Европској унији према предлогу из Лисабона.

95) Члан 37 уговора о Европској унији.

зум искључиво односи на област спољне политике и безбедности, Савет доноси одлуку о закључивања међународног споразума по прибављању одобрења од Европског парламента.⁹⁶⁾

НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Уговори из Лисабона из 2009. године имају амбициозан приступ трећем стубу сарадње, јер предвиђају значајно ширење нормативног деловања путем редовног законодавног поступка тј. доношење прописа на предлог Комисије у Европском парламенту и Савету који одлучује квалификованом већином.⁹⁷⁾

Тако се мере које се односе на политику азила, унутрашње и спољне границе усвајају у складу са редовним законодавним поступком, с тим што национални парламенти имају надлежност да упозоре и приволе Комисију да преиспита свој предлог уколико сматрају да се њиме крши начело супзидијарности. Унија је надлежна да развија сарадњу у области грађанског и кривичног права. Један од темеља те сарадње је заснован на начелу међусобног признавања судских пресуда.⁹⁸⁾ У области грађанског права Унија је надлежна да усваја мере за приближавање законодавстава држава чланица у складу са редовним законодавним поступком, изузев у области породичног права где се примењује консензус.⁹⁹⁾ Међусобно признавање пресуда између држава чланица је предвиђено и у области кривичног права.¹⁰⁰⁾ Поред тога, наведене су области у којима може да дође до усклађивања законодавстава држава чланица на основу примене редовног законодавног поступка (на пример: усклађивање правила кривичног поступка да би се обезбеди-

96) У члану 218 став 6 су изрчито наведени међународни споразуми који захтевају сагласност Европског парламента. Реч је о: споразумима о придруживању; споразуму о приступању Уније европској конвенцији о заштити људских права и суштинских слобода; споразумима који стварају специфичан институционални оквир и који уређују поступке сарадње; споразумима који имају значајне буџетске последице по Европску унију; споразумима који се односе на области где се примењује редовни законодавни поступак или посебан законодавни поступак који предвиђа добијање сагласности од Европског парламента.

97) На пример члан 88 став 1 уговора о функционисању Европске уније који се односи судску сарадњу у области грађанског права; члан 82 став 1 уговора о функционисању Европске уније који се односи на сарадњу у области кривичног права. Члан 87 став 2 уговора о функционисању Европске уније који се односи на полицијску сарадњу држава чланица.

98) Члан 81 уговора о функционисању Европске уније.

99) J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 128.

100) Члан 82 уговора о функционисању Европске уније.

ло међусобно признавање пресуда; предупређивање и решавање проблема сукоба надлежности држава чланица; подршка обуци запослених у правосуђу; сарадња судских органа држава чланица у оквиру кривичних гоњења и извршења пресуда). У другим областима редовни законодавни поступак се примењује ради усвајања “минималних правила” (на пример, минимална правила у вези са међусобним прихватањем доказа, правима лица у кривичном поступку, правима жртава криминала, итд...).¹⁰¹⁾ Ова правила треба да уважавају разлике у правним системима држава чланица.

Доношење минималних правила путем директива је предвиђено и за област материјалног кривичног права које се односи на одређивање кривичних преступа и санкција (тзв. “еврозлочини”).¹⁰²⁾ Законодавно деловање Уније је међутим овде ограничено на два случаја.¹⁰³⁾ Прво, реч је о “облицима тешког криминала” који имају прекограничну димензију (тероризам, трговина људима, сексуално искоришћавања жена и деце, трговина дрогом, незаконита трговина оружјем, прање новца, фалсификовање средстава плаћања, информатички криминал и организовани криминал). Наведени списак може да се употпуни у случају еволуције и појаве нових облика криминала и то на основу једногласне одлуке Савета и њене потврде у Европском парламенту.¹⁰⁴⁾ Поред тога, Унија може да успостави минимална правила и када је приближавање законодавства држава чланица неопходно да би се обезбедило остваривање политика Уније у областима које су биле предмет мера хармонизације. Тиме се на пример, Унији омогућава да делује када долази до фалсификовања евра или других производа, када је потребна заштита њених финансијских интереса, када се врше дела против животне средине и сл...

Slobodan Zecevic

COMPETENCE EVOLUTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

Having in mind the principle of democratic legitimacy of governments, creators of the Treaties establishing the European Communities, held that the Community institutional system needed parliamentary

101) Члан 82 уговора о функционисању Европске уније.

102) J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 129.

103) Члан 83 уговора о функционисању Европске уније.

104) Члан 83 став 1 уговора о функционисању Европске уније.

body that would supervise the executive. Therefore, the European Parliament as a democratic body was ranked first on the list of institutions in the Treaty on the European Economic Community. As it is mentioned above, we could get the impression that the European Parliament similarly to the national parliaments in the classical states has legislative power, budgetary authority and right to appoint and dismiss the government. However, European parliament, had until the end 70's of the last century symbolic advisory role in the budgeting and legislative acts of the Community, then gradually with constant political struggle became co-legislator and indispensable participant in the process of adopting the budget and appointment of the Commission. The political objective of the European Parliament has actually been to acquire competencies of the Assembly in the federal state regulation and thus federalize the constitutional system of the European Union.

Keywords: evolution, European Parliament, European Union.

ЛИТЕРАТУРА

- J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union europeenne, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- L. Cartou, L' Union europeenne, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996.
- L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006.
- Ph. Moreau Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- C. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007.
- Ph. Manin, Les Communautés europeennes, L' Union europeenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998.
- Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, Paris, 2005.
- J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés europeennes, LGJD, Paris, 1994.
- C. Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- J-L. Sauron, Comprendre le traite de Lisbonne, Gaulino editeur, Paris, 2008.
- D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997.
- D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001.

Resume

As it is mentioned above, we clearly indicate that the role and responsibilities of the European Parliament in the institutional system of the Community and Union have evolved significantly since their establishment to the present. This evolution is one evidence of the federa-

lization process in the institutional system of the Community and the Union.

According to the Treaty establishing European Community, members from national parliaments of Member States are delegated to the European Parliament but the Treaty establishing the European Economic Community envisaged it as temporary solution. In 1979 the procedure of direct election of members of the European Parliament on the general parliamentary elections held in the Member States was introduced, and that had important political and institutional consequences. The European Parliament has fought for the right to participate in the process of determining the candidate for the President of the Commission, to authorize the appointment of the Commission but also gained the political courage to exercise its right to dismiss the Commission. In this way, Parliament wished to show in a symbolic sense that it is the body that has democratic legitimacy but also the highest body of the European Union.

Originally, according to the Treaty on the European Economic Community the Parliament had only advisory role. However, the institution in question is referring to their national legitimacy won the right to expand its authority. During the 70's of the last century, the European Parliament has acquired competence in the budget sphere, in the 80's it was gained the right approve the admission of new Member States to the Community, to conclude an Association Agreement, with adoption of the Treaty on the European Union (Maastricht-1993) Parliament, together with the Council, became the co-legislative body. In this way the process of making economic legislation has taken federal characteristics. Regular procedure for adoption of legislation in the Union is now brought closer to more federal model in the sense that a kind of European government (Commission) proposes legislative acts to the assembly of the people (European Parliament) and to the assembly of the states (the Council). However, the adoption of legislative act requires the consent of both chambers which presents deviation from the federal model where assembly of the people usually have the final say in the legislative process.

* Овај рад је примљен 10. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
342.53(4-672EU)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 197-213.

УДК 35.07:327.39(4-672EU)

Јелена Б. Тодоровић

Институт за политичке студије, Београд

УТИЦАЈ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ И ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА НА ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА*

Сажетак

Предмет овог чланка представља улога европеизације у изградњи административних капацитета држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ на примеру држава централне и источне Европе које су постале чланице ЕУ током последњег таласа проширења. При томе треба имати у виду да су административни капацитети један од важних критеријума за оцену спремности неке државе да постане чланица Европске уније. Најпре се приступа дефинисању појма европеизације која се схвата као двосмерни процес у коме интерагују две групе актера - ЕУ и државе чланице, са тим што се поље посматрања проширује и на државе које још увек нису постале чланице. Акцент се ставља на „одозго-надоле“ (top-down) димензију европеизације с обзиром да анализирани државе у тренутку посматрања нису имале могућност да утичу на одлучивање у ЕУ. Поред концепта европеизације односно њених механизма, за објашњавање утицаја ЕУ правила на националне институционалне системе, користи се и помоћни концепт у виду политике условљавања без кога анализа не би била потпуна. Циљ рада јесте да користећи ова два концепта одговори на питање

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

да ли административни капацитети нужно јачају када држава постане чланица ЕУ или то ипак зависи од бројних других фактора.

Кључне речи: административни капацитети, европеизација, политика условљавања, европске интеграције.

За европеизацију се ни у ком случају не може рећи да је нов појам који настаје као последица развоја међународне организације *sui generis* која је формирана половином 20. века - Европске уније. Да је неко европеизиран, да нека политичка партија има европеизирани погледи, могло се чути још од периода ренесансе и процвата Европе. У свакодневном говору Србије крајем 19. века и у првој половини 20. века такође се може видети распрострањеност употребе овог појма о чему сведочи и Добрица Ћосић који у свом познатом роману „Корени“ говори о својим мање-више „европеизираним“ јунацима. Тако схваћен појам европеизације тумачи се као усвајање европских вредности, уверења, погледа, идеја. У круговима научне јавности, такво тумачење представља само једну од димензија широко схваћеног појма европеизације. Нпр. код Радаелија се може видети једно тако широко схватање појма европеизације које подразумева поред осталог и овај неформални елемент попут вредности и уверења: „европеизација је процес стварања, ширења и институционализације формалних и неформалних правила, процедура, образаца и норми које настају на нивоу ЕУ а које се затим уграђују у логику домаћих дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика“.¹⁾

Са аспекта актуелног проучавања овог сложеног појма, европеизација се схвата доста комплексније. Неки аутори је схватају као процес (Борзел, Радаели, Книл) други пак као ситуацију.²⁾ Еволуција европских интеграција и промене у политичком систему ЕУ доприносе различитим схватањима овог појма. Једно од схватање европеизације (Грин, Каулс и Рис) своди је само на једну димензију а то је креирање различитих структура управљања на ЕУ нивоу.³⁾ Међутим, чешће се у литератури може срести схватање да је европеизација реципрочан процес у коме међусобно интерагују две врсте актера- ЕУ са једне и националне државе са друге стране. Борзел стоји управо на том становишту да је европеизација двосмерни

1) Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (приступљено 28. 05. 2011), p. 4.

2) Jim Buller, Andrew Gamble, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 4, Sage publications, 2002, p. 17.

3) Дејана М. Вукчевић, „Европеизација националних спољних политика - идејни оквир“, *Национални интерес*, бр. 2/2011.

процес у коме постоје две димензије: „одоздо-нагоре“ (bottom-up) и „одозго-надоле“ (top-down).⁴⁾ Прва димензија се односи на утицај држава чланица на функционисање заједничких институција и конституисање заједничких политика док се друга односи на утицај ЕУ институција, правила, норми на домаће структуре. Када је реч о „одоздо-нагоре“ димензији (bottom-up) она је до сада вишеструко посматрана кроз призму најважнијих теорија европских интеграција (неофункционалистичка теорија, теорија међувладине сарадње), односно кроз објашњавање процеса утицаја држава чланица на формирање европских институција. Овај рад ће бити концентрисан на „одозго-надоле“ димензију (top-down) европеизације која истиче у први план дејство европског нивоа на домаће институције, политике и капацитете. Поље анализе не затвара се посматрањем утицаја европског нивоа на државе чланице већ ће фокус бити пренет на државе кандидате и потенцијалне кандидате. Ове државе немају могућност као државе чланице да утичу на ЕУ ниво кроз учествовање у заједничким институцијама и формулисање политика већ се њихова улога исцрпљује кроз преузимање заједничких тековина – *acquis communautaire* („downloading“⁵⁾) и његове примене у национално законодавство. Рад ће бити подељен на два дела. У првом делу аутор ће се бавити механизмима помоћу којих европеизација изазива промену у националним државама а затим ће се посматрати како процес усвајања европских стандарда утиче на административне капацитете држава кандидата и потенцијалних кандидата, и испитати да ли они постају заиста јачи под утицајем ЕУ норми. Као пратећи елемент ове анализе биће коришћен и концепт условљавања с обзиром да државе кандидати и потенцијални кандидати преузимају европске стандарде управо захваљујући процесу условљавања.

МЕХАНИЗМИ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ

Утицај ЕУ нивоа одлучивања на националне системе држава кандидата и потенцијалних кандидата проучава се у оквиру теоријског концепта европеизације. Овај теоријски оквир нама помаже да утврдимо колико она утиче на националне институционалне систе-

4) Tanja A. Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, p. 193.

5) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, p. 9. http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1_Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf, (приступљено 16.10.2011.)

ме, у ком правцу се промене одвијају и какве су варијације тих промена у различитим државама. Кристоф Книл и Дирк Лемкул идентификовали су три механизма европеизације помоћу којих државе чланице усвајају односно уграђују у националне институционалне системе све оно што настаје на ЕУ нивоу: формалне и неформалне норме, правила, уверења. Оне то могу вршити преко:

- 1) механизма институционалне сагласности (institutional compliance),
- 2) механизма промене домаћих структура,
- 3) механизма обликовања домаћих уверења и очекивања.⁶⁾

Механизам институционалне сагласности у највећем степену узрокује промене у националним системима држава чланица тако што прописује конкретне институционалне захтеве којима државе чланице морају да се прилагоде. Државама се оставља минималан маневарски простор у процесу спровођења ових захтева. Овај механизам је најочигледније заступљен када је реч о спровођењу одлука из области нових регулаторних политика попут заштите животне средине, заштите потрошача, здравља и безбедности на раду и свих осталих нових регулаторних политика чији је циљ да спрече негативне ефекте на заједничком тржишту ЕУ.⁷⁾ Побројане политике припадају домену „позитивне интеграције“. То значи да ЕУ тачно и експлицитно прописује одређени институционални аранжман коме институционални системи држава чланица морају да се прилагоде. Тачније, државе чланице морају своје институционалне системе у овим областима да уреде тако да буду усклађени са прописаним „европским моделом“. Пример којим се илуструје механизам институционалне сагласности јесте област заштите животне средине односно конкретније Директива о води за пиће из 1980. године.⁸⁾ Стандарде око квалитета воде за пиће које прописује ова Директива морају да испуне сви водоводи као и они који тргују флашираном водом у земљама ЕУ, без могућности да се у некој држави ЕУ појави вода која има већу концентрацију опасних супстанци по здравље од прописаних.

6) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>, (приступљено 16.10.2011.), pp 1-2.

7) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, p. 258.

8) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, op.cit., p. 4.

Други механизам представља механизам промене домаћих структура тако што се мењају домаћа правила игре и дистрибуција ресурса међу домаћим актерима.⁹⁾ Циљ је промена институционалне равнотеже у националним системима. Овим механизмом не прописује се конкретан институционални модел већ се само дефинише циљ који треба остварити. За разлику од нових регулаторних политика које припадају домену позитивне интеграције, старе регулаторне политике следе логику „негативне интеграције“. То значи да су ове политике „ствараоци заједничког тржишта“. Оне не прописују један униформни европски модел већ се државама чланицама оставља могућност да створе сопствени институционални систем у домену старих регулаторних политика који неће бити у супротности са европским моделом и који неће угрозити функционисање заједничког тржишта.¹⁰⁾ Пример у коме се види присуство механизма промене домаћих структура јесте заједничка саобраћајна политика. Циљ је био да се успостави заједничка саобраћајна политика без прописивања једног европског модела који треба да следе државе чланице јер би неуспостављање ове политике озбиљно уздрмало функционисање четири слободе кретања на којима почива заједничко тржиште (робе, људи, услуга и капитала).

Трећи механизам јесте „најслабији“ од ова три механизма јер нити прописује конкретан институционални модел нити мења домаће структуре већ утиче на домаће актере тако да они мењају уверења и очекивања тако да то може довести до одређених институционалних прилагођавања.¹¹⁾ Политике које су захваћене овим механизмом јесу политике „оквирне интеграције“. Политике оквирне интеграције слично као и политике негативне интеграције не стварају институционални притисак за домаће актере али за разлику од њих, промена која настаје код домаћих актера узрокована је не-институционалним факторима. У овом случају промена институционалних аранжмана је могућа у зависности од два фактора: 1) нивоа подршке коју ће покренути европска уверења и идеје код домаћих актера и 2) степена у коме је та подршка довољна да се спроведу национална институционална прилагођавања.¹²⁾ Активности које припадају домену оквирне интеграције суштин-

9) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms“, op.cit., p. 269.

10) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, op.cit., p. 2.

11) Ibid.

12) Ibid, p. 4.

ски се разликују од политика позитивне и политика негативне интеграције. Можемо рећи да оне припремају тле за политике било позитивне било негативне интеграције ако се мобилизира довољно подршке домаћих актера. Политика европских железница пример је за оквирну интеграцију.

Три механизма која су претходно анализирана могу се применити на државе чланице али када се ради о државама кандидатима и потенцијалним кандидатима онда се мора проширити аналитички оквир. Поставља се питање по ком механизму се врши трансфер правила ЕУ на државе које нису чланице. У теорији постоји неколико модела - *модел спољног подстицаја*, *модел друштвеног учења* и *модел задатих лекција*.¹³⁾ Шимелфениг је свој приступ ЕУ условљавању изградио у оквиру *модела спољних подстицаја* и он притом сматра да су актери у процесу условљавања оријентисани ка максимизирању својих користи тако да у центар пажње избија релативна моћ погађања актера (*relative bargaining power*).¹⁴⁾ *Модел друштвеног учења* има корене у теорији социјалног конструктивизма и према овом моделу држава усваја ЕУ правила, формалне и неформалне норме зато што је уверена да су она одговарајућа.¹⁵⁾ За разлику од модела спољних подстицаја у овом моделу условљени актер прихвата ЕУ правила због привлачности норми и вредности које важе у тој релативно затвореној заједници. На крају, према трећем моделу држава самоиницијативно примењује ЕУ правила јер сматра да ће помоћу њих решити неке своје недостатке у унутрашњој политици.¹⁶⁾

Разлика између држава чланица и држава кандидата и потенцијалних кандидата у спровођењу европеизације огледа се у томе што оне не могу да пренесу („uploading“) своје ставове на ниво ЕУ. Утицај ЕУ нивоа, односно „одозго-надоле“ димензије европеизације на државе кандидате и потенцијалне кандидате, још је већи него у односу на чланице због ЕУ условљавање и преговора о приступању. Три су фактора која потврђују ову тезу: 1) брзина прилагођавања држава кандидата и потенцијалних кандидата, 2) постојање комунистичког наслеђа и 3) обавеза да *acquis communautaire*

13) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, Routledge, London, 2004, p. 671.

14) Ibid

15) Ibid, p. 675.

16) Ibid, p. 676.

itaire примене у целости без могућности за opt-in/opt-out.¹⁷⁾ Поред тога ове државе морају да преузму чак и одлуке у домену „оквирне интеграције“ како би уверили неке државе да су спремне све да прихвате како би постале део европског клуба.

ИЗГРАДЊА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ПОД УТИЦАЈЕМ ЕУ УСЛОВЉАВАЊА

Изградња институција као део процеса примене европских стандарда зависи од спремности за реформе, стања у коме се налази државна управа пре реформи као и од управне традиције државе. Многобројне студије о европеизацији идентификовале су домаћу администрацију и административну традицију као кључне факторе који утичу на преношење правила ЕУ у националне институционалне системе.¹⁸⁾ Европска унија захтева од држава кандидата да реформишу систем јавне управе како би развили капацитет за примену *acquis communautaire*-а. Ове реформе обухватају широк дијапазон активности: од секторских прилагођавања, успостављања централне координационе јединице за управљање ЕУ пословима па све до стварања професионалне и деполитизоване државне управе. Важност постојања добрих административних капацитета намеће се простим посматрањем система ЕУ у коме је извршавање политика поверено државама чланицама у већој мери (у мањој мери Европска комисија спроводи политике), тако да су им за то потребни развијени административни капацитети потенцијалних чланица.

„Административни капацитет односи се на способност ефикасног управљања људским и физичким ресурсима који су неопходни како би се остварили задаци који су постављени пред Владу“.¹⁹⁾ Постоји више тзв. независних варијабли на основу којих можемо проценити какви су административни капацитети неке државе: систем јавне управе, територијална организација, управљање јавним расходима, систем ревизије и контроле.²⁰⁾ За државе

17) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, op.cit., pp. 4-5.

18) Cristoph Knill, „European Policies: The Impact of National Administrative Traditions“, *Journal of Public Policy*, vol. 18, n°1, Cambridge University Press, London, 1998, p. 3.

19) Martin Painter, John Pierre, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, In: *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, (ed. Martin Painter, John Pierre), Palgrave Macmillan, London, 2005, p. 2.

20) Martin Painter, John Pierre, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, op.cit., p. 3.

које имају стратешко опредељење да постану део ЕУ, било да се налазе у статусу кандидата или потенцијалних кандидата, на врху свих услова које треба да остваре на том путу налази се развијање сопствених административних капацитета како би могле ефикасно да примене *acquis communautaire*. Усвајање и примена европских стандарда један је од начина на који се манифестује европеизација будући да се на тај начин у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима производи промена националних институционалних система. У складу са тим, институционална прилагођавања која се намећу преузимањем европских стандарда, без сумње представљају последице европеизације односно њене „одозго-надоле“ димензије.

Критеријум административних капацитета формулисан је експлицитно на Мадридском самиту 1995. године и означавао је допуну претходно дефинисаних копенхагеншких критеријума који су постављени као услови за примање десет држава централне и источне Европе у чланство. Иако изгледа на први поглед као помоћни услов, дубљим сагледавањем његове суштине долази се до закључка да је критеријум административних капацитета заправо саставни део копенхагеншких критеријума јер њихово испуњавање зависи управо и искључиво од изградње административних капацитета који ће спроводити европске стандарде. Један од разлога за увођење овог додатног критеријума је чињеница да је већина држава централне и источне Европе имала на плећима комунистичко наслеђе мање-више политизоване државне управе што је повећало сумње да су ове државе у стању да ефикасно примене ЕУ правила.

Како је процес проширења напредовао, критеријум административних капацитета је добијао све више на значају и комплексности па се у једном тренутку дошло до тога да је „прерастао“ у изградњу институција.²¹⁾ Административни капацитети држава кандидата и потенцијалних кандидата могу се посматрати као секторски (капацитети по областима за примену правних тековина као што су заједничко тржиште, конкуренција итд) и хоризонтални (свеукупни капацитети државне управе).²²⁾

Кључни изазов са којим треба да се изборе посткомунистичке државе представља наслеђена „реалсоцијалистичка“ државна администрација. Са тим у вези, у овим државама није само циљ из-

21) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU's Administrative capacity requirement“, *West European Politics*, Routledge, London, Vol. 25, n° 4, 2002, p. 176.

22) Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, у *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, бр. 1, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 100.

градња модерне државне управе већ стварање таквих административних капацитета који ће омогућити да држава ефикасно спроводи све обавезе из будућег чланства. Како примећује Граб, мале су шансе да државе кандидати изграде једнообразни модел јавне управе будући да чак ни остале државе староседеоци ЕУ немају јединствени модел јавне управе.²³⁾ Администрације у посткомунистичким државама имале су бројне проблеме са комунистичким наслеђем. Једна од последица таквог наслеђа јесте и немогућност да се одвоји бирократија од политике односно смањење утицаја политике на државну управу.

Не постоји одредба у Оснивачким уговорима која се односи на то како треба да изгледа јавна управа у државама чланицама. Државе чланице Европске уније имају различите системе државне администрације. ЕУ нема никакву надлежност над државном управом својих чланица. Зато се не може одредити један модел организације државне управе нпр. француски, немачки, британски или скандинавски који ће послужити као узор државама кандидатима. Међутим, постоје извесне сличности међу њиховим системима. Оно што им је заједничко јесте постојање одређених принципа. То су следећи принципи организовања државне управе: отвореност, транспарентност, професионалност, одговорност, делотворност и ефикасност.²⁴⁾ Управо ови принципи представљају основу „европског административног простора“. Поменути принципи управног права представљају „неформализовани аки“.²⁵⁾ „Европски административни простор“ се ствара кроз састанке и размену мишљења и искустава службеника држава чланица. Он представља скуп административних принципа, заједничких управних стандарда, поступака и вредности које се примењују у државама чланицама. Основна карактеристика овог „простора“ јесте што се применом поменутих принципа остварује поузданост система државне управе. Зато државе кандидати и потенцијални кандидати треба да организују своје управе тако да оне достигну ниво поузданости „европског административног простора“. Циљ није слепо ископирати систем управе одређене земље већ направити систем који ће личити на све државе чланице по мало. Ови принципи и правила нису трајни већ се државне управе еволутивно мењају и развијају у

23) Heather Grabbe, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, *op.cit.*, p.12.

24) *Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 209.

25) *Европски принципи за државну управу*, *оп. цит.*, стр. 218.

складу са потребама које намећу глобалне промене. Стална интеракција између држава чланица, као и између чланица и Комисије, доводи до настанка нових решења организовања државне управе у складу са најбољом европском праксом. Заједнички принципи, поступци и вредности који постоје у „европском административном простору“ утичу на државе кандидате да направе административну структуру којом могу да остваре ефективну примену комуни-тарних правила.

Утицај политике на државну управу једна је од главних потешкоћа изградње одговарајућих административних капацитета. Политичке партије се нерасходно одричу могућности да контролишу државну администрацију. Зато је ЕУ уложила доста напора да промовише реформу државне управе кроз формулисање одређених критеријума које је учинила у њено име ОЕЦД/СИГМА (SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management).²⁶⁾ Ови критеријуми истицали су у први план стварање професионалне и деполитизоване државне управе. СИГМА је припремала и тзв. Извештаје о процени стања у области јавне управе на захтев Европске комисије који допуњују Годишњи извештај о напретку.²⁷⁾

У извештајима о годишњем напретку држава у процесу придруживања, Комисија је наглашавала да усвајање и примена закона о државним службеницима представља минимални услов за спровођење административне реформе али није много обраћала пажњу на садржај тих закона. Када је реч о реформи државне управе, Комисија је инсистирала на:

- 1) формулисању стратегије реформе,
- 2) усвајању закона о државним службеницима који би институционализовао принцип професионализације државне управе независне од политичких притисака,
- 3) усклађивање зарада запослених у државној служби са оним у приватном сектору,
- 4) подизање нивоа стручности запослених у државној служби.²⁸⁾

26) Klaus Goetz, „The new member states and the EU“, http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Goetz_The%20new%20member%20states%20and%20the%20EU.pdf, (приступљено 16.10.2011), p.11.

27) Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010, стр. 75.

28) Jacques Fournier „Governance and European integration – reliable public administration“, in OECD/Sigma Papers No. 23, Paris, 1998, pp. 119–35.

Недостатак прецизних критеријума за оцену административних капацитета довео је до тога да је усвајање и примена закона о државној управи само израз симболичке сагласности са ЕУ захтевима. Гец сматра да је такво симболичко испуњавање ЕУ услова пример „плитке односно површне европеизације“.²⁹⁾ Насупрот томе, требало би да Закон о државним службеницима који представља темељ за реформу државне управе, заиста умањи могућност политизације државне управе.

У неким државама попут Бугарске, Чешке, Словачке, Литваније, Летоније и Румуније, није постојао консензус у погледу реформе државне управе па је у неким од њих она извршена под притиском ЕУ како би били настављени преговори о приступању.³⁰⁾ Бугарска је пример како усвајање Закона о државним службеницима под притиском и у журби као одговор на ЕУ условљавање врло брзо може довести до његовог суспендовања.

ЕУ је користећи политику условљавања била релативно успешна у подстицању држава централне и источне Европе да спроведу реформе које би их припремиле за чланство. Међутим, након њиховог уласка у ЕУ условљавање је нестало и у неким државама попут горе поменутих дошло је до занемаривања или потпуног игнорисања формалних правила у вези са административним капацитетима. Теоријски посматрано, могуће је да се правила која су државе усвојиле не уклапају (misfit)³¹⁾ у преференце домаћих актера или не одговарају домаћим економским условима. Поред тога, у зависности од тога који модел преузимања ЕУ правила је примењен код одређене државе, можемо тврдити хоће ли правила наставити да се поштују и након престанка условљавања. Тако Епштајн тврди да уколико су домаћи актери били руковођени моделом социјалног учења приликом преузимања ЕУ правила, правила ће се поштовати и након условљавања.³²⁾ Такође, и Седлмајер стоји на сличном становишту и каже да модел социјалног учења ствара „ширу друштвену основу која може помоћи уколико неки актери

29) Klaus Goetz, „The New Member States and the EU: Responding to Europe“, in *The Member States of the European Union*, eds, Bulmer and Lequesne, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 254-284.

30) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU's Administrative capacity requirement“, op.cit., p. 183.

31) Tanja A. Börzel, Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 4, N° 15, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, p.3.

32) Rachel Epstein, Ulrich Sedelmeier, „Beyond conditionality: international institutions in post-communist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008, p. 796.

буду хтели да оспоре правила“.³³⁾ Чињеница је да је заправо већина држава централне и источне Европе приликом усвајања европских стандарда била вођена моделом спољног подстицаја која каже да државе кандидати испуњавају захтеве ЕУ јер су користи усвајања правила веће од трошкова прилагођавања. То касније доводи до тога да нека правила остају мртво слово на папиру, односно закони без суштине. Книл тврди да је преузимање акција у државама кандидатима било пре свега питање да ли је бирократија у тим државама била способна да спроведе административне реформе.

У научној јавности постоји сумња да ли је ЕУ условљавање заиста успешно зато ћемо се позабавити анализом успешности ЕУ условљавања на примеру реформе административних капацитета у неким од држава централне и источне Европе, фокусирајући се на усвајање и примену Закона о државним службеницима. Овде морамо направити разлику између две групе држава: оне које су усвојиле Закон о државним службеницима пре 1997. од када започиње интензивна примена ЕУ условљавања и оне које су то учиниле под притиском ЕУ. У првој групи се налазе Мађарска, Пољска, Литванија, Естонија, Летонија, Словенија док су у другој Чешка, Словачка, Бугарска и Румунија.

Пољска је усвојила Закон о државним службеницима још 1996. године и њиме се предвиђа стварање релативно деполитизоване државне управе. Међутим, већ 1997. године промена власти резултирала је првим амандманима на овај закон који на мала врата враћају утицај политике на управу. Тај тренд се наставља и 2001. новим амандманима. И након што је постала чланица ЕУ, Пољска је наставила да мења Закон о државним службеницима па је тако 2006. године влада Качињског донела амандман којим се политичарима дају већа овлашћења у избору високих државних службеника.³⁴⁾

Словенија је прва од свих земаља централне и источне Европе усвојила Закон о раду у државној служби али је све до пријема те државе у ЕУ остало је правило да се мали број службеника бира по политичкој линији.³⁵⁾ Под притиском ЕУ, Словенија је усвојила

33) Ulrich Sedelmeier, „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008, p. 807.

34) Antoaneta Dimitrova, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 1, Routledge, London, 2010, p. 137.

35) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, *op.cit.*, p. 183.

нови Закон о државним службеницима али је након промене власти 2004. године донет амандман који је омогућио да се високи државни службеници бирају из редова политичких истомишљеника.

Случај Чешке пример је за потпуно неиспуњавање критеријума административних капацитета пре примања у чланство. Чешка је тек 2002. усвојила Закон о државним службеницима али га је применила тек од 2009. године, значи 5 година након ступања у чланство. Међутим, Чешка је била под мањим притиском политизације државне управе него остале државе.³⁶⁾ Вацлав Клаус је одбијао да усвоји закон из принципијелних разлога јер је сматрао да он није потребан за модернизацију чешке управе.³⁷⁾ За разлику од осталих држава које су усвојиле и примениле Закон о државним службеницима а онда га измениле многобројним амандманима како би наставиле да врше утицај на државну управу, Чешка га није применила и тиме формално није испунила критеријум али са друге стране њена управа није била толико политизована.³⁸⁾

Румунија, Бугарска и Словачка припадају групи које су под притиском ЕУ усвојиле Закон о државним службеницима али су га касније више пута мењале како би политичари могли да утичу на избор виших државних службеника. Словачка је исто као и Пољска након уласка у ЕУ, тачније 2006. године усвојила амандман којим се повећава политичка контрола над државном управом.³⁹⁾ Из свих ових примера се види да је одлука о пријему у чланство искључиво политичка одлука и да је могуће постати чланица ЕУ без формално испуњених критеријума уколико постоји политичка воља у ЕУ за тим.

*
* *
*

Европеизација изазива далекосежне промене националних институционалних система земаља кандидата и потенцијалних кандидата. Концепт европеизације (тачније њена „одозго-надоле“ димензија) показао се одговарајућим за анализу промена које се дешавају у овим државама под дејством ЕУ правила. Државе које

36) Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depolitisation“, *West European Politics*, vol. 27, n° 1, Routledge, London, 2004, p. 72.

37) Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, op.cit., p. 186.

38) Veselin Dimitrov, Klaus Goetz, Helmut Wollmann, *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2006, p. 152.

39) Antoaneta Dimitrova, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, op.cit. 137.

се налазе у процесу приступања преузимају тековине Заједнице, уз свесрдну помоћ политике условљавања, односно политике „штапа и шаргарепе“. Тако се и за изградњу административних капацитета као битног услова за спровођење обавеза из будућег чланства, може рећи да је под притиском ЕУ усвојен највећи број прописа у овој области (као кључни помиње се Закон о државним службеницима). Често се пренаглашава успешност политике условљавања ЕУ, посебно када се има у виду да правила која државе преузимају не доводе у свим државама до изградње стабилних институција. Показали смо на примеру земаља централне и источне Европе да када се ради о административним капацитетима, ове државе су једва дочекале да након уласка у ЕУ промене своје Законе о државним службеницима (а неке попут Чешке нису чак ни започеле са пуном применом овог Закона) и покушале да врате деценијама присутно мешање политике у сферу државне управе. Тако долазимо до проблема који се састоји у томе да многа правила која државе кандидати и потенцијални кандидати усвајају, остају само празна слова на папиру када нестане штап политике условљавања. Овакав исход говори у прилог тези да уласком у ЕУ не јачају нужно административни капацитети држава чланица већ да све зависи од преференција домаћих актера као и од административне традиције одређене државе.

Jelena B. Todorovic

THE IMPACT OF EUROPEANIZATION AND EU CONDITIONALITY ON STRENGTHENING THE ADMINISTRATIVE CAPACITY

Summary

The subject of this article is the role of Europeanization in building the administrative capacity of the candidate countries and potential candidates for EU membership on the example of countries of Central and Eastern Europe which joined the EU during the last wave of enlargement. It should be noted that the administrative capacity is one of the important criteria for evaluating a country's readiness to join the European Union. Firstly, we define the concept of Europeanization as two-way process in which two groups of actors interact- the EU and member states, but the field of research expand on the states that have not yet become members. Emphasis is placed on "top-down" dimension of Europeanization because at the time of observation the states have not had yet the opportunity to influence decision-making in the

EU level. In addition to the concept of Europeanization and its mechanisms in making explanations of the impact of EU policies on national institutional systems, we use auxiliary concept of the EU conditionality, without which the analysis would not be complete. By using these two concepts, the goal of this article is to answer the question whether the administrative capacity is necessary to strengthen when the state joins the EU or it does depend on many other factors.

Key words: administrative capacity, Europeanization, EU conditionality, european integration.

ЛИТЕРАТУРА

- Börzel, A. Tanja, „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell publishing, Oxford, vol. 40, n° 2, 2002.
- Börzel, A. Tanja, Risse, Thomas, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 4, n° 15, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (приступљено 16.10.2011.)
- Buller, Jim, Gamble, Andrew, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, Sage publications vol. 17, n° 4, 2002,
- Dimitrova, Antoaneta, „Enlargement, Institution building and the EU’s Administrative capacity requirement“, *West European Politics*, Routledge, London, vol. 25, n° 4, 2002.
- Dimitrova, Antoaneta, „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new european rules remain empty shells?“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 17, n° 1, 2010.
- Dimitrov, Veselin, Goetz, Klaus, Wollmann, Helmut, *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2006.
- Epstein, Rachel, Sedelmeier, Ulrich, „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008.
- Европски принципи за државну управу*, у СИГМА радови бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006.
- Fournier, Jacques, „Governance and European integration – reliable public administration“, in *OECD/Sigma Papers* No. 23, Paris, 1998.
- Goetz, Klaus, „The new member states and the EU“, http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Goetz_The%20new%20member%20states%20and%20the%20EU.pdf. (приступљено 16.10.2011)
- Goetz, Klaus, „The New Member States and the EU: Responding to Europe“, in *The Member States of the European Union*, eds, Bulmer and Lequesne, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Grabbe, Heather, „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“,

- http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version13_1_Grabbe_2002_Europeanism_goes_east.pdf. (приступљено 16.10.2011.)
- Knill, Christoph, „European Policies: The Impact of National Administrative Traditions”, *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, London vol. 18, n° 1, 1998.
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>. (приступљено 16.10.2011.)
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms”, *European Journal of Political Research*, Blackwell publishing, Oxford, vol. 41, n° 2, 2002.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, „Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation”, *West European Politics*, Routledge, London, vol. 27, n° 1, 2004.
- Мишчевић, Тања, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2008.
- Painter, Martin, Pierre, John, „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, In: *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, (ed. Painter, Martin, Pierre, John), Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Painter, Martin, Pierre, John, *Challenges to State Policy Capacity-Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>. (приступљено 28. 05. 2011)
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 11, n° 4, 2004.
- Sedelmeier, Ulrich, „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, vol. 15, n° 6, 2008.
- Стојадиновић, Миша, „Србија пред изазовима“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2009.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.
- Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.
- Трбовић, С. Ана, Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010.
- Vukcevic, Dejana, *L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives*, Editions universitaires européennes, 2010.
- Вукчевић, М. Дејана, „Европеизација националних спољних политика - идејни оквир“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.

Resume

Multidimensional concept of Europeanization is usually understood as a two-way process in which two groups of actors interact-EU and Member States. The concept of Europeanisation (or more precisely its “top-down” dimension) proved to be suitable for the analysis of changes occurring in the candidate countries and potential candidate countries under the influence of EU policies. Analysis of changes is focused on building the administrative capacity which represent one of the important criteria for evaluating a country’s readiness to join the European Union. States that are in the accession process download the *acquis communautaire*, together with help of EU conditionality (“stick and carrot” policy). We must say that the largest number of EU regulations was adopted under pressure from the EU. This is the reason why the countries of Central and Eastern Europe have changed its laws on civil service after the joining the EU and returned to the tradition of political interference in the sphere of public administration. This brings us to the problem which consists in the fact that many of the rules that candidate and potential candidate countries adopt, remain only empty shells when there is no influence of EU conditionality. This outcome supports the thesis that EU accession does not necessarily strengthen the administrative capacity of the countries but that all depends on the preferences of domestic actors, economic conditions and administrative traditions of a particular state.

* Овај рад је примљен 6. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК:
330.34:321.7
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 215-235.

Сретен Сокић

Факултет политичких наука, Београд

САВРЕМЕНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРОМЕНЕ И РАЗВОЈ ДЕМОКРАТСКИХ ПРОЦЕСА *

Сажетак

Најновије савремене међународне путање развоја демократије носе са собом објективне процесе уједињавања али и субјективне разједињавања. На сцени је обиље политичких и, пре свега, економских условљености. Синтеза су неумитности тенденција капитала које су безгранични просперитет и прави пут напретка. Процеси савремене улоге државе мора пратити и адекватан развој демократских процеса. Наравно, уз посебне концепције овладавања земљама и регионима. Сукобе или јединство домаћих могућности и међународних „погледа“ и баријера прилагођавања међународном. Сва друштва су на „међународном фону“ нужних прилагођавања који веома често отворено намећу одређене геостратешке интересе. Не ретко и светске токове капитала и њихов отворени сукоб са националним идентитетом. У исто време цивилизација тежи за што развијенијом демократијом, тржишном економијом и адекватном улогом државе. Тај неминовно је да прати Србија. Капацитети и садржаји постојећих политичких институција у нашој земљи далеко су од реалности владајућих савремених демократских облика. Још даље од оних форми и садржаја

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

које су претпоставка модерности и будућности. Отуда је пред научноистраживачким активностима у оквиру пројекта “Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у оквиру међународних интеграција” (Бр. 179009.), у наредном петогодишњем периоду, посебан задатак критички преиспитати демократске могућности развоја уз унапређење основних садржаја реформских процеса ка савремености. Ова рад је теоријски облик указивању на најважније проблеме и дилеме непосредне условљености економије и демократије и значају државе у њима.

Кључне речи: Држава, Економија, Демократија, Политичке институције у Србији, Међународне интеграције.

ГЛОБАЛИСТИЧКЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ И СТВАРНА ПРАКСА ДЕМОКРАТИЈЕ И ЕКОНОМИЈЕ

Настанак новог глобалног доба, економије и развоја, демократије и других савремених принципа и назора условљен низом објективних и субјективних чинилаца. Али и политикама и стратегијама низа регионалних и светских интеграција, као и утицајем појединих високоразвијених земаља Запада.

Може се констатовати да је “међународна заједница”, у оквирима утицаја институционалних форми, али и глобалних интереса и реалних могућности, прихватила као “својеврсну реалност и нужност” дугорочне глобалне циљеве и преовлађујуће демократске облике. Није потребно посебно истраживање да се истакне да су дилеме бројне када је у питању њихово остваривање. То се посебно односи на национални ниво – тачније поједине земље света.

Изградња новог глобалног доба, у времену пред нама, подразумева и критичку оцену односно преиспитивање стратешких усмерења и иновацију улоге односно акционих садржаја постојеће мреже субјеката. Они су пре свега државе, разноврсни облици државног глобалног удруживања, међународне и регионалне економске, финансијске и друге институције, мултинационалне компаније. Незаобилазна је и функција светске трговинске организације. Издвојили смо оне наднационалне институције које су активни субјект краткорочних и дугорочних преображаја ка глобалним садржајима у овом миленијуму. Полазно критичко преиспитивање њихове улоге указује да су неминовне промене, да су многи глобални садржаји постали епицентри кризних токова. Редизајнирање ових институција су предуслов даљег развоја економских и демократских односа.

Преуређење светске цивилизације на основама нове визије економије и демократије једини је излаз из зачараног круга, спирале која води ка хаотичном неоколонијализму, новом стању у коме глобални токови и тенденције намећу стратегију политичке доминације и економске подвлашћености. У име демократије засноване на нелегитимности и нелегалности и економије засноване на одсуству економских критерија и утицаја покушава се да светско тржиште постане политички израз усмеравања ка највулгарнијим токовима доминације глобалне моћи. Ипак су то ограничене размере и дometri. Рекли би смо да је савремено светско тржиште немогуће свести на пуки инструмент доминације, са вулгарним визијама владавине само једне врсте капитала кредитно-монетарног. Па био он развијеног у сваком погледу. Али је могуће и неминовно одржавање кризних тенденција.

Нужност радикалног преуређења појавних садржаја глобализације убрзала је и светска економско-финансијска криза (од 2007. до данас). Изненадна (за многе теоретичаре очекивана) и јака криза (запањујућих размера) хара економијама свих земаља света. Са различитим интензитетом и последицама. Али и у глобалним токовима и њеним сложеним и испреплетаним односима. Наравно и у економијама региона. Осим економских стратегија и пројекција којим се покушава овладати криза од великог су интереса и њене последице по преовлађујуће облике и форме актуелних демократских процеса и неодложних потреба преуређења демократије. Уколико је демократија у функцији разноврсних чинилаца, подложна бројним утицајима, институционално уређена у одговарајући поредак и посве условљена карактером преовлађујућих економских и политичких односа онда актуелне чињенице кризних економских токова безусловно условљавају њено испољавање. Може се констатовати да су конфликтни демократски процеси убрзавали и повећавали размере ове кризе. У том контексту савремена демократија треба да постане израз општег закона економске и политичке егзистенције. Процеси су инревирзибилни.

Нема сумње да су, након почетка ове светске економско-финансијске кризе, најшири друштвени и преовлађујући глобални процеси усмерени ка “грчевитом зокрету” - даљем превазилажењу епицентара кризе. Спашавања од пошаста ове кризе треба да донесу и промене поимања демократије и њених егзистентних видова. Али основни задатак је развој цивилизацијских основа за ново конституисање “јединства противуречности” тржишта и демократије. Ради се о сплету економских реформи заснованих на тенденцијама савременог светског тржишта и развијених облика

производње и размене, са једне, и комплекса основа демократије (са оне стране идеализоване људске активности и идеализованих форми са друге стране).

Истовремено је пред нужним преиспитивањем свако разумно поимање друштвеног света будућности и цивилизацијског прогреса. Ради се и о критици стања и конкретних модела испреплетаних сфера економског и демократског живота у смислу новог искорака ка радикалним променама цивилизацијског постигнућа реформи и практичних облика функционисања заједница све до глобалних амбиција, реалних токова и појавних облика егзистенције. Постојећи начин егзистенције и економије и демократије завршава једну етапу у краху њених судбински конститутивних фактора, идеологија, организација. Даља егзистенција “тамних, сурових и немилосрдних” основа које “уништавају његова сопствена достигнућа” извора егзистенције и еволуције темеља постаје саморазарајући фактор цивилизацијске будућности.

Поменуто економске и демократске (али и шире политичке) односе, противречности, феномене и тенденције није могуће објашњавати и нове пројектовати, на њих деловати или интензивније утицати само помоћу владајућих (“стандардних”) дефиниција, теорема, устаљених инерција и доминантних стратегија. Пред наукама је из основа ново поимање фундаменталних основа “економског бића” и друштвеног односно демократског света. Посебно су важни начини превазилажења свих владајућих експеримената, које су свемоћни актери светске сцене усмеравали и водили и који су се нашли пред готово непрелазном препреком која се зове владајућа криза.

Са ових аспеката ваља продубити и проширити наше разумевање савремене светске економско-финансијске кризе зарад пројектовања активности заснованих на ентузијасту рационалног, будућег, оптималног. Стиче се утисак да нерешене тензије надвлађују а идеализоване форме брзих могућности санирања фундаменталних противречности површним и парцијалним мерама постају доминантна форма понашања. Идеал инерције се уздиже до звезданих висина. Повећава се отпор - невиђених размера - свеохватним преуређењима фундаменталних основа цивилизацијског развоја. Суштинског заокрета нема ни у повоју. Бежи се од аутентичних форми демократије, тржишта и економије у целини. Не пројектују се фундаменти - “икре” демократије у најширем значењу или пак законити процеси егзистенције и развоја савремених токова капитала са новим визијама и импулсима. Већина теоретичара савремености али и футуролога доказују да на постојећим

основама, појавним облицима и искуствима нема виднијих позитивних импулса економских и демократских институција и демократије као целине. Неопходна је потреба (хитна по временској димензији) пројектовати нови демократско-економски самопогон, реалног и утемељеног у могућностима а остварив у будућности.

Властодршци, законодавци, центри политичке и економске моћи својим понашањем негирају разумно поимање друштвеног света које ће се заснивати на развијању садржаја и облика демократије као обухватне мреже нових својстава. Наравно да ови нови, неопходни услов прогреса људске цивилизације има посла и са разумним поимањем и успостављањем непосредне везе тржишних интенција и економских критерија са будућим демократским облицима и организацијом демократских темеља и стварне праксе демократије и њених институција. Неопходно је успостављање непосредне везе савремених тржишних критерија и интенција али и противуречности са могућностима даљег осавремењивања и имплементације егзистентних својстава и претпоставки демократије.

Није тајна и није завера уперена против стварне праксе демократије да савремено светско тржиште врши нову, нужну (економски закониту) реалокацију модерне производње у светским размерама. Истовремено нема редистрибуције из постојећих центара политичке моћи нити је на помолу промена праваца “глобалних похода” на поједине регионе, државе, нације. У овој области схватања демократских облика организације и праксе готово да промене не могу ни регистровати ни најсензибилнији умови а камоли уочити као импулс промена. Најсавременији пориви у санирању светске кризе покушавају да сачувају непромењену ту светску грдосију коју називамо глобализација - са актуелним појавама странпутица и погрешне примене. Истовремено се на овим основа грчевито трага за новим импулсима и новом смислу позиције моћи и улоге државе (у економији, међународним економским токовима, разноврсним регионалним и глобалним усмеравањима, са геостратегијом која је доживела суштински погубљивост).

У свеобухватности ових токова и стања симболизују се тренутни мањкови рационалности поступака и неуспеси крију иза истинске економско-демократске нужности цивилизацијског похода. Очигледно су другачије намере и циљеви а не “дубоко перспективни конструкти”. Грамзивост и хегемонија доминирају појавним облицима глобализације. Постају и легални облици дегенерације демократских институција. Ту су и ванинституционални облици “назови демократије” као што је понашање тзв. “светске владе” односно центара економске и политичке моћи. Уз беспопштедну и

беспоговорну подршку развијених западноевропских земаља америчком схватању и примени демократије кроз глобализацију.

Речју, глобалистичка стварност се све више удаљује од замисли и пројекта. Догађа се то у свим сферама савремене цивилизације. Економске и демократске потенције прогреса усмеравају се ка путу незнања. У низу појавних облика редизајнирање не може да задовољи нужност темељних промена. Тим горе што доминира политичка моћ претварање демократских процеса у форме лојалности, хегемоније и доминација у којима основни актери (најразвијеније земље света) грчевито траже нове форме преливања капитала у светским размерама. Наравно ка њиховом власништву. Прихватају се само оне структуре демократија које имају карактер лојалности исказане кроз мере и критерије којима се испољава агресивност и доминација најразвијенијих сегмената света. Све ово проузрокује конвулзије са најснажнијим негативним тенденцијама у социјално-економским и реално демократским стварним односима и перспективама. Ове амбиције нису устукнуле ни пред свим наказностима савремених сурових облика економске и политичке доминације. У практичној егзистенцији светски центри моћи покушавају да примене старе – превазиђене облике доминације уз мале иновације у савременом појавном облику колонијалног понашања.

У овим стањима и практичној егзистенцији минимума квалитативне егзистенције светлих страна светског успона готово је немогуће заговарати неку нову еру глобализације. Чак и у глобалној, регионалној односно националној сфери. Нужности новог научног поимања преуређења фундаменталних светских модела економских и демократских облика и садржаја, регулатива и конституција је очигледна, нарочито после дубоких ломова и озбиљности економско- финансијске кризе и њене манифестације у међународним финансијским и тржишним размерама и токовима капитала.

Ургентна су научна и стручна истраживања и друге активности чији резултати треба непосредно да допринесу превазилажењу савремене светске велике и дубоке збрке. Истовремено то је и пут новог преуређења функционисања демократије и економских основа цивилизацијских токова (посебно како се односити према експлоатацији богатства широм света) без новог савремених и адекватних садржаја.

Преуређење светске цивилизације на основама *нове визије економије и демократије* једини је излаз из зачараног круга, спирале која води ка хаотичном неоколонијализму, новом стању у коме

глобални токови и тенденције намећу стратегију политичке доминације и економске подвлашћености.

У име демократије засноване на нелегитимности и нелегалности и економије засноване на одсуству економских критерија и утицаја покушава се да светско тржиште постане политички израз усмеравања ка највулгарнијим токовима доминације глобалне моћи. Ипак су то ограничене размере и домети. Рекли би смо да је савремено светско тржиште немогуће свести на пуки инструмент доминације, са вулгарним визијама владавине само једне врсте капитала кредитно-монетарног. Па био он развијеног у сваком погледу.

Сложена је и противуречна мешавина савремене економије, а посебно економско-социјалних, економско-технолошких, банкарско-кредитно-финансијских, берзанских и других облика тржишта хартија од вредности који се као обухватна мрежа преплићу у савремено светско тржиште са снажним притиском да се удаљи од “матрица” економске валоризације “тржишног модела привређивања”. Али безуспешним по интенције тржишта али делотворним у изазивању кризних момената. Конфузија и експерименти су на сцени и утичу на “биће” тржишта чиме оно губи својство (догађа се то већ скоро век) слободног а поприма својства тржишно орјентисане економске силе која изражава, у суштини, делимично регулисано тржиште (у националним, регионалним и светским размерама). Суштина овога закључка је да тржиште није “укинуто” већ поприма другачије садржаје. Ако у овом контексту разматрања уведемо у анализу робу са свим својим трајно егзистентним економско-тржишним својствима, стварни и рачунско - апстрактни и симболички новац, репродуктивно предузеће (било индустријско, робно трговачко, мултинационално), капитал укључујући посебност и оригиналност људског капитала, тзв. менаџмент модерних индустријско-финансијских корпорација и др. најсавременије аспекте сложеног власништва и организације и друштвене егзистенције предузећа, савремена практична својства тржишта потпуно је јаснија. Разумљивија је и сва сложеност односа и испреплетеног утицаја логике тржишта, политике и савремених демократских облика организације земаља.

Када је реч о демократским процесима, демократским институцијама и облицима демократије у најширем смислу онда ваља рећи да је савременост а посебно појавне форме глобализације исказују обиље сложености, дилема, неслагања са функционисањем низа институција које се зову демократске. Наравно да теорија демократије касни да на научно валидан начин и садржајно егзактан

истражи и објасни све аспекте функционисања демократије које су у савременом “цивилизацијском поседу и функцији”. У нашем контексту анализе потребно је истаћи и посебно подвући: нити је могуће организовати модерна друштва и глобалне институције на принципима традиционалних основа демократије али и садржај и функционисања појединих демократских институција без новог таласа иновација (на пр. мултикултурално демократско представљање, форме савремених економских функција државе и адекватни садржаји функција демократских облика организације власти, економска улога крупног капитала и њихов утицај на функционисање демократских органа и институција, глобални утицаји најразвијенијих земаља на демократске начине одлучивања и др.) нити, пак, заснивање државних и светских токова економије и капитала на такозваним слободним тржишним односима. Ипак доминација политике над економски принципима је деценијама очигледна, доводи до деформације низа економских основа функционисања економије у цивилизацијским размерама. Промене ове врсте доводе до низа економских и привредно системских проблема који су, тренутно, исказани као кулминација банкарско-берзанског хаоса и кризе у светским размерама са, за сада, непредвидивим катастрофама. Уз све конвулзије и противуречности функционисања глобалних, регионалних и државних облика тржишних односа. Независно од свих стешњености функционисања и испољавања тржишне економије идолопоклоници анархичне квази демократије застрашују тврдећи да неки апстрактни неолиберализам тежи да својом ортодоксијом наметне тржиште као “регулативни механизам” свеукупног друштвеног система

Без научно “озбиљних” и свеобухватних истраживања је готово немогуће оценити у коме правцу се развија глобална пракса и судбина демократских институција и колико је савремена реалност “способна” да се врати ка функционисању и имплементацији тржишног модела економије који је у цивилизацијским размерама незамењив и у будуће. Основа оцене економије је капитал и дејствујуће економске вредности и параметри. У основи демократских процеса доминантни су ови економски токови. Наиме, неоспорно је да су на актуелној светској политичкој сцени “омеђујуће” различите форме и облици демократије и извршне власти али и једне оригиналне форме “светске бирократије”- не сме се занемарити и улога такозване “светске владе” и других центара моћи који делују ванинституционално. Ту су (на свим нивоима одлучивања) такозвани експерти и саветници и значајна структура моћи “администрације”. Све то заснива обиље сложености и противу-

речности стварности која се на различите начине (понекада дијаметрално супротно) у регионалном и свеобухватном владању - у смислу новог пута неокolonизације али и глобалног тока контроле и утврђивања стратегије деловања и понашања тзв. демократских институција: од светских до национално државних.

Редизајнирање демократских и државних уређења не прате економски облици и могућности економских токова и уређења. Снаже антитржишни односи размене; дивљају монополи; прави се посебна реторга октроисаних економско-финансијско-војних притисака; политичке уцене и захтеви економске врсте су бројни и веома актуелни на теренима геостратешких интереса. На светском тржишту се појављује низ експерименталних “ситуација” размене, донација, помоћи. Снаже бројни појавни облици “антитржишне економије”. Савременост је раздобље у коме бујају ретроградне антиекономске тенденције на свим странама. Занемарују научне и практичне чињенице да неолиберализам има своје превасходно упориште у монетарним конвулзијама изигравања вредносних интенција на тржишту. Неомонетаризам показује све своје наказности, банкарско-берзанске трансмутације су кулминирале са тзв. дериватима и осталим појавним узроцима светске економско-финансијске кризе. Теорија идејне манипулације је снажна а у разматрању реалних односа и будућности економије и демократије код квазинаучника еклектици никада краја.

Појавне облике економске и демократске стварности је немогуће “објашњавати” и на њих деловати односно утицати само помоћу владајућих (“стандардних”) дефиниција, објашњења и “модерних квазитеорема”. Владајуће теорије су рефлексије минулог доба и објективно су конзервативне и реакционарне. Здраворазумско поимање света реалности кризе и политичког начина њеног превазилажења треба да буде “укинута” односно критички превазиђено - чиме би излазак из кризе био извеснији и убрзанији.

Носпоран је утицај светских интеграционих процеса, дилема и тенденција на правце реформи у Србији. Сложени су непосредни доприноси и услови прогресивног разрешавања економских проблема и импулса развоју демократије у Србији. То значи да је развој демократских процеса и основни (поред економских) предуслова за међународне интеграције Србије.

БЕЗ ЕКОНОМСКЕ НЕМА НИ ПОЛИТИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Сама економска демократија упућује на економски поредак не само људског капитала, савремене технологије и других основних модерних производње, адекватног управљања (менаџмента), већ и природног капитала и других сфера модерног поимања поретка власти и нужности економије. Стварност земље, њени материјални потенцијали и општа снага модернизације су кључна “одређивача” економског система и поретка. У том контексту су и “потенције економског напретка и сигурности”. Уколико се сложени и противуречни односи економије и тржишта упућују и егзистирају и на “светској сцени”, онда су конфликти нужни, сложенији и са дубљим последицама. Ипак то не уништава нове ембрионе политичке демократије. Насупрот томе, цивилизације садашње модерности немогућа је без интеграције специфичне економске демократије на принципима капитала и политичких облика демократског организовања.

Економска демократија креира рационално јединство локалних, регионалних, републичких, регионалних и интернационалних оптимума, могућности, жеља и амбиција. Наиме. различити нивои власти захтевају да кључне одлуке и њихово спровођење имају економску и демократску “меру”. Да буду део целине политичких, економских и демократских процеса. Као модерно начело “вршења власти”.

Поставити питање пресудне везе стања економије и “владајућих и будућих вредности демократије и економије” је више него значајно у савременој пракси и токовима будућих промена. Посебно у вези са “слободно-тржишно-демократским” поимањем наше стварности и могућности. Ова економска и “политичка лавина” показала је “своје право лице”, обиље успешних преображаја али и низ “друштвених промашаја”. Да ли се сада нуди и намеће “иста неопходност”, али овога пута са другим “судионицима”? Са неупоредиво снажнијом одлучношћу, извесношћу и моћи за почетак нових промена ка афирмацији дате економске формације и развојних демократских процеса? Отуда и питање: какве су могућности демократије да се сила постмодерног развоја усмери на прави пут? Правац који се реално заснива и на универзалним вредностима савремене економије и демократије. Наука мисли да су неисцрпне.

Савремену стварност карактеришу противуречне варијације вулгаризације и крајњег изопачења “теорије неспутаног тржишта”

и потпуног одсуства “економске рационалности”. У реалностима у којима државна сила “вреба” неосвојене “економско-профитне” центре и целине. Јавно изречена одређења и ставове не прати адекватан економски поредак и систем - са развојном компонентом и другим економским претпоставкама и условљеностима политичке демократије и друштвеног живота. Као да су се економски стратеги система и економске демократије (делимично, или потпуно) окренули против својих учитеља погрешно примењујући њихове најзначајније концепте:

а) нобеловца Милтона Фридмана који каже “ниједна област не остаје изван... тржишта...”. Али су засновали своје деловање на његовој тврдњи: “Друштвени сектор има само један сектор - онај који се дефинише акцијом за сопствени друштвени интерес”,

б) англосаксонске савремене школе која истиче: “демократија је та која даје легитимитет тржишту”, а наши “тренутни стратеги” то одређење тумаче као да је модерна демократија оно што намећу, што егзистира у пракси, а што су, према њиховом мишљењу сажета “искуства демократије” и “економије”, прилагођена савременим условима, могућностима и перспективама.

Није изненађујуће да је на светској сцени присутна вулгаризација односа спектакуларно разорне економије, приватизације и неразвијања “друштвених претпоставки слободе” и тржишних нужности развоја тј. рационалних, конкретних и реалних облика и потенција економске демократије. Како је надвладала концепција “антиекономије”, без економских институција и егзистенције тржишних категорија, без механизма економских односа привређивања, без тржишног суда економске ефикасности, без прогресивних токова и развоја. Ово ретроградно стање карактерише и одсуство визије привреде, модерне пољопривреде, привредног предузетника и слободне приватне кооперације, економских и профитноносних тенденција. А све уз обиље конфликта противуречних тенденција и драматичних токова са којима се власт протеже на све поре економије и друштва.

Пракса “савремене глобалне економије” и “економске политике” је занемарила да се комплексни развој модерне привреде не може замислити и остварити без капитала у разним доменима друштвене егзистенције, тенденција савремене економије, адекватних спољноекономских трансакција, међународних токова капитала, финансијских трансакција и интернационално уређеног тржишта. Битни односи и пракса коју је “светска влада” тежи да наметне, постали су подлога за свеколико уништавање свих друштвених и материјалних вредности, нагомиланог материјалног богатства и

богатства у природним ресурсима и радно способном становништву и др.

Како одбрани и објаснити такозвану “економију и продукцију” која уништава капитал и могућности његовог оплемењивања, која разара све вредности тамо где је то немогуће, где економског и националног компромиса нема, а намећу се својствени (крајње неекономски и недомашински) назори, који имају и личну и међународно-личну компоненту. Насупрот економије опоравка и спаса, без неизбежне функције капитала, у незгодама уништавања друштвених вредности, у привиду неминовности, у једноличној маси “силе из врха” неминовности “овога пута”, у присуству манипулација разних врста. Лицемерје се протеже и ка непосредној помоћи онима “који лове у мутном”. Пред судом јавности, теоријске и политичке критике налазе се чињенице економије и политике деструкције уз оригиналну синтезу економско-политичког поретка хегемоније, или доминације центара моћи, обиље тенденција општег осиромашења и упућивања многих на пут који није њена историјска неминовност. Оваква деструкција економије оголила је до савршенства деструкцију демократије.

Може се уопштити да такве политике, економског система и економске политике нема ни у објашњењима науке, ни у “транзиционим моделима” (пројектима и искуствима) земаља “постсоцијализма”, нити пак у досадашњој пракси било које земље развијене економије и демократије. Нема ни у свим “кризним подручјима” наше галаксије. Није у функцији напор изградње економског друштва и демократије која своју реалност и перспективу заснива на искуствима друштвених поредака који су сразмерно и реално пријемчени нашој стварности. Овде и данас се не ради о односу демократије и економије, о односу реалних “пројеката спаса” и утопијских и самовољних “концепција”, већ о свему ономе што никада и ни у којим условима (земљи) неће ни бити модел, пракса, понашање, резултат, перспектива. Демократија и економска демократија нису се исказале као традиционалне људске тековине пресудне за прогрес модерног друштва. У том контексту би демократски процеси морали да задовоље високе савремене стандарде и афирмисати оне садржаје који су неминовни у смислу покретачке силе социјалних и политичких процеса, економске моћи самокретања, развоја и прогреса.

Не ради се овде о различитом схватању праксе и адекватних “статистичких” показатеља (које је у пракси донело беспримерно манипулисање економским подацима и емпиријским околностима), већ о апсолутним омерима немогућег, а обећаног, суспензије

свега што је производно, социјално, демократско, правно, најсаже-тије о указивању на негативне тенденције свега што је прогресивно и просперитетно. Да ли је то пут равнотеже ривалских сила у појединим регионима света.

Више од бесмислице и продубљене позиције незнања је, између осталог, погрешност мешања “својих жеља појединаца у власти” и реалних могућности бољитка економије, благостања, перспективе и успешности власти, са истовременим свеколиким бирократским подржављењем економских послова, тј. економске стварности. Тоталитаризам и “политичко-економска тиранија” је данас општа карактеристика и преовлађујући процес у низу региона. Егзистирајући феномен. Да ли је то најбржи пут ка глобалном нивоу комбинације крутог централизма и неконтролисаног анархизма уместо демократске власти? Више је него сигурно да су ове амбиције “у функцији”. Али је и још нешто у игри, јер ово стање није случајно. Која је земља политички и економски научно способна да разуме и (евентуално) види и предвиди, да може да закључи колико је у садашњости извесна веза са важним и кључним консеквенцама светске трагедије неразвијених подручја и земаља? Колико је у нераскидивој вези са геополитичким интересима? Да ли неразвијене чека пут и пракса земаља којима је “економско и демократско уређење” наметнуто силом и “војном армадом”.

Отуда је и немогуће заобићи круцијалну дилему и питање: да ли данас свет улази у фазу потпуне несигурности и деструкције “свих полуга власти и центара моћи” која уместо садашње, готово неподношљиве и неприхватљиве стварности афирмише нова лажна обећања, неоствариве наде а истовремено упућује на све извесније пролонгирано сиромаштво за велику већину грађана галаксије односно њихову готово “потпуну пропаст”? Да ли је ово реалност, или илузорност постојеће примитивне тоталитаристичке концепције владања која машта о феудализацији, или рефеудализацији са истим крајњим производом? Реалност условљава суштинска питања: коју мудрост и флексибилност, која решења и политику афирмисати, којом политичком борбом и реалитетима, којим институционалним и реформским променама и њиховим доминантним садржајима, а да оне у будућности представљају потенцију економским и демократским основама уређења друштва?

Питање је колико будуће реформе могу пресудно допринети покушајима економије и демократије, економском напретку и свему ономе што природно и реално припада грађанима, свакој земљи посебно и њеној будућности. Ипак је незаобилазна и оцена да ли је политичка легитимност и нужност промена пред новим

искораком. Актуелна глобална економска кретања и доминација политичке силе посегли су за стратегијом пожељности сталног просперитета за најразвијеније, на уштрб неразвијених. Наравно да то незауостављиво води одсуству економских критерија у остваривању ширих потреба економског прогреса целе цивилизације. Оваква зависност, без својих реалних сила развоја води у незауостављиву кризу и демократских и економских “икри” будућности.

Међутим, доминирају констатације и политички ставови да друштвена пракса савременог света произилази из целовитог научног мишљења о њему. Ипак је објашњење праксе кризних практичних момената да су неопходни нови научни погледи јер постојећи и (на жалост) владајући нису ни у каквој корелацији са његовим противуречностима и сазрелим потребама за новим сазнањима и новим концепцијама и пројекцијама савремених друштвених односа. Ради се о покушају развијања аргумената очувања постојеће праксе и облика политичке и државне доминације над економијом. Глобални и регионални ниво “великих економско-технолошких и финансијских промена” као и “банкарско-берзанских трансмутација” је попрште вулгарне апологије уређења и владајућег поретка и дате економске политике. Економије развијених земаља, које су деценијама утонуле у самозадовољство, сада покушавају да буџетским манипулацијама и непосредним интервенцијама искључиво политиканског усмерења да посредством социјалног поља спасу своју економију зле коби даљег и дуљег понирања. Брзометна решења ове врсте као преображајни пут са једностраном идолатријом “демократије” и “тржишта” гурају у нове апсурде. Ови апсурди се уздижу до те мере научног поимања да се нобеловцу Штиглицу приписује оцена де је “основни узрок светске економске кризе” одсуство одређене законске регулативе. Други су узроци савремене кризе “животних артерија” - демократије и економије у савременом свету.

Све појавне облике глобалних уређења и понашања, резултата и усмераваних токова нужно је критички оценити са аспекта актуелног стања и будуће судбине. Крајње је време да се ово прихвати јер је очигледно да стихија оштрих противуречности савременог друштва води у тешке неизрецивости и непредвидиву катастрофу.

Напред изложене особености, противуречности и процеси актуелне збиље намећу додатно објективисање одређења вредности опажања и оцена о новом развоју демократије са неминовно адекватним прогресивно импресивнијој друштвеној функцији и новим потенцијама могућности и одговорности државе. Са новим

државним економским функцијама, јавним финансијама и јавном потрошњом.

ОПШТЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ И ДИЛЕМЕ УСЛОВЉЕНОСТИ ЕКОНОМИЈЕ, ДЕМОКРАТИЈЕ И ДРЖАВЕ

Односи државе, економије и демократије су у савремености непосредно попреште неизвесних судара и сукоба разноврсних политичких доминација, геостратешких амбиција и политичко-војних сила. То изазива низ противуречности везаних за преовлађујуће стање економије, економских функција државе и егзистентних демократских процеса.

Држава као сегмент економско-политичког институционалног дизајна у савременим токовима капитала и неминовним економским облицима међународних односа, интеграција и глобалних асоцијација заснива свој најшири ентитет на развијеним и консолидованим процесима и садржајима демократије.

Односи државе, економије и демократије су у савремености непосредно попреште неизвесних судара и сукоба разноврсних политичких доминација, геостратешких амбиција и политичко-војних сила. То изазива низ противуречности везаних за процесе развоја и преовлађујуће стање економије, економских функција државе и егзистентних демократских и националних капацитета политичких институција. Негативне појаве и тенденције су посебно изражене у Србији. Даље и неопходна реформа мора уважити потребу радикалних промена у складу са теоријским и практичним токовима савременог света. **У извесном смислу Србија је пред изазовом нужног стварања новог, трагања за самосвојним, оригиналним, за путевима преобликовања нерационалног у економски потенцијално на сложеном и противуречном путу ка епохи економског прогреса, хуманизације и демократских промена.** Адекватни метод и научни инструменти сазнања економских појава и процеса, снаге капитала и српских реалности се постављао, и намеће се и данас, као критеријум и стваралачки предуслов трагања за новим. Темељно и научно засновано истраживање и изучавање, научна економска анализа почетка овога века узрочна је и реална претпоставка нашег укључивања у развој савременог капитала и друштвених односа заснованих на њему. Постоје „многе ствари о којима мало знамо“ а које опредељују наше могућности пута ка будућности и успешности неминовних кретања. Отуда се

намеће неопходност појмовно категоријалних одређења и обраде њихове практичне егзистенције јер веома мало знамо о њиховим савременим садржајима и међусобним везама. У овоме делу рада полазимо од потребе преуређења државе у најширим размерама и јавним облицима.

Пред нама је био веома захтеван истраживачки посао како изградити модерну државу, њене јавне финансије и јавну потрошњу и тиме се научно аргументовано и стручно упутити на терен њених економских реформи. Сложена питања реформи, уз снажне функција државе без прецизног разлога и јасних циљева, укључујући тенденције економског система као полазне развојне и прогресивне потенције, анализирали смо у кохеренцији које упућује на разграничење тоталитарне функција са модерне (неопходне) улоге. Могућности разоткривања ових својеврсних вододелница будућности упућивало нас је на разматрање економије и демократије, тенденције јачања регионалног државног организовања и незаустављивих тенденција глобализације, а све у непосредној вези са позицијом државног сектора. Затим, на стварне домете односа нормативног и стварног, са честим мењањем нормативног окружења и његовим делимичним спровођењем или неспровођењем, са улогом класичне државне моћи и утицаја.

Уопштити могућности доприноса прерадом широког спектра функција државе поставља и реалне циљеве шта треба да ради држава будућности у сфери економије, каква се конституција економског система намеће са адекватном улогом и функцијама јавних финансија? Определили смо се, због тога, да посебно обрадимо економске функције државе, саморазвој капитала и савремено тржиште. Затим, дилема у систему државне позиције према економској политици које неће спречавати већ омогућавати оптимални развој. Није реторичко питање којим ће садржајима овај комплекс економских и државних преплитања да резултира у сфери јавне потрошње? То, наравно, јавну потрошњу доводи у реалну економску и политичку корелацију са максимирањем позитивних социјалних промена и друштвеног развоја. У земљама развијених економија али и неразвијених. Тиме и у Србији.

Постављајући ове циљеве истраживање је обухватило веома опсежан осврт на фундаменталне чињенице карактеристичних феномена јавне потрошње у свом историјском току и еволуцији значајнијих теоријских погледа односно историјских збивања у државној и економској конституцији али и стварању повољне међународне констелације. Истовремено је било значајно упоредити праксу са теоријским одговорима на савремене манифестантне ви-

дове јавне потрошње, јавних финансија, пореза и пореске политике.

Пошли смо од генерално правилног и научно верификованог става да реформа државе треба да обезбеди, као акциони друштвени пројекат преображаја, оптимално ширење економских и развојних могућности, рационални и демократски програм ка економски ефикасном социјалном друштву. Да непосредно, на квалитативно нов начин, омогући економско – својинско уређење друштава, преображај ка рационалним и другим неминовним у будућности функцијама капитала, за тржишну економију у којој не би била нарушена социјална права и развој демократије. Није дилема да овај нови пројекат треба да буде и носилац је друштвених захтева за индивидуалним слободама и отвореним друштвом. Да грађење нове државе сеже ка скоро свим поре у којима се појављује у целини економског и друштвеног миљеа. Ради се о јединственим интенцијама реформских захвата (које требају да теже том циљу) на националном, регионалном и глобалном нивоу.

Ове свестране промене функција државе су вишеслојне и обухватне. Ту леже бројне сложености нашег истраживања и анализе. Није тешко критички оценити тенденције у сфери економског система, економске политике, јавних финансија, глобалних токова капитала и амбиција појединих економија региона, држава. Теже је уопштити цивилизацијско »комешање« на линији стварања рационалније, стручније и ефикасније државне управе, пројектовање модерних функција државе, нових делокруга и институционалних капацитета. Истовремено ће ове »скупности« пројектовати реформу јавних финансија, условиће даљу претерану буџетску и парабуџетску потрошњу. Другим речима јавну потрошњу. Ради се о дубоким и темељним преудешавањима са »новим алаткама« које ће омогућити узајамно богаћење капитала, грађана, држава али на основи објективних могућности уз незаобилазно (законито) максимирање привредног и друштвеног прогреса.

Опредељења за даљу изградњу и конституисање економски и пословно високо оспособљене државе са правом устврђују да се савремена изградња економија не заснива на пуким инструментима негације облика примене или форми усавршавања функција и компетенција државе. Напротив, свидело се то или не господарима света, мора се заснивати на сталној тенденцији јачања тржишта и економских тржишних института и на њима засноване производње и развоја, интеграције у савремене токове светског тржишта и сложене токове интернационализације капитала.

Читав је низ очекивања да у оваквим реформским напорима економско-социјална улога државе поприма специфична својства која економске проблеме на релацији доходак – потрошња разрешава у корист економске употребе а на уштрб расипања, бирократских неекономских прерасподела, у ограничавању власти господара субјективизма и самовоље. Немогуће је усмерити ка економији ове дубоке противуречности (у односима и реалним токовима) без адекватног конципирања реформе јавних финансија, како би оне „у мноштву промена и еволутивних процеса“ допринеле реалности економских потенција капитала посебно у светским токовима у својој савремености (тржишта роба, новца, радне снаге, техничко-технолошких решења и сазнања и др.).

Наше истраживање афирмише значај опредељења да је успешност националне економије уско везана и условљена ефикасним вођењем послова јавне управе уз минималне трошкове, јавних финансија са високим степеном ефикасности и рационалности али са развојном »мером« односно огромним извором потенција ка модерном обављању економских функција државе, њеног делокруга и државног сектора производње. Овде се намеће квалитативно нова визија јавне потрошње и економије управљања државног сектора који се уздижу на ниво непосредног доприноса тржишној економији.

Савременост државних економских функција намећу јаван и ефикасан надзор над јавним финансијама и јавном потрошњом. Јавност и ефикасан надзор над различитим државним функцијама и циљевима осигуравају задовољење друштвених потреба и интереса и карактеристика су сваког демократског друштва. На тај начин се ономогућује искривљење садржаја и реалности тј. економских извора и употребе дохотка у оквиру јавне потрошње али и смањује могућност да оне постану сервис владајуће елите.

*

Може се посебно у закључку истаћи: савремену демократију условљава како модерност и законити токови капитала тако и функција државе (у националним и интернационалним размерама. Ту је и готово безброј субјективних, институционалних и других детерминанти које условљавају развој демократских односа. Отуда и нужност редизајнирања политичких институција као предуслов даљег прогреса демократије и неминовних демократских процеса.

Sreten Sokic

CONTEMPORARY ECONOMIC CHANGES AND THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC PROCESSES

Summary

The latest modern international routes of development of democracy carry with them an objective process of unification, and subjective process of disunification. There is the fullness of political and, primarily, economic interdependence. Those synthesized inevitability of tendency of capital, which are unbounded prosperity and track of progress. Processes of modern state must be accompanied by an adequate development of democracy. Of course, with special concept of mastering countries and regions. Conflicts or national unity opportunities and international views and barriers adjustment of international. All societies are „the international background of“ necessary adjustments which, very often openly, imposes certain geo-strategic interests. Not rarely, and world capital flows and their open conflict with national identity. Civilization, at the same time, striving for more developed democracy, market economy, and appropriate role of the state. This trend inevitability followed by Serbia. Capacity and facilities of existing institutions in our country are far away from reality of dominant contemporary democratic forms. Even further of those forms and contents which are assumption of modernity and future. Hence the scientific research activities within the project „Democratic and national capacity of political institutions in Serbia within the framework of international integrations“ (num. 179009), in the next five years, special task to critically reassess democratic development opportunities with the improvement of basic facilities of reforms to contemporarity. This paper is a theoretical form of pointing out the key issues and dilemmas of direct interdependence of economy and democracy and the importance of the state in them.

Key words: State, Economy, Democracy, Political institutions in Serbia, International integrations

ЛИТЕРАТУРА

- Адамовић, Љ., *Интеграција и дезинтеграција светске привреде*, Савремена администрација, Београд, 1987.
- Basle, Maurice, *Systemes fiscaux*, Dalloz, Paris, 1957. i 1989.
- Бурда, М., Виплош, Ч., *Макроекономија*, Центар за либерално-економске студије, Београд, 2004.

- Van Xorne, S.J., Van Wachonjicz, M.J., *Osnove finansijskog tržišta*, Mate, Zagreb, 2002.
- Вулетић, В., *Глобализација – мит, или стварност*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 2003.
- Галбрајт, Х.К., *Новац*, Грмеч, Београд, 1997.
- Галбрајт, Х.К., *Добро друштво*, Грмеч, Београд, 1997.
- Друкер, П.Ф., *Посткапиталистичко друштво*, Привредни преглед, Београд, 1995.
- Кејнз, Џ.М., *Опита теорија запослености, камате и новца*, Култура, Београд, 1956.
- Киндлебергер, П.Ц., Алибер, З.Р., *Највеће свјетске финансијске кризе, маније, панике и сломови*, Масмедиа, Загреб, 2006.
- Ковач, О., *Економија региона света*, Мегатренд, Београд, 2004.
- Марковић, Љ., *Капитал, економија и социјализација*, Факултет политичких наука, Београд, 2004.
- Martinez – Vasljujez, Jorge – McNab, Robert, *Tax systems in Transitions Economies*, Georgia State University, 1997.
- Melville, Allan, *Finance Act 2003*, Ninth Edition, Prentice Hall, Harlonj, 2004.
- Наполеони, Л., *Олош економија*, Хеспериа Еду, Београд, 2009.
- Печујлић, М., *Глобализација – два лика света*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2002.
- Реинерт, Е.С., *Глобална економија*, Чигоја штампа, Београд, 2006.
- Самуелсон, П.А., Нордхаус, Д.В., *Економија*, Мате, Загреб, 2000.
- Сокић, С., *Транзиција – илузија, или будућност*, Завет, Београд, 2000.
- Сокић, С., *Економија транзиције*, Завет, Београд, 2003.
- Сокић, С., *Капитал у економији транзиције*, Завет, Београд, 2005.

Resume

In this paper we have founded an analysis of democracy, economy, and a direct role in the economic functions of the state as the need for their new scientific understanding and in particular insistence on those inevitable contents which overcome new conflicts, contemporary antagonism, but based on a new vision of future relations. The general theoretical views on the relationship of democratic processes with the global economic and political processes become a general framework for the evolution of content and existence of democratic processes and democracy in the future. Questions of understanding the relationship of democracy and the economy (which is the essence of this paper) in this century (at least) points to a critical examination **of the leading ideas** which prevail in the mastery of systems of political organization over character and necessities of economic phenomena. Then, looking at those ideas which are sidelined in the world of academic discussions, concerning the general theoretical position on modern forms of democracy that are conditioned by the qualitative economic aspects.

Relations between state, economy and democracy are in the contemporary arena of direct conflict and the uncertain impact of various political dominance, geo-strategic ambitions and the political and military force. This triggers a series of contradictions related to the prevailing state of the economy, the economic functions of the state and existing democratic processes. Often, what is worse, a lot of the economic basis of the present and the future is too soon cornered (by policy decisions) in the museums of the past, partially and incorrectly implemented or simply ignored. At the same time exist a variety of improvisations with primarily economic sign and ambition, becoming the ruling scientific and normative power and reality. What is the worst with one unsustainable economic content is determined the time resolution of the key (accumulated) contradictions, crises and economic and social leverage of the future. The decisive affirmation of non-economic objectives and measures, making political decisions in the power of conditioning and flow, usage, and use plenty of experiments in that sphere of the economy where it is impossible. It had to lead to instability of national economies and the moments of crisis which culminated in the 2007th year worldwide. We have developed the argument that the reorganization of world civilization on the basis of a new vision of the economy and democracy is the only way out of this vicious circle, a spiral that leads to chaotic neo-colonialism, new condition in which global trends and tendencies impose a strategy of political domination and economic subordination. Of course, it is made on the other side of the democratic processes.

* Овај рад је примљен 18. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
339.5.012.435:338.124.4(100)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 237-255.

Бранислав М. Пелевић

*Факултет за међународну економију,
Мегатренд универзитет Београд*

Владимир М. Ристановић,

*Факултет за међународну економију,
Мегатренд универзитет Београд*

(НЕО)ПРОТЕКЦИОНИЗАМ И СВЕТСКА ЕКОНОМСКА КРИЗА

Сажетак

Слом међународне трговине је једна од последица светске економске кризе из 2008. године. Пад трговине је био чак већи у поређењу са периодом Велике економске кризе, а, уз то, међународна трговина је забележила вишеструко већи пад од бруто домаћег производа света. Претходна веза потврђена је и у Србији, при чему је светска криза погодила домаћу привреду са доцњом од једног квартала. Пад дохотка и трговине у свету био је мањи по избијању кризе, него што је био иницијални пад српског дохотка и трговине. Нарастајући протекционизам није међу главним узроцима колапса трговине, али је њен битни пратилац. Протекционизам, међутим, позитивне ефекте може да омогући само на кратак рок. Он доводи до смањење извоза, запослености и дохотка у другим земљама, али неминовно има и повратни ефекат – доводи до пада укупне тражње, укључујући и увозну тражњу за производима из земље која је повећала мере заштите. Отварање тржишта неспорно доприноси ефикаснијем и динамичнијем расту.

Кључне речи: Светска економска криза, међународна трговина, протекционизам, спољнотрговинска политика, криза у Србији

Светска економска криза је снажно погодила међународну трговину робом и услугама. Упоредо са падом привредне активности и порастом незапослености, јављају се и спроводе идеје о појачаној спољнотрговинској заштити. Бројне протекционистичке

мере предузете у последњих неколико година имају за последицу продубљивање и продужавање ефеката кризе. При томе, а као по правилу, највише су погођене мале земље и недовољно развијене економије.

У раду анализирамо однос између светске економске кризе, колапса светске трговине и јачања протекционизма. Разматрамо разлике које постоје у ефектима и последицама кризе на светску привреду и привреду Србије, са аспекта дохотка и трговине. Указаћемо на облик и димензије протекционизма, да би, на крају, анализирали домете и ефекте (нове) протекционистичке праксе.

СЛОМ СВЕТСКЕ ТРГОВИНЕ

Колико је пад светске трговине у последњој кризи изражен говори податак да је слом трговине био израженији него у поређењу са потресима током Велике економске кризе крајем двадесетих година прошлог века. Пад светске трговине током последњег квартала 2008. и 2009. године је, у односу на светску економску кризу 1929-32. године, био драстичнији, мада је краће трајао. Према прорачунима Болдвина, за нешто мањи пад светске трговине током Велике кризе била су потребна 24 месеца, док је у последњој кризи за то било потребно само 9 месеци.¹⁾ До истих налаза дошли су и Ајсгрин и О'Рурк, који су поредили светску производњу и трговину у периодима "Велике депресије" (1929-32) и "Велике рецесије" (2009-).²⁾

Иако актуелна криза светске трговине и економије није једина у периоду после Другог светског рата, она је неупоредиво оштрија. Пад светске трговине у њој био је готово двоструко већи него током нафтним шоковима изазване кризе 1974-75. и готово четвороструко већи него током рецесија 1982-83. и 2001-02. године.

Важна карактеристика колапса светске трговине је да су истовремено страдали и извоз и увоз и то готово свих земаља у свету. Од трећег квартала 2008. године, па све до средине 2009. године, забележен је пад и извоза и увоза код све 104 земље за које Светска трговинска организација даје упоредиве податке. Код свих

1) Baldwin, R. 2009. "The great trade collapse: What caused it and what does it mean" in *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, Centre for Economic Policy Research, November 2009.

2) Eichengreen, B., and O'Rourke, K. 2009 "A Tale of Two Depression", *Advisor Perspectives*, April 21. и Eichengreen, B., and O'Rourke, K. 2010 "What do the new data tell us?" 8 March 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>.

земаља Европске уније, тај пад је износио преко 20%, а код не малог броја и преко 30%.³⁾

Следећи Болдвина, дошли смо до квалитативно истих закључака када смо посматрали светску трговину за 2009. годину, у односу на 2008. годину, код 11 земаља са највећом спољнотрговинском разменом у свету. Како се на њих односи преко три четвртине укупне светске робне размене током посматраног периода, а резултати показују синхронизовани ток укупне светске спољнотрговинске размене.

Највећи број земаља исказао је пад укупне трговине између једне четвртине и једне петине. Код Болдвина, од издвојене 22 земље, 15 је на смањивање светске тражње и резултирајући пад извоза реаговало аликвотним смањењем увоза, тако да су стопа пада извоза и увоза приближне. То се, међутим, не односи на изразито суфицитарне земље, као што су Кина, Кореја, Тајван, Саудијска Арабија и Уједињени Емирати, код којих пад извоза није морао да буде праћен једнако великим смањењем увоза. Иако не припада тој групи, Канада је имала слично понашање које је, међутим, платила првим дефицитом у платном билансу после 1976. године. Обрнуто, у земљама са великим дефицитима, као што су САД и Шпанија, пад увоза био је знатно већи од смањења извоза.

Симетрично понашање извоза и увоза доказује и висок коефицијент корелације између негативних стопа раста извоза и увоза, који је за све 22 обухваћене земље 0,38, а за 15 земаља (без изразито суфицитарних и Канаде) чак 0,94.

Још једна важна карактеристика последње економске кризе је да је међународна трговина забележила знатно већи пад од бруто домаћег производа. То се односи како за свет у целини, тако и, практично, за све земље појединачно. Код свих земаља са смањењем расположивог дохотка долазило је до далеко већег пада у међународној размени. Другим речима, упоредо са успоравањем светске економије дошло до драстичног пада светске размене (укупног извоза и увоза). Већа осетљивост светске трговине на светски доходак је заправо закономерна појава, карактеристична и за раније периоде његовог озбиљног пада (у годинама 1975, 1982, 1991. и 2001).⁴⁾

Важи, међутим, и обрнута зависност (пад трговине доводи до пада привредне активности), што говори да постоји узрочно-

3) Baldwin, R. 2009. "The great trade collapse: What caused it and what does it mean" in *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, Centre for Economic Policy Research, November 2009.

4) Freund, C. 2009. "Demystifying the collapse in trade", 3 July 2009, VOX.

последична веза светске трговине и светског дохотка. Тако је опоравак светске трговине уследио оног тренутка када је светска економија достигла рецесионо дно и кренула узлазном линијом, почев од другог квартала 2009. године.

Према прорачунима спроведеним при УН, полазећи од кретања светског дохотка и трговине у референтном периоду између 2004. и 2007. године, кумулативни пад светског дохотка у прве две године кризе био је око 8, а светске трговине око 26 процена-та.⁵⁾ Ова чињеница може се делом објаснити и тиме да је временом у великим броју земаља, и то управо оним са већим пондером у светској економији, учешће производа који не могу да буду предмет размене порасло (велики део сектора услуга), а да је рецесијом смањена укупна тражња више погодила сектор разменљивих производа. Резултат је тада већи пад извоза (разменљивих добара за којима се тражња озбиљно смањила) и релативно скромнији пад БДП (у коме су заступљеније услуге и потрошна роба за којима се тражња није озбиљније смањила). Анализа тих каузалитета је посебно истраживана и емпиријски доказана.⁶⁾

Претходна чињеница се може објаснити и када се направи разлика између производње и трговине трајних потрошних добара (*durable goods*) и робе широке потрошње (*non durable goods*). Према једној анализи, управо су различите промене тражње те две групе производа кључни разлог веће контракције трговине од БДП у већини земаља.⁷⁾

У структури светске размене, највише су погођена тржишта трајних потрошних и инвестиционих добара (машине, транспортна средства, опрема за домаћинство, електроника, компоненте за све те производе итд). У једном истраживању утврђено је да су промене у тражњи трајних потрошних добара у периодима кризе четири до шест пута веће него када су у питању производи за текућу потрошњу.⁸⁾ Таква ситуација поновила се и у последњој кризи, са још изразитијом асиметријом у променама тражње. Тако је, према налазима датим ММФ-а, тражња за трајним потрошним добрима у САД и Европској унији опала за више од 30% односно 20%, док је тражња за робом широке потрошње и услугама умање-

5) UN 2011. *World Economic Situation and Prospects*, 2011, United Nations, New York.

6) Eaton, J., Kortum, S., Neiman, B., and Romalis, J. 2009. "Trade and Global Recession", mimeo.

7) McKibbin, W., and Stoeckel, A. 2009. "The Potential Impact of the Global Financial Crisis on World Trade", *The World Bank: Policy Research Working Paper* WPS5134.

8) Bems, R., Johnson, R., and Yi, K. 2010. "Demand Spillovers and the Collapse of Trade in the Global Recession", *IMF Working Paper*, WP/10/142.

на за само 1%, односно 3%.⁹⁾ Разумљиво је онда што се опоравак који је уследио различито одразио на међународну трговину те две групе производа. Док се динамика трговине производима широке потрошње већ у првом кварталу 2010. године веома приближила предкризном тренду, трговина капиталним и трајним потрошним добрима још увек знатно заостаје.

Непосредна последица пада домаће тражње је смањивање увоза. Више фактора утиче на интензитет овог утицаја. Један од њих је структура тражње: што су заступљенија трајна потрошна добра – код којих је доходовни еластичитет тражње висок – пад увоза је већи. Код неких мање развијених земаља које су се суочиле са озбиљним тешкоћама у платном билансу и пре кризе, тај пад је додатно увећан уколико је национална валута депресирала.

Квалитативно исти резултати утврђени су за земље ОЕЦД, у ужем временском периоду, непосредно пре и после избијања кризе.¹⁰⁾ Према њиховим налазима, у четвртном кварталу 2008. године реалне инвестиције у машине и опрему су у земљама ОЕЦД у просеку опале за око 23%, а реална потрошња трајних потрошних добара за око 15%, дакле вишеструко више него што је био пад БДП. Насупрот томе, тражња за потрошним добрима и нарочито за услугама, пала је неупоредиво мање.

Не треба занемарити утицај финансијских токова на међународну размену робом и услугама. Колапс на финансијском тржишту повезан је са опадањем ликвидности. Недостатак новца није се једноставно могао надоместити на тржишту новца. Први и најочигледнији ефекат финансијске кризе огледа се у општем губитку поверења, расту пословног песимизма и уздржавању од улагања, поготово дугорочних и капиталних. У таквом амбијенту, банке поштравају услове кредитирања, а нарасла ризико премија се непосредно одражава на пораст трошкова кредитирања. Такође, државе – следећи исту логику – све су мање вољне да капитал позајмљују једна другој. А у државама које су зависне од иностраног капитала, реални сектор привреде трпео је недостатак капитала за неометано обављање пословних активности.

Остаје и даље отворено питање када ће се у потпуности опоравити светска привреда и када ће достићи перформансе из периода пре 2007. године. Помињу се различите године, 2012. и 2013. година за развијене економије или 2014. и 2016. година за мање развијене економије. Ако је опоравак светске економије након кри-

9) IMF 2010. *World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk, and Rebalancing*, October 2010.

10) Cheung, C., and S. Guichard (2009), "Understanding the World Trade Collapse", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 729, OECD Publishing. doi: 10.1787/220821574732.

зе 1930-их година прошао са релативно мање последица него последња криза, а текао је споро и трајао скоро деценију, очигледно ће бити потребно више година да се преброди актуелна криза.

СРБИЈА У КРИЗИ

Веза између кретања светског дохотка и светске трговине потврђена је и на примеру српске привреде. Ефекти светске економске кризе погодили су привреду Србије са доцњом од једног квартала. Тиме је потврђена основна карактеристика светских криза – њени ефекти се преносе великом брзином и не бирају локацију (ефекат заразе, *contagion effect*).

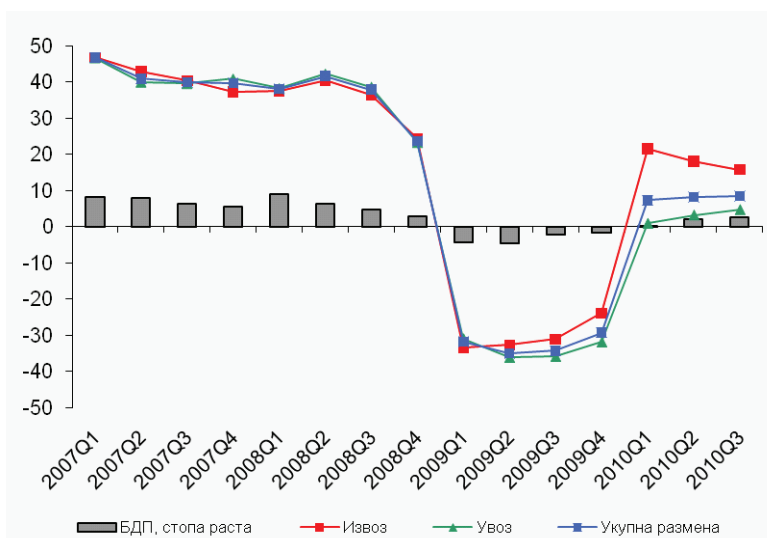
Ефекти светске кризе ипак су се разликовали у свету и у Србији, како по интензитету тако и по трајању. Посматрано по интензитету, пад дохотка и трговине у свету био је мањи по избијању кризе (у четвртном кварталу 2008), него што је био иницијални пад српског дохотка и трговине (у првом кварталу 2009. године). Временска димензија показује да је криза у Србији трајала један квартал дуже. Дакле, пад трговине и дохотка у Србији уследили су готово одмах по избијању кризе у свету, док је опоравак ишао нешто спорије.

Смањење привредне активности на светском тржишту (пад светског БДП) успорио је светску размену (али је и, повратно, светска размена смањила светски доходак), што је утицало на смањење увозне тражње за српским производима. Веома ниско тржишно учешће српских производа на тржиштима развијених земаља одмах се одразило на екстерни сектор привреде Србије. Криза која је погодила велика тржишта изражене куповне моћи погодила је првенствено производе са најнижим степеном заступљености у њиховој увозној структури (због мањег значаја за привреду). У том сегменту су се задесили и производи из Србије. Спољнотрговински мултипликатор је резултирао даљим смањењем стопа раста БДП, а то даље смањењем привредне активности и укупне размене (и спољне и унутрашње).

Опоравак српске привреде уследио је са првим кварталом 2010. године. У светским размерама прво је снажно покренута размена, различитим државним подстицајним мерама, да би се потом та кретања позитивно ефектуирала на светски доходак. Уследио је раст укупне светске тражње, а самим тим и пораст (инострани) тражње за српским производима. Као резултат, долази до оживљавања спољнотрговинских токова у српској привреди. Потврдило се да је српска привреда отворена и да у великом степену зависи од

спољнотрговинске размене. Уследио је период виших стопа раста извоза у односу на стопе раста увоза, који је присутан све до првог полугодишта 2011. године (и даље траје).

Графикон 1. БДП и спољнотрговинска размена српске привреде, стопе раста (%)



Извор: Прорачуни аутора на бази података РЗС.

За Србију је веома важно што опоравак привреде прате више стопе раста извоза од раста увоза. Још је важније какви су стварни укупни ефекти таквог односа на привреду. Очигледно је да је за српски извоз кључну улогу имала растућа међународна тражња, као последица пораста светске привредне активности. Домаће мере економске политике остале су у сенци екстерних ефеката. Српска привреда била је принуђена да се пасивно прилагођава постепеном слабљењу ефеката светске кризе у главним спољнотрговинским партнерима, нарочито у Европској унији.

Ако се разматра структура размене, очигледно је да у Србији, као и у светској привреди, постоје израженији ефекти кризе на трговину трајним потрошним добрима него на робу намењену текућој потрошњи. Тражња за трајним потрошним добрима знатно је погођенија у односу на тражњу за робом широке потрошње. Најдраматичнији пад у укупној размени Србије бележе капитална добара, али и роба за репродукцију (углавном интермедијарни производи). Када се размена посматра одвојено, код увоза (домаћа тражња за иностраним производима) највећи пад су забележили енергенти, капитални производи, интермедијарни производи и трајни

производи широке потрошње, док су на страни извоза (иностране тражње за домаћим производима) највише погођени интермедијарни производи и капитална добра.

Табела 1. Размена добара по намени, стопа раста (%)

	Извоз				
	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Репродукција	47,2	31,7	21,0	-37,2	35,4
Капитална добра	48,5	80,9	45,5	-21,8	-0,3
Роба широке потрошње	33,9	38,4	22,3	-9,6	0,9
	Увоз				
	2006	2007	2008	2009	2010
Репродукција	27,4	34,5	13,4	-37,1	16,6
Капитална добра	25,6	57,1	-8,8	-33,4	-9,7
Роба широке потрошње	24,7	40,3	-4,5	-19,1	-0,6

Извор: Прорачуни аутора на основу података РЗС

Када се посматра увоз по намени на основу изјаве увозника, који објављује Републички завод за статистику, уочавамо да су већ у 2008. години забележене ниже стопе раста увоза него у 2007. години, док су у 2009. години стопе раста увоза биле негативне. Према изјавама увозника, укупан увоз у 2009. години смањен је за 30%, и то највећим делом увоз робе широке потрошње (-45%) и увоз опреме (-42%). Такође, бележи се изражен пад увоза резервних делова (-47%), као и хемикалија и реагенаса (-32%), док је најмање трпео увоз производа из репродукције и сировина (-6%). Током 2010. године благо је порасла стопа раста укупног увоза у односу на 2009. годину (за 4%), с тим да је и даље неповољан опадајући тренд (негативна стопа) бележена код увоза опреме (-24%) и хемикалија и реагенаса (-16%), док је увоз робе широке потрошње готово стагнирао (-0,3%).

Неповољна структура увоза и одсуство иностране тражње довели су до успоравања привредне активности. Успоравање привредне активности одразило се на пораст незапослености и мањи прилив новца у буџет, услед гашења великог броја предузећа и/или изласка појединих предузећа из циклуса ПДВ. Недовољно ликвидно финансијско тржиште није остављало простор за јефтиније задживање реалног сектора привреде, те су изостале и инвестиције. Привреди без домаће акумулације глобална кретања нису ишла на руку, услед изостанка прилива иностраног капитала, тако да је највише трпео реални сектор привреде.

На примеру Србије још једном је потврђено правило по коме мале земље веома тешко или са огромним последицама одо-

левају притисцима економске кризе у свету. Неразвијено финансијско тржиште и слаб реални сектор привреде не могу адекватно да одговоре на екстерне притиске. Висока зависност од прилива иностраног капитала (било страних инвестиција, било кредита) и пасивно прилагођавање светским токовима намеће овим земљама заокрет у вођењу економске политике. Изражен пораст девизног курса, посебно у условима кризе, додатно оптерећује реални сектор привреде.

На динамику увоза посредно су деловале и спроведене антикризне мере. Монетарна и фискална релаксација подстакла је тражњу, али само у одређеној мери ка домаћим производима. Тражња се преливала и на увозне производе и на тај начин оживљавала привредну активност других земаља. У другим државама, углавном развијеним, обрнут ефекат су имале мере протекционизма у најразличитијим формама.

НОВИ ПРОТЕКЦИОНИЗАМ У КРИЗИ

Разумљиво је што је у време економске кризе, у практично свим земљама у свету, појачан страх од пада запосленост и дохотка. Један од покушаја да се ти негативни трендови преокрену садржан је у све присутнијем протекционизму. Он у кризи добија посебне форме које га чине магловитим, притајеним, али и “тамним” (*murky*), како је назван у обимној студији посвећеној препорукама упућеним Г20.¹¹⁾

Уопштено говорећи, протекционизам се јавља у два облика: прво, примењују се легални инструменти које познаје и допушта Светска трговинска организација, али у јачем интензитету од уобичајеног и, друго, прибегава се завијеним формама, што њихову идентификацију чини отежаном, а, самим тим, и мере за њихово елиминисање мање делотворним. Поред трговинских, употребљава се и низ нетрговинских или нецаринских баријера. То су увозне дозволе, гломазне царинске процедуре, интензивирање стандардизације и друге мере.

Већина развијених земаља примењује разне мере ванцаринске заштите, док земље у развоју примењују све инструменте, али нарочито царине и друге увозне дажбине.¹²⁾ Тако је Русија повећала царине на увоз аутомобила, Аргентина је увела дозволе на увоз аутомобилских делова, текстила, телевизора, играчака и ципела,

11) Baldwin, R., and Evenett, S. (eds.) *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*. Centre for Economic Policy Research, 2009.

12) Ибид.

Индонезија је то исто учинила за пет група производа, Индија је забранила увоз играчака из Кине, а Кина је забранила увоз свињетине из Ирске, чоколаде из Белгије, брендија из Италије, јаја из Данске и млечних производа из Шпаније, док је Екватор повећао царине на увоз преко 900 производа.

Под притиском јавности владе бројних земаља одређивале су се за снажне протекционистичке мере, на страни увоза и извоза. Француска је давала повлашћене кредите произвођачима аутомобила (под условима да делове купују у Француској и не селе фабрике у иностранство)¹³⁾, САД су повећале царине на кинеску робу¹⁴⁾, док су Русија, Кина, Индонезија и Египат повећали царине на поједине групе производа. Слично овим земљама, и Србија је у условима кризе прибегавала различитим мерама подстицаја домаће привреде. Током 2009. и 2010. године уведено је субвенционисање каматних стопа за банкарске кредите ради повећања ликвидности, инвестиција, као и за стамбене и разне потрошачке кредите. Непопуларне трговинске мере могу се јавити и на страни извоза. Поред поменутог примера француског промовисања аутомобилске индустрије, Русија и Србија су увеле забрану извоза пшенице и брашна, услед немогућности да задовоље сопствене потребе.¹⁵⁾

За разлику од мера за које су се определиле САД и ЕУ – масивни подстицаји и помоћ од стране државе, земље Латинске Америке су спроводиле мере заштите трговине (антидампинг, компензаторне царине и заштите), слично брзорастућим економијама Кине, Индије и Јужне Африке. Земље Латинске Америке уводиле су ограничења у размени не само са земљама изван региона већ и унутар региона, с тим да су те мере биле испод светског просека, тј. биле су ниже него у другим регионима.

Сектори који су најчешће били на удару протекционистичких мера су машине и механичка опрема (19 мера), гвожђе и челик (18 мера), материјали од гвожђа и челика (17 мера), органске хемикалије (14 мера), електричне машине и опрема (14 мера), житарице (13 мера) и производи од пластике. Најприсутнија ограничења су код базичних метала и њихових производа (гвожђе и челик), маши-

13) Француска влада је била принуђена да достави надлежним органима ЕУ детаље њеног шест милијарди евра вредног пакета помоћи произвођачима аутомобила, због навода да крши правила конкуренције и да незаконито штити домаће компаније.

14) Према подацима СТО, за период од априла до августа 2009. године од 91 потенцијално опасне мере протекционизма широм света чак 15 појава се односило на САД: “Купујмо америчко”, подстицаји америчкој ауто индустрији, рестрикције против мексичких друмских превозника итд.

15) Ове мере Русије су у великој мери утицале на страх од раста цена пшенице на светском тржишту. У региону, Црна Гора је чак иницирала питање увођења контра мера у виду забране увоза флаширане воде и млечних производа из Србије.

на и механичке опреме, минерала (горива и мазива) и транспортна опрема (возила).

О разлозима оштрог пада светске трговине било је раније речи и, у том погледу, било би претерано нараслом протекционизму дати примаран значај, али не треба ни игнорисати појачану примену заштитних мера, како уобичајених, тако и оних које се од скоро примењују, у новом садржају и у већем интензитету. Протекционизам, дакле, засигурно није међу главним узрочницима колапса трговине, али је њен битни пратилац и атрибут. Штавише, присутна је опасност да, уколико ескалира, и сам постане важни генератор негативних трендова у светској трговини или препрека њене ревитализације.

Да колапс у међународној размени није последица прибегавања протекционистичким мерама, већ да је резултат смањења укупне тражње на светском тржишту, показали су Хен и Мек Доналд.¹⁶⁾ Према њиховој анализи, пад тражње забележен у периоду од октобра 2008. године до јануара 2009. године износио је 17%, након чега светска економија бележи постепен опоравак. Разлог пада међународне размене они проналазе у оштром паду трговине трајних потрошних добара, али и трговине капиталних добара услед пада кредитне активности привреда, што је приморало фирме да одлажу инвестиционе пројекте. Као додатан проблем међународне размене истичу нарасле залихе као резултат пређашњих набавки, као и тиме условљено смањење аутопута, али и с тим у вези одсуство проналазака и иновација.

У прилог мањег иницијалног утицаја протекционистичких мера на потпиривање кризе су и оцене Светске трговинске организације да је од почетка кризе око 1% укупног светског увоза било подвргнуто новоуведеним протекционистичким мерама.¹⁷⁾ Свега неколико земаља је повећало царине на неке углавном оскудне групе производа, док је нешто мање земаља увело шири опсег протекционистичких мера. Истовремено, многе земље у развоју су у првом наврату одбиле да повећају царине, и поред чињенице да је постојао довољан простор у односу на највиши ниво који одобрава СТО, свесне значаја отвореног тржишта за сопствену привреду али и светску економију и њен опоравак.

Има ипак и другачијих анализа и закључака. Сумарне статистике предузетих протекционистичких мера у последње две го-

16) Henn, C. and McDonald, B. (2010) *Avoiding Protectionism*, IMF, *Finance & Development*, March 2010, Vol. 47, No 1.

17) World Trade Organization (WTO), 2009, "Overview of Developments in the International Trading Environment" (Geneva, November).

дине приказују сасвим другу слику.¹⁸⁾ У периоду од 2008. до маја 2010. године, у свету је уведено близу 700 трговинских мера, укључујући и око 500 дискриминаторских. Од тог броја, на земље Г20 односи се око две трећине. Арсенал примењених мера је широк, од класичног антидампинга, преференцијалног третмана домаћих фирми које су обухваћене програмима државне помоћи, до разних дискриминаторних процедура и завијеног протекционизма у форми фискалних олакшица и ослобађања. Такође, извештаји СТО показују да је у периоду новембар 2009–октобар 2010. уведено преко 200 нових увозних баријера и да је средином октобра 2010. године око 1,2% укупног светског увоза било покривено овим мерама.¹⁹⁾ Овај пораст од неколико промила изражава смањење размене за више од 8% код робе и услуга које су биле оптерећене различитим корективним мерама последњих година.²⁰⁾

Постојала је опасност да ће се увођење трговинских баријера и контролисање (усмеравање) инвестиција неповољно одразити на земље у развоју. И заиста, затварање западних тржишта значило је затварање тржишта за земље у развоју извознице хране. Исто тако, усмеравање инвестиција унутар развијених земаља утицало је на смањење страних директних инвестиција у земље у развоју (за преко 80% током кризне 2009). Са друге стране, земље у развоју нису имале довољно простора за подстицајне мере фискалне политике. Недостајале су им инвестиције развијених земаља које би подстакле привредну активност. Дакле, проблеми развијених земаља су се пренели на земље у развоју. Неповољан за ове земље је и све мањи прилив капитала и државне помоћи. Државе су препуштене себи, тако да је све мање извесно да ће се постављени Миленијумски циљеви реализовати у предвиђеном року до 2015. године.

У механизмима СТО постоје пропусти који могу да маргинализују мање развијене земље, а посебно земље са афричког континента. Очигледно је да развијене земље још нису спремне да укину високу заштиту и субвенције пољопривреди и неким другим секторима (текстил, челик), и поред иницијативе и притисака земаља у развоју на међународном скупу у Канкуну (Мексико, новембар-децембар 2010).

18) Hoekman, B., and Wilson, J.S. 2011. „Aid for Trade: Building on Progress Today for Tomorrow’s Future“. In Fardoust, S., Kim, Y., and Sepulveda, C. *Postcrisis, Growth, and Development*, The World Bank, Washington, D.C.:

19) World Trade Organization, 2010, “World Tariff Profile 2010” (Geneva, November)

20) Gregory, R., Henn, C., McDonald, B. and Saito, M. (2010) Trade and the Crisis: Protect or Recover, april 2010, SPN 10/07, IMF.

ЕФЕКТИ ПРОТЕКЦИОНИЗМА

Како квантитативно могу да се оцене ефекти нараслог протекционизма? Према резултатима ОЕЦД, директне трговинске рестрикције имају поражавајуће резултате, јер примена царина која резултира у 1 УСД пораста буџетских прихода умањује светски извоз за 2,16 УСД и светски доходак за 0,73 УСД.²¹⁾ Насупрот царинама, 1 УСД стимулација може да увећа национални БДП за 0,64 УСД у просеку и трговину за 0,08 УСД, али су ефекти по друге земље неодређени или негативни, нарочито ако и оне одговоре применом истих или сличних мера.

Примена појачане заштите у време кризе оправдава се очекивањима да она помогне у остваривању позитивних ефеката по запосленост, доходак, па и стање у трговинском билансу. Таква политика, међутим, чак и ако да позитивне ефекте, то се дешава само на кратак рок. Више царинске стопе и друге мере које доводе до мањег увоза значе, у исто време, смањење извоза, запослености и дохотка у другим земљама. То неминовно доводи до пада њихове тражње, укључујући и увозну тражњу за производима из земље која је повећала мере заштите.

Наведени ефекти додатно се појачавају ако друге земље на нарасли протекционизам такође одговоре протекционизмом, што је сасвим очекивана и логична реакција. Коначни исход су, онда, општи пад увозне тражње, краткорочно и неодрживо задржавање запослености и дохотка у увозно супститутивним секторима, уз неминовни раст цена њихових производа и, са друге стране, контракција производње и смањење запослености у извозно оријентисаним секторима. Колико такав сценарио може да буде погубан, лако је претпоставити када се има у виду чињеница да је велики број земаља у свету обезбедио висок ниво запослености и дохотка управо захваљујући извозној експанзији.

До сличних ефеката доводи и примена директних помоћи или подстицаја домаћем сектору, чему су посебно склоне развијене земље. Субвенционисање домаће производње, у крајњој инстанци, такође доводи до заостајања извозних сектора и раста цена производа увозно супститутивних сектора. Као и у случају традиционалног протекционизма, и ту су мере одмазде других земаља извесне. Негативни резултат је, међутим, још израженији, што је добро познато у политичкој економији протекционизма, у делу који се бави стратешком трговинском политиком.

21) OECD 2010a. *OECD Trade Policy Studies: Trade and Economic Effects of Responses to the Economic Crisis*, OECD, Paris.

Ситуација се додатно компликује у земљама у којима очекивани ефекти по смањење увоза изостану, а извоз – као резултат смањење иностране тражње, опадне у већој мери. Тада је корекција девизног курса један од могућих исхода, са даљим ефектима на реалокацију ресурса у правцу увозно супститутивних сектора.

Протекционистичке мере је релативно лако увести, али веома тешко укинути. Ту чињеницу посебно истиче Кругер, указујући да је било потребно педесет година да се достигне садашњи ниво либерализације, а да постоји опасност да се све то анулира у врло кратком року.²²⁾ То пред креаторе економске политике поставља одговорне задатке, али и тешке, утолико пре што су, у циљу одржања дохотка и запослености, под перманентним притиском да примењују мере које воде у том правцу, макар на кратак рок и упркос сасвим извесним негативним ефектима у дужем временском хоризонту.

Иако су позитивни ефекти даље либерализације светске трговине добро познати, подсетимо на неколико важних аргумената који јој иду у прилог. Отварање тржишта и мултипликативно деловање трговине на раст светске привреде битно је за развијене земље, али још више за оне са средњим и нижим дохотком. Како се преноси у скорашњој студији ОЕЦД, рачунице Светске банке показују да је раст реалног дохотка по становнику у земљама у развоју које су смањиле трговинске баријере у деведесетим годинама прошлог века (5% годишње) био троструко виши него у другим земљама (1,4%).²³⁾ Разлога за то, како се наводи, има више.

Отварање тржишта неспорно доприноси ефикаснијем и динамичнијем расту. Поред тога што непосредно води ка смањивању трошкова, отварање тржишта утиче на бољу алокацију ресурса и њихово ефикасније коришћење. Сигнали са међународног тржишта добар су путоказ који са једне стране води ка гашењу непродуктивних фирми, па и читавих сектора, али – са друге стране – ка отварању нових, оних које могу да се ухвате у коштац са међународном конкуренцијом. Разуме се да користи по овом другом основу по правилу надмашују трошкове настале по првом.

Мултипликативни ефекти трговине на раст дохотка често се документују налазима да 1% раст трговине доводи до раста дохотка по становнику између 0,9 и 2%. То резултира и у расту потрошње у развијеним земљама, али и у смањивању сиромаштва у мање развијеним земљама. Као еклатантан пример, у наведеној

22) Krueger, A. 2009a. «Protectionism and the Crisis», In *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Centre for Economic Policy Research.

23) OECD, 2010b. *Trade and Economic Recovery: Why Open Markets Matter?*, OECD, Paris.

студији ОЕЦД (према подацима Светске банке), наводи се да је 1981. године у државама Источне Азије и Пацифика, дакле онима које изузетно брз раст БДП дугују отварању тржишта и експанзији извоза, 93% популације живело са дохотком мањим од 2 долара дневно (што се сматра границом сиромаштва), док је 2005. године тај проценат био 38.

Утицај отварања тржишта на запосленост је такође неспорно утврђен, једнако када су у питању и извоз и увоз. Иако је, када је у питању извоз, та веза на први поглед очигледна, важност увоза је подједнака, нарочито када се има у виду да данас око једне половине светске трговине робом и 75% трговине услугама чине међуфазни производи. Они су, стога, не само предмет, већ и неопходан предуслов стварања нове домаће додате вредности и резултирајућег извоза. Штавише, кроз такав увоз се често врши и трансфер технологије који доприноси расту ефикасности, не само непосредно – у увозном сектору, већ и у свим оним секторима који су националној привреди повезани са њим.

Питање запослености је, са становишта дилеме „либерализација или појачана заштита“ вероватно једно од контраверзнијих. Суочене са кризом, многе земље су стимулативним мерама настојале да одрже запосленост у појединим секторима, нарочито оним за које се оценило да су витални за домаћу привреду и/или који запошљавају велики број радника. У светлу резултата неких новијих анализа, међутим, остаје питање да ли су постигнути резултати на том плану надмашили штете које су претрпели конкурентски сектори, поготову ако се користи по првом основу из разумљивих разлога умање за трошкове субвенционисања. Све већи број анализа показују да оваква подстицајна политика не даје очекиване резултате јер расту притисци за додатним протекционизмом, незапосленост се не смањује (чак и у секторима који су били у режиму нових подстицајних мера), док се буџетска потрошња додатно повећава. Очигледно, такве мере су натурале додатне трошкове домаћинствима, повећали трошкове пословања, угушили тржиште и донеле, заправо, све од чега су се државе штитиле. Потенцијали привреда се на такав начин нису могли у потпуности реализовати.

Позитивни ефекти либерализације не могу да се очекују спонтано и аутоматски, самим чином отварања тржишта. Садејство са другим мерама економске политике је неопходно, а нарочито је важно да се отклоне све препреке које постоје у протоку технологије и знања или оне које резултирају у ограничавању конкуренције. Без тога, користи од трговине биће мање или ће бити ограничене на мањи број корисника. Посебно што се у последњим

годинама удео трговине у светском БДП смањује (смањење на 24% у 2008. и на 21% у 2010. години).

Алтернатива протекционистичким мерама јесте трансформација привреде. Како трансформација захтева дужи период, државе спровођењем протекционистичких мера желе брже да превазиђу проблеме. Сигурно је да би наставак и продубљивање постојећих и изнуђених протекционистичких мера водило само даљем успоравању светске привреде.

*
* *

Велики пад светског дохотка и трговине током 2008. и 2009. године, упркос знацима опоравка, тешко ће се надокнадити у наредних неколико година. Извесно је да ће се на повратак на предкризни ниво сачекати још неколико година. У таквом амбијенту перманентно прети опасност од повећања протекционистичких мера. Постоји могућност да нарастајући протекционизам допринесе економским и социјалним последицама у свету сличним оним из 1930-их. Иако протекционизам није међу главним узрочницима колапса трговине, он јесте њен битни пратилац. Треба имати у виду да протекционистичка политика не даје очекиване резултате: расту притисци за додатним протекционизмом, незапосленост се не смањује, а буџетска потрошња се повећава. Намећу се додатни трошкови домаћинствима, повећавају се трошкови пословања, сузбија се тржиште и, парадоксално, увећавају се негативни ефекти свега од чега се држава штитила. Уколико се протекционизам разбукта, прети опасност да и сам постане важни генератор негативних трендова у светској трговини или препрека њене ревитализације.

Branislav M. Pelevic, Vladimir M. Ristanovic

(NEO)PROTECTIONISM AND WORLD ECONOMIC CRISIS

Summary

The collapse of international trade is aftermath of global economic crisis in 2008. Decline in trade was even higher compared with the period of the Great Depression and, moreover, international trade has recorded a much greater decline than the world's gross domestic product. Previous causality has been confirmed in Serbia and global crisis hit the economy of Serbia with the lag of one quarter. Initial fall in output and trade was smaller in the world than in Serbia. Growing

protectionism is not among the main causes of the collapse of the trade, but it is its essential companion. Protectionism, however, can provide positive effects only in short term. It leads to a decrease in exports, employment and income in other countries, but will invariably have feedback - leading to the fall for products imported from countries that increased protection. Opening the market undoubtedly contributes to more efficient and dynamic growth.

Key words: The global economic crisis, international trade, protectionism, foreign trade policy, the crisis in Serbia

ЛИТЕРАТУРА

- Baldwin, R. "The great trade collapse: What caused it and what does it mean" in *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, Centre for Economic Policy Research, November 2009.
- Baldwin, R., and Evenett, S. (eds.). *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Centre for Economic Policy Research, 2009.
- Bems, R., Johnson, R., and Yi, K. "Demand Spillovers and the Collapse of Trade in the Global Recession", *IMF Working Paper*, WP/10/142, 2010.
- Cheung, C., and S. Guichard "Understanding the World Trade Collapse", *OECD Economic Department Working Papers*, No.729, OECD Publishing. doi: 10.1787/220821574732, 2009.
- Eaton, J., Kortum, S., Neiman, B., and Romalis, J. "Trade and Global Recession", mimeo, 2009.
- Eichengreen, B., and O'Rourke, K. "A Tale of Two Depression", *Advisor Perspectives*, April 21, 2009.
- Eichengreen, B., and O'Rourke, K. "What do the new data tell us?", 8 March 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>, 2010
- Freund, C. "Demystifying the collapse in trade", 3 July 2009, VOX, 2009.
- Gregory, R., Henn, C., McDonald, B. and Saito, M. "Trade and the Crisis: Protect or Recover", april 2010, SPN 10/07, IMF, 2010.
- Henn, C. and McDonald, B. "Avoiding Protectionism", IMF, Finance & Development, March 2010, Vol. 47, No 1, 2010.
- Hoekman, B., and Wilson, J.S. "Aid for Trade: Building on Progress Today for Tomorrow's Future". In Fardoust, S., Kim, Y., and Sepulveda, C. *Postcrisis, Growth, and Development*, The World Bank, Washington, D.C., 2011.
- IMF. World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk, and Rebalancing*, October 2010.
- IMF. World Economic Outlook (WEO)*, Update Jan. 25. 2011.
- Krueger, A. "Protectionism and the Crisis". In *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*. Centre for Economic Policy Research. 2009.
- McKibbin, W., and Stoeckel, A. "The Potential Impact of the Global Financial Crisis on World Trade", *The World Bank: Policy Research Working Paper WPS5134*. 2009.

OECD 2010a. *OECD Trade Policy Studies: Trade and Economic Effects of Responses to the Economic Crisis*, OECD, Paris, 2010.

OECD 2010b. *Trade and Economic Recovery: Why Open Markets Matter?*, OECD, Paris.

Republički zavod za statistiku, <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/saopstenja.php>. 2010.

UN 2011. *World Economic Situation and Prospects 2011*, United Nations, New York.

World Trade Organization (WTO), "Overview of Developments in the International Trading Environment", (Geneva, November), 2009.

UN 2010, "World Tariff Profile 2010", (Geneva, November).

Resume

The decline of world trade during the last quarter of 2008 and 2009 year was exceptional, even higher than the 1929-32 economic crisis. At the same time both exports and imports suffered in almost all countries in the world. Another important feature of the recent economic crisis is that international trade has recorded a significantly greater decrease compared to gross domestic product. Along with the slowing world economy there has been a drastic decline in world trade. Conversely, the recovery of world trade came when the world economy headed upward, starting from the second quarter of 2009. Difference between production and trade of durable goods and consumer goods is important for a greater decline in trade relative to GDP. More consumer durables in trade - in which the income elasticity of demand is high - drop in imports is larger.

The correlation between the world income and world trade has been confirmed in the Serbian economy. The effects of the global economic crisis hit the economy of Serbia with a lag of one quarter. The crisis that hit major markets primarily affected products with the lowest share in their import structure (because of minor importance for the country) and Serbian goods as well. The foreign trade multiplier resulted in further reduction of GDP growth and decreasing overall economic activity and trade (foreign and domestic). It was clear that the Serbian economy is open and that it in a great extent depends on foreign trade. The recovery of the Serbian economy followed in the first quarter of 2010, after a revival of the world economy and international trade. The anti-crisis measures contributed indirectly to the dynamics of imports.

One of the attempts to reverse the negative trends is contained in more present protectionism. Enhanced protection in times of crisis is justified by the expectation that it helps in achieving positive effects on employment, income and trade balance. Most developed countries impose various non-tariff barriers, while developing countries apply all the instruments, but especially the tariff and other import duties. Since

2008 until May of 2010, nearly 700 trade measures were imposed in the world, including about 500 discriminatory. Of these, the G20 countries relates to about two-thirds. Applied measures are various, from classical anti-dumping, preferential treatment of domestic firms that are covered by state aid schemes, to various discriminatory procedures and protectionism in the form of tax reliefs and exemptions.

* Овај рад је примљен 15. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
314.336(497.11)
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 257-275.

Мирјана Рашевић

Институт друштвених наука

Катарина Седлеци

*Институт за здравствену заштиту мајке и
детета Србије „Др Вукан Чупић“*

ДА ЛИ ЈЕ РЕАЛНО ОЧЕКИВАТИ ПРОМЕНЕ У МОДЕЛУ ПЛАНИРАЊА ПОРОДИЦЕ У СРБИЈИ У НЕПОСРЕДНОЈ БУДУЋНОСТИ?*

Сажетак

Већ више од пола века Србија (ван подручја Косова и Метохије) се суочава са нивоом рађања деце испод потреба просте замене генерација. Феномен недовољног рађања у нашој средини прати и његов саставни део је претежно традиционална контрола рађања која укључује прибегавање абортусу када се из различитих разлога трудноћа не жели или се не може прихватити. Да ли је реално очекивати промене модела планирања породице у Србији у непосредној будућности? У овом раду одговор на постављено питање је тражен на три начина. Прво, анализирањем дугогодишњег кретања индикатора планирања породице и њихових карактеристика. Паралелно се утврђују стање и дometи политика релевантних за планирање породице. Пре свих популационе политике и политике здравствене заштите. Истовремено, у немогућности да се спроведе репрезентативно истраживање везано за утврђивање ставова младих људи који су релевантни за планирање породице, представљени су ставови који се односе на рађање и коришћење ефикасне контрацепције студенткиња Медицинског, Фармацеутског и Фа-

* Чланак је настао као резултат рада на пројекту „Истраживање демографских феномена у функцији јавних политика у Србији“, бр. 47006, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

култета политичких наука Универзитета у Београду. После сагледавања изабраног задатка из сва три угла, чини се да нема дилеме да не постоји простор за очекивање другачијег репродуктивног понашања у Србији у непосредној будућности. Да би се оствариле позитиве промене неопходна је изградња репродуктивне свести. И индивидуалне и политичке.

Кључне речи: недовољно рађање деце, контрола рађања, планирање породице, Србија, будућност.

Изузетно низак ниво рађања деце и употреба традиционалне контрацепције су основне карактеристике модела планирања породице у Србији. Одговор на питање да ли је реално очекивати његове промене у непосредној будућности се може тражити на више начина. Прво се намеће анализирање дугогодишњих кретања прецизних индикатора планирања породице и њихових карактеристика, укључујући и детерминистичку основу у циљу утврђивања постојања или непостојања простора за другачије репродуктивно понашање. Паралелно, битно је утврдити стање политика релевантних за планирање породице, као што су популациона политика и политика здравствене заштите. Односно размотрити мере које се спроведе да би се ублажио феномен недовољног рађања и омогућила ефикасна употреба модерне контрацепције. Истовремено је важно анализирати знање, ставове и понашање младих људи који су релевантни за планирање породице, јер ће управо они бити носиоци репродукције у непосредној будућности.

ОСОБИНЕ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА ПОРОДИЦЕ

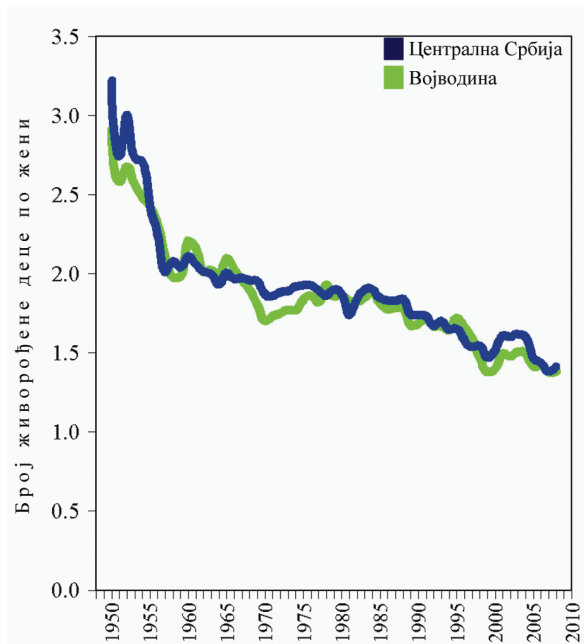
Рађање деце, далеко испод потреба просте репродукције становништва, обележава и демографски развој и демографски моментум нисконаталитетних подручја Србије. И Централна Србија и Војводина су се са феноменом недовољног рађања суочиле још средином прошлог века (графикон 1). Већ у 1971. години стопа укупног фертилитета била је за око 15% нижа од потреба просте замене генерација у Централној Србији, односно за готово 20% у Војводини. У том интервалу вредности стопа се углавном стабилизује у следеће две деценије на оба подручја.

Нисконаталитена подручја Србије у деведесетим годинама XX века карактерише јасан пад рађања. У Централној Србији стопа укупног фертилитета између 1991. и 1999. опала је са 1,73 на 1,40, а у Војводини са 1,72 на 1,43 детета по жени. Након лаганог пораста нивоа рађања у Србији (без података за Косово и Метохи-

ју) током 2000. и 2001. године, и његовог каснијег трогодишњег задржавања на нивоу од 1,6 детета по жени, од 2005. године стопа укупног фертилитета поново бележи пад, достижући рекордно ниску вредност од 1,38 детета по жени у 2007. години.

Графикон 1.

Стопа укупног фертилитета, Централна Србија и Војводина, 1950-2010.



Према последњим подацима који се односе на 2010. годину ниво рађања је чак 32% испод потреба просте репродукције становништва, што значи да би следећа генерација жена била за једну трећину мања по броју у односу на садашњу. Другим речима, са вредношћу стопе укупног фертилитета од 1,41 ниво рађања у Србији је испод европског просека који износи 1,5 детета по жени.¹⁾

Све европске земље су се суочиле са феноменом недовољног рађања. Најнижи ниво рађања међу њима у 2009. години бележе земље у транзицији социо-економског система и земље Јужне Европе, Португалија, Грчка и Италија (око 30% испод потреба просте замене генерација). Највише пак стопе бележе Ирска и Француска заједно са земљама Северне Европе, Норвешком, Данском,

1) G. Pison, "Tous les pays du monde 2009", *Population et Sociétés*, 2009, 458.

Шведском и Финском (10% испод потреба просте замене генерација). Ван Европе, међу развијеним земљама, ниво рађања креће се у распону између 40% (Јапан) и 5% (САД) испод потреба просте замене генерација.

Феномен недовољног рађања деце је законит процес који није успело да избегне ниједно развијено друштво. Но, недовољно рађање деце није реалност само у развијеним земљама и није само обележје западне цивилизације. Данас се, шта више, 61 земља суочава са рађањем деце испод потреба просте замене генерација.²⁾ Велика већина истраживача, не само пре педесет година већ и крајем 1980-их година, како Фридман³⁾ подвлачи, није предвидела промене које су наступиле у репродуктивном понашању и нивоу фертилитета.

У основи савременог репродуктивног понашања налазе се неки од битних фактора који су део наше цивилизације, било да представљају њена позитивна достигнућа или њене изразите слабости. Тако су, између осталог, на једној страни еманципација и индивидуализам, нуклеарна породица и измењен положај жене и деце у њој, инсистирање на квалитету сопственог живота и квалитету живота детета, либералан закон о абортусу и доступност ефикасне контрацепције, а на другој материјалистичка свест са потрошачким менталитетом и лични живот, разуђенији него икада раније. У новом систему вредности родитељство је задржало високо место. Но, изменила се његова суштина. Неегзистенцијална основа вредности детета постаје одредница репродуктивног понашања, јер се остварује са једним или двоје деце.

Истовремено, у условима када је рађање деце ослобођено моралног и егзистенцијалног притиска постало ствар наизглед слободног избора појединца, данашње друштво није путем својих институција покушало да непосредно утиче на формирање висине социјалних норми о броју деце, нити је својим механизмима омогућило да равноправна животна опција буде рађање уопште, а поготово рађање троје, или четворо деце.

Структурне препреке, као што су незапосленост (стварна или прикривена), тешкоће при решавању стамбеног питања, проблеми чувања деце, незадовољавајући економски стандард и друге појаве из овог круга су пак биле важан фактор недовољног рађања деце у већини социјалистичких земаља, укључујући и Србију. Зна-

2) R. Freedman, "The Role of Family Planning Programmes as a Fertility Determinant", *Family Planning Programmes and Fertility*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

3) J. Shamie, "Low Fertility: Can Governments Make a Difference?", *Annual Meeting Population Association of America*, Boston, 4 April 2004.

чај набројаних структурних препрека је и данас посебно изражен у овим земљама које су ушле у процес транзиције социо-економског система, а њима су придодати и нови елементи могуће индивидуалне пасивизације као што су, на пример, осећање несигурности, социјални маладаптациони синдром на измењене вредности и норме и аномија.

Важан узрок ниског нивоа фертилитета у Европи данас је и одлагање рађања.⁴⁾ По правилу, одлагање рађања претпоставља да један број жена из различитих разлога (физиолошког смањења плодности, секундарног стерилитета најчешће услед прибегавања намерном прекиду трудноће или последица сексуално преносивих инфекција, веће психолошке цене брака и рађања деце у старијим годинама живота и друго) неће моћи да оствари ставове о жељеном броју деце.

Одлагање рађања деце узрокују, посредно или непосредно, набројани фактори детерминистичке основе феномена недовољног рађања. Лестиг⁵⁾ подвлачи следеће посебне факторе одлагања рађања који су битни за садашњи ниво социјалног развоја:

- школовање и економска аутономија жена,
- високе аспирације за материјалним добрима које условљавају потребу за другим приходом у породици форсирајући запошљавање жена,
- повећано инвестирање у професионалну каријеру и жене и мушкарца,
- повећано улагање у идентитет у условима високог ризика за развод брака,
- ширење постматеријалистичких циљева као што су самореализација, етичка аутономија, слобода избора и толеранција на неконвенцијално понашање,
- раширена жеља за уживањем у животу,
- распрострањен мотив за очувањем отвореног пута за будућност.

Тренд благог пораста броја жена у Србији које нису родиле ниједно дете у оптималном периоду живота од 20. до 35. године је регистрован између 1981. и 1991. године. Но, у периоду између два последња пописа становништва, он је интензивираан. И то

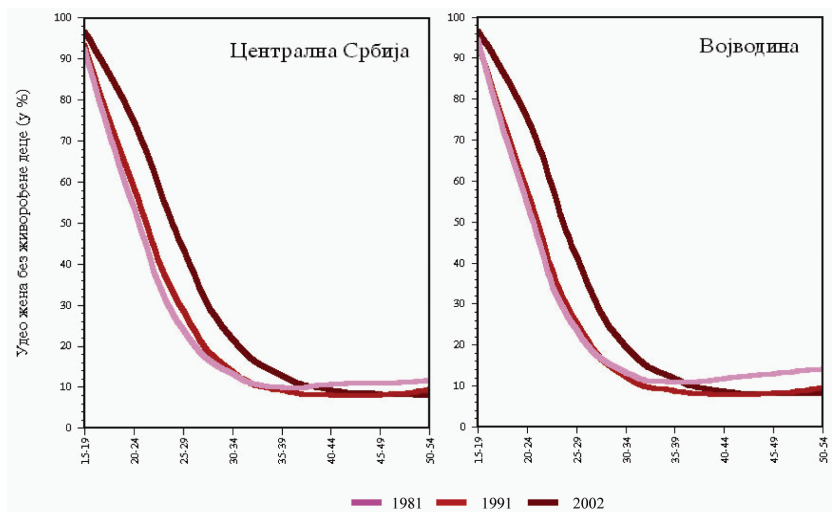
4) T. Sobotka, *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe*, Dutch University Press, Amsterdam, 2004.

5) R. Lesthaeghe, "Postponement and Recuperation: Resent Fertility Trends and Forecasts in Six Western European Countries", *International Perspectives on Low Fertility: Trends, Theories and Policies*, IUSSP Seminar, Tokyo, 21-21 March 2001.

за све три старосне кохорте и у централној Србији и у Војводини (графикон 2) и сматра се основном демографском ценом 1990-их година.⁶⁾ Велико је неучествовање жена у репродукцији становништва од 20. до 24. године, а и релативно велико неучествовање жена у репродукцији становништва између 25. и 29. године старости, односно 30-34 године. Одговарајући удели у централној Србији су 74,9; 43,9 и 21,8, а у Војводини 75,3; 41,7 и 19,7.

Графикон 2.

Жене без живорођене деце (у %). Централна Србија и Војводина, 1981, 1991. и 2002.



Недовољно рађање у Србији прати и његов саставни део је претежно традиционална контрола рађања. Конзервативна, неефикасна контрацепција, у великој мери инкорпорирана у систем вредности, постала је природни део сексуалног односа и представља, са индивидуалног становишта, рационалан превентивни избор. Но, када се из различитих разлога трудноћа не жели или не може прихватити, прибегава се њеном намерном прекиду. Отуда дуга историја великог броја абортуса у Србији.

На распрострањеност абортуса у нашој средини први пут је указано на 17. Конгресу југословенских лекара далеке 1935. године.⁷⁾ После Другог светског рата Завод за здравствену зашти-

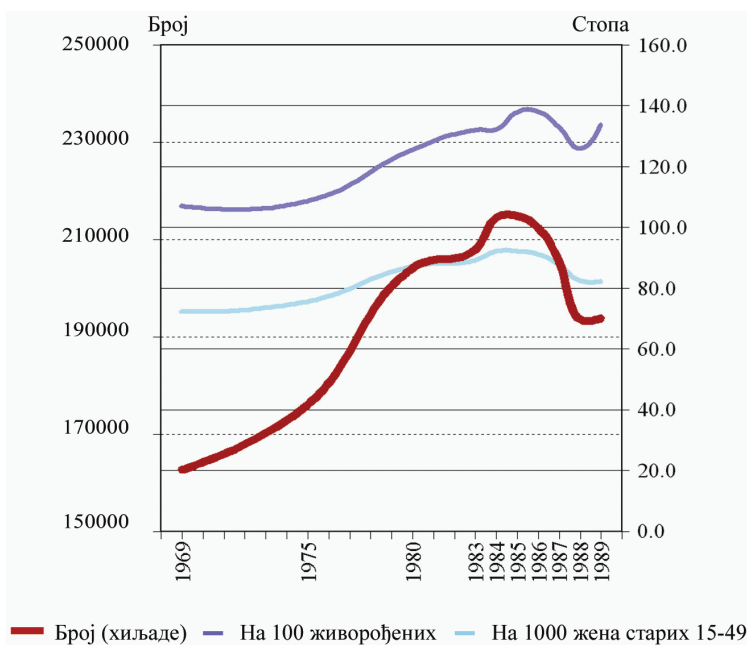
6) М. Рашевић, "Одлагање рађања у оптималној доби живота – основна демографска цена 1990-их у Србији", *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2006, 121.

7) F. Novak, "Problem neželjene trudnoće", *Zbornik radova V kongresa ginekologa opstetičara Jugoslavije*, Sarajevo, 1964.

ту је, прво путем анкета, а затим и редовном регистрацијом абортуса, почео да прикупља податке о броју намерних прекида трудноће који се врше у здравственим установама. Ови подаци, и апсолутно и релативно посматрани, (графикон 3) указују на готово непрекидни тренд пораста намерних прекида трудноће и документују постојање абортусне ендемије у Србији до последње деценије 20. века. Пресудан утицај на величину проблема абортуса у Србији имала су нисконаталитетна подручја.

Графикон 3.

Број и стопе намерног прекида трудноће, Србија 1969-1989.



Тако је 1989. године, последње године поузданих података, у централној Србији број индукованих абортуса био двоструко већи него број живорођене деце, а у Војводини за једну половину. Или другачије посматрано, свака једанаеста жена у репродуктивном добу живота у централној Србији и свака тринаеста у Војводини је намерно прекинула трудноћу исте године. Међу њима, око 90% је било старо између 20 и 39 година, више од 90% је било удато, готово 80,0 % је имало једно или двоје деце, а чак 24,2% жена у централној Србији и 19,9% у Војводини је имало 4 или више индукованих абортуса у репродуктивној историји.

Дуго трајање традиционалног модела контроле рађања у Србији указује на бројне и стабилне факторе који га детерминишу. Истраживачки продори у нашој средини издвојили су низ фактора везаних за неприхватање модерних вредности у сфери контроле рађања. Међу њима најважнији су недовољно знање о модерној контрацепцији, велики психолошки отпор према употреби комбиноване хормонске контрацепције и интраутериног улошка и чврста социјална база за употребу традиционалне контрацепције и намерног прекида трудноће. Истовремено ослањањем на *coitus interruptus* избегава се конфликт између сексуалности и технологије, контакт са лекаром, али у нашој средини и сукоб са партнером.⁸⁾

Да ли почетак 21. века обележава помак у овој сфери? Да би одговорили на постављено питање, пошто званични подаци о намерним прекидима трудноће нису реални⁹⁾, користимо доступне податке везане за употребу контрацепције. Резултати репрезентативног истраживања о здравственом стању становништва Србије (ван подручја Косова и Метохије) спроведеног 2006. године показују да 18,6% жена на ризику за настанак трудноће користи модерну контрацепцију, односно кондом, комбиновану хормонску контрацепцију или интраутерини уложак.¹⁰⁾ Утврђени удео је низак и међу најнижима је у Европи.¹¹⁾ На традиционалну контрацепцију се ослањало 22,6% испитаница.

Уношењем наведених података о структури употребе контрацепције у Вестофов¹²⁾ модел заједно са вредношћу стопе укупног фертилитета, добија се да је процењена вредност стопе укупних абортуса за посматрано подручје у 2006. години износила 2,76. Или другим речима, стопа укупних абортуса у Србији је и даље врло висока, два пута је виша од стопе укупног фертилитета и међу највишима је у Европи и свету.¹³⁾

Да ли има помака ка коришћењу модерне и ефикасне контрацепције међу младим паровима? Резултати поменутог истражива-

8) M. Rašević, K. Sedlecky, "The Abortion Issue in Serbia", *The Eur J Contracept Reprod Health Care*, 2009, 14.

9) M. Рашевић, "Да ли је евидентан број абортуса у Србији реалан?", *Становништво*, 2008, 2.

10) Министарство здравља, *Истраживање здравља становника Републике Србије*, Београд, 2007.

11) United Nations, *World Contraceptive Use 2009*, New York, 2010.

12) C. Westoff, "A New Approach to Estimating Abortion Rates", *Measurement of Abortion Incidence, Abortion-Related Morbidity and Mortality*, CICRED International Seminar, Paris, 7-9 November 2007.

13) G. Sedgh, S. Henshaw, S. Sing, A. Bankole, J. Drescher, "Legal Abortion Worldwide: Incidence and Recent Trends", *International Family Planning Perspectives*, 2007, 3.

ња о здравственом стању становништва Србије из 2006. показују да се највећи број жена које су у ризику за настанак трудноће, и на почетку и на крају репродуктивног периода, ослања на традиционалне методе у превенцији зачећа. Наиме, модерне методе контрацепције користи свака девета жена (11,6%) у партнерским односима стара између 20 и 24 године, према свакој осмој жени (13,1%) у старосној групи 45-49 година.

ПОЛИТИКЕ РЕЛЕВАНТНЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ ПОРОДИЦЕ

У Србији егзистирају две директне мере популационе политике важне за подстицање рађања. То су родитељски додаток и пуна накнада зараде запосленој мајци за време породилског одсуства у трајању од годину дана. Родитељски додаток се исплаћује за прво, друго, треће и четврто дете у породици. Његов износ расте са редом рођења, усклађује се са растом трошкова живота и исплаћује се, осим за рађање првог детета, у 24 месечне рате.¹⁴⁾

Одговор Србије на проблеме демографског развоја требало би да се заснива на неколико базичних докумената, укључујући и Стратегију подстицања рађања. Она је усвојена почетком 2008. године. У стратегији су препознати сви важни ресурси популационе политике, наведен је низ мера и активности и прихваћен, прецизиран и усаглашен вишесекторски приступ у ублажавању феномена недовољног рађања. Пуно спровођење Стратегије се очекивало у 2009. години. Но, њена имплементација, најмање мере и активности везане за директну финансијску подршку породици, одложена је услед суочавања Србије са последицама светске финансијске кризе.

Од мера материјалне природе Стратегијом је предвиђено да се почев од 2009. године исплаћује пуна накнада трудници услед привремене спречености за рад и врати популациони смисао родитељском додатку, тако што ће се исплаћивати увећан, једнократно, при рођењу другог, трећег и четвртог детета у породици, а износ за треће и четврто дете треба да буде у висини двоструког износа који се обезбеђује за друго дете.

Усвојен модел директне финансијске подршке породици путем родитељског додатка је чини се сличан по изразу и буџетском

14) Износи дефинисани за јуни месец 2011. године су 31.561 динара за рођење првог детета, односно 123.416 за рођење другог, 212.138 за рођење трећег и 296.181 динара за рођење четвртог детета у породици. Месечни расход у 2010. години везан за ову меру износио је преко 405,5 милиона динара.

оптерећењу оном који је спровођен од средине 2002. до почетка 2006. године.¹⁵⁾ Ова чињеница отвара питање да ли је светска финансијска криза изговор за неспровођење Стратегије. Поготово што се готово не уводе предвиђене мере везане за усклађивање рада и родитељства, снижавање психолошке цене родитељства, промоцију репродуктивног здравља младих, популациону едукацију или пак оне које воде ка здравом материнству. Реализација већине ових мера за које је предвиђено континуирано спровођење не захтева велика материјална улагања, а мали помаци у очекиваном правцу би могли доприносити стварању позитивне популационе климе. Укинут је и Сектор за популациону политику у Министарству рада и социјалне политике свега годину и по дана од оснивања.

Либерализација абортуса је основни вид подршке женама у Србији везан за контролу рађања. Велики број намерних прекида трудноће у Србији само се делимично може објаснити раном либерализацијом абортуса у време пада нивоа рађања, а пре него што је модерна контрацепција била развијена и доступна.¹⁶⁾ Наиме, социо-медицинске индикације су прихваћене као разлог за намерни прекид трудноће, по угледу на Совјетски Савез, још давне 1952. године. Од тада је сваки нови закон који је доношен у овој области био све либералнији. Прво 1960, затим 1969. и 1974, и на крају 1995. године.

Према важећем закону, абортус се дозвољава на захтев трудне жене до навршене 10. недеље трудноће, осим када је то штетно за њено здравље. У случају када је трудница млађа од 16 година, односно потпуно лишена пословне способности, потребна је и писмена сагласност родитеља, односно старалаца. Прекид трудноће чије трајање прелази десет недеља може се извршити само на основу медицинских индикација (трудноћа представља опасност за живот жене или може тешко нарушити здравље жене за време трудноће, порођаја, односно након порођаја), морално-правних разлога (зачеће настало услед кривичног дела), као и сазнања о могућности рођења детета с тешким телесним или душевним недостацима.

Жена која жели да намерно прекине трудноћу обраћа се директно гинекологу који је једини законски овлашћен да изврши ову интервенцију и плаћа абортус медицинској установи у којој се он

15) М. Рашевић, Б. Мијатовић, «Закон о финансијској подршци породици са децом», *Становништво*, 2002, 1-4.

16) М. Рајевић, "The Question of Abortion in Serbia", *Espace-Populations-Sociétés*, 2004, 3.

обавља. Цена абортуса је висока и виша је од оне коју треба платити за употребу ефикасне контрацепције током једне календарске године. Законом, за разлику од низа земаља, није предвиђен такзвани период чекања, односно неопходно време које треба да прође између утврђивања трудноће и прибегавања њеном прекиду. И поред либералног става према намерном прекиду трудноће, медикаментни, нехируршки абортус у Србији није легализован.

Промоција модерне контрацепције је ретка и, најчешће, део широко постављених акција које се спроводе ради остварења општијих циљева као што је, на пример, подстицање рађања. Такође, законска основа везана за увођење контрацептива на тржиште је компликована и финансијски обесхрабрујућа за фармацеутске компаније. Због тога, комбинована орална контрацепција, вагинални прстенови, интраутерини улошци са левоноргестрелом и багром, кондоми и спермициди су једини доступни контрацептиви на тржишту и нису бесплатни. Нажалост, контрацептивни фластери, прогестагенске контрацептивне таблете и дуго-делујућа хормонска контрацепција у виду ињекција и импланата се не налази у продаји. Даље, стерилизација у контрацептивне сврхе није легализована у Србији.

Здравствена заштита жена током трудноће и порођаја је у неупоредиво већој мери заступљена у документима која су релевантна за сферу планирања породице у односу на контролу рађања. Саветовање о контрацепцији није постало саставни део наставних програма у средњим медицинским школама и на медицинским факултетима, нити му је дат одговарајући простор на специјалистичким студијама из гинекологије. Имајући у виду посебне потребе адолесцената везане за заштиту репродуктивног здравља, треба подвући да мрежа саветовалишта за младе није у потпуности развијена.¹⁷⁾ Такође, сексуална едукација није укључена у редовни програм рада у основним и средњим школама.

СТАВОВИ МЛАДИХ О РАЂАЊУ И МОДЕРНОЈ КОНТРАЦЕПЦИЈИ

У немогућности да се спроведе репрезентативно истраживање везано за утврђивање знања, ставова и понашања младих људи која су релевантна за предвиђање модела планирања породице у

17) К. Седлеци, "Значај заштите репродуктивног здравља адолесцената за ублажавање проблема недовољног рађања", *Како зауставити белу кузу у Србији*, Српска академија наука и уметности, Гинеколошко акушерска секција СЛД, Београд, 2006.

Србији у непосредној будућности, представићемо резултате анкете која је обухватила 504 студенткиње друге и четврте године Медицинског, Фармацеутског и Факултета политичких наука Универзитета у Београду. У узорку су биле готово подједнако заступљене испитанице са свих три факултета. Удео студенткиња медицине је износио 33,9, а студенткиња фармације и политичких наука 31,2 и 34,9%.

Сазнање о ставовима будућих лекара, фармацеута, политичара, административаца, новинара и социјалних радника је важно, јер професионалци из овога круга вишеструко утичу на модел планирања породице у свакој популацији. Њихов директан утицај је везан за свакодневни рад у сфери едукације, саветовања и обезбеђивања инструмената битних за планирање породице. Индиректно деловање, пак, изражено је како у дефинисању релевантног законодавног оквира и стратешких опредељења, тако и путем формирања популационе климе.

Ово истраживање је део већег које је под називом “Искуства и ставови жена о менструацији, контрацепцији и рађању” спроведено у шест универзитетских центара у Мађарској, Румунији и Србији. У методолошком смислу битно је подвући и да је анкетни упитник, посебно дефинисан за потребе овог истраживања, анонимно попунила свака четврта студенткиња из регистра одређеног факултета. Упитник је био *КАР*-типа. У овом раду навешћемо најважније налазе.¹⁸⁾

Готово све анкетирание студенткиње (99,0%) желе да имају децу у будућности. Највећи број њих жели да има двоје (45,2%) или троје (41,5%) деце. Изненађује да чак 8,2% анкетираних жели да има најмање четворо деце. Насупрот, само 4,2% студенткиња жели да има само једно дете. Просечан жељени број деце је висок (2,56 детета) и значајно виши од реализованих 1,56 детета међу високо образованим женама старим од 40 до 45 година 2002. године у време спровођења пописа становништва.

Испитанице су оцењивале понаособ тринаест унапред дефинисаних потенцијалних предуслова за рађање првог детета са 1 (врло битан), 2 (и јесте и није битан) или 3 (уопште није битан). Значај сваке варијабле је одређен средњом вредношћу оцене (табела 1). На врху листе као најбитније претпоставке за родитељство студенткиње су, независно од факултета који похађају, издвојиле „добро здравље“ и „жељу за дететом“. Следеће три претпоставке по значају, када се анкетираниа група посматра као целина, су „финансијска независност“, „запослење“ и „стабилна партнерска

18) К. Седлецки, М. Рашевић, В. Топић, необјављени резултати, 2011.

веза“. С друге стране, униформно на 11, 12. и 13. месту, у свим испитиваним субгрупма су „подршка локалне заједнице“, „мере социјалне политике“ и „аутомобил у власништву“. Чини се да одговори осликавају рефлексивну модерност анкетираних студенткиња, односно инсистирање да се ризици ставе под контролу појединца, уз истовремено добро перципирање ограничења средине и ниско поверење у локалне и државне институције.

Табела 1.
Ставови студенткиња о претпостав-
кама за рађање првог детета

	Медицински факултет	Фармацеутски факултет	Факултет политичких наука
1	добро здравље	добро здравље	добро здравље
2	жеља за дететом	жеља за дететом	жеља за дететом
3	финансијска независност	стабилна партнерска веза	финансијска независност
4	запослење	финансијска независност	запослење
5	стабилна партнерска веза	запослење	стабилна партнерска веза
6	подршка породице	подршка породице	стан/кућа у власништву
7	оптимално животно доба	оптимално животно доба	подршка породице
8	стан/кућа у власништву	стан/кућа у власништву	каријера
9	брак	брак	брак
10	каријера	каријера	оптимално животно доба
11	подршка локалне заједнице	подршка локалне заједнице	подршка локалне заједнице
12	мере социјалне политике	мере социјалне политике	мере социјалне политике
13	аутомобил у власништву	аутомобил у власништву	аутомобил у власништву

Оптимално доба за рађање првог детета за 79,1% студенткиња је између 25. и 29. године старости. Додатно, чак свака десета (9,5%) студенткиња верује да је право време за родитељство у пе-

риоду од 30 до 34 године. Само 10,7% испитаница сматра да је интервал између 20. и 24. године старости оптималан за рађање првог детета. Нису утврђене статистички значајне разлике по овом ставу међу студенткињама са различитих факултета.

Табела 2.

Ставови студенткиња према комбинованој хормонској контрацепцији

Особине комбиноване хормонске контрацепције	Удео студенткиња (у %)		
	Медицински факултет	Фармацеутски факултет	Факултет политичких наука
Безбедне и делотворне	30,9	39,7	50,3
Побољшавају квалитет живота	20,6	19,9	15,5
Ублажавају акне	34,5	21,9	19,9
Смањују бол током менструације	38,8	30,8	27,3
Имају много нежељених ефеката	32,7	26,0	25,5
Могу да угрозе будућу плодност	13,9	6,8	8,7
Могу узроковати рак	9,7	4,8	2,5
Неприродне	17,0	35,6	24,2
Могу довести до повећања тежине	29,7	24,0	20,5
Опасне за здравље	7,9	9,6	9,3
Изазивају прекомерну длакавост	7,3	6,2	5,0

Студенткиње имају различите ставове према комбинованој хормонској контрацепцији, модерном, ефикасном и младим људима примереном средству превенције зачећа. Међу изабраним тврдњама, испитанице је требало да се одреде за највише три опције од унапред датих 12, које одговарају њиховим уверењима о контрацептивним таблетама, 51,7% се могу класификовати као позитивне и 48,3% као негативне. Три најчешће изабрана позитивна става су „безбедне и делотворне“ (40,5%), „смањују бол током менструације“ (32,6%) и „ублажавају акне“ (25,8%). Међу негативним ставовима најзаступљенији су: „имају много нежељених ефеката“

(28,4%), „неприродне“ (25,4%) и „могу довести до повећања тежине“ (24,4%).

Регистроване су јасне разлике у ставовима према комбинованој хормонској контрацепцији међу испитаницама које похађају различите факултете (табела 2). Став да су контрацептивне таблете „безбедне и делотворне“ је прихватљив у значајно већој мери за студенткиње Факултета политичких наука него за девојке које студирају медицину и фармацију. Истовремено, студенткиње медицине су у већој мери свесне терапеутских својстава контрацептивних таблета, али у већој мери и страхују да комбинована хормонска контрацепција може да „угрози будућу плодност“ и „узрокује рак“ у односу на своје колегинице са других факултета. Студенткиње фармације, пак, сигнификантно се чешће опредељују за став да су контрацептивне таблете „неприродне“ него студенткиње медицине и политичких наука. Односно, најбоље ставове према контрацептивним таблетама имају студенткиње немедицинских факултета, што се може објаснити чињеницом да студенти медицине не стичу потпуна знања из сфере репродуктивног здравља. Овај налаз кореспондира резултату истраживања спроведеног међу гинекологима у Србији који су такође показали отпор према преписивању комбиноване хормонске контрацепције адолесценткињама.¹⁹⁾

*
* * *

Мада високо вреднују родитељство и желе да имају више од једног детета, не охрабрују тешко оствариви предуслови за рађање различите природе на којима инсистирају студенткиње Медицинског, Фармацеутског и Факултета политичких наука. Поготово брине недовољно знање и низ предрасуда које су испитанице испоиле у сфери репродуктивног здравља. Отуда је тешко очекивати да ће они бити носиоци и промотери једног другачијег модела планирања породице. Ни разматрање досадашњих карактеристика модела планирања породице у нашој средини, и става државе према феномену недовољног рађања и доминацији конзервативне контроле рађања, не указује на постојање простора за очекивање другачијег репродуктивног понашања у Србији у непосредној будућности. Да би се оствариле позитивне промене неопходно је изградња репродуктивне свести. И индивидуалне и политичке.

19) K. Sedlecky, M. Rašević, "Are Serbian Gynaecologists in Line with Modern Family Planning?", *The Eur J Contracept Reprod Health Care*, 2008, 13.

Mirjana Rasevic, Katarina Sedlecki

**IS IT REAL TO EXPECT THE CHANGES IN
THE MODEL OF PLANING THE FAMILY IN
SERBIA IN THE FORSEEABLE FUTURE?**

Summary

For more than half a century Serbia (without the province Kosovo and Metohija) is facing the birth level under the need of simple replacement of generations. A phenomenon of insufficient birth in our mileu is followed by the predominantly traditional birth control, which includes the resorting to abortion when, for different reasons, pregnancy cannot or will not be accepted. Is it real to expect the changes in the model of planing the family in Serbia in the foreseeable future? In this paper, the answer to this question was sought in three ways. First, by analyzing a long-term trend of indicators of the planing of family and its characteristics. In parallel to that, we established the condition and range of the policies relevant for the planing of family, above all population policy and the health protection policy. At the same time, due to the impossibility to carry out a representative survey related to the determination of youth, relevant to the planing of the family, we presented the attitudes of the female students of the Medical school, Faculty of Pharmacy and the Faculty of Political Sciences, related to birth and the usage of efficien contraception, which are relevant for the planing of the family. After perceiving the task from all three angles, it seems like there is no dilemma that there is no room for a different expectation of the reproductive behaviour in Serbia in the foreseeable future. The features of the factors which determine the participation of the population and forms of the birth control, including the political response, don't contribute to the positive changed, especially not quickly. In order for Serbia to be characterized by different model of planing the family, a building of the reproductive consciousness is required, both individual and political.

Key words: insufficient birth, birth control, planing of the family, Serbia, future.

ЛИТЕРАТУРА

Freedman, R., "The Role of Family Planning Programmes as a Fertility Determinant", *Family Planning Programmes and Fertility*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

- Капор-Стануловић, Н., Капамација, А., "Follow-up студија о знању и понашању младих у регулацији фертилитета (1964-1980-2000)", *Социјална мисао*, 2000, 3-4.
- Lesthaeghe, R., "Postponement and Recuperation: Resent Fertility Trends and Forecasts in Six Western European Countries", *International Perspectives on Low Fertility: Trends, Theories and Policies*, IUSSP Seminar, Tokyo, 21-21 March 2001.
- Министарство здравља, *Истраживање здравља становника Републике Србије*. Београд, 2007.
- Novak, F., "Problem neželjene trudnoće", *Zbornik radova V kongresa ginekologa opstetičara Jugoslavije*, Sarajevo, 1964.
- Pison, G., "Tous les pays du monde 2009", *Population et Sociétés*, 2009, 458.
- Rašević, M., Sedlecky, K., "The Abortion Issue in Serbia", *The Eur J Contracept Reprod Health Care*, 2009, 14.
- Рашевић, М., "Да ли је евидентиран број абортуса у Србији реалан?", *Становништво*, 2008,
- Рашевић, М., "Одлагање рађања у оптималној доби живота – основна демографска пена 1990-их у Србији", *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2006, 121.
- Rašević, M., "The Question of Abortion in Serbia", *Espace-Populations-Sociétés*, 2004, 3.
- Рашевић, М., *Ка разумевању абортуса у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 1992.
- Рашевић, М., Мијатовић, В., "Закон о финансијској подршци породици са децом", *Становништво*, 2002, 1-4.
- Ристић, Ј., "Здравствени радници и планирање породице", *Становништво*, 1994, 3-4.
- РЗС, *Становништво и домаћинства Србије према попису 2002. године*, Београд, 2006.
- РЗС, *Становништво и домаћинства Републике Србије према попису 1991. године*, Београд, 1995.
- Sedgh, G., Henshaw, S., Sing, S., Bankole, A., Drescher, J., "Legal Abortion Worldwide: Incidence and Recent Trends", *International Family Planning Perspectives*, 2007, 3.
- Sedlecky, K., Rašević, M., "Are Serbian Gynaecologists in Line with Modern Family Planning?", *The Eur J Contracept Reprod Health Care*, 2008, 13.
- Sedlecky, K., Rašević, M., "Attitudes to Voluntary Sterilization in Serbia: Women's and Gynecologists' Points of View", *Eur J Contracept Reprod Health Care*, 2006, 11.
- Седлецки, К., "Значај заштите репродуктивног здравља адолесцената за ублажавање проблема недовољног рађања", *Како зауставити белу кугу у Србији*, Српска академија наука и уметности, Гинеколошко акушерска секција СЛД, Београд, 2006.
- Shamie, J., "Low Fertility: Can Governments Make a Difference?", *Annual Meeting Population Association of America*, Boston, 4 April 2004.
- Sobotka, T., *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe*, Dutch University Press, Amsterdam, 2004.
- United Nations, *World Contraceptive Use 2009*, New York, 2010.

Westoff, C., "A New Approach to Estimating Abortion Rates", *Measurement of Abortion Incidence, Abortion-Related Morbidity and Mortality*, CICRED International Seminar, Paris, 7-9 November 2007.

Resume

For more than half a century Serbia (without the province Kosovo and Metohija) is facing the birth level under the need of simple replacement of generations. A phenomenon of insufficient birth in our milieu is followed by the predominantly traditional birth control, which includes the resorting to abortion when, for different reasons, pregnancy cannot or will not be accepted. Is it real to expect the changes in the model of planing the family in Serbia in the foreseeable future? In this paper, the answer to this question was sought in three ways.

First, by analyzing a long-term trend of indicators of the planing of family and its characteristics. In parallel to that, we established the condition and range of the policies relevant for the planing of family, above all population policy and the health protection policy. At the same time we presented the views related to the birth and the use of the modern contraception by the youth, who will, through its future professional work, directly or indirectly, influence the model of the planing of family.

The level of birth is today for 32% underneath the need of simple reproduction of population. Inefficient contraception is for many couples natural part of the sexual relation, and rational preventive choice. The total abortion rate is still very high, two times higher than the fertility rate, and among the highest in Europe and the world. A long period of having insufficient birth rate and the traditional model of birth control points to numerous and stabile factors which determine these phenomena.

There are only two direct measures of the population policy which is important for the incitement of birth. Those are the parental benefit and the full compensation to the employed mother during the maternity leave in the period of a year. Parental benefit is being paid for the first, second, third and fourth child in a family. Its amount is increasing for every child and it is being paid, except for the first child, in 24 monthly installment. Liberalization of the abortion is essential way of support to women in relation to birth control.

The attitudes of the female students of the Medical school, Faculty of Pharmacy and the Faculty of the Political Sciences, related to birth and the usage of efficient contraception, demonstrate the high value of children, and that the important preconditions for parenthood, next to health, consist of financial independance and stable partner re-

lations, and that there is a number of prejudices towards the combined hormone contraception.

After perceiving the task from all three angles, it seems like there is no dilemma that there is no room for a different expectation of the reproductive behaviour in Serbia in the foreseeable future. The features of the factors which determine the participation of the population and forms of the birth control, including the political response, don't contribute to the positive changed, especially not quickly. In order for Serbia to be characterized by different model of planing the family, a building of the reproductive consciousness is required, both individual and political.

* Овај рад је примљен 10. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
323.27:355.01
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 277-293.

Радослав Гаћиновић

Институт за политичке студије – Београд

Драган Млађан

Криминалистичко полицијска академија – Београд

ОРУЖАНА ПОБУНА – ПРОБЛЕМ БЕЗБЕДНОСТИ ДЕМОКРАТСКЕ ДРЖАВЕ*

*Никада човек не може тако угрозити
живот као кад жели да га поправи, а
не зна ни зашто и како да га поправи,
нити зна је ли то поправљање или
кварење, поготову ако изгуби свој мир.*

Меша Селимовић, Тврђава

Сажетак

Овај рад је покушај аутора да дефинише унутрашњу оружану побуну као сукоб који опасно нарушава капацитет система безбедности демократске државе. У српском језику реч «сукоб» значи: «опречност», «размимоилажење супротних гледишта (интереса)», «спор», «свађа», «непријатељски оружани судар», «окршај» и сл. Основе филозофског схватања сукоба поставио је Хераклит. Све се непрекидно мења и свака промена представља средину између два супротна стања. Сукоб је општа појава и све се рађа у сукобу и нужношћу. Савремене теорије о друштвеним сукобима могу се класификовати на оне које сукобе схватају као патолошко стање друштвеног организма, или као чињеницу живота појединаца и колективитета, као и теорије које изучавају сукобе као процес или одређено стање. Унутрашња оружана побуна спада у сукобе средњег интензитета са тежњом да прерасте у грађански рат или уста-

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

нак. Међутим, савремено право подвлачи разлику између побуне и грађанског рата. Савремени систем међународног права побуну сматра унутрашњом ствари државе и у њеној је искључивој надлежности. Дакле, побуна представља одложену војнополитичку активност усмерену ка остваривању потпуне или делимичне контроле ресурса земље употребом нерегуларних оружаних снага или илегалних политичких организација.

Кључне речи: Држава, демократија, капацитет, систем, безбедност

Унутрашња оружана побуна представља сукоб унутар државе, а ради остваривања политичких циљева одређених друштвених група. Сукоби, као друштвене појаве, настају као комплекс процеса и односа између унутардржавних субјеката, чији су интереси, вредности и потребе дијаметрално супротстављени и не могу се усагласити кроз процесе сарадње. За разумевање суштине тих процеса битно је да се на бази теоријских знања о сукобима и познавању конкретног стања они могу што поузданије процењивати и предвиђати ради ефикаснијег и прагматичнијег деловања било ког субјекта у државним и међународним оквирима.¹⁾

„Држава је друштвена организација која има монопол физичке принуде, путем кога врши своју (државну) власт.“²⁾ Основа функција безбедности јесте превентивна, односно да својом организацијом и знањем буде инструмент одвраћања насилне делатности организација, група и појединаца. Ако до таквих активности ипак дође, субјекти система безбедности морају ефикасно реаговати, како би правовремено открили узрок опасности и елиминисали њихове носиоце на правно дозвољен начин.

„Као функција – безбедност је нераздвојни атрибут државе и подразумева вршење послова безбедности ради заштите одређених вредности, без обзира на друштвено уређење, политички систем и облик власти. *Функција безбедности и организација безбедности чине систем безбедности.* „

У теорији државе и права општеприхваћеним се сматрају становишта да држава представља део друштва, тј. посебну друштвену творевину коју називамо друштвеном организацијом.³⁾

Иако због супротних идеолошких ставова и теоријских приступа у оквиру међународне заједнице не постоји јединствена де-

1) Љубомир Стаић, Радослав Гаџиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007, стр. 149.

2) *Социолошки лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 150.

3) Митровић М. Д., *Држава и право у теорији државе и права*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1992.

финиција државе, под државом се подразумева свака „јединка „ која је организована од стране постојаног становништва на ограниченој територији, коју то становништво преко организованог политичког система суверено контролише. Из ове дефиниције следи да су конститутивни елементи државе постојано становништво, територија и суверена власт.⁴⁾ Обзиром на улогу државе, она је веома заинтересована за научно изучавање свих врста друштвених сукоба, како би уз помоћ науке утврдила своје најефикасније како превентивно, тако репресивно борбено деловање њеног система безбедности.

Корени теоретских разматрања о природи (друштвених) сукоба сежу у античко доба и филозофска разматрања Хераклита, Платона и Аристотела, а даљи развој мисли о сукобима везан је за теолошка, природноправна, геополитичка и малтузијанска тумачења друштвених сукоба.⁵⁾ Међутим, тек са развојем социологије и психологије као посебних наука развили су се значајнији научно-методолошки и теоријски правци и истраживачке школе о сукобима. У зависности од различитих чинилаца, ови приступи се деле, у најопштијем смислу, на психолошке и социолошке, где је подела заснована на томе да ли се узроци сукоба налазе у природи човека или његовим друштвеним структурама и институцијама, односно да ли се сукоби анализирају са становишта појединаца или сазнања о њиховом колективном понашању (групе, институције, заједнице, културни системи и сл.). Ипак, ова подела у савременим условима није тако стриктна, јер "социолошке студије све више уважавају значај психолошких аспеката и чиниоца у друштвеним процесима и обрнуто, у психолошким истраживањима придаје се све већи значај културним, групним, институционалним и другим факторима у психичком животу појединца".⁶⁾

До сукоба друштвених група долази кад оне настоје да остваре супротне интересе, јер њихов покушај остварења од стране једне сукобљене стране често онемогућава остварење интереса друге стране или угрожава њене основне вредности или потребе. Сукоби су често изазвани објективним узроцима и постојаће док буду постојале изражене друштвене противречности савременог света.

4) Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 64.

5) Милашиновић, Радомир М., Милашиновић, Срђан М, *Увод у теорије конфликта*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 15.

6) Rummel, Ru-dolph J., *Understanding Conflict and War: Societies, Politics and Conflict*, The Free Press, New York, 1996; Види и у: Coser, Louis, *Functions of Social Conflict*, The Free Press, New York, Cohtier-Macmillian Ltd, London, 1996, p. 10.

Зато се основано може тврдити да се Хераклитова генијална мисао о сукобу, потврђује као закономерност, иако је изречена пре више од два и по миленијума. «*Овај свет (један) исти за сва бића, није уредио нико од богова и нико од људи, него је увек био, јесте и биће вечито жива ватра, која се после одређеног периода гаси*». ⁷⁾ «*Рат је отац свих и краљ свих, и он једне избаци на видело као богове, а друге као људе; једне учини робовима, а друге слободнима*». ⁸⁾

Савремене теорије о друштвеним сукобима могу се класификовати на оне које сукобе схватају као патолошко стање друштвеног организма, или као чињеницу живота појединаца и колективитета, као и теорије које изучавају сукобе као процес (динамичан модел) или одређено стање (статично-еквистријски модел). Поједини аутори их разврставају на динамичке теорије (сукобе посматрају као историјску појаву) и стратешке теорије (сукобе посматрају као начин остварења специфичних циљева и интереса одређених група па и целих заједница). ⁹⁾ Коначно, шира теоријска изучавања сукоба подразумевају и класификацију са становишта различитих аналитичких концепта, као што су теорије одлучивања, теорије стратешких игара, погађања, коалиција, комуникациона теорија, теорија представа, итд.

Озбиљнија социолошка истраживања сукоба (*Conflict studies*) ¹⁰⁾ настају после Другог светског рата у радовима истакнутих социолога Луиса Козера, Кенета Болдинга, Ралфа Дарендорфа, Рејмона Арона, и др, који сукобе почињу изучавати на нивоу друштвених група, друштвених структура и институција, класа, политичких партија и покрета, верских, етничких и културних целина и држава. Предмет истраживања су и револуције и грађански ратови, индустријски, етнички и верски сукоби, покрети отпора, рат, империјализам, и друштвени покрети. Коначно, 70-те године XX века представљају револуцију у области истраживања сукоба, посебно после развоја дијалектичког модела и теорије сукоба. Ови теоријски приступи посматрају друштвене сукобе кроз шири анализу интереса, вредности, друштвене моћи и социјалне неједнакости; основних узрока сукоба; услова и процеса који генеришу сукобе;

7) Хераклит, *Фрагменти*, Графос, Београд 1979, (фрагмент 30)

8) Исто, (фрагмент 53)

9) Рапорт, А. *Models of Conflict; Cataclysmic and Strategic*, London, 1966, p. 259-287.

10) Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, Harper & Brothers, New York, 1962.

тока, ефеката и спољних фактора који утичу на интензитет друштвених сукоба; и начина њиховог разрешавања.¹¹⁾

Сукоби се јављају као последица различитих *потреба* (економских, класних, социопсихолошких, расних, верских, националних, политичких) и интереса. Они се одвијају кроз низ међуљудских (међугрупних) односа-интеракција, односа једнакости и/или неједнакости, сарадње и сукоба, "стихијских и вољних односа који мењају друштвени и индивидуални живот појединаца, друштвених група и заједница".¹²⁾ У литератури постоје различита одређења и тумачења појма сукоба. Сама реч сукоб потиче од латинског израза *conflictus*-конфликт, спор. борба супротстављених идеја или моралних начела.¹³⁾

Сукоб се може дефинисати као "сукоб супротних интереса, циљева, погледа и идеологија различитих индивидуа, социјалних група и класа", "сукоб интереса, борба за поседовање економске вредности, власти као и културних и моралних вредности".¹⁴⁾

Друштвени сукоби су "велике и масовне социјалне акције, односно свесна усмерена, динамична и практична међусобна сукобљавања и борбе колективних друштвених субјеката због значајних и по својој природи ограничених добара". Суштину сукоба као "стања социјалних интеракција, отворених антагонизама, са конфронтацијом и борбом као основним усмерењима" чине унутар-групне и међугрупне борбе, у циљу остваривања међусобно опречних интереса, вредности и ограничених, али битних, ресурса. Та борба може бити "рат без правила, у већој или мањој мери готово увек ограничена ширим социјалним, правним, моралним, верским, техничким или другим нормама и правилима".¹⁵⁾

Сукоби се разликују по својој природи, функцијама, интензитету, носиоцима, средствима која се користе, последицама, начинима разрешавања, окончавања, итд. У складу с тим, класификација сукоба се обично врши на основу различитих критеријума, а најчешћи су према: учесницима – субјектима; интензитету и по-

11) Младен Бајагић, *Изаови и претње у измењеном контексту безбедности* (докторска дисертација), Факултет политичких наука, Београд, 2006, стр. 193.

12) Видаковић, Јозо, *Друштвени конфликти – Босна и Херцеговина*, Завод за уџбенике и наставна средства, Српско Сарајево, 2003, стр. 18, 41, 194-195.

13) Исто, стр. 17

14) Голенкова, З. Т. "Социјалне неједнакости и социјални конфликти", *Зборник: Социјални конфликти у земљама транзиције*, Београд: Институт друштвених наука и др., 1996, стр. 25-27.

15) Видојевић Зоран, "Друштвени сукоби као судбинско питање", *Теме*, Ниш, 1972, стр. 78.

следицама; средствима; природи и условима у којима се јављају; и начинима регулисања или разрешавања. Сукоби се деле и према одређеним сепцифичностима на доминантне и латентне, насилне и ненасилне, институционализоване и неконтролисане, регионалне и глобалне, идеолошке, економске, сукобе између култура и цивилизација, модернизма и традиционализма, регионализма и унитаризма, сукобе који се могу разрешити, перманентне и неразрешиве сукобе, итд.¹⁶⁾

Полазећи од субјеката – непосредних учесника, сукоби се класификују на интраперсоналне и интерперсоналне, унутаргрупне и међугрупне, унутардржавне и међудржавне, односно сукобе на индивидуалном, групном и међународном плану.¹⁷⁾ По последицама које остварују на конкретан политички систем и структуру односа у њему, сукоби се могу класификовати на "системске" и "умерене" сукобе. С обзиром на начине и степен утицаја учесника у сукобу на његов ток и исход, Анатолиј Рапапорт дели сукобе на *борбе, игре и дебате*.

Борба подразумева стихијност, где самоконтрола и узајамна контрола учесника брзо опадају, што за последицу има ескалацију отворених непријатељстава, укључујући и насиље.

У играма учесници задржавају рационалну контролу над својим потезима, али не нужно и над исходима сукоба.

Коначно, дебате су сукоби у којима учесници настаје да утичу један на другог у циљу промене мотива, вредности и представа о одређеној појави или стању у друштву.¹⁸⁾

Иако је једна од најзначајнијих подела сукоба на оружане и неоружане, односно насилне и ненасилне¹⁹⁾, за ово истраживање од изузетног значаја класификација Кристијана Ширера (*Christian P. Scherrer*), по коме се сукоби могу класификовати на: анти-режимске ратове или политичке и идеолошке сукобе држава против побуна; етно-националне сукобе (унутрашњи сукоби); међудржавне

16) Милашиновић, Радомир М. Милашиновић, Срђан М. *Увод у теорије конфликта*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 93.

17) Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, New York: Harepr Brothers, 1962. p. 80-105.

18) Хантингтон, Семјуел П. *Сукоб цивилизација и преуређење светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 1998. стр. 279-282.

19) Милашиновић, Радомир М., Милашиновић, Срђан М. *Увод у теорије конфликта*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 96; Исти аутори класификују сукобе и на: класне, националне, расне, верске и политичке

сукобе; ратове за деконолизацију или окупације страних држава; међуетничке сукобе; ратове банди и геноцид.²⁰⁾

Истраживање сукоба као специфичних друштвених феномена је од изузетног значаја, како због структуралне превенције, трансформације и разрешења ових сукоба, тако и због постизања трајног мира на подручјима где су се јавили. Основни услов решавања, односно спречавања и/или регулисања друштвених сукоба јесте, пре свега, познавање њихових узрока, услова, мотива и циљева.²¹⁾ Међутим, Мајкл Браун (*Michael E. Brown*) сматра да ова гледишта о узроцима сукоба не могу објаснити чињеницу "зашто жестоки сукоби избијају на неким местима, а на неким не", односно "не могу објаснити зашто су неки спорови суровији и теже их је решити него неке друге". све значајне варијације о појави и интензитету унутрашњих и етничких сукоба".²²⁾

Научна анализа узрока сукоба мора се, пре свега, заснивати на историјским и друштвеним (политичким, етничким, верским и идеолошким) условима и чиниоцима, и различитим интересима и циљевима свих учесника у сукобима. Сами узроци сукоба су "устаљени, довољни и нужни, непосредни (економски, политички и др) извори кретања, развоја и промена друштвених сукоба", тичу се "расподеле друштвених, посебно материјалних вредности, присвајања власти, друштвене моћи, угледа, престижа, посебно материјалних вредности, присвајање власти, друштвене моћи, угледа, престижа, доминације над људима и стварима, територијама, итд". Између свих друштвених сукоба постоји висок ниво међузависности, сплет узрока и последица, који се разликују по свом значају, трајању и нужности. С тога се може говорити о узроцима првог, другог и трећег и н-тог степена и нивоа, од "конкретне угрожености преко узрочности класе појава (сукоба) до узрочности које важе за систем као целину". Узроци сукоба могу бити и унутрашњи и спољни, посредни и непосредни (богатство, власт и друштвени ста-

20) Геноцид подразумева организовано државно масовно убијање, злочин против човечности кога карактерише намера владара да уништи појединце због њихове припадности одређеној националној, етничкој, расној или религијској заједници; Scherrer, Christian P., „Towards A Comprehensive Analysis of Ethnicity and mass Violence: Types, Dynamics, Characteristics and Trends“, In: Хаџић Мирослав (ed), op.cit., pp.332-334.

21) За разлику од Кенета Болдинга, који користи термин "решавање", Владимир Гоати се опредељује за термин "регулисање", јер сматра да реч "решавање" асоцира на окончање конфликта, што се у друштву веома ретко дешава: Група аутора, политичка социологија, Београд: Радничка штампа, 1978. стр. 328.

22) Младен Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности* (докторска дисертација) Факултет политичких наука, Београд, 2006, стр. 196-197.

тус). Ови узроци се исказују као основне *вредности* и главни, непосредни извори сукоба у сваком историјски познатом друштву.²³⁾

За разлику од међународних оружаних сукоба у којима су главни актери државе (појединачно или у савезу), унутрашњи сукоби воде се на територији једне државе, и то између антагонистичких друштвених група, као што су: социјалне, политичке, националне, етничке, верске, племенске и др.²⁴⁾ Њихова посебна карактеристика јесте да подразумевају територијалну и персоналну аутономију власти једне државе над припадницима супротстављених друштвених групација и територијалну ограниченост извођења борбених дејстава у оквиру такве државе.²⁵⁾

Већ из категоризације антагонистичких друштвених група могу се идентификовати фактори који најчешће доводе до оружаних сукоба између њих. Обично су то социјалне и економске супротности, политичка, верска и етничка нетрпељивост, национална угњетеност и др. Такви сукоби већ одавно су постали историјска појава, односно стални пратилац унутрашњег политичког живота и развоја многих држава.

ДЕФИНИСАЊЕ ОРУЖАНЕ ПОБУНЕ

Побуна се може дефинисати као организована оружано-политичка борба чији циљ може бити преузимање власти насилним превратом и сменом постојеће владе (власти), док у другом случају циљеви могу бити више ограничени. На пример, настојање побуњеника да се одвоје (сепарирају) од контроле владе и да успоставе аутономну државу у традиционалним етичким и религијским границама. Циљ побуне може бити добијање ограничених политичких концесија које се не мог остваривати применом мање насилних средстава.²⁶⁾

За потпуно расветљавање и дефинисање феномена “оружане побуне“ и “побуњеничке активности“ изнећемо и дефиницију Централне обавештајне агенције САД (CIA) према којој “побуна представља одложену војно-политичку активност усмерену ка

23) Исто

24) Vuko Gozze-Gučetić, “Међународноправна заштита учесника у унутрашњем оружаном сукобу”, *Анали Правног факултета у Београду*, јануар-јун 1972, стр. 147.

25) Мирослав Шулаја, *Борци у унутрашњим оружаним сукобима и међународно право*, ИМПП, Београд, 1985, стр. 69.

26) Митко Коточевски, „Унутрашња оружана побуна”, *Наука-безбедност-полиција*, Београд, бр. 1/2006, стр. 149-150.

остваривању потпуне или делимичне контроле ресурса земље употребом нерегуларних војних сила или илегалних политичких организација“.²⁷⁾

Побуна је организован покрет који је усмерен ка изазивању политичких криза и масовне турбуленције, а у циљу обарања постојеће владе, како субверзијом тако и оружаним сукобом. Побуњеници се организују на политичкој основи с циљем подржавања политичких, економских, социјалних, војних, психолошких и прикривених и непризнатих (*covert*) операција које се изводе по њиховој замисли. При томе, свака побуна се мора анализирати са више аспеката два. *Један аспект* подразумева акцију паравојних формација које користе герилску тактику, офанзивно дејство уз сопствени избор места и времена, како би постигли супериорност на локалном нивоу. *Други аспект* је политички и делује посредством штрајкова, демонстрација, пропаганде, политичких организација и дипломатије. Покретање побуњеничких акција против државе и њене војне моћи је храбар чин, али када је у питању савремено организована државна власт, побуњеници веома ретко остварују замишљене циљеве иако постоји могућност понављања насилне побуњеничке активности. Учесници у побуни сматрају да одговарајућа промена у оквиру постојећег политичког система није могућа нити вероватна, па се зато опредељују за радикалну промену политичке власти, што подразумева дуготрајну примену прикривених и непризнатих (*covert*) средстава и метода. У том случају припреме побуњеника су веома дуготрајне, конспиративне, акције ће извести изненада муњевито уз вероватноћу изненађења структура безбедности државе. Због тога је континуирани рад служби безбедности на свим нивоима неопходан и из периодичну безбедносну процену од стране највећих стручњака система безбедности државе.

И за побуњеничко и за противпобуњеничко деловање изузетно је важна политичко-безбедносна процена, с једне стране да знају какву имају подршку од већине грађана и с друге стране да сазнају која ће политичка партија – групација организovati власт у будућности. У одређеним ситуацијама побуњеници ће затражити преко својих савезника првенствено политичку помоћ из иностранства иако се зна да је оружана побуна искључиво у ингеренцији националне државе и да се спољни фактори не могу мешати у унутрашње проблеме које држава има са побуњеницима.

27) Исто

Генерално, побуњеници следе револуционарне доктрине и користе оружану силу као инструмент политике. Побуњеници настоје да усаврше начине претварања сопствених слабости у предности, а силу владе у њену слабост. Они се појављују када је влада неспособна или нема вољу да одговори на захтеве важних друштвених група. Побуна се активира услед масовног незадовољства постојећим политичким и социјалним условима у друштву за које побуњенички активисти сматрају да их више није могуће толерисати. Зато су они одлучни да применом насиља према постојећој влади остваре промену, тј. да оспоре легитимитет постојећој влади. Побуњеници испољавају опште незадовољство, кривицу пребацује на владу и нуде побољшање услова. Следећи корак је обезбеђивање организационих и управљачких способности с циљем кооптирања необухваћеног дела становништва у ефективну силу за политичку акцију. Руководство побуне наглашава и експлоатише теме које подражавају најважније друштвене групе, истовремено неутрализује групе које подржавају владу, те коначно, тражи и пасивну подршку већине. Дакле, постоји борба за легитимност. Побуњеници поткопавају легитимитет владе и уверавају становништво у неопходност промене постојеће власти. Насупрот томе, влада покушава уверити становништво да је њена политика правилна и разумна.²⁸⁾

Да би побуна била успешна, побуњеници морају активирати што већи број људских и материјалних потенцијала, чиме би се обезбедила активна и пасивна подршка њеног програма, операција и циљева. Други услов успеха је стварање јединственог руководства, доктрине, организације и визије будућности будући која се мора трасирати и изграђивати из почетка. Иако је свака побуна аутохтона, могу се издвојити одређени параметри који карактеришу сваки бунт и помоћу којих се могу утврдити слабости и моћ саме побуне. Крајњи циљ утврђивања и анализе заједничког за све побуне јесте, као што се подразумева, развој параметара помоћу којих се добија повратна информација за заинтересоване, у смислу да ли им она одговара, а изван су државе (друге државе). Будући да је побуна руковођено и усмерено политичко насиље, основно је да она има руководство (харизматични лидер или колективно тело), што ће одредити визију, руковођење, координацију и организациону усаглашеност.²⁹⁾

28) Љубомир Стаић – Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007, стр. 152-153.

29) Исто

Успешна побуна пролази кроз неколико основних припремних фаза, што не значи да свака побуна мора да пролази кроз сваку фазу, нити да је развој побуне кроз све фазе услов за успех. Побуњенички покрет може бити у различитим фазама у различитим деловима државе, а с друге стране, успешном се сматра она побуна која се под јаким притиском може “*вратити*“ у претходну фазу и поново се развити када за то буду повољни услови. На пример, масовно оријентисана побуна састоји се од три фазе:

Прва фаза: Латентна или првобитна побуна подразумева активности – од субверзивног деловања до ситуација у којима чести превратнички инциденти и активности попримају облик шаблона и не подразумевају веће исказивање (преливање) насиља или неконтролисаних побуњеничких активности.

Друга фаза: герилски рат - наступа када побуњенички покрет обезбеди довољно локалне и спољашње подршке и почне организовани и континуирани герилски рат против владе. Овакво деловање је покушај присиљавања државних снага безбедности на дефанзивно деловање и да код народа изазове страх, зебњу, дефетизам и панику. Када побуна постане масовнија, постаје и способнија за извођење озбиљнијих операција на терену. У овој фази се може очекивати интензивирано деловање терористичких група и организација.

Трећа фаза: отворени рат – побуњеничког покрета – настаје када герила достигне максимално бројно стање и када се формацијски организује и оспособи за извођење директног удара без страха по институцијама државе и њеним снагама безбедности.

У пракси је потврђена оспособљеност (уникатност – специфичност) сваке побуне, а свака се развија сходно околностима у којима се налази. Због теоријске прецизности, а још више због практичне примене, војна теорија САД-а разликује четири модела побуне:

1. Субверзивна побуна – најчешће се јавља у слободној политичкој “клими“ у којој побуњеници могу користити илегалне и легалне методе. Наиме, они се инфилтрирају у политичку структуру (партију) да би преузели контролу над њом, и затим преузимају изборне и назначене функције (водеће, лидерске). Након тога примењују селективно насиље да би присилили гласаче, заплашили службенике и дискредитовали владу. Постојање насиља је доказ неспособности владе која би жестоком одговором поткопала свој углед. Практично, у целокупном деловању политички елемент руководи војним елементом због усаглашености наступа, на пример,

легална партија подржана од прикривених елемената који делују ван закона.

2. *Побуна критичног језгра* – побуњеници делују прикривено и јавно се инфилтрирају у владине институције с циљем рушења система изнутра. Постепено се поткопава легитимитет институција, уз уверавање осталих грађана да им се придруже. Насиље се не примењује док институције система не ослабе до степена након којег ће супериорна побуњеничка организација, преузети власт. Пример је Руска револуција из 1917. године. Овај модел има две варијанте – револуција у Никарагви и Кубански модел.

3. *Масовно оријентисана побуна* тежи политичкој и војној мобилизацији великог народног покрета, стварању легитимности изван државе, а затим жели променити или уништити унутрашњи политички систем. Побуњеници стрпљиво и упорно настоје да створе велику оружану силу и прерасту у герилу, а с друге стране, стварају базе активних и пасивних политичких истومیшљеника. Они планирају дуготрајна деловања, постепено повећавање насиља с циљем обарања владе и институција система. У исто време, побуњеници настоје да формирају паралелну владу која се отворено проглашава легитимном.

4. *Традиционална побуна* – обично се развија због специфичних неправди и подижу је племенске, расне, религиозне и друге групе сличне идентификације. Побуњеници оптужују власт за укидање њихових права и интереса и раде на њиховом поновном успостављању. Најчешће имају ограничене циљеве, тј. одвајање од владине контроле путем аутономије или полуаутономије. Међутим, уступци које би влада требало да направи су велики и доводе у питање њену легитимност, па влада зато најчешће примењује репресију. С друге стране, побуњеници су припремљени да одговарају штрајковима, уличним демонстрацијама, па чак и тероризмом и герилским ратом. У спречавању побуне држава легитимно употребљава оружане снаге, а за дуготрајни одговор нужна је снажна политичка борба. Примери су побуна муцахедина у Авганистану и Тамилских сепаратиста у Шри Ланки.³⁰⁾

КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОБУЊЕНИЧКОГ ДЕЛОВАЊА

Побуњенички покрети су током свог постојања испољили значајне особености и специфичне форме деловања. Неке форме

30) Митко Коточевски, „Унутрашња оружана побуна”, *Наука-безбедност-полиција*, Београд, бр. 1/2006, стр. 155.

су биле карактеристичне за регије или земље у којима су постојале, друге су попримиле глобалне форме, али сви побуњеници имају јединствен заједнички циљ – промену социјалног, политичког и економског статуса употребом (применом) силе.

Побуне које су усмерене против владе карактерише масовно учешће популације у остварењу циљева побуне. У суштини, стратегије оружаних побуна имају два основна задатка: *одузимање легитимности актуелном режиму*, и *добивање легитимности за себе (да би се оправдала насилна активност)*.³¹⁾

Опредељења побуњеничке стратегије варирају у зависности од личног искуства, знања и образовања вође и његове особености и од одговора на питања у вези с природом или опсегом устаничке коалиције, њеног идеолошког оквира, и од приоритета који проистичу из војних и политичких димензија конфликта. Између побуњеничких стратегија које су се појавиле у време Хладног рата, маоистички *“народни рат”* се, без сумње, показао најуспешнијим. Модел *“народног рата”* који је промовисао Мао Це Тунг, искључујући Кубу, био је успешно слеђен и реализован од стране скоро свих победничких побуњеника Вијетнам, Камбоџа, Гвинеја Бисао, Намибија, Алжир. Они су своју победу остварили применом неке варијанте Мао Це Тунговог *“народног рата”* са свеукупним поштовањем спецификација основних фактора рата у конкретним државама. Битне карактеристике, односно доминантне одреднице које одређују Мао Це Тунгов народни рат су биле следеће: примат политичке организације над војном акцијом; развијање и изграђивање опсежне политичке подршке и стварање заједничких фронтова насилних организација и покрета; развлачење противничких снага и наглашавање улоге руралних подручја.³²⁾

Савремено право подвлачи разлику између побуна и грађанског рата. Савремени систем међународног права побуну сматра унутрашњом ствари државе и у искључивој је надлежности државе. Члан 1, ст. 2, Протокола II из 1977, придодат Женевским конвенцијама из 1949. године, изузима побуну из орбита међународног права. Сједињене Државе су, на пример, бациле запаљиве бомбе на комплекс зграда у месту Веко (*Waco, Texas*) 1993. године у којима се забарикадирала верска побуњеничка секта. Том приликом је убијено више од 80 америчких грађана, међу којима и око десеторо

31) Радослав Гађиновић, „Управљање кризама“, *Политичка ревија*, 1/2010, Београд, ИПС, стр. 186.

32) Исто, стр. 156-157.

деце. Слично су поступали и са сепаратистичком организацијом у Тексасу 1998. године.³³⁾

Оружана побуна је, дакле, политичко кривично дело против народа и државе које се састоји у припремању оружане побуне или у учествовању у оружаној побуни, до које је већ дошло. Она представља акцију индивидуално неодређеног броја лица која се применом оружаног насиља супротстављају легитимним органима власти државе у циљу остваривања својих политичких циљева. Припремање оружане побуне обухвата низ тајних активности које ће се извести муњевитом применом оружане акције побуњеника. Акције могу бити, поред осталих и врбовање лица да учествују у побуни, набавка оружје или оруђа, као и све друге делатности којима се стварају услови за активирање оружане побуне.

Други облик кривично дела састоји се у учествовању у оружаној побуни до које је већ дошло.

Тежи облик кривичног дела учествовања у оружаној побуни постоји ако је дело извршено у приправном, мобилном или ратном стању, или ако је имало за последицу смрт неког лица, или је било праћено масовним насиљем или довело до угрожавања безбедности, економске и војне моћи државе. *Кривични законик Републике Србије* инкриминише оружану побуну у члану 311 и то: Ко учествује у оружаној побуни која је управљена на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине Србије казниће се затвором од *три до петнаест* године. Организатор побуне казниће се затвором од *пет до петнаест* година.³⁴⁾

Radoslav Gacinovic, Dragan Mladjan

ARMED REBELLION – THE PROBLEM OF SECURITY IN A DEMOCRATIC STATE

Summary

This paper reflects the attempt of the authors to define internal armed rebellion as a conflict which poses a serious threat to the concept of the security system in a democratic state. In the Serbian language the word „conflict“ means „contraposition“, „disagreement of the opposite views (interests)“, „controversy“, „quarrel“, „hostile armed collision“, „clash“ etc. The basis of the philosophical understanding of the

33) Проф. др Смиља Аврамов, „Регуларна армија и побуњеници“, *Војно дело*, 4/99, Београд, стр. 12.

34) Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник*, Београд, 2005, стр. 222.

conflict was set by Heraclitus. Everything is constantly changing, and each change represents a mean between two opposite states. Conflict is a common phenomena, and everything raises in conflict and necessity. Contemporary theories about social conflicts can be classified to those which understand the conflicts as a pathological state of the social organism, or as a fact of life of the individuals and collectivity, as well as theories which understand conflicts as processes or a certain state. The internal armed rebellion lines up in the medium-intensity conflict, with the aim to grow into a civil war or an insurrection. However, contemporary law draws the difference between a rebellion and a civil law. Contemporary system of international law considers a rebellion as an internal question of the state, and in its exclusive jurisdiction. That means that the rebellion represents a postponed politico-military activity, aimed at achieving total or partial control of the resources of the country by using the nonregular armed forces or ilegal political organizations.

Key words: state, democracy, capacity, system, security.

ЛИТЕРАТУРА

- Вишњић, Д., *Научна изграђеност теорије стратегије* (докторска дисертација), Војна академија, Београд, 2003.
- Милашиновић, Радомир М., Милашиновић, Срђан М, *Увод у теорије конфликта*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004.
- Rummel, Rudolph J., *Understanding Conflict ang War: Societes, Politics and Conflict*, The Free Press, New York, 1996.
- Coser, Louis, *Functions of Social Conflict*, The Free Press, New York, Cohtier-Macmillian Ltd, London, 1996.
- Хераклит, Фрагменти*, Графос, Београд 1979, (фрагмент 30)
- Rapoport, A.: *Models of Conflict; Cataclysmic and Strategic*, London, 1966.
- Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense: A Ceneral Theory*, Harper & Brothers, New York, 1962.
- Радослав Гађиновић, „Управљање кризама“, *Политичка ревија*, 1/2010, Београд, ИПС.
- Видаковић, Јозо, *Друштвени конфликти – Босна и Херцеговина*, Завод за уџбенике и наставна средства, Српско Сарајево, 2003.
- Голенкова, З. Т. “Социјалне неједнакости и социјални конфликти”, Зборник: *Социјални конфликти у земљама транзиције*, Институт друштвених наука и др., Београд, 1996.
- Хантингтон, Семјуел П. *Сукоб цивилизација и преуређење светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 1998.
- Vuko Gozze-Gučetić, “Међународноправна заштита учесника у унутрашњи оружаном сукобу”, *Анали Правног факултета у Београду*, јануар-јун 1972.

Мирослав Шулаја, *Борци у унутрашњим оружаним сукобима и међународно право*, ИМПП, Београд, 1985.

Смиља Аврамов, „Регуларна армија и побуњеници“, *Војно дело*, 4/99, Београд,

Resume

Conflicts, as social phenomena, originate as a complex of processes and relations between inner-state subjects, whose interests, values and needs are diametrically opposed, and cannot be coordinated through the processes of cooperation. To understand the essence of those processes, it is important to make a reliable assesment and forecast on the basis of theoretical knowledges about conflicts and particular condition, in order for the subjects in state and international frame could accomplish more efficient and pragmatic actions. The roots of the theoretical consideration of the nature of (social) conflicts can be found in the antic period, in the philosophical reflection of Heraclitus, Plato and Aristotle, and the continuance of the reflection on conflicts is related to the theological, natural-law, geopolitical and Malthusian interpretations of the social conflicts. However, only after the development of sociology and psychology as particular sciences, significant science-methodological and theoretical directions and research schools of conflicts were developed. Depending upon different factors, these approaches can be classified, in broad sense, to psychological and social, and the division is based on the causes of the conflicts, whether we can find them in the nature of the human being, or in his social structures and institutions, i.e, whether the conflicts are being analyzed from the individual point of view, or based on the knowledge about their collective behaviour (groups, institutions, communities, cultural systems, etc.). Yet, this division in contemporary conditions is not so strictly, because „the sociological studies take more into account the significance of the psychological aspects and factors in social processes and vice versa, the psychological research gives greater importance to cultural, group, institutional and other factors in the psychological life of the individual“. A rebellion can be defined as an organized armed-political struggle, whose aim can be the assumption of power by the revolutionary takeover and replacement of the existing government (authority), while in other case the goals can be more limited. For instance, the attempt of the rebels to separate themselves from the control of the government and to establish an autonomus state in traditional ethnic and religious boundaries. The aim of the rebellion can be to gain limited political concessions, that cannot be achieved by the application of less violent means. A rebellion is an organized motion aimed at overthrowing the existing government by subversion and armed conflict. The rebels organize themselves on the

political ground, with the aim of supporting political, economic, social, military, psychological and concealed and covert operations. The rebellion thus shows two faces. One side presumes military and paramilitary formations that use the guerilla tactic, offensive action with their own choice of place and time, resulting in a superiority at the local level. The other side is political, and it acts through strikes, demonstrations, propaganda, political organizations and diplomacy. The start of the rebellious action against the state and its military power is a brave act, but the success of the previous rebellions points to the possibility of their repetition. The participants in the rebellion deem certain change in the existing political system as not possible nor probable, so they decide for the radical change of the political authority, which means the longterm use of the concealed and covert means and methods.

* Овај рад је примљен 17. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
123:316.752
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 295-308.

Александар Новаковић

Институт за политичке студије, Београд

СЛОБОДА КАО СОЦИОЛОШКИ ПОЈАМ* **- неколико размишљања о основним** **претпоставкама питања о слободи -**

Сажетак

У овом раду разматрамо питање слободе у друштвеном контексту. Дакле, овде се нећемо бавити филозофским проблемом слободне воље, претпоставићемо заједно са Имануелом Кантом и готово свим либералним филозофима да је човек у основи слободно биће, а позабавићемо се слободом у друштву, слободом као друштвеним феноменом. Показаће се да о слободи, уколико нам је стало до њеног ваљаног и теоријски конзистентног одређења, не може мислити у категоријама колективитета (нације, класе, пола, итд.), али ни у категоријама индивидуалног субјекта, уколико је такво размишљање подстакнуто психолошким, уже филозофским, теолошким, или неким другим, од друштвеног контекста питања о слободи, различитим, мотивима и обзирима. Основна теза рада јесте та да се питање слободе може позиционирати само на индивидуалном плану и помоћу теоријско методолошког инструментарија природно правне теорије. Дакле, из угла хипотетичке ситуације природног стања. У том смислу се излаже гледиште о структуралном теоријском дефициту оних теоријских позиција и идеологије које третирају питање слободе на другачијим основама, али се истовремено указује и на контроверзност самог појма слободе, због које се он често погрешно разуме, јер се његово семантичко поље попуњава елементима који са самом слободом као социолошким појмом нису у суштинској вези.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: индивидуална слобода, методолошки индивидуализам, границе слободе, либерализам, социјализам

У друштвеној науци вероватно нема више рабљене речи од речи “слобода”. Ова констатација се поткрепљује и на другом нивоу, нивоу политичке стварности на коме слобода добија своје емфатичко значење, свој патос. На први поглед парадоксално, ова свеprisутност слободе, како у теоријском тако и у практичном смислу, не говори много о њеном значењу, о томе *шта заправо слобода јесте?* У већини случајева, што ће се показати у овом раду, заправо се под слободом подразумева најпре оно што она није. То што су се највећи диктатори човечанства, највећи непријатељи слободе често позивали на њу упућује на невероватне сразмере могућности политичке злоупотребе овог појма, али и његове атрактивности.

За то је одговорна пре свега исконска потреба људи за слободом, јер слобода је – поред идеја правде и једнакости – вероватно значењски и емотивно најиспуњенији појам друштвене теорије. Због ње и зарад ње су нестајали читави народи, небројени појединци жртвовали своје животе не желећи да жртвују своју слободу. Али да ли су сви ти народи, појединци, историјске личности борили искључиво за слободу или за нешто друго? И да ли слобода, као појам, подразумева колективна одређења и операционализације, или овај појам, заправо, треба ситуирати на индивидуалном плану, на нивоу слободе појединца. То су питања којим ћемо се позабавити у овом раду.

САВРЕМЕНА СХВАТАЊА СЛОБОДЕ

Вероватно је слобода најзлоупотребљенији појам у друштвеној теорији. Управо због своје важности и вредности, набијености свога значења, практичног значаја и релевантности за свакодневни живот и политику, овај појам се толико проширио да га припадници најразличитијих теоријских оријентација присвајају и упућују на њега као на важан аспект својих учења.

Због своје практичне релевантности данас нема значајне школе мишљења која није понудила, или која не претпоставља, своје разумевање друштвене слободе. Најсавременији филозофски – “постмодерни” – концепти инкорпорирају основне увиде марксизма и његово инструменталистичко схватања слободе. За Жан Бодријара врхунски доказ и остварење слободе представља одрицање од ње саме зарад других циљева и вредности, због чега је

често оптуживан за давање легитимитета тероризму.¹⁾ Ипак, у том одрицању, по њему, треба тражити *праву* природу слободе. Жан-Франсоа Лиотар у својој песимистичкој анализи света опхреног дубинским и свепрожимајућим расколом, меланхолично поручује да нам остаје само „правда“. Он сматра да је то последња упоришна тачка иначе обесмишљене људске егзистенције – вредност, дакле, због које и зарад које треба жртвовати и друге вредности.²⁾ У таквим опаскама, у којима се слободи даје инструментални карактер, зарад остварења вишег циља придружује се и Емануал Левинас својим размишљањима у *Тоталитету и бесконачности*.³⁾ Познати филозоф „деконструкције“, Жак Дерида опрезнији је у примени инструменталистичког концепта слободе, он се залаже за слободу у смислу самоослобађања појединца од било каквог наслеђеног припадништва.⁴⁾ Многи теоретичари са левице прихватају слободу као претпоставку самоостварења и на тај начин усвајају полазишта ранијих теоретичара (попут Жан Пол Сартра, на пример) који инсистирају на слободи као на темељној људској вредности и претпоставци свог људског деловања.⁵⁾ Будући да је идеја револуције у свом сусрету са реалношћу доживела – за њене про-тагонисте и заговорнике – немили исход, данас је за ове пост-марксистичке интелектуалце преостао само још апел на индивидуалну свест (не више на “радничку класу”, “пролетеријат”) и унутрашњу слободу појединаца, зарад постепеног “ширења идеје” и сна о некој можда ипак могућој, мада свакако у далеку будућност пројектованој, револуцији.⁶⁾

- 1) То, свакако, није без основа, имајући у виду његове следеће речи: „Питање слободе, личне или слободе других, више се не поставља у смислу моралне савести, а виша слобода мора нам дозволити да је одбацимо до те мере да је злоупотребимо или жртвујемо. Омар Кахауам: „Боље једног слободног узети веригама љубави, него ослободити хиљаде неслободних.“ Видети у: Jean Baudrillard, *The spirit of terrorism and other essays*, Verso, 2003, p. 69.
- 2) Жан-Франсоа Лиотар, *Раскол*, Сремски Карловци: Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1991.
- 3) Емануел Левинас, *Тоталитет и бесконачност*, Јасен, Београд, 2006.
- 4) Jaques Derrida, Maurizio Ferraris, *A Taste for the Secret*, Polity 2001. Видети такође: Жак Дерида, *Политике пријатељства*, Београдски круг, Београд 2001.
- 5) Видети: Жан Пол Сартр, *Биће и ништавило: оглед из феноменолошке онтологије*, (превод Мирко Зуровац), Нолит 1984.
- 6) Тако на пример Сајмон Кричли каже да “...у овим мрачним временима више не можемо да верујемо нашој политичкој судбини или квази-аутоматским унутрашњим контрадикцијама друштвено-економских закона кретања, спонтано израђајућег друштвеног кретања које би водило рушењу државе. Нити нас у политици могу водити некакве онтолошке или метафизичке претпоставке, било Марксов појам бића врсте или Негријева идеја еманципаторског сјаја мноштва. Револуција се неће изродити из систематских или структурних закона. ...Политика тражи субјективно стварање, имагинацију и издржљивост, да не помињем умеће...Да бисмо делали у унутрашњој издвојености од

Оваква гледишта полазе од апсолутистичких епистемолошких и онтолошких премиса. Она подразумевају да постоји некакав општи, надлични субјект, заправо “прави субјект” коме се обраћају, и некаква “истина” о том „правом субјекту“ коју појединачни субјект може и мора досегнути не би ли испунио захтеве једне слободне и аутентичне егзистенције. Таква размишљања су погрешна, јер нам априорна сазнања о суштинској природи људске егзистенције – о „људском узору“ према коме би се сви појединачни људи требали обликовати – нису доступна, *нити могу бити доступна*. Сваки „узор“ може бити легитиман, са овог или оног становишта, и начелно није могуће понудити независне и „објективне“ критеријуме одабира. У својој практичној имплементацији пракса наметања одређеног антрополошког модела може имати погубне последице како по слободу оних којима се намеће, тако и по слободу оних који се таквом наметању одупиру. Потреба да се човек учини слободнијим него што он то јесте и када он то не жели, антитеза је сваке слободе (било у личном, психолошком, било у друштвеном, политичком смислу) и по својој је интенцији тоталитарна. Корени насилничке, ауторитарне, и у крајњој инстанци, тоталитарне, опсесије поправљања човечије природе, налазе се већ у једној линији, једном правцу Просветитељства инспирисаног Русоовом *volonté générale* и спровођеног у живот немилосрдним ангажманом „Комитета јавног спаса“ током Француске револуције. Потом су, у XX веку, термидорски протопример тоталитаризма усавршиле идеологије комунизма, фашизма и нацизма, показавши, на најдрастичнији начин, сву пугубност стратегије наметања ексклузивног антрополошког модела и одређеног типа друштвеног организовања. Будући, дакле, да увид у праву, аутентичну и вишу природу човека није могућ, јер је по среди лажно питање, и лажан проблем, свако наметање одређене визије нелегитимно је, како због теоријских, тако и због политичких разлога. Упућивање на лично самоослобођење, ипак, може имати своју корисну примену, нарочито на индивидуално-психолошком плану, у смислу апеловања, саветовања и препорука. Али, то је, наравно, далеко испод великих очекивања и високих амбиција постмарксистичких друштвено ангажованих филозофија.

државе...треба да конструишемо политичке субјективитете у одређеним ситуацијама.. Ово је прљав, ситничав, локалан, пактичан и нимало весео посао. Време је да почнемо.” Видети: Сајмон Кричли, “Политички субјективитет и анархична-метаполитика”, *Српска политичка мисао*, 1-2, Београд, 2005. стр. 113. Данас су ипак у мањини они који отворено заговарају револуцију. Од тих је можда теоријски најинтересантнији контроверзни Славој Жижек са својим тезом о неопходности повратка Лењину (Slavoj Žižek, „Can Lenin Tell Us about Freedom Today?“, *Rethinking Marxism* Vol. 13, number 2, Summer, 2001).

Чињеница је, дакле, да се о слободи може говорити на много начина, јер се придевска форма “бити слободан” може односити на различите ствари. Отуд и конфузија око овог појма, јер се често мислећи на одређен план разматрања користи појам слободе који припада неком другом контексту, другом плану. Као што смо видели, о слободи се може говорити као о психолошкој чињеници (колико смо као личности “независни”, “слободни”, и колико смо спремни да мењамо наша понашања чак и идентитет), може се говорити и о мисаоној, интелектуалној, слободи (колико рефлектујемо сопствене претпоставке мишљења и колико смо спремни да прихватимо и најегзотичније идеје и замисли), али се, такође, може говорити и о друштвеној слободи, или о слободи као социолошком феномену. Овај последњи план се, заправо, своди на питање *граница* слободе.⁷⁾

Основна грешка теорија које смо управо разматрали састоји се у томе што оне инсистирају на коришћењу појма слободе у социолошком смислу, а заправо се, у операционализацији своје замисли, служе њеним психолошким, или филозофским, одређењем. Њихова грешка се, дакле, састоји у томе што врше имплицитну, а у неким случајевима и експлицитну, замену различитих нивоа или контекста разматрања. *Такав* свој поступак оне, притом, представљају као изворно социолошко третирање проблематике слободе. У питању је теоријски неконзистентно и погрешно контекстуализовање самог проблема, које се, по мишљењу аутора овог рада, може објаснити извантеоријским, пре свега, *политичким* мотивима. Мотив таквог поступка састоји се у томе да се путем емфатичног позива на самоиспуњење и самоостварење, коришћењем, заправо, једног атрактивног политичког позива, изврши мобилизација у правцу прихватања одређене политичке позиције и програма. Будући да инстант револуција бољшевичког типа више није могућа, јер савремени политички поредак почива на слободи појединца, владавини права и подели власти,⁸⁾ апеловање на самоостварење и личну слободу мотивисано политичким амбицијама и прикривеним утопистичким претензијама завршава само као једна заводљива али теоријски нелегитимна и неоперативна мешавина неспојивих категорија која побуђује многе наде и пали људску машту а у стварности може имати само погубне последице.

7) У енглеском језику употреба термина „слобода“ делимично је олакшана могућношћу коришћења два термина *freedom* и *liberty*, од којих је први, општији, и односи се на психолошку и филозофску димензију слободе, док други покрива друштвени, или политички, аспект слободе.

8) Наравно има се у виду поредак западних либералних демократија.

О ДРУШТВЕНОМ КАРАКТЕРУ СЛОБОДЕ

Заправо, сва ова конфузија произилази из, рекло би се, погрешног постављања питања о слободи. Ако нас слобода интересује у њеном друштвеном аспекту, како исправно поставити питање о слободи? Треба имати у виду да се сада крећемо на најопштијем, конституционалном нивоу, а теза која се овде износи јесте да је на том, основном и најопштијем плану могуће заправо само једно у теоријском и практичном смислу релевантно питање (са одређеним бројем различитих формулација), а да су друга потенцијална питања заправо ирелевантна за друштвени аспект проблема слободе.

Да би ово постало јасно уобичајено је позивање на теорију природног стања, која може помоћи да се ствари јасније сагледају и разлучи битно од небитног.

Узмимо у разматрање овај пример. Претпоставићемо да је у филозофском смислу непобитно доказано да је човек слободно биће, дакле, слободна воља (*free will*) постоји. Теоријски је потпуно легитимно рећи да та индивидуа са својом слободном вољом *има право* да чини шта год јој је воља јер не постоји никаква априорна (психолошка) забрана⁹⁾ – пошто је слободна воља природни феномен, нити друштвена конвенција или присила (не постоји поредак или закон) која би је ограничавала. Све док постоји само ова једна индивидуа, за њу постоје само биолошка и физиолошка ограничења. Проблеми почињу да се јављају онда када се појави још једна индивидуа, са подједнаким правима и аспирацијама („и ја хоћу све што хоћу!“). Сада је већ у питању друштвени контекст, а основно питање постаје: „како помирити слободу једног човека са слободом другог?“. Управо због тога Лудвиг фон Мизес констатује да је слобода *социолошки* појам и да га је „бесмислено примењивати на услове ван друштва“, ¹⁰⁾ док Фридрих Хајек истиче да се сама реч „слобода“ односи искључиво на однос једног човека према другом¹¹⁾.

Овај приступ проблему слободе подразумева неке од основних поставки природно правне теорије локовског типа, као и при-

9) Што индивидуална свест може изразити, на пример, реченицом: “Све моје жеље су моје жеље и то је нужан и довољан разлог мојих аспирација”.

10) Ludwig von Mises, *Socialism – An Economic and Sociological Analysis*, Yale University Press, New Haven, 1962, p. 191.

11) F.A.Hayek, *Poredak slobode*, Global Book, Novi Sad, 1998. стр. 20.

мену апараторијума *методолошког индивидуализма*. У том смислу полази се од неколико ствари. Прво, полази се од индивидуе, не од колектива, друштвене групе или „заједнице“. Друго, узима се као претпоставка да је та индивидуа на основу *природног закона* истоветна свакој другој индивидуи у смислу основног корпуса права, *права на живот, слободу и својину*.¹²⁾ Треће, претпоставља се да те индивидуе нису изоловане већ да живе на једном заједничком простору. И, четврто, *принцип ненападања (non-aggression axiom)* који подразумева да „нико нема право да напада легитимно или праведно власништво другог човека“.¹³⁾

У контрасту према класичном позиционирању слободе, као колективне категорије, *модерна* политичка теорија и њени истакнути протагонисти (утемељивачи класичне либералне мисли) издигли су нови политички субјект, индивидуу, изнад било каквог колективног ауторитета, реалног, или имагинарног. Нови политички субјект брањен је на теоријском нивоу помоћу модерне теорије природног права и природног закона.¹⁴⁾ То је било могуће захваљујући модерној концептуализацији и формулацији политике кроз питање могућности друштвене интеракције, односно, помоћу питања односа између индивидуа и њихових слобода. У складу с тим, ново, принципијелно питање политичке теорије било је: *како је могућа интеракција између појединаца?* Прецизније изражено: „Да ли је друштвена интеракција могућа и сагласна са очувањем индивидуалне сфере слободе?“, „Постоје ли ограничења у односу једне индивидуе према животу и слободи друге индивидуе и ко о томе одлучује?“ Ова основна питања модерне политичке теорије документују примат који је заузео појам слободе у оквиру политичког мишљења генерално.

Специфично схватање људске природе, посебна антропологија заступљена у модерним теоријама природног права, као и

12) John Lock, *Two Treatises of Government*, New York: Cambridge University Press, 2008, p. 323.

13) Овде се термин „власништво“ не односи само на поседовање материјалних ствари и предмета, већ и на власништво над сопственом личношћу, *себевласништво*, како је то развијено у локовској традицији. Видети Murray Rothbard, *The Ethics of Liberty*, New York University, New York, 1998, p. 52. Такође: Murray Rothbard, *For a New Liberty – The Libertarian Manifesto*, Collier Books, New York, p. 22.

14) О разлици између класичне и модерне теорије природних права видети књигу Лео Штрауса *Natural Right and History* (Leo Strauss, *Natural Right and History*, Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1999, стр.120-252.) Штраус је класификовао мислиоце попут Платона, Аристотела, Св. Томе Аквинског, чак и стоике (што је помало изненађујуће, јер либерално оријентисана политичка теорија у стоицима види претече модерне природно-правне теорије) у прву категорију, док су Хобс, Лок, Монтескје (*Montesquieu*) и Русо (*Rousseau*) сврстани у теоретичаре модерног природног права.

проблем друштвене интеракције произашао из ње (који је постао примаран теоријски задатак), претпостављају посебну врсту методологије. Хобсова и Локова политичка теорија изложена у њиховим најважнијим радовима из политичке филозофије на најбољи начин сведочи о употреби нове методологије. Реч је о *методолошком индивидуализму*.

Оваква методологија постаје основно интелектуално средство, или механизам, основне покретачке силе модерне политичке теорије, *класичног либерализма*.¹⁵⁾ Стога, уколико желимо да мислимо у складу са модерним политичким мишљењем и његовим теоријским поставкама, онда смо обавезни да почнемо с индивидуама, појединцима, индивидуалним актерима и њиховим међусобним односима пре него с некаквим замишљеним колективитетом или неким групним концептом.¹⁶⁾ Сваки појединац има изворна права (која потичу од бога или природе), сопствене тежње, интересе, наклоности итд; то је фактичко стање које постоји у сваком друштву и које се мора преточити у миран суживот и коегзистенцију многих носилаца таквих права. Стога је основна ствар која је важна када се пође од појединца (и његове „заштићене сфере“) као методолошке основе промишљања да се пронађе адекватан *модел* интеракције између индивидуа. Овакав модел претпоставља мирну коегзистенцију, стабилност и напредак у једном друштву на бази обезбеђене „сфере природне слободе“ (Адам Смит).

Стога, *ако* је приоритет *друштвена слобода* онда једино смислено питање може бити следеће: *које су границе слободе сваког појединца у односу на слободу другог појединца?* Уколико се у виду има одређени већ постојећи друштвени поредак (постојање неког типа државе) онда се ово основно питање може преформулисати у следећем виду: „Које су легитимне границе уплитања државе и других појединаца на слободу појединца? Сва друга питања, на пример, питање праведног друштва („које је друштво најправедније?“), или питање друштвене једнакости („шта значи друштвена једнакост?“), изведена су, и претпостављају одговор на њега.

Такво питање, дакле, захтева посебно одређење слободе, и то као *индивидуалне слободе* у смислу друге, горе наведене, поставке

15) Ова оцена је оправдана, нарочито када се имају у виду све оне модерне „прогресивне“ теорије и концепције које полазе од предмодерних (трибалних) политичких категорија и вредности. Због тога што се чврсто држи вредносног апсолутизма појединца и методолошког индивидуализма, класични либерализам, без сумње, представља *најпрогресивнији али и најрелевантнији* правац модерне политичке теорије.

16) Метафора “Робинзоа Крусоеа” представља погодно средство за почетак разматрања проблема слободе са обзиром на модерну парадигму политике. У савременим радовима настављача класичног либерализма она се често користи као интелектуално средство за концептуализацију поретка заснованог на индивидуалној слободи.

природно правне теорије. Још је Бенжамен Констан приметио да је индивидуална слобода модерно (цивилизацијско) достигнуће.¹⁷⁾ Античка времена и раније цивилизације не признају индивидуалну слободу за основу друштвеног поретка. Са појавом и развојем социјалистичке идеологије значење речи слобода се мења а класично либерално схватање слободе маргинализује уступајући место схватању слободе као моћи,¹⁸⁾ и на тај начин омогућавајући лагани “пут у ропство”.¹⁹⁾

У том смислу се традиција класичног либерализма (и либертаријанизма) разликује од свих прошлих и савремених теоријских усмерења које полазе од другачијих вредности и другачијег начина постављања питања о слободи и одређења слободе. У теоријском смислу је овакво позиционирање слободе на индивидуалном плану потпуно оправдано и једино изводљиво. Свако другачије позиционирање, имајући при том пре свега у виду смештање слободе на ниво неког колективног субјекта, представља теоријски и методолошки нелегитиман потез који са собом доноси многе несавладиве тешкоће.

Једна од њих је теоријска немогућност дефинисања *конкретног колективитета*, тога *шта сачињава један колективитет*, тј. како се он конституише. И какво је онтолошко и епистемолошко својство које можемо дати овом појму. Да ли колективитети постоје попут појединачних субјеката? Или су они само “имагинарни”²⁰⁾ па представљају, у крајњој линији, само слободни производ наше маште? Ако постоје на начин индивидуалних субјеката, могу ли се опипати, могу ли им се омеђити границе?²¹⁾ Ови теоријски гали-

17) Бенжамен Констан, „О разлици слободе код старих и модерних, 1819“, *Нова српска политичка мисао*, 2005, вол. 10, бр. 1-4, стр. 205-222.

18) “Нова слобода, међутим, обећавала је слободу од нужности, ослобађање од принуде околности које неминуовно ограничавају домен избора свих нас, иако неким много више него другима. Пре но што човек може да буде стварно слободан, “деспотизам оскудице” мора да се прекине, “ограничења економског система” олабаве. Слобода у овом смислу јесте, наравно, само друго име за моћ или богаство.” Видети у: Ф.А. Најек, *Put u ropstvo*, Global Book, Novi Sad, 1997, стр. 47.

19) Исто, стр. 49. То „ново“ схватање слободе је разлог због кога се може констатовати да социјализам, као и све друге, колективистичке усмерене идеологије, представља предмодерну, у основи, трибалистичку политичку теорију. У тој чињеници крије се разлог пропасти свих социјалистичких пројеката. На дуже стазе, сваки поредак који спутава неспутану и добровољну интеракцију појединаца, чланова једног друштва, доживљава свој крах, јер индивидуална слобода представља основну чињеницу, темељ и претпоставку сваког слободног друштва.

20) Видети: Бенедикт Андерсон, *Нација замисљена заједница*, Плато, Београд, 1998.

21) Мареј Родбард у својој књизи *For a New Liberty* наводи једно, у погледу овог питања, врло илустративно запажање историчара Паркера Муна: “Када се користи проста једно-сложна реч “Француска” мисли се на Француску као појединачност, као ентитет. Када ... кажемо „Француска је послала своје трупе да освоје Тунис“ – овој земљи придајемо не

матијуси мало помажу у одређивању праве мере слободе у једном друштву, и ствар компликују толико да се може изгубити из вида једно функционално контекстуализовање питања слободе, па тако и могућност њеног ваљаног одређења. Ако се слобода пребаци на замишљени колектив каква је судбина слободе појединца?

Додатни проблем представљају и овде коришћене синтагме “друштвена слобода” или “слобода у друштвеном смислу” јер оне природно асоцирају на групни профил слободе, некакав колектив, али не и појединца, који представља право титулара слободе, што може додатно допринети конфузији. Ипак, друштво сачињавају појединци, па је стога употреба ових синтагми легитимна јер се користимо језиком којим располажемо, иако је и он сам у великој мери производ прадавних времена и племенских друштвених односа. Такве, колективистичке семантичке интенције и значења, неизбежне су у језику којим се користимо, али признавање ове чињенице никако не треба да води закључку да се слобода, сама по себи, тиче колективног плана.

Овде није ни реч и о ономе што се данас подразумева под “политичком” слободом, имајући у виду право гласа, политичког организовања и учествовања у политичком животу. Јер ова врста слободе зависи од одређеног политичког поретка – у данашњем свету то је поредак либерално-демократских држава – а нас овде пре свега интересују границе индивидуалне слободе, или речено другачијим речима границе природне слободе људи у неком могућем друштву, држави или поретку.²²⁾ То је слобода која претходи сваком поретку а чије ограничавање, у већој или мањој мери, врши скоро сваки поредак. У том смислу “политичке” слободе природно подпадају под шири појам индивидуалних слобода а своје значење и смисао имају само у оним друштвеним порецима у којима су институционализоване. Ово је важно истаћи зато што је теоријски

само појединачност већ и личност. Саме речи прикривају чињенице и од међународних односа стварају гламурозну драму у којој персонализоване нације представљају актере, тако да исувише лако заборављављамо ко су прави актери – људе и жене од крви и меса... јер да немамо реч попут „Француска“ ... онда бисмо прецизније описали туниску експедицију на отприлике овакав начин: „Неколико људи, од тридесет и осам милиона личности, послало је тридесет хиљада да освоје Тунис“. Овако представљене чињеница аутоматски намећу питање, или, заправо, серију питања. Ко су тих „неколико“? Зашто су послали тридесет хиљада у Тунис? И зашто су ови пристали на то? „Нације“ не стварају царстава, већ људи. Наш проблем је да пронађемо те људе, активне, заинтересоване мањине у свакој нацији, који су директно заинтересовани за империјализам па да онда анализирамо разлоге зашто већина плаћа цех и бори се у у рату који се води зарад потреба империјалистичке експанзије“. Видети: Murray Rothbard, *For a New Liberty – The Libertarian Manifesto*, Collier Books, New York, p. 38.

22) Онако, како се то чини у савременим интерпретацијама и доградњама Локове природно правне теорије. Видети на пример: Robert Nozick, *Anarchy, State, And Utopia*, New York, Basic Books, 1977.

могуће замислити слободан поредак без политичких слобода, односно поредак заснован на индивидуалној слободи у коме политичке слободе не би постојале.²³⁾

Стога свака ваљана теорија слободе мора поћи од индивидуалног аспекта, а њен крајњи исход мора бити одговор на питање граница слободе. Уколико се прихвати да постоји поље слободе које мора бити заштићено, тј. област у коју без дозволе и пристанка појединца нико не може закорачити, онда се мора понудити критеријум за процену случајева евентуалних повреда и прекорачења ових граница. Тај критеријум није лако наћи, и постоје различите концепције и различити одговори из угла теоријских позиција које прихватају идеју индивидуалне слободе.²⁴⁾

*

Досадашње излагање имало је за циљ две ствари. Прво, да укаже на то шта треба подразумевати под социолошким аспектом слободе, и друго, да покаже зашто се социолошки појам слободе не може раздвојити од концепта индивидуалне слободе. Дакле, циљ је био како проблематизација самог питања слободе из угла политичке теорије, тако и предлог онога што би под њом требало разумевати. То су два плана који иду заједно и које не можемо одвајати уколико желимо да понудимо ваљану концепцију слободе. Теза да се друштвена слобода може операционализовати једино преко концепта индивидуалне слободе, претпоставља одбацивање методолошког колективизма, инструменталистичког схватања слободе и промену основног фокуса са колективитета на појединца, и са унутрашњег, психолошког плана разматрања слободе, на спољашњи, политички ниво. У раду поменуте, савремене постмарксистичке филозофије, третирају питање слободе пре свега кроз призму унутрашњег самоослобађања у циљу личне и друштвене еманципације и стварања претпоставки за креирање неког новог, по заступницима ових теорија, правденијег друштва. На основу ових увида следи да политичко неангажовање принципијелно и суштински значи личну, али и друштвену, *неслободу*, да људи незаинтересовани за политику заправо нису слободни људи, и да скуп таквих људи сачињава неслободно друштво. Генералније, овакво становиште имплицира да све оне људске активности (уметност, религија, култура генерално) које нису мотивисане потребом преобликовања света, служе легитимизацији тренутног политичког стања (политичког *status quo*), и нису одлике слободних бића. У раду

23) Неку врсту анархије..

24) О томе видети више у: Пешић, М., Новаковић, А., *Слобода и јавност – одређење, проблематизација и значај*, Институт за политичке студије, Београд, 2008. стр. 22-30.

је показано да ова теза не стоји, јер се слобода у политичком, или друштеном, смислу, уопште не тиче унутрашњег – психолошког – нивоа разматрања. Појединац може бити слободан у друштвеном смислу само уколико држава, власт, или неки други колективни апарат принуде, не врши насиље над њим нарушавајући сферу индивидуалне слободе. Такав друштвено слободан појединац истовремено може бити лично неслободан – у смислу слободе мишљења, прихватању стереотипног сагледавања ствари, „лењости“ и „затворености ума“, морално слабог и неизграђеног карактера, итд. Слобода као социолошки структурирана категорија, дакле, није инкомпатибилна са другим врстама неслободе.

Овако контекстуализовано питање слободе захтева друга, даља и дубља, разматрања о природи саме индивидуалне слободе, о појмовима негативне и позитивне слободе, једном речју о одређивању конкретне линије – границе – деловања појединаца у неком друштву.²⁵⁾ На једном другом месту ја сам понудио свој одговор на ово питање, овде је био циљ само то да се укаже на теоријско-методолошки хоризонт као *sine qua non* једног функционалног и теоријски одбрањивог гледишта о слободи.

Aleksandar Novakovic

FREEDOM AS A SOCIOLOGICAL CONCEPT

- A Few Thoughts on the Basic Assumptions of the Question of Freedom

Summary

In this paper we consider the question of freedom in social context. Therefore, we will not deal here with the philosophical problem of free will, we will rather assume along with Immanuel Kant – and almost all other classical liberal philosophers, that man is basically a free being, so the main preoccupation of this paper will be freedom in society, freedom as a social phenomenon. It will be shown that its valid theoretical definition presuppose that it cannot be thought neither within the paradigm of any sort of collectivity (nation, class, gender, etc.), nor in terms of individual subjectivity (psychological, specific philosophical, theological, or other subjective motives and considerations, foreign to the social aspect of freedom). The main thesis of this paper is that the issue of freedom can be contextualized and positioned only on the individual level, and with the help of theoretical and methodo-

25) Видети горе наведено дело.

logical apparatus of natural law theory – that is, from the perspective of a hypothetical state of nature. In this sense, a structural theoretical deficit of all ideologies and political theories that treat the issue of freedom on different grounds will be exposed. We will, also, explain that usual misinterpretations of the social notion of freedom are due to the fact that its semantic sphere is often being filled with the elements not essentially connected with the concept of freedom as sociological one.

Keywords: individual freedom, methodological individualism, the limits of freedom, liberalism, socialism

ЛИТЕРАТУРА

- Андерсон, Б., *Нација замишљена заједница*, Плато, Београд, 1998.
- Baudrillard, J., *The spirit of terrorism and other essays*, Verso, 2003.
- Берлин, И., *Четири огледа о слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1992.
- Derrida J., Ferraris M., *A Taste for the Secret*, Polity, Malden, MA, 2001.
- Дерида Ж., *Политике пријатељства*, Београдски круг, Београд 2001.
- Žižek S., „Can Lenin Tell Us about Freedom Today?“, *Rethinking Marxism*, Vol. 13, No 2, Summer, 2001.
- Констан, Б., „О разлици слободе код старих и модерних, 1819“, *Нова српска политичка мисао*, вол. 10, бр. 1-4/2005.
- Кричли, С., „Политички субјективитет и анархична-метаполитика“, *Српска политичка мисао*, 1-2/2005, Београд.
- Левинас, Е., *Тоталитет и Бесконачност*, Јасен, Београд, 2006.
- Лиготар, Ж. Ф., *Раскол*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1991.
- Lock J., *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- Сартр, Ж. П., *Биће и ништавило: оглед из феноменолошке онтологије*, (превод Мирко Зуровац), Нолит, Београд, 1984.
- Mises, L., *Socialism – An Economic and Sociological Analysis*, Yale Univeristy Press, New Haven, 1962.
- Murray, R., *The Ethics of Liberty*, New York Univeristy, New York, 1998.
- Murray, R., *For a New Liberty – The Libertarian Manifesto*, Collier Books, New York.
- Nozick R., *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York, 1977.
- Пешић, М., Новаковић, А., *Слобода и јавност – одређење, проблематизација и значај*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Strauss L., *Natural Right and History*, Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1999.
- Friedman, M., *Kapitalizam i sloboda*, Global Book, Novi Sad, 1998.
- Hayek, F. A., *Put u ropstvo*, Global Book, Novi Sad, 1997.
- Hayek, F. A., *Poredak slobode*, Global Book, Novi Sad, 1998.

Resume

The aim of this paper is to accentuate two important insights. First, to indicate what should be meant by the sociological aspect of freedom, and secondly, to present a case for the thesis that freedom as sociological concept, cannot be separated from the notion of individual freedom. Therefore, the aim is both to contextualize the issue of freedom from the perspective of political theory, and to offer a proposal for its understanding and interpretation. These two plans of investigation are interconnected and interdependent; they cannot be separated if we want to provide theoretically valid conception of freedom. An acceptance of social freedom in terms of individual freedom, presupposes rejection of methodological collectivism, instrumentalist conception of freedom and focus shift – from collective to individual, and from internal, psychological treatment of freedom, to external, political (constitutional) level of investigation. Contemporary post-Marxist philosophies are treating the issue primarily through the prism of internal self-liberation with the aim of personal and social emancipation and creation of preconditions for a realization of a new, as representatives of these theories usually state, more equitable society. Based on their views it follows that people who are not interested in politics are not free at all. And more generally, all human activities that lack the motivation to change the world are not the characteristics of free beings. It is shown that this theory does not hold, because freedom in political, or sociological sense, primarily and essentially does not concerns itself with internal - psychological and emancipatory – dimension at all. An individual can be free in a social sense only if the state, government, or any other collective apparatus of coercion does not violate predetermined sphere of individual freedom. At the same time, this, sociologically free individual, can be personally unfree - in terms of freedom of thought, inclination towards stereotypical perceptions, intellectual “laziness”, weakness of a character, and so on. Freedom as sociologically structured category, therefore, can be compatible with other types of unfreedom.

* Овај рад је примљен 20. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Милена Пешић

Институт за политичке студије, Београд

КОНЦЕПТУАЛНЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА РЕЛАЦИЈА ДИСКУРСА, МОЋИ, ПОЛИТИКЕ И ДЕМОКРАТИЈЕ*

Сажетак

Дискурси представљају социолингвистичке феномене чија је анализа од несумњивог научног значаја; јер они нису само важни чиниоци друштвене комуникације већ су и блиско повезани с начином на који је одређено друштво уређено и на који се њиме управља. То нас упућује на важност истраживања улоге владајућих/јавних дискурса у конструкцији социјалног живота, друштвених представа и идентитета, као и анализу њене политичке димензије. Релевантну теоријску основу оваквих истраживања представља пропитивање релација дискурса, моћи и политике. Једно од незаобилазних полазишта оваквих концептуалних анализа свакако је истраживање, у последње две деценије научно веома продуктивног, појма *дискурс*, односно пружање неке врсте кодирања његовог значења, указивањем на његове различите димензије и различите контексте његове употребе. Управо с тим циљем, на почетку овог рада дали смо приказ основних значења појма дискурс, уз извештај коментар и утврдили основне линије концептуализације овог појма, кроз синтетизујући поглед на ширење и богаћења овог појма који је од техничког (лингвистичког) термина, интердисциплинарним развијањима и спецификацијама извајан у поливалентно оруђе друштвене анализе. Политички потенцијал језика и његова (зло)употреба ушли су у сплет интердисциплинарних тумачења у разним сферама и нивоима испољавања. Дискурс се посматра као својеврсна језичка структура чија друштвена употреба значи посе-

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

довање одређене моћи. Повезујући у својим истраживањима појам дискурса са појмом моћи, Мишел Фуко дао је основни подстицај оваквим проучавањима, па је његовим теоријским поставкама пружена посебна пажња у овом раду. Као својеврсни вид поенти-рајућег закључног разматрања, наспрот Хабермасовом појму комуникативне моћи као моћи дискурса, поставили смо Фукоовски схваћени дискурс моћи и упоређивањем њихових супротних позиција указали на две крајње тачке у концептуализацији дискурса и моћи која за њега везује.

Кључне речи: дискурс, моћ, политика, демократија, језик, комуникација, значење, јавна сфера

ПОЈАМ ДИСКУРСА: ОД ЛИНГВИСТИЧКОГ ТЕРМИНА ДО ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНОГ КОНЦЕПТА

Термин дискурс (лат. *discursus* – разговор, излагање, фр. *discours*) који значи разговарање, разговор; говор, беседа, предавање, излагање¹⁾; односно „разговор, говор или расправа смисаоно организована на основу логичког рашчлањавања и закључивања“²⁾, „у савременој науци о језику, у текстологији инспирисаној француским структурализмом, (...) један је од средишњих појмова којим се жели изразити осмишљено повезивање рефлексивна наше свести у целовит текст“³⁾

У савременој не само научној већ и публицистичкој пракси, појам језика све чешће бива замењен појмом дискурса. То с једне стране има за последицу богаћење садржаја овог појма, а с друге стране ствара својеврсну конфузију у разумевању тога шта он заправо значи, будући са се неретко користи у недовољно јасном значењу, или недоследно. Иако је значење овог појма сложено и вишедимензионално, под дискурсом се најчешће подразумевају целовите језичке и комуникационе *структуре*, реализоване у писаном или говорном медију, с фокусом на *употреби* језика у датом комуникационом и социокултурном *контексту*. Будући да ово одређење садржи сва три дистинктивна момента дискурса, а то је посебна језичка /значањска структура; јасна комуникативна употреба, односно интенција те структуре (илокутивно значење ис-

1) Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1986, стр. 230.

2) Симић Р., Јовановић, Ј., „О дискурсу“ *Узданица* VI/2, стр. 7-21, Педагошки факултет Јагодина, 2009, стр.7.

3) *Речник књижевних термина*, Нолит, Београд, 1986, стр. 127.

каза) и вишеструка контекстуална условљеност (тесна повезаност са социокултурним, комуникационим и текстуалним контекстом), сматрамо је добром полазницом.

Аналогно разлици између реченице и исказа, Ван Дијк термин „дискурс“ везује за процес разумевања и продукције текста, док „по њему, термин „текст“ упућује на продукт тог процеса.⁴⁾ Термини „текст“ и „дискурс“ некада се користе наизменично, као синоними, а некада као носиоци различитих значења, при чему се под текстом подразумева писани, а под дискурсом говорни језик.⁵⁾ За потребе начелних разматрања предузетих у овом раду, дистинкција писани – усмени дискурс није релевантна, па ће овај термин и бити коришћен у општем значењу које обухвата оба смисла.

Појам дискурса изворно потиче из лингвистике где се користи као технички термин за „уопштавање концепта језичке конверзације за све модалитете и контексте“. ⁶⁾ У Симеоновом речнику дискурсом се сматра рашчлањен, смисаоно организован, артикулисан говор, а дискурсиван значи разуман, промишљен, онај који се изводи помоћу разумнога рашчлањивања (супротно интуитивном).⁷⁾

Основно, лингвистичко одређење дискурса упућује на језичке/смисаоно-значењске и комуникационе целине веће од реченице; односно он се схвата као језичка јединица „највише рazine у којој постоје било какви односи међусобне зависности“. Међутим, ово одређење не прецизира какви се односи зависности узимају као критеријум, а, како Шкиљан наводи, „једини донекле сигурни

4) Dijk, T. A. Van, *Tekst and context: Explorations in semantics and pragmatics of discourse*, Longman, New York,

5) Пешић, Ј. „Анализа дискурса и њен однос са психологијом“. *Психологија*, 30/3, 1997, стр. 264; Како Џоана Кенворди истиче, „неки лингвисти говоре о говорном и писаном тексту, неки о говорном и писаном дискурсу.“ И Дејвид Кристал у Кембричкој енциклопедији језика раздваја ова два појма, истичући да „анализа дискурса ставља акценат на структуру природног тока говорног језика, у типовима „дискурса“ као што су конверзација, интервјуи, коментари и говори“, док се „текст-анализа концентрише на структуру писаног језика, на „текстове“ као што су есеји, белешке, саобраћајни знаци и поглавља књига“. Маргарет Култард такође „прави разлику између говорног дискурса [spoken discourse] и писаног текста [written text], али наводи и то да ова дистинкција ни у ком случају није општеприхваћена“; под анализом дискурса [discourse analysis] ауторка подразумева дисциплину која обухвата конверзациону анализу [conversation analysis] или говорни дискурс [spoken discourse] и одваја је од анализе текста [text analysis]. У науци је у великој мери прихваћено коришћење термина говорни дискурс и писани дискурс, јер „они најбоље одражавају суштину лингвистичких проучавања изнад нивоа реченице која иду под заједничким називом анализа дискурса“; нав. према: Лакић, И., *Анализа медијског дискурса о рату*, *Дискурс и дискурс: зборник у част Свенке Савић* (ур. Васић, В.), стр. 269-282, Филозофски факултет Нови Сад, 2010, стр. 270-271.

6) Marks, L., *A little Glossary of Semantic*, revue-texto.net. Retrieved maj, 2011.

7) Simeon, R., *Enciklopedijski rječnik lingvističkih naziva*, Matica hrvatska Zagreb, 1969.

критеријум може бити јединственост комуникацијског акта“. ⁸⁾ Бугарски истиче да је за дискурс дистинктивна управо „организа-ција која му обезбеђује јединственост, целовитост и повезаност“⁹⁾, а на ове карактеристике упућује и одређење дискурса као поступка „којим се поједини делови (сегменти) осмишљено повезују у кохерентан текст“.¹⁰⁾

Лингвистички аспект одређења појма „дискурс“ захвата, само део онога што овај појам означава, свodeћи истраживање на његову формалну страну, односно на „бављење нивоима у хијерархији језичких јединица“. Анализа дискурса, међутим, „не може се сводити на опис језичких форми независно од сврхе и функције које су додељене овим формама у служби људских активности“.¹¹⁾

Комуникативни смисао дискурса као језичке структуре дошао је у фокус истраживања након важног помака у разумевању тога који аспект језика може бити ваљани предмет научног проучавања. Насупрот полазиштима Фердинада Де Сосира да то може бити само језик као формални систем, али не и његове манифестације у говору у писању (дискурс), Витгенштајн, Остин и Серл отварају простор за функционалистичко одређење дискурса као „језика у употреби“ (language in use). Овакав приступ помера фокус истраживања са структуре језика на његове функције и специфичне праксе везане за одређене контексте његове употребе.¹²⁾ Разматрања функционалног аспекта језика довела су у први план смисао говорне делатности, одређујући је као извођење говорних чинова у складу са правилима и у одређеном комуникацијском контексту, односно са комуникационим намерама да се делује на саговорника и средину.¹³⁾ Употребу језика Феркл сагледава шире, у контексту њене условљености друштвеном праксом чији је део, па је за њега дискурс „употреба језика схваћена као део друштвене праксе“.¹⁴⁾

8) Шкиљан, Д., *Поглед у лингвистику*, Школска књига, Загреб, 1980, стр. 146.

9) Бугарски, Р., *Увод у општу лингвистику*, БИГЗ Београд, 1989, стр. 151.

10) Симић, Р., Јовановић, Ј., „О дискурсу“, *Узданица, Узданица VI/2*, стр. 7-21, Педагошки факултет Јагодина, 2009стр. 7.

11) Лакић, И., „Анализа медијског дискурса о рату“, *Дискурс и дискурси: зборник посвећен Свенки Савић*, стр.269-282, Филозофски факултет Нови Сад, 2010, стр. 270.

12) Павловић, Ј., „Дискурс као нова тема у психологији“, *Зборник београдске отворене школе*, Београд, стр. 313-324, 2005.

13) Серл, Ц., *Говорни чинови*, Нолит, Београд, 1991.

14) Fairclough, N., „Critical Analysis of Media Discourse“, *Media Studies: A Reader* (eds. P. Marris – S. Thorntam), EdinburghUniversity Press: 308-325, Edinburgh 1996, стр. 7

Увиди у то да дискурзивне праксе функционишу као виши ред дискурса у односу на онај који системско-функционална лингвистика класификује као жанр или регистар, водили су одређењу дискурса као нивоа језичке организације који замењује онај реченичне, као врсте значењског потенцијала који проистиче из интеракције текста и контекста. Текст се у том смислу схвата као систем исказа нераскидиво повезан са контекстом и смислом комуникативне ситуације, са ширим социокултурним контекстом, као и са учесницима у дискурсу и оквирима знања.

На основу претходни изнесених теза може се закључити да је аспект контекста, један од можда најважнијих фокуса у истраживању појма „дискурс“. Сваки дискурс егзистира у одређеној говорној ситуацији као скупу околности у којима се остварује акт исказивања. Те околности, као и физичко и социјално окружење које чини оквир акта исказивања, неретко се називају контекстом.¹⁵⁾ Контекст се сматра једним од кључних аспеката дискурса, јер подразумева и комуникацију и употребу језика и друштвени, али и текстуални оквир сагледавања. По Макартију, анализа дискурса бави се управо „проучавањем односа између језика и контекста у коме се он користи“.¹⁶⁾

Савремена постструктуралистичка и конструкционистичка схватања дискурса пошла су од кључне тезе о несталности значења језичких средстава. Овај тзв. „језички заокрет“ потиче од учења Фердинанда де Сосира којим је он довео у питање традиционално схватање да наспрам речи као знакова стоје објекти са којима су оне у нужном, „органском“ односу онтолошке идентичности. Супротно томе, како аутор истиче, речи („означитељи“) упућују на појмове који и сами као апстраховане класе представљају знаке („означено“), па наспрам речи као знакова стоје опет знаци; а то нас упућује на тезу о произвољности, тј. арбитрарности односа између „означитеља“ и „означеног“. На линији оваквих размишљања био је и Лудвиг Витгенштајн који је, полазећи од претпоставке да језик чине бројна средства која се могу употребљавати на много различитих начина и с различитим сврхама, постулирао тезу о томе да је значење речи одређено њиховом употребом, те да стога речи имају мноштво потенцијалних значења одређених не неком суштином коју означавају, већ конкретним контекстима и правилима њихове употребе. Појмом „језичка игра“ Витгенштајн подразумева систем правила употребе речи који одређује њихову функцију и значење, а

15) Симић, Р., Јовановић, Ј., нав.дело, стр. 11.

16) Лакић, И., „Анализа медијског дискурса о рату“, *Дискурс и дискурси: зборник посвећен Свенки Савић*, стр. 270.

језик посматра као скуп безбројних језичких игара које схвата као самосталне језичке системе са властитим граматикама. Критичком анализом језичких игара откривају се посебне околности у којима се одређени говорни чин одиграва и користе одређена језичка средства, што чини очигледном конкретну језичку праксу.¹⁷⁾

Тезу о несталности значења језичких средстава развијао је и Жак Дерида. Он је оспоравао логоцентрично схватање о сталности појмовних структура као трансцендентних ентитета. По Дерида, трагање за изворним значењем „означеног“ последица је традиционалне доминације говорног језика над писаним, у којем се ствара се илузија јединства „знака“ и „означеног“, а говорник се сматра исходиштем „изворног“ значења исказа. Тек у тексту ми откривамо „проблем аутентичности тумачења значења“ написаних речи, јер се непосредност присуства значења губи, па различити читаоци издвајају различите структуре значења као „изворне“. То указује на „онтолошко одсуство“ иза семантичких структура, на променљивост односа разликовања између речи као „означитеља“ и несталност игри значења које постају видљиве у сусрету са текстом. У том смислу неодржива је претпоставка да текст има непроменљиво значењско средиште, те Дерида предлаже посебну врсту методе – „деконструкцију“ која, укидајући нужну повезаност „означитеља“ и „означеног“, показује како се значења „означитеља“ преиначавају у односу према другим „означитељима“ од којих се ова разликују; управо та разлика представља моменат одређујући за значење. Деконструкција треба да покаже специфичну праксу довођења у однос одређених „означитеља“, која производи привремене и релативне, али увек контекстуализоване семантичке структуре. У том смислу постаје јасно у којој релевантној мери деконструкција „дели „логику поступка“ и истраживачке циљеве са анализом дискурса“.¹⁸⁾

Постструктуралистичка и конструкционистичка схватања дискурса отишла су, дакле, даље од његовог одређења као „језика у употреби“; фокусирајући се на конструктивну функцију/природу језика, водила су до идеје о моћи дискурса да конструише објекте, односно до његовог изједначавања са процесом стварања значења, са означавањем.¹⁹⁾ Тако савремени концепт дискурса по-

17) Павловић, Ј., Циновић, В., Милошевић, Н., „Теоријске претпоставке дискурзивних и наративних приступа у психологији“, *Психологија* 39/4, стр. 365-381, 2006, стр.366-367.

18) Павловић, Ј., Циновић В., нав. дело, стр.367-368.

19) Једна од стожерних дефиниција која је показала невероватну генеративну моћ јесте она М. Фукоа која одређује дискурс као језичку „праксу“ која систематски обликује објекат о којем говори“.

стаје уско повезан са конструктивистичким схватањем о природи сазнања и кључној улози језика у процесу социјалне конструкције значења. За разлику од традиционалног епистемолошког уверења да у процесу сазнавања света непосредно откривамо објективна својства појава, која су израз њихове „праве“ и непромењиве природе (есенцијализам), полази се од идеје да су језичке категорије посредством којих мислимо о појавама, тј. кодирамо стварност, заправо продукт социјалних и културних утицаја, односно језички, а самим тим и социјални, културни и историјски конструкти. Свака репрезентација стварности стога представља само једну од могућих интерпретација (конструката, дискурса, наратива); уместо „објективног знања“ постоји само мноштво дискурса који на различите начине тумаче стварност.

Теза о конститутивној (конструктивној) улози језика има бројне импликације за саму анализу дискурса, од којих је посебно важна та да се дискурси граде на темељу постојећих језичких извора, односно писаних и усмених остварења језика. Језик и лингвистичке праксе пружају системе израза, наративних форми и метафора из којих се „прикупља“ одређено значење и смисао. Овај процес увек подразумева *избор* између бројних, „конкурентских“ дискурса, па су значења стога често фрагментарна (а не целовита), вишеперспективна (а не хомогена) и динамична (а не статична и непроменљива). Тако долазимо до одређења дискурса као „система исказа који конструише објекте“, као „интерпретационог система“, односно „континуираног процеса стварања значења и његовог јавног циркулисања“, као „скупа значења, метафора, представа, слика, прича, исказа који“ (...) „заједно производе одређену верзију догађаја“²⁰⁾

Свим овим, до сада разматраним одређењима дискурса заједничко је схватање о конститутивној природи језика, и ово схватање било је кључно увођење овог појма у аналитички апарат не само социјалингвистичких дисциплина (функционална и когнитивна лингвистика), односно анализе дискурса као централног интердисциплинарног подручја његовог проучавања, већ и у социјалносемиотичка, социолошка, антрополошка, психолошка проучавања, филозофију језика, теорију књижевности, реторику, студије културе и медија,²¹⁾ и, што је посебно важно за тему овог рада, у про-

20) Халми А., Белушић, Р., „Социјалноконструктивистички приступ анализи дискурса“, *Медијска истраживања*, 10, 2, 2000, стр. 35-50; Бер, В., *Увод у социјални конструкционизам*, Zepher Book World, Београд, 2001, стр. 83.

21) Савић, С. *Анализа дискурса*. Филозофски факултет, Нови Сад, 1993.

учавање политичке употребе језика, односно истраживање политичког дискурса.²²⁾

Будући да дискурс означава друштвену употребу језика, анализа дискурса усмерена је преваходно на функције језичких/комуникационих структура у датом контексту социокултурне праксе. Анализирају се форма, структура и организација дискурса на свим нивоима језика – фонолошком, лексичком и граматичком, као и на вишим нивоима текстуалне организације, који се односе на систем размене, структуру аргументације и жанровске структуре. Полазна претпоставка јесте та да било који ниво организације може бити релевантан за критичку и идеолошку анализу.²³⁾ Уз то, што је подједнако важно, концепт дискурса садржи и вредносну компоненту. Не постоје неутрални дискурси, јер говором бирамо одређени систем значења и вредности, одређујући свој идентитет и позицију у односу на постојеће дискурсе (тј. системе вредности) у друштву.²⁴⁾

Мада се анализа дискурса некада одређује као проширивање лингвистичке анализе на феномене којима се традиционална лингвистика мало бавила, у референтној литератури доминира њено одређење као интерициплинарног подручја, које укључује различите научне дисциплине. Хетерогена природа анализе дискурса повезана је и са чињеницом да се ради о методи друштвених истраживања, корпусу емпиријског знања о социјалној употреби језика у различитим комуникационим контекстима, теоријском промишљању о природи и деловању људске комуникације, као и о механизмима конструкције и репродуковања друштвене стварности. У том смислу, иако је исход анализе дискурса увек дескрипција одређеног језичког феномена, могло би се рећи да њен крајњи циљ често подразумева критику друштвених појава (нпр. родне неравноправности, расизма, хијерархијског и монолошког модела односа између наставника и ученика, стратегија манипулације у политичком маркетингу, и сл.), односно захтев за друштвеном променом.²⁵⁾

22) Wilson, J., "Political Discourse." *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffirin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

23) Fairclough, N., *Critical discourse analysis: The critical study of language*, London, Routledge, 1995, pp. 7.

24) Могућност избора омогућава нам да постанемо активни чиниоци промене у друштву, јер када изаберемо да репродукујемо доминантан дискурс, доприносимо одржавању постојећег стања, а када својим језичким избором тај доминантни дискурс доведемо у питање, доприносимо његовој промени, а самим тим и промени система вредности који је њиме одређен.

25) Треба разликовати анализу дискурса којој је циљ разумевање самих језичких и комуникацијских целина (као у лингвистици текста) и анализу дискурса као методолошко

Готово да нема савременог теоретичара друштва који не сматра да је изучавање „језика у употреби“ у различитим друштвеним контекстима, односно истраживање међусобних веза између језика с једне стране, и социјалних структура и понашања с друге стране, од великог научног значаја. Савремена проучавања усредсређују се на испитивање тога како дискурси једног друштва истовремено рефлектују, конституишу и репродукују одређену друштвену организацију, културне вредности, веровања и норме; како дискурс илуминира/генерише социјалне процесе, а посебно унутар социјалних конфликта; коначно и саме релације дискурса и социологије постају предмет истраживања.²⁶⁾

Изучавање медијског дискурса доноси широк опсег емпиријских студија о начинима на који дискурси, садржани у различитим доменима медијског утицаја, делују на чланове једне заједнице. Медијски дискурс описује се не само као посредник, већ и активни учесник у кодирању информације. Схватање медијских представа као дискурса

Полазећи од тезе о конструктивној природи информације, проучаваоци медија сагледавају их као „сет институционализованих дискурзивних пракси које се боре та хегемонију значења и репрезентације“. Медијски дискурси схватају се као „реконтекстуализујући принципи“ за присвајање других дискурса, и њихово довођење у међусобне релације, с циљем њиховог ширења и масовне употребе.²⁷⁾ Разматрајући дискурс као индикатор услова истинитости медијски обрађене информације, откривају дискурсно мотивисани прелазни случајева у којима се одређени исказ може сматрати неистинитим, али не и лажним. Ово сазнање наводи на закључак да се граница између незнања и манипулације информацијом у медијском дискурсу лако неутралише и прелази, па је потребно обратити пажњу на овакве случајеве у рецепцији медијских информација.

У проучавању медијских текстова дискурс се користи као индикатор услова истинитости медијски обрађене информације, откривају се дискурсно мотивисани прелазни случајеви у којима се одређени исказ може сматрати неистинитим, али не и лажним. Увиди у то како се граница између незнања и манипулације информацијом у медијском дискурсу лако неутралише и прелази, упућују

средство за разумевање и критику различитих аспеката друштвеног живота.

26) Grimshaw, A., „Discourse and Sociology: Sociology and Discourse.“ *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

27) Chaulairaki L., „Political discourse in the news: democratizing responsibility or anesthetizing politics“, *Discourse&Society*, Sage Publications, Vol.11(3) 2000, стр.295

на вашност истраживања оваквих случајева у рецепцији медијских информација.²⁸⁾

Природа термина политички дискурс веома је рефлексивна и потенцијално двосмислена. Термин је сугестиван у бар два смисла: да је дискурс по себи политички; да је анализа политичког дискурса једноставно анализа одређеног типа дискурса, без експлицитних референци на политички контекст и политички садржај. Алу, судећи по бројним дефиницијама, сви дискурси могу бити сматрани политичким, па су према томе и све анализе дискурса су потенцијално политичке, а тиме се сама анализа политичког дискурса може сматрати политичком. Ова потенцијано конфузна ситуација произлази углавном из дефиниција политичког у терминима општих појмова као што су: моћ, конфликт, контрола, доминација (Фааиролох, Гиденс, Бурдије, Ван Дијк). Третирајући све дискурсе као политичке у најопштијем смислу излажемо се опасности од претераног генерализовања концепта политичког дискурса.²⁹⁾

Решење може бити ограничавање теме на формалне и неформалне политичке контексте и политичке актере. У том смислу већина онога на шта се реферира појмом критичка лингвистика (Феркл 1992) или критичка дискурс анализа (Ван Дијк)³⁰⁾ повезано је са радом на политичком дискурсу, не само због анализираних материјала који је формално политички, већ зато што су аутори тиме себе учинили експлицитно политичким актерима.

Мада је у конкретним случајевима тешко је одрживо ограничење политичког у горенаведеном смислу, јер је то често питање нагласка ,оно је корисно као полазна основа. Уз то, теко је замислити потпуно објективну, неполитичку концепцију/схваћање политичког дискурса. У том смислу, највише што аналитичар дискурса може јесте то да буду начисто са властитим мотивацијама и перспективама. У том смислу најадекватнији је општи приступ који подразумева критицизам на основу којег твди да многе студије политичког језика откривају сопствене политичке склоности.

Многе од студија усвојиле, експлицитно или имплицитно, критичку перспективу, али уз ове постоје и друге, од дескриптивне до психолошке. Док језик остаје централан за политички дискурс, промењен је баланс између језичке и политичке анализе и комен-

28) Васић, В., „Услови истинитости у медијском дискурсу“, у *Дискурс и дискурси*, стр.337-355

29) Wilson, J., “Political Discourse.” *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

30) Van Dijk, T.A., “Critical Discourse Analysis.” *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

тара. Нагласак на првом јесте нешто што генерално разликује политичку дискурс анализу од политичког истраживања.

Полазна идеја критичке анализе дискурса јесте та да је стварност конструисана посредством дискурса, тј. кроз праксу писања и говорења о њој, па је и њен основни циљ одговор на питање како се ова базична функција дискурса остварује. Она истражује конкретне структуре и стратегије текстова (говора, вербалних интеракција или комуникативних догађаја) посредством којих се остварује репродукција друштвене моћи; она трага за идеолошким значењем језичких избора говорника, као и за одређеним обрасцима у дистрибуцији њихових избора.³¹⁾

Њен основни задатак јесте да се кроз анализу језичких средстава учине *видљивим* механизме кроз које се поредак моћи и дискриминаторски обрасци друштвених односа успостављају, манифестују и (само)одржавају, као и којим и чијим интересима служе, а како би се на основу тога промислили могући модалитети отпора против „опресивних културних наратива“.³²⁾

Посебно се наглашава потреба за преиспитивањем ауторитета и легитимитета дискурса који наводно изражавају позиције „објективног знања“, пожељних образаца мишљења и понашања, као и модела социјалних односа. Реч је о томе да друштвене снаге које су носиоци моћи и које креирају доминантне дискурсе и наративе, у њима најчешће нису представљене као производ друштвених пракси подложних преиспитивању, већ као природне, дате и самим тим непроменљиве. Један од основних механизма одржавања моћи у друштву јесте управо оваква *натурализација* одређеног (постојећег) друштвеног поретка путем језика.

Политички потенцијал језика велика је и стара орвеловска тема. У случају политичког језика проблем није толико сама манипулација, колико њен циљ. Теза да манипулисање и ограничавање онога што је могуће у језику, значи истовремено и ограничавање онога што је могуће у мишљењу, односно акцији, веома је узнемиравајућа, али и стимулативна за разна промишљања отпора репресивном друштвеном поретку. Лингвистичке опције и избори за репрезентовање света тако нису само питања од централног значаја

31) Van Dijk, T., "Critical Discourse Analysis." *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

32) Giroux, H. A., *Counternarratives: cultural studies and critical pedagogies in postmodern spaces*. New York, Routledge, 1996.

анализу политичког дискурса, већ и за осмишљавање политичких акција.³³⁾

Конфликти око лексичких интерпретација представљају важан чинилац друштвене стварности, будући да свакодневне речи, организоване и структуриране на одређени начин, могу у промишљању одређеног проблема добити јасне политичке импликације и остварити видљиве ефекте. Многе димензије језика укључене су у политички „аутпут“ и значајне су за остваривање политичких утицаја. Стога многи узорци политичког дискурса, присутни у медијским садржајима, могу бити мапирани као манипулативни на различитим нивоима језика, од лексике до прагматике. Централни циљ анализе политичког дискурса и јесте препознавање конкретних начина на које су језички избори манипулисани у остваривању специфичних политичких ефеката.

Овим уводним раматрањима настојали смо да пружимо приказ основних значења појма дискурс, да им дамо изванредан коментар, повезујући их у основне линије концептуализације; да дамо један синтетизујући поглед на богађење садржаја појма посредством његове научне употребе, која га је учинила несводљивим на речничке и уско лингвистичке дефиниције, извајавши га интердисциплинарним развијањима од техничког термина, у поливалентно оруђе друштвене анализе.

ПОЈАМ ДИСКУРСА У СХВАТАЊУ МИШЕЛА ФУКОА

Иако своја истраживања није назвао анализом дискурса, Фуко је, објашњавајући генеалогичку постструктуралистичку анализу дискурса, пружио концептуална полазишта која су постала теоријски и методолошки оквир водећих савремених приступа у анализи дискурса.

Фукоов приступ истраживању дискурса по много чему може се сматрати алтернативним. Његова основна поставка представља својеврсни обрт у односу на дотадашње концепте дискурса: „Дискурси се више не разматрају као скуп знакова (означитељских елемената који упућују на садржаје и представе), већ као праксе које систематски обликују објекте о којима говоре“.³⁴⁾

За разлику од већине теоретичара, Фукоа више од манифестног садржаја писаног и говорног текста интересује његова латент-

33) Wilson, J., "Political Discourse." The Handbook of Discourse Analysis. Schiffirin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.

34) Фуко, М., *Археологија знања*, Плато, Београд, 1998, стр. 54 .

на структура која има своје историјско изходиште. За Фукоа „дискурс није просто оно што борбе или системе доминације преводи у језик, него је оно за шта се и чиме бори. Дискурс је моћ коју треба задобити.“³⁵⁾ Моћ је, дакле, дискурзивна категорија, упражњен положај који се може запосести од стране појединаца и институција.

Алтернативност Фукоовог приступа дискурсу огледа се пре свега у његовом постмодернистичком одбацивању „великих синтеза“, континуитета, центрираности на суверени субјект и тоталитета знања. Уместо тога Фуко се усмерава на откривање дисконтинуитета, померања и трансформација. Будући да знање није дато у форми тоталитета, нема ни „тоталитета дискурса“, па Фуко избегава да дискурс анализира из једне упоришне тачке.

Иако Фуко своја истраживања није називао анализом дискурса, „археологија знања“ и „генеалогичка“ неретко се у њу сврставају. Његова најпознатија метода – археологија знања, анализира појаву исказа, њихове међусобне односе, правила њиховог јединства, њихове промене, настајање и нестајања; она треба да одговори зашто су се у једном тренутку, од свих могућих, појавили баш одређени искази и каквом су режиму појављивања, спајања, низања и прекида су били подређени. Друга метода, названа генеалогичка или „дискурзивна анализа моћи“, полази од дискурзивних пракси успостављања поретка дисциплинујуће моћи у различитим институцијама, њихових различитих стратегија које су за циљ имале успостављање доминације, контролу и потчињавање. Генеалогичка треба да одговори на питање како односи моћи доприносе произвођењу одређеног броја исказа.³⁶⁾

Разматрајући формативну улогу хегемонијског дискурса и његова „искључења“ која одређују дискурзивно подручје, Фуко издваја: спољне системе искључивања (који се односе на жељу и моћ) и у њих убраја: забрану речи, искључивање и „вољу за истином“; интерне поступке којима дискурси врше властиту контролу – а то су „коментар“, „аутор“ „дисциплина“ а који функционишу као принципи класификације, уређивања, расподеле, што води овладавању димензијом „догађаја и случаности“ дискурса и поступке ограничавања дискурса, одређивања услова примене, односно наметање правила, ограничавање приступа што води „проређивању“ говорних субјеката и обезбеђује њихову расподелу у

35) Фуко, *Поредок дискурса*, Карпос, Лозница, 2007, стр. 9.

36) Павловић, Ј. Циновић, В., Милошевић, Н., „Теоријске претпоставке дискурзивних инаративних приступа у психологији“, *Психологија*, стр. 365-381, 39(4)2006, стр 373.

различитим типовима дискурса и омогућује присвајања дискурса од стране извесних категорија субјеката.³⁷⁾

Разоткривање поступка искључивања из дискурса Фукоу је било посебно важно. Забрана се овде односи на искључивање одређеног типа говора из простора комуникације, као и на право субјекта да говори. Друга врста искључивања је маргинализовање: одређени дискурс није забрањен, већ се игнорише и потискује. У сваком случају, „претпоставка је да одређени (ако не и сваки) дискурс на неки начин носи истину и одређено значење које се потенцира а које особу без увида у исте, односно одређених знања смешта изван подручја компетитивних и артикулисаних дискурса и тако искључује“.³⁸⁾

Фуко посебно наглашава да дискурзивни догађај производи одређени учинак и да он јесте учинак; овде је реч о “цензурама које поништавају тренутак и субјект распршују у мноштво могућих позиција и функција.” Тиме се субјект размешта на разна дискурзивна поља и „тако се и у саму срж мишљења уноси случај и дисконтинуитет. Ипак, својеврсна контрола производње дискурса онемогућава потпуну анархију – моћ и технике дисциплинирања, обликовања дискурса (цензуром, одбацивањем, искључивањем) имају за резултат кохерентан исказ, али и пад у идеологизацију“.³⁹⁾

Фуко сагледава успостављање дискурса као својеврсну “производњу” истине, говорећи о посебним „режимима истине“. Сваки исказ, да би могао претендовати на истинитост, мора бити „мапиран“ у мрежи исказа који чине одређени дискурс. Дискурси се ту јављају као „мапе исказа“ које се конституишу на темељу „дубинског знања“ Процес „мапирања“ врши се према правилима тог знања⁴⁰⁾. Сам појам истине треба, према Фукоу, разумети као „систем поступака за производњу, регулацију, дистрибуцију и деловање исказа“, а овај систем, тј. истина „повезана је кружним односима са системом моћи који је ствара и одржава“. Епистема представља историјски период у коме одређене врсте „дубинског знања“ постављају границе спознаје, тј. она одређује услове под

37) Фуко, М., *Поредак дискурса*, Карпос, Лозница, 2007.

38) Тончи Str. 3-4

39) Valentić, T., „ Pojam diskursa u filozofiji Michaela Foucaulta“, str.5-6. <http://www.scribd.com/doc/57283819/04-pojam-diskursa>

40) У тексту „Фукова археологија“ Јан Хекинг указује на двоструко значење појма знања у оквиру теорије моћи. *Connaisance* је знање у конвенционалном смислу, које се односи на „површинске предмете“, док *savoir* представља „оквир унутар ког свака површинска хипотеза добија свој смисао“. *Savoir* је, дакле, „дубинско знање“ у виду скупа правила која одређују која врста исказа ће ваљати као истинита или лажна у неком подручју. (Ивковић, Филозофија и друштво, 2/2006, стр. 63)

којима се може доћи до новог знања у различитим областима. Фуко настоји да одговори како то дубинско знање делује у смислу ограничавања могућности спознаје.⁴¹⁾

Одређујући дискурс као посебним правилима уређен скуп исказа који сачињава једну дискурзивну творевину, а сталност карактера исказивања као нешто што чини његово јединство, Фуко је идентификовао и правила на основу којих групе исказа остварују јединство, у виду науке, теорије или текста. Он издваја следећа правила формирања дискурзивне творевине: правила образовања и прегруписивања објекта; правила обликовања исказних модалитета (режима исказивања); правила организације појмова у системе (концепте); правила везана за теоријске/тематске изборе и правила укључивања дискурзивних субјеката.⁴²⁾

Када се унутар извесног броја исказа „може описати један такав систем расипања“ (распореда) унутар којег се „међу објектима, типовима исказивања, појмовима, тематским изборима може одредити нека правилност“ (поредак; корелације; положај, односно позиције у заједничком простору; функције, односно реципрочно функционисање и повезани преображаји), можемо рећи да се ту ради о некој дискурзивној творевини. Основа јединства одређене групе исказа који чине дискурзивну творевину не лежи, дакле, у заједничком објекту, исказном режиму, концептима или тематским изборима, већ у присуству систематске дисперзије тих елемената.⁴³⁾

Разматрајући формирање објеката дискурса Фуко је описао три нивоа односа: „праве“ односе, независне од свих дискурса, на пример, између институција, техника, друштвених форми; рефлексивне односе формулисане у самом дискурсу и дискурзивне односе који омогућавају настајање и одржавање објеката дискурса. „Дискурзивни односи нису унутар дискурса: они не пвезују међусобно појмове или речи, не успостављају између реченица или ставова дедуктивну или реторичку структуру“. Али, оно нису ни односи спољашњи дискурсу, већ су на „рубовима дискурса“, „нуде му објекте окојима може говорити, одрежују сплет односа које дискурс треба да оствари да би могао да говори о овом или оном објекту“. Ови односи не карактеришу језик којим се дискурс користи, нити услове у којима се одвија „него сам дискурс као праксу“⁴⁴⁾

41) Ivković, M., „Fuko versus Habermas moderna kao nedovršeni projekat naspram teorije moći“, *Filozofija i društvo* 2/2006, str. 59-76, Beograd, str. 63

42) Фуко *Археологија знања*, Плато, Београд, 1998. стр. 81.

43) Фуко, М., *Археологија знања*, стр. 42.

44) Фуко, М., нав. дело стр. 51.

У смислу у којем га користи Фуко, дискурс је специфична “формација” коју треба разликовати од говора као предмета лингвистике и психоанализе; дискурс је схваћен као специфична пракса, и то пракса независна од субјекта, дисконтинуирана, те подложна властитим законима; „такву праксу филозофски треба појмити као својеврстан продуктивитет. Дискурс се не успоставља (тј. самоуспоставља) као власништво субјекта, већ управо обратно – он “омогућује”, твори субјект барем у толикој мјери да га конституира и одређује. Стога можемо рећи да су такве дискурзивне формације нужне како за конституирање субјекта, тако и за његову разградњу”.⁴⁵⁾

ФУКО –ХАБЕРМАС: ДИСКУРС МОЊИ ИЛИ МОЊ ДИСКУРСА

У овом делу рада одлучили смо се да кроз неку врсту контрастног паралелизма представимо схватања два водећа друштвена милиоца Жиргена Хабермаса и Мишела Фукоа, јер смо уверења да супротност њихових позиција осветљава једну од суштинских тензија модерности, тензију између нормативног и стварног, и овај дуализам погледа пројектује се и на њихов однос према савременој демократији и цивилном друштву, односно према јавним дискурсима и схватању моћи коју за њих везују.

Најопштије посматрано, можемо рећи да се у својим поставкама Хабермас везује за идеју моралности и консензуса, идеју историјског прогреса утемељеног у разуму, док Фуко инклинира стварној историји у појмовима сукоба и моћи, а саму рационалност сагледава кроз системе маргинализовања и потчињавања другог и другачијег. Полазећи у својим истраживањима од истог историјског периода у коме Хабермас проналази корене модерности и рационалности, као и процесе конституисања јавне сфере, Фуко своје опсервирање користи како би открио механизме маргинализације, контроле и потчињавања, утемељене у том истом рационалном духу.

Истичући централни значај слободне и рационалне јавне расправе за демократију, Хабермас потенцира моментат сагласности који се јавља као нужан у процесу остваривања међусобног разумевања. А кад је реч о валидности тврдњи и захтева, он је објашњава везујући је за ненасилни консензус, јер сви могу слободно

45) Valentić, T., „Pojam diskursa u filozofiji Michaela Foucaulta“, str.1. <http://www.scribd.com/doc/57283819/04-pojam-diskursa>

учествовати у њеном општем разматрању, све док се не задовоље сви различити аргументи и интереси везани за валидности норме која је објект оспоравања и о којој мора бити од стране свих донесена одлука о њеној прихватљивости. „Тако Хабермас уводи принцип валидности као универзалистички принцип етике дискурса, а слично томе уводи и појам истине: 'аргументација осигурава да сви заинтересовани узму учешћа једнако и слободно у потрази за истином, и где је једина сила која која принуђује учеснике снага бољег аргумента'“.⁴⁶⁾

Док се Хабермас фокусира на проблеме комуникативне акције и етике дискурса, јер му је циљ да појасни саме претпоставке процеса међусобног разумевања које се могу сматрати универзалним будући да су по њему неизбежне⁴⁷⁾, Фуко инсистира на томе да је комуникација увек и у свим временима била прожета структурама моћи, јер је моћ присутна увек. Зато је, по њему, бесмислено оперисати у концепту комуникације у коме моћ одсуствује. Посматрана кроз оптику моћи, комуникација може бити окарактерисана само у категоријама „не-рационалне реторике“, доминације и интереса, а хабермасовска валидност као потиснута елоквенцијом, скривеном контролом и харизмом. У том смислу Хабермасова претпоставка комуникативне акције изван односа моћи показује се као априористичка и нетачна.⁴⁸⁾

46) Та два појма, „валидност“ и „истина“ код Хабермаса добијају одређену интерпретацију и постижу се по њему у стварности помоћу пет кључних претпоставки, или процесних елемена етике дискурса. Прва је та да ниједна од страна у расправи не сме бити искључена из дискурса; друга је та да сви учесници треба да имају једнаке шансе да изнесу своје гледиште; трећа да учесници треба да могу и желе да се отворено емпатички поставе према туђим гледиштима; постојеће разлике у егзистирајућим моћима између саговорника треба неутралисати, како оне не би утицале на формирање консензуса; учесници морају отворено да објасне своје циљеве и намере (захтев за општошћу дијалога; аутономност као идеални облик мишљења; неутралност моћи; транспарентност). Етика дискурса, како сам Хабермас каже, нема утицаја на појединачне, посебне оријентације, већ успоставља процедуре које омогућавају непристрасност при одлучивању. У том смислу, Хабермас предлаже универзалистичког моралисту, оног ко посматра ствари одозго теоретизирајући, јер правила која одређују коректност самог процеса дата су као унапред нормирана, дакле нормативно су дата као претпоставке идеалне говорне/ комуникативне ситуације. Као последица посматрања процеса који води консензусу и тврђи о валидности на којој сен заснива, чине сам центар Хабермасовог рада. На тај начин, сматра аутор, Хабермас се јавља као сушти легалиста и лојалиста, јер покушава да озакони одређене принципе, унутар којих његов систем може да постоји (Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?“ *The British Journal of Sociology*, стр. 213-214).

47) Иако Хабермас види комуникативну рационалност као нешто што је на удару модерног друштва, сматра ипак да само језгро комуникативне рационалности, тај уједињујући, на аргументима заснован говор представља централно искуство у развоју човечанства Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?“ *The British Journal of Sociology*, Vol 49, No 2, 1998, pp 210-233, стр. 210-212.

48) Чак и његови најватренији следбеници попут Шиле Бенхабиг и Александра Ферара, оштро су критиковали Хабермасов формализам, идеализам и неосетљивост за контекст.

Фукоова примедба Хабермасовом (комуникативном) концепту моћи, базирана је на његовим поставкама природе моћи у модерном добу, и из њих произашлом радикалном оспоравању идеала јавног простора делиберације, ослобођеног сваке принуде. Његово теоретизирање модерне моћи дисциплиновања почиње заправо с одбацивањем проблематике легитимности. Остављајући по страни фундаменталну либералну дистинкцију између легитимне и нелегитимне моћи, Фуко осветљава „локални, континуирани, продуктивни, капиларни и исцрпљен карактер модерне моћи.“ Јер, како аутор наводи, „чврсто ткање мреже материјалних принуда моћи – њене различите микротехнике за стварање послушних тела и самонадзирућих субјеката – остаје невидљиво док год га третирамо као сувереност. (државну)“.⁴⁹⁾

Реч о је о анахроном моделу државне моћи, заснованом на уговору и намењеном заштити људских права, који либерална теорија подржава својим наметањем проблематике легитимности. А тако, по Фукоу, либерална парадигма „правни апарат“ крије „растуће и подмукле форме модерног дисциплиновања и доминације.“ Хабермас се не служи дискурсом права у постулирању својих тежишта критике савременог друштва, нити се у опсервирању моћи служи моделом суверенитета. Он се усредсређује на могућности остваривања позитивне моћи која се јавља из „заједничког деловања“ ,комуникативне интеракције, као супротности негативној, репресивној моћи. Негативни или репресивни аспекти су лоцирани негде другде, и идентификовани са силом, насиљем и хијерархијом.⁵⁰⁾

За Фукоа, ова „позитивна“ моћ је исувише чиста, она је заправо анахрони демократски аналогон државоцентричном либералном моделу. Оба модела моћи, позитиван – који је пружио теорија јавне сфере и негативан – подржан од стране либерализма, онемогућавају нам да видимо конститутивно деловање модерне моћи и њену фундаменталну улогу у продукцији субјеката. На неки начин либерално постулирање негативне, репресивне државне моћи путем потенцирања заштите права, добија својеврсну паралелу у Хабермасовом спецификовању нужних формалних услова за постизање „неприсилне сагласности“. Његова теорија јавне сфере као да помера либералистичку „зону ослобођену моћи“ (моћ

(Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?“, стр. 216, 218).

49) Villa D., „Postmodernism and the Public Sphere“, *The American Political Science Review*, Vol. 86. No 3, 1992, стр.714.

50) Villa D., нав. дело, стр. 714-715

се разумева као врста легитимне принуде) из приватног у јавно подручје, редефинишући моћ као „способност да се делује заједнички“. Све док је јавна сфера очишћена од субјективних /стратегичких интереса, она је слободнија од принуде у односу на либералистичку, од моћи слободну приватну сферу.⁵¹⁾

Ограничења теорије јавне сфере која је доводе у раскорак са природом модерне моћи најочитија су у наивном поуздању у услове симетрије, нехијерархије и реципрочности као адекватне гаранције постојања простора ослобођеног принуде, будући да „формирање аутономних индивида – њихове субјектификације – није лако одвојиво од њиховог покорвања.“ Тако је остваривање идеалне говорне ситуације могуће замислити само као „псеудоаутономију у условима псеудосиметрије“. Теорија јавне сфере барата „нормализујућим карактером комуникативне акције“, а консензус је као критеријум сувише је прост инструмент за такав задатак. Наиме, тако остаје неиспитан аутонадзор као део грађанских врлина (који је интернализовао хегемонистичку концепцију јавног добра), као и „комуникативни рационални разлог“ (који је интернализовао хегемонистичку концепцију онога што конституише „бољи аргумент“).⁵²⁾

Анализирајући различите облике објективизације и формализације знања и реализације „моћи истине“ коју људи прихватају и потчињавају јој се, Фуко открива начине којима људи владају собом и другима, кроз успостављање „режима истине“; односно показује како одређени „режим рационалности“ истовремено ствара законе и процедуре за вршење одређених радњи, као и како „дискурс истинитости“ легитимише одређене активности, нудећи принципе и разлоге који им иду у прилог.⁵³⁾

У свом делу „Поредак дискурса“, Фуко је понудио низ идеја о дискурсу моћи, поставивши референтни оквир серији студија о контроли продукције дискурса („забрана речи“, подела на безумно и разумно, воља за истином) којом се остварују значајни видови социјалне контроле. Дискурс је према Фукоу повезан са моћи, јер барата правилима искључења. Моћ и знање међусобно повезани и зато је, по аутору, сваки људски однос борба и преговарање око моћи. Моћ је увек присутна и може да произведе и обузда истину. Бавећи се дискурсом сексуалности, лудила, деликвенције и права, Фуко закључује да велике истине о објектима наведених дискурса

51) Villa D., нав. дело, стр. 715,717.

52) Villa D., нав. дело, 715.

53) Smart B., *Michel Foucault, Revised Edition*, Rautlage, London- New York, 2004., стр. 134.

нису само системи значења, већ производи нарочитих стратегија и техника социјалне интеракције које он назива „дисциплинама“. Како истиче, „у сваком се друштву продукција дискурса у исти мах контролише, селекује, организује и расподељује, и то у извесним поступцима чија је улога да укроте моћ и опасност дискурса, да овладају његовим непредвидљивим догађајима, да избегну његову тешку и опасну материјалност“.⁵⁴⁾

Фуко је, анализирајући моћ, закључио да она уопште није ухватљива кроз конституционализам у пољу принуде. Оваква теза представља за њега део просветитељског наратива који је Ј. Хабермас некритички преузео. Фуко то назива извесном представом моћи-закона или *juridico discursive* „језик закона је језик моћи, јер закон је моћ принуде“. Његов резон је: деконструкцијом моћи, путем разумевања њене генезе, механизма функционисања, њених циљева, демаскирати моћ, у које спада и дискурс законитости, развргнути лажну истину која се крије иза дискурса моћи а политичку анализу заменити децентрираним тумачењем, разумевањем саме моћи. За Хабермаса тај систем функционише у смислу да је суверенитет/легалитет основна претпоставка потребна за регулацију моћи путем закона. Њега не занима што се моћ успешно скрила иза тог закона и његове наводне контроле.⁵⁵⁾

Док Хабермас прописује начине и процедуре за руковођење јавним дискурсима, не говорећи ништа о стварним исходима тих процеса, Фуко, међутим, не прејудуцира ни такве процесе ни њихове исходе, већ предлаже фокусирање на конфликт и на односе моћи (као кључне тачке борбе против доминације). Фукоовски појединац ухваћен је у мрежу дискурса, јер је као субјект одређен позицијом у дискурсу коју му додељују институције и друштвени односи, па његова субјективност представља својеврсни резултат дискурзивне праксе спровођења дисциплинујуће моћи.

54) Фуко, М., *Поредак дискурса*, Карпос, Лозница, 2007.

55) Сам Хабермас сматра да дискурс не може да створи услове потребне за остварење демократије и етике дискурса. Дакле, дискурс о етици све што Хабермас може да понуди. То је и основни проблем његовог промишљања, јер нам приказује утопију комуникативне рационалности, али не и начин да се до ње дође. Он сам спомиње недостатак кључних институција и социјализације као препрека за дискурзивно доношење одлука. Међутим, Хабермасу мањка конкретно разумевање релација моћи које је потребно за политичку промену. Проблем искључења ставља Хабермаса у незгодну позицију јер га пракса оповргава у том смислу да су само у пољу конфликта и сукоба мишљења искључених, феминисткиња, па и „зелених“, могла да постигну нешто на афирмацији својих позиција, а никако путем рационалног консензуса. Историјски процес конституисања саме јавне сфере развија се не кроз рационални дискурс, већ кроз борбу. (Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society“, стр. 213- 215).

Борба против доминације од кључног је значаја за развој цивилног друштва, односно демократије, како када је реч о унутрашњим сукобима група унутар цивилног друштва, тако и када је реч о сукобу самог цивилног друштва и државе, или цивилног друштва против капитала. Одбацујући тоталитарне теоретизирајуће приступе слободи, Фуко за политички задатак сматра критику рада институција које су наизглед неутралне и независне, на начин да политичко насиље које се крије иза њих може бити демаскирано. Мислећи на Хабермаса, Фуко истиче: „проблем није у томе да се релације моћи разреше у утопији перфектно транспарентне комуникације, већ да се понуде технике управе, принципи права, као и етике који би омогућили да се доминација као последица „игра моћи“ сведе на минимум“. Отпор и борба насупрот консензусу представљају за Фукоа најчвршћу основу практиковања слободе.⁵⁶⁾

На крају овог закључног разматрања треба се још једном подсетити да је његов смисао било супротстављање два потпуно различита приступа у промишљању друштва, Фукоовског неексплицитаног, али подразумеваног промишљања борбе наспрам контроле и конфликта наспрам хабермасовског консензуса и његовог конструисања комуникативних идеалитета као претпоставки демократизације јавне комуникације и друштва у целини. Да би сагледавање карактера цивилног друштва и демократије било потпуно, потребно је поставити конфликт и моћ у његово средиште, као што чини Фуко, за разлику од Хабермаса. Оно што остаје отворено јесу питања – да ли је уопште могуће раздвојити рационалност и моћ једну од друге у самој друштвеној комуникацији, и да ли рационалност може бити виђена изоловано од саме моћи.

Борбе у јавној сфери воде се око првенства дискурса у стварању иницијалних дефиниција појава/проблема друштвене стварности, односно у формулисању параметара њихове интерпретације. Структуре моћи претендују на то да означавају одређене дискурсе као „истините“, насупрот осталим и тако остварују предност у означавању стварности. Будући да су дискурси тесно повезани с односима моћи и имају важне политичке импликације, њихово проучавање је незаобилазно у промишљању друштва и политике.

56) Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?“, стр. 224

Milena Pesic

CONCEPTUAL BASIS OF RESEARCH ON DISCOURSE RELATION, POWER, POLITICS AND DEMOCRACY

Summary

Generally understood as the linguistic/semantic structures represented in the written and spoken medium, in accordance to the determined rules and communication intention, i.e. the use of it in certain conversational and sociocultural/political context, the discourses represent the sociolinguistic phenomena, which analysis is as of no doubt of scientific importance; they are, nevertheless, not only the important factors in the process of social communication, but also closely linked to the means by which a society is governed and how it is managed. This points out the importance of research of the role of governing/ public discourse in the construction of social life, identity and social performance, as well as of analysis of its political dimensions. Relevant theoretical basis of such research, which received its numerous empirical achievements and angles, is questioning the relation of the discourse, power and politics. One of the inevitable departure of such conceptual analysis is certainly a research, that was scientifically very productive in the last two decades, of the concept of discourse, or providing some kind of encoding of the meaning of it, pointing out its different dimensions and different contexts of its use.

In that purpose, at the beginning of this study, we provide a review of basic meanings of the discourse, gave them some feedback and determined the baseline conceptualization of this term. Furthermore, we tried to provide a synthesized view on the expansion and enrichment of this concept, which is the technical (linguistic) term, through the interdisciplinary development and specifications carved into a multifunctional tool for the social analysis. The political potential of a language and its (mis)use is the eternal Orwellian theme that has entered into a combination of interdisciplinary interpretation of the various spheres and levels of expression. The discourse is seen as a kind of a linguistic structure, which social use represents a specific exertion of power. By linking the notion of discourse with the concept of power in his research, Michel Foucault gave the main impetus to these studies, therefore this article gives a special attention to his fundamentals of research. As a unique conclusive review, in contrast to Habermas' concept of communicative power as the power of discourse / debate, we set up a Foucaul-

tian discourse of power and by comparing their opposing positions we indicate the two final points in the conceptualization of this term.

Key words: discourse, power, politics, democracy, language, communication, meaning, the public sphere

ЛИТЕРАТУРА

- Бер, В., *Увод у социјални конструкционизам*, Zepher Book World, Београд, 2001.
- Compact Oxford Dictionary, Thesaurus and Wordpower Guide [2001], Oxford University Press, New York
- Бугарски, Р., *Увод у општу лингвистику*, БИГЗ Београд, 1989
- Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1986,
- Van Dijk, T.A., "Critical Discourse Analysis." *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.
- Dijk, T. A. Van, *Tekst and context: Explorations in semantics and pragmatics of discourse*, Longman, New York
- Васић, В., „Услови истинитости у медијском дискурсу“ у *Дискурс и дискурси: зборник у част Свенке Савић* (ур. Васић, В.), стр. 337-355, Филозофски факултет Нови Сад, 2010.
- Wilson, J., "Political Discourse." *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.
- Willa, D., Postmodernis and the Public Sphere, *The American Political Science Review*, Vol. 86, No 3, 2002.
- Grimshaw, A., "Discourse and Sociology: Sociology and Discourse." *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.
- Ivković, M., „Fuko versus Habermas: moderna kao nedovršeni projekat naspram teorije moći“, *Filozofija i društvo*, str. 59-76, 2/2006, Beograd, 2006.
- Канингам, Ф., *Теорије демократије*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Лакић, И., *Анализа медијског дискурса о рату*“, *Дискурс и дискурси: зборник у част Свенке Савић* (ур. Васић, В.), стр. 269-282, Филозофски факултет Нови Сад, 2010.
- Marks, L., *A little Glossary of Semantic*, revue-texto.net. Retrieved maj, 2011.
- Павловић, Ј., „Дискурс као нова тема у психологији“ у *Зборник Београдске отворене школе*, 2005 (електронско издање), стр. 313-324
- Павловић, Ј. Циновић, В., Милошевић, Н., „Теоријске претпоставке дискурзивних инаративних приступа у психологији“, *Психологија*, 39(4) 2006, стр. 365-381.
- Пешић, Ј., „Анализа дискурса и њен однос са психологијом“. *Психологија*, 30/3, 1997.
- Речник књижевних термина, Полит, Београд, 1986.
- Серл, Џ., *Говорни чиновни*, Полит, Београд, 1991.

- Симић Р., Јовановић, Ј., „О дискурсу“ Узданица VI/2, стр. 7-21, Педагошки факултет Јагодина, 2009
- Simeon, R., *Enciklopedijski rječnik lingvističkih naziva*, Matica hrvatska Zagreb, 1969.
- Smart W., *Michel Foucault, Revised Edition*, Rautlage, London- New York, 2004.
- Фуко, М., *Поредак дискурса*, Карпос, Лозница 2007,
- Flyvbjerg, B., „Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?“ *The British Journal of Sociology*, Vol49, No 2, 1998, pp 210-233
- Fairclough, N., „Critical Analysis of Media Discourse“, *Media Studies: A Reader* (eds. P. Marris – S. Thorntam), Edinburgh University Press: 308-325, Edinburgh 1996
- Фуко, М., *Археологија знања*, Плато, Београд, 1998.
- Фуко, М., *Поредак дискурса*, Карпос, Лозница, 2007.
- Хабермас, Ј., *Јавно мњење*, Култура, Београд, 1969.
- Халми А., Белушић, Р., „Социјалноконструктивистички приступ анализи дискурса“, *Медијска истраживања*, 10, 2, 2000.
- Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). *The Handbook of Discourse Analysis*. Blackwell Publishing, 2007.
- Cotter, C., „Discourse and Media.“ *The Handbook of Discourse Analysis*. Schiffrin, D Tannen and Heidi E. Hamilton (eds). Blackwell Publishing, 2003.
- Шкиљан, Д., *Поглед у лингвистику*, Школска књига, Загреб, 1980.

Resume

Generally understood as the linguistic/semantic structures represented in the written and spoken medium, in accordance to the determined rules and communication intention, i.e. the use of it in certain conversational and sociocultural/political context, the discourses represent the sociolinguistic phenomena, which analysis is as of no doubt of scientific importance; they are, nevertheless, not only the important factors in the process of social communication, but also closely linked to the means by which a society is governed and how it is managed. This points out the importance of research of the role of governing/ public discourse in the construction of social life, identity and social performance, as well as of analysis of its political dimensions. Relevant theoretical basis of such research, which received its numerous empirical achievements and angles, is questioning the relation of the discourse, power and politics. One of the inevitable departure of such conceptual analysis is certainly a research, that was scientifically very productive in the last two decades, of the concept of discourse, or providing some kind of encoding of the meaning of it, pointing out its different dimensions and different contexts of its use.

In that purpose, at the beginning of this study, we provide a review of basic meanings of the discourse, gave them some feedback and determined the baseline conceptualization of this term. Furthermore,

we tried to provide a synthesized view on the expansion and enrichment of this concept, which is the technical (linguistic) term, through the interdisciplinary development and specifications carved into a multifunctional tool for the social analysis.

For the problem of the discourse, the shift in determining which aspects of language may be a valid object of scientific study was crucial. In contrast to Saussureian approach that this could be just the language as a formal system, but not its manifestation in a speech in writing, that would just be called the concept of discourse, Wittgenstein and Austin opened the field for the functionalist definition of a discourse as "a language in use". Thus, the focus of research shifts from the structure of language on its functions and specific practices related to the particular context. Based on these shifts, poststructuralist and constructionist comprehensions of a discourse go a step further in the direction of functionalism with the process of identifying discourse signification, the creation of meaning. The discourse is defined as "evidence system that constructs an object", "interpretation system", "continuous process of creating the meaning and its public circulation." The concept of discourse gains this way specific meanings, irreducible to the existing linguistic and vocabulary definitions.

For all considered determinations of discourse, there is a common understanding of the constitutive nature of language, that is crucial to the introduction of this term in an analytical discipline, not only sociolinguistics (functional and cognitive linguistics), or discourse analysis as a centerpiece of a interdisciplinary field of study, but also the sociological, anthropological, psychological study, philosophy of language, theory of literature, rhetoric, cultural studies and media, as well as of the study on political uses of language, research and political discourse.

The political potential of a language and its (mis)use is the eternal Orwellian theme that has entered into a combination of interdisciplinary interpretation of the various spheres and levels of expression. The discourse is seen as a kind of a linguistic structure, which social use represents a specific exertion of power. By linking the notion of discourse with the concept of power in his research, Michel Foucault gave the main impetus to these studies, therefore this article gives a special attention to his fundamentals of research. Explaining the genealogy of poststructuralist discourse analysis, Foucault has provided a conceptual starting points that have become the theoretical and methodological framework of leading approaches on contemporary discourse.

In his view, discourses are no longer considered as a set signifying/labeling elements that point out to the content and performance, but as "practices that systematically form the objects they referre to."

Unlike most theorists, Foucault is more interested in the latent structure of the text than in its manifestational content of written and spoken text ; this latent structure has its historical basis, because the discourse is not simply what struggles or systems of domination translate into the language, but is what for and with what it struggles.

Foucault sees a discourse as a power that should be won. Thus, the power is a discursive category, the vacant position that can be occupied by individuals and institutions. The role of the hegemonic discourses in that means is a key, its outcount form the discursive field, determine the distribution of speech subjects in different types of discourses and allow the appropriation of the discourse by certain categories of subjects, and its limitations, prohibitions and censorship determine the formation of objects of the discourse. As a unique conclusive review, in contrast to Habermas' concept of communicative power as the power of discourse / debate, we set up a Foucaultian discourse of power and by comparing their opposing positions we indicate the two final points in the conceptualization of this term.

* Овај рад је примљен 25. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Јован Базић

Учитељски факултет у Призрену – Лепосавић

НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРОЦЕСУ ПОЛИТИЧКЕ СОЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ*

Сажетак

У овом раду се разматра национални идентитет, као израз индивидуалног и колективног самоодређења, у процесу политичке социјализације. У том процесу деца и други чланови друштва стичу знања о одређеној нацији, начину живота у њој, њеним вредностима и особеностима, оспособљавају се за самостални живот, прилагођавају се околностима и другим људима, усвајају политичке обрасце и кроз друштвену интеракцију обликују своје, али и друштвено понашање. Социјалне интеракције у овим контекстима помажу људима да науче и развију обрасце политичке културе, међусобну солидарност и свест о припадности одређеној нацији, као и позитиван однос према њој. Национални идентитет је присутан још од најранијих фаза политичке социјализације у сложеној мрежи интеракција између друштва и индивидуе, најпре учењем матерњег језика и усвајањем основних елемената културе, а потом кроз процес образовања се усвајају симболички и материјални чиниоци сопствене нације. У формирању националног идентитета учествују бројни агенси, међу којима су најзначајнији породица, школа, група вршњака, политичке организације, верске установе, средства масовних комуникација, инструменти симболичке компоненте политике и тд. Кроз процесе политичке социјализације, формирања и учвршћивања националног идентитета људи уче своје улоге, односно национално дефинисана очекивања која у датим друштвеним ситуацијама треба да следе.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: национални идентитет, политичка социјализација, агенси социјализације, политичка култура.

ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

У досадашњим изучавањима националног идентитета и политичке социјализације, мало пажње се посвећивало улози националног идентитета у процесу политичке социјализације. А та улога је веома битна, јер се кроз процес стицања знања о одређеном националном идентитету и прихватање пожељних политичких и културних образаца развија свест о припадности одређеној нацији и тиме се значајно доприноси њеном саморазвитку и кохезији; али, с друге стране, и разумевању других националних идентитета и нација, као и њихове културе. Национални идентитет се, без обзира на његова различита теоријска разумевања, заснива на свести о сазнању неких заједничких карактеристика припадника једне нације, које је разликују од других нација (језик, раса, религија, етнос, митологија, култура, територија итд.) Као самосвест, национални идентитет, историјски настаје, развија се и испољава у процесима културног развоја и обухвата целовите системе културних вредности. Процес успостављања и развоја националног идентитета претпоставља стално преиспитивање културних вредности, па је зато често на виду сукоб између традиције и иновације. Национални идентитет, као израз индивидуалног и колективног самоодређења, омогућава појединцу да успостави и развија лични идентитет, који се остварује у процесу саморазвитка индивидуе где се формулише јединствено осећање личности и њен однос према одређеној нацији, као и свету који је окружује.

У процесу политичке социјализације национални идентитет има веома значајну улогу, јер помоћу њега деца и други чланови друштва стичу знања о начину живота у одређеној политичкој заједници, њеним вредностима и особеностима, оспособљавају се за самостални живот, развијају себе и своје могућности, прилагођавају се околностима и другим људима, усвајају политичке образце и кроз друштвену интеракцију обликују своје, али и друштвено понашање. Социјалне интеракције у овим контекстима помажу људима да науче и развију образце сопствене политичке културе, развијају међусобну солидарност и свест о припадности одређеној нацији. У том процесу политичка традиција има веома значајну улогу, јер се посредством традиције преносе вредности одређене нације с једне генерације или епохе на другу. У процесу политичке

социјализације људи уче своје улоге, односно национално дефинирана очекивања, која у датој друштвеној ситуацији треба да следе.

Питање националног идентитета, иако је стално присутно у свим савременим политичким заједницама, актуелизује се нарочито у кризним временима или у периодима наглих и брзих друштвених промена када појединац и друштво, у бекству од несигурности, прибегавају преиспитивању свог идентитета или трагању за новим идентитетом, односно реконструкцији свог националног идентитета.

НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ И ПОЛИТИЧКА СОЦИЈАЛИЗАЦИЈА

1. Питање националног идентитета је било изузетно актуелно особито у другој половини XIX и у првој половини XX века, када су у Европи стваране националне државе. Крајем XX века, у време распада комунистичких федерација, ово питање се поново актуелизује и тада је долази до наглог истицања националног идентитета или његове реконструкције у циљу стварања нових или обнове старих националних држава. Многи су сматрали, нарочито у другој половини XX века, да је то век националности и да ће следећи век бити век мултиетничких заједница. Међутим, испоставило се да је и сада, почетком XXI века, питање националног идентитета веома актуелно, без обзира на то што се у Европи, стварањем Европске уније, иде све више ка једној наднационалној творевини која преузима многобројне функције националне државе. То није умањило значај нације, јер се истовремено са процесима глобализације и све веће међузависности људи на планети, дешава и супротан процес, јачег везивања појединца за сопствену нацију, јер “и савремени процеси у модернизацији економских и политичких интеграција у основи имају идеју нације”.¹⁾ Национални идентитет и даље има примат над осталим друштвеним идентитетима.

У разумевању националног идентитета, као уосталом и појма нација, постоји мноштво различитих ставова у литератури, још од Ренана (Joseph Ernest Renan),²⁾ с краја XIX века па све до данашњих дана, који у суштини полазе од основне дилеме: “да ли

1) Живојин Ђурић: “Модернизација и питање националне државе”, *Политичка ревија*, Београд, 1/2003. стр. 71.

2) Joseph Ernest Renan: *Qu'est-ce qu'une nation?*, Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars, 1882. (Ренан Ернест: *Шта је народ*, Штампарија код Св. Саве, Београд, 1883).

је национални идентитет урођен или стечен”.³⁾ Разматрања националног идентитета утемељена на разјашњавању ове дилеме су у великој мери парадигме савременог теоријског разумевања нације и националног идентитета. Зато се као основни типови националног идентитета истичу *етнички* и *грађански* тип, који се у литератури често означавају и као: примордијални и конструктивни; органски и либерални; и сл. Ова класификација схватања националног идентитета и нације потиче још од Мајнекеа (Fridrich Meinecke) из 1908. године када је он “повукао разлику између *Kulturnation*, претежно пасивне културне заједнице и *Staatsnation*, активне самоопредељиве политичке нације”.⁴⁾

Етничком или источном моделу националног идентитета (*Kulturnation*) главна обележја су “наглашавање заједнице рођења и родне културе”,⁵⁾ односно специфичних културних садржаја. За разлику од грађанског модела националног идентитета, где је појединац могао да бира којој ће нацији припадати, у етничком моделу разумевања националног идентитета таква слобода није допуштена, јер се национална припадност стицала рођењем, тако да је припадник нације могао мењати друштвену заједницу (државу), али је до краја живота носио обележје заједнице свог рођења - нације. Заједница рођења представља заједницу људи исте лозе или прецизније, како то чини Смит, претпостављене лозе, која своје корене тражи у далеким прецима, тако да су сви припадници заједнице у неком сродству. Овде се нација схвата као фиктивна “натпородица”, при чему се често истичу генеалогичке које учвршћују такво уверење. Друго обележје нације у етничком моделу је могућност народне мобилизације, која проистиче из наглашених претпостављених породичних веза и која се изражава кроз могућност правдања политичких поступака вођа позивањем на “народну вољу”. И треће обележје националног идентитета су специфични културни садржаји, особито језичко-етнички елементи који се често не поклапају са државним границама и држављанством. Развијање културних садржаја којима се шири свест о националним митовима, обичајима, историји, језичкој заједници, као и њеним традицијама, ствара се и учвршћује свест о припадности одређеној етничкој заједници - нацији.⁶⁾ Из свега овог проистиче да су претпостављене

3) Јасна Милошевић: “Значај националног идентитета”, *Српска политичка мисао*, Београд, 1-4/2003., стр. 156.

4) Antoni D. Smit: *Nacionalni identitet*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1998, стр. 22.

5) *Исто*, стр. 26.

6) Јован Базић: *Српско питање - Политичке концепције решавања српског националног питања*, Службени лист Србије и Црне Горе, Београд; Институт за политичке студије,

везе по лози и генеалогiji, народна мобилизација, језик, обичаји и традиција, основне компоненте схватања етничког или источног модела националног идентитета. Овај модел је познат и као *романтично хердеровски* појам разумевања нације, који је настао под утицајем немачке романтике и њене критике западноевропског просветитељства и рационализма, уз истовремено истицање захтева за ослобођење и националну независност од вишенационалних империја (Русије, Турске и Аустроугарске) у XIX веку. Међутим, у XX веку, етнички модел националног идентитета нације нарочито је изражен код историјски закаснелих нација које су, под утицајем реактивне усмерености романтике у прошлост, настојале да по сваку цену оснују своје националне државе, што је посебно испољено у време пада комунистичких федерација у Европи крајем XX века.

Према грађанском моделу разумевања националног идентитета, нација је политичка заједница установљена на либералном принципу *једна нација-једна држава*. Овде се нација изједначава са државом, а припадност нацији, као свест о заједништву или осећању јединства које имају њени припадници, поистовећује са припадношћу одређене државе. Такво схватање националног идентитета и нације присутно је у Сједињеним Америчким Државама, Западној Европи, Француској и Енглеској.⁷⁾ У тим државама су се развојем тржишне економије и демократских институција смањивале противречности и разлике између *etnosa* и *demosa*. Главно обележје нације, према овом моделу, је превасходно поседовање компактне, утврђене територије, где су људи и та територија везани многоструким везама и односима - историјским, културолошким, економским, географским итд., што све скупа чини нацију, односно државу јединственом. Према томе, нација је "синтеза категорије грађанина и територијалне целине".⁸⁾ Друго обележје је идеја *patrije*, односно закона и институција у којој влада јединствена политичка воља.⁹⁾ То подразумева заједнички кодекс закона и инструмената за њихову примену, заједничке регулативне функције и осећање политичке и правне једнакости међу припадницима те заједнице, која се изражава кроз грађанска, законска, политичка,

Београд, 2003, стр. 23-33.

- 7) "Под појмом нације и националности у Западној Европи, Француској, Енглеској, које су парадигма за то, и Сједињеним Државама, подразумева се припадност држави или држављанство. Кад Француз каже *nationalité*, то значи припадност држави Француској" (Љубомир Тадић, "Национално питање и демократија", *Трећу програм*, Београд, 2/1990, стр. 43).
- 8) Talcott Parsons: *Sociological Theory and Modern Society*, Free Press, New York, 1967, str. 11.
- 9) А. Д. Смит, *Исто*, стр. 24.

социјално-економска и друга права и дужности, односно права по основу грађанства. У начелу су сви припадници нације равноправни и закони патрије обавезују све. И треће обележје националног идентитета је заједничка култура и идеологија, где су нације “схваћене као заједнице културе, чије су припаднике ујединили, ако не и хомогенизовали, заједничка историјска сећања, митови, симболи и традиције”.¹⁰⁾ Дакле, грађански или западни модел националног идентитета чине: историјска територија; јединствена политичка заједница у којој је обезбеђена правно-политичка једнакост њених припадника; и заједничка култура и идеологија.

Све дефиниције националног идентитета сагласне су у томе да се идентитет са самим собом успоставља конструкцијом и спознајом разлике, па је зато успостављање идентитета повезано с разграничењем према вани, које укључује самоспознају *странога* или *странца* - “национални идентитет не настаје као учинак сличности између људи из неке скупине, већ као последица њиховог заједничког разликовања у односу на људе из неке друге скупине”.¹¹⁾ Тај процес карактерише обликовање стереотипа према *другима*, у чијој се основи крију и бројне предрасуде. Истовремено, процес идентитетског разграничења јача унутрашњу солидарност, консензус и унутрашњи поредак друштвеног живота. У процесу обликовања националног идентитета инсистира се на развоју снажног позитивног емоционалног односа према *своме* и *својима*, а љубав према својој нацији сматра се битним својством човека.

2. Политичка социјализација се може разумети само у контексту политичке културе која се преноси с једне генерације на другу и трансформише у складу са променом социјално-политичких услова, а у одређеним историјским ситуацијама долази и до стварања нове политичке културе. Зато, “целина свих процеса путем којих се превалентне политичке норме политичке културе датог друштва стичу, одржавају и мењају, чини политичку социјализацију”.¹²⁾ Тиме су обухваћени и процеси свесног и несвесног преношења политичких ставова, искустава, симбола, уверења, вредности и норми са старијих на младе нараштаје које они усвајају као властити начин мишљења. Другу страну политичке социјализације чини оспособљавање индивидуа оним способностима и потенцијама које им омогућују да делују као политички актери

10) Исто, стр. 25.

11) Slobodan Antić: *Nacija u strujama prošlosti: Ogledi o održivosti demokratije u Srbiji*, Čigoja, Beograd, 2003, str. 151.

12) Milan Podunavac: *Politička kultura i politički odnosi*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008., str. 92.

у оквиру одређеног политичког система и носе одговарајуће политичке функције.

У процесу политичке социјализације интеракција друштва и индивидуе је узајамна и изражава се у сложеној мрежи међусобних односа, али у свим стадијумима социјализације она нема исти интензитет и облике утицаја. Процес политичке социјализације траје у току целог живота, али је велики утицај ране политичке социјализације на формирање личности. У многим истраживањима политичке социјализације је то доказано. Истони (David and Sylvia Easton) и Денис (Jack Dennis) указују да се деца рано почињу оријентисати према свету политике. Већ у четвртој години се код деце формира базична политичка оријентација, која је изражена кроз висок степен емоционалне идентификације и осећање припадности одређеној политичкој заједници и њеним кључним симболима, а не кроз информацијске и едукативне садржаје.¹³⁾ Они тврде да деца почињу да воле политички систем друштва у коме живе и пре него што реално стекну довољно знања о њему. Поред тога, битно обележје ране политичке социјализације код деце је разумевање политике у облицима политичких симбола и висок степен персонализације политичке власти: “Деца првенствено поимају политичку власт и владу своје земље посредством истакнутих политичких личности које су њени носиоци”.¹⁴⁾ У њиховој интеракцији политике, деца су окренута персоналним и харизматским обележјима политичког ауторитета. Председник и полицајац су прве фигуре које деца препознају као политичке.¹⁵⁾ До седме године живота код деце се формира базични политички идентитет и емоционална везаност за централне симболе заједнице, а између седме и тринаесте године, углавном кроз процес образовања, деца препознају политичке институције: “У раним десетим годинама чини се да дете стиче главне полуге политичке зрелости (...) јака емоционална осећања према политичким институцијама, симболима и политичком ауторитету употпуњена су знањем о специфичним улогама и функцијама”.¹⁶⁾ Касна адолесценција (период до 18. године живота) сматра се стадијумом када је политички идентитет просечног грађанина углавном формиран, иако се процес политичке соција-

13) Jack Dennis, David Easton, Sylvia Easton: *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, McGraw-Hill, Ney York, 1969. str. 7.

14) Mirjana Vasović: *U predvorju politike*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 159.

15) David Easton, Robert D. Hess: “The Child’s Political World”, in *The Learning Political Behavior*, Adler N. and Harrington C. (eds.), Glenview Ill: Scott, Foresman, 1970, str. 41.

16) Prewitt Kenneth, Richard E. Dawson: *Political Socialization*, Little Brown, Boston, 1969, str. 50.

лизације наставља и касније. Истовремено, у процесу политичке социјализације, под утицајем непосредног искуства и политичке индоктринације, долази до формирања ставова према конкретним питањима политике. Саставни чиниоци у овом процесу могу бити изражени у проблемима непотпуне социјализације и дисконтинуитета у политичкој социјализацији. У одређеним историјским ситуацијама, нарочито у периодима великих или наглих друштвених и политичких промена, долази до раскорака између периода када личност, као политички актер, делује на политичкој позорници и времена када се основни процес политичке социјализације одвијао. Тако се догађа да је индивидуа оспособљавана за одређени политички поредак и систем идејно-политичких вредности, а да је у међувремену дошло до корених промена и успостављања новог политичког поретка и новог система вредности.¹⁷⁾

3. Национални идентитет се ствара у процесу социјализације, најпре учењем матерњег језика и усвајањем културе, а потом се образовањем усвајају симболички и материјални елементи сопствене нације. Он је присутан још од најранијих фаза политичке социјализације и у његовој конструкцији и реконструкцији учествују бројни агенси. Код деце се врло рано формирају национална самосвест и ставови према својој и другим етничким групама, државама и народима. У многим истраживањима се указује да је то раздобље између треће и пете године старости.¹⁸⁾ То је период када се код деце формира базична политичка оријентација, како је напред указано, која је изражена кроз висок степен емоционалне идентификације и осећање припадности одређеној политичкој заједници и њеним кључним симболима. Емоционална идентификација са сопственом етничком групом, нацијом и државом резултат је утицаја друштвене средине која стимулише дете на заузимање одређених ставова у складу са ставовима већине у групи. Зато дете веома рано научи да се национално изрази, да каже којој националности припада. То се догађа знатно раније него што сазна да у друштву постоје и друге нације или етничке групе. У почетку је то

17) Таквих примера у политичкој историји има пуно, а најскорији су земље Источне Европе, укључујући и Југославију, када су грађани скоро пола века пролазили кроз процесе политичке социјализације у комунистичком духу, где су највише вредности биле пуна запосленост, социјална сигурност, државна економија, једнопартијски систем и тд; а након пада комунистичких режима у овим државама истичу се нове и битно друкчије вредности - вредности неолибералног друштва: тржишна економија, профит, политичке слободе, грађанско друштво и сл. У свим овим земљама се показало да грађани немају јаче емоционалне везе са новим поретком и да је често изражено неразумевање новог система идеолошких вредности и политичких циљева. Овде је очигледно дошло до дисконтинуитета у процесу социјализације.

18) М. Васовић: *Исто*, стр. 78.

само магловита представа о сопственој нацији, која углавном изражава позитиван однос и приврженост деце сопственој нацији, чак и онда када не знају како се она зове или не умеју да је правилно именују. То су показала многа истраживања (Jahoda 1962, Пантић 1970, Васовић 2007). На формирање позитивног става према сопственој нацији утиче социјално окружење сачињено од мноштва различитих агенаса политичке социјализације чије поруке деца примају најпре емоционално, тако да се сопствена нација или држава у њиховој пројекцији упадљиво фаворизују. Касније, развојем функција мишљења и повећањем знања, код деце се обликују јаснији појмови о сопственој етничкој групи, нацији и држави, као и разлике у односу на друге државе, нације или етничке групе. Сматра се да деца до осме године старости већ схвате вредности и норме своје средине о односу према сопственој и другим нацијама. Многа истраживања су показала универзалност раног етноцентризма, односно преовлађујућег позитивног односа према сопственој нацији, заснованог на субјективним мерилима и оправдањима ове привржености, која се задржава све до адолесценције (Д. Пантић 1970; М. Васовић 1986, 2007). Појам националности се везује за “завичајни сентимент”, односно везивање за нешто што је познато и блиско (“ту сам рођен”, “то је мој родни крај”, “ту живим” и тд).¹⁹⁾ Мањи број њих истиче битније одреднице самоидентификације, као што су заједничко порекло, заједничка прошлост, матерњи језик, национални симболи, митови и идеали. Из овога се може закључити да у раној социјализацији долази до формирања националне свести која се касније структурира у вишим фазама развоја, где се усвајају далеко сложенији ставови, под утицајем преовлађујуће политичке климе и социјалне диференцијације релевантних друштвених група. Развојни процеси диктирају ниво способности за разврставање људи у посебне етничке категорије, али у националном опредељењу, и у каснијим фазама социјализације, више утиче емоционални став у односу према сопственој и другим нацијама него што су то когнитивни чиниоци. Ови чиниоци могу евентуално да мењају емоционалну основу става, док су они још недовољно структурирани и нестабилни, због чега се процес развоја етничких ставова може посматрати и као дисконтинуиран. Зато “емоционална компонента диктира селекцију и тумачење нових когнитивних елемената”, чиме се и “објашњава чињеница да се неки ставови који су формиран у детињству не мењају цео жи-

19) Исто, стр. 82.

вот”.²⁰⁾ Повећањем знања и развојем функција мишљења код деце се обликују јаснији појмови о сопственој етничкој групи, нацији и држави, као и разлике у односу на друге државе, нације или етничке групе. Апстрактни социјални ентитети, као што су етничка група или нација, као глобална политичка заједница, идеализују се и тако постају окосница самоодређења (идентитета) појединца. У овом контексту, свакако треба имати у виду и конфесионалну припадност која снажно предиспонира национално опредељење и политичко понашање. Конфесионална припадност представља саставни део мреже социјалних односа појединаца.

АГЕНСИ ПОЛИТИЧКЕ СОЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ

Национални идентитет, као и други вредносни и политички садржаји у процесу политичке социјализације, формирају се и преносе путем многобројних агенаса, међу којима су најзначајнији: породица, група вршњака, школа, верске установе, различите политичке организације, средства масовних комуникација и глобалне друштвене мреже, различити инструменти симболичке компоненте политике итд. Дејство ових агенаса је различито, како по садржају друштвених вредности и норми политичке културе које се преносе, тако и по облицима и интензитету утицаја. Утицај неких агенаса је само латентан и огледа се у преношењу општих социјалних норми, јер ти агенси нису организовани као директни чиниоци за стицање, преношење и одржавање политичке културе (породица, рођаци и познаници са којима је особа у контакту, група вршњака, различите професионалне организације, искуство на радном месту и сл). Овде се ради углавном о искуству које се стице у неполитичким ситуацијама, заједницама и асоцијацијама али које има потенцијални утицај на политичке догађаје и процесе. А утицај других агенаса је директан и изражава се у искуству које је везано за политичке процесе, као што су изложеност и учешће у политичкој комуникацији, контакти са политичким личностима, преношење политичког искуства од других људи и сл. Зато се сви агенси политичке социјализације најчешће класификују као примарни и секундарни.

1. Основно обележје примарних агенаса политичке социјализације јесте да је њихов утицај превасходно имплицитан и он

20) Драго Пантић, “Дечији ставови према сопственој и другим нацијама”, *Извештаји и студије*, свеска 28, ИДН, Центар за истраживање јавног мњења и Институт за психологију, Београд, 1970, стр. 55. (Према: М. Васовић: *Исто*, стр. 82).

се углавном исцрпљује у формирању базичних облика политичке идентификације и лојалности. Утицај примарних агенаса је тешко плански усмеравати и манипулисати њиме. Главна карактеристика унутрашњих односа у овим агенсима јесте висок степен персонализованости и неструктурираности. Многи истраживачи указују да је породица један од најутицајнијих агенаса политичке социјализације: “породица егзистира као најзначајнија примарна институција и важан извор политичког учења (...) она је кључни агенс преко којег се политичка култура преноси с једне генерације на другу”.²¹⁾ Такође, изражена су и супротна гледишта по којима породица није најутицајнији агенс политичке социјализације, већ се таква улога приписује школи: “јавна школа представља најзначајнији и најефикаснији инструмент политичке социјализације”.²²⁾ А у новије време, “истраживачи у земљама у транзицији су сколони да тврде да је породица добрим делом извор антиполитичког расположења, незаинтересованости за политику и политичке апатије”.²³⁾ То се објашњава, углавном, падом комуникације у породици, орјентациојом на економске односе и потрошачки менталитет, што све скупа продукује анти-политички вредносни систем. У сваком случају, постоји општа сагласност да је улога породице у процесу политичке социјализације и формирању националног идентитета значајна. Њен утицај је условљен посебним положајем који породица има у односу на друге агенсе политичке социјализације. Породица је примарна и универзална заједница детерминисана у високом степену биолошким и социјално-психолошким везама, емоционалним и персонализованим односима. У раној фази социјализације, која је у суштини и најважнија, породица поседује монопол у преношењу вредности и норми свеукупне културе, па тиме и чинилаца националне културе. Интензитет утицаја породице је у директној зависности од снаге и утицаја других агенаса политичке социјализације. Уколико је друштво сложеније број агенаса је већи, њихов утицај је сложенији и међусобно условљен. С друге стране, у традиционалним друштвима која не поседују развијене облике секундарне социјализације утицај породице је доминантан.

У процесу политичке социјализације, утицај породице је двострук: директан и индиректан. У првом случају породица се

21) Prewitt Kenneth, Richard E. Dawson: *Political Socialization*, Little Brown, Boston, 1969, str. 107.

22) Robert D. Hess, Judith Torney: *The Development of Political Attitudes in Children*, Aldine, Chicago, 1967, str. 212.

23) Лиљидана Чичкарић: “Теоријско-хипотетички оквир за истраживање политичке социјализације у породици”, *Социолошки преглед*, Београд, 3/2005, стр. 301.

јавља као чинилац који директно утиче на формирање националног идентитета и стицање норми политичке културе; а у другом, као чинилац формирања општих социјалних вредности, етничког идентитета и друштвених улога које нису непосредно политичке, али имају велики значај за формирање политичког понашања. Оба ова аспекта су доста истраживани, особито политички ставови родитеља и њихове деце према одређеним политичким питањима, према партијској преференцији, облицима и садржајима политичке партиципације итд., где се дошло до сазнања да постоји висок степен сагласности родитеља и њихове деце према релевантним политичким питањима.²⁴⁾ То се исто показало и у резултатима истраживања студентских протеста у Србији током деведесетих година, где су родитељи углавном подржавали захтеве њихове деце - студената (Кузмановић, 1997; Попадић 1997; Милић, Чичкарић, Јојић, 1997; Милић, Чичкарић, 1998). Утицај родитеља са годинама слаби, али никада потпуно не нестаје. Поред родитеља, у процесу политичке социјализације, значајну улогу могу имати рођаци и познаници, поготово у савременим условима када све више деце одраста у непотпуним или реконструисаним породицама. У таквим ситуацијама, неки рођаци, особито ујаци или стричеви, понекада допуњују или замењују улогу оца, постају особе од поверења детету, а често и њихови идоли.

Као примарни агенси политичке социјализације убрајају се и *блиске групе*, међу којима посебно место заузима *генерација*. То су нехијерархијске групе вршњака чији је статус у групи, по правилу, једнак а односи непосредни и персонализовани. Блиске групе су значајан агенс политичке социјализације и њихова улога је веома важна у модерним облицима политичке социјализације, јер породица није довољно способна да на одговарајући начин припреми децу за обављање социјалних и политичких улога у сложенем и деперсонализованом свету. Примарни односи ван породице могу имати већи значај за разумевање националног идентитета и политичких процеса, као и у припреми индивидуе за одговарајуће политичке улоге. Неки аутори у категорију блиских група убрајају и специјализоване организације младих, нарочито студентске организације (Rose, Carnaghan, 1994; Mitev, 1996; Wallace, Kovatcheva, 1998; Милић, Чичкарић, 1998). Ове организације се често посматрају из генерацијске перспективе и имају одлике директне политичке социјализације.

2. Деловање секундарних агенаса политичке социјализације је експлицитније у преношењу политичких идеја, вредности, нор-

24) Исто, стр. 298.

ми и стандарда понашања. Затим, веће су и могућности свесног и планског усмеравања, дириговања и манипулисања. Односи унутар ових агенаса су објективизирани, структурирани и опредељени кодификованим правилима и нормама. Најчешће се као главни агенси социјализације из ове групе истичу: школа, политичке партије, специјализоване политичке организације, средства масовних комуникација, глобалне електронске и друштвене мреже, верске установе и инструменти симболичке компоненте политике.

Школа је један од кључних агенаса политичке социјализације, она је место “на којем се може осигурати да сви млади људи стекну бар минимум знања и вештина потребних за учествовање у политичком животу”.²⁵⁾ А Гутмен (Amy Gutmann) иде још даље и истиче да “политичко образовање има морални примат над другим сврхама јавног образовања у демократском друштву”.²⁶⁾ Основни облик непосредног утицаја школе на процес политичке социјализације јесу школски наставни програми. Нарочито у процесу формалног образовања пружају се повољне могућности за: а) преношење знања о владајућем систему идејно-политичких вредности и политичком поретку; б) уношење позитивних осећања према политичкој заједници; в) указивање на идеолошке вредности и политичке циљеве; и г) развијање осећања грађанске компетенције.²⁷⁾ Затим, садржај наставних програма покрива бројне црте неопходне за политичку партиципацију у друштву. У наставним програмима, поред директних курсева грађанског вежбања (*civic training*), готово сви наставни садржаји се користе као инструменти за преношење превалентних норми политичке културе. Дејвид Истон указује да у америчким основним школама 38. одсто наставног градива садржи елементе грађанског вежбања. Истраживања наставних програма и система политичког образовања и у другим друштвима показују сличне тенденције. Такође, треба имати у виду да се у оквиру формалног образовања политички садржаји мењају, зависно од промене владајућег система вредности и промене политичког уређења, што се јасно дефинише просветном политиком. Поред директних облика утицаја, школа се јавља и као инструмент имплицитне политичке социјализације. Карактер унутрашњих односа, могућност ученика и студената да партиципирају у доношењу политичких одлука, карактер и облици ваннаставних

25) Вепро Шалај: “Modeli političkog obrazovanja u školskim sustavima europskih država”, *Politička misao*, Zagreb, 3/2002, str. 133.

26) Gutmann Amy: *Democratic Education*, Princeton University Press, Princeton, 1987, str. 287.

27) Јован Базић: “Дијалектика односа између политике и образовања”, *Зборник радова Учитељског факултета у Презрену - Лепосавићу*, Лепосавић, 4/2010, стр. 56.

активности јављају се као значајни чиниоци политичке социјализације. Већи степен партиципације у одлучивању, интензивнија укљученост у ваншколске активности, стварају претпоставке за формирање позитивнијег става према основним вредностима политичког поретка.²⁸⁾

Политичке странке су веома значајни чиниоци политичке социјализације и утицаја на профилисање националног идентитета. Оне су у модерној политици основни посредник у одржању равнотеже масовне демократије, као ограниченог учешћа широких слојева у политици, и рационалне државе на основи њене стручне управе. Политичке странке свакодневно вреднују различите политичке алтернативе, тумаче бирачима одређене друштвене ситуације и нуде им политичке визије и прагматична решења, регрутују нове људе за политичку сцену, разарају традиционалне односе између центра и периферије у политичком животу. Оне се јављају као основни инструмент за формирање мишљења о значајним питањима нације, не само кроз кристализацију политичких ставова унутар странке, већ и кроз њихово наметање у јавности.²⁹⁾ Њихова идеолошка профилисаност у савременом друштву може бити од ултранационалистичких до мондијалистичких и поданичких према великим силама у свету. С друге стране, све озбиљније странке велику пажњу посвећују политичком образовању и оспособљавању својих чланова, особито младих, за учешће у политици и у борби за страначке идеје и интересе. У том циљу оне организују различите облике политичког образовања и оспособљавања за активно политичко деловање чији су садржаји кореспондентни са идеологијом и циљевима странке. Тиме се директно утиче и на формирање политичких ставова, укључујући и ставове о националном идентитету. Сличан утицај имају и многе невладине организације, које такође имају свој идеолошко-политички профил и израженији *интересни код*, осим што оне не учествују у изборима за власт, али их власт занима и настоје да остваре утицај на њу.

Различите организације и удружења грађана, нарочито омладинске организације и покрети, имају велику улогу у процесу политичке социјализације младих и оне су веома сензибилне у односу на питања националног идентитета и привржености одређеној политичкој заједници. Њих карактерише радикализам у изражавању политичких циљева и захтеви за њихово крајње и непосредно остваривање. Такав карактер су нарочито имале националистич-

28) Ј. Базић: *Исто*, стр. 45-61.

29) Небојша Петровић, Бора Кузмановић: "Лични и друштвени циљеви и ставови према политичким странкама", *Српска политичка мисао*, Београд, 1-2/2007, стр. 165-189.

ке и патриотске организације младих у Европи у другој половини XIX века (*Burschenschaft* у Немачкој; *La Giovine Italia* у Италији, *Хетерија* у Грчкој, *Уједињена омладина српска* у Војводини и сл), као и многе фашистичке, комунистичке и сецесионистичке организације младих током XX века. Омладинске организације су присутне у свим савременим друштвима и јављају се као значајан инструмент у процесу јачања лојалности према датом политичком систему и одговарајућем типу друштвених вредности. С друге стране, треба имати у виду да су и многе организације младих у антагонистичком односу према одређеном политичком систему и владајућем систему вредности, где је њихов утицај несагласан и усмерен у различитим правцима. Тиме се значајно утиче на умањење лојалности грађана према одређеној политичкој заједници, што доприноси развијању фрагментарне политичке културе која нарушава кохезију друштва а може довести у питање и опстанак друштвеног поретка, па и саме политичке заједнице.

Улога средстава масовних комуникација у изградњи националног идентитета кроз процес политичке социјализације превасходно је изражена у прикупљању, формулисању и дистрибуирању информацијског садржаја, а њихов утицај је могуће контролисати, планирати и манипулисати њиме, јер “кључну инстанцу политике информисања представља држава”.³⁰⁾ Посебно је велики утицај телевизије, чија улога расте, нарочито ако се има у виду да људи све више времена проводе испред телевизора.³¹⁾ Поред тога, телевизија и радио, нарочито они који су у државном власништву, имају значајног утицаја на целокупно образовање и васпитање, јер они кроз своје специјализоване васпитно-образовне програме за децу и омладину емитују контролисане едукативне садржаје који су сагласни владајућем систему културних и идејно-политичких вредности одређене политичке заједнице. Осим телевизије, у новије време све већи утицај имају и различите електронске и друштвене мреже, чији се садржаји тешко могу контролисати. Ове мреже појачавају процесе друштвене интеракције људи где долази до све веће политизације многих друштвених тема и размене политичких ставова, као и мобилизације људи за одређене политичке акције.

30) Милена Пешић: “Савремени медији и јавност”, *Политичка ревија*, Београд, 2-4/2007, стр. 556.

31) Видети шире: Драган Веселиновић: “Један бесмислени експеримент - да ли је телевизор члан породице?”, *Зборник Факултета драмских уметности*, Београд, 11-12/2007, стр. 169-185.

То је нарочито дошло до изражаја у овогодишњем веома бурном арапском пролећу³²⁾ и у неким новијим изборним кампањама.³³⁾

Верске установе су значајан агенс политичке социјализације и веома битан чинилац у формирању националног идентитета. По својој природи религија (*religare*) има моћ да повезује и уједињује људе у заједницу. А свака заједница, па и нација као политичка заједница, настаје на темељу заједничких искустава, веровања и вредности. Верске установе настоје да остваре што већи утицај на формирање друштвене свести, али и свести људи као појединаца. Кроз процесе религијског учења, ритуалних обреда и религијског васпитања, верске установе непрестано указују људима на религијске и традиционалне вредности и норме, настојећи да оне буду превалентне у личном и друштвеном животу. У томе се посебна пажња посвећује васпитању млађих нараштаја, што се најбоље може запазити кроз тежњу верских уснова да остваре што већи утицај у формалном образовању.³⁴⁾ Поред тога, верске установе и свештеници често износе своје ставове о актуелним политичким питањима, који се најчешће некритички прихватају јер су заклоњени ауторитетом ових уснова и духовних великодостојника.

Поред ових агенаса, значајну улогу у јачању националног идентитета кроз процес политичке социјализације имају велики политички догађаји и непосредно политичко искуство, а нарочито симболичка компонента политике, која је изражена кроз веома моћне инструменте. То су: параде, председничке инаугурације, приступне беседе, националне заставе и химне, инсигније, међународни успеси националних репрезентација и тд. Симболичка компонента политике буди патриотска осећања и најинтимније се везује за национални понос, солидарност и национално јединство, што свакако развија потребу код људи за чвршћом идентификацијом са сопственом нацијом.

32) *The Arab Spring's Cascading Effects*, <http://www.miller-mccune.com/politics/the-cascading-effects-of-the-arab-spring-28575/> 28.09.2011.

33) <http://www.zimo.co/2011/04/04/obama-krenuo-u-izbornu-kampanju-za-2012-uz-pomoc-društvenih-mreza/> 28.09.2011.

34) У млађим разредима основних школа Рашког округа настава веронауке је заступљенија од наставе грађанског васпитања. Наставу грађанског васпитања похађа 37,58 одсто ученика, а 62,42 одсто наставу веронауке. “На питање: Колико је настава изборних предмета (веронаука и грађанско васпитање) утицала на ученике и какве промене су приметили њихови родитељи? – добили смо следеће одговоре: Да је настава изборних предмета допринела *стицању нових знања* мисли 60,3 одсто испитаника, *промене у личности и понашању* приметило је 17,34 одсто, а *промене у односу према предмету* 1,51 одсто испитаних родитеља. Никакве промене, под утицајем наставе обавезних изборних предмета, није приметило 20,85 одсто родитеља” (Видети шире: Jovan Bazić, Edina Sejfović: “Грађанско васпитање и веронаука у основним школама Рашког округа”, *Pedagogija*, Београд, 2/2010, стр. 347-357).

Ова аналитичка дистинкција између примарних и секундарних агенаса развоја националног идентитета у процесу политичке социјализације важна је са становишта препознавања латентних и директних извора социјализације. Међутим, много је важније сагледати да ли у одређеној нацији или држави кључни агенси политичке социјализације делују у истом смеру или је њихово деловање усмерено на стицање различитих, па и противречних вредности и норми политичке културе. Доминација једног или другог типа политичке социјализације битно утиче на стабилност одређене политичке заједнице и на функционисање њеног укупног политичког поретка.

Jovan Bazic

NATIONAL IDENTITY IN THE PROCESS OF POLITICAL SOCIALIZATION

Summary

This paper analyzes national identity as an expression of individual and collective self-determination in the process of political socialization. In that process children and other society members learning about their own nation, customs, values; that helps them to become capable for independent living and to adapt to new circumstances and other people; and to adopt political patterns and shape their own patterns and social behavior in the social interaction. In these contexts social interaction helps people to learn and develop patterns of political culture, solidarity and consciousness of belonging to a nation, as well as positive attitude about it. National identity is present since the earliest stages of political socialization in the complex network of interaction between the individual and society firstly by learning their language and adopting the basic elements of their culture, and then by adopting symbolic and physical factors of their own nation. The most important agents of formation of national identity are family, school, political organizations, religious institutions, mass communications, instruments of symbolic policy components etc. They are active through the processes of political socialization and formation of national identity in which people learning their roles and national defined expectations.

Keywords: national identity, political socialization, socialization agent, political culture.

ЛИТЕРАТУРА

- Almond Abraham Gabriel, Verba Sidney: *The Civic Culture: Political Atitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- Antonić Slobodan: *Nacija u strujama prošlosti: Oglеди o održivosti demokratije u Srbiji*, Čigoja, Beograd, 2003.
- Базић Јован: “Дијалектика односа између политике и образовања”, *Зборник радова Учитељског факултета у Презрену - Лепосавићу*, Лепосавић 4/2010.
- Bazić Jovan, Sejfović Edina: “Грађанско васпитање и веронаука у основним школама Рашког округа”, *Pedagogija*, Beograd, 2/ 2010.
- Базић Јован: *Српско питање - Политичке концепције решавања српског националног питања*, Службени лист Србије и Црне Горе, Београд; Институт за политичке студије, Београд, 2003.
- Vasović Mirjana: *U predvorju politike*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Веселиновић Драган: “Један бесмислени експеримент - да ли је телевизор члан породице?”, *Зборник Факултета драмских уметности*, Београд, 11-12/2007.
- Gutmann Amy: *Democratic Education*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- Dennis Jack, Easton David, Easton Sylvia: *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, McGraw-Hill, Ney York, 1969.
- Ђурић Живојин: “Модернизација и питање националне државе”, *Политичка ревија*, Београд, 1/2003.
- Easton David, Hess Robert, D: “The Child’s Political World”, in *The Learning Political Behavior*, Adler N. and Harrington C. (eds.), Glenview Ill: Scott, Foresman, 1970.
- Милошевић Јасна: “Значај националног идентитета”, *Српска политичка мисао*, Београд, 1-4/2003.
- Parsons Talcott: *Sociological Theory and Modern Society*, Free Press, New York, 1967.
- Петровић Небојша, Кузмановић Бора: “Лични и друштвени циљеви и ставови према политичким странкама”, *Српска политичка мисао*, Београд, 1-2/2007.
- Пешић Милена: “Савремени медији и јавност”, *Политичка ревија*, Београд, 2-4/2007.
- Podunavac Milan: *Politička kultura i politički odnosi*, Fakultet političkih nauka; Čigoja štampa, Beograd, 2008.
- Prewitt Kenneth, Dawson Robert, E: *Political Socialization*, Little Brown, Boston, 1969.
- Ренан Ернест: *Шта је народ*, Штампарија код Св. Саве, Београд, 1883.
- Smit D. Antoni: *Nacionalni identitet*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1998.
- Тадић Љубомир: “Национално питање и демократија”, *Трећи програм*, Београд, 2/1990.
- Чичкарић Лилијана: “Теоријско-хипотетички оквир за истраживање политичке социјализације у породици”, *Социолошки преглед*, Београд, 3/2005.

Frazer Elizabeth: "The ideal of political education", *Oxford Review of Education*, Oxford, 1-2/1999.

Hess D. Robert, Torney Judith: *The Development of Political Attitudes in Children*, Aldine, Chikago, 1967.

Šalaj Bepro: "Modeli političkog obrazovanja u školskim sustavima europskih država", *Politička misao*, Zagreb, 3/2002.

Resume

National identity, as an expression of individual and collective self-determination, is produced in the process of political socialization, primarily by learning the mother tongue and by adopting the culture, and afterwards the symbolic and material elements of their own nation are being adopted in the process of education. National identity has been present from the earliest stages of political socialization and in its construction and reconstruction a great number of factors is involved. Among children the national self-awareness and the attitudes toward other ethnic groups, states and nations are quite early formed. During this period, the children form a basic political orientation, which is expressed through a high degree emotional identification and the sense of belonging to a particular political community and its key symbols. Later on, through development of thought functions and knowledge increase, children form more distinct notions of their own ethnic group, nation and state, as well as differences from the other state, nation or ethnic group. Abstract social entities, such as ethnic group or nation, are being idealized and thus become the framework of the individual identity.

National identity in the process of political socialization plays a significant role, because it helps children and other members of society to learn about the life in a particular political community, its values and characteristics, to live independently and develop themselves and their capabilities, to adapt to the circumstances and other people, to adopt political models and form their own and social behavior through social interaction. Social interactions in these contexts help people to learn patterns of their own political culture and to develop solidarity and awareness of belonging to a nation, but on the other hand, they also help people to develop the awareness of the existence of other nations and to understand and appreciate their cultural specificity. In this process, tradition plays a significant role, because it is the way of transmission of values through epochs and generations.

National identity, as well as other values and political activities in the process of political socialization, are formed and transmitted by many factors, among which the most important are: family, peer groups, schools, religious institutions, political organizations, the means of mass communication, the symbolic component of policy instruments

and so on. The effect of these factors is various, both in content of norms of political culture that are transmitted, and the models and intensity of the effects.

In the process of political socialization, through shaping of consciousness and awareness of national identity, people learn their roles, i. e. nationally defined expectations which the person in a given social situation should follow. Individuals understand and follow national, political and other social roles through the ongoing process of social interaction. Finally, the nation provides a sense of belonging and security, but in return demands loyalty and sometimes life itself.

* Овај рад је примљен 23. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
323.1:2-67
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 355-375.

Зоран Милошевић

Институт за политичке студије, Београд

РЕЛИГИЈА И НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ*

**- Од прозелитизма до модерних
социјалних технологија -**

Сажетак

Политика промене националног идентитета је запажена још у Старом завету Светог писма. То се постизало преласком пагана на јеврејску веру, а потом и у национални састав јеврејског народа. Ова политика настављена је у Римокатоличкој цркви практиковањем прозелитизма у две опције: прво, превођењем у римокатолицизам, у том смислу посебно православних, који су потом денационализовани и укључивани у неку од постојећих нација, односно у неку нову измишљену нацију (Хрвата, Украјинаца...) и, друго, преко уније, где је постојала могућност очувања византијског (православног) обреда, али су унијати, потом, такође, денационализовани и од њих су стварани нови народи или су се, што је било чешће, утапали у неке већ постојеће, а чија је вера била римокатолицизам.

Карактеристика оба ова процеса је да су преобраћеници, већином, постајали ватрени мрзители вере и нације из које су потекли. Ова политика Римокатоличке цркве у Европи, посебно је била изражена до 1918. године, тачније до краја постојања Аустро-Угарске монархије и Краљевине Пољске, а потом њен носилац постаје сам Ватикан – што је посебно дошло до изражаја током Другог светског рата на простору тзв. Независне Државе Хрватске и у тадашњем Совјетском Савезу.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Нова политика у креирању вештачких народа у Европи и даље инсистира на верском отуђењу народа који нису по вољи САД и Европској унији, све „ради европске перспективе“, али то није искључиви задатак. Новина је, на верском плану, да се сада креира мноштво секти које нападају одређене народе и мењају им основне друштвене вредности и схватање света. Када то не успева, на располагању су и савремене социјалне технологије које изграђују нову идеологију, најчешће путем медија (у шта данас ваља укључити и социјалне електронске мреже), путем страначке и државне политике, економским притисцима, итд.

Кључне речи: Идентитет, нација, политика, прозелитизам, религија, Црква, социјалне технологије, наука

У јавном мњењу, посебно, научном постоји убеђење да је национални идентитет врло постојана категорија и да је овде тешко шта могуће учинити да би се створили нови вештачки национални идентитети.

Из историје религија знамо да је ово стереотип, тј. заблуда. Прво мењање националног идентитета везано је за религију (и то посебно за монотеистичке!), јер ко би прихватио неку другу религију, по правилу је прихватио да буде и део оне нације која је носилац нове религије. Ова промена везана је за појам „прозелитизам“ који се појављује и у Старом и Новом Завету и под њим су се подразумевали новообраћени пагани, који су имали одређене обавезе, али и своја права, као и посебан статус. Појам се искључиво односио на обраћене пагане, који су прихватили јеврејство као своју верску а касније и националну заједницу.¹⁾ Прозелит је,

1) Појам прозелитизам (грчки „proselutos“) уско је повезан са хришћанским појмовником, посебно појмовником Римокатоличке цркве. Појам се обликује тек у хеленистичко-јеврејској културно-верској средини. Зато се у том времену јавља само у јеврејској и хришћанској литератури. Јеврејску реч ГЕР или ГЕРИМ Септуагинта је чак 77 пута преведена у Библији са прозелитизам. У последњим вековима, а посебно од Другог светског рата, појам је с правом добио потпуно негативно значење. Под њим се подразумевало врбовање верника (милом или силом, неискреним методама) једне хришћанске заједнице, ради преласка у другу. У том смислу се посебно издвојила Римокатоличка црква врбујући православне свим средствима, укључујући насиље (масовно покрштавање, на пример, православних Срба у тзв. Независној Држави Хрватској) и политичка средства (куповина политичара давањем новца и материјалних добара православних земаља да државним методама преводе православне у римокатолицизам). Зато га у том смислу и осуђује документ Шестог заседања Комисије за дијалог између Римокатоличке и Православне цркве из Фрајсинга од 15. јуна 1990. године као погрешни пастирски метод и као доказ ривалства и хришћанству противан знак. Исто је учињено и у Балманду (Либан) 1993. године. Међутим, ово није дало резултата. Римокатоличка црква и даље примењује овај метод у врбовању православних. Види: *Una sancta* 45, Vatikan, 1990, str. 327–329.

дакле, паганин који је приступио јеврејском верском, а често и националном заједништву.²⁾

Тако су Јевреји, свесно или не, подстакли људе који су живели у њиховој средини да се и верски и национално отуђују од своје вере и рода. Странци су прихватани тек када би примили јеврејску веру и по њеним правилима били обрезани.³⁾ Но, Стари завет не предвиђа да други народи кад приме јеврејску веру буду и национално асимиловани. „А туђине који пристану уз Господа да му служе и да љубе име Господње, да му буду слуге, који год држи суботу да је не оскврне и држе завјет мој, Њих ћу довести на свету гору своју и развеселићу их у дому својем молитвеном; жртве биће угодне на олтару мом, јер ће се дом мој звати дом молитве свијем народима“.⁴⁾ Последње речи „јер ће се дом мој звати дом молитве свијем народима“ говори да Бог није предвиђао националну асимилацију. Важно је, према Старом завету, прићи јеврејској вери, а не нацији.

Обраћени „Ger“ (паганин-странац-прозелит) је имао неке верске предности унутар јеврејске заједнице, али није уживао потпуно социјална права као и домороци, осим ако се дао обрезати. У тим околностима развијају се два сродна појма. Хеленистички Јевреји су прозелитима називали оне новообраћене пагане који су обрезивањем прихватили не само јеврејску веру него и пуноправно укључење у јеврејски народ. Насупрот овима, било је пагана који су прихватили јеврејску монтеистичку веру, њихова верска славља и њихове моралне норме живота, али не и јеврејство у национално-културном смислу.⁵⁾ Овај дуализам није се дуго одржао и касније искуство је показало да су се по правилу новообраћеници утапали не само у нову веру, него и у нову нацију. Наравно, да су на њихове одлуке утицали друштвени интереси и околности, вероватно су новообраћенима говорили, односно вршили блаже или јаче притиске, да се утопе не само у нову веру, него и јеврејску нацију. Суштина је да је постојала могућност да се новообраћеници, сећајући се свог народног порекла, могли вратити и паганској вери. Зато је сматрано пожељним да се они потпуно асимилују – и верски и национално.

2) Niko Ikić, „Prozelitizam“ u Sv. pismu i njegovo shvaćanje u svijetlu ekumenskih odnosa“, *Obnovljeni život*, br. 1/1994, Zagreb, str. 86.

3) Исто, стр. 87.

4) *Свето писмо*, Стари завет, превео Ђура Даничић, Британско и инострано библијско друштво, Београд, (без године издања), Књига пророка Исаије, гл. 56. стих 6-7.

5) Види: *Biblijski leksikon*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1972, str. 52.; Упор.: Niko Ikić, „Prozelitizam“ u Sv. pismu i njegovo shvaćanje u svijetlu ekumenskih odnosa, str. 88.

У сваком случају, створен је образац који ће до крајности развити Римокатоличка црква у свом „мисионарском“ деловању, а то је да преверавањем неримокатолика од њих ствара и нову нацију, са, по правилу, идеологијом, митологијом и системом вредности потпуно супротстављеним народу из кога су потекли.

У Новом завету се такође спомиње појам „прозелит“, али само на четири места и то у вредносно неутралном смислу, код Матеје и Луке у Делима апостолским. Дакле, више у контексту „бивши обраћеник у јеврејску веру“, него давањем социјалног статуса или било каквих других (вредносних и политичких) обележја. У сваком случају и Нови завет познаје преобраћање на хришћанску веру пагана, а с обзиром на поштовање Старог завета образац по коме приступање новој вери означава и националну асимилацију је успостављен. Но, занимљиво је да римокатолици и православни различито тумаче прозелитизам и његове последице. Док православни народе који приме хришћанство остављају да нормално припадају својој нацији, дотле су римокатолици новообраћене врло често приморавали да мењају нацију. Код римокатолика примат је имала вера, а нација је била небитна.

Римска црква сматра нацију нечим партикуларним и историјским, у том смислу и средством за преверавање, јер нација, наводно, има свој почетак и крај. Римска црква се у том смислу сматра антinationалном организацијом која доприноси превладавању националних партикуларизама.⁶⁾ У историји друштвене доктрине Римокатоличке цркве готово да не постоји систематизовано учење о односу према нацији и националним мањинама.⁷⁾ Историјска је чињеница да је Римокатоличка црква била против афирмације нације и националних мањина. „Историјски католицизам је заузимао конзервативну и антinationалну улогу у борби за национални идентитет, посебно у периоду колонијалних ратова. Дивизије доминиканаца харале су Европом, па и нашим земљама, бескомпромисно сатирући, на пример, сваку идеју о националном језику у обредима“.⁸⁾ „Не могу рећи ни показати да су римски попови икада и игдје људски радили и борили се за слободу свога народа“, каже социолог Цвитковић.⁹⁾

6) Anton Stres, *Oseba in družba*, Pregled katoliškega družbenega nauka, Mohorjeva družba, Celje, 991, str. 269.

7) Види: Зоран Милошевић, *Друштвена доктрина Римокатоличке цркве*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 110.

8) Иван Цвитковић, „Католичка црква и нација“, *Погледи*, бр. 4, Сплит, 1983, стр. 32.

9) Исто.

Зато су римокатолици на тлу Балкана, (али и у Малорусији и Белорусији) нападајући православне разграђивали њихов национални идентитет, односно остављали тај део свести непопуњен.

Међутим, пошто се број проверених православних увећавао, а национално питање од XVII века почињало да испливава као главно, да би врхунац достигло у XIX веку, Римска црква се суочила и са националним опредељењем својих верника. Код оних где је језик и нација била неспорна и није било дилема, али јесте тамо где је већина верника била проверена из православља. На пример, руски писац Никола Дорунов у својој књизи „Државе и народи“ (на стр. 105 српског издања) каже: „Милиони Срба постадоше римокатолици, претопивши се у Хрвате“. Поред Срба у „хрватску нацију“ угуравани су и припадници других народа. „... у процесу формирања хрватске нације, њена црква представља основну институцију. Она је створила руку, перо и хартију за писање те историје“.¹⁰⁾ За Екмеџића, Хрвати су, попут немачких римокатолика и протестаната, црквена нација. Ако се боље погледа у историју савремених Хрвата, тамо *готово* нећемо наћи ни једног етничког Хрвата, већ поримокатоличене Србе (Анте Старчевић, бан Јелачић...), Немце (бискуп Штросмајер, Ханс Иван Мерц¹¹⁾), Чехе (Људевит Гај), Словаке и друге припаднике европских народа. Но, најбројнији су били Срби. И заиста, када је 1790. године заживела идеја о националној ренесанси поставило се питање који народи живе на Балкану. Према тадашњим критеријумима основа за национално разликовање био је језик – а Срби и Хрвати су говорили једним *књижевним* језиком. Историјски Хрвати су нестали пред налетом Турака.¹²⁾ Њихов језик био је чакавски. Зато остаци хрватског народа у Аустрији, Италији и Мађарској (чакавци) не говоре исти језик као Хрвати у Хрватској, јер ови други су, *најчешће*, бивши Срби и говоре српским језиком. Отуда не изненађују подаци, на пример, Павла Јосифа Шафарика које је изнео у *својој* студији *Словенски народопис*. Наиме, Шафарик наводи да је четрдесетих година XIX века Хрвата било 810.000, Срба 5.240.000, од чега 1.864.000 римокатоличке вере и 550.000 исламске вере. У Босни и осталим дело-

10) Милорад Екмеџић, „Црква и нација код Хрвата“, у зборнику: *Зборник о Србима у Хрватској*, САНУ, Београд, 1999, стр. 7.

11) Види: Зоран Милошевић, *Ко је Ханс Иван Мерц новоблаженик Римске цркве*, Бели анђео, Шабац, 2003.

12) Налет Турака био је погубан и за Србе. Последица губљења властите државе и потчињености различитим империјама имале су за последицама да су милиони Срба примили ислам, милиони римокатоличанство и отуђили се од своје нације. Види: Зоран Милошевић, *Црква и политика*, Институт за политичке студије, Београд, 2002, стр. 93 (фуснота 12).

вима тадашње Турске, Шафарик и његови следбеници (Пипин и Спасевич, први Рус, а други Пољак) нису нашли Хрвате.¹³⁾ Матија Катанић тврди „да су Далматинци, Босанци и Славонци исте етичке структуре као и Срби и да се ови етнички у многоме разликују од правих Хрвата, а да је хрватско име овим крајевима једино аустро-угарским притиском наметнути, ма да се ови народи никада нису тако осећали“.¹⁴⁾ Ова политика Римокатоличке цркве настављена је све до данашњих дана, а најочигледније се манифестује у Црној Гори, где кроз мит и пропаганду да су Црногорци некада били римокатолици – Хрвати, које је Свети Сава оправославио, покушавају да промене веру и овом делу српског народа.¹⁵⁾ Поред тога, овде су примењене и савремене социјалне технологије, којима се „уграђује“ нова идеолошка матрица онима који се одрекну српске нације. На жалост, сараднике имају у актуелној власти у Црној Гори, заправо без њих примена социјалних технологија и верске агресије Римске цркве била би скоро немогућа. Нова Црногорска нација, што је опште правило за све новосторене нације, у оваквим случајевима се гради на антисрпству и антиправослављу. То је показао и последњи попис становништва у Црној Гори.¹⁶⁾ Наиме, број Срба у Црној Гори се стално смањује, па је у односу на 2003. годину Срба мање за три посто, а српски уместо 63,5 сада говори 42,8 посто становника Црне Горе. Прогон Срба је толики да, рецимо, само четири посто запослених у јавној управи ове државе припада српском народу, што би могло дати повода да се постави питање права националних мањина и њихове равноправности у новој држави. У другим сегментима друштва стање је још неповољније. Дакле, свако ко се изјасни као Србин лишен је државних привилегија и напредовања, односно кажњава се на овај начин од државе Црне Горе. Стиче се утисак, с обзиром на то да Срби тамо нису равноправни да Европска унија, која се декларативно изјашњава за равноправност свих, само формално оцењује да црногорска власт води тзв. проевропску политику, односно да је Црној Гори услов за улазак у Унију смањење броја Срба и уништење Српске православне цркве.

13) Јован Илић, „Величина, географски положај и гранично-контурни изглед авнојске Хрватске“, у зборнику, *Срби у Хрватској*, Географски факултет, Београд, 1993, стр. 29.

14) Псуњски, *Хрвати у светлу историјске истине*, Н. Пашић, Београд, 1994, стр. 8.

15) Види: Зоран Милошевић, „Да ли ће Црна Гора постати Црвена Хрватска?“, у зборнику радова: *Рим не мирује, О старим и новим покушајима Римокатоличке цркве да потчини православне*, приредили: протојереј Момир Ваиљевић / Зоран Милошевић, Бели анђео, Шабац, 2003, стр. 127–130.

16) Види интервју са Чедомиром Антићем: „Граде име на антисрпству“, *Вечерње новости*, 17. јул 2011, стр. 3.

РУСКИ НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ И САВРЕМЕНА ПОЛИТИКА

Када је реч о руском националном идентитету и његовим кризама, запажамо велике сличности са српским искуством по овом питању. Највећи оспораваоци руског националног идентитета су исти као и код Срба. Некада (и сада) Римокатоличка црква, Аустро-Угарска и Пољска, Велика Британија, а и у новије време САД, које то раде уз помоћ социјалних технологија.¹⁷⁾ Римска црква је умела да преко римокатоличких држава (Аустро-угарска и Пољска) да оспорава и разграђује руски национални идентитет, пре свега *из разлога што* је он био чврсто интегрисан са православљем. „Црквени национализам је карактеристично руска појава. Њиме је потпуно прожето наше староверство. Али исти национализам влада и у званичној цркви. Исти национализам продире и у словенофилску идеологију која је увек васељенско замењивала Руским“.¹⁸⁾ Од Руса се када пређе у римокатолицизам тражило да се одрекне и руске нације. Данас скоро да нема ни Срба и Руса римокатолика, а знамо да су милиони прешли у ову веру.

Највећи проблем за руски идентитет је данас у Украјини. Овде главни проблем за руски идентитет представљају унијати, тачније они Руси који су признали папу за врховног верског поглавара, а задржали православни обред. Они постају носиоци антируског идентитета и велики борци против православља и руске нације уопште. Наравно, ако су прву политику осмислили у Римокатоличкој цркви, данас је она подржана и од Вашингтона и Брисела, тако да верски елементи добијају и световни садржај кроз примену социјалних технологија.

Ако посматрамо проблем из историјске перспективе, запазићемо да су Украјинци (били) део етничке масе Руса, да им је потом наметнут идентитет Малоруса (као дела руског народа), а затим идентитет Украјинаца. Логика којом су ишли из Римске цркве, Беча и Варшава, а данас Брисела и Вашингтона је проста: да би се

17) О социјалним технологијама биће касније више речи, но на овом месту потсетили би на речи Александра Панарина „Савремени модернизатори не могу да игноришу проиљивост постмодернизма. То се, пре свега, тиче чињенице да најновији социјални облици, који они настоје да позајме – тржишна економија, парламентарна демократија, правна држава и сл. нису културно неутрални. Ове структуре само споља личе на социјалне технологије које су индиферентне према менталитету.“ Александар Панарин, „Процеси модернизације и менталитет“, у зборнику: *Феноменологија руске душе, О карактеру и менталитету Руса*, приредио Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008, стр. 299.

18) Николај Берђајев, „Душа Русије, у зборнику: *Феноменологија руске душе*, стр. 11.

одвојио део једног народа и претворио у нови потребно је замени-ти име тог народа. Пошто су Малоруси својим именом стално подсећали на то да су Руси, изабран је термин „Украјина“, па је целој територији Малорусије наметнуто ово ново име. Логика, потом, налаже и то да у регији која се зове Украјина живе Украјинци, а не неки други народ. Ова промена је од суштинског значаја, и у политичком и у мисионарском смислу и била је кључ за денацификацију Руса у Малорусији. Посебно је велико достигнуће таквој вештачкој нацији дати државу, зато је услов „да се излечи украјинска болест руске нације“ демонтажа украјинске државе и идеологије.

Но, пођимо редом.

Ако, дакле, истражујемо саморазумевање житеља Русије (на територији Русије, Белорусије и Украјине) у далека времена (839-1246) запазићемо да они себе нису доживљавали ни «Малорусима» ни «Великорусима», ни «Белорусима», ни «Источним Словенима», па ни «Украјинцима». Сви ови термини су створени у новије време. Ово је важно знати: руски народ није сам себе уситњавао (дроблио) ни на какве делове.¹⁹⁾ У сачуваним старим документима, летописима и другим изворима који се односе на живот становника старих становника Украјине, запазићемо да нема спомињања никаквих Украјинаца, па и то да нема ни један једини топоним по имену «Украјина».²⁰⁾

Током XVII века се искристалисало мишљење да је руски народ троједин (Великоруси, Малоруси и Белоруси), док је државна власт Московске државе у сва три дела јединствена и законита, пошто московски кнежеви, а потом и цареви воде порекло од Александра Невског (Инокентије Гизељ, «Синописис» из 1674. године). Истовремено у летописима и документима (од XIII до XVII века), такође, нема помињања назива «Украјина» и «Украјинци».²¹⁾

Почетак овог преласка у коришћењу термина «Украјина» уместо Русија, најбоље се може пратити у делу језуите, великог римокатоличког мисионара и мрзитеља православља, Антонија Посевина, који је водио преговоре између Речи Пасполите и Мо-

19) Историја Јужне Русије (Укајине) од XIV до XVI века показује да је 300 годишње пољско владање донело отровне плодове: појаву унијатства, колонизацију руског језика који се све више претварао у «мову», истискивање руског образовања и обичаја пољским. Ово су само неки резултати плана Пољака да денационализују руски народ

20) Алескеј Орлов, *Украинская «Матрица»*. Перезагрузка, стр. 9.

21) Исто, стр. 11. Интересантно је да је сваки део руског народа постао самосталан народ. Малорусија је названа Украјином, Белорусија је остала Белорусија, а Великорусија је постала РСФСР, тј. Руска социјалистичка федеративна совјетска република.

Види: Н. И. Уљнов, Русское и великорусское, Украинские Страницы. http://www.ukrstor.com/ukrstor/ulianov_russkoe.htm

сковске државе 1581-1582. године. Посевин «зна» за Белу и Црвену Русију потчињену пољском краљу, при чему је препоручивао да се руском цару оспори титула «све Русије», односно да му припада само титула «цар Русије». Истовремено, Посевин је предложио да се упоредо са коришћењем уније за разбијање верског јединства Руса искористе и друге мере које би разбијале народно јединство. *Идеја Посевина је била да се у циљу борбе против православне руске државе искористи стварање нових народа чија би идеологија садржавала лојалност према Риму и Пољској.* Из овог периода датира и почетак колонизације Руса као и руског језика у данашњој Украјини.²²⁾

Тако је средином XVII века Украјина већ устаљен термин за означавање територије Мале Русије. Ова пољска концепција замене назива Русија – Украјином, долази до свог логичног краја у XIX веку, тј. преко теорије грофа Тадеја Чацког (1822) и римског свештеника Ф. Духовског средином XIX века. Први је термин Украјина протумачио као етнички, тј. да ова реч води порекло од племена Укра, а код другог се чак негирају и словенски корени Великоруса и истиче да су они пореклом од Финаца и Татара. Литерална подршка овим представама у Украјини, у пољском друштву прве половине XIX века била је тзв. «поетска украјинска школа», чији је следбеник био и А. Мицкевич. Утицај ове школе није био велики, али је подржавала политичке претензије пољске аристократије на «изгубљене земље на Истоку». У овоме се и закључује животност мита о «Украјини».

Током прве две деценије совјетске власти у Украјини догодила се насилна украјинизација, односно насилна ликвидација русофилских интелектуалаца и свештеника.²³⁾ У школама је укинут руски, а уведен украјински језик, формиран у Љвову.²⁴⁾ Бољшевици, тадашњи украјински политички функционери, Скрипиника и

22) Да је иницијатива замене назива «Русија» речју «Украјина» ишла од Пољака сведочи и папски нунције у Пољској Торес (1622) који је упутио један извештај у Рим, а да би био јасан претпостављенима је објаснио да ове нове термине користе за означавање територија Малорусије. По Торесу, Русија се дели на четири дела, и то: Црвену Русију са градовима Лавовом и Перемишљем, којој припада и Волињ; Бела Русија се протеже до Риге, престонице Литваније па до московске границе и у себи укључује градове Полоцк, Оршу, Витебск и Магиљев; Црна Русија се налази између Литваније и Волиња па до Кијева са градовима Пинском, Новогрудском и Овручем. Роман Храпачевский, Мифи Украина: Русь, Малая Русь и Украина, стр. 8-9.

23) А. Н. Кашеваров, „Разработка на Соборе официальной позиции Церкви в отношении советской власти и ее религиозной политики», *Церковь и время*, № 4, Москва, 2003, стр. 132.

24) Становнике Поткарпатске Русије у Украјини који би приликом добијања пасоша у рубрику националост уписали «Руска», слали су у Гулаг где су похађали курс украјинизације. Истовремено, око 500 руских школа на овом подручју је затворено. Види, Кирилл

Гунка, декретом, 1922. године забрањују назив «Малорусија» и званично је замењују речју «Украјина».²⁵⁾

Тако је украјинска политичка идеологија заживела у Лавову, тј. Галицији, међу унијатима. Стога је важно схватити каква је „галицијска идеологије“.

«Галицијска идеологија» створена је против интереса већине Украјинаца а израсла је из римокатоличко-пољских интереса. Формулисао ју је пољски гроф Потоцки и други Пољаци, да би крајем XIX и XX века добила спонзоре у Аустрији, којој се ова идеологија учинила згодном за одвајање Малорусије (данашње Украјине) од Русије, али то одвајање није замишљено да буде прожето мирољубивим односом према Русима, већ снажним антмосковским осећањима. «Галицијска идеологија» има корене у Бретској унији склопљеној са четири православна епископа 1596. године у граду Бресту, којом задржавају византијски обред, али признају папу за врховног поглавара Цркве.²⁶⁾

Шта је суштина «Галицијске идеологије»?

«Галицијску идеологију» промовишу унијатски кадрови, односно Грко-католичка црква из Галиције. Међу првим одредницама ове идеологије јесте тврдња да Украјинци нису (Мало)Руси већ нација која нема никакве везе са Русима. Тачније, савремена «Галицијска идеологија» полази од следећих тврдњи:

- Украјинци немају ништа заједничко са Русима, тј. Малоруси и Руси (Великоруси) су два различита народа;
- Кијевска Русија није руска него украјинска држава;
- Руска кнегиња Олга и руски кнез Владимир или Јарослав нису руски већ украјински кнежеви.
- Богдан Хмељицки се определио за Русију само привремено, док не постигне независну Украјину.
- Од Русије страшније звери нема.
- Православље је никаква религија.
- Украјина мора раскинути са Русијом и укључити се у евро-атлантске структуре (Европску Унију и НАТО).

Фролов, «Духовный триумф карпатороссов», <http://www.pravoslavie.ru/put/sv/archimalexijkabalyk.html>

25) Зоран Милошевић, «Нови покушаји Римокатоличке цркве да потчини православне», *Рим не мирује*, зборник радова, приредили Протојереј Момир Васиљевић/др Зоран Милошевић, Бели анђео, Шабац, 2003. стр. 145-146.

26) Види: Ј. Н. Мараш, «Бретска унија», у Зборнику: *Унија. Политика Римокатоличке цркве према православним Словенима*, приредио др Зоран Милошевић, Институт за политичке студије, Београд, 2005. стр. 78–137.

Формирање овакве идеологије код Украјинца изазвало је пажњу Руса, тачније њихове (конзервативне) интелигенције. Наиме, ови руски интелектуалци сматрају да је ова кампања у Украјини на промени културног и националног идентитета, дело информативно-психолошког рата, који је апсолутно оригиналан и преузет је из стратегије Римокатоличке цркве, јер он води ка стварању једне нове нације, а да то ма-тична нација не приметити.²⁷⁾

Један од важнијих циљева «Галицијске идеологије» јесте унијатизација, односно поримокатоличавање Украјине. Унијатизам је у Украјини заживео Бретском унијом склопљеном од стране само четири православна епископа и Римокатоличке цркве у Бресту, 1596. године. У то време Украјина и Белорусија су се налазиле под окупацијом Пољске и Литваније у држави која је носила назив Речи Пасполита. Ова држава била је верни сарадник Римокатоличке цркве на поримокатоличавању и унијатизацији православних Руса. Речи Пасполита трајала је до 1790. године када је подељена између Русије, Пруске и Аустро-Угарске. Галиција и Подкарпатска Русија припале су Аустро-Угарској. На територији које су припале Русији унијати су се вратили у православље.²⁸⁾ Тако се 1795. године око два милиона унијата враћа у православље, а процес је наставаљен и у каснијим годинама (на пример, 1839. и 1903. године).²⁹⁾ Међутим, у области Галиције, која је била под Аустро-Угарском, као и у областима под пољском окупацијом, овај процес је текао супротним смером. На пример, 1920. године у Пољској је насилно на унију преведено 20.000 пољских грађана и отето 45 посто православних храмова.

Због сарадње са фашистима³⁰⁾ Грко-католичка црква у Украјини (и Совјетском Савезу) се припаја Руској православној цркви 1945-46. године. Међутим, доласком М. Горбачова на власт, 1989. године долази до легализације Грко-католичке цркве Украјине, после чега започиње «рат за цркве» у коме су унијати потпуно разби-

27) Овај пројекат је започео као локални да би се од Русије отела Црвена Русија (Закарпатска Русија) која се налазила више векова под влашћу Пољске и Аустрије. Алескеј Орлов, *Украинская «Матрица»*. Переагрузка, стр. 5.

28) Николай Н. Воейков, *Церковь, Русь и Рим*, Лучи Софии, Минск, 2000, стр. 588.

29) *Основы религиоведения*, под редакцие И. Н. Яблокова, «Высшая школа», Москва, 2001. стр. 183.

30) Осим молебана за победу немачког оружја и здравље Хитлера, унијати су формирали полицијске батаљоне типа «Нахтигаль» који су се прославили многобројним зверствима против мирног становништва окупираних територија Украјине, Белорусије и Русије. Године 1943. у Галицији од унијата и украјинских националиста формира се СС дивизија «Галичина», а духовници су били унијатски свештеници. Главни капелан у дивизији био је блиски сарадник Шептичког, свештеник В. Лаба, који је доводио унијате-есесовце на заклетву «верности фирери и Великој Немачкој».

ли три православне епархије одузевши им скоро све храмове. Наравно, овај рат је имао подршку локалних и републичких власти, на нивоу Украјине, али и светских центара моћи, пре свега САД, Европске уније и Ватикана. Ипак, у садашње време унијата је у Украјини око 5% од свег становништва.

Развојем Грко-католицизма у Украјини овај почиње своју даљу експанзију на Исток. Унијатство данас себе сматра јединственом ратујућом и «крстоносном» црквом «украјинског покрета» с циљем савладавања православља и проруске оријентације Украјинаца, те «забијања трозубца у срце руског медведа» (из песме Д. Корчинског објављене 1992. године).

Бивајући свесни да у овој форми не може привући већину становника Украјине, унијатска струја подржава нове тенденције у «галицијској идеологији» - формирање организација тзв. украјинских националиста и *рад на расколу* у Руској православној цркви.

СОЦИЈАЛНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ

Од 1997. године државни органи Руске Федерације почињу организовано праћење рада «иностраних религиозних организација»³¹⁾, а 2000. године сазнања по овом питању унета су у «Концепцију националне безбедности и супротстављања религиозном екстремизму Руске Федерације». Поред тога су правосудни органи Русије припремили уникатну анализу о делатности «нетрадиционалних религиозних удружења на територији Руске Федерације», а Министарство образовања је овај документ (№ 549/28-16) са потписом заменика министра *Чепурниха* проследило свим образовним субјектима у држави.

У овој анализи Министарства правосуђа, између осталог, наводи се да на простору Руске Федерације «инострани религиозне организације» (секте) наносе штету појединцима, друштву и самој држави.³²⁾ Ове секте имају сасвим конкретне циљеве, а према Концепцији, дошле су из иностранства да унесу раскол у руско друштво, и измене национални образац мишљења и стила живота. «Из иностранства се помаже рад екстремиста, усмерених на то да унесу раскол у традиционално, за Русе православље, ислам, буди-

31) Појам је увела «Концепција националне безбедности и супротстављања религиозном екстремизму у Руској Федерацији» донесена од стране тадашњег председника В. Путина, 10. јануара 2000. године.

32) Тайные цели новых религий на территории России, http://www.pravoslavie.ru/journal/society/pismo_ministra?htm

зам и јудаизам, како би се изазвала снажна унутрашња конфесионална конфронтација са масовним противправним понашањем и изгредима».³³⁾

Наведено је потпуно тачно, јер наведени цитат потпуно је проверљив и у Србији, пошто је и овде примењен. Овим долазимо до питања савремених социјалних технологија.

У данашњим условима изложеност социјалним технологијама значи да се припадници друштва «ослобађају» од традиционалних стереотипа, а на њихово место «уграђују» нови (дез)интеграциони, већ у зависности од циљева који су поставили корисници социјалних технологија. Наравно, све ово се мора увити у принципе хуманизма и социјалне правде, а понекад и религиозних вредности и права на постојање.

Када говоримо о неопходности уношења идеја, концепција и принципа конкретне идеологије у сазнање и свест људи, у њихове животне позиције и деловање, главни проблем представља не то да ли је то могуће, већ како то урадити. Још од првих захтева да се у сфери идеја примене технолошка сазнања дало је бројна реаговања са различитим вредносним предзнацима. Суштина је у томе да се човеку, заправо, прилази на технички начин. Прве идеје у овом смеру изнео је утемељивач појма идеологија, Дестит д Траси (Destutt de Tracy 1754–1836), који је сматрао да идеологија треба да по узору на технику (којој је успело да укроти природне законе) помогне у увођењу инжењеринга душа и социјалног инжењеринга.³⁴⁾

За операционализацију идеја у поступке одређених појединаца и социјалних група, данас, постоје конкретни начини и методе, које се, све заједно, називају *социјалне технологије*. Под појмом «социјална технологија» подразумева, пре свега познавање многих метода и начина показивања и доброг коришћења јавних и тајних могућности социјалног система (личности, група, организације и сл.) у сагласности са циљевима и задацима његовог функционисања и развоја».³⁵⁾ У енциклопедијама овај појам се дефинише на следећи начин: «Социјалне технологије су методе решавања социјалних проблема, усмерене на формирање услова живота и развоја друштва, друштвених односа, социјалне структуре, са циљем обезбеђења потреба човека, стварања услова за реализацију његових

33) Исто. (подвлачење З.М.)

34) Альфред С. Майхрович, *Идеология*, Издательство «Право и экономика», Минск, 2001, стр. 14.

35) Е. М. Бабосов, *Основы идеологии современного государства*, 2-е издание, дополненное, Амалфея, Минск, 2004, стр. 323.

потенцијалних способности и интереса, са начинима који нису у супротности са друштвеним системом вредности, а који се односи на друштвени прогрес и економски развој.»³⁶⁾

У другој половини XX и почетком XXI века у процесу преласка друштва у постиндустријско (информационо) социјалне технологије се све масовније користе у свим сферама друштвеног живота: економској, политичкој, социјалној, духовној. Оне се увелико примењују у организацији и управљању социјалним процесима, производњи, истраживањима, образовању, социо-културној сфери и другим делатностима.

У данашњим условима, изложеност социјалним технологијама значи да се припадници друштва «ослобађају» од традиционалних стереотипа, а на њихово место «уграђују» нови (дез)интеграциони, већ у зависности од циљева који су поставили корисници социјалних технологија. Из социјалне психологије је познато да становништво једне државе, односно народ морају да имају позитивне стереотипе о себи, односно негативне према ономе што се напушта или жели да одбаци. Наравно, све ово се мора увити у принципе хуманизма и социјалне правде, а понекад и религиозних вредности.

Анализа стереотипа о Србима и Русима показује да су ова словенска народа изложена најружнијим предрасудама-стереотипима фобичног карактера, а разлози су различити и најчешће препознатљиви. Тако је Запад замерао, а и сада то чини, овим народима то што припадају православљу («никаквој религији»), замерао њиховом спољњем изгледу, државном устројству (ауторитаризам, тј. недемократичност њихових држава), суровост... Естонски политичар Тит Маде, на пример, 1989. године јавно је изнео став да је зато што су Рускиње вековима силовали Монголи и Татари, руски народ необуздан и дивљи, и склон да се као мрља шири по свакој територији коју је могао да пронађе.³⁷⁾ У сваком случају, формирајући и ширећи најружније и најпримитивније стереотипе о Словенима, посебно о Русима и Србима, Европа тиме жели да мења њихов идентитет у смеру њихове «европеизације», при чему, како примећује Нојман, заузима позицију учитељице која оцењује шта је добро код других идентитета, а шта не. Са овом европском праксом, посебно праксом Римокатоличке цркве, Аустро-Угарске, Пољске, Немачке и Велике Британије који су ширили русофобију

36) Социальные технологии, [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRu.ogr;t!!yl\)turujoo](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRu.ogr;t!!yl)turujoo)

37) Iver B. Nojman, *Upotrebe drugog, „Istok“ u formiranju evropskog identiteta*, Službeni glasnik, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2011, str. 125.

и србофобију, Руси, а богомаи и Срби суочили су се веома рано. На пример, Николај Ј. Данилевски се међу првим Русима бавио питањем «Зашто је Европа непријатељ Русије?»³⁸⁾ Овде ја важно констатовати да је словенофобија, пре свега русофобија и србофобија на Западу Европе, ширена скоро у свим етапама развоја овог дела света и то без обзира на режим у овим земљама (царска Русија, совјетска Русија, Путинова Русија). Суштина је била да се разори самосвест ових народа, односно да они прихвате негативне стереотипе о себи, а то је најважнији корак у денацификацији и у постајању неким другим. Тако се стичу услови за мењање идентитета, али и националне припадности.

Данас знамо, али недовољно истичемо, да је ширење негативних стереотипа стављено и у функцију борбе да Руси и Срби не интегришу око себе друге народе. Они неће моћи да буду тај интегративни фактор ако, како смо већ нагласили, стекну негативну представу о себи, усвоје комплекс ниже вредности у односу на западни идентитет и асимилију се у пожељнији атлантистички идентитет, који би, потом, усвојио и западне интересе и вредности као своје. Овде је, дакле, реч о разарању руског и српског идентитета, што се може видети кроз примену речених стереотипа и у нашем медијском простору, преко неких политичких партија, невладиних организација, појединаца који за себе тврде да су космополитски опредељени.

Стереотипи, како се већ могло наслутити из досадашњег излагања, могу бити негативни и позитивни. *Негативни стереотипи*, су веома опасни за духовни препород и социјалну активност народа, често се примењују у пракси, а могу бити опредељени на следећи начин:

Први стереотип – позиција равнодушности. Овај стереотип користе социјални технолози да јавност стекне мишљење да је се ништа не тиче, да се појединац бави само питањима голе егзистенције. Он се код нас често користи. На пример, тако се изазвала равнодушност према судбини бившег председника СР Југославије, Слободана Милошевића, а данас према питању Космета и Војводине, а у Русији према судбини руског језика и Руса у Украјини, Казахстану, прибалтичким државама и томе слично.

Други стереотип – комплекс инфериорности. На пример, «косовски мит» је извор «геноцидности» српског народа, или: «Срби су агресори у протеклим ратовима», чиме се постиже ин-

38) Николај Ј. Данилевски, *Русија и Европа*, Службени лист СРЈ, Досије, Београд, 1994, стр. 58.

фериорност у односу на друге народе и политике. *Затим, само ни користе говор мржње, итд.* Код Руса се потеже такође стереотип аресивности (према Грузији, Чеченији, прибалтичким државма...)

Трећи стереотип – беспоговорно слеђење «здравог смисла». Овај стереотип је карактеристичан за равнодушне и малограђанске средине. У оквиру «здравог смисла» развија се равнодушност за судбину народа и државе и скептицизам према могућностима развоја, односно гради се мишљење да сам народ није способан да изгради своју економију и створи своју будућност...

Четврти стереотип – неуважавање стваралачких личности и талената. Он доводи до «одлива мозгова» и исељавања становништва у земље где се уважавају ствараоци, а тиме и до њихове асимилације.

Сви ови стереотипи су опасни због *некритичности и намере да* разарају душу и вољу људи. Без њиховог препознавања и «протеривања» из јавног мњења, немогуће је изградити стваралачку (националну) идеологију усмерену на процвату, односно свеколиком развоју заједнице и државе.³⁹⁾

Позитивна, стваралачка улога социјалних технологија и идеолошког рада састоји се у томе да се препознају негативни стереотипи и, затим, грађанству укаже на њихову суштину, као и мотиве њихових носилаца.⁴⁰⁾⁷ После тога следи уношење у ставове људи и социјалних група таквог сазнања. Специфичност ове технологије закључује се у томе што је она оријентисана, пре свега, на измену и самопромену у човеку (индивидуи, групи, друштву), а **управљање** овим процесом представља (за разлику од других технологија) њихову реализацију «у човеку», а не изван човека и друштва.

Самопромена индивидуе треба да следи као резултат примене социјалне технологије идеолошког рада, а претпоставља сазнајну и емоционалну реализацију преласка од навика размишљања кроз уобичајене стереотипе ка самосталном и делимично сазнатом избору животне позиције. Због тога социјална технологија током идеолошке делатности захтева да се посвети посебна пажња на ова две узајамно повезане стране духовног формирања и саморазвоја личности.

39) Види: Т. Э. Гринберг, *Политические технологии, ПР и реклама*, Аспент прес, Москва, 2005.

40) Види: Зоран Милошевич, «Литва и Польша: под аккомпанемент демагогии», *Беларуская думка*, Минск, № 10, 2007, стр. 132–136.

Прва од њих састоји се у томе, да личност у свом односу са другим људима, колективима, организацијама усваја, односно уноси у себе идеале, норме и вредности социјалног окружења.

Друга се закључује у томе да се процес усвајања идеала, принципа и животних ставова одвија сваки пут у свеобухватној форми у зависности од личног стваралачког потенцијала, од унутрашњег света сваког индивидуума.

У оквиру узајамних утицаја ове две стране ствара се социокултурно пространство за здрав саморазвој и самореализацију личности.

Но, *личност је способна да се реализује у пуној мери, када она свој унутрашњи потенцијал не супротставља друштвеним, националним, грађанским идеалима, већ када усагласи своју животну стратегију и своје личне планове са њима.* Управо на овој чињеници се заснива реални пут утицаја социјалних технологија идеолошког рада на конкретног човека, на његов поглед на свет и животне позиције.

Zoran Milosevic

RELIGION AND NATIONAL IDENTITY From Proselytism to Modern Social Technologies

Summary

Policy of changing national identity is noticeable even in the Old Testament. This was accomplished when pagans accepted Jewish faith, and after that became a part of Jewish people. This politic is continued in Roman-Catholic church by practicing proselytism in two ways: first, turning into Roman Catholicism, in that context especially the Orthodox, who were denationalized and then included into an existing nations, or in a newly invented nation (Croats, Ukrainians...) and, secondly, through the Union, where there was a possibility of preserving the Byzantine (Orthodox) rites, but later the Uniats were also denationalized and out of them new nations were created or, as it happened more often, they were lost in some of the existing nations whose religion was Roman Catholicism.

Main characteristic of both of these processes is that the most of the converts became ardent haters of religion and nation from which they originated. This policy of the Roman Catholic Church in Europe was particularly emphasized until the 1918. more precisely until the end of the existence of the Austro-Hungarian Empire and the Kingdom

of Poland, and then the Vatican became its main protagonist - which is especially evident during the Second World War in the so-called. Independent State of Croatia as well as in the Soviet Union.

New policy in the creation artificial nations in Europe still insists on a religious alienation of the nations who are not pleasing the U.S. and the European Union, all "for the European perspective", but this is not the exclusive task. On the religious level, novelty is creation of a multitude of sects that attack certain people and change their basic social values and understanding of the world. When it fails, there are also modern social technologies that build a new ideology, usually through the media (in which now electronic social networks must be included), by party and state policies, economic pressures, and so on.

Key words: identity, nation, politics, proselytism, religion, church, social technologies, science

ЛИТЕРАТУРА

- Антић, Чедомир: „Граде име на антисрпству“, *Вечерње новости*, 17. јул 2011.
- Бабосов, Е. М.: *Основы идеологии современного государства*, 2-е издание, дополненное, Амалфея, Минск, 2004.
- Biblijski leksikon*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1972.
- Берђајев, Николај: „Душа Русије“, у зборнику: *Феноменологија руске душе, О карактеру и менталитету Руса*, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008.
- Воејков, Николай Н.: *Церковь, Русь и Рим*, Лучи Софии, Минск, 2000.
- Гринберг, Т. Э.: *Политические технологии, ПР и реклама*, Аспент прес, Москва, 2005.
- Данилевски, Николај Ј.: *Русија и Европа*, Службени лист СРЈ, Досије, Београд, 1994.
- Екмецић, Милорад: „Црква и нација код Хрвата“, у зборнику: *Зборник о Србима у Хрватској*, САНУ, Београд, 1999.
- Кіć, Нико: „‘Prozelitizam’ u Sv. pismu i njegovo shvaćanje u svijetlu ekumenskih odnosa“, *Obnovljeni život*, br. 1/1994, Zagreb.
- Илић, Јован: „Величина, географски положај и гранично-контурни изглед авнојске Хрватске“, у зборнику, *Срби у Хрватској*, Географски факултет, Београд, 1993.
- Кашеваров, А. Н.: „Разработка на Соборе официјалној позицији Цркви в отношении советской власти и ее религиозной политики“, *Церковь и время*, № 4, Москва, 2003.
- Магић Петар, Стојадиновић Миша, „Либерални национализам – у потрази за изгубљеним идентитетом“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 1/2010.
- Майхрович, Альфред С.: *Идеология*, Издательство «Право и экономика», Минск, 2001.

- Мараш, Ј. Н.: „Бретска унија“, у Зборнику: *Унија. Политика Римокатоличке цркве према православним Словенима*, приредио др Зоран Милошевић, Институт за политичке студије, Београд, 2005.
- Милошевић, Зоран: *Друштвена доктрина Римокатоличке цркве*, Институт за политичке студије, Београд, 2001.
- Милошевић, Зоран: *Црква и политика*, Институт за политичке студије, Београд, 2002.
- Милошевић, Зоран: *Ко је Ханс Иван Мерц новоблаженик Римске цркве*, Бели анђео, Шабац, 2003.
- Милошевић, Зоран: „Да ли ће Црна Гора постати Црвена Хрватска?“, у зборнику радова: *Рим не мирује, о старим и новим покушајима Римокатоличке цркве да потчини православне*, приредили протојереј Момир Васиљевић и Зоран Милошевић, Бели анђео, Шабац, 2003.
- Милошевић, Зоран: „Нови покушаји Римокатоличке цркве да потчини православне“, *Рим не мирује*, зборник радова, приредили Протојереј Момир Васиљевић и др Зоран Милошевић, Бели анђео, Шабац, 2003.
- Милошевић Зоран, „О правима националне мањине у прибалтичким државама“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 1-2/2005.
- Милошевич, Зоран: Литва и Польша: под аккомпанемент демагогии, *Беларуская думка*, Минск, № 10, 2007.
- Nojman, Iver B.: *Upotrebe drugog, „Istok“ u formiranju evropskog identiteta*, Službeni glasnik, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2011.
- Основы религиозведения*, под редакциеъ И. Н. Яблокова, «Высшая школа», Москва, 2001.
- Панарин, Александар: Процеси модернизације и менталитет, у зборнику: *Феноменологија руске душе*, О карактеру и менталитету Руса, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008.
- Псуњски, *Хрвати у светлу историјске истине*, Н. Пашић, Београд, 1994.
- Свето писмо*, Стари завет, превео Ђура Даничић, Британско и инострано библијско друштво, Београд, (без године издања).
- Социальные технологии, http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RRu.ogr;t:l!y!turujo
- Stres, Anton: *Oseba in družba, Pregled katoliškega družbenega nauka*, Mohorjeva družba, Celje, 991.
- Тайные цели новых религий на территории России, http://www.pravoslavie.ru/journal/society/pismo_ministra?htm
- Ульнов, Н. И.: Русское и великорусское, Украинские Страницы. [http://www.ukrstor.com/ukrstor\(ulianov_russkoe.htm](http://www.ukrstor.com/ukrstor(ulianov_russkoe.htm)
- Una sancta* 45, Vatikan, 1990.
- Фролов, Кирилл: Духовный триумф карпатороссов, <http://www.pravoslavie.ru/put/sv/archimalexijkabalyk.html>
- Цвитковић, Иван: „Католичка црква и нација“, *Погледи*, бр. 4, Сплит, 1983.
- Шуљагић Сања, „Заснивање националног идентитета и (дис)континуитета у Србији“, *Политичка ревија*, Институт за политике студије, Београд, 3/2011.

Resume

In public opinion, and especially scientific community, there is a belief that national identity is a very stale category and that is hardly anything that can be done in order to create new, artificial national identity.

From the history of religion we know that this is a stereotype i.e. fallacy. First, changing national identity is related to religion (in particular monotheistic!), because the one who accepts some other religion, as a rule accepts to be a part of the nation which is a holder of that new religion. This change is connected to a concept of "proselytism" which we find in Old and New Testament, and under which were understood newly converted pagans, who had certain commitments, but also its own rights, as well as a special status. Concept was exclusively referred to converted pagans, which accepted Judaism as their religious and later national community. So, proselyte is a pagan who jointed Jewish religious and often national communion.

Converted "Ger" (pagan-foreigner-proselyte) had some religious advantages within Jewish community, but did not enjoyed full social rights as an indigenous people, unless he accepted circumcision. In these circumstances two similar concepts are developed. Hellenistic Jews used a phrase proselyte for newly converted pagans who, by circumcision accepted not only Jewish religion but also a full inclusion in Jewish nation. Contrary to those, there were pagans who accepted Jewish monotheistic religion, their religious celebrations and their moral norms, but not Judaism in national-cultural sense. This dualism didn't last for long and later experience has shown that new converters melted up not just into a new religion but also new nation. Of course, their decisions were influenced by social interests and circumstances, to newly converted was probably said or performed mild or strong pressure to drown not only the new faith, but also a Jewish nation. The point is that there was a possibility that a newly converted, remembering their national origin, could get back to their pagan faith. Therefore, it is considered desirable that they fully assimilate - religiously and nationally.

In any case, was created a form that will be develop to the extreme by Roman Catholic Church in its "missionary" activities, which is creation of a new nation by changing religion of non Catholics with, in principle, ideology, mythology and system of values completely opposed to the people from whom they came from.

The Roman Church considered nation to be something particular and historical, in that sense a mean in a religion changing process, for

the nation, apparently, has a beginning and an end. The Roman Church in this regard is considered anti-national organization that contributes to overcoming national particularities. In the history of the social doctrine of the Roman Catholic Church there is almost no systematic study on the relationship between the nation and national minorities. It is a historical fact that the Roman Catholic Church was against the affirmation of the nation and national minorities. "Historically Catholicism has advocated conservative and anti-national role in the struggle for national identity, particularly in the colonial wars. Dominican divisions looted Europe and our countries, uncompromisingly crushing, for example, any idea of a national language in worship." "I cannot say neither show that Roman priests anywhere or anyhow fought for the freedom of its people."

Therefore Roman Catholics in the territory of the Balkans (and in Malorus and Belarus) by attacking Orthodox depredated their national identity, or, if they were religious annexed, leaving that part of consciousness unfilled.

However, since the number of Orthodox that changed religion increase, and a national issue of the seventeenth century began that emerges as the main, and reached its peak in the nineteenth century, the Roman Church confronted with the national commitment of its faithful. Therefore, the Church of Rome began to create artificial, so-called Church of the nation, which has opened the question of application of social technologies.

When we talk about the necessity of entering ideas, concepts and principles specific ideology in the knowledge and awareness of people in their life positions and actions, the main problem is not whether this is possible, but how to do. Since the first request to apply technological knowledge in the sphere of ideas has given a number of reactions with different valuations. The point is that man, in fact, is approached to in the technical way. The first ideas were put forward in this direction by the founder of the concept of ideology, Destutt de Tracy (1754 – 1836), who thought that ideology should be modeled on the technique (which he managed to tame the natural laws) help in bringing the soul of engineering and social engineering.

* Овај рад је примљен 23. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
323.1(=163.41) ‘19”
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 377-394.

Саша Марковић

Педагошки факултет, Сомбор

Снежана Бесермењи

*Природно-математички факултет, Департман за ге-
ографију туризам и хотелијерство, Нови Сад*

‘КУЛТУРНИ НАЦИОНАЛИЗАМ’ У ПОЛИТИЧКОЈ МИСЛИ КОД СРБА ПОЧЕТКОМ 20. ВЕКА

Сажетак

У раду ћемо представити покушај одређене групе српских интелектуалаца, који су живели и у оквиру српске државе и у Аустро-Угарској монархији, да националној идеји, почетком 20. века, дају један савременији идентитет узимајући у обзир захтев комплексне међународне ситуације, али и уважавајући континуитет карактера националне идеје са становиштем које је неговано током 19. века. Грађанска либерална мисао, на овом додиру векова, учинила је еволутивни прелаз од националног романтизма према постепеном, истраживачком, образовном и културном приступу националној идеји у намери да стратешку наду Срба, уједињење у самосталну државу, употпуни новим сазнањима и покрене њену политичку реализацију у савремено отпорном, прилагодљивом и најмање турбулентном смеру. У вези са тим ми ћемо се у раду осврнути на сегменте стваралаштва Јован Цвијића, Тихомира Остојића, Исидоре Секулић, Лазе Костића, Васе Стајића, Вељка Петровића и других, а који се односе на њихова становишта о националном идентитету.

Кључне речи: национализам, политика, идентитет, Срби.

Укључивање српских интелектуалаца у формулисању, уобличавању и креирању националне идеје било је, почетком 20. века, у Аустро-Угарској монархији, мотивисано бројним разлозима. Не

улазећи у појединачни порив сваког од њих да дају допринос развој националне идеје, ми овом приликом, указујемо на шире друштвене околности које су утицале на то. Краљевина Србија је од 1878. године, одредбама Берлинског конгреса, међународно призната за самосталну и независну државу. То признање био је значајан тријумф ослободилачког и националног покрета Срба у Отоманској империји, али је истовремено оно постало и извор нестабилног и иритирајућег односа Србије са Аустро-Угарском монархијом. Јачање српске националне идеје, уз остале националне покрете мањинских народа, Аустро-Угарска монархија је доживљавала као проблем унутрашње политике и свесрдно се уплитала у креирању балканске политике, односно разрешења тзв. Источног питања – начина опстанка Турског царства.

Њена намера да буде чинилац контролисаног развоја догађаја на Балкану, а која је инспирисана и била у складу са стратешким политичким циљевима монархије, најчешће се, према Србији, испољавала у облику економске наметљивости и контроле и националне спутаности.

Интересна сарадња и Аустро-Угарска контрола политичке и привредне ситуације у Краљевини Србији прекинута је након тзв. Мајског преврата и смене династија. Од тог времена Србија је била реметилачки фактор политике монархије на Балкану и из тог разлога предмет њених империјалних аспирација. За разлику од Турског царства, Аустро-Угарска монархија је била неупоредиво комплекснији и рафиниранији политички противник Србије, са респективном традицијом постојања, одређеним међународним угледом и утицајем. Утицај просветитељства и грађанског либералног покрета у монархији био је, у односу на остатак Европе, мањег обима реализације, али је у односу на Балкански простор он представљао још увек недостижну предност.

У таквим околностима српски народ у Краљевини и онај који је живео у монархији били су упућени на међусобну сарадњу у раду на развоју националне идеје. Било је потребно користити приближно идентичне метода либералног приступа националном идентитету као што се то подржавало у монархији, и истовремено развијати сопствену националну идеју као конкуретну препреку свакој асимилаторској и освајачкој амбицији и расаднику демократске културе и одговорне политике.

Осим Аустро-Угарског империјализма, национална идеја Срба имала је можда и већи проблем унутар искуства сопствене

ног политичког деловања. Страначка раздробљеност¹⁾, национална недореченост, корупционашка склоност, идејно сиромаштво и пластична опскурност, каријеристичка заједљивост, визионарска затупљеност, мисаона незрелост, демагошко политиканство, традиционални клерикализам, образовни и просветитељски немар према омладини, афективна политичка делатност, актуелизација еманципације жена, културна запарљеност били су неки од аспеката оновременог друштвеног стања српског народа.²⁾ Сви ови проблеми су утицали на формирање националне идеје³⁾ и захтевали су свесрдно ангажовање у њиховом отклањању или бар минимизирању.

Поглед на нацију представљао је рефлекскију либералних идеја оног времена. Нација је, у том контексту, производ моралних вредности која ствара предуслов за политичко јединство и ширу националну лојалност. Она није завршен и једном препознат фактор, већ процес који траје и чија градација зависи од самих актера. Чврст темељ такве нације и њеног напретка био је осећај заједничког етничког или народног јединства, језичка сличности и богатство⁴⁾, хришћанска повезаност, обичајна истоветност, традиционална блискост и карактерна личност. Садржај појмовног одређења нације, дакле био је истовремено и примамљив и обавезујући. Обавеза се огледала у препознавању и усавршавању вишеслојних елемената који су чинили садржај нације и који су требали или да се открију или осмисле. За све то био је неопходан интелектуални рад који је опет претпостављао значајан ниво образовања и спремности на самоодрицање и перманентно усавршавање. Није

- 1) “У последњој деценији 19. века и првих година 20. века, на поприштима политичке борбе отворено су се сучељавале две супарничке српске странке: Радикална и Либерална (потоња и даље као Српска народна слободоумна странка), док Народна странка нотабилитета из 1884. године није успела да се одржи на политичкој позорници.”; А. Раденић, *Борба за политичка права у Јужној Угарској, Историја српског народа*, Српска књижевна задруга, Београд, 1994, књ. VI, стр. 539.
- 2) Ближе види: А. Лебл, *Грађанске партије у Војводини 1887-1918*, Филозофски факултет у Новом Саду, Институт за историју, Нови Сад, 1979; Д. Микавица, *Мијало Полит. Десанчић*, Филозофски факултет, Нови Сад, 2007; Ј. Ракић, *Радикална странка у Војводини 1902-1919*, Филозофски факултет, Нови Сад, 1971.
- 3) “Историјски развитак националних група и државних јединица зависи од многих испреплетаних елемената које наука није још ни издалека докучила.”; В. Петровић, *Војвођанска уметност*, Рукописно одељење Матице српске (ПОМС), М 17945.
- 4) Најзначајнији елемент нације у оновременом приступу њене идентификације био је језик. Ова идеја проистиче из прихватања учења Јохана Готфрида Хердера, немачког филозофа, о изградњи различитих нација на темељу пре свега језичке блискости. “Трећи закон природе - Као што ни цели људски род није могао остати један чопор, тако није могао ни задржати један језик. Дакле, настаје образовање различитих националних језика...Национални језик у свакој нацији.”; Ј. Г. Хердер, *Расправа о пореклу језика*, Српски Карловци, 1989, стр. 90, 92.

била довољна потенцијална констатација да ‘’наш народ спада у даровите народе.’’⁵⁾ Држава и народ су морали да стану иза пројекта организованог школства. Људи, попут Стојана Новаковића у Србији и Николе Вукићевића⁶⁾ и Ђорђа Натошевића⁷⁾ код Срба у Војводини, су се трудили да наметну идеју да је образовни рад подједнако битан за остварење националног циља као и политичка, дипломатска, војна и економска активност. Код наредних генерација српских интелектуалаца, значајног дела њих, све више се истицала потреба за едукацијом, не само као битним сегментом развоја друштва већ као ‘’условом свих услова’.

Развој школске инфраструктуре, обавезно основно образовање, описмењавање народа, прихватање садржаја о теоријским образовним идејама и савремених искустава других народа били су перцепција коју је све више Срба прихватало. Био је то сегмент културног и научног приступа који је све више утицао и на политичко становиште и на креирање националне идеје.

Почетком двадесетог века, носилац овог ‘’новог таласа’ међу националним радницима био је Јован Цвијић, а његови бројни подржаваоци и сарадници били су и међу Србима у Војводини. Осим волуминозног рада на географским и етнолошким истраживањима, у мањем обиму, али не мање битном значају, Цвијић је писао и о националном раду. Својим млађим колегама и студентима, као саставни део предавања Цвијић је користио сваку прилику да истакне да је образовни млади човек немерљива вредност земље.⁸⁾ Проучавањем догађаја или материје, по Цвијићу, ми стицемо неопходна сазнања која нас уче уважавању историјских процеса, њиховој комплексности и неопходности истрајног рада.’’⁹⁾ За све веће послове потребна је јака воља, која није само моментана, импулзивна, немирна, нестрпљива, која виче и одмах тражи све или ништа, већ је способна да годинама иде за својим задацима и

5) Ј. Цвијић, *Наше способности за научни рад*, 1907, Говори и чланци, Београд, 1921, стр. 36.

6) Ближе види и: М. Степановић, К. Селихар, *Никола Вукићевић (1830-1910), животопис и библиографија*, Сомбор, 2010.

7) Ближе види и: Група аутора, *200 година образовања учитеља у Сомбору 1778-1978*, Сомбор, 1978.

8) ‘’Нарочито је од користи да обратe пажњу на своје формирање и усавршавање они, који имају своје личне, унутрашње вредности. Јер такви су људи највећи капитал своје земље и морају бити од највећег утицаја на све послове; познато је колико су они од велике штете, ако су неформирани или рђаво формирани.’’; Ј. Цвијић, *Формирање научних радника*, 1907, Говори и чланци, Београд, 1921, стр. 29.

проблемима. То је она велика исдржљивост, која се често сретa код културних народа."⁹⁾

Политичке прилике у којима се налазила Краљевина Србија почетком 20. века, за Цвијића, су биле плодносни стимуланс сталног промишљања о српској националној идеји. Ослањајући се на погледе и ставове Стојана Новаковића о едукативном усавршавању националне идеје, Цвијић је формулисао и свој поглед у вези са тим. Он је критиковао честу несмотреност и недораслост владе да одговори захтевима времена у којем су покренута бројна сложена питања о унутрашњој ситуацији и спољно-политичком положају земље. "Вама је познато оно стање духа које код нас чешће наступа и при коме се због спољних или унутрашњих догађаја сва Београд усколеба и заљуља, од врха до дна. Махом су ти догађаји националне незгоде или невоље. Већина журналистике се тада изгуби у љутњи, по правилу тражи издајнике, псује и окоми се на околне земље, нарочито на Аустроугарску. Доказано је да су нам до сада те луде речи биле само од штете, а противнику нису шкодиле. Владе, претрпане и иначе личним и унутрашњим питањима, махом не могу наћи довољно времена да мирно размисле, или и кад га нађу, и кад погоде први пут, то само није довољно. Треба да им помогне сав бољи свет, нарочито она одабрана група интелигенције. Ти не смеју пустити осећањима и страстима на вољу."¹⁰⁾

Заговарајући "истински патриотизам", а не "патриотизам фразе", Цвијић је упозоравао на сву одговорност и комплексност са којим се сусреће мала и млада нација. Његова мисао била је уперена против националне идеје засноване на мржњи према другим народима. "У свима изложеним погледима о националном раду, погледима који се оснивају само на праву и на народној снази не сме бити ни трага од онога што се зове шовинизам. Право национално осећање не сме да буде осећање мржње према другим народима, затим не сме да буде прецењивање своје вредности и права а потцењивање особина и права других народа...Обожавање, култ, прецењивање самога себе код народа је исто тако злочесто као и код појединаца...Шовинистичке тежње одговарају демагогији у политичком животу."¹¹⁾ Да би се то остварило, по Цвијићу, "универзитет мора да буде носилац националне мисли", односно образована интелигенција која ће морати све више да "комуницира и да долази у додир са културним светом." То је био пут формирања носећег

9) Исто, стр. 30.

10) Ј. Цвијић, *О националном раду*, Београд, 1907, стр. 16.

11) Ј. Цвијић, *О националном раду*, Београд, 1907, стр. 22.

патриотског осећања којим треба да је "прожет живот сваке и нај- скромније личности у држави."¹²⁾

Била је ово идеја малобројних, не само код Срба већ уопште у оквирима европских националних покрета. Њена намера била је и да примири, прилагоди и навикне осећања према сопственом народу са потенцијалним сударом нечијег другог истоветног осећања. Отуд и многи истакнути интелектуалци Европе пишу о патриотизму и национализму као о појмовима које догађајна историја међусобно супротставља. Њихов латентни додир врло често интонира конфронтацију и прети да доведе до драматичних суочељавања. "Патриотизам, по нашем мишљењу, несумњиво припада позитивној сфери, сфери љубави. Осим тога, чини се да је нераздвајно повезан са сфером субјективног...Насупрот томе, националну свест посматрамо као објективно дату величину коју можемо рашчлани- ти, просуђивати и вредновати. Национална свест је у теорији уверење, *in actu* највећим делом пркос. Она готово у потпуности живи у сфери надметања и супротстављања, дакле, на страни раздора. Узајамни односи нација могу бити племенито надметање...али су ипак остали испуњени гордошћу, похлепом, мржњом и завишћу."¹³⁾ Овај антагонизам, осведочен у ратним сукобима прве половине 20. века и раније наизглед је био незаобилазан и наметао је своју уобразиљу редоследа догађаја. Била је то формула која се огледала у надмености става да патриотско осећање, условљава национализам чија се изворна побуда у неговању квалитета сопственог народа¹⁴⁾, губи у изливу мржње и зависти према квалитетима другог народа. Реакција на упућену и усмерену сировост "вулгарног национализма и фрустрирајуће нације"¹⁵⁾, од стране другог народа била је истоветног идентитета. Типологизовала се и схематизовала политичка реалност додира национализма и, у складу са тим, империјалних апетита. Тако остварени шовинизми, односно изви- топерени и доктринирани национализми насрнули су, у свом бесу своје опсене и есхатолошке умишљености, један на другог. Отуд

12) Ј. Цвијић, *О националном раду*, Београд, 1907, стр. 18.

13) Ј. Хајзинха, *Национализам и патриотизам у Европи на крају XIX века*, Прометеј, Нови Сад, 1996, стр. 88.

14) Етничко богатство није прелазило у митоманију сопственог већ је остало културно наслеђе отворено за погледе и флексибилно на додире и утицаје. "Нација, ако настаје из једне идеје правде и правичности јесте племенита по рођењу...И ако ми ви представљате да се формирање једне националности увек чини против неке друге, ја вам одговарам: не! Формирање нације садржано је у самом себи, уколико она стреми правди, под условом да се та реч схвати у свом узвишеном и апсолутном смислу."; Ј. Хајзинха, *Национализам и патриотизам у Европи на крају XIX века*, Прометеј, Нови Сад, 1996, стр. 109.

15) Ближе види: С. К. Павловић, *Србија историја иза имена*, Београд, 2004.

је наизглед потпуно било неизводљиво помирити национализме и вратити се њиховој широкогрудости.

О томе, као о унутрашњем стваралачком конфликту, сведочио је и Јован Цвијић који је годину дана након писања о "отвореном и културном национализму", иритиран чином анексије Босне и Херцеговине, 1908. године, а надвладан историјским околностима неминовног судара национализовама и у намери да их спремно дочека¹⁶⁾, писао: "Српски се проблем мора решити силом. Обе српске државице морају се поглавито војно и просветно најживље спремати, одржавати националну енергију у завојеваним деловима српског народа и прву, иоле повољну, прилику употребити да исправљају српско питање са Аустро-Угарском."¹⁷⁾ Цвијићеве ставове преузимали су и разрађивали многи млади интелектуалци, а његова писана реч пронашла је место и у штампаним гласилима Срба у Угарској.

Тако је *Слога*, политички¹⁸⁾ и друштвени часопис који је излазио у једној од најразвијенијих градских средина Срба у Угарској, у Сомбору, и преузела један веома интересантан текст из сарајевске *Српске ријечи* под називом *Наши национализам* не кријући да се у потпуности слаже са изнетим идејама. Аутор текста био је млади доцент географије на београдском универзитету др Јефта Дедијер. Са значајно присутном дозом самокритичних погледа и одлучних потеза, спремних и на коперниканске заокрете, а ослањајући се на истраживања Јована Цвијића, аутор текста је читалачкој публици преставио основе слабости национализма код Срба и намеру да се оне превазиђу. Основни недостатак био је епски опредељен поглед на прошлост који је афирмисао ирационалну мотивацију, а онемогућавао рационално расуђивање. "Ми смо народ који се епски васпитавао, и који на борбу и на живот сувише епски гледа. У јавном животу не видимо целина, њихова интенција и интереса већ појединце, личности, махом себе као јунаке. Опијени смо личном сујетом и главни мотив јавног рада је лична слава

16) "Врло је чест случај да Србин и прави Аустријанац, разговарајући о националној политици и полазећи од истих премиса, дођу до сасвим супротних резултата."; Ј. Цвијић, *Анексија Босне и Херцеговине и српско питање, Српски и југословенски проблем*, Говори и чланци, Београд, 1921, стр. 227.

17) Ј. Цвијић, *Анексија Босне и Херцеговине и српско питање, Српски и југословенски проблем*, Говори и чланци, Београд, 1921, стр. 233.

18) "Велештовани господине, политички лист 'Слога' што под мојим уредништвом већ трећу годину излази, овде у Сомбору, рад је да својим читаоцима даде...леп и добро урађен календар."; Писмо Косте Бугарског, Аркадију Варађанину, 21. август 1907, РОМС, 16087.

или чак и лична корист."¹⁹⁾ У таквој ситуацији није постојао континуитет националног осећања, а државна национална политика тешко да је могла да оствари стратешку идеју националног програма јер он је последица сагледајних могућности и карактера појединца или више њих који су га припремали и који су били тамничари или обвезници погледа условљеног оквиром свог времена, али не и перспективе даљег развоја која је могла да се створи проучавањем и научним приступом. "Наше национално осећање нам често изгледа моментално и праскаво. Ми се одушевљавамо од времена на време. У нас се измењују стања сангвиничног ентузијазма и једне страшне апатије. Те промене имају нешто што наличи на душевно стање једног алкохоличара. Има читавих крајева који су живели дуго у једном безграничном одушевљењу, а данас су представници песимизма и скептицизма."²⁰⁾ Овакву конфузију унутар националне идеје било је могуће превазићи само даљим образовањем и културним радом међу становништвом. "Наш будући рад треба да се посвети општем националном васпитању. Морамо просвећивати себе и широке народне масе; морамо примати много више савремене европске културе и морала...Наша осећања треба да се развијају до степена великих културних страсти, наш национализам треба да постане наша насušна душевна потреба."²¹⁾ Отварање према европској култури, у својој хитрини, замаху и ширини отварања могло је да има за последицу и утапање у шире националне идентитете бројнијих и јачих народа. Отуд је један део грађанског интелектуалног слоја Срба, тражећи свој модалитет политичке експресије, реаговао у смислу да је српском народу потребно ускладити тзв. процес демократизације, односно осавремењивање и модернизацију српском народа у институционалном, правном и политичком погледу са процесом развоја националног програма. "Демократизам као оружје и средство за ослобођење наше и за обезбеђење слободног народног нам живота, користан је, потребан је, добар је. Али демократизам као крајња циљ, као правац који води интернационализму није још за нас, штетан је и убитачан...Јер ако је истина да ће нас демократија ослободити данашњих окова, истина је и то да нас неће демократија, него једино национализам одржати и сачувати од однарођења. Демократизам је мач, нацио-

19) Чланак „Наш национализам“, *Слога*, бр. 42, 17. (30.) окотбар 1910.

20) Исто

21) Исто

нализам је штит; у борби за опстанак и напредак потребни су нам обоје."²²⁾

Идеја о нацији као постојећој форми чије очување не сме да буде темељено на ишчезнућу друге нације био је подухват културног отварања усмерен ка омладини и намере продора у политику. За Србе у данашњој Војводини, тада Угарској, делу Аустро-Угарске монархије, ова идеја била је увелико одређена: специфичном демографском многонационалном структуром становништва²³⁾ у којој је политички доминирала драконска законска регулатива мађарске нације²⁴⁾, стеченим материјалним статусом српског грађанског слоја становништва који се за њу залагао и просвећење народа као незаобилазни процес јачања националне идеје. Тако је један од најзначајнијих представника Срба, Тихомир Остојић у оквиру Матице српске²⁵⁾ покренуо овај процес образовања са намером побољшања едукативног стања народа. 'О потреби добрих књига за народ не морам много говорити. Јасно је, да народ који је остављен сам себи, као ми Срби у Аустро-Угарској, мора употребити сва-

22) Чланак Јоце Лалашевића, угледног сомборског јавног радника „Демократизам – национализам“, *Слога*, бр. 51, 19. децембар 1910. (1. јануар 1911).

23) Становништво Угарске било је готово биполарно у вези са односом мађарског и немађарског живља. У другој половини 19. века и почетком 20. века постојала је тенденција пораста броја Мађара, а смањење броја становника других народности. За један од разлога ове тенденције, савременици немађари, су сматрали асимилацију. "Држави пописи становништва (редовно спровођени од 1869. сваке десете године) тек су од 1880. бележили националну припадност. На основу упоређења пописа из 1851. (који је такође бележио националну припадност), може се закључити да је број Мађара у Мађарској (без Хрватске) у односу на укупно становништво од 11.609.000 било око 40%, док је њихов проценат попису из 1880. износио 46,7% (од свеукупног становништва од 13.749.603), док је њихов проценат 1900. по попису износио 51,4% (од 16.838.255), а 1910. по последњем попису пред Први светски рат удео Мађара у целокупном становништву Мађарске, износио је 54,5% (18.264.533)...У посматраном раздобљу (1880-1910) број Мађара је порастао за око 34%, док је припадника народности у просеку порастао за 17%..."Број Срба, у односу на целокупно становништво износио је 3,1%.; *Magyarország története, VI, 1148-1152; Magyarország története, VII, 414; Magyarország története, VIII/1, 414*. Цитирано према: П. Тибор, *Мађарско политичко јавно мњење и српско питање на Балкану 1903-1914*, докторска дисертација, Филозофски факултет, Нови Сад, 2009, стр. 79,80.

24) Представници Срба у Угарској, углавном су били противници овог државног национализма и у вези са тим били су достојно гласни – на граници да поремете институционална правила. И Михајло Полит-Десанчић, један од водећих српских политичара у Угарској, је реаговао и у више наврата говорио о негативни ефектима јединственог политичког мађарског народа који се спроводио и кроз тзв. Апоњијев закон. "У Француској 'nation' значи политички народ. Но данашња државна наука не може да призна политички народ, је у истину таквога не може бити...Тај Апоњијев предлог учинио је најгори утисак на све немађарске народе у Угарској."; М. Полит-Дечанчић, *Беседе*, III део, прва књига, Нови Сад, 1910, чланак „Говор о апропријацији и Говор о Апоњијевом школском закону“, стр. 131 и стр. 142.

25) Ближе види: Ж. Милисавец, *Историја Матице српске 1880-1918*, књига III, Матица српска, Нови Сад, 2000.

ко средство да се образује и развије. А како не би употребо тако zgodно и признато као што је књига. Свесна интелигенција, сваког европског народа ради на том, да књигом унесе своје идеје у народ, да га њиме пробуди, освести и упути напретку. Српска би интелигенција више него икоја имала разлог да се о том послу бави. Сада, кад се цео свет око нас, па и велики народи, свом вољом и снагом бацио на просвећивање и образовање најширих слојева народних, кад се највећи научници, универзитетски професори и академци, не стиде држати предавања за народ, за раднике и писати популарне књиге, сада би српска интелигенција требала неуморно и књигом да просвећује свој народ, који је заостао у много чему.²²⁶⁾ Заједно са сарадницима, Остојић је осмислио и начине деловања за образовни напредак народа. Конкретизовани су били облици рада кроз предавања, отварање библиотека и музеја, народних збирки и друго. "Постаје из дана у дан живом потребом активност у правцу интелектуалне политике у просвећивању широких народних маса. Главни су облици и начини народног просвећивања: а) предавања, б) књижице, в) активно и пасивно учешће у позоришним представама, г) музеји и народне збирке."²⁷⁾

"У овом контексту искреног, на моменте чак и и наивног веровања у могућност акције просвећења, места за родољубље било је у несвакидашњем литерарном и идеалистичком облику који је већина тешко могла да протумачи у смислу одређења какво је замислио писац."²⁸⁾ "Треба бити наиме, свестан разлике између родољубља као елементарног инстинкта, који је само један облик инстинкта самоодржања, те између родољубља као вишег осећања одређеног искуством и идејом о народу... Нација се воли не као јемство за самоодржање, него као идеја."²⁹⁾

То је, без обзира на наочиглед наивну конотацију, ипак био једини и незаобилазни пут да се национална идеја из "моменталног и праскавог" преведе у постепено, узрастајуће напредовање ка проналажењу места сопственом народу, кроз политичка беспућа,

26) Т. Остојић, *Извештај референта Редакцијског одбора, Конференција у Матици српској о књигама за народ*, Нови Сад, 1902, стр. 6.

27) М. Косић, *Организација народног просвећивања*, Летопис Матице српске, св. 292, 1913, стр. 5, 6; Види и чланке Р. Врховца, *Друштвено просвећивање*, Летопис Матице српске, св. 293, *Друштвени рад и култура*, Летопис Матице српске, св. 294, 1913.

28) С. Марковић, *Сомборски лист Нови Србин у трагању за културним обрасцем у националној идеји*, Зборник радова Античка култура, европско и српско наслеђе, Друштво за Античке студије Србије, Институт за теолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 299.

29) В. Стајић, *Песништво и родољубље*, Летопис Матице српске, св. 288, стр. 4, 1912; "Ми у родољубљу налазимо и лепо и културно једно, прелемно осећање...", Ваца Стајић, Нови Србин, Панчево, број 4, 5, 6, 7, 8, стр. 249.

међу нацијама које егзистирају. На то је, почетком 20. века подсећао и књижевник Лаза Костић³⁰⁾ док је писао смеле речи критике уперене против познатих ауторитета уметничког израза националног подухвата Срба, јер су кривили слику народног стваралаштва и претварали је у славопој сопственог омажа. Управо тај набој себичног тзв. патриотског хвалоспева свом народу, по Костићу, обесмишљавао је истинско родољубље и поткопавао људима представу о народу ком припадају. Последица тога било је политикантска снисходљивост, спремна на уступке вођене личним побудама. "А баш је било све у нама и око нас пуно крцато Српства и братства! Али Српство више свега. Један се мој вршњак – чини ми се 'Душица' - у заносу тадашње србоманије или автоидолатрије обесмртио се чак и узвиком: Србин је Бог!"³¹⁾ Морални афекат у коме се национална идеја, у том тренутку кретала, по мишљењу ових мислећих људи, био је пут којим се, у име народних интереса, заправо ишло у однорађавање јер је виртуална представа о сопственим вредностима без имало смисла за комплексну реалност, била опијат који национални интерес уподобљава страначком а овај, на тај начин фрустрираним припадницима српске нације, нуди садржаје декларисане као опште добро, а заправо су конкретни материјални интереси појединаца макијавелистичке склоности. Изборити се са тим није било нимало једноставно, али не и неоствариво. Идејни извори, грађанске мисли по којем је нација "морални ентитет заснован на културном јединству и међусобној политичкој лојалности или наклоности у форми патриотизма чије је најбитније право на самоопредељење,"³²⁾ били су упоришне тачке друштвене мисли нових представника српског стваралаштва. Они су оставили траг, који можда дневна страначка политика није могла да уподоби, али је на тај начин био постављен орјентир коме су се појединци, јавни радници, или приближавали или удаљавали ношени замахом сопствене политичке идеје. Културни феномен реализма, ширио се из уметности и претакао у шире друштвене садржаје обogaђујући на тај начин национални идентитет.

Један од најзначајнијих текстова који је био препознат као замајац снажног уплива културног у национално одређење, а који

30) "...за Лазу Костића је био потпуно неприхватљив принцип радикалног преображаја друштва...Костићу је далеко више одговарала идеја постепеног, либералног преображаја друштва и коришћење првог погодног међународног тренутка за остварење националног програма."; Д. Микавица, *Последњи српски панкалист, политичко-филозофска биографија Лазе Костића*, Стилос, Нови Сад, 2004, стр. 19.

31) Ј. Костић, *О Змају*, Матица српска, Нови Сад, 1989, стр. 120-121.

32) Е. Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 169.

је штампан у часопису српске омладине, *Новом Србин*³³⁾у, је чланак Исидоре Секулић *Културни национализам*. Историјске околности настале услед победе у у Првом Балканском рату удахнуле су неумољиву енергију српској и југословенској националној идеји. Еуфоричност победе врло често је минимизирала или занемаривала тренутак након смиривања емоције и незабилазног наметања осмишљавања државних и националних потеза једног зрелог народа и појединца и државе спремне да одговори и изазову својих успеха. И српска штампа у Угарској, била је пуна надахнућа. Јаша Томић, познати и признати српски политичар у Угарској, путописно је пратио српску војску и готово свакодневно извештавао читаоце Заставе о томе. "Оно о чему су преко 500 година снивали наши дедови, дочекали смо. Српска је војска заузела велики део Косова, а замало ће бити цело Косово у српским рукама."³⁴⁾ Поетичност народног стваралаштва такође је била надахнута традиционалним вредностима. Поново су се чули стихови "Сад је хора сад је час, Усто Марко, зове нас! На Косово ваља ићи. Напред, напред, Обилићи!"³⁵⁾, али и доскочице "Прави Србин жели да је од сваког бољи, а од сина гори."³⁶⁾

Трагајући за својом припадношћу Исидора је упутила поруку сународницима и захтевала од њих одговорно промишљање истовремено указујући на тежину доношења одлуке али и одлучну спремност да се то учини. Уважавајући сву комплексност проблема она је дефинисала одреднице за постојаност националног идентитета. Критиковала је национализам заснован на "уском шовинизму" који је био "пун епског певања и запевања, пун ситних жеља и пун немоћних претња и исчекивања."³⁷⁾ Овакав контекст, по Исидори, је неговао мистицизам који дезинтегрише реалност и удаљава од стварности. Национализам управо треба да се одупре ирационалном мистицизму. "У том национализму требало би да нема мистике, треба савлађивати мистицизам. Тај национализам треба да је и по суштини и по облику чиста, висока култура. Култура у најбољем смислу речи. Морал, хуманизам, етика, честитост. Ваљаност и честитост и првокласност не само српска, него човечанска."

33) Први број часописа *Нови Србин* био је посвећен делу Јована Цвијића.

34) Ј. Томић, *Са Косова и Српска војска на Косову*, Застава, бр. 228 и 229. од 13 (26) октобра 1912.

35) *Браник*, бр. 205 од 11 (24.) октобра 1912.

36) *Сентомашанин*, бр. 4, мај 1913, П. фол 493.

37) И. Секулић, «Културни национализам», *Нови Србин*, јануар-јуни 1913, Сомбор.

Исидора је с правом указала да "Националност није, као што се обично мисли, загађивање, мржња на све ненаше и претња пеницом из велике одвојености и отуђености. Национализам је и у том, у суровом елементу народног живота, али стални, еволутивни национализам је ведро лице, отворена памет, отворено срце, несобичност, култура у најлепшем облику." Исидора је овим чланком намеравала да повеже и опште људске вредности са самосвојношћу националног указујући на њихову директну условљеност. "Не помаћи, него дићи треба линију националног нашег живота. Други, нов сложенији облик треба да добије наша тежња за националним напретком. Треба да дође ново схватање, мисао уопће, не о нашем одношају према појединим пријатељским или непријатељским народима, него према човечанству...Јер само ствар човечанства је стално велика, опћа и света, и тек кад се и ми с њом свежемо, наши циљеви постају апсолутно оправдани и моћни. Иначе, код културног националца настају часови смућености, незадовољства, сумње и патње, због уског једноликог схватања...Док смо уско и само својски национални, а не и човечански национални, не можемо имати високих максималних радова."³⁸⁾ Такав ток мисли, можда неко може погрешно да помисли, да је Исидору водио ка гносеолошком оправдању постојања дунавске монархије као амортизеру и врхунском кондензатору национализма малих народа. Управо супротно, та државна творевина, за Исидору, баш из разлога што је спутавала националне идеје и политички их негирала, уприличила је себи одговор сирове идеје националног опстанка. Тако је Аустро-Угарска монархија била претња, а не афирмативна средина за шире 'човечанске' политичке намере, која не хармонизује, већ супротставља. "Све то можда и не може друкчије у држави која такорећи ниједном свом поданику није своја. Каква је то необична монархија која се зове онако како јој се не зове ниједан поданик? И какво је празно и лажно име њено, кад се од њега, као од увреде, бране и отресају толики милиони поданика."³⁹⁾

Међутим, убрзо је дошло до ратног конфликта. Ригидни закони Аустро-Угарске монархије, драконски су појачани. Срби су стављени у гето положај, а њихово подаништво било је под сталном присмотром милитаристичке власти. У таквој ситуацији било је тешко очувати свој доследан став српског националног идентитета, али не и неизводљиво. Ипак за многе је та брутална сила била

38) Исто, стр. 28.

39) И. Секулић, *Шумановићи, Војводина-Србија 1912-1914*, Записи, Матица српска, Суботица, 1964, стр. 142-143.

непремостива препрека.⁴⁰⁾ Била је то ситуација која је представила наличје опрезног приступа националној идеји, јер она није била спремна да се супротстави⁴¹⁾. Неки нису крили разочарење, не само понашањем својих сународника, већ и сопственим неуспехом националног рада коме су били посвећени. ‘Први дани рата су били, вероватно, одвратна позорница кукавичлука и подлости код Срба у Угарској... А ја ипак мислим да је наше друштво 1914. углавном било престрављено, да је уз мало више просвећене храбрости могло чак јефтиније проћи мушки се држећи.’⁴²⁾ Ратна ситуација, угрозила је и онеспособила за неко време афирмацију културног национализма. Њени милитаристички методи били су делотворни у гашењу грађанске мисли, али је њихов учинак, историјски посматрано, уколико се не оствари политика геноцида, праскав и краткотрајан. Није ратни конфликт спречио афирмацију културе у националној идеји, већ недовољна култура у националној идеји није спречила рат. Мисија је требала да се, још упорније и упућеније настави и након рата. Тим пре што је за културно афирмативном националном идејом, насупрот страначком и политикантском, вапила новоформирана Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Неуспех политичке афирмације културног национализма значио је и неуспех државе и обрнуто.

Отуд су се тој идеји враћали и касније, многи наши интелектуалци, без обзира што је Југославија пролазила кроз нова ауторитарна и идеолошка историјска искуства. Један од њих је и Слободана Јовановића који је неколико деценија касније писао о проблему националног идентитета и културе. Ови Јовановићеви исписи нису настали као нека накнадна памет о "грешкама написаним у младости" већ као сублимиран текст идеја које су, као јединствена нит, прожимале његово дело.⁴³⁾ Премостити јаз између ускогрудог национализма који постављају квази интелектуалци и хуманистичког образовања, по Јовановићу, значило је разбити ксенофобију угроженог постојања и наћи место себи и својим сународницима

40) ‘Тих дана сам осетио шта је то смртни страх и шта то значи гледати смрти у очи. Остављени и напуштени од свију, опкољени и нападнути од нахушкане светине у ово ратно време и у ову узбуђеност и без помоћи власти, могли смо доиста и главом платити.’; Т. Милитар, *Бележница*, РОМС М14606.

41) ‘Ми смо кукавице којима је српство само на језику, а када би требало делом, па и главом и крвљу посведочити то – онда се одричемо и имена свог.’; *О првим данима рата, по сећањима др Јована Јоце Лаловића*, Историјски архив Сомбор, Ф-56, инв. број 549.

42) В. Стајић, *Учешиће српског друштва у мојој судбини*, РОМС, М 8.756.

43) Види: С. Марковић, „Хоризонти Слободана Јовановића“, Зборник радова *Европске идеје, античка цивилизација и српска култура*, Друштво за античке студије Србије, Службени гласник, Београд 2008, стр. 198-212.

на простору Балкана. "Чим се човек уздигне нешто мало изнад националног егоизма, њему постаје јасно да нација сама собом не представља оно што се у филозофији назива вредност. Вредност јој могу дати само општи културни идеали⁴⁴⁾, којима би се она ставила у службу."⁴⁵⁾

Недостатак овог става о националном идентитету са неконфликтним и афирмативним карактером и епистемолошком идејом била је у његовом неуспеху на пољу политичког реализма, а што је почетком двадесетог века било итекако уочљиво на простору Балкана. Потпуно је идеалистички и илузорно било очекивати "широкогрудост" и "племенитост" оних који су политичку делатност сагледавали у политикантском страначком сучељавању сопствених интереса. Политичка маргинализација овог става о "културном национализму" била је неминовна. Ипак њена заслуга је огромна и из перспективе историјског погледа упечатљива.

Концепт поступности, након Првог светског рата, почео је да се остварује. Једна велика тековина је остварена - образовање је постало приступачније јер је у југословенској држави уведено право да је оно изводљиво на матерњем језику. Тиме су Срби у Војводини, уз помоћ сународника из Србије, извојевали велику тековину која је била носилац националне идеје у каквом год политичком модалитету се налазила. "Прима се предлог, да се изда наредба школским надзорницима да одсада настава у основним школама буде искључиво на матерњем језику. (подвучено у оригиналном тексту Записника – примедба С.М.)⁴⁶⁾ Ипак даље се од национално-етичке сегрегације није отишло, изазов остварења комплементарног националног идентитета⁴⁷⁾ чији је садржај вишеслојан и надетички био је за многобројне исувишан и непотребан, а за малобројне незаобилазан, окарактерисан и могућ.⁴⁸⁾

44) Отуд, по Јовановићу, "културни човек није једностран. Он негује и своју интелектуалност, и своју осећајност и своју моралност. Сагласност коју тежи одржати између тих разноврсних елемената огледа се у целом његовом начину живота, у целој његовој личности... Кад је реч о култури једног народа, морају се узети у обзир све гране његовог духовног живота: не само његова наука него исто тако његова вера и морал, његова књижевност и уметност, његова политика и право, његова војска и привреда, његови обичаји и забаве.", С. Јовановић, *Културни образац*, Стубови културе, Београд, 2005, стр. 42.

45) С. Јовановић, *Културни образац*, Стубови културе, Београд, 2005, стр. 53.

46) Записник вођен на седници Народне Управе у Новом Саду, 26. новембра 1918, Архив Војводине, Ф.76, кутија, 2, 4, бр.5.

47) Ближе види: Ј. Комшић, *Дилеме демократске нације и аутономије*, Службени гласник, Београд, 2006.

48) Ближе види: С. Марковић, *Политичка биографија Јована Јоце Лалошевића*, Педагошки факултет, Сомбор, 2011.

Sasa Markovic, Snezana Besermenji

**‘CULTURAL NATIONALISM’ IN THE POLITICAL
THOUGHT OF THE SERBS IN THE
EARLY 20TH CENTURY**

Summary

In this paper we present a particular group of Serbian intellectuals, who lived in the Serbian state in the Austro-Hungarian Empire and their attempt to give modern identity to the national idea in the early 20th century, taking into account the imperatives of the complex international situation, and at the same time the continuity of the character of the national idea that was cultivated during the 19th century. At this touch of the centuries, civil liberal thought made the evolutionary transition from national romanticism to the gradual, research, educational and cultural approach to the national idea. Their intentions were to add new knowledge and so complete the strategic hope of the Serbs, that of unification into an independent state, and to initiate its political implementation in contemporary resilient, adaptable and least turbulent direction. In this regard, we will focus on certain segments of work by John Cvijić, Tihomir Ostojić, Isidora Sekulić, Laza Kostić, Vasa Stajić, Veljko Petrović and others, which present their views on national identity.

Key Words: nationalism, politics, identity, Serbs.

ЛИТЕРАТУРА

- A. Раденић, *Борба за политичка права у Јужној Угарској, Историја српског народа*, Српска књижевна задруга, Београд, 1994, књ. VI.
- A. Лебл, *Грађанске партије у Војводини 1887-1918*, Филозофски факултет у Новом Саду, Институт за историју, Нови Сад, 1979.
- Д. Микавица, *Мијало Полит.Десанчић*, Филозофски факултет, Нови Сад, 2007.
- Д. Микавица, *Последњи српски панкалист, политичко-филозофска биографија Лазе Костића*, Стилос, Нови Сад, 2004.
- Ј. Комшић, *Дилеме демократске нације и аутономије*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Л. Ракић, *Радикална странка у Војводини 1902-1919*, Филозофски факултет, Нови Сад, 1971.
- М. Ђурић, *Културна историја и рани филозофски списи*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997.
- Л. Костић, *О Змају*, Матица српска, Нови Сад, 1989.
- В. Петровић, *Војвођанска уметност*, Рукописно одељење Матице српске (РОМС), М 17945.

- Ј. Г. Хердер, *Расправа о пореклу језика*, Сремски Карловци, 1989.
- Ј. Цвијић, *Говори и чланци*, Београд, 1921.
- Ј. Цвијић, *О националном раду*, Београд, 1907.
- М. Степановић, К. Селихар, *Никола Вукићевић (1830-1910), животопис и библиографија*, Сомбор, 2010.
- Група аутора, *200 година образовања учитеља у Сомбору 1778-1978*, Сомбор, 1978.
- Ж. Милисавац, *Историја Матице српске 1880-1918*, књ. III, Матица српска, Нови Сад, 2000.
- Ј. Хајзинха, *Национализам и патриотизам у Европи на крају XIX века*, Прометеј, Нови Сад, 1996.
- С. К. Павловић, *Србија историја иза имена*, Београд, 2004.
- Национални идентитет и суверенитет у југоисточној Европи*, Зборник радова, Историјски институт САНУ, Београд, 2002.
- П. Тибор, *Мађарско политичко јавно мњење и српско питање на Балкану 1903-1914*, докторска дисертација, Филозофски факултет, Нови Сад, 2009.
- М. Полит-Дечанчић, *Беседе*, III део, прва књига, Нови Сад, 1910.
- Т. Остојић, *Извештај референта Редакцијског одбора, Конференција у Матици српској о књигама за народ*, Нови Сад, 1902.
- Е. Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
- И. Секулић, *Шумановићи, Војводина-Србија 1912-1914*, Записи, Матица српска, Суботица, 1964.
- С. Марковић, „Хоризонти Слободана Јовановића“, Зборник радова *Европске идеје, античка цивилизација и српска култура*, Друштво за античке студије Србије, Службени гласник, Београд 2008.
- С. Марковић, „Сомборски лист Нови Србин у трагању за културним образцем у националној идеји“, Зборник радова *Античка култура, европско и српско наслеђе*, Друштво за Античке студије Србије, Институт за теолошка истраживања, Београд, 2010.
- С. Марковић, *Политичка биографија Јована Јоце Лалошевића*, Педагошки факултет, Сомбор, 2011.
- В. Стајић, *Учешиће српског друштва у мојој судбини*, РОМС, М 8.756
- С. Јовановић, *Културни образац*, Стубови културе, Београд, 2005.

Штампа:

Застава
Нови Србин
Слога,
Браник
Летопис Матице српске
Сентомашанин

Историјски извори:

Историјски архив Сомбор,
Архив Војводине,
Рукописно одељење Матице српске – РОМС.

Resume

Serbs living in the Austro-Hungarian Empire, thanks to the social status of the monarchy, had relatively good conditions for the development of liberal thought. National Romanticism, which had previously dominated in political thought, evolved from the mythical and heroic uncritical review of the past to the rational consideration of historical content and traditional values. In search for national identity, Serbian citizens in the Empire, gathered around prominent public figures, publicists, and writers such as Tihomir Ostojić, Veljko Petrović, Laza Kostić, Isidora Sekulić and Vasa Stajić endeavoured to enrich the idea with more educated contents and achievements of social science. The former idea of nation was based on the concepts established by the German social thought, such as Fichte's and Herder's, which grounded national coherence on linguistic proximity and traditional values recognized in the common past. The lack of such an approach lied in the lack of critical analysis of the so-called "Heroic age" to which people were devoted entirely. Such an attitude towards their own identity that lacked realism and readiness to necessary compromises was nurtured by the romantic political elite. The transition from the linguistic nationalism to cultural nationalism could be traced in the works of the above mentioned thinkers. Contrary to politicomania, ideology, exclusion and antagonism originating from linguistic nationalism, cultural nationalism was the framework of epistemological thought developed through the acceptance of cultural values of modern Europe and their implementation in the core values of the national identity. The turn of the 19th into the 20th century brought both generation change and evolvement in attitudes. Civilian elites that shared these values were ready to establish the politics of compromise and they accepted the idea of developing a complementary national identity, and later advocated this concept in the future Yugoslav state.

* Овај рад је примљен 18. октобра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

ИСТРАЖИВАЊА

УДК:
303.01
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 395-420.

Uros Suvakovic

*University in Pristina with temporary
Head Office in Kosovska Mitrovica,
Faculty of Philosophy/Department on Sociology*

ON EXCEEDING OF DIVISION FOR QUALITATIVE AND QUANTITATIVE RESEARCHES IN CONTEMPORARY SCIENTIFIC METHODOLOGY*

*I always believed in the interdependence
of quantitative and qualitative work¹⁾
Paul F. Lazarsfeld*

Summary

Argumentation in favor of the attitude on exceeding the long ago established division of scientific researches to qualitative and quantitative is discussed in the work. Considering the attitude of materialistic dialecticians that every scientific research must deal with a subject, the attitude is represented according to which it is impossible to perform any quantitative research without prior establishing the quality that is being investigated. Since nothing cannot be investigated, but always only something, it means that it is necessary to establish precisely (to

* The work is the result of the author's participation in the scientific research III 47023 "Kosovo and Metohija between national identity and Euro-integrations" financed by the Ministry for education and science of the Republic of Serbia

1) Paul. F. Lazarsfeld, *Qualitative Analysis: Historical and Critical Essays*, Allyn and Bacon, Inc. Boston, 1972, p. xvii.

define) the quality that is being researched and to do this it is necessary to perform an adequate research.

This is valid for all researches, including measuring, for which it is considered in the literature that these are only quantitative researches. It is shown on the example of designing two instruments for measuring successfulness of political parties – the scale and the quotient of party successfulness and the Bogardus's scale of social distance. On the other hand, even the expressively qualitative research methods (e.g. qualitative content analysis, case study, method of biography, etc.) as the rule comprehend certain quantifications.

Aiming to methodological correctness, it would be the most accurately to consider as surpassed the existing dichotomy to qualitative and quantitative research, and to establish typology of scientific researches to qualitative-quantitative (prevailing element is qualitative) and quantitative-qualitative (prevailing element is quantitative) researches, depending on which element in the research is more dominant, with clear establishment of their interconnection.

Key words: qualitative and quantitative researches, exceeding of division, interconnection, new typology.

ON DIVISION OF SCIENTIFIC RESEARCH ON THE QUANTITATIVE AND QUALITATIVE AND BASIC NOTIONS

Conventional qualification of methods to qualitative and quantitative is traditional in the methodology of social sciences. Unlike the referred Lazarsfeld's attitude, researchers point out that in the contemporary theory there is a continuous insisting on "paradigmatic differences" between "qualitative and quantitative methodology"²⁾.

This qualification is actually the result of another idea – the idea originating since Descartes – on universal usability of mathematics. Economic Table that Francois Quesnay made in 1758 belongs among the first attempts of social phenomena quantification. Condorcet also in 18th century developed theory on "social mathematics". Apart of these, the need for performing certain quantifications appears and develops from the ideas originating from the sphere of science regarding the quantification of social phenomena and also in the state sphere. The need of state for establishing certain statistical data appears and devel-

2) Slavica Ševkušić, „Kombinovanje kvantitativnih i kvalitativnih metoda u proučavanju obrazovanja i vaspitanja“, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, Institut za pedagoške studije, Beograd, br. 1/2009, str. 48.

ops even in the Middle Ages and onward. That need of the states of that period was motivated, primarily, by the need to establish the number of taxpayers. Turkish Sultan Mehmed II, the Conqueror, just after the fall of Constantinople under the power of Turks, issued declaration on registration of all the properties of the growing Ottoman Empire. That registration contained in the Turkish so called *defters* comprises also the data on income from land, number of cattle, number and names of household members and number of houses in a village, etc.³⁾ Later, other data started to be collected, leading to the first studies dedicated to demographic issues⁴⁾. Positivism and its spreading, firstly in philosophy and then in sociology, contributes to strengthening of the idea on quantifying social phenomena. Scientist of Positivism had as their ideal the implementation, transfer of natural methods into the social sciences. As one of the leading contemporary Serbian methodologists M. Bogdanovic correctly concludes, “quantitative research of social phenomena gradually has been growing from the two basic streams of facts, interconnected. On one hand, these are practical social needs, especially intensified from the second third of 19th century for more precise data on narrower but also on the widest social frame... The other stream of facts is trying to include this tendency for quantification of social phenomena to scientific research of society”⁵⁾.

This “soar” of mathematical methods and requirement for their application also in social sciences was the result of the fact that their application in natural sciences has given undreamed results. What should be noticed is that the studies of the oldest authors, which appeared far before thinking on application of quantification in researches of social phenomena, contained certain quantifications, like the one of Hippodamus of Miletus (5th century B.C.) on optimal number of polis inhabitants. However, regardless the quantifications in the area of study society and its organization, the idea of application of mathematics in the area of the one that belonged to the study of science still did not exist.

- 3) In Serbia, one of the most important studies based on registration statistics is based just on this Turkish registration from 1455. It is the study of the academic Milos Macura (2001) “Colonies and Population in the area of Brankovic in 1455”. That Turkish area covered greatest part of today’s Autonomous Province Kosovo and Metohija. This study, on basis of Turkish sources, has shown that in that period – in the middle of the 15th century – in that area lived approximately 95% of people with Serbian i.e. Slavic names, “while the influence of Muslim names was imperceptible” (Macura 2001, p. 21).
- 4) John Graunt according to Marija Bogdanović *Kvantitativni pristup u sociologiji: razvoj, dometi i formalističke jednostranosti*, Službeni listi SFRJ, Beograd, 1981, str. 14.
- 5) Marija Bogdanović, *Ibid*, str. 43.

After this short historical survey of introduction to quantification of research of social phenomena, we would like to point out our understanding of the basic ideas: the quantity and the quality.

Quantity indicates the number of something. The quantity is always connected to this something.

Something represents a certain idea, a quality that is possible to distinct clearly in the reality. Only in case of existence, regarding the other reality, of clearly distinct quality, we may discuss its quantification. Nothing can be quantified; only something, some idea is always quantified. Karl Marx was just the one who comprehended just in such the dialectical way the relationship between the quality and the quantity – as two faces of the same thing. It is clearly seen already in the First chapter of the First book of his “Capital”, the chapter speaking on the relationship between the goods and the money: “Classical political economy neither explicitly nor with clear consciousness distinct work as represented in the value of the work as represented in the usable value of the product. Of course, it makes in fact this distinction, since it observes the work now quantitatively, now qualitatively. But it rises not in its mind that purely quantitative distinction between works has a presumption of their qualitative unity or equity, therefore their reduction to humane work taken abstractly”⁶⁾. Therefore, quantification represents “a special procedure of formalization as interpretation of qualitative characteristics and relations, according to certain rules, while a concrete social content gets a numerical form and analysis is further conducted by statistical and mathematical procedures”⁷⁾. Regarding such the definition, there are several questions to which we shall try to give answers in the work. Firstly, what is considered the “concrete social content”? May the contents that are not concrete be quantified, in sense that they represent things, objects, but these are qualities that can be clearly distinct from other parts of reality (not only material, but also spiritual), e.g. a value like the marital fidelity. Another question is if the quantification necessarily means interpretation of social content to “numerical form”, or it means only by the rule, but quantification is possible even without using figures, by using relational opinions, e.g. bigger-smaller, higher-lower, closer-further, etc. This question is especially important when social sciences are in question. Finally, the third question asked is if the method of analysis is the only one that follows performed quantification, or synthesis may also be used after performed quantification.

6) Karl Marx, *Kapital*, prvi tom, Kultura, Beograd, 1947, str. 44.

7) Marija Bogdanović, *Ibid*, str. 8.

Rather if further are implemented statistical procedures of inductive character, and induction itself is synthetic method.

With the goal to answer to the asked questions, we shall firstly consider some of the methods applied in social sciences and which are traditionally classified among quantitative, i.e. among qualitative methods.

IS MEASURING METHOD IN SOCIAL SCIENCES A QUANTITATIVE METHOD?

Measuring means establishing presence and expressing quantity of presence of a certain quality.

Both natural sciences and social sciences apply three types of measuring: exact, conventional and intuitive⁸⁾. However, the third one is much more present in social sciences, and we shall see why it is so.

Exact measuring have in their basis the absolute zero (complete absence of the quality that is measured), and measuring units are natural entities that might be considered as concrete realities⁹⁾. The main method of such measuring is – counting, e.g. 2,000 – 3,000 pandas live in nature¹⁰⁾ (Briggs, 2006). In this case, we have the situation with existence of concrete reality, clearly defined, the quantity of which would be established by simple counting. Already here we can answer your question on quantifying qualities that are not things, but which are defined as phenomenon. If we exclude fantastic phenomena that we can imagine, but cannot count them since they do not represent natural entities, we can also exactly define certain phenomena based on values, e.g. number of divorced marriages due to marital infidelity. Of course, precondition for that is that spouses admit infidelity in the court, so that the presence of the “quality” of infidelity is established in the court. Without such basically normative definition, we would not be able to measure the presence of the quality of “infidelity” as the reason for divorce. And also for the one that we perform on such based quality we know in advance that it does not correspond to the real conditions since the great number of spouses will claim in court that the reason for

8) Slavomir Milosavljević, Ivan Radosavljević, *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, 2000, str. 582.

9) Although this statement is not completely correct. Due to anthropomorphic comprehension of the Greek and Roman gods, the number of these gods might be established exactly, even their individual list.

10) Helen Briggs, “Hope for future of giant panda”. *BBC News*, June 20th 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/5085006.stm>

divorce is “incompatibility in marriage”, rather than infidelity. All this mentioned, as an example is valid only for Christian culture based on monogamy and marital legislation dominant for Christian states. On the other hand, some other cultures that accept polygamy (like Islam) will allow to a man to be married with four women simultaneously and it is not considered to be infidelity, while in states of Christian culture it would represent even the crime.

Conventional measuring have in their basis a conventional zero, therefore they allow measuring also of values that are negative, bellow zero (e.g. we establish by thermometer temperature of -2 degrees Celsius). These measuring are based on international units established by benchmarks and standards. In this way, Christian civilization measures time before and the birth of Christ, while Islamic community do the same from Hijra, i.e. emigration of Muhammad from Mecca to Medina which happened on 16 July 622 according to the Julian calendar. Since this is a completely lunar calendar and therefore is late regarding our calendar complete 11 days per year, the difference is increasing, so that now is 1432 year according ho Hijra. Not to mention that even French revolutionaries also had their own calculation of time, applied in France from 1793-1805 and the basis was the date of proclamation the first French republic. Therefore, with conventional measuring there is a generally accepted agreement that a certain event that happened in some moment (or it is considered to happen at that moment) or a natural phenomenon with which human has empirical experience (freezing of water at 0 degrees Celsius) taken as start of measuring something (time, outside temperature and similar). That acceptance of convention must not be simultaneous in the world, which produces different measuring systems, but today, in the global period, there are generally accepted standards.

Intuitive measuring requires rating or estimation of a subject of research, i.e. differences that appear between certain phenomena (things, objects, values) or their characteristics. With intuitive measuring it is especially important to correctly and precisely define the phenomenon for which presence or absence of certain qualities is being established (for example certain characteristics), as well as precise definition of those qualities themselves.

All three types of measuring are applied in social sciences. Therefore, it is possible to establish the number of members of a party or the number of demonstrators by exact measuring (counting), it is possible to measure the length of column (in meters or kilometers) of trade union activists protesting against government measures by conventional measuring, while with intuitive measuring scaling is the pro-

cedure that is applied the most frequently. Scaling as the procedure is based on continual concept, therefore due to it scales “appear as internal classifications of certain continua by which quantitative i.e. qualitative-quantitative differences within a whole are established”¹¹⁾. “Whenever we classify certain number of units we shall talk about measuring”¹²⁾. Or, as specified by Serbian methodologist Vojin Milic “Measuring is, actually, only improvement and specifying of classification”¹³⁾. In order to avoid confusion, we specify that equalization of classification and measuring methods is possible only in social sciences, when intuitive measuring is in question.

In the example of designing the Scale of successfulness of political parties and quotient of successfulness of political parties derived from it¹⁴⁾, we shall demonstrate the conditionality of measuring depending on what is the defined quality that is being measured.

First of all, it is necessary to define what is comprehended under the phenomenon political party. It may be discussed, depending on the element that is being stressed, on comprehension of political parties as: *a)* ideological organizations, *b)* class organizations, *c)* mean for achieving national interest, *d)* organization for gaining and performing power. Of course, there are also numerous attempts of *e)* giving one synthetic definition of the phenomenon of political parties¹⁵⁾. From such a variety of insisting on different elements of the content of the phenomenon of political party, it is possible to perform different measuring of their “successfulness” based on different qualities, e.g. on diffusion of ideology propagated by the party, on protection of class interests and similar. However, under the phenomenon of political party we comprehend “political organization of ideologically-politically like-minded persons who associate on relatively permanent basis and promote certain program orientations with basic goal of gaining, i.e. remaining in power or participation in power, by which they realize and assert interests, values and goals of those social groups which they tend to represent, as the rule trying to present those interests, values and goals as much as possible to

11) Slavomir Milosavljević, Ivan Radosavljević, *Ibid*, str. 583-584.

12) Paul. F. Lazarsfeld, *Main Trends in Sociology*, George Allen and Unwin, London, p. 12.

13) Vojin Milić, *Sociološki metod*, treće izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1996, str. 566.

14) Uroš Šuvaković, „Instrumenti merjenja uspešnosti političkih partija“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, Matica srpska, Novi Sad, br. 118-119/2005, str. 395-403.

15) Uroš Šuvaković, *Političke partije i globalni društveni ciljevi*, Treći milenijum, Beograd, 2004, str. 165-177.

be general, i.e. global”¹⁶). From such the definition of the phenomenon of political party, it is clear that its basic goal is gaining, i.e. remaining or at least participation in power. If we define political parties like this, it is clear that the quality of successfulness means participation in power, while the quality of unsuccessfulness means absence from power. The presence, i.e. the absence, of this quality is therefore the precondition for the possibility of measuring successfulness. Here already comprehensions on measuring as classifications are confirmed, for now as dichotomy. However, we can further measure how much a party is unsuccessful, i.e. how much it is successful. However, before that, we must define what “participation in power” means.

In his considerations, Sartori uses, instead of successfulness, another phenomenon – relevancy of political party and establishes criteria for its measuring. “A party is relevant for the power only when it really rules, enters into government or supports it by voting on its trust, by which it insures the majority necessary for gaining the power”¹⁷). Regarding parties with blackmailing potentials and their relevancy which, according to Sartori himself, is subsidiary, he points out that these are anti-system parties which become relevant if their “existence or performance is reflected to tactics of party competition”, and if a parliamentary party is in question, then there is a “veto power of parliamentary party in legislature”¹⁸). On basis of such presumptions, Sartori further made his calculations of relevancy of political parties, while he takes the mandatory period of the legislative body as the time unit for calculation.

Successfulness and relevancy are not the same. The relevancy is narrower phenomenon, since it refers only to the quality of importance of party for establishing executive power, while the successfulness starts from the quality of participation both in legislative and executive power. Therefore, we consider as successful all parliamentary parties, while we consider as unsuccessful all non-parliamentary parties. It is a consistent implementation of our definition of parties as organizations that have for the goal gaining power, performance of power or participation in power, since legislative power is also – the power. When the fact is added to this that parliament performs also monitoring power, is completely clear that successfulness of parliamentary parties may not be denied only because they do not participate in executive power.

16) Uroš Šuvaković, *Ibid*, str. 177-178.

17) Giovanni Sartori, *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir*, prvi svezak. Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 260.

18) Giovanni Sartori, *Ibid*, str. 113.

Therefore, the criterion – quality of successfulness is measured with relevance to the presence in parliament, and not with relevance to the presence in government. However, it is also possible to measure successfulness among successes, as well as unsuccessfulness among failures. By establishing the notorious fact that parliamentary parties may be considered as successful, and non-parliamentary parties as unsuccessful, we still have not perform measurement. We have not answered the question on how much the former are successful and how much the latter are unsuccessful. In both categories, some are more successful, and some are less successful. We answer to the question how much are they (un)successful by designing appropriate instruments that help us to measure (un)successfulness of political parties. These instruments, of course, are based on classification since the “logic of gradation leads to complete unawareness if classificatory approach is not assumed”¹⁹⁾.

Considering the criteria that we have established, then a ten-member graphic interval scale of successfulness of political parties may present the successfulness of political parties. In its left end there are unsuccessful, non-parliamentary parties, which have just fulfilled legislative conditions for registration, they have national leadership constituted that meets at least twice a year and at least five local boards formed, while on the right end there are successful, parliamentary parties that independently perform executive power. Between these two ends, there are eight positions with different marks on basis of which we make conclusions about successfulness of political parties. The interval between position 5 and 6 is graphically twice as big as any other interval, in order to point out the fact in an obvious visual manner that transition of a party from the status of non-parliamentary to the status of parliamentary party represents a substantial change, transition from one class to another.

Unsuccessful Non-parliamentary					Successful Parliamentary				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Figure 1: *Scale of successfulness of political parties*

At the first level (1) there is a non-parliamentary party that fulfilled legislative conditions for registration, with constituted national leadership that meets at least twice a year and at least five local boards formed;

At the second level (2) there is a non-parliamentary party that fulfilled conditions for registration, with constituted leadership that

19) Giovanni Sartori, *Ibid*, str. 257.

meets at least four times a year and has local boards formed in at least 10% of local administrative units at the level of municipality;

At the third level (3) there is a non-parliamentary party with constituted national leadership that meets on regular basis, has local boards formed in at least 10% of local administrative units at the level of municipality, fulfills legislative conditions for independent candidacy of own list of representatives at parliamentary elections and which has publicly recognizable symbols;

At the fourth level (4) there is a non-parliamentary party that fulfills the above mentioned conditions and whose list of representatives has managed to get support of more than 2% of voters that went out to parliamentary elections and less than legally established census for entering the parliament;

At the fifth level (5) there is a non-parliamentary party that fulfills conditions required for the levels 1-3 and whose list of representatives has managed to get support from more than 3% of the voters that went out to parliamentary elections and less than legally established census for entering the parliament, i.e. the party that has managed to candidate at least 10% of the total number of possible candidates for representatives at local levels. The following should be kept in mind here: as the rule, local and parliamentary elections are not organized simultaneously, but in different years. Therefore, in the year when parliamentary elections are organized, the percentage of gained votes should be used as the parameter, and in the year when local elections are organized, then the percentage of candidates should be used. However, if parliamentary and local elections are still organized in the same year, then better result for the party should be used for determination of the position;

At the sixth level (6) there is a parliamentary party;

At the seventh level (7) there is a parliamentary party – participant in government or a parliamentary party by whose support a minority government has been elected;

At the eighth level (8) there is a leading parliamentary oppositional party, with the greatest number of mandates among oppositional parties, on condition that it has enough representatives by itself that it can start at any moment the voting about the distrust to the government;

At the ninth level (9) there is a parliamentary party – participant in government with the greatest number of mandates’

At the tenth level (10) there is a parliamentary party that independently performs executive power.

From the conditions required in order that certain party takes the appropriate position in the scale, it is clear that criteria are more explicit regarding the parliamentary parties in comparison to non-parliamentary parties. The only additional explanation that is necessary to be given regarding the positioning of parliamentary parties is related to the position of the leading opposition party (8), which is higher positioned in the scale than the established position of the parliamentary party – participant in the government, i.e. parliamentary party by whose support the minority government was elected (7). An impression might be acquired that such a positioning of the leading opposition party is a significant discrepancy from the basic criterion about successfulness of any party – gaining, remaining or participation in the power. However, it is not like that. In the greatest number of situations, in the countries with the developed parliamentary, the leading opposition party may – by using its political power – influence even the most important projects of the government, especially if it fulfills presumed additional criterion – that it can start at any moment the voting about the distrust to the government. That is the reason for such positioning in the scale. On the other hand, the party that supports minority government or which participates as minority in the government must, as the rule in most of the cases, indulge in practice the party that is the oldest participant in the government. Otherwise, it would risk elections at the moment when it is the least convenient for it. Because of everything mentioned, it usually retires from own goals and interests, jeopardizing also the purpose of own participation in the power. Except, of course, if we would assume that participation in the power is the goal for itself, which no party would ever admit and which is contrary to the very phenomenon of political party, as we have defined it. Besides, such behavior would surely lead to the elective debacle of that party in the first next elections. Since there is no need for additional explanations of criteria regarding the other positions in the scale of successful, parliamentary parties, we shall give them only for criteria defining the positions of unsuccessful, non-parliamentary parties.

When establishing the criteria for differentiation of successfulness of non-parliamentary parties, we were also trying to make these criteria such that they can be established empirically relatively easily; therefore these are not the matter of rating or estimation of the researcher, but simple registering the facts. In this regard, we were using as criteria the following combinations of indicators: A) fulfillment of legislative conditions for registration; B) party organization development level that reflects through B1) existence of local party leaderships in a number of local selfmanagement units at the level of municipality that

grows with the rise of the party position in the scale, B2) existence of constituted national leadership that meets regularly, provided that the party position in the scale grows with regularity of the national leadership meetings, B3) ability to fulfill legislative conditions for candidacies of the national representatives list, i.e. ability to candidate certain number of representatives at local elections; C) recognition of party symbols in public is the indicator that the party is “noticed”, “determined” in the body of electors; D) support percentage of electors that went out to elections. Regarding this last criterion, the percentage of gained votes of electors that went out to elections and which influence the positioning of a party to the place 4 or 5 is not chosen incidentally. We have chosen them on basis of the comparative analysis of legislative solution in certain East European countries regarding the percentage of votes that parties should gain at parliamentary elections in order to be financed from budgets. Namely, such legislative solution show that parties are relevant when they gain a certain percentage of votes, regardless the fact that they could not manage to enter the parliament and then they are financed from sources of public income. In Poland that percentage for independent appearance of a party is 3% and 6% for a coalition, in Czech it is 1.5%, Slovakia 3%, Bulgaria 2%, Estonia 5%, Russia 3% or 12 seats in the parliament, Slovenia 1.2% independently and 1.5% in coalition, in Croatia 5%, in Macedonia at least 1 mandate in the Sобрание²⁰).

We can establish the successfulness of parties for each year individually by classification of political parties on this scale. However, the importance of this scale is much greater since it enables us to monitor and compare successfulness of political parties on the political scene of a state for a longer period. We consider that optimal period for that is 10 years. It is the period when at least two regular elections for national parliament are organized, at least the same number of local election cycles and on basis of this entire one can with relatively high precision rate the successfulness of each political party that was the subject of our interest.

If again we ascribe to each of the referred positions on the Scale of successfulness a certain number of points in the value equal to the number of the position (for example, for level six we ascribe 6 points), then it is possible to design the *Successfulness quotient of political parties*. The successfulness quotient (SQ) of political parties is calculated for the period of 10 years by rating each monitored party according to the scale of successfulness for each moni-

20) Milan Jovanović, *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 466.

tored year individually, according to its best position in that year. In this way, we gather the sum of points for each political party for the period of ten years, and in order to get successfulness quotient for the ten-year period, we divide with 10 the obtained result.

$$SQ = \frac{x1+x2+x3+x4+x5+x6+x7+x8+x9+x10}{10}$$

At the example of Serbia, for the period 2001-2010, establishing of successfulness quotient for several political parties would look like this:

In the year **2001**, SPS holds the position number 8 on the Scale of successfulness, so we assign to it 8 points²¹⁾, SRS – 6, ND – 7, DS – 9, DSS – 7, SPO – 5²²⁾.

In the year **2002**, SPS – 6, SRS – 6, ND – 7, DS – 9, DSS – 8²³⁾, SPO – 5.

In the year **2003**, SPS – 6, SRS – 6, ND – 7, DS – 9, DSS – 8, SPO – 6²⁴⁾

In the year **2004**, SPS – 7, SRS – 8, ND²⁵⁾ – 3, DS – 6, DSS – 9, SPO – 7

In the year **2005**, SPS – 7, SRS – 8, ND/LS – 2, DS – 6, DSS – 9, SPO – 7

In the year **2006**, SPS – 7, SRS – 8, ND/LS – 2, DS – 6, DSS – 9, SPO – 7

In the year **2007**, SPS – 6, SRS – 8, ND/LS – 2, DS – 9, DSS – 7, SPO – 5

In the year **2008**, SPS – 7, SRS – 8, ND/LS – 2, DS – 9, DSS – 6, SPO – 7

In the year **2009**, SPS – 7, SRS – 6, ND/LS – 2, DS – 9, DSS – 6, SPO – 7

In the year **2010**, SPS – 7, SRS – 6, ND/LS – 2, DS – 9, DSS – 6, SPO – 7²⁶⁾

21) The Article 93 of the Constitution of the Republic of Serbia from 1990 predicted that 20 commoners have the right to submit a request for voting on distrust to the Government of the Republic of Serbia, which SPS fulfills as a leading parliamentary party with 37 mandates.

22) This party is an example how easy it is to lose parliamentary status due to one wrong political decision. Vuk Draskovic, the leader of the party, would not accept not to be the candidate for president of DOS coalition at presidential elections held simultaneously with parliamentary elections, therefore his party appeared individually also on parliamentary elections. The consequence was absence from the Parliament.

23) In the meantime, DSS fell out from the Government of the Republic of Serbia. After that, DOS tried to take away mandates from their members. By the decision of the Federal Constitutional Court such decision of the Administrative Board of the National Assembly of the Republic of Serbia was dismissed (“Official Gazette of FRY” No. 57/2002, but they have become the leading opposing party.

24) Transition of this party from non-parliamentary to parliamentary was not the result of elections, but the transfer of one commoner to membership of SPO, which was ranked as permissible by the Constitutional Court of Serbia, regarding that commoners and not parties are owners of mandates. Such gaining of parliamentary status we consider to be a political deviance. Unfortunately, it was not the only case in the ten-year practice of parliamentarism in Serbia after the 5th October.

25) This party changes its name to Liberals of Serbia.

26) Regarding the parliamentary parties and parties whose representatives participated in governments of the Republic of Serbia, we have taken the data from the book of Zoran Radonjic m.a. and Verica Mihajlovic *Two Decades of Multipartism in the Republic of Serbia*, which

Successfulness quotient for each of the referred parties, for the period 2001 – 2010, would look like this:

$$SQ_{sps} = \frac{6+6+6+7+7+7+6+7+7+7}{10} = 6,6$$

$$SQ_{srs} = \frac{6+6+6+8+8+8+8+8+6+6}{10} = 7,0$$

$$SQ_{nd/ls} = \frac{7+7+7+3+2+2+2+2+2+2}{10} = 3,6$$

$$SQ_{ds} = \frac{9+9+9+6+6+6+9+9+9+9}{10} = 8,1$$

$$SQ_{dss} = \frac{7+8+8+9+9+9+7+6+6+6}{10} = 7,5$$

$$SQ_{spo} = \frac{5+5+6+7+7+7+5+7+7+7}{10} = 6,3$$

As it is visible from the referred, measurement of successfulness of political parties actually depends on several qualities that must be defined in advance: a) content of the political party phenomenon; b) content of the successfulness of political party phenomenon; c) classification of political parties according to as objective, really obvious criteria as possible; d) determination of a time period in advance in which measurement is performed. All this that we mentioned represent certain qualities, to which we assign certain numeric values, on basis of which we perform measurement of successfulness. If we have defined these qualities in a different manner then we have, it is sure that the result of the measurement of successfulness would be different. We could simply say that party that is more successful is the party that gains more votes at elections, which is also an objective criterion, but it is not of essential importance. Since a small party also, if it has passed the census for a half of the required percentage, may participate in the government or the government may depend on it and therefore it will be more important than the party with half percent more votes, but has remained outside the executive power and in the system of parliamentary democracy it will be able only through the parliamentary procedure

should be published soon. We thank to the authors who made us available the systemized data before their book is published. Regarding the gained votes of non-parliamentary parties, we have used the data of the Republic Electoral Commission, according to the Report on parliamentary elections held on 28 December 2003 at http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm [approached on 14 March 2011] and the Report on parliamentary election held on 21 January 2007 at http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm [approached on 14 March 2011].

to influence on bringing political decisions and creation of global social goals. It is more successful then the parties that have remained outside the parliament, but it is less successful then the parties with smaller number of gained votes, but which managed to become a part of the coalition in power.

We can also use another scale, more famous, by which we measure social distance – *the Bogardus Social Distance Scale*, in order to illustrate that it is necessary to establish what is measured (the quality) with any measuring. When designing his scale, E. S. Bogardus has started from certain possible relations that exist in everyday life (that a member of a social group – nation, religion and similar – may visit my country, live in it, get citizenship of the examinee's country, examinee to work with a member of that group, to be his neighbor, to be in the same club, to marry him). Examinees respond which of the referred relations they would accept, in order to make conclusion on social distance of the certain group of examinees to the certain social group, which may be expressed numerically, but also equivalently to numerical statement – descriptively (without distance, small distance, moderate distance, great distance). Conclusion is inductive, based on statistic method of average value, therefore on synthesis. However, it should be noticed also: in order to reach the conclusion, an analysis of criteria-qualities that were of significant importance as indicators for relations of closeness (distance) between individuals as members of certain social groups had to be performed previously, so that even this example confirms dialectic comprehension of the unique analytic-synthetic method. Exactly this fact enables modification of this scale, according to who examinees are²⁷⁾ and what is being examined (e.g. ethnic or religious distance).

Answering the question from this subheading, and taking as the subject of our discussion the scientific method that is the most quantitative regarding its nature – the method of measurement, we have to agree that it is not viable without necessary relying on certain qualities that represent at least the subject of measurement and criteria on basis of which the measurement is performed. The most that we can establish is that the measurement is a quantitative-qualitative method.

27) Uroš Šuvaković, Jasmina Petrović, „Etnička udaljenost studenata Univerziteta u Beogradu i Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, *Sociološki godišnjak*, Sociološko društvo Republike Srpske, Pale, br. 5/2010, str. 216.

ON OBSOLESCENCE OF DISTINGUISHING QUANTITATIVE AND QUALITATIVE CONTENT ANALYSES

It is conventional in the methodological literature to consider methods of content analysis through the two techniques: quantitative and qualitative content analysis.

As determinations of the qualitative analysis, it is indicated that it is intuitive, with impressionistic basis, that hypotheses might be checked by it, that no special instruments are required for implementation, which contributes to its elasticity. On the contrary, penetrability, systematicness, necessity for making instruments and possibility of checking hypotheses are assigned to the quantitative analysis²⁸⁾. The origination itself of the content analysis method is connected actually for the origination of content analysis method and Berelson's researches, where he determine it as the "research technique for objective, systematic and quantitative description of obvious content of symbolic communication"²⁹⁾. On the other hand, it should be pointed out that content analysis of documents has been developing practically throughout the whole history of science. Aristotle has made his classification of regimes just on the basis of content analysis of documents – 158 constitutions of Antique Greek states. Historians ever since apply content analysis do documents that is prevailingly qualitative, but certain quantifications were also performed (e.g. numeration of book parts, ordinary numbers of literature and similar). Quantification is also performed by logicians in defining a phenomenon, in addition to its content, by extent of the phenomenon (all, some, these are also quantifications).

If we would like to establish in short the differences between these two techniques of content analysis technique, and not to enter into the details with which numerous studies before ours have been dealing, then it would be the following: qualitative analysis answers to questions what and how something was told, and quantitative also to the question how much is told (repeated). Qualitative content analysis is focused to the meaning of something that was meant to be told, where the context of the told is specially taken into consideration. The context of a statement is very important for recognition of its truthful meaning. It is completely possible to imagine content analysis of a document without performing any quantification. Such a thing is possible, but insufficient, since it is important to take into consideration how many times an atti-

28) Dževad Termiz, Slavomir Milosavljević, *Analitika*, prvi tom, Grafit, Lukavac, 2008, str. 28.

29) Bernard Berelson, *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, Glencoe (ILL), p. 18.

tude or a value that is the subject of analysis is being repeated, from the standpoint of insisting on an attitude of a value. Finally, it is important to establish e.g. if in a political document the value “freedom” is treated as one of values or as one of basic values or as the most important value. In this case also we have a gradation (and classification) of values according to their importance, which also represents a certain quantification. Regarding the study of social phenomena, “quantitative content analysis may not be applied without, at least limited, cooperation with qualitative analysis”³⁰. Simply because it is impossible to count – nothing! Therefore, in order to perform quantification, it is necessary to establish in advance the presence or the absence of a certain quality, which was previously clearly defined, in order to establish the quantity of its presence-absence.

In the work dedicated to the relation between qualitative and quantitative approach to content analysis of schoolbooks, Z. Avramovic and M. Vujacic demonstrate exactly the need for exceeding limitations of each of these approaches by necessity for “methodological cooperation”³¹. Unfortunately, they also fall under the influence of positivists by recognizing to the qualitative content analysis the status of “addition to quantitative method”³². Such an attitude is not acceptable, since these are two different concepts of one method – content analysis, while it is possible, as we have already shown, to imagine a qualitative analysis without any quantification, but quantitative analysis is impossible without previously established qualities that are being quantified. Unlike the attitude on qualitative as “additional method”, R. Kulic just in the area of pedagogy indicates attitudes of numerous authors on “various aspects of qualitative and quantitative strategy permeation”³³. The similar conclusion, but in the area of studying tourism and its constituting as the scientific discipline, have reached I. D. Volic and I. I. Nadj³⁴.

Here we would like to indicate a terrific study based just on application of quantitative (frequency) content analysis. It is the book by E. S. Herman and D. Peterson “The Politics of Genocide”³⁵ (2010). It

30) Uroš Šuvaković, *Metodološke studije o pitanjima sociološkog proučavanja političkih partija*, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Kosovska Mitrovica, 2011, str. 77.

31) Zoran Avramović, Milja Vujačić, „Odnos kvantitativne i kvalitativne metode istraživanja školskih udžbenika“, *Teme*, Univerzitet u Nišu, br. 2/2010.

32) Zoran Avramović, Milja Vujačić, *Ibid*, str. 460.

33) Radivoje Kulić, „Neki problemi i protivrečnosti u komparativnim istraživanjima vaspitanja i obrazovanja“, *Pedagogija*, Forum pedagoga Srbije i Crne Gore, Beograd, br. 4/2010, str. 571.

34) Ivana D. Volić, Imre I. Nadj, „Kvalitativne metode u turizmu – put ka konstituisanju teorijske osnove za buduću nauku“, *Teme*, Univerzitet u Nišu, Niš, br. 1/2011.

35) Edward S. Herman, David Peterson, *Politika genocida*, Vesna Info, Beograd, 2010.

is based a) on establishing the number of repetitions of the word “genocide” in American press regarding war crimes conducted in various parts of the world³⁶⁾ and putting in relation that number with estimated number of victims, and b) differentiated use of the words “massacre” and “genocide” in different parts of the world³⁷⁾ depending on the relation between crime committers and American government and putting in relation the number of dead and frequency of use of both these words in order to qualify the crime. However, this quantitative analysis given by Herman and Peterson would remain incomplete if they had not performed also the qualitative content analysis of texts in American press, but also declarations of American officials, on basis of which the authors have established an original typology of crimes, based on criterion of relation of American authorities to them³⁸⁾, which is, needless to say, caused by the American interests and the role of America in committed crime.

When discussing the differences between qualitative and quantitative analysis regarding the absence of methodological instrument with the former, such a claim is untrue. Instruments of content analysis of documents are: evidence list, professional dictionary and codex of words and codes.

Evidence list undoubtedly exist both with qualitative and with quantitative analysis, of course adapted to specificities of these techniques.

Professional-political dictionary³⁹⁾ is undoubtedly an instrument that is used by both techniques of content analysis. Political phenomena and political terms are specific and require determination of the meaning in which these are used. Those meanings are not only linguistic, but also ideological and cultural: democracy is comprehended completely differently in liberal-democratic and in Marxist, proletarian sense. Coup d’etat is considered to be political violence and anti-democratic act everywhere in Europe, but if the army in Turkey performs it then it is, since the period of Kemal Ataturk, an act based on the Constitution in order to prevent re-Islamization of the state and preserve laical republic! Therefore, when studying political situation in Turkey, this

36) Over Iraqi people after establishment of economic sanctions, over Iraqi people after American-British invasion and occupation, over Bosnian Muslims, over Kosovo Albanians, in Ruanda, Democratic Republic of Kongo and Darfur

37) El Mozote, Rio Negro, Sabra and Shatila, Halabja, two attacks on Sarajevo markets (Markale 1 and 2), Srebrenica, Serbian Krajina – operation Storm, Racak, Likisa, Dasht-i-Leili, Fallujah and Gaza strip.

38) Authors distinguish: constructive genocide, criminal genocide, benign bloodsheds and mythical bloodsheds

39) For distinction between this instrument and codex and codebook, see Dževad Termiz, Slavomir Milosavljević, *Ibid*, str. 32-33.

specificity must be known when analyzing requests for preservation of democracy in that state.

Codex of words and book code represents the “system of strictly defined basic categories and codes... Codex is, basically, a system of classifications and definitions of words for which it is, more or less reasonably, presumed to appear in the documents submitted to the analysis”⁴⁰⁾. It is conventional in literature to distinguish static, successive and continual codex⁴¹⁾. Regarding the standpoint of distinguishing techniques of content analysis of documents, we might say that all the three codices are usable in application of both techniques.

All this leads us to the conclusion that both techniques of content analysis are using the same methodological instruments, from which follows a conclusion on senselessness of the statement that a qualitative content analysis has no methodological instruments. Another thing is that with application of qualitative content analysis, in certain cases, it is not necessary to use these instruments in more developed form. “Contemporary qualitative analysis is not based only on impression and it is more oriented to the so called thematic analysis that implies certain codification (defining and classifying themes) and suitable recording”⁴²⁾.

Regarding our attitude, scientific research is not possible without previously established project of the research⁴³⁾. It implies existence of hypotheses, for which indicators may be statements of certain content and type, which everything may be the basis for making scientific conclusions in the sense of confirming or rejecting the hypotheses. All this is possible even without performing any quantification, therefore the statement that it is not possible to check hypotheses by qualitative analysis is not true, by which its cognitive penetrability is actually denied. Conclusions on “impressionistic character” of qualitative content analysis are equally impressionistic and unviable, as well as the statements that check of hypotheses can be performed only by quantitative analysis.

All this leads us to conclusion on obsolescent of distinguishing qualitative and quantitative content analysis and necessity of pleading

40) Neđo Danilović, *Specifičnosti izrade kodeksa pojmova i cifara u politikološkim istraživanjima*, doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu pod mentorstvom prof. dr Ivana Radosavljevića, Beograd, 2004, str. 80, 85.

41) Neđo Danilović, op. cit.

42) Slavomir Milosavljević, Ivan Radosavljević, *Ibid*, str. 552.

43) Dragan Subotić, „Istraživanje i naučno-istraživački rad u društvenim naukama“, *Politička revija*, Institut za političke studije, Beograd, br. 4/2009, str. 352.

for the unique, integral content analysis as a scientific method in social sciences.

ARE BIOGRAPHIC METHOD AND METHOD OF CASE STUDY QUALITATIVE METHODS?

The methods that we discuss in this section are usually indicated in the literature as the examples of qualitative methods. Is it so?

Using of personal documents in order to obtain appropriate data that enable the scientific conclusion is the characteristic of biographic method. "It is implied that the procedure, on basis of personal documents as adequate experience, should the acknowledgement regarding the subjective experience of participants in certain events and situations, and from their point of view, their "definition of situation", to understand also the motives of their acting and performance"⁴⁴⁾. However, it should be noticed that the "essence of the idea of biographic method is not in the choice of sources, *but in the acknowledgement of individual biographies and through them acquiring acknowledgements on social groups, organizations, etc.* (emphasized by U.S.), i.e. on social relations, movements, characteristics, positions, etc."⁴⁵⁾.

One of the problems with which this method confronts is the problem of objectivity. It tends to acknowledge objectively (social group, situation and similar), on basis of objective conditions and experience of its members. "The idea of repeating the patterns of behavior, in autobiographies, diaries, letters of researched individuals – members of the same group, is the important idea of this method, and by reaching the 'saturation threshold' – the objection regarding lack of representation and experience basis are being renounced"⁴⁶⁾. That is the reason why the founders of this method – W. I. Thomas and F. Znaniecki, writing the monography on the position of Polish peasant in Europe and America⁴⁷⁾, bought 15,000 letters, selecting among them according to certain criteria, 754 letters for publishing. They performed certain classifications, reaching the typology "which in its essence has as criterion their role [of letters, author's remark] in functioning of one type

44) Marija Bogdanović, „Biografski metod u sociologiji“, *Zbornik Filozofskog fakulteta. Serija B, društvene nauke*, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, br. 16/1993, str. 73.

45) Slavomir Milosavljević, Ivan Radosavljević, *Ibid*, 571.

46) Uroš Šuvaković, *Ibid*, str. 159.

47) William I. Thomas, Florian W. Znaniecki, *The Polish Peasant in Europe and America*, 3th edition, Dover Publications, Inc, New York, 1958.

of culture, in this case peasant culture of one European nation”⁴⁸⁾ (M. Bogdanovic, 1993, p. 80). The authors have made certain quantifications, processing such a great number of letters, on basis of which the referred typology originated. This invalidates the thesis that biographic method is purely quantitative. Of course, we could indicate also some other examples that show that biographic method have, in certain areas of its implementation, quantitative characteristics, too. Which are these areas? When it is implemented as the method of macro-research and on great sample, which surely was the case with the referred research of its founders.

Another important principle of this method, the principle of complementarity, which requires collecting material from different sources and comparing with private documents, also enables certain quantifications.

All this speaks in favor of the fact that biographic method may be justifiably considered as a qualitative-quantitative method.

Regarding the method of case study, usually classified among “qualitative” ones, the object of the research must be *one case*. It means that the object is a social reality that represents a totality, and as such may be clearly distinguished in time and space. These totalities may be greater or smaller in their extent, more or less complex regarding their complexity, but they always must be totalities clearly distinguished from the environment, while the ties with the environment are not disconnected, but they are taken into account when making conclusions. The case always represents a social totality: micro, medium extent or macro. Integral processes are not, as a rule, monolithic, but they are diverse. As a consequence, the case study uses different sources of data and accordingly different techniques of collecting data. It uses any technique of collecting data that is appropriate for the object of research. When we say that the method of case study comprises a totality of one phenomenon that is the object of the research – “the case”, it is important to understand this refers to its complexity in its own historicity: origin, development, culmination, disappearance, therefore to all phases of its development, of course during the period defined by the research. In this way understanding of development process of a social appearance is achieved, which is, regarding social sciences, of vital importance for scientific conclusion.

Although social processes and phenomena are of non-repetitious character, there are social processes that repeat periodically, e.g. elections. Any elections may be the object of a special case study. Here also

48) Marija Bogdanović, *Ibid*, str. 80.

a question is asked – what is the most important for any elections? The result, who gained most of the votes. When the case study would be only a qualitative method, then it could not use statistical data on the number of gained votes of each party at elections. It uses also the statistic method and sample method when researching public opinion etc. which all give to it quantitative characteristics. Finally, when making a case study on acting of a political party within the certain period and certain area, it is obligatory to use statistical data (e.g. on number of members, on number of gained votes), which are all quantifications, as it is impossible to avoid measuring of successfulness of that party, and all that together determine the case study not as the qualitative, but the qualitative-quantitative method⁴⁹⁾.

TO ESTABLISH A DIALECTICAL TYPOLOGY TO QUALITATIVE-QUANTITATIVE AND QUANTITATIVE-QUALITATIVE SCIENTIFIC RESEARCH

Establishing basic characteristics of the two methods that are traditionally rated among quantitative methods in social sciences (method of measurement and method of quantitative content analysis), and the two methods that are traditionally rated among qualitative methods in social sciences (biographic and method of case study), we have established that the division of methods to quantitative and qualitative is unviable. The main objection that might be directed is the one that strikes to the very foundation of establishing quantitative methods – one cannot measure (count) nothing; one always measure – something. That something, in social sciences, must represent a clearly defined quality, where any distinguish ability in establishing the quality that is measured (and which measure it) also produces differences in the results of measurement.

On the other hand, even the methods that are considered expressively qualitative (qualitative content analysis, biographical method, case studies) most usually operate with certain quantifications, since the results of their implementation remain incomplete in case of avoiding quantifications (which theoretically can be imagined). Using of statisti-

49) Even when the object of a case study is an individual, when it gets close to the biographic method, in some situations it is difficult to avoid quantifications, e.g. how many times that individual was sentenced to jail and for how many years, or how many times he was elected for the head of the state and how many votes ha was gaining. If a distribution according to municipalities is added to this, which would serve for further analyses, it is completely clear that here also we are dealing with quantifications.

cal procedures in implementation of so called quantitative methods, and statistical method is based on induction, necessary leads to conclusion that not only analysis, but also synthesis, is applied on the process of concluding, i.e. unique dialectic analytical-synthetic method is implemented⁵⁰.

Therefore, with the aim to be methodologically correct, it would be the most accurately to consider the existing dichotomy to qualitative and quantitative researches as obsolete, and to establish a typology of scientific researches to qualitative-quantitative (prevailing element is qualitative) and quantitative-qualitative (prevailing element is quantitative) researches, depending on which element in the research is more dominant, with clear establishment of their interconnection.

Урош Шуваковић

О ПРЕВАЗИЂЕНОСТИ ПОДЕЛЕ НА КВАЛИТАТИВНА И КВАНТИТАТИВНА ИСТРАЖИВАЊА У САВРЕМЕНОЈ НАУЧНОЈ МЕТОДОЛОГИЈИ

Сажетак

У раду са износи аргументација у прилог ставу о превазиђености давно успостављене поделе научних истраживања на квалитативна и квантитативна. Имајући у виду став материјалистичких дијалектичара да свако научно истраживање мора бити предметно, заступа се становиште да је немогуће извести било какво квантитативно истраживање коме не би макар претходило утврђивање квалитета који се истражује. Пошто не може да се истражује ништа, већ увек само нешто, то значи да је најпре неопходно прецизно утврдити (дефинисати) квалитет који се истражује, а и да би се то учинило неопходно је одговарајуће истраживање.

Ово важи за сва истраживања, укључујући и мерења, за које се у литератури сматра како су искључиво квантитативна истраживања. То се показују на примеру конструисања два инструмента за мерење успешности политичких партија – скале и количника успешности партија, као и Богардусове скале социјалне дистанце. С друге стране, чак и изразито квалитативне методе истраживања (нпр. квалитативна анализа садржаја, студија случаја, биографски метод, итд.) по правилу садрже одређене квантификације.

У циљу методолошке коректности стога би било најисправније постојећу дихотомију на квалитативна и квантитативна ис-

50) Bogdan Šešić, *Opšta metodologija*, Naučna knjiga, Beograd, 1980, str. 62-65.

траживања превазиђеном, и успоставити типологију научних истраживања на квалитативно-квантитативна (претежући елемент квалитативни) и квантитативно-квалитативна (претежући елемент квантитативни) истраживања, у зависности од тога који је елемент у истраживању доминантнији, уз јасно констатовање чињенице о њиховој међузависности.

Кључне речи: квалитативна и квантитативна истраживања, превазиђеност поделе, међузависност, нова типологија.

REFERENCES

- Avramović, Zoran, Vujačić, Milja: „Odnos kvantitativne i kvalitativne metode istraživanja školskih udžbenika“, *Teme*, Univerzitet u Nišu, Niš, br. 2/2010.
- Berelson, R. Bernard: *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, Glencoe (IL), 1952.
- Bogdanović, Marija: *Kvantitativni pristup u sociologiji: razvoj, dometi i formalističke jednostranosti*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1981.
- Bogdanović, Marija: „Biografski metod u sociologiji“, *Zbornik Filozofskog fakulteta. Serija B, društvene nauke*, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, br. 16/1993.
- Briggs, Helen: “Hope for future of giant panda”, *BBC News*, June 20th 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/5085006.stm>
- Danilovic, Neđo: *Specifičnosti izrade kodeksa pojmova i cifara u politikološkim istraživanjima*, PhD defended at the Faculty of Political Sciences of Belgrade University under mentorship of Prof. Dr. Ivan Radosavljevic, Beograd, 2004.
- Herman, S. Edward, Peterson, David: *Politika genocida*, Vesna Info, Beograd, 2010.
- Jovanovic, Milan: *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Službeni list SCG, Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Beograd, 2004.
- Kulić, Radivoje: „Neki problemi i protivrečnosti u komparativnim istraživanjima vaspitanja i obrazovanja“, *Pedagogija*, Forum pedagoga Srbije I Crne Gore, br. 4/2010.
- Lazarsfeld, F. Paul: *Qualitative Analysis: Historical and Critical Essays*. Allyn and Bacon, Inc, Boston, 1972.
- Lazarsfeld, F. Paul: *Main Trends in Sociology*. George Allen and Unwin, London, 1973.
- Marx, Karl: *Kapital*, prvi tom. Kultura, Beograd, 1947.
- Macura, Miloš: *Naselja i stanovništvo oblasti Brankovića 1455. godine*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Službeni glasnik, Beograd, 2001.
- Milic, Vojin: *Sociološki metod*, treće izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1996.
- Milosavljevic, Slavomir, Radosavljevic, Ivan: *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, 2000.
- Sartori, Giovanni: *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir*, Vol. 1, Politička kultura, Zagreb, 2002.
- Šešić, Bogdan: *Opšta metodologija*, Naučna knjiga, Beograd, 1980.

- Ševkušić, Slavica: „Kombinovanje kvantitativnih i kvalitativnih metoda u proučavanju obrazovanja i vaspitanja“, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, br. 1/2009, DOI: 10.2298/ZIPI0901045S
- Subotić, Dragan: „Istraživanje i naučno-istraživački rad u društvenim naukama“, *Politička revija*, Institut za političke studije, Beograd, br. 4/2009.
- Šuvaković, Uroš: *Političke partije i globalni društveni ciljevi*, Treci milenijum, Beograd, 2004.
- Šuvaković, Uroš: „Instrumenti merenja uspešnosti političkih partija“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, Matica srpska, Novi Sad, br. 118-119/2005
- Šuvaković, Uroš, Petrović, Jasmina: „Etnička udaljenost studenata Univerziteta u Beogradu i Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, *Sociološki godišnjak*, Sociološko društvo Republike Srpske, br. 5/2010.
- Šuvaković, Uroš: *Metodološke studije o pitanjima sociološkog proučavanja političkih partija*, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Kosovska Mitrovica, 2011.
- Termiz, Dževad, Milosavljević, Slavomir: *Analitika* tom prvi, Grafit, Lukavac, 2008.
- Volić, D. Ivana Nadj, I. Imre: „Kvalitativne metode u turizmu – put ka konstituisanju teorijske osnove za buduću nauku“, *Teme, Univerzitet u Nišu, Niš*, br. 1/2011.

Резиме

У раду са износи аргументација у прилог ставу о превазиђености давно успостављене дихотомије научних истраживања на квалитативна и квантитативна. Имајући у виду став материјалистичких дијалектичара да свако научно истраживање мора бити предметно, заступа се становиште да је немогуће извести било какво квантитативно истраживање коме не би макар претходило утврђивање квалитета који се истражује. Пошто не може да се истражује ништа, већ увек само нешто, то значи да је најпре неопходно прецизно утврдити (дефинисати) квалитет који се истражује, а и да би се то учинило неопходно је одговарајуће истраживање.

Ово важи за сва истраживања, укључујући и мерења, за које се у литератури сматра како су искључиво квантитативна истраживања. То се показују на примеру конструисања два инструмента за мерење успешности политичких партија – скале и количника успешности партија. Ови инструменти не служе утврђивању релевантности партија, којом се бавио Сартори, већ анализирању и поређењу њихове успешности на основу објективних критеријума. Да би их конструисао, аутор је морао: 1) да дефинише партије у односу на њихов основни циљ – освајање и вршење власти; 2) да одреди шта значи квалитет успешност. Успешност партије могуће је утврђивати само у односу на циљ коме све оне теже – вршење власти.

Имајући вршење власти као квалитет у виду, могуће је направити поделу на неуспешне (ванпарламентарне) и успешне (парламентарне) партије, на основу чега и одређених допунских квалитативних и квантитативних критеријума је могуће конструисати скалу и индекс успешности партија; 3) Ови инструменти мерења, засновани на претходном квалитативном истраживању, имају и ограничења у погледу врсте политичких и изборних система у којима их је могуће примењивати, која су опет квалитативне природе. У прилог нужности претходног јасно одређивања квалитета који се мере иде и конструисање Богардусове скале социјалне дистанце, коју смо у раду такође користили како бисмо демонстрирали превазиђеност поделе на квантитативна и квалитативна истраживања. Херман и Питерсон су у својој књизи „Политика геноцида“ јасно показали да није могућа квантитативна нализа садржаја, а да се претходно јасно не утврде квалитети који се квантификују.

С друге стране, чак и изразито квалитативне методе истраживања (нпр. анализа садржаја, студија случаја, биографски метод, итд.) по правилу садрже одређене квантификације. Тако су, на пример, оснивачи биографске методе W. I. Thomas и F. Znaniecki на основу анализе 15000 писама и селекције њих 754 извели своју типологију. Чињеница да је закључивање изведено на статистичкој методи узорка, говори у прилог постојања одређених квантификација, на основу којих је типологија заснована.

У циљу методолошке коректности стога би било најисправније постојећу поделу на квалитативна и квантитативна истраживања сматрати превазиђеном, и успоставити типологију научних истраживања на квалитативно-квантитативна (претежни елемент квалитативни) и квантитативно-квалитативна (претежни елемент квантитативни) истраживања, уз сталну присутност свести о томе да је реч о њиховој међузависности.

Кључне речи: квалитативна и квантитативна истраживања, превазиђеност поделе, међузависност, нова типологија

* Овај рад је примљен 12. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УДК:
341.43(497.11)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 421-440.

Бранислава Кнежић

*Институт за криминолошка и социолошка истраживања,
Београд*

Војин Видановић

Факултет политичких наука, Београд

ПРОБЛЕМИ АЗИЛАНАТА У СРБИЈИ*

Сажетак

Од 2008. године, када је ступио на снагу Закон о азилу, па до данас у Србији се бележи пораст броја евидентираних особа које траже азил. Колико их пролази кроз нашу земљу, а који нису евидентирани и не траже азил, тешко је поуздано проценити. Тежак живот у земљама Азије и Блиског Истока и ратови на северу Африке утицали су да се повећа број породица који су се у потрази за бољим животом „заглавили“ у нашој земљи.

У раду покушавамо да скренемо пажњу стручној и научној јавности на азиланте који су прешли границе и границе, које су разни кријумчари људима остављали пред нашим границама а да су они сами мислили да су већ у некој земљи ЕУ, и на оне, који престрашени или поучени, да сусретом са МУП-ом одмах траже азил. Посебан проблем су малолетници, одвојени од родитеља, и не знају каква их судбина чека. Подаци које анализирамо прикупљени су у Комесаријату за избеглице, Центру за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља и Центру за заштиту азиланата Циљ прилога је покушај одговора на питања: броја и порекла азиланата као и правне и практичне стране остваривања њихових права, анализе услуга које им се пружају и могућности за побољшање истих.

* Текст је настао као резултат рада на пројекту бр. 47011 који финансира Министарство просвете и науке РС.

Познато је да су азиланти на том путу наде и неизвесности изложени опасностима трговине људима и различитим облицима злостављања, деца и жене поготово, и да им је потребна адекватна помоћ и заштита. За пружање помоћи, уз законску регулативу, потребан је довољан број кадрова за пружање психосоцијалне помоћи, институционални смештај и материјална средства.

Кључне речи: Закон о азилу, малолетни азиланти, земље порекла, разлози тражења азила

ГЛОБАЛНИ ТРЕНДОВИ МИГРАЦИЈА

Према дефиницији УНХЦР „*тражиоци азила (азиланти) су особе које су суштински избеглице, али њихов статус још увек није дефинитивно одлучен*“. На националним системима азила је да одлуче по којим критеријумима се особа одређује за националну и међународну помоћ. Уколико у предвиђеној процедури особа не добије статус избеглице односно азиланта, враћа се у земљу порекла или претходну земљу боравка. Изузетак од овог правила су масовни покрети избеглица који немају индивидуални карактер него су последица масовног прогона, изгона, насиља и ратног стања, и то пре свега у условима када је, из практичних разлога, немогуће обавити индивидуалне разговоре и обавити адекватну процедуру.¹⁾

УНХЦР је 28 марта 2011. објавио податке о кретању тражиоца азила у 44 индустријске земље у првој деценији 21. века. Према подацима изнетим у публикацији о трендовима азила у индустријализованим земљама, број тражилаца азила је опао од нивоа са 620 000 пријава за азил годишње у 2001. на 358 000 у 2010., што је око 5% мање него 2009., четврти је најмањи број азиланата у последњих 10 година и представља само 42% оригиналне стопе из 2001. У подацима за 2010. годину од појединачних земаља издваја се Србија са АП КиМ са 8% појединачних пријава по националности (28 900 пријава), коју следе Авганистан (7%), Кина (6%), Руска Федерација, Сомалија и Иран (са 5% пријава)²⁾.

Иако може, на први поглед, овај тренд опадања броја подносилаца азиланата изгледати позитиван разлога за оптимизам је мало. Узроци опадања су различити и бојимо се, да тамна бројка

1) Такви примери познати су у Србији са масовним доласком избеглих и прогнаних лица из Хрватске и Босне и Херцеговине 90-тих година 20. века али и у тим ситуацијама се вршио попис избеглица и издавала адекватна привремена лична документа.

2) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010* (2011), УНХЦР, Женева. стр. 5
i 11

имиграната замагљује и приближно, право стање. Узроци који се наводе су:

- УНХЦР је у свом извештају о имиграционим трендовима нагласио да је велики број азиланата услед традиционалних разлога избеглиштва (грађански и међудржавни ратови) у сукобима у Африци и Азији прихваћен у суседним земљама у развоју, и у том смислу је смањен број имиграциони притисак на индустријски развијене земље.
- Тренд повећаног броја тражилаца азила из Р. Србије и Р. Македоније привременог је карактера, услед добијања безвизног режима, а одређени број азилних пријава суштински представља злоупотребу овог режима која је могла довести и до његове суспензије. Успостављени механизам реадмисије практично онемогућава овакав вид имиграције.
- Многе индустријске земље су поставиле ригорозне услове за добијање азила, суочене са засићењем тржишта радне снаге, повећаном имиграцијом радне снаге унутар ЕУ прикључењем нових чланица, доласком политичких партија деснице на власт и повећани међуетничким тензијама са припадницима Исламске верске заједнице услед неуспеха социјалне интеграције (Француска) или страхом од глобалног тероризма. Потенцијални азиланти су повећаним протоком информација и увођењем интернета постали далеко свеснији оваквих политика и вољни су да илегално прелазе границе, бораве и раде у западним земљама више него да поднесу захтев за азил са малим шансама за успех. У том смислу захтеви за азил представљају само легално видљив број потенцијалних имиграната. Такође, многи илегални имигранти се добровољно враћају на претходну границу како би поново покушали илегални прелаз, у нади да неће бити ухваћени. Колико званичне бројке подносилаца азила нереалне, говоре и подаци да се из Шпаније годишње изручи око 100 000 илегалних имиграната назад у Мароко.
- У условима економске кризе земље су се определиле да додатно појачају заштиту својих граница. Према Стан-

ковић. Д. (2009)³⁾: „Све земље света се несумљиво суочавају са најтежом кризом у историји свог развоја, покушавајући да, на различите начине и уз пуно напора, креирањем нових миграционих политика зауставе даљи прилив миграната и сачувају тржиште рада за домицилно становништво ... регрутовање миграната за време трајања кризе показало се као јако осетљиво питање. Стога, контрола државних граница од стране влада појединих земаља у доба међународног тржишта и мултинационалних компанија, сада се поново реafirмише како би у очима грађана – бирачког тела деловало као да раде на ублажавању кризе“

Међутим, као једна од последица повећаних неједанкости у ери глобализације често се истиче илегална имиграција младих људи из земаља у развоју, који илегално прелазе границе без папира са циљем бољег живота.⁴⁾ Сматра се да је ова форма илегалних имиграција резултат пораста „јаз између два света“ - неравномерног обрасца развоја развијених и земаља у развоју током последњих пола века. Б. Милановић (2007) наводи да је нпр. однос БПД по становнику између Мексика и САД порастао са 3,5:1 1960. на 4,5:1 (узимајући и обзир парите цена) а између Шпаније и Марока је тај јаз удвостручен (са 2,3:1 на 4,5:1)⁵⁾. Управо овакве тачке на којима је неједнакост највећа а физичка дистанца најмања, представљају места највећег миграторног притиска, укључујући и морску руту између Либије и Италије којом патролира служба ЕУ „Фронтекс“. Највећи профитери од глобалне неједнакости су управо трговци људима који наплаћују око 1 000 – 1 500 евра по особи, па је процена да „су годишњи трошкови Фронтекса од 40 милиона евра једнаки „транспортним трошковима“ 40 000 Афричких имиграната који су у Италију стигли само 2008. године“ (повећање од 75% у односу на 2007.)⁶⁾ а сведоци смо да велики број имиграната не преживи овакво путовање, или завршава као жртва трафикинга

3) Станковић, Д. (2009): „Реперкусије светске економске кризе на токове миграције“, *чланак објављен у зборнику „Социјална политика и криза“*, (ур. Вуковић, Д. И Арандаренко М.), стр. 165.

4) Енглески појам за имигранте без папира је „харага“, реч арапског порекла која означава особе које уништавају своје идентификационе документе.

5) Милановић, Б. (2007), *Два лица глобализације*, Архипелаг, Београд, стр. 74
Интернет презентација Комесаријата за избеглице, страница „о нама“

6) Milanovic, B. (2011), *The haves and have nots – A brief and idiosyncratic history of global inequality*, Basic Books, New York, стр. 131

мушкарцима, женама или децом. Проблем кријумчарења и трговине људима престао је бити табу тема и истраживања указују, да је ова врста криминала врло уносан бизнис у свету.

Афрички имигранти који доспеју до легалних токова имиграције држе се у минималним условима на острвима Лампедуза и Малта на којима често превазиле и број локалних становника.⁷⁾ Да не заостајемо за светом у таквим проблемима, је и број азиланата, изван Центра, у Бањи Ковиљачи, који је готово изједначен са бројем домаћег становништва.

Оваква миграторна кретања делимично утичу и на ситуацију у Србији јер се она налази на копненом путу између земаља Блиског Истока и Азије и земаља Европске уније, односно све више је и део домаће реалности, о чему сведочи и нагли имиграциони притисак у 2011. о коме ће бити више речи касније. Битан начин да се имиграциони притисак смањи представља улагање богатих земаља у неразвијене, што је после делимично успешних декада развоја ОУН 60-их и 70-их година 20. века предвиђено и „Миленијумским циљевима развоја. Нажалост, прелиминарни извештаји УНДП из 2007. показују да обећани обим помоћи није испоштован, и да ако се тај тренд настави, циљеви побољшања основних индикатора социјалног развоја попут смањења сиромаштва, веће писмености и обухвата школовања посебно у земљама у развоју неће бити испуњени до 2015. Због лоших услова живота и све већег економског јаза као и нестабилних прилика у појединим подручјима света може се претпоставити да ће се имиграциони притисци на индустријски развијене земље Запада и Европе наставити и у другој деценији 21. века.

ЗАКОНСКИ ОСНОВ БОРАВКА ИМИГРАНАТА У СРБИЈИ

Међународни правни акти којим је дефинисано решавање статуса избеглих лица су Ковенција о статусу избеглица (1951), Протокол о статусу избеглица (1967), и резолуција 2198 Генералне скупштине Организације Уједињених нација, које је ратификовала СФРЈ (Ковенцију о избеглицама 1959., протокол 1968.).

Право на азил први пут је у нашем правном систему дефинисано Уставом СФРЈ из 1974. годинем чланом 202, да би се поново

7) долази и до њихових побуна због лоших услова живота, које су мета критике УНХРЦ (у 2009. је у Центру капацитета 850 особа боравило око 2 000 имиграната) а током сукоба у Либији и Тунису на острво је стигло око 45 000 младих људи.

појавило у уставу СРЈ из 1992 чл. 66., Уставу Р.Србије из 1990. у чл. 50. Државна заједница Србије и Црне Горе приступила је Ковенцији и протоколу 2001. године, а „Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама“ из 2003. уведено је и право на уточиште. Први закон о азилу донет је 2005. године и био је на снази до 01.04.2008. када је на снагу Ступио Закон о азилу Р.Србије. До доношења новог Закона о азилантима крајем 2007. г. није постојала могућност да особа затражи азилну заштиту у Р.Србији услед недостатка процедуралних уредби. Азилне пријаве примала је канцеларија УНХЦР у Београду, Држава је поштовала право боравка тражиоца азила али је бригу о њима водио искључиво УНХЦР. У случајевима позитивног исхода УНХЦР би налазио другу сигурну земљу боравка и организовао пресељење, а у случају негативног исхода лице би морало да напусти територију Р.Србије.

„Закон о азилу“ у Р.Србији донет је⁸⁾ у циљу усаглашавања законодавне регулативе Р. Србије са прописима Европске Уније, и представља први закон ове врсте у правном систему Србије. Ступањем на снагу Закона о азилу Србија се обвезала да ће преузети бригу око будућих азиланата, што је био један од ташањих услова за улазак Србије на „Белу шенген листу“. Закон је послужио као основа за развој мреже институција које се баве прихватам азиланата и бригом о њима до доношења коначне одлуке, јер по први пут предвиђа процедуре и конкретан механизам функционисања азилног поступка у два степена. Поступак у првом степену спроводи Одсек за азил МУП-а а у другом Комисија за Азил (законски рокови су 2 месеца за сваку инстанцу). На одлуку Комисије је могуће поднети жалбу Уставном суду.

У циљу поштовања свих међународних стандарда обезбеђује се превод, утврђује чињенично стање у вези азила, пружа здравствена помоћ и сталан и несметан контакт са УНХЦР-ом и обезбеђује смештај у Центар за азил. У току поступка тражиоци азила уживају право на слободу кретања и стичу легалан боравак. У случају негативног исхода упућују се у Прихватилиште за странце у Падинској скели ради депортације и/или бивају подвргнути прекршајној одговорности услед илегалног боравка на територији (у складу са Законом о странцима). Поред Правилника којим се утврђује рад ових центера донет је и Правилник о социјалној помоћи лицима који траже азил (сл. гласник 44/08), здравственим прегледима лица које траже азил (93/08), Правилник о садржини и изгледу образаца и захтева за азил и исправа које се могу дати тра-

8) 24.10.2007. године (Службени гласник РС, бр. 109/07) а ступио је на снагу 1. априла 2008.

жиоцима азила (53/08) и утврђена је листа сигурних држава порекла и сигурних трећих држава (67/09) чиме је заокружена потребна правна регулатива.

Влада Р.Србије је 2008. године донела и „Стратегију супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији за период 2009-20014“ у којој се као разлог доношења наводи да је „Проблем илегалних миграција већ дужи низ година присутан у односима Републике Србије (претходне СРЈ и СЦГ) и ЕУ. Истовремено то је био и један од главних разлога због кога је деведесетих година прошлог века тадашња држава СРЈ била сврстана на негативну листу визног режима ЕУ.

*Република Србија улаже значајне напоре на пољу супротстављања илегалним миграцијама, са и преко своје територије и једна је од првих у региону која је успоставила ефикасне институционалне механизме у борби против трговине људима.*⁹⁾

Као општи циљ Стратегије наводи се „Значајно побољшање ефикасности и повећање ефикасности у супротстављању илегалним миграцијама, а као приоритети се наводе:

- 1) Испуњавање критеријума за либерализацију визног режима (Бели Шенген).
- 2) Убрзавање процеса стабилизације и придруживања Републике Србије Европској унији.
- 3) Јачање безбедносних капацитета и потенцијала Републике Србије.
- 4) Спровођење концепта интегрисаног управљања границом.

Стратегија разрађује законску основу, посебну заштиту граница али и детаљно дефинише обавезе свих учесника у овом процесу што је од значаја у новонасталим околностима пораста броја илегалних имиграната и тражиоца азила.

БРОЈ, ПОРЕКЛО И КАРАКТЕРИСТИКЕ АЗИЛАНАТА У СРБИЈИ

У глобалном извештају УНХЦР приказани су сумирану подаци за земље бивше Југославије, обухватајући и Србију, које показују пораст броја тражилаца азила, са наглим порастом у 2010¹⁰⁾.

9) Strategija suprotstavljanja migracija (2009) Vlada R. Srbije, str. 2.

10) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010* (2011), UNHCR, Ženeva, стр. 15.

Табела 1: Број тражилаца азила у земљама бивше СФРЈ 2006-2010

Регион Бивша СФРЈ	2006	2007	2008	2009	2010	Укупно	Промена 2009-2010
Број тражилаца азила	780	1 270	640	800	1 240	4 730	+55%

Извор: УНХЦР (2011) стр. 15

Број тражилаца азила у Србији, како се види из табеле која следи, нагло расте сваке године. Од 52 особе, колико их је било 2008. године, тај број је више од пет пута порастао у 2009-ој, да би се затим удвостручио 2010. године и да би поново порастао готово пет пута у 2011. години (подаци за 2011. годину су закључно са 10.10.2011)

Табела 2: Број тражилаца азила у Србији 2008-2011

Година	2008	2009	2010	2011
Број тражилаца азила	52	275	522	2418

Извор: Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила

Да нас је нагли пораст азиланата затекао показују и недовољни капацитети за прихват имиграната. Брига о азилантима захтева и додатне људске напоре и материјалне трошкове који не постоје а који се покушавају изнаћи.

У току 2008. највећи број тражилаца азила (36,54%) потицао је из Обале Слоноваче, из Грузије (21,15%), Јерменије (9,61%), Етиопије (5,77%), Нигерије, Чада и Шри Ланке, **углавном земаља Африке и Блиског Истока.**

2009. се структура знатно променила са наглим таласом тражилаца азила из Авганистана (78,18%), Шри Ланке (6,18%), Ирана (5,45%) и Гвинеје (1,45%).

Тренд у коме преовлађују лица из Авганистана, Ирака и Пакистана, се уз одређене промене, наставио и 2010. и 2011. године. У 2010. години 59,97% тражилаца азила чинили су Авганистанци (у апсолутном броју чак 313 лица), Палестинци (14,75%), Ирачани (5,37%), Пакистанци и Сомалици (са по 4,22%).

Према подацима¹¹⁾ доступним до 10.10.2011. поново највећи број тражилаца азила чине Авганистанци (57%, у апсолутном броју чак 1 371 лице), Сомалијци (16%), Пакистанци (10%), Пале-

11) *Азил у Србији, исто.*

стинци и Либијци (по 3%), Мароко (2%), Тунис (1,6%) и Алжир и Иран (са по 1%).

Међу различитим националистима лица која су тражила азил у Р.Србији налазе се и Турска, Алжир, Египат, Тунис, Еритреја, Непал, Еквадор, Украјина, Узбекистан, Бурунди, Мароко, Судан, Индија, Либија, Мијамар, Либериа као и апатриди (лица без националности) али и суседи Хрватска, Босна и Херцеговина, Албанија и ретко али изненађујуће држављани Холандије и Руска федерације у малом броју.

Табела 3: Пол лица која траже азил у Србији

	2008	2009	2010
Мушки пол	78.85%	92%	90.03%
Женски пол	21.15%	8%	9.97%

Извор: публикација *Азил у Србији* (2011), стр. 7

У структури тражиоца азила у последње три године доминирају особе мушког пола, између двотрећинске већине и доминације од преко 90%. Пунолетни тражиоци азила у последње три године чине између 71% и 96%. О малолетним тражиоцима азила биће речи у посебном делу. Иако су жене заступљене у знатно мањем проценту у односу на мушкарце тај податак о њима је веома значајан јер указује да се, последњих година, на пут неизвесности или наде за бољи живот упућују и целе породице. Раније је био случај да су кретали мушкарци у „пробијање“ пута и остваривање могућности да обезбеде долазак остатка породице. Ретке су жене које се самостално одлучују на имиграцију али нису ретки примери да се на дуготрајним и неизвесним преласцима граница породице раздвоје. Најчешћа величина породице која је у 2010. тражила азил је пет чланова.

Карактеристике тражилаца азила¹²⁾ су:

- Крајња дестинација земље Западне Европе (у 99% случајева) попут Немачке, Француске, Шведске и Белгије;
- Идентична рута доласка (Турска – Грчка – Македонија), у 60% случајева у камионима који долазе из Турске или комбинују различита средства путовања. Земље напуштају уз помоћ кријумчара (цена је око 2 000 до 10 000 долара);

12) Подаци су, такође, из *Азил у Србији*, исто. стр.8

- 90% је напустило земље порекла због лоше економске ситуације док је код око 5% присутан страх за сопствени живот и осталих 5% општа несигурност;
- 90% азиланата је без основне школе или са основним образовањем. Жене су у посебно тешком положају, оне су без икаквог формалног образовања 60% азиланата је у Србију стигло у истој групи у којој је кренуло у земљи порекла, код осталих је до расипања дошло услед непредвиђених околности. Најчешће се крећу у групама 1-2 породице или 5 мушкараца.;
- 90% азиланата има утврђену земљу крајње дестинације, поседује већину потребних информација о начину живота, запошљавању, решавања статуса добијених преко пријатеља, рођака који су боравили у тим земљама;
- Авганистанци као посебно значајна група, најчешће немају осправе и избегавају да траже азил у Србији осим када су ухваћени. Највише тражилаца долази из Кабула и Херата. Разлози за азил које наводе су страх од Талибана, рат и несигурност, бекство од крвне освете. Међутим, скоро сви имају рођаке или пријатеље у Западној Европи код којих су се и запутили а значајан део су повратници из Европе, депортовани по окончаним ранијим поступцима и са вишегодишњим искуством (илегалног боравка у земљама Западне Европе.

МРЕЖЕ ЗА ПРИХВАТ ИЗБЕГЛИЦА И АЗИЛАНАТА У СРБИЈИ

Комесаријат за избеглице Р. Србије је специјализована организација основана 1992. године за потребе обављања послова утврђивања статуса избеглица, збрињавања и вођења евиденције, усклађивања пружања помоћи од стране других организација, и друге послове из свог делокруга утврђене Законом о избеглицама. У том смислу Комесаријат је током последнеј две деценије радио са готово 800 000 избеглих и расељених лица из Хрватске, Босне и са територије АП Косова и Метохије. Иако се Србија сматра једном од земаља са продуженом избегличком кризом, током последње деценије мерама регионалном сарадњом како би се обезбедила репатријација и натурализацијом (давањем држављанства) већем броју избеглих лица овај проблем је у знатној мери умањен, осим

значајних проблема у решавању имовинских питања и питања сигурности избеглих лица које желе да се врате у Р.Хрватску.

С обзиром да међународна заједница не третира више простор бивше Југославије као хуманитарно угроженион регион, Комесаријат за избеглице „спроводи функционалну транзицију своје делатности из хуманитарне у развојну фазу своје делатности, којом треба да обезбеде трајња решења за избеглице, како у погледу масовнијег и бржег повратка, тако и интеграције у Р. Србију“¹³⁾. Закон о азилу из 2008 године се не примењује на избеглице које су то својство стекле на основу Закона о избеглицама.¹⁴⁾ Поред наставка рада са избеглим и интерно расељеним лицима, Комесаријат је после доношења Закона о азилу и потписивања споразума између владе Р.Србије и Европске Уније 2008.) преузео и обавезе спречавања нелегалних имиграција, интеграције враћених лица у Р. Србију и збрињавања тражилаца азила.

Прва институција за прихват азиланата „*Центар за азил*“ у Бањи Ковиљачи основана је одлуком Владе Р.Србије од 6. децембра 2008. године и у надлежности је Комесаријата за избеглице Р.Србије, а под покровитељством УНХЦП

До доношења коначне одлуке о захтеву за азил, лицима које траже азил обезбеђени су основни животни услови и функционирање рада Центра регулисано је правилницима.¹⁵⁾

Смештај подразумева лежај, употребу санитарног чвора, грејање, струју и воду, средства за хигијену и приступ наменским просторијама Центра. Основни животни услови обухватају и три obroка дневно (посебни додатни оброк за здравствено угрожена лица), одећу и новчану помоћ сходно посебним посебним прописима и начелима поступка о азилу. Дански савет за избеглице и УНХЦП финансирају посету учитељице три пута недељно која ради са децом. Постоје вишејезични информатори, а свим малолетним лицима је одређен старатељ стручног лица Центра за социјални рад. Како је 2010. и 2011. забележен повећан број тражилаца азила, показало се, како смо већ навели, да су капацитети недовољни и Центра за азил у Бањи Ковиљачи је постао премален, велик број азиланата изнајмљује приватни смештај што ствара додатне про-

13) Internet prezentacija Komesarijata za izbeglice, stranica „o nama“ www.kirs.gov.rs/articles/onama.php?lang=SER

14) Закон о избеглицама, *Службени гласник РС*, бр. 18/92 и 45/2002.

15) „Правилником о кућном реду“, „Правилником о начину вођења и садржини евиденције о лицима смештеним у Центру за азил“, „Правилником о обезбеђивању животних услова у центру за азил“ (*Сл. Гласник*, бр. 31, 28. март 2008), „Правилником о прегледима лица које траже азил приликом пријема“ (*Сл. Гласник*, 109/07).

блеме за функционисање туристичког места. Одлуком Владе Србије 02-3732/011 још један објекат је стављен у функцију Центра за азил – бивше одмаралиште Црвеног крста у Боговађи. *Центар за азил у Боговађи* такође је у саставу Комесаријата за избеглице, и има знатно веће капацитете.¹⁶⁾

Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила је специјализована невладина организација основана 2007. године од стране квалификованих особа које су прошле едукацију “УНХЦР клинике за азилантно право” на Правном факултету Универзитета у Београду. Основни циљ постојања ове организације јесте да пружи неопходну помоћ тражиоцима азила, избеглим и расељеним лицима, којима је с обзиром на њихово стање осетљивости, рањивости, као и услове у којима се поменута лица налазе потребна. Иста пружа бесплатну правну и психолошку помоћ тражиоцима азила смештеним у Центрима за азил и „Центру за смештај страних малолетних лица“, а посебну пажњу посвећује припадницима мањинских група, који укључује и жене у гравидитету и особе са инвалидитетом. У питању је једина стручна невладина организација ове врсте у Србији која је дала допринос Државној стратегији о миграцијама, једина заступа тражиоце азила пред Врховним судом, Управним судом и пуноправно је укључена у процес бриге и поштовања људских права азиланата у Србије. Од 2008. г. Центар обучава младе генерације правника из материје азилног права, укључујући и пројекат „азилне праксе“. Од почетка 2011. године Центар реализује и програме превенције трговине људима заједно са ИОМ и УНЦХР. Задатак психолога и правника је информисање и превенција у циљу откривања и спречавања трговине људима.

У мрежу институција за прихват азиланата укључена је и *Канцеларија за азил МУП Србије* које евидентира, региструје и упућује лица на смештај у Центре и када су у питању малолетна лица, надлежни *Центри за социјални рад* (Љиг, Бања Ковиљача, Вождовац и други). Комесаријат за избеглице води евиденцију о лицима смештеним у Центре. Финансијску помоћ пружа УНХЦР-а.

16) (150 лица). Има 44 собе (од чега 19 са сопственим купатилом), дневни боравак, чајну кухињу, трпезарију, играонице, учионице за децу, спортске терене, ТВ салу, телефонску говорницу, продавницу, канцеларије и амбуланту. Захваљујући наслеђеној архитектури одмаралишта, услови живота и капацитети су далеко бољи од Центра у Бањи Ковиљачи, али су задржани идентични принципи и правила рада, у складу са Законом.

ПРИХВАТ МАЛОЛЕТНИХ АЗИЛАНТА

Осетљиву, рањиву и престрашену категорију тражилаца азила представљају малолетна лица. На овом месту је потребно истаћи проблеме утврђивања старости јер, по речима запослених у Центру за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља, они по њиховим изјавама уписују године рођења иако је некада очигледно да су лица старија од 18 година. Та чињеница ствара и додатне проблеме ионако скучених могућности за прихват малолетника. Поред посебне заштите и права на образовање, очување идентитета, живот у породици и сл. у складу са Конвенцијом о правима детета, они представљају лица у посебном ризику (од злостављања, трговине људима) посебно малолетници без пратње родитеља (када током миграције дође до раздвајања породице).

Табела 4: Број малолетних тражилаца азила, пол и категорија 2008-2010

	2007	2009	2010
Број малолетних тражилаца азила	2	75	149
Мушки пол	2	24	126
Женски пол	0	51	23
Са пратњом	1	65	77
Без пратње	1	10	72

Извор: публикација Азил у Србији (2011), стр. 7

Међу малолетним тражиоцима азила такође доминира мушки пол, увиђа се значајан пораст броја, посебно у 2009. и поновно удвостручења у 2010. Запажа се значајан пораст малолетних тражилаца азила без пратње (седмоструко већи) у току 2010.

У оквиру „Одлуке о мрежи установа социјалне заштите“¹⁷⁾ донета је одлука о оснивања „Центра за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља“, организационој јединици Завода за заштиту деце и омладине Београд, једине установе у југоисточној Европи која на овај начин збрињава малолетне азиланте

Први смештај је остварен 08.04.2009. када је смештено прво малолетно лице, пореклом из Ирана, које је збринато и укључено у поступак решавања статуса.

17) (Сл. Гласник, 51/08)

Центар има донет правилник о смештају и функционише по истим принципима као и остали Центри за азил: пружајући пре свега услуге здравствене заштите, организације слободног времена и исхране. Специфичности боравка малолетника су затворени облик заштите (кретање ван институције само уз пратњу и посебну дозволу), подршка и помоћ социјалног радника, и одређени старатељ у центру за социјални рад.

Капацитет је 12 особа, а Центар располаже са 2 спаваће собе, дневним боравком и мокрим чвором. Оптимално време боравка је 2-3 недеље, законски рок до 90 дана што се користи у изузетним приликама. Млади у центру су под 24 часовним присуством вапитача или социјалног радника (покривеност три смене, ноћу дежурни васпитач). Главни проблеми у раду су недостатак довољног броја преводиоца на специфичне службе (асистенцију пружају Центар за заштиту азиланата и УНХЦР) и недостатак женског одељења, што би требало да се реши реновирањем Центра. Центар је обезбедио сателитски ТВ програм којим је могуће пратити програме из земаља порекла, што омогућава извесну форму очувања идентитета. Лицу на смештају пружа се правна помоћ (Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила) и поштују се његова верска права

Завод (чији је центар организациона јединица) финансира се средствима Министарства рада и социјалне политике, делимично из буџета општине Вождовац, града Београда. Не постоје посебно опредељена средства за рад Центра, већ се она издавају из средстава Завода. Подршку раду Центра пружају волонтери и приправници. Посебан проблем представља што, у случају депортације корисника, трошкове његовог транспорта до границе сноси сам Завод. У том смислу је потребно проширити његове људске и материјалне капацитете, посебно узимајући велики број остварених ноћења корисника, односно релативно дуг период њиховог задржавања. Хигијенски услови су задовољавајући а корисницима се пружају три оброка дневно и ужина.

По пријему малолетно лице се упознаје са правима и обавезама, одређује му се привремени старатељ и у поступку добија привремену личну карту.

Као разлоге за тражење азила, малолетни азиланти најчешће наводе:

- Рат и верске сукобе у земљи порекла
- Страх од освете / убиство сродника
- Тешке услове живота

Табела 5: Број малолетних корисника на смештају 2009-2010.

	2009	2010	2011 (до 31.09)
Укупно	59	70	75

Извор: Извештај Центра за смештај малолетних страних лица

Слично тренду у општој популацији тражилаца азила, показује се повећање броја корисника у периоду 2009-2011. Међу земљама порекла у 2009. су доминирали Авганистан и Албанија, а учествовале су и Турска и Македонија. У 2010. г. доминирали су Авганистан и Палестина, а учествовале су Албанија, Мароко, Пакистан, Алжир, Сомалија, Палестина, Црна Гора и Бугарска.

У 2011. г. доминирају Авганистан и Палестина, уз ућешће Туниса, Албаније и Пакистана.

Просек боравка је између 2 дана и 45 дана.

Табела 6: Разлози престанка смештаја

Разлози престанка смештаја	2009	2010	2011 (01.04-31.09 2011)
Центар за азил	31	39	10
Повратак у земљу порекла	17	5	-
Бекство	8	14	3
Остало (предати оцу, брату)	3	9	10
Укупно	59	67+3	21

Извор: Извештај Центра за смештај малолетних страних лица

Међу разлозима престанка смештаја доминира смештај у Центар за азил а друге могућности су повратак у земљу порекла, бекство или повезивање са породицом. Као илустративну азилну причу малолетника наводимо интервју са корисником Центра:

“Малолетни А.Р (16) пореклом је из Авганистана и говори Фарси (“Персијским” језиком који у Авганистану називају Дари и који је званични језик) и веома основним енгл. Његова породица се састоји од оца, мајке и четворо деце (он и 3 сестре). Као разлог одласка из Авганистана наводи страх за живот (услед ратних сукоба) и могућности да буде регрутован. Покушао је да имигрира путујући преко Ирака, Ирана, Турске на Балкан, са наводном дестинацијом западне Европе али се породица растурила и он је остао сам. Путовање је трајало преко 2 месеца и било је веома напорно. Каже да би волео да живи у Данској. У центру борави око пет дана и наводи да се о њима добро брину тј. да у Београду нема проблема. Недостају му новац, Афганска култура и музика”.

Конкретни примери најпоузданије указују на све недаће и муке малолетних азиланата. Значај појединачних случајева познат је у друштвеним наукама, посебно када су у питању атипичне и мало сазнате појаве. Речи казују оно што бројеви и статистика не могу.

У стратегији борбе против илегалних имиграција¹⁸⁾ се указује на недовољаност капацитета за смештај малолетних миграната с обзиром на то да је проблем смештаја малолетних илегалних миграната затечених ван територије Београда евидентан, а да остали центри не располажу довољним капацитетом за прихват, нити програмом рада са малолетним страним држављанима илегалним мигрантима, **и истиче се:** „*потребно је проширити капацитете и ван Града Београда за прихват и смештај малолетних илегалних миграната, као и изградити програм рада са њима у току боравка на територији Републике Србије.*“ Стога је у току адаптација Завода за васпитање деце у Нишу који ће имати нову радну јединицу сличног типа капацитета 10 корисника.

Може се закључити да се од 2008. године развија институционална мрежа владиних и невладиних организација за прихват и бригу о тражиоцима азила. Комесаријат за избеглице је ојачао капацитете, обезбедио адекватну инфраструктуру и уз примену законских прописа из области азила у складу са међународним стандардима, обезбедио адекватан смештај и основне животне услове лицима која траже азил до доношења коначне одлуке о захтеву за азил. Смештај у Центре за азил се врши уз поштовање начела недискриминације, јединства породице, родне равноправности и бриге о лицима са посебним потребама.

Иако се може говорити о задовољавајућем третману тражилаца азила у Србији, истиче се спорост процедуре која често траје 6 и више месеци, понајвише због кашњења у првостепеном поступку. Проблем представља презаузетост капацитета Центара, када азиланти бораве у локалној средини (превасходно Бања Ковиљача) и без обзира што плаћају за пружене услуге, изазивају отпор локалног становништва, које прераста и до нивоа отвореног непријатељства и захтева да се Центар за азил премести. Потребна је едукација локалног становништва и већа дисперзија центара за азил. Велики број азиланата ствара и посебну врсту притиска на организације које чине мрежу за прихват лица које траже азил и којима недостају поред смештајних капацитета и људски капацитети за рад са толиким бројем људи, посебно на образовању и психо-

18) *Стратегија*, исто. стр.29.

лошкој подршци. Потребна су већа посебна средства или спољни донатори као и проширење капацитета за прихват и бригу малолетних тражилаца азила без пратње. За пружање помоћи, уз законску регулативу, потребан је довољан број кадрова за пружање психосоцијалне помоћи и материјална средства. А они, који представљају тамну бројку, и чекају, по ко зна коју прилику – ка бољем животу, у близини Суботице и Мађарске представљају посебан проблем за све институције које се баве датим проблемом.

РЕЧ НА КРАЈУ

Иако је код нас законски добро регулисан положај, права, поступак и обавезе азиланата у пракси је ситуација другачија. Прописи и пракса заробљени су циљем и политиком. Прелазећи границе и границе, често исцрпљени и дугогодишњим „тумарањем“ беспућима, азиланти су, не ретко, дезорјентисани и не знају да су се заглавили у Србији на свом путу наде и/или неизвесности. Циљ им није наша земља, о чему сведоче и они који добију азилантски статус и беже него бољи живот у некој земљи ЕУ или на западу.

Најкрхкији и најрањивији у тој селидби у непознато су деца, посебно, одвојена од родитеља или старатеља. Знано је да је организован криминалитет у илегалном пребациваљу људи преко државних граница и трговина људима исплативи бизнис где су на снази сурови закони тржишта. Деца и жене су најчешће жртве те трговине.

Наш географски положај и тзв. „балканска рута“ као и опште отежане неприлике (транзиција, статус Косова и стање на граничним прелазима, сиромаштво, незапосленост, распрострањена корупција и...) иду на руку разним облицима насиља и криминала. Живот у несигурности и сиромаштву, ратови у Либији, Авганистану, Пакистану, Ираки и...довели су многе невољнике на наше границе. Колико их стварно има, уз оне регистроване, по напуштеним вагонима, у шумама и њивама у близини граница са Мађарском и Румунијом, тешко је проценити. Можда, наде да ће се њихов број смањити, полагамо у грчки „високи зид“ на граници са Турском? А до тада би требало да сазнамо коме и колико плаћају своја путовања, да ли су продавани, уцењени и/или им неко прети да ће угрозити животе њихових најближих. Док азиланти чекају решење своје судбине одговоре на нека од наведених питања могла би дати интердисциплинарна истраживања. Резултати би, надамо се, служили у појединачне, друштвене и научне сврхе.

Branislava Knezic, Vojin Vidanovic

PROBLEMS OF ASYLUM SEEKERS IN SERBIA

Summary

Since 2008. „Law on Asylum“ was enacted in Serbia, a constant raise in number of asylum seekers has been recorded. How many of them are transpassing Serbia and are not enlisted and are not seeking asylum is difficult to estimate. Hardship of life in countries of Asia and Middle East, as well as wars in Northern Africa have influenced the increase of families that are currently seeking for better life in Serbia.

In this paper we try to focus attention of professional and science public to a specific problem of asylum seekers that have passed many borders, who have been left at our borders by human smugglers while they have been thinking they have reached EU, often frightened and learned from contact with Police to ask for asylum, families that have separated, not knowing of their destiny. Special problems are minors separated from their parents, not knowing what destiny awaits them. Analyzed informations are collected from the Comessariat for refugees, Center for residential care of minors foreigners without parental guardianship and NGO “Asylum protection center”. Goal of the paper is to answer the question of number of origin of minors asylum seekers, legal and practical side of fulfilling their rights, analysis of services provided as well as of possibilities to enhance them.

It is well known that underage young people are exposed to risks of human traffickers, various forms of abuse on that road of hope and uncertainty, and that they need adequate assistance and protection. For such care, beside legislation, a sufficient number of psychosocial care takers is needed as well as material resources and institutional capacities.

Keywords: Law on Asylum, minors seeking asylum, countries of origin, asylum justification

ЛИТЕРАТУРА

Аврамовић Зоран. „Глобализација и дезинтеграција: културни, медијски и образовни аспекти“, *Српска политичка мисао* Вол. 28, 2/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010.

Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010, UNHCR, Женева, 2011.

Азил у Србији, Центар за заштиту и помоћ тражиоцима Азила, Београд, 2011.

- Азилантне приче*, Центар за заштиту и помоћ тражиоцима Азила, Београд, 2011.
- Закон о азилу*, „Службени гласник РС“ 2008.
- Малолетни тражиоци азила: на ивици достојанства*, група 484, Београд, 2011.
- Mechanism for the monitoring of trafficking in human beings phenomenon: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia*, International Organization for Migration, Београд, 2006.
- Milanovic, Branko.: *The haves and have nots – A brief and idiosyncratic history of global inequality*, Basic Books, Њу Јорк, 2011.
- Милановић, Бранко: *Два лица глобализације*, Архипелаг, Београд, 2006.
- Миловановић, Радован; „Злоупотреби права на територијални азил и о протеривању странаца“, *Међународна политика*, 1994, Београд, бр.1029.
- Милошевић Горан: „Економска криза као фактор угрожавања безбедности Србије“, *Српска политичка мисао Вол. 31, 1/2011*, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Николић-Ристановић, Весна, Константиновић-Вилић, Слободанка, Мрвић-Петровић, Наташа, Стевановић, Ивана, Кнежић, Бранислава, „Жене Крајине: рат, егзодус, избеглиштво“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1996.
- Орлић, Дејан „Европска унија у процесу стабилизације и прилагођавања“, *Српска политичка мисао Вол. 31, 1/2011*, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Станковић, Драгана: „Реперкусије светске економске кризе на токове миграције“, *Социјална политика и криза*, (ур. Вуковић, Д. И Арандаренко М.), ФПН, Београд, 2009.
- Станковић, Драгана: „Имиграциона и интеграциона политика ЕУ између државе и супранационалне политике“, *Социјалне реформе – садржај и резултати* (ур. Вуковић, Д. и Арандаренко. М), ФПН, Београд, 2011.
- Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији за период 2009-2014*, Влада Р. Србије, Београд, 2008.
- Ћирић, Јован: „Европске статистике криминалитета“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања XXVII*, Београд, 2008, бр. 1-2
- Counter-Trafficking Regional Clearing Point, First Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe, Belgrade: IOM, Stability Pait for South Eastern Europe-Task Force on Trafficking in human beings and ICMS, Београд

Resume

Since 2008. when „Law on Asylum“ was enacted in Serbia, a constant raise in number of asylum seekers has been recorded. How many of them are trans passing Serbia and are not seeking asylum is difficult to estimate. Hardship of life in countries of Asia and Middle East, as well as wars in Northern Africa have influenced the increase of families that are currently seeking for better life in Serbia.

According to UNHCR and Asylum protection center data, number of asylum seekers in region of South East Europe, as well as in Serbia, is especially increasing for past several years. With enacting of “Law on Asylum” Serbia has obligated to take care of future asylum seekers. Law has provided basis for development a network of institution taking care intake of asylum seekers. Government of Serbia since 2008. applies “Strategy for combating illegal emigrations in Serbia in period of 2009-2014” that provides legal basis, special protection of the borders as well as it defines obligations of all participants in process of asylum seeking, which is significant in new circumstances of increased number of illegal emigrants and asylum seekers.

Since 2008. a network of governmental and non-governmental organizations for intake and care of asylum seekers is in development. First institution for intake of asylum seekers is „Center for Asylum“ in Banja Koviljaca, founded 2008. In 2011. another object has been put to a function of Asylum seekers center – previous resort house of Red Cross in Bogovadja. “Asylum protection center” is a specialized non governmental organization founded in 2007. However, paper indicates need for development of services for immigrants, considering that Centers have insufficient capacities for care for all asylum seekers.

Sensitive, vulnerable and frightened category of asylum seekers are juveniles. It is known that organized crime in illegal transport of human beings across state borders and trafficking in humans are profitable business. Women and children are most frequent victims of trafficking. Since 2009. “Center for residential care of juvenile foreigners without parental guardianship” is in function, a only institution taking care of juvenile asylum seekers.

Our geographical position on “Balkan route” is used for various forms of violence and crime. Life in uncertainty and poverty, wars in Libya, Afghanistan, Pakistan, Iraq have brought many persons to our borders involuntarily. What are real numbers of asylum seekers living in deserted areas, woods and arable fields near borders with Romania and Hungary, as addition to officially recorder ones, is difficult to estimate.

* Овај рад је примљен 19. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

УПОРЕДНА ПОЛИТИКА

УДК:
321+322.2:28(560)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 441-466.

Живојин Ђурић

Институт за политичке студије, Београд

Владимир Ајзенхамер

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ТУРСКЕ НА РАЗМЕЂУ КЕМАЛИЗМА И ИСЛАМИЗМА

Сажетак

Циљ рада је да путем анализе политичких институција, као и анализе кључних момената модерне турске историје, што потпуније прикаже главне карактеристике политичког система Републике Турске. Такође, аутори рада анализирају улогу војног фактора у формирању и одржавању секуларног курса републике, и настоје да расветле суштину актуелног “исламистичког” скретања са кемалистичког пута. У раду је прво дат историјски осврт на Ататуркову реформу и настанак турске републике, а затим следи приказ основних карактеристика њених политичких институција. Потом аутори анализирају некадашњу и садашњу улогу војске у турском политичком животу, као и реформски заокрет који је наступио након победе исламиста на изборима 2002. године. У завршном делу разматра се питање да ли актуелна политика владајуће АКП води већој демократизацији друштва, његовој исламизацији или пак доминацији једне партије над свим кључним полугама власти?

Кључне речи: *Турска, Кемал Ататурк, кемализам, секуларизам, политички систем, милитаризам, војни пуч, исламизам, демократизација*

Тачно седам деценија након смрти, Кемал Ататурк је показао да је и даље у стању, па макар и постхумно, да Турску усправи на ноге. Истина, не више у градитељском подхвату стварања модерне националне државе већ у жучној полемици око једног документарног филма. Наиме, приказивање филма “Мустафа”, који је 2008. године видело неколико милиона Турака, а у коме су приказани бројни мање познати или до сада потпуно непознати детаљи из приватног живота оца нације, изазвало је с једне стране бујицу критика а с друге салву похвала којима је подељена турска јавност заштитила редитеља Кана Дундара. Јавна дебата која се из тога изродила на моменат је потпуно засенила текуће проблеме који већ дуго притискају Турску. Растуће тензије између секулариста и владајућих исламиста, пријем у ЕУ, Кипар, геноцид над Јерменима, све је на тренутак заборављено док је нација полемисала о томе да ли је дозвољено творца турске републике приказати као човека који је превише пио и пушио, волео плес, забаве и жене? Чак и ако је приватно можда заиста и био такав. Читава ова ситуација се неке ван “левантског” поднебља може учинити помало смешна и бесмислена јер је, како смо већ рекли, од пресељења чувеног Кемал Паше на *ахирет* (арапски термин за “онај свет”) прошло већ 70 година. Но, таква оцена би била и сувише олако дата јер је Ататурково наслеђе и даље веома живо у данашњој Турској, а сама јавна полемика о недодирљивости његовог лика и дела јасан је индикатор да на Босфору данас влада једна другачија политичка и културна клима. Но, да би смо разумели политичко устројство модерне турске државе, као и политичке тенденције и тензије које “тињају” Кемаловом државничком творевином морамо се прво вратити у доба његове свеобухватне политичке, економске, културне реформе којом је од истрошене Отоманске империје створио модерну секуларну Турску...

АТАТУРКОВА РЕФОРМА - РАЂАЊЕ ТУРСКЕ РЕПУБЛИКЕ

Прича о “Оцу Турака” започиње придруживањем младог официра Мустафе Кемала Комитету јединства и прогреса, националистичкој организацији која је окупљала више различитих покрета који су тежили реформи Отоманске империје.¹⁾ Већина тих националистичких покрета ујединила се убрзо у тзв. Младотурски

1) Комитет јединства и прогреса је установљен 1889. године, као тајна организација која се првобитно звала “Комитет отоманског јединства”.

покрет који је и сам функционисао као коалиција различитих реформских фракција које су критиковале отомански монархизам и залагале се за оживљавање Устава из 1876.²⁾ Ипак, овај покрет није тежио укидању царства, већ стварању уставне монархије. Њихов идеал био је уједињење различитих нација које су живеле на територији Османске империје у једну јединствену нацију у оквиру централизоване парламентарне државе. Младотурци су одбацивали ислам као кохезивни фактор будуће државе, сматрајући да је управо он ослабио Отоманску империју, онемогућавајући хришћанима који су живели на њеној територији да се осете као њени пуноправни грађани. Стога су сматрали да је “Османизам” а не ислам кључни уједињујући фактор у стварању будуће Османске нације. Међутим, реалност коју ће донети Младотурска револуција била је далеко племенитих реформских планова: “Десет година након успона на власт, 1918. године младотурска влада је уништила Отоманско царство, одвела милионе турских војника у смрт и починила масовно убиство сопствених поданика.”³⁾ Младотурци су увукли Отоманско царство у I светски рат, бирајући погрешну страну (Турска се у овом рату борила на страни сила Осовине), што је на крају и довело до њиховог пада и рестаурације Османске династије.⁴⁾ Масакр над Јерменима почињен од стране младотурског режима и даље остаје највећа мрља новије Турске историје која и данас оптерећује њене односе са хришћанским светом. Понижење које је потом уследило имало је облик британске оклопаче Агамемнон чији су топови са Златног рога држали у покорности престоницу некада најмоћнијег царства на планети. У том деликатном тренутку, када су западњаци уобичавали да оно што је остало од некадашње империје погрдно називају “Болесник са Босфора”, Мустафа Кемал ће извојевати победе које ће Турцима вратити национални понос, и због којих ће његовом имену касније бити додате почасне титуле попут “Ататурк” или “Гази”.⁵⁾

2) Реч је о првом Уставу Отоманског царства, донетог за време владавине султана Абдулхамида II. Овај Устав је био на снази само две године, и у пракси је био далеко од правог конститутивног акта. Више се радило о једном квази-уставу који, и поред тога што је предвиђао постојање дводомног парламента, суштински није ограничио султанов апсолутизам. Па и поред ове чињенице Устав је укинут 1878. године.

3) Том Рајс, *Оријенталиста*, Едитор, Београд, 2006, стр. 122.

4) Потребно је напоменути да владајућа династија за време Младотурака није била *de facto* збачена са власти, али је тадашњи султан Мехмед V владао као конститутивни монарх, и заправо је био марионетска фигура у тзв. режиму “Три паше” (Енвер паша, Талат Паша и Ђемал Паша) који су чинили стварну отоманску власт све до 1918.

5) “Гази” на турском значи “Победник”. Овај надимак му је доделила скупштина када је 1923. године постао први председник ново проглашене Турске Републике. Титула

Ататурк је већ током рата стекао велики углед поразивши британске, аустралијске и новозеландске експедиционе снаге у чувеној битци код Галипоља, једином правом војном успеху који је Турска остварила у овом светском сукобу. Сада је повео побуну против савезничких трупа (британских, италијанских и француских) које су окупирале Анадолију. На тај начин је поново угрозио њихову војну супрематију и стекао још већу популарност у турском народу. Војне победе и стечена наклоност народа омогућили су Ататурку да се окрене против султановог режима који је био компромитован допуштањем савезничке окупације. Привремена влада је успостављена 1920. у Анкари, а Велика народна скупштина изабрала је Ататурка за председника владе. Уследио је и сукоб са Грчком која је, уз Британску помоћ, окупирала Измир и Анадолијску обалу. Када је потиснуо Грке, Ататурк се окренуо Истамбулу. Његово коначно преузимање власти биће праћено својеврсним парадоксом. Тај “кемалистички” парадокс огледа се у томе да је Ататурк, борећи се да територијално ослободи “Оријент” од европске окупације тежио да, истовремено, оријентални дух потчини европеизму. Један од најлепших коментара овога парадокса дао је, у књизи *Алах је велики*, Мухамед Есад Беј. Ево шта он каже: “Прихватио је, разуме се, помоћ који му је пружала Азија у борби против Грчке, али у души се борио баш против те исте Азије. Султан који се у своме дворцу у Цариграду клањао пред европским генералима, био је стварно представника Азије. А Кемал паша који је пошао у крвав бој, да би истерао и последњег Европљанина са турског тла, ишао је тиме за крајњим циљем: да силом пресади европски дух на азијско тло.”⁶⁾ Ататурк је 1922. године збацио Мехмеда VI са власти и укинуо султанат. На заседању Велике народне скупштине 1923. године Турска је постала република, а Ататурк њен председник. Тада започиње коренита реформа турске државе и друштва, у циљу приближавања европској цивилизацијској матрици. Како би лакше реализовао овај “епски” подухват Ататурк 1923. године оснива Народну партију, која ће убрзо бити преименована у Републиканску народну партију. Престоница нове, модерне Турске измештена је у Анадолију, у Анкару, чиме је учињен не само симболички, већ и територијални раскид са отоманским наслеђем. Вођен младотурском идејом о релативизацији религије,⁷⁾

“Ататурк” тј. “Отац Турака” додељена му је, такође од стране скупштине, 1934. године у знак захвалности за све што је учинио за турски народ.

6) Мухамед Есад Беј, *Алах је Велики*, Ново дело, Београд, 1991, стр. 239.

7) Ататурков став по питању религије био је изразито негативан. То најбоље показује његова следећа изјава: “Ја нисам религиозан, и понекада пожелим да све религије заврше на дну мора. Слаб је владар онај коме је потребна религија како би упоставио своју власт; то је исто као када би свој народ заробио у клопку.” (26/06/2011/www.

која је сада била ојачана и чињеницом да је од Турске створена национална држава, у којој доминантно становништво чине Турци, те ислам више није могао бити темељ фаворизовања Турака у односу на друге народе царства, “Гази” се прво обрачунао са институцијом халифата. Титулу халифе су од 16. века носили турски султани, и сада је поново била раздвојена од султанске титуле и по први пут у историји претворена у чисто религиозни положај. Подучен још увек свежим британским искуством, када је својевољно укидање халифата од стране војног управитеља Истанбула Лорда Курзона изазвало протесте у бројним азијским провинцијама под британском управом које су насељавали муслимани,⁸⁾ Ататурк је био довољно mudar да не покуша да истовремено укине и султанат и халифат. Том Рајс описује те протесте као својеврсну ланчану реакцију: “Од 1919. до 1924. године јужном Азијом се проширио покрет Калифат, носилац панисламске и антибританске идеологије, услед страха и гнушања над акцијама окупационих власти у Константинопољу. У Делхију, Бомбају, Карачију и јужноиндијској муслиманској провинцији Керали букнули су масовни протести. Вође Калифата су тврдили да Британци, господари већине муслимана, желе да искорене калифат. Формирала се идеја о Западу као дијаболничној машини решеној да уништи ислам”.⁹⁾ Извукавши поуку из грешака својих непријатеља, Ататурк је решио да иде корак по корак. Прво је раздвојио титуле султана и халифа, укинувши одмах потом ову прву. Потоња је додељена Абдулу Мециду II, последњем халифи у историји и последњем Осману који ће уживати неки облик власти, па макар и религијски. Халифат је коначно укинут 3. маја 1924. године и тада су сви мушки потомци породице Осман добили 24 сата да напусте Турску, док су принцезе и даља родбина добили три дана.¹⁰⁾ Читава породица је добила пасоше који су им заувек забрањивали повратак у земљу. Ататурк им је дозволио да

en.wikiquote.org/wiki/Mustafa_Kemal_Ataturk). Према самом исламу био је још тврђи и изричитии: “Тврди се да је религиозно јединство један од фактора у формирању нација. Али, ми видимо супротну ствар у Турској нацији. Турци су били велика нација и пре прихватања ислама. Та религија није помогла Арапима, Иранцима, Египћанима и другима да се уједине са Турцима да створе нацију. Напротив, она је ослабила националне односе међу Турцима, успавала Турски национални осећај и ентузијазам. То је било природно, јер је мухамеданизам базиран на Арапском национализму над свим националностима.” (26/06/2011/ www.ataturk.com/content/view/33/70/)

- 8) Арапски свет међутим није учествовао у овим протестима. Арапска племена су током I светског рата, као савезник Британаца, повела борбу за независност против Турака и страствено су прижељкивала поновно успостављање халифата под арапским окриљем.
- 9) Том Рајс, исто, стр. 127.
- 10) Интересантно је да је Ататурк као један од разлога за укидање халифата навео управо, горе поменути, панисламистички покрет Халифат. Наиме, он је сматрао да је таква експлозија незадовољства вид притиска и мешање у турска унутрашња питања!

бирају место боравка на западу, уз услов да ни један Осман не сме да се насели на муслиманској земљи.

Након што се обрачунао са представницима старог режима, Ататурк се окренуо модернизацији државе. Реформа која је потом уследила може се дефинисати као свеобухватна политичка, економска, социјална и културна трансформација застарелог отоманског система у модерну проевропску државу. Суштина ове реформе се може сумирати у шест главних принципа: *Републиканизам, Популизам, Секуларизам, Реформизам, Национализам и Етатизам*. Сваки од ових принципа подразумевао је низ радикалних резова у правцу модернизације турске државе: прокламована је једнакост свих грађана; жене су постале равноправне са мушкарцима и дато им је изборно право; уместо шеријата уведено је модерно грађанско законодавство; одвојена је вера од државе, и из Устава је уклоњен део о исламу као државној религији; забрањено је ношење зара, феса и фереце; арапско писмо је замењено латиницом; извршена је реформа календара, језика и правописа; извршена је аграрна реформа... Дарко Танасковић овако сумира Ататуркова достигнућа: “Једину радикалну секуларистичку реформу на нивоу читавог друштва и државе у муслиманском свету извео је Мустафа Кемал паша Ататурк у периоду између 1923. и 1938. године. Он је, низом закона и прописа, на развалинама Османског царства установио лаичку и демократску републику и спровео корените реформе у свим битним областима друштвеног живота и културних навика”.¹¹⁾

Кад се све ове заслуге узму у обзир јасно је да је Кемал паша са пуним правом понео титулу “Оца Турака”, и да није никакво чудо што су генерације одрасле васпитаване да на његов лик и заоставштину гледају као на нешто сакрално и неупитно. Стога нам јавна полемика око поменутог биографског филма јасно ставља до знања да мит о вођи и даље траје, али нам наговештава и то да се данас, сада већ нешто више од седам деценија после његове смрти, тај мит пропитује слободније него икад. Одговор на питање шта се то променило у свести Турака лежи у актуелној политичкој сцени Републике Турске, чиме ћемо се позабавити на следећим странама...

11) Дарко Танасковић, *Ислам - догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008, стр. 277.

ИНСТИТУЦИОНАЛНО УСТРОЈСТВО РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ

Турски политички систем може бити дефинисан као парламентарна представничка демократија заснована на начелу поделе власти. Подела власти подразумева традиционалну демократску поделу на законодавну, извршну и судску власт. Често се истиче да је по свом уређењу Турска секуларна парламентарна република, при чему се префикс секуларна посебно наглашава. Иако у очима западњака овакво декларисање изгледа као својеврсни политички плеоназам, јер “окцидентални” концепт демократије, сам по себи, подразумева и одвојеност вере од државе, пример Ирана и осталих исламских република јасно ставља до знања да исламски свет познаје и “оријентални” концепт демократије у коме се секуларизам много не вреднује. Стога, схваћен у овом контексту, префикс “секуларна” има немалу тежину, и јасно указује да је реч о јединој правој лаичкој и демократској републици у исламском свету.

Највиши правни акт државе је Устав. Устав Републике Турске донет је 1982. године. Он је усвојен након што се претходни Устав (1961.) показао неадекватним за изградњу складног и функционалног институционалног система. Оваква ситуација, испуњена политичким и социјалним тензијама, довела је до војног пуча 1980. године, након кога је уследила суспензија Устава, гашење политичких партија и забрана политичких активности за многе политичаре. Војска је преузела власт и формирана је тзв. Оснивачка скупштина која је радила на припреми новог Устава.¹²⁾ Када је припремљен, нови Устав је дат на референдум на коме је прихваћен са 91.27% гласова. Устав из ‘82. године донео је извесне новине у односу на претходни - увођење једнодомног парламента и делимично јачање извршне власти. Након усвајања Устава и парламентарних избора 1983. године, Турска се поново враћа у демократски колосек. Сам Устав је путем амандмана више пута мењан. Измене Устава извршене су 1995, 1999, 2001, 2004, 2007. и 2010. године.¹³⁾ Ипак, Устав из 1982. године онемогућава измену основних одредби које се тичу форме државног уређења. Наиме према члану 4.

12) Турској се тада по принципу *déjà vi*, поновила ситуација од пре тачно 20 година. Наиме, 1960. године турска армија је извела први пуч, након кога је такође формирана Оснивачка скупштина у циљу доношења новог устава.

13) Пакет уставних амандман из 2007. и 2010. године усвојен је путем референдума. На референдуму 2007. турски народ је прихватио низ уставних измена међу којима је била и одредба о увођењу директних избора за положај Председника републике.

овог Устава атрибути Републике, недељивост државе, званични језик, застава, химна и главни град су непроменљиви и не могу бити предмет уставних амандмана. Устав као искључивог носиоца суверенитета означава турски народ, без могућности преношења суверености на било ког појединца, групу или класу. Законодавну власт, у име турске нације, врши Велика турска народна скупштина, и она се не може делегирати ником другом. Извршну власт врше Председник републике и Савет Министара, у складу са Уставом и законима. Судску власт врше независни судови. Чланом 10. Устава прописана је равноправност свих грађана, без икаквих дискриминација пред законом, без обзира на језик, расу, пол, боју коже, верско опредељење...

Председник је шеф турске државе. Њега је, све до поменутог уставног амандмана из 2007. године, бирала Велика турска народна скупштина тзв. *Меџлис*, са најмање двотрећинском већином на само један седмогодишњи мандат. Последњи председник који је изабран на овај начин јесте актуелни шеф државе Абдулах Гул, који је на власт дошао 2007. године, непуних два месеца пре усвајања поменутог амандмана. Уставним амандманом предвиђено је да се по завршетку Гуловог мандата, Председник републике бира директно на непосредним председничким изборима. Такође, према овој измени предвиђено је и скраћивање председничког мандата са седам на пет година. Да би могао да буде изабран на положај председника, кандидат мора да буде турски грађанин старији од 40 година, достојан да буде изабран за посланика у *Меџлису* и са високом стручном спремом. Председник се налази на челу Националног савета за безбедност,¹⁴⁾ и такође је врховни командант. Но, у случају рата он ову функцију обавља само декларативно, док се у пракси она преноси на начелника генералштаба, који наступа као врховни командант у председничково име. Председник има овлашћење да проглашава законе и да их враћа парламенту на поновно разматрање, да расписује парламентарне изборе, да сазива јавне референдуме, да именује премијера или прихвата његову оставку; да поставља и смењује министре; да ратификује и објављује међународне споразуме; да именује чланове националних судова, шефове Централне банке и радиодифузне агенције...

14) Поред председника Национални савет за безбедност чине још и премијер, начелник генералштаба, министар националне одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова, као и команданти различитих огранака оружаних снага и жандармерије. О овом веома моћном и утицајном државном телу биће више речи даље у тексту.

Поред председника извршна власт је и у рукама Савета министара, који врши функцију владе и на чијем челу се налази премијер. Премијера именује председник, из редова чланова Велике турске народне скупштине,¹⁵⁾ а премијер предлаже министре, чију номинацију одобрава *Меџлис*. По предлогу премијера, председник разрешава и поставља нове министре. Савет министара се састоји од 23 министра, и три заменика премијера. Недељу дана по формирању новог Савета министара, премијер или један од министара представљају програм владе пред Великом турском народном скупштином, после чега следи гласање о поверењу. У очи општих избора, министри правде, унутрашњих послова и комуникација морају да поднесу оставке на своје положаје у влади, да би их замениле неутралне личности (ван света политике). Савет министара прописује правила о спровођењу закона и о другим питањима, под условом да та правила нису у супротности са постојећим законима. Велика турска народна скупштина може сменити владу путем изгласавања неповерења. Од усвајања Устава из 1946. године, турске владе су у већини биле коалиционог карактера, и сачињавале су их две или више партија. Многе од њих су биле политички слабе и нефункционалне. Ипак, ситуација се драстично мења након парламентарних избора 2002. године, када Партија правде и развоја (АКП) успева да освоји довољан број мандата и самостално формира владу. Ову “привилегију” АКП задржала је и након парламентарних избора 2007, као и након недавно одржаних овогодишњих избора.

По уставу из 1982 године, законодавна власт почива у Великој народној скупштини тј. *Меџлису*, који заседа у Анкари. Турски парламент је једнодоман и састоји се од укупно 550 посланичких места. Посланици се бирају по систему пропорционалне заступљености, а право гласа поседују сви пунолетни грађани. Устав је испрва предвиђао посланички мандат у трајању од пет година. Међутим, амандманом из 2007. године посланички мандат је скраћен на четири године. Тада је *Меџлису* одузето и право избора председника, које је до тада уживао. Цензус тј. *бараж* који партије морају прећи да би ушле у парламент износи 10% гласова бирача. Велика турска народна скупштина доноси, мења и укида законе; надгледа рад Савета министара и овлашћује га да издаје декрете о одређе-

15) Најчешће је реч о лидеру партије или коалиције која је на парламентарним изборима добила највећи број посланичких места. Тренутно ову дужност, по трећи пут, обавља некадашњи градоначелник Истамбула **Реџеп Тајип Ердоган** чија је АКП (Партија правде и прогреса) на недавним изборима у јуну 2011. године освојила већину у парламенту.

ним питањима, који имају законску снагу; ратификује међународне споразуме и одлуке у вези са штампањем новца, проглашавањем ратног стања и учешћем оружаних снага земље у операцијама у иностранству; одлучује о питањима у вези са давањем амнестије и помиловања; потврђује смртне казне итд. Закони које скупштина усвоји морају бити прокламовани од стране Председника републике у року од највише 15 дана, с тим што председник има право да их врати парламенту на дораду и поновно разматрање.

Устав из 1982 године прогласио је независност националних судова и судија. Турски правни систем функционише као јединствен систем цивилних и војних судова, од којих и једни и други имају апелационе судове који заседају у Анкари.

Уставни суд, установљен Уставом из 1961, оцењује уставност закона и декрета са законском снагом, као и правила и процедура Велике турске народне скупштине. Такође, додељена му је и дужност надгледања уставних амандмана у погледу форме. Овај суд утврђује постојање прекршаја извршених од стране председника, чланова Савета министара, чланова и судија Уставног суда, Апелационог суда, Државног савета, Војног апелационог суда, Врховног војног управног суда, Ревизорског суда, Високог савета судија и тужилаца, као и главног јавног тужиоца ових судова. Одлуке Уставног суда се објављују у службеном гласнику и обавезујуће су за све, укључујући и законодавну и извршну власт. Судије Уставног суда постављају председник и парламент.

Последњу инстанцу за разматрање одлука и пресуда судова чини Високи апелациони суд. Његове судије поставља Високи савет судија и тужилаца. Највиши административни суд је Државни савет. Уставом из 1982. предвиђено је и постојање Судова за безбедност државе у чијој надлежности су дела против националног и територијалног интегритета Турске, демократског уређења, угрожавања унутрашње и спољашње безбедности државе итд. Уз то, у правном систему присутни су и бројни нижи цивилни и војни судови.¹⁶⁾

Турска је административно подељена на 81 провинцију тј. *Вилајет*. Сваки *вилајет* се састоји од округа и подокруга. Провинцијама управљају гувернери које именује Савет министара уз сагласност председника. Гувернери обављају своју дужност као представници централне власти и одговорни су Министарству уну-

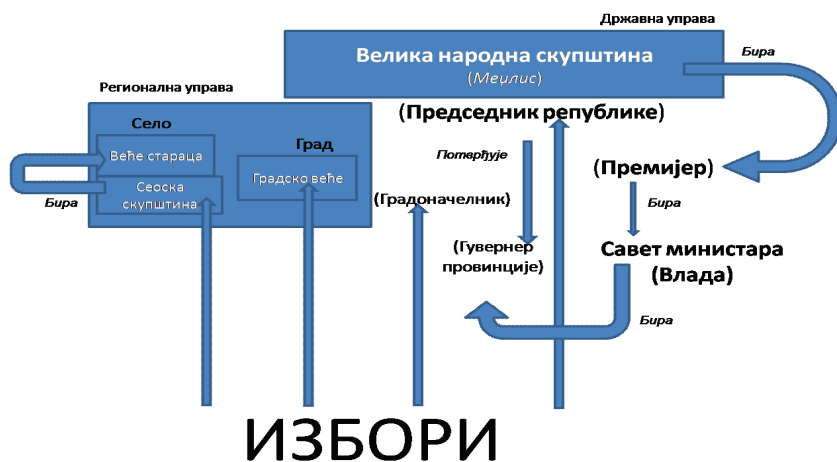
16) За детаљнији приказ турског правосудног система видети: Хакан Ђандуран, "Правосудни систем у Турској", *Информатор друштва судија Србије*, Друштво судија Србије, Београд, март 2006.

трашњих послова. Такође, сваки *вилајет*, округ и локална управа имају већа која се бирају на директним изборима. Иако су надлежности локалних власти увећане од 1980, систем државне управе остаје веома централизован. Централна власт пажљиво надгледа рад изабраних локалних савета како би осигурала њихову ефикасност и заштитила јавни интерес.¹⁷⁾ Влада има своје канцеларије на нивоу *вилајета* и округа. Аутономне локалне управе постоје на нивоу општина, које бирају градоначелника и општинска већа. У селима сеоска скупштина бира веће старешина и сеоског поглавара.

У Турској је на снази вишепартијски систем. Вишепартизам је уведен још 1946. године али и данас има доста контраверзи у вези са овом темом. Оне се тичу ограничења оснивања нових партија и могућности забране и распуштања странака од стране правосудних органа. Иако су уставним амандманима из 1995. и 2001. године знатно ограничени услови под којима Уставни суд може да распусти неку партију, овај орган и даље има велика овлашћења по овом питању. То је показала и политичка криза из 2008. када је, под оптужбом да угрожава принцип секуларности власти, умало распуштена владајућа АКП. Број партија у Турској је несталан, и многе од њих се могу окарактерисати као пролазна појава. Ипак, изузетак чини Републиканска народна партија (ЦХП), коју је, како смо рекли, основао још Кемал Ататурк. Ова партија је и данас друга по величини заступљености у *Меџлису*. Парламентарни избори 2002. представљали су прекретницу у прерасподели снага на турској политичкој сцени, јер су само две поменуте странке (АКП и ЦХП) прешле цензус од 10% гласова и успеле да задрже места у парламенту. Избори 2007. довели су трећу партију у парламент. Реч је о Партији националистичког акције (МХП), политичкој странци која је крајње десничарски опредељена. Исти састав парламента потврђен је вољом бирача и на последњим, недавно окончаним парламентарним изборима. Након јунских избора актуелни однос снага у *Меџлису* изгледа овако: АКП је освојила убедљиву већину од 50% (тј. 326 посланичка места), ЦХП 25,9%, а МХП 13% гласова. Поред ове три партије у парламент су ушли и независни кандидати и њима припада 36 посланичких места. Међутим, реч је о посланицима који су само номинално независни, и који у стварности најчешће представљају мање политичке партије.¹⁸⁾

17) Министар унутрашњих послова је, у име јавног интереса, овлашћен да суспендује локалног администратора под истрагом или кривичним поступком у вези са повредом службене дужности.

18) У овом случају, реч је о кандидатима које је подржала про-курдска Странка мира и демократије (БДП). Треба напоменути да је 6 посланичких места (од поменутих 36) још



ИЗБОРИ

(Шематски приказ политичког система Републике Турске)

Иако је Турска једина исламска држава које је својим политичким уређењем досегла европски идеал лаичке републике она још увек није у потпуности заокружила процес демократизације. Недостаци су највише приметни у области поштовања људских права. Република Турска је дуги низ година суочена са проблемом Курдске мањине, и ово питање и данас оставља простор за бројне критике на рачун односа турске државе према етничким мањинама. Ипак, 2002. године, програмом реформе и унапређења људских права који је држава предузела, статус курдске мањине се знатно побољшао. Рад на реформи се наставља већ следеће године када Турска усваја план усклађивања са стандардима које у области људских права прописује ЕУ.¹⁹⁾ Међутим, бројне домаће и стране организације које се баве заштитом људских права извештавају да процес спровођења реформи тече јако споро. Централна власт ограничава независно деловање медија и чести су случајеви «узнемиравања» новинара, писаца и других културних и медијских личности које држава «прокаже» као ауторе контраверзи.²⁰⁾ Такође,

увек спорно, јер су ови «независни» кандидати у притвору под оптужбом за сарадњу са организацијом Унија заједница Курдистана (КЦК) за коју се верује да је повезана са терористичком Радничком партијом Курдистана (ПКК).

19) На том пољу учињено је неколико конкретних корака напред: уведене су строжије казне за случајеве мучења и тортуре у казним заводима, оптуженим лицима је олакшан приступ адвокату, допуштено је емитовање медијског програма на курдском и другим мањинским језицима, и омогућено је цивилним лицима да дођу на чело Националног савета за безбедност...

20) Најпознатији случај новијег датума свакако је суђење чувеном писцу Орхану Памуку, који је 2005. године оптужен да је изјавом о геноциду над Јерменима и Курдима,

2007. године држава је увела тзв. филтере на приступ одређеним интернет садржајима. Право на слободу вероисповести се поштује, али су приметна ограничења када је у питању финансијска, техничка и организациона подршка неисламским верским заједницама и организацијама. Што се тиче права жена, она у Турској не представљају акутни проблем као у већини других исламских држава. Како је положај жена и мушкараца изједначен Уставом (члан 10.), притужбе се најчешће тичу случајева злостављања у породици, које је и даље врло присутно у руралним областима Турске...

ТУРСКИ МИЛИТАРИЗАМ - ГАРАНТ СЕКУЛАРНОСТИ ИЛИ ФАКТОР НЕСТАБИЛНОСТИ?

Иако је институционално устројство турске републике неоспорно засновано на западном демократском моделу, њему ипак треба приступити са немалом дозом резерве и скептицизма. Јер, да у јединој истинској лаичкој републици исламског света нешто добрано “шкрипи”, постало је јасно већ онога тренутка када је политички плурализам почео да узима маха. Како су “кемалисти” почели да губе политичку супрематију, и то управо захваљујући оним политичким тј. демократским вредностима за чије су се очување ватрено залагали, иницијативу су преузели чувари Ататурковог наслеђа, оличени у официрском кору. И баш као што је некад “Отац Турака” повео војску на власт коју више није сматрао легитимном, тако су сада турски официри преузели ствар у своје руке, повевши војску против оних за које су сматрали да су нарушили светост секуларизма коју им је Кемал паша оставио у аманет. Парадоксално, оваква одлука била је потпуно страна духу кемализма, јер је Ататурк сматрао да војска треба да представља националну институцију која се држи изван дневне политике, и не учествује у фракцијским поделама. Веровао је да једино таква војска приличи модерној турској републици. Војни врх је након његове смрти декларативно уважавао овај став, али је временом све више почео да га интерпретира у оном правцу у коме војска бива дефинисана као чувар Устава и гарант кемализма (основних принципа Ататуркове реформе). Таква интерпретација је нужно довела до прве војне ин-

датом једном швајцарском недељнику, нанео штету угледу турске државе и нанео бол породицама погинулих турских војника. Само годину дана касније исти аутор постао је добитник Нобелове награде за књижевност и на тај начин ће прославити Турску широм света. Ипак, епилог судског случаја, дугог скоро шест година, дошао је у виду проглашења кривице турског нобеловца, и казном плаћања симболичне новчане одштете.

тервенције и мешања у уставни поредак, који је војска извршила 27. маја 1960. Тада је војним пучем крваво срушена влада Демократске странке (ДП), која је после више од две деценије власти Ататуркове Републиканске народне странке, дошла на власт путем регуларних парламентарних избора.²¹⁾ Турске војне јединице су тада, под вођством начелника генералштаба Цемала Гурсела, заузеле главне владине зграде и комуникацијске центре, а потом су ухапсиле тадашњег председника Целала Бајара, премијера Анднана Мендерса, председника парламента Рефика Култана и већину посланика ДП у *Меџлис*.²²⁾ Демократска странка је оптужена за покушај исламизације државе и уништење Ататурковог наслијеђа. Председнику Бајару и другим члановима ДП је суђено пред војним судом који је донео смртну пресуду за оптужене. Војни комитет који је обављао привремену власт (владу је заменио Комитет националног јединства, сачињен од 38 официра који су планирали и извели државни удар) потврдио је ову пресуду у случају Мендерса, али је Бајарова казна преиначена у доживотну робију.

Иако је после краћег периода диктатуре и доношења новог Устава војна хунта препустила вођење државе цивилним властима демократски процес је био озбиљно угрожен.²³⁾ Интервенција војске ће постати устаљена пракса у периодима политичке нестабил-

21) ДП долази на власт 1950. године, након тешког пораза ЦХП-а на парламентарним изборима. Лидери партије Целал Бајар и Анднан Мендерс постаће носиоци извршне власти. Бајар ће постати председник а Мендерс премијер. Овај владајући “двојац” себи у заслугу приписује увођење Турске у НАТО (1951).

22) Овој акцији је претходила оштра криза турског политичког система, која је често резултирала грађанским немирима. Парламентарна активност је била у потпуности закована јер власт и опозиција нису могли да знају начин да сарађују. Ради објективности, потребно је истаћи да је оваквој ситуацији је знатно допринела реваншистичка политика премијера Анднана Мендерса, који је предузео читав низ непопуларних мера у циљу “маркирања” кемалиста као анти-демократских и ауторитарних снага. Прогањања и хапшења појединих чланова ЦХП-а увећале су незадовољство кемалистичког дела јавности. Уследила су и ограничења слободе штампе и рестрикције јавног окупљања, које је Мендерс правдао зауздавањем хушкачки настројених новинара и спречавањем изазивања нереда. Кап која је прелила чашу била је политичка турнеја лидера ЦХП-а Исмета Иненија (који је наследио Ататурка на челу странке) дуж централне Анадолије, која је изазвала салву протеста против актуелне власти. Мендерсова влада је реаговала забраном свих политичких активности и увођењем ванредног стања. У студентским нередима у Истамбулу, одржаним упркос забрани окупљања, полиција је пуцала на демонстранте, и притом усмртила неколицину. Већ следеће недеље кадети Војне академије предузимају протесни марш у знак солидарности са студентима, што је представљало увертуру у конфликт војних и цивилних власти. Из свега наведеног јасно је да ДП, упркос честим историјским интерпретацијама које га сликају као жртву прокемалистичке војне хунте, и сам сноси добар део кривице за повреду уставности и пуч који је потом уследио...

23) Већ у јануару 1961. године формирана је Уставотворна скупштина, која је под снажним утицајем Комитета националног јединства, донела нови Устав који је након бројних расправа ратификован у мају, а изнет на референдум у јулу исте године. Усвајање овог Устава означило је почетак ере тзв. Друге Турске Републике.

ности. На Турску политичку сцену уведен је опасан преседан који је војсци доделио улогу “беневоленог” патрона демократије.

Након 1960. године војска је интервенисала још три пута, и сваки пут је то чинила управо у име заштите демократског поретка.²⁴⁾ Војни удар из 1971. године (популарно назван “Удар меморандумом” јер је војска одлучила да уместо тенкова упути актуелној власти меморандум са својим захтевима), изведен је такође у тренутку када је политички процес претио да се претвори у својеврсно “врзино коло”. Рецесија, социјални немири и политичка убиства,²⁵⁾ потпуно су дестабилизовали политичку сцену, и цивилне власти више нису могле да одрже контролу над дешавањима у држави. Меморандум војних главешина, предвођених генералом Фаруком Гурлером, захтевао је од владајуће Партија правде да омогући формирање снажне и кредибилне владе. Овај захтев је пропраћен претњом да ће војска, уколико се онемогући долазак ефективне владе која ће повратити политичку стабилност у земљи, поново употребити силу како би преузела кључне институције државе. Претња је уродила плодом и премијер Сулејман Демирел је дао оставку већ истог дана, да би на месту његове владе, по “сугестијама” војног врха, била инсталирана непартијска влада националног јединства. Након тога уследила је постепена, мада не претерано успешна, стабилизација политичког процеса и покушај поновног враћања на демократски курс спровођењем парламентарних избора 1973. Но, нови циклус политичког хаоса уследио је већ 1980. и Турска се још једном нашла у *déjà vu* ситуацији. Насилни сукоби левичарских и десничарских организација, који су се наставили током 70тих, крајем деценије су букнули пуном жестином а рад парламента је поново «закочен» политичким неслагањима. Ипак, овога пута улога војног фактора није се свела само на беневолентну патерналистичку интервенцију у циљу повратка стабилности. Напротив, незадовоља развојем ситуације на политичкој сцени након 1973. године и повратком свргнутог премијера Сулејман Демирела на власт (већ 1975.) војска је намерно подстицала немире у земљи и подгревала

24) Постоје различита мишљења о томе да ли је рушење Ербаканове владе 1997. године заиста био прави војни пуч. Аутори рада се неће упуштати у ову полемику, већ ће зарад лакшег и бољег увида у проблематику војног утицаја у савременој Турској ову епизоду скорашње турске историје посматрати као тзв. меки војни удар...

25) Тих година (1968-1971) турска политичка сцена се поларизовала на две сукобљене стране, левичарски настројене раднике и студенте и десно оријентисане исламисте и милитантне националисте. Политички “дијалог” супротстављених страна је често подразумевао бомбашке нападе, отмице, батинања и друге облике насиља. Испрва је левица држала чврст примат у овој врсти политичког разрачунавања, али је убрзо сустижу, а потом и престижу, десне снаге (нарочито ултра-националистичка организација “Сиви вукови”).

тензије. Демирел, који је захваљујући превременим изборима формирао коалициону владу тзв. Први национални фронт, успео је да из муњевитих политичких превирања, која су потом уследила, изађе као победник.²⁶⁾ Међутим ни Демирелова мањинска влада није успела да реши кризу у земљи, што је војска искористила као аргумент да још једном преузме ствар у своје руке. Наравно радило се о пуком поводу, јер је пуч планиран већ неколико година уназад, а његово је извођење више пута одлагано. Војни удар је предводио начелник генералштаба Кенан Еврен, и под његовим вођством оружане снаге су преузеле контролу над државом 12. септембра 1980. године. Највећи део турске јавности поздравио је увођење војне управе, видевши у њој излаз из анархије. Наредне три године војска ће вршити власт преко Националног савета за безбедност. Политичке партије су привремено укинуте, а Демирелу и бројним другим политичким лидерима изречена је забрана бављења политиком у трајању од 10 година.²⁷⁾ Нови, и данас важећи Устав, је донет 1982. године, након чега је изнова започета рестаурација демократије.

У новије време турска војска је јавно демонстрирала свој политички утицај 1997. године када је иницирала опсежну кампању којом је срушена Ербаканова про-исламска коалициона влада. Наиме, 28. фебруара '97. године, током састанка Националног савета за безбедност, влади је упућен низ примедби и ставова, које су се тичале стања секуларизма и проблема јачања политичког ислама у земљи. Премијер Ербакан је био приморан да се сложи са ставовима војске, и да потпише одлуке донете на овом састанку. Битно је истаћи да је војска, овога пута, уместо оружане силе као средство рушења исламиста употребила медије, невладине организације, истакнуте интелектуалце и академике... Постоје различита мишљења о природи овог државног удара, и питања да ли је то уопште и био пуч, узевши у обзир да су изостале употреба силе и претња употребом силе. Стога се често ова војна «интервенција» дефинише као меки пуч или пост-модерни државни удар.

Након «меког пуча» турска војска је наставила да се меша у унутрашњу политику државе. Током априлских и мајских де-

26) У веома кратком временском периоду Турску су задесили бројни политички преокрети: распадање коалиције Првог националног фронта, формирање нове коалиционе владе тзв. Други национални фронт, затим смена власти и краткотрајни повратак бившег премијера Ецевита, и на послетку формирање прве мањинске владе у турској историји...

27) Након истека ове забране Сулејман Демирел ће се поново издићи из «пепела» и 1991. године још једанпут ће се наћи на функцији премијера. Убрзо потом, после изненадне смрти председника Тургутта Озала, 1993. године, *Мецлис* га бира за 9. Председника републике.

монстрација 2007, када је хиљаде људи на улици демонстрирало против председничких аспирација Абдулаха Гула, турска војска је поново упозорила владајући АКП да Демоклов мач војног удара и даље стоји над њиховом главом.²⁸⁾ Ипак, расписивањем превремених избора,²⁹⁾ поновном победом АКП-а и доласком Гула на место председника, однос снага се драстично променио. Скорашња хапшења великог броја активних и пензионисаних официра, наводних чланова тзв. *Ергенекон* групе, под оптужбом да су ковали заверу да путем насиља и терористичких акција дестабилизују политичку ситуацију у земљи и сруше владајућу партију, довела су турску војску у дефанзивни положај. Ова контраофанзива цивилне власти и даље траје, и њен успех ће у много чему одредити будућност Турске државе...

Прича о утицају војног фактора на функционисање турске демократије не може се закључити без осврта на један од најмоћнијих органа турске државе - Национални савет за безбедност. Национални савет за безбедност је формиран након војног удара 1960. године и од тада, захваљујући уставном утемељењу, чини константу институционалног поретка турске републике. Како смо већ истакли, у састав овог тела улазе: начелник Генералштаба, четири команданта војске (ваздухопловство, пешадија, морнарица и жандармерија), премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова. Председник државе је председник савета. Ово тело је доскора уживало готово неограничену власт над свим дешавањима у Републици,³⁰⁾ и представљало је државу у држави тј. упоредну власт која је функционисала као "... двоглави политички систем: цивилни Савет министара постоји упоредно са Националним саветом за безбедност на извршном нивоу, и војни систем правде независно упоредно са цивилним правосуђем".³¹⁾ Лаички речено, овај савет представљао је главни инструмент за уплитање армије у сва

28) Пардоксално, иако је ова претња изречена у циљу очувања секуларне државе, јер је у турској војсци, а и у незанемарљивом делу јавности, превладала бојазан да ће Гулов успон на место председника отворити врата убрзаном процесу исламизације друштва, у Гулову одбрану устала је Европска комисија. Она је захтевала од војске да се не меша у политику, и да поштује Устав и демократске институције. На тај начин је Европска унија јасно ставила до знања како гледа на концепт турске војске као *pater democratia*...

29) Након што је Уставни суд донео контраверзну одлуку да поништи први круг председничких избора због недостатка кворума у парламенту (изазваног бојкотом опозиције), актуелни турски премијер Ердоган је расписао је превремене парламентарне изборе. Након избора, у *Мемлуксу* су усвојени уставни амандмани о избору Председника републике на непосредним изборима.

30) У његове ингеренције потпадала је контрола над унутрашњом и спољном политиком, одбраном, привредом, културом...

31) Cizre Sakallioğlu, "The Anatomy of the Turkish Military's Autonomy", *Comparative Politics*, City University of New York, USA, vol. 29, no. 2/1997, str. 157.

питања и дешавања у држави. Преко њега војска је деценијама најснажније изражавала свој утицај на политички и привредни развој Турске. Међутим “глава” турског милитаристичког Левијатана временом се испречила као опасна кочница за развој демократије, и постала је дежурни кривац и камен спотицања турском приближавању Европској Унији. Политичка улога и омнипотенти утицај овога савета редовно су навођени као једна од главних препрека уласку Турске у ЕУ. У новије време, управо из тог разлога, предузет је низ реформи у правцу слабљења војног утицаја у сфери унутрашње политике. Процес придруживања ЕУ пружио је цивилним властима снажан аргумент за обуздавање војске, и њено стављање под цивилну контролу. Конкретни кораци учињени су 2003. године и тицали су се управо реформе Националног савета за безбедност. Тада је *Меџлис* усвојио тзв. “седми пакет реформи” који је кроз реформу Савета, знатно ослабио војни капацитет мешања у послове цивилне власти.³²⁾ Ипак, Европска комисија није била у потпуности задовољна овим резултатима. Иако није порицала да је реформски пакет довео до великог помака напред, она је истичала да је турска војска, упркос поменутих мерама, задржала знатан утицај на политичка збивања у земљи, и да је потребно даље спровођење реформи.³³⁾ Након неуспелог покушаја новог “меког пуча” 2007, који је требао да заустави “исламистички” преображај и врати Турску на “проверени” кемалистички курс, моћ овог тела је убрзано почела да слаби. Тај процес пратио је почетак масовних хапшења војних лица, политичара, академика, новинара и бизнисмена оптужених за припадност субверзивној *Ергенекон* групи. Убрзо потом углед војске је додатно пољујан хапшењем великог броја официра и неколико генерала под оптужбом за припремање пуча 2003. године под тајним називом операција “Маљ”. Последњи у низу удараца владајућа АКП задала је милитаристима путем уставних амандмана, изгласаних на референдуму 2010, којима је између осталог отворена могућност да актери војног пуча из 1980. буду кривично гоњени и то пред цивилним судовима...³⁴⁾

32) Овим пакетом мера хармонизације са ЕУ, Националном савету за безбедност одузета је извршна власт и улога “надзирућег” ауторитета, и укинута му је могућност неограниченог приступа цивилним институцијама. На тај начин је Савет *de facto* сведен на саветодавно тело, у коме цивилно чланство има већину.

33) Да у питању није била празна прича којом се одлаже пријем Турске у ЕУ (како су то тврдили турски еуроскептици) показале су поменуте политичке турбуленције из 2007. године. Протести против Гулове председничке кандидатуре потврдили су да је неке “навике” заиста тешко искоренити. Војска је и овога пута покушала да, путем изношења својих ставова у јавност, утиче на политичка збивања.

34) Убрзо по усвајању ових уставних амандмана више од хиљаду грађана и припадника разних удружења поднело је петицију турском тужилаштву којом се захтева покретање

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ИЛИ (РЕ)ИСЛАМИЗАЦИЈА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА?

Први јасни индикатор промене политичке климе, и поновног окретања Турске исламској традицији и коренима, била је победа Ербаканове Партија благостања (РЕФАХ) на парламентарним изборима 1997. Многи аналитичари су тада оценили да је РЕФАХ изборну победу однео више захваљујући револту и нерасположењу бирачког тела, незадовољног актуелном политичком ситуацијом, него истинском популарношћу своје исламистичке платформе. Но, секуларистичке снаге и милитанти кемалисти, нису олако схватиле ову победу. Њима је било јасно да је, упркос свим Ататурковим модернизацијским напорима, често ојачаним стриктним забранама, исламски идентитет Турака и даље жив. Они су знали да не постоји само једна, Кемалова Турска, већ да упоредо са њом живи и она друга која никада није раскрстила са исламском баштином и наслеђем Отомана: “Свака од ове две опције у Турској има своје новине, недељнике, издавачке куће, телевизијске станице, музичке групе, политичке партије, своје ресторане, приватне школе, банке и свој капитал”³⁵⁾. Победа РЕФАХ-а послала је кемалистима јасан сигнал да “друга” Турска поново постаје свесна себе, и да критички почиње да пропитује оно што је до скоро било неупитно - догму кемализма. О томе говори Војислав Лалић у својој књизи *Турска без Ататурка*: “У Турској заправо постоје две Турске: она исламистичка и она прозападна. Међу интелектуалцима се сада отворено поставља питање: зашто се толико инсистирало (и још увек инсистира) на ‘европеизацији’ Мале Азије? Зашто се та модерна Турска, коју њени житељи већином и подржавају, не гради корак по корак, у складу са њеним специфичностима?”³⁶⁾ Стога није чудно, што је победа Ербакановог РЕФАХ-а ујединила широку лепезу, међусобно често завађених, секуларистичких снага у својеврсан *џихад* против исламизма. Након што је Ербакану додељен мандат за формирање коалиционе владе, Председник републике Сулејман Демирел изјавио је како нико не сме да користи верска осећања грађана у политичке сврхе, и да ће, уколико се то спречи, бити за-

истраге о злочинима почињеним за време војног удара 1980. Након тога покренута је званична истрага против Кенана Еврена и других генерала и учесника овог пуча.

35) Милош Б. Марковић, “Спољна политика Турске на почетку 21. века”, *Међународна политика*, бр. 1136, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 18.

36) Војислав Лалић, *Турска без Ататурка - Потреси на Босфору*, “Филип Вишњић”, Београд, 1997, стр. 68.

штићени лаичка република и јединство земље.³⁷⁾ У име овог светог циља Демирел је направио “пакт” са својим дојучерашњим архинепријатељима, истим оним милитантним кемалистима, који су га војним ударима два пута рушили са власти, и потом га прогнали из политичких вода на читаву деценију. Подстичући Национални савет за безбедност да да своје виђење стања у републици, са акцентом на актуелним проблемима, Демирел је заправо војсци дао зелено светло да направи “репризу” политичке егзекуције каквом је и сам био свргнут са власти ‘71. Остало је историја. Ербаканова влада је пала, а Уставни суд је забранио РЕФАХ, пресуђујући да је ова партија својим анти-секуларним деловањем прекршила Устав. Самоме Ербакану и његовим најближим сарадницима изречена је петогодишња забрана бављења политиком...

Ипак, победа коју су однели здружени секуларисти била је кратког даха. Ускоро ће нова исламистичка партија започети свој успон на политичкој сцени. Реч је наравно о Ердогановој Партији правде и развоја, формираној 2001. године. “Ступањем на политичку сцену ове полетне, а претходним позитивним и негативним искуствима обогачене партије средњовечних исламиста и неоосманста ‘модерног кова’ отвара се квалитетно ново раздобље у (ре)исламизовању турског друштва и државе...”³⁸⁾ За само годину дана ова исламистичка партија је наишла на позитиван пријем код већинског дела бирачког тела, и на тај начин је успела да на изборима 2002. године самостално формира владу. Иако се АКП у свом програму декларише као умерена конзервативна странка, која се залаже за либералну тржишну привреду и чланство у ЕУ, она је од стране секуларистичког блока доживљена као странка која отворено тежи исламизацији турске државе. Тешко је рећи ко је заиста у праву. Тенденција да се исламска традиција реafirмише и заштити од секуларистичког прогона, дефинитивно јесте једна од главних потки Ердоганове унутрашње политике. Ипак, чине се претераним кемалистички покушаји да потезе исламиста (нпр. борба за право на ношење *хиџаба*) изједначе са покушајем увођења шеријата и успостављања теократске државе. Ево шта публициста Њујорк Тајмса, Ноа Фелдман, каже о турским исламистима: “Тамо су исламисти пуно либералнији него игде у муслиманском свету; они чак и не заговарају усвајање шеријата (што је позиција због које би чврсто секуларна војска оборила њихову владу). Њихов основни фокус је владавина закона и експанзија основних права а против турске традиције централизованог државног секуларизма.

37) Исто.

38) Дарко Танасковић, *Неоосманизам*, Службени гласник, Београд, 2010. стр. 33.

Турски судови су под све већим притиском да прате ову визију.³⁹⁾ Међутим, многи не деле ово мишљење, како у самој Турској, тако и ван ње. У својој раду посвећеном владавини АКП-а, Фатма Сундал истиче како су само прве године АКП владавине биле обележене јасним дистанцирањем од екстремних исламистичких ставова, а да је потом уследило заостравање реторике и све чешће призивање шеријата “Ислам покушава да се врати и да говори својим језиком, а АКП данас себе доводи у везу са исламом много више него у прошлости. Мој утисак је да је у првом периоду своје моћи АКП пролазио кроз процес учења да ‘преведе свој језик у секуларан језик’. На жалост, они су се врло брзо вратили својим коренима...”⁴⁰⁾ Она скреће пажњу и на чињеницу да је од доласка АКП-а на власт насиље према лаицистима и немуслиманском становништву у порасту.

Турска је по питању потенцијалне исламистичке трансформације, и након скоро читаве деценије власти исламиста, и даље енигма. Процес исламизације је увелико отпочео, али је још увек рано рећи у ком правцу он иде, и у којој мери ће се одразити на устројство политичког система. Ипак, узевши у обзир да је упркос свим унутрашњим нестабилностима Турска, и као држава, и као друштво, знатно профитирала од Ататурковог европског курса, тешко је замислити да ће све предности модернизације бити одбачене у име шеријетске исправности, која је и иначе, ако се у обзир узму све исламске правне школе, веома растегљив појам. Одређена застрањивања се могу очекивати али фундаменталистичко реформисање целог система (какав је случај био са Ираном) ма колико то било *халал* не чини се нимало реалним. Турска већ деценијама тежи управо супротном идеалу - либералној демократији западног типа, и зато АКП процес исламизације покушава да усклади са процесом демократизације. И то Ердогановој партији за сада веома добро полази за руком. И више од тога! Демократизација и исламизација, два наизглед искључива идеала, показала су се као добитна комбинација за сузбијање милитантног кемализма. Кемалистички армијски кругови, који су себе традиционално доживљавали као гарант секуларности, дуго су били главна препрека истинској демократизацији турског друштва. Парадоксално, управо су турски исламисти почели да “дреше” овај Гордијев чвор, свдећи турски милитаризам у разумне оквире, и доводећи Турску у предворје ЕУ. Но, и даље постоји бојазан да ће се демократска одређеност исламиста у једном тренутку демаскирати као својеврсни тројан-

39) Ноах Фелдман, “Зашто муслимани желе шеријат?”, /27/06/2011/http://www.scribd.com/doc/55794490/Zato-Serijat-Noah-Feldman

40) Fatma Sundal, “What has happend in AKP years in Turkey: The condition of islamism, Turkish Islam synthesis, and islamist violence”, *Политикологија религије*, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд, год. II, бр. 1/2008, стр. 27.

ски коњ кога исламистичке снаге користе за подривање још увек чврстих бедема кемалистичке конструкције.

Ипак, “шеријетска” претња можда и није главна опасност која се надвила над турском републиком. АКП је уставним амандманима, и сада већ трећом узастопном победом на изборима, ставио под своју контролу све три гране власти - законодавну, извршну и судску. Већ готово деценију АКП држи убедљиву већину у парламенту и самостално формира владу, а с обзиром на резултате недавних избора извесно је да ће тако бити и у овом мандату.⁴¹⁾ Уставни амандмани, за које је на референдуму 2010. гласало око 60% Турака, дали су зелено светло за реформу судског система која је, по мишљењу опозиције, укинула аутономију судства и у потпуности га потчинила вољи АКП-а. Овим уставним изменама Уставни суд и Високи савет судија и тужилаца стављени су под већу контролу владе. Треба подсетити да је Уставни суд, као главни институционални чувар секуларизма, често био на супротним становиштима у односу на владајућу АКП.⁴²⁾ Иако је представљан као чувар секуларног устава и браник против исламизаторских тенденција владајуће партије, Уставни суд је у стварности више функционисао као снажно упориште конзервативних кемалиста. Сада захваљујући амандману који предвиђа да се одабир чланова Уставног суда у потпуности препусти председнику и парламенту (тј. Абдулаху Гулу и АКП парламентарној већини) овај суд више не представља традиционални бастион секуларизма. Исту судбину доживео је и Високи савет судија и тужилаца, задужен за именовање судија и високих званичника правосуђа. Тиме је владајућа странка остварила свеобухватну контролу над свим кључним институцијама турског друштва, што је довело до тога да критике на рачун Ердоганове унутрашње политике сада мање играју на карту исламизма, и да су све чешће адресиране у правцу “султанистичких” амбиција актуелног премијера. У свом тексту посвећеном спољно политичким амбицијама Турске, овакво мишљење износи и Зоран Милошевић: “Неопходно је подсетити да је у Османској империји султан имао световну власт чему, тежи и Ердоган. Наиме он путем покушаја да

41) Како је АКП и овога пута освојио убедљиву већину (326 од укупно 550 посланичких места), он се поново налази у позицији да самостално формира владу. Формирање нове владе очекује се почетком јула.

42) Тако је на пример 2008. поништио уставни амандман којим је студенткињама дозвољено да на турским универзитетима носе *хиджаб*. Ову уставну измену је АКП прогурао кроз парламент, али ју је накнадно поништио Уставни суд. Убрзо након тога, уследила је и политичка криза током које овај суд умало није забранио владајућу партију, а њеним лидерима изрекао петогодишњу забрану бављења политиком. Такође, у јануару 2010. Уставни суд је укинуо АКП-ов закон који предвиђа могућност суђења војним лицима пред цивилним судовима.

формира председничку власт у држави (у току су уставне промене) жели да приграби моћ какву су имали султани.⁴³⁾ Милошевић подсећа како по традиционалном рецепту султанизам и исламизам иду раме уз раме, те износи и тезу да је следећи Ердоганов пројекат васкрсење институције халифата. Но, уколико оваква намера заиста постоји, извесно је да још увек није прави тренутак за њену реализацију. Напротив, уплитањем у актуелне реформе оних верских институција чијим је укидањем Ататурк започео изградњу модерне Турске, АКП би само додатно испровоцирао оштру реакцију секулариста, што би отежало Ердоганову позицију уочи велике предстојеће битке - битке за доношење новог Устава и трансформацију парламентарног система у председнички.⁴⁴⁾

У светлу Ердоганових “султанистичких” амбиција можда треба посматрати и поменуту аферу *Ергенекон*, која је актуелној власти послужила као моћан алиби за оштар обрачун са опозицијом. Оно што је испрва изгледало као сламање кичме милитантног кемализма и ултра национализма, како време одмиче све више почиње да личи на класичан “лов на вештице”, путем кога се АКП обрачунава са сваким ко мисли другачије.

*
* *

У првом делу рада скренули смо пажњу на начин на који модерна Турска, са немалом дозом поноса, истиче, како секуларни, тако и републикански карактер свога државног уређења. Међутим, пучистичка «пракса» којој су склоне турске војне структуре показала је да демократски процес у турској републици очито у себи садржи и нешто што би се медицински могло окарактерисати као «урођени дефект». Реч је, пре свега, о насилном сузбијању и спутавању исламистичких тенденција у државотворној сфери, узиданом у сам темељ турске републике. Такође, ради се и о догматизовању Ататурковог наслеђа, које кемалисти тврдокорно настоје да одрже «неокрњеним» без обзира на чињеницу да су се друштвене потребе, а самим тиме и политичке тежње, већег дела турског народа знатно промениле од доба славног «Газија». Догматско «цементирање» Ататуркове политичке трасе, коме су склони кемалисти (нарочито они из војних структура), све више трпи и узмиче у судару са актуелним процесом исламизације коју спроводи владајућа

43) Зоран Милошевић, “Спољно политичке амбиције Турске”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, год. VI, vol.8, 2/2010, стр. 154.

44) Ердоган се већ дуже време залаже за превођење садашњег парламентарног система у председнички, што аргументује тежњом за већом ефикасношћу државне управе. Ово питање биће покренуто у склопу предстојеће кампање за доношење новог турског Устава, коју владајућа АКП намерава да започне одмах по конституисању нове владе.

АКП. Иако исламисти инсистирају на модернизаторском аспекту свога програма, на тај начин настојећи да увере своје политичке опоненте да кључне тековине револуције - *Секуларизам, Демократија и Модернизација* неће бити доведене у питање, тензије и нестабилност су и даље константа у политичком животу Турске. Разапета на раскршћу кемалистичког догматизма, посрћућег милитаризма, исламистичког «модернизма» и АКП «апсолутизма», Република Турска и данас функционише по принципу растрзаности између чекића и наковња. На коју страну ће бити «искована» показаће време...

Zivojin Djuric, Vladimir Ajzenhamer

POLITICAL SYSTEM OF TURKEY AT THE CROSSROADS BETWEEN THE KEMALIZM AND ISLAMISM

Summary

This paper determines, through the analysis of political institutions, as well as analysis of the key moments of the modern Turkish history, the main characteristics of the political system of Turkey. Also, the authors analyze the role of the military in the establishment and maintenance of the secular society, and try to illuminate the essence of the current Islamist shift in Turkish politics. The paper first gives a historical overview of Atatürk's reforms and the emergence of the Turkish republic, followed by review of basic characteristic of its political institutions. Then the authors analyze the past and present role of the military in Turkish political life, as well as reform shift after the victory of Islamists on parliamentary elections in 2002. The final part of the paper raises the question of whether the current policies of the ruling AK party leads to a greater democratization of society, its Islamization, or domination of one party over the entire political system?

Key words: Turkey, Kemal Atatürk, kemalism, secularism, political system, militarism, military coup, Islamism, democratization

ЛИТЕРАТУРА

Војислав Лалић, *Турска без Ататурка - Потреси на Босфору*, "Филип Вишњић", Београд, 1997.

Dani Rodrik "Ergenekon and Sledgehammer: Building or Undermining the Rule of Law?", *Turkish Policy Quarterly*, Kemal Koprulu, Turkey, vol. 10, No.1, spring 2011.

- Дарко Танасковић, *Ислам- догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008.
- Дарко Танасковић, *Неоосманизам*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Emiliano Alessandri, “**Turkey’s Future Reforms and the European Union**”, *Turkish Policy Quarterly*, Kemal Koprulu, Turkey, vol. 10, No.1, spring 2011.
- Зоран Милошевић, “Спољно политичке амбиције Турске”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, год. VI, vol. 8, 2/2010.
- Милош Б. Марковић, “Спољна политика Турске на почетку 21. века”, *Међународна политика*, бр. 1136, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009.
- Мухамед Есад Беј, *Алах је Велики*, Ново дело, Београд, 1991.
- Mustafa Kemal Atatürk, <http://www.ataturk.com/content/view/33/70/>
- Mustafa Kemal Atatürk, http://www.en.wikiquote.org/wiki/Mustafa_Kemal_Ataturk
- Ноах Фелдман, “Зашто муслимани желе шеријат?”, <http://www.scribd.com/doc/55794490/Zato-Serijat-Noah-Feldman>
- Omer Cihad Vardan, “Turkey-EU relations and democracy in Turkey: Problems and prospects”, *Turkish Policy Quarterly*, Kemal Koprulu, Turkey, vol. 8, No.1, spring 2009.
- Том Рајс, *Оријенталиста*, Едитор, Београд, 2006.
- Tugal Cihan, *Islamism in Turkey: beyond instrument and meaning* Economy and Society, Taylor & Francis Ltd, vol. 31, No. 1/2002.
- Fatma Sundal, “What has happend in AKP years in Turkey: The condititon of islamism, Turkish Islam synthesis, and islamist violence”, *Политикологија религије*, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд, год. II, бр. 1/2008.
- Хакан Бандуран, “Правосудни систем у Турској”, *Информатор друштва судија Србије*, Друштво судија Србије, Београд, март 2006.
- Carol Migdalovitz, “AKP’s Domestically Driven Foreign Policy”, *Turkish Policy Quarterly*, Kemal Koprulu, Turkey, vol. 9, No. 4, winter 2010/11.
- Cigdem Nas, “Changing Dynamics of Turkish Foreign Policy and the EU”, *Turkish Policy Quarterly*, Kemal Koprulu, Turkey, vol. 9, No. 4, winter 2010/11.
- Cizre Sakallioglu, “The Anatomy of the Turkish Military’s Autonomy”, *Comparative Politics*, City University of New York, USA, vol. 29, no. 2/1997.
- Constitution of the Republic of **Turkey**
<http://ebookbrowse.com/the-constitution-of-the-republic-of-turkey-pdf-d25118640>
- Џон Ј. Еспозито, “Ислам данас”, *Оксфордска историја Ислама* (приредио Џон Ј. Еспозито), Клио, Београд, 2002.

Resume

Although modern Turkey with pride points out the secular and democratic character of its republican state system, history of the Turkish military coup show us something that could be medically defined as “defect” of Turkish democracy. It is the violent suppression and inhibition of Islamist tendencies in the sphere of state-building, which is in-

stalled in the very foundation of the Turkish republic. Another problem is dogmatisation of the legacy of Kemal Ataturk, that Kemalists want to maintain despite the fact that the social needs and political aspirations of most of the Turks have changed considerably since the time of the famous "Father of the nation". However, in a clash with the current process of Islamization, implemented by the ruling AK Party, Kemalists are forced to retreat. Although Islamists insist on the modernization of Turkish society, and thus try to convince their political opponents that the key achievements of the revolution (Secularism, Democracy and Modernization) will not be questioned, tensions and instability remain constant in the political life of Turkey. On the other hand, **biggest threat** for the democratic process **may not be** Islamization at all. The recent constitutional amendments, and a third consecutive victory of AK Party in parliamentary elections, put all three branches of government (legislative, executive and judicial) under control of ruling party. Such domination of one party could lead to "**sultanisation**" of Turkish political system and have a negative impact on political pluralism...

* Овај рад је примљен 18. октобар 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

Драган Траиловић
Институт за политичке студије

УЛОГА ШЕФА ДРЖАВЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЗЕМАЉА ЦЕНТРАЛНЕ АЗИЈЕ*

Сажетак

Циљ овог рада је да на основу правних аката, пре свега устава, али и закона који се односе на ову материју, као и политичке праксе, опише функције, значај и улоге коју политичка институција шефа државе има у политичком систему земаља Централне Азије. Шеф државе је у политичком систему сваке земље важна институција за функционисање власти. Она на свом значају добија пре свега у оним системима власти који се могу окарактерисати као председнички или полупредседнички (мешовити). Како се системи власти централноазијских република могу сврстати у неки од ова два, закључује се да је институција шефа државе, једна од битнијих у политичким системима ових држава. Компаративном анализом уставног положаја и улоге коју шеф државе има у политичком систему централноазијских република овим радом обухваћено је пет држава - Узбекистан, Казахстан, Киргистан, Таџикистан и Туркменистан. Први део рада бави се општим карактеристикама и детерминантама политичког система које су заједничке свим овим земљама, док се други део рада бави конкретним положајем и улогом коју председник републике има у овим државама појединачно. Трећи део рада бави се изазовима који се постављају пред политичке системе ових држава.

Кључне речи: политичке институције, устав, политички систем, шеф државе, председник, полупредседнички систем, извршна власт, Централна Азија

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА ЦЕНТРАЛНОАЗИЈСКИХ ДРЖАВА

Распадом СССР-а централноазијске републике постају независне и самосталне државе. Пет нових земаља које настају на простору Централне Азије улазе у процес формирања националне државе градећи њене политичке институције и друштвени систем у целини. На формирање одређеног система власти у овим земљама, као и свугде, утицао је велики број фактора. Историјско наслеђе, пре свега оно из комунистичког периода, показало се, као један од најбитнијих и са највише утицаја. На овим основама политичку традицију и политичку културу централноазијских земаља одликују обрасци ауторитарне политичке власти и њене персонализације уместо институционализације, док је једна од главних одлика политичке културе ових држава трибализам и клановска политика, који су и у савременим условима један од пресудних фактора који утичу на политичку климу у овим државама.¹⁾ Такође, ни услови у којима настају уставни системи ових држава се не могу занемарити. У свим централноазијским република бивши кадрови комунистичких партија остају на власти, са тим што се они сада промовишу као националистички лидери и симболи успостављене независности својих држава. Све ово је, без сумње, утицало на то да се овде формирају такви политички системи у којима ће се највише политичке моћи налазити у једној политичкој институцији - председнику републике.

По облику владавине свих пет држава су републике. Хоризонтална организација власти је таква да је предвиђена подела на законодавну, извршну и судску власт.²⁾ Законодавна власт припада парламентима, извршна је организована на принципу бицефалне егzekутиве и подељена је између председника републике и владе на челу са премијером, док је судска власт поверена судовима. Једино је у Туркменистану извршна власт организована на принципу моноцефалне егzekутиве јер је председник републике уједно и шеф државе и шеф владе.³⁾ Казахстан, Узбекистан и Таџикистан имају бикамералне парламенте где горњи дом или Сенат у Казахстану има 47 места, а у Узбекистану 100, док горњи дом таџицког

- 1) Kathleen Collins, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 2-43
- 2) Устав Републике Туркменистан, одељак 1, члан 4; Устав Републике Узбекистан, поглавље 1, члан 11; Устав Републике Казахстан одељак 1, члан 3, став 4; Устав Републике Киргистан одељак 1, члан 3, став 2; Устав Републике Таџикистан поглавље 1, члан 9.
- 3) Устав Републике Туркменистан, одељак 3, поглавље 3, члан 54.

парламента броји 34 посланичких места. Доњи дом у Казахстану има 107, у Узбекистану 150 и Таџикистану 63 посланичких места.⁴⁾ За разлику од тога, Туркменистан и Киргистан имају једнодомне парламенте па Народна Скупштина у Туркменистану броји 125 посланичких места, а киргиски такозвани Врховни Савет има 120 посланичких места.⁵⁾ Број места по политичким партијама у парламенту Републике Киргистан по одредбама новог Устава из 2010. године ограничен је на 65 посланичких места.⁶⁾ У оним државама које имају дводомне парламенте одређен број представника у њиховим горњим домовима именује председник републике, док се у свим републикама посланици за доњи дом парламента у онима у којима постоји бикамерални парламент бирају непосредно на изборима (углавном по пропорционалном изборном систему) као и у онима које имају једнодомни парламент. Структура владе, која је уставима ових држава одређена као носилац извршне власти је иста у свим републикама, осим у Туркменистану. Влада се састоји од председника, заменика председника и министара.⁷⁾ За разлику од тога Саветом министара у Туркменистану руководи председник републике.⁸⁾ Влада као извршни орган власти разрађује основне правце друштвене, економске, културне и политике државе уопште. У складу са тим влада даје предлоге закона парламенту. Влада руководи радом министарстава, државних комитета и других извршних органа. Влада је та која предлаже државни буџет и спроводи његово трошење.⁹⁾

Вертикална организација власти у свим централноазијским републикама заснована је на моделу унитарне државе, па је територијална организација власти у овим републикама таква да се оне састоје из више административних јединица - области (провинција) и градова које имају своје представничке органе које бирају грађани непосредно, док шефове извршне власти на локалном нивоу

4) Устав Републике Казахстан, одељак 4, чланови 49-51, Устав Републике Узбекистан, део 5, поглавље 18, чланови 76-77, Устав Републике Таџикистан, поглавље 3, члан 49 и званична интернет презентација таџицког парламента (http://parlament.tj/en/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=16)

5) Устав Републике Туркменистан, одељак 4, чланови 62,63; Устав Републике Киргистан, одељак 1, члан 58.

6) Устав Киргистана, одељак 4, поглавље 1, члан 70, став 2.

7) У Киргистану, владу поред премијера, заменика премијера и министара чине и председавајући државним комитетима – Устав Киргистана, члан 70, став 1.

8) Устав Републике Туркменистан, одељак 3, поглавље 3, члан 54.

9) Устав Републике Киргистан, одељак 1, чланови 70-77; Устав Републике Казахстан, одељак 5, чланови 64-70; Устав Републике Таџикистан, поглавље 5, чланови 73-75; Устав Републике Узбекистан, поглавље 20, члан 98, Устав Републике Туркменистан, поглавље 5, чланови 75-79.

поставља председник републике.¹⁰⁾ Однос грана власти у централноазијским републикама карактерише превага извршне власти која се огледа у институцији „јаког“ председника републике, који је по томе најзначајнија институција политичког система. Формално у централноазијским земљама функционише полупредседнички систем власти (осим у Туркменистану), међутим, имајући у виду значајну улогу коју председник републике игра у овим политичким системима, а што ће бити приказано у другом делу рада, у пракси сви ови системи власти гравитирају ка председничком систему. „Логика устава и праксе не морају да се покlope у полупредседничком систему“.¹¹⁾ Практично посматрано, готова сва извршна власт је у рукама председника републике. У Туркменистану влада не проистиче из парламента већ кабинет министара саставља сам председник републике и он руководи извршном влашћу па се систем власти Туркменистана може одредити као председнички.

Табела 1. Системи власти у републикама Централне Азије

Држава	Систем власти	
	формално	стварно
Казахстан	полупредседнички/ председнички	превага политичке моћи на страни институције председника
Киргистан	полупредседнички	
Узбекистан	полупредседнички	
Таџикистан	полупредседнички	
Туркменистан	председнички	

Уставом као највишим правним актом све ове државе су одређене као демократске, правне и секуларне државе.

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ, ФУНКЦИЈЕ И ЗНАЧАЈ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЦЕНТРАЛНОАЗИЈСКИХ РЕПУБЛИКА

Положај, функције и значај институције председника републике за функционисање власти, али и целокупног политичког и друштвеног живота у централноазијским републикама је пресудан. Он се заправо заснива на два елемента. Пре свега, значај председ-

10) Устав Републике Киргистан, одељак 7, чланови 91-95; Устав Републике Таџикистан, поглавље 6, чланови 76-80; Устав Републике Узбекистан, поглавље 21, чланови 99-105; Устав Републике Казахстан, одељак 8, чланови 85-89, Устав Републике Туркменистан, поглавље 6, чланови 80-84.

11) Пејковић Марко, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр 3/2010, стр. 104.

ника републике проистиче из самог устројства политичког система ових земаља. Наиме, као што је раније речено, уставима је предвиђено да је институција председника републике најјачи стуб политичког система ових земаља. Друго, захваљујући оваквом положају који је омогућен Уставом, председник републике на основама слабо ограничене политичке моћи у пракси остварује значајан утицај и на функционисање осталих политичких институција у земљи. Значај председника републике пресудан је и за начине функционисања стратешких делова привредног система у овим земљама, а у неким од њих, као што је то било у Туркменистану док је Сапармурат Нијазов био председник, на целокупни друштвени живот.

ИЗБОР И МАНДАТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Као што је већ речено, земље Централне Азије, осим Туркменистана, имају бицефалну егзекутиву и у њиховој организацији власти постоји и влада на челу са премијером и председник републике као делови извршне власти. Председник републике у свим централноазијским републикама се бира непосредно од стране грађана што му даје велику демократску легитимност јер је тиме његова улога у политичком систему ојачана непосредном народном инвеституром, па се због тога може рећи да се председник републике у овим политичким системима поставља као раван парламенту, а изнад владе, јер она није непосредно изабрана.

Кандидат за председника у свакој централноазијској држави мора пре свега да буде њен држављанин. Уставима је предвиђена обавеза да пре кандидатуре кандидати морају непрекидно да проведу и одређен број година у земљи. У Казахстану и Киргистану 15, а у Таџикистану и Узбекистану је то 10 година. Устави ових држава прописују и то да сви кандидати за председника републике морају и добро да говоре званични језик ових држава. Године старости које кандидати морају имати да би се могли кандидовати на изборима су у Казахстану и Туркменистану најмање 40 година у Киргистану најмање 35, а у Таџикистану и Узбекистану 35 година живота. У Киргистану је још предвиђено да кандидат не може бити старији од 70, док је та граница у Таџикистану 65 година.¹²⁾

Председник републике се у овим земљама бира на непосредним изборима, тајним гласањем са могућношћу реизбора са тим

12) Устав Републике Казахстан, одељак 3 Председник, чланови 40-48; Устав Републике Киргистан, поглавље 3 Председник, чланови 60-68; Устав Републике Узбекистан, поглавље 19 Председник, чланови 89-97; Устав Републике Таџикистан, поглавље 4 Председник, чланови 64-72; Устав Републике Туркменистан, поглавље 3 Председник, чланови 54-61.

што постоји разлика у трајању мандата од земље до земље. Реизбор председника је углавном ограничен на два везана мандата, али у пракси су постојали и другачији случајеви. Председник Туркменистана је од стране Народног савета био проглашен доживотним председником, док је, на пример, изменама Устава председнику Казахстана укинута уставно ограничење од два узастопна мандата за реизбор како би председник Нурсултан Назарбајев могао бити кандидован и по трећи пут. Одредба важи само за председника Нурсултана Назарбајева. По одредбама новог Устава Киргистана није предвиђена могућност реизбора, односно Устав прописује да једно исто лице не може бити изабрано за председника републике два пута.¹³⁾ Мандат председника републике у Узбекистану и Таџикстану је 7 година, док мандат председнику републике у Киргистану траје шест година (по новом Уставу из 2010. године), а у Казахстану (амандманом на Устав 2007. године, ранији мандат био 7 година) и Туркменистану траје по 5 година.¹⁴⁾

Табела 2. Актуелни председници у централноазијским републикама

Република	Актуелни председник	Година избора/ реизбора	Процент освојених гласова
Узбекистана	Ислам Каримов	2007.	90,1
Туркменистан б	Гурбангули Бердимухамедов	2007.	89,2
Казахстанц	Нурсултан Назарбајев	2011.	95,5
Таџикистан ^д	Емомали Рахмон	2006.	79,3
Киргистан ^е	Роза Отунбајева	2010.	-

Извор: а) http://elections.uz/eng/index/about_cec/

б) <http://www.turkmenistan.gov.tm/politika/pol&ofic.htm>

ц) <http://www.constcouncil.kz/eng/main/>

д) <http://www.tjus.org/tajikistan/president>

е) <http://www.president.kg/>

Да би председник републике могао бити изабран у свим централноазијским републикама неопходно је да на изборе изађе више од половине бирачког тела, односно укупно уписаних бирача, и да притом кандидат освоји више од педесет процената гласова изашлих. Уколико се ови услови не испуне, организује се други круг у који иду два кандидата са највише освојених гласова где

13) Устав Киргистана, одељак 3, члан 60, став 2.

14) Исто

победу односи онај кандидат који освоји просту већину.¹⁵⁾ У досадашњој изборној пракси други круг председничких избора никада није одржан ни у једној централноазијској држави с обзиром да су председнички кандидати у појединим републикама добијали и преко 90% гласова још у првом кругу. После избора, председник републике полаже заклетву пред законодавним органом.

Мандат председника републике према уставима централноазијских република престаје у следећим случајевима: у случају смрти, у случају тешке болести због које је трајно спречен да обавља председничку функцију, као и у случају буде смењен или сам поднесе оставку.¹⁶⁾

Поступак за смену председника републике у свим централноазијским републикама је веома строг и тежак. Поступак у републикама са дводомним парламентом покреће 1/3 посланика доњег дома парламента, уколико се утврди да је председник републике неким својим актом прекршио Устав. Поступак за смену председника Туркменистана се покреће пред Народним саветом, а председник може бити смењен само ако за то гласа 2/3 посланика. Да би се сменио председник Казахстана потребно је да за то гласа најмање 3/4 укупног броја посланика у оба дома парламента, док је у Таџикистану и Узбекистану за смену председника потребно да гласа 2/3 од укупног броја посланика оба дома парламента. Законодавна скупштина, ако за такву одлуку гласа 2/3 посланика може сменити председника Киргистана. До избора новог председника у Казахстану вршиоци дужности могу бити или председник доњег дома парламента, председник горњег дома или премијер, док у Киргистану то може бити само премијер. У Таџикистану вршилац дужности председника републике је председник горњег дома парламента, а у Туркменистану је то председник скупштине.¹⁷⁾ Устав Узбекистана прописује да ће на седници оба дома парламента, посланици из својих редова изабрати вршиоца дужности председника републике.¹⁸⁾

По истеку мандата, председник Таџикистана постаје доживотни посланик Народне скупштине (горњег дома парламента), председник Казахстана постаје доживотни сенатор, а председник Узбекистана постаје доживотни члан Уставног суда.

15) Исто

16) Исто

17) Исто

18) Устав Републике Узбекистан, члан 96.

ОВЛАШЋЕЊА, ФУНКЦИЈЕ И ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СА ОСТАЛИМ ГРАНАМА ВЛАСТИ

Овлашћења председника републике у свим централноазијским републикама одређена су уставом сваке од ових земаља. Полазећи од тога, а као и у уставима других земаља, предвиђене су неке од уопштених и често само протоколарних функција председника републике да би им се додала и непосредно у политичкој пракси применљива овлашћења. Према томе, председник републике представља и оличава државу у земљи и иностранству. У том својству председник републике у овим државама поставља и опозива дипломатске представнике своје земље у иностранству и прима акредитивна писма страних дипломатских представника, даје одликовања и признања, даје помиловања и слично.

У Узбекистану, а исто као и у осталим централноазијским републикама, клатно политичке моћи стоји на страни јаке извршне власти, односно председника републике. Иако је Уставом који је донешен почетком деведесетих прокламовано да је Узбекистан демократска република са системом поделе власти, на основу формалних овлашћења али и реалних политичких утицаја које врши председник републике политички систем Узбекистана карактерише јака председничка, по многим а и ауторитарна, улога. Иако формално посматрано, с обзиром да поред председника републике постоји и кабинет министара и премијер, може се рећи да је систем власти у Узбекистану полупредседнички, ипак, ако се узму у обзир и реалне политичке околности, лако се уочавају карактеристике председничког система. Председник републике Узбекистан саставља кабинет министара, односно он поставља и разрешава министре владе, али уз накнадну потврду парламента.¹⁹⁾ Такође, председник републике поставља и смењује гувернере провинција, односно формира извршну власт на локалном нивоу. Председник републике Узбекистан има право законодавне иницијативе, право суспензивног вета и има могућност да распусти скупштину уз сагласност Уставног суда.²⁰⁾ Затим, од сто чланова Сената, горњег дома парламента у Узбекистану 16 њих именује председник републике. Такође, председник републике има могућност доношења уредби (декрета) које имају правну снагу закона и непосредно су применљиве на целој територији земље. Председник републике именује и разрешава судије редовних судова, а по престанку функ-

19) Устава Републике Узбекистан, поглавље 19, Председник, члан 93, ставови 10 и 11.

20) Устав Републике Узбекистан, поглавље 19, Председник, чланови 89-97.

ције он постаје доживотни члан Уставног суда. Председник републике у Узбекистану је и главникомандујући оружаних снага земље.²¹⁾

Улога шефа државе у политичком систему Републике Казахстан одређена је Уставом, који је усвојен 1995. године. У овој централноазијској републици председник је једна од најзначајнијих политичких институција. Уставом је предвиђено да је председник републике највиши државни званичник који утврђује главне правце унутрашње и спољне политике земље, те да он осигурава функционисање свих делова државне власти у земљи и одговорност институција власти пред народом.²²⁾ Полазећи од Уставом утврђеног положаја председника републике и овлашћења која су му њиме дата у Казахстану се уочава јасна превага егzekутиве у односу на остале гране власти. Председник републике Казахстан игра одлучујућу улогу у избору премијера и чланова владе, он има могућност законодавне иницијативе, суспензивног вета, право да анулира одлуке владе и локалних органа власти у целини или само неке делове, он именује и разрешава гувернера Народне Банке Казахстана уз сагласност парламента.²³⁾ Уставом су предвиђене и околности у којима председник републике има могућности доношења декрета са снагом закона, односно постоји могућност да парламент 2/3 већином на председника републике пренесе легислативна овлашћења у трајању од највише годину дана.²⁴⁾

Положај и улога институције председника републике у политичком систему Киргистана није битно другачија него у осталим централноазијским републикама. Према Уставу који је усвојен 1993, а затим и амандиран 2003. на предлог тадашњег председника републике, значајна овлашћења дата су шефу државе и то на штету легислативне власти, односно парламента. После велике политичке кризе 2006. године (а која започиње још 2005. године сменом Аскара Акајева) када се покушало доношење новог устава којим би се ојачала улога парламента у 2007. години он је и усвојен, али то није значило да се утицај председника републике у овом политичком систему смањило. Током 2010. године у Киргистану долази до поновних протеста када је смењен тадашњи председник Курманбек Бакијев, а за новог председника именована је Роза Отунбајева. Тада је донешен и нови устав који је ојачао улогу парламента и премијера у политичком систему Киргистана. Према одредбама

21) Исто

22) Устав Републике Казахстан, поглавље 3, Председник, члан 40, ставови 1,2 и 3.

23) Устав Републике Казахстан, одељак 3, Председник, чланови 40-48.

24) Исто

ранијег Устава председник републике је имао пресудан утицај када је реч о извршној власти у Киргистану. Он је именовано премијера, а на његов предлог и остале чланове владе, а министре задужене за одбрану и безбедност именовано је председник самостално.²⁵⁾ Новим Уставом појачан је утицај парламент Казахстана када је реч о избору владе. Партија или коалиција која има више од половине места у парламенту именује кандидата за премијера. Кандидат за премијера предлаже програм и састав владе. Уколико влада не буде изабрана у предвиђеном року, онда председник републике из редова једне од политичких партија или коалицији која успе да формира парламентарну већину именује премијера, а парламент га бира. У случају да ни тада парламент не изабере владу оваква процедура се понавља још једном и уколико и тада парламент не изабере премијера и владу, председник републике расписује превремене парламентарне изборе.²⁶⁾ Председник републике под одређеним околностима предвиђеним Уставом има могућност распуштања парламента, он има право законодавне иницијативе, право доношења декрета и указа са снагом закона као и право да поставља локалне органе административне власти.²⁷⁾

Услови за стабилнији развој политичког система у Таџикистану остварени су тек после завршетка грађанског рата 1997. године. Уставом који је усвојен 1993. године, а амандиран 2003. утврђена је јака улога председника републике у политичком систему земље. Извршна власт у Таџикистану поверена је председнику републике и влади на челу са премијером. Председник републике је тај који именује премијера који је по обичају из северних делова земље (као формална контратежа председнику који је из јужног дела) и чланове владе, али уз одобрење парламента. Док три четвртине чланова Народне скупштине (горњи дом) именују локални представнички органи власти, остатак директно именује председник републике. Председник републике је тај који именује судије врховног суда и осталих судова уз одобрење парламента. Представнике локалних органа извршне власти непосредно именује председник.²⁸⁾

Устав Туркменистана усвојен је 1992. године и неколико пута амандиран, последњи пут 2008. године, чиме се уносе значајније промене у политички систем Туркменистана. Као и у свим политичким системима централноазијских земаља, а нарочито у

25) Устав Републике Киргистан, поглавље 3, Председник, чланови 60-68.

26) Устав републике Казахстан, поглавље 3, одељак 5, члан 84, ставови 1-7.

27) Исто

28) Устав Републике Таџикистана, поглавље 4, Председник, чланови 64-72.

Туркменистану председник републике има веома значајну функцију и висока овлашћења у политичком систему, али и утицаја на не само политички, већ и целокупни друштвени живот у земљи, те је он као такав најзначајнија политичка институција која доминира системом. Будући да је председник републике уједно и председник владе може се рећи да у Туркменистану функционише председнички систем власти. Наиме председник Туркменистана је тај који врши функцију одређивања главних смерница и вођења целокупне унутрашње и спољне политике земље. Он то чини тако што учествује у законодавном процесу (кроз право законодавне иницијативе, доношењем декрета са снагом закона, правом суспензивног вета и друго), али и тако што је шеф целокупне извршне власти. Поред тога председник републике у Туркменистану је и главнокомандујући оружаним снагама. Он поставља и смењује државне тужиоце и председнике редовних судова, чланове владе, распушта скупштину уколико изгласа неповерење влади.²⁹⁾ Дакле, у односу са другим органима власти може се закључити да је председник републике доминантан политички фактор и да често због оваквих овлашћења нарушава принципе поделе власти и демократије који су формалноправно прокламовани уставом земље. Наиме, остале политичке институције у земљи делују у сенци институције председника републике. Бивши председник Туркменистана Сапармурат Нијазов је у својој земљи створио један од најјачих култа личности у Централној Азији. Смрћу Сапармурата Нијазова отворила се нова прилика за спровођење стварних реформи и демократизације политичког система Туркменистана. У септембру 2008. године на иницијативу новог председника Гурбангулија Бредимухамедова доносе се амандмани на Устав, којима се уводе значајне промене у политички систем Туркменистана. Овим амандманима се укида Народни савет, који је до тада, поред председника републике био једна од значајнијих политичких институција у земљи и која је практично функционисала као највише репрезентативно и легислативно тело, односно као Горњи дом парламента, кога је сачињавало 2500 племенских старешина и локалних властодржаца. На овај начин су једнодомном парламенту пренета пуна законодавна овлашћења. Нека овлашћења су дата и председнику, наиме председник републике председава Саветом за националну безбедност и има могућност да поставља регионалне и градске органе извршне власти. Овим амандманима је и формално у земљу уведен вишепартијски систем, чиме се, поред до тада једине Демократске партије Туркменистана, даје легална могућност формирања и других политичких партија.

29) Устав Републике Туркменистан, поглавље 3, Председник, чланови 54-61.

Дакле, видели смо да су многе од битних надлежности које одређују положај и улогу председника републике у политичком систему централноазијских република и које одређују његов однос према другим гранама власти заједничке за сваку од њих па се стога указује потреба да их још једном збирно наведемо. У складу са тим неке од најзначајнијих, а које су као такве од пресудног утицаја за доминантан положај политичке институције председника републике у политичком систему ових земаља приказане су у табели 3.

Табела 3. Надлежности председника републике у централноазијским републикама

– Председник републике у свим централноазијским државама одређује главне смернице и води целокупну унутрашњу и спољну политику земље.
– Председник републике именује премијера и чланове владе.
– Састав владе у овим републикама суштински зависи од председника републике. Кандидата за премијера председник представља парламенту, који може да прихвати кандидата и тада су премијер и влада изабрани. У случају да парламент одбије истог предложеног председниковог кандидата за премијера два пута, председник републике може да распусти парламент и да распише нове изборе. Оваква процедура се наставља све док се не изабере премијер и састави влада. Напомена: У Туркменистану председник републике је уједно и премијер.
– Као што именује премијера и министре, председник има право да их и смењује са функције на којој су.
– Председник републике расписује изборе за парламент и сазива конститутивну седницу парламента и има могућност да затражи одржавање ванредне седнице.
– председник републике једном годишње у парламенту подноси извештај јавности о стању земље и о главним правцима унутрашње и спољне политике.
– Председник републике има право законодавне иницијативе у свим централноазијским државама.
– Председник републике по уставу има право суспензивног вета на предлоге закона које усвоја законодавни орган.
– Председник има право доношења уредби и декрета који су директно применљиви на целој територији државе и у неким имају снагу закона.
– Председник предлаже парламенту кандидате за судијске функције у редовним судовима, а председнике редовних судова поставља председник републике сам.

- | |
|---|
| – У надлежности председника републике је и предлагање кандидата за функцију државног тужиоца. |
| – Председник републике поставља и смењује гувернера централне банке. |
| – Председник републике је врховни командант оружаних снага. |

ИЗАЗОВИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИМ/ ПРЕДСЕДНИЧКИМ СИСТЕМИМА ЦЕНТРАЛНЕ АЗИЈЕ

Под утицајем различитих фактора, пре свега историјских, али и етничких, верских културолошких, клановских и других у централноазијским земљама, по многим ауторима, пре свега онима са Запада, настали су јаки ауторитарни системи политичке власти. На почетку своје независности једино се на Киргистан гледало као на оазу демократије у овом региону. Несумњиво је да су се управо у овој држави десиле неке од битнијих политичких промене са обзиром на то да су у протестима смењена два председника републике од 2005-2011. године, што је, чини се, у осталим републикама још увек незамислив сценарио. У процесу стицања независности у већини ових земаља као националистички лидери промовишу се стари комунистички кадрови, који преузимају инфраструктуру комунистичких партија и тако формирају власт у сада независним државама. Све централноазијске републике од тада крећу путем демократске транзиције и тржишне привреде. Имајући у виду целокупна друштвена кретања и трендове, од политичких, економских, преко социјалних до културних, може се уочити да обликовање политичких система у централноазијским републикама није завршено. Оно што су главне препреке развоју демократије у овим земљама су пре свега висок степен ендемске корупције, клановски и етнички сукоби интереса, репресија над опозицијим, низак степен слободе медија, високе социјалне дистанце и слично. Са друге стране, иако многе од њих бележе висок степен привредног раста, њихове економије су оптерећене високом стопом инфлације и незапослености, а последично томе становништво је захваћено сиромаштвом. Значајно јесте то што је већина ових земаља изузетно богата енергетским ресурсима-нафтом и земним гасом, што у овај процес формирања друштвеног и политичког система уводи још један фактор – међународни. Велике силе, пре свега Русија, Кина, САД, али и регионалне силе, као што су Турска, Иран, Пакистан и њихово сукобљавање или поклапање интереса су један од битних

фактора који утичу на политичке околности у овим републикама.³⁰⁾ Један од додатних проблема, који се манифестује као претња безбедности у региону, јесте и нарастајући исламизам, који се на овом простору огледа кроз настајање екстремистичких и терористичких организација. Такође, постоје и умерене политичке партије и покрети са исламским предзнаком и које учествују у политичком животу државе као што је то случај у Таџикистану. Све централноазијске републике су својим уставима дефинисане као секуларне тако да често држава долази у сукоб са оваквим групама у којима види претњу по актуелни облик и уређење власти, јер прокламовани циљеви појединих исламистичких група и организација јесу стварање једног јединственог „калифата“ на простору Централне Азије уз примену исламских норми друштвеног понашања и организовања државне власти. Основно питање које се намеће јесте какве ће политички системе у коначном изградити ове земље. Постоје схватања да би као решење могло бити преузимање кинеског модела власти, где би се на неки начин помирила тежња за јаком државном влашћу, закони тржишта и бољи социјални положај већине људи. За успостављање стабилности, као и организовање адекватног одговора на могуће изазове, ризике и претње у региону значајна је и регионална сарадња која у овом тренутку није довољно развијена. Овакав вид сарадње је од великог значаја и добар начин за решавање бројних отворених проблема, као што су питања разграничења, етничка питања, питања економске, културне, политичке сарадње и сарадње у безбедности. Као добар пример и вид регионалне сарадње јесте пример АСЕАН-а у Источно-азијском региону.³¹⁾

Међутим, без обзира на трендове могућих промена ових политичких система као демократскијем уређењу, улога „јаког“ председника републике у политичком систему је пресудна. То и није чудно уколико се узму у обзир фактори као што су политичка традиција и политичка култура ових народа.

30) Траиловић Драган, „Централна Азија и нова Велика игра – главни геополитички актери“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, бр 1/2011, стр. 363-386.

31) Видети о томе: Стојановић Ђорђе, „Источно-азијски регионализам-идеациони контекст“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, бр 4/2010, стр. 191-208.

Dragan Trailovic**THE ROLE OF THE HEAD OF STATE IN
POLITICAL SYSTEM OF CENTRAL ASIA****Summary**

The aim of this paper is to describe the function, importance and role that head of state as an political institution has in the political system in Central Asian states based on legal acts, especially the constitution, and laws relating to this matter, as well as political practice. The head of state is each country's important institution in political system responsible for the well functioning of government. It gets its importance especially in those systems of government that can be characterized as presidential or semi-presidential. As the system of government in Central Asian republics can be classified into one of these, we can conclude that the president of the republic is one of the most important government institution in these political systems. A comparative analysis of the constitutional position and role of head of state in this paper covers five Central Asian states - Uzbekistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan. The first part of this paper deals with general characteristics and determinants of political system that are common to all these countries, while the second part of the paper deals with the specific position and role that the president of the republic has in these states individually. The third part of the paper deals with challenges to the political system of these states.

Key words: political institutions, constitution, political system, head of state, president, semi-presidential system, executive power, Central Asia

ЛИТЕРАТУРА

- Кутлешић Владан, *Основи права*, Службени лист СРЈ, Београд 2001.
- Траиловић Драган, „Централна Азија и нова Велика игра – главни геополитички актери“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, бр 1/2011.
- Стојановић Ђорђе, „Источни-азијски регионализам-идеациони контекст“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, бр 4/2010.
- Крстић Зоран, *Модерни недемократски режими насиља*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Collins Kathleen, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Пејковић Марко, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр 3/2010.

Марковић Рагко, *Уставно право*, Службени гласник, Правни Факултет, Београд, 2009.

Устав Републике Казахстан, доступно на: http://e.gov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/library2/1_kazakhstan/kr/article/konstituciya%20rk&lang=en

Устав Републике Таџикистана, доступно на: <http://legislationline.org/download/action/download/id/1649/file/5f95858dea5e2a62de84f0c7f650.pdf>

Устав Републике Туркменистан, доступно на: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2960/file/Constitution%20of%20Turkmenistan-final-edited.pdf>

Устав Републике Узбекистан, доступно на:

<http://www.gov.uz/en/constitution/>

Устав Републике Киргистан, доступно на:

http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=kg

Resume

With the collapse of the Soviet Union in 1991, Central Asian countries gained their independence. Five new created countries - Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan are entering into the process of nation state building and creation of its political and social system as a whole. The formation of a system of government in these countries, like everywhere else, is influenced by many factors. The historical legacy, especially those from the Communist period, it appeared as the most important one and one with the most influence. In all of the new states, former Communist party officials retained power as local strongmen. Based on political tradition and political culture, the system of government in these states is characterized by authoritarian forms of political power and with its personalization instead of institutionalization. One of the main features of political culture of these countries is tribalism and clan politics, which in contemporary conditions are the crucial factors that influence the political climate in these countries. As it is shown in this paper, all this has led to a concentration of political power in one institution – President of Republic. Formally, in Central Asian countries semi-presidential system of government (except Turkmenistan) is functioning. However, given the important role played by the President of the republic in these political systems, in practice these systems of power gravitating towards a presidential system. In Turkmenistan, President is the head of state and of the executive power at the same time so we here have a pure presidential system of government. President of the Republic in all Central Asian states is directly elected by citizens which gives him a great political legitimacy, so the president of the republic in these political systems is set as equal to Parliament and above the Government, because it is not directly elected. According to the constitutions of these countries some of the major competencies of the President of the republic are: the

President is head of state, it is highest official determining the main directions of the domestic and foreign policy of the state; President annually addresses the people with a message on the state of the country and main directions of the domestic and foreign policy; President appoints a Prime Minister; appoints the Chairperson of the National Bank and the Procurator General; President acts as the Commander-in-Chief of the Armed Forces; President on the basis of and with the exercise of the Constitution and the laws issues decrees and resolutions which are binding on the entire territory of the state, President signs laws submitted by the Parliament, promulgate the law or return the law or its separate articles for a second discussion and vote, President appoints and dismiss the Governors of towns and districts, etc.

* Овај рад је примљен 21. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.

ПРИКАЗИ

УДК 330.342.14+316.323.6(049.3)

Душан Достанић

*Институт за политичке
студије, Београд*

ЛУКСУЗ И КАПИТАЛИЗАМ



VERNER ZOMBART

LUKSUZ
I
KAPITALIZAM



Приказ књиге: Вернер Зомбарт, *Луксуз и капитализам*, Mediteran Publishing, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2011, 208. стр.

Пред нама је дело које се први пут на немачком језику појавило још 1922. године. Нажалост, на српски превод чекало се скоро деведесет година. Упркос чињеници да је Вернер

Зомбарт (Werner Sombart) својевремено био изузетно цењен економиста и социолог (предавач на Универзитету Фридрих Вилхелм, данас Универзитет Хумболт, који је и тада, као и данас, представљао једну од најпрестижнијих академских институција у Европи) и, поређења ради, много познатији од свој пријатеља Макса Вебера, он није довољно превођен на српски језик. До сада је само његово прво дело, *Социјализам и социјални покрети* објављено у Србији, и то још давне 1922. године.

Луксуз и капитализам спада у Зомбартова дела која се баве истраживањем настанка и духа капитализма, што је представљало ауторову преокупацију током целог живота. Оно је плод економско-историјских истраживања којима је циљ био преграда његове књиге *Модерни капитализам*. У том смислу, *Луксуз и капитализам* се надовезује на књигу *Јевреји и економски живот*, односно представља увертиру за књигу *Рат и капитализам* и са њима чини органску целину. У свом предговору аутор напомиње да би исправнији наслов требао да гласи *Љубав, луксуз и капитализам*. Већ

тима Зомбарт експлицитно излаже основну идеју своје књиге, а то је да је луксуз створио капитализам, док је са друге стране, сам луксуз плод легитимне, а још више нелегитимне љубави. Секуларизација љубави, заједно са владавином жене, или како то Зомбарт каже женке, довела је до појаве луксуза, који ће створити капитализам. Расипништво високог друштва може се ставити на терет љубавницама и супругама. Другим речима, развој луксуза стоји у блиској вези са супремацијом женке, без обзира на њену улогу.

Када говори о луксузу, Зомбарт га поистовећује са потребом за префињеношћу, да би затим појам луксуза додатно сузио ограничавајући га само на лични луксуз, који настаје из саможивих и материјалистичких мотива. Он настаје из чисто чулне радости у уживању. Тако дефинисан луксуз заснован на чулном уживању, Зомбарт успева да повеже са сексуалном жељом и еротиком, а на крају крајева са љубављу. „Судећи према жељи за рафинирањем и умножавањем стимуланса, биће да њен узрок, на крају крајева, лежи у нашем сексуалном животу: чулна наслада и еротика су, најзад, једно исто. Због тога се први импулс за било каквим развитком луксуза у великој већини свих случајева сигурно може свести на некакво свесно или несвесно осећање љубави“ (стр. 78). Баш због тога, свуда где се љубавни живот развија природно

и слободно влада луксуз. Тиме аутор тврди да љубав и луксуз у комбинацији стварају модерни капитализам. Наравно, може се рећи и да је луксуз одувек постојао у неком облику, па тако и у средњем веку и да сваки луксуз не рађа капитализам. Зомбарт примећује да је под утицајем жена и женске владавине дошло до квалитативних промена луксуза. Ранокapиталистички и средњовековни луксуз нису иста ствар. У раном капитализму долази до тенденције за кућњем, а луксуз све више добија приватни карактер и смешта се у кућу. Уређивање и улепшавање дома представља тактику женке како би везала мужјака за себе. Заправо, Зомбарт тврди да је смисао за удобност и уметност уређивања стана дело куритзана. Друга промена се очитује кроз објективизацију луксуза и његов прелазак из непродуктивног у продуктивни луксуз. Ова промена је фундаментално значајна за развој капитализма. Трећа тенденција је усмерана ка чулном доживљају и рафинирању. Луксуз више не служи некаквим идеалним вредностима (уметност) већ све више тежи ниским и анималним инстинктима. Када луксуз постане ствар чула, он захтева и рафинирање, односно све већу употребу физичког рада и префињених материјала да би се израдили луксузни предмети. И ова тенденција према Зомбарту утиче на развој капиталистичког облика производње. Четврта промена ставља

све већи нагласак на збијање времена. „Отакако се индивидуа отргла из заједнице која ће је надживети њен животни век постаје мерило њеног уживања. Свако понаособ жели да доживи и проживи што више од мена ствари. (...) Жена не може да чека. Заљубљени мушкарац још мање“ (стр. 117).

Природно, уз луксуз се јављају и многи други чиниоци који га додатно поспешују: славољубље, помпа, покондиреност, жеља за моћи и разметањем... Ово постаје још очигитје ако се луксуз сведе на жељу да се неко добро прибави пре него што га прибави неко други. Тај елементарни нагон у посебним околностима развија се у правцу развоја луксуза. На овом месту, Зомбарт поново уводи еротику, јер да би се из нагона за такмичењем јавио лични луксуз, потребно је да живот већ буде хедонизиран и еротизован. Управо то се догодило у друштву 18. века. Тако је већ крајем средњег века владао велики луксуз, да би крајем 18. века прешао све границе.

Зомбарт посебно истиче способност луксуза да ствара тржишта. Другим речима, када богати не би много трошили сиромашни би умрли од глади. Тиме луксуз доводи до развоја капиталистичких облика економије. „У настанку модерног капитализма луксуз је припомогао на веома различите начине: он је, примера ради, одиграо суштинску

улогу у превођењу феудалног у грађанско богатство (задуживање). Ту ипак треба узети у обзир његову снагу стварања тржишта коју човек себи уопште на тај начин може да појасни“ (стр. 138). Грубо речено, расипништво се може сматрати личним пороком, али утолико уколико поспешује трговину оно се претвара у јавну врлину. Луксузна потрошња утиче на организацију индустријске производње и отвара врата капитализму. Тиме се Зомбарт супротставља тада доминантној тези, која води порекло још од Маркса, да се капитализам суштински унапређивао географским ширењем и односима добити, особито експлоатацијом колонија у 16. столећу (стр. 137). Такву погрешну представу прихватила је и историјска школа националне економије која је сматрала да су просторно ширење, „удаљена добит“ и „извоз“ учинили капиталистичку организацију нужном. Зомбарт доказује да многе капиталистички организоване индустрије луксуза немају никакве везе са извозом, него су чисто локалне, као и да све извозне индустрије нису капиталистичке. У скаду са тим он обара и представу по којој је занатство исто што и производња за муштерије, док је капитализам производња за непознат круг потрошача. Супротно томе немачки економиста тврди да капитализам постоји и код производње за муштерије, као што и занатство може производити за непознатог потрошача. Наравно

Зомбарт је свестан да сам луксуз није створио капитализам, него да су и колоније и модерна војска допринеле развоју тржишта за капиталистичку производњу, али то није централна тема ове његове књиге. То питање по-дробније је размотрено у његовим другим студијама.

Разлози који луксузне индустрије чине пре подесним за капиталистичку организацију су: природа процеса производње, природа добити (тражња за луксузним добрима је еластична и зависи од моде и тренутног каприца богатих) и историјски разлог (односно вештачко заснивање индустрије луксуза). Ипак, најважнији предуслов које је морао бити испуњен да би тај економски систем могао да постоји ипак је била добит примерена његовој суштини (стр. 196). Једина могућност стицања велике добити било је улагање у луксузне индустрије.

Да би доказао ову своју тезу Зомбарт приступа опсежним историјским и економским истраживањима показујући кроз које промене је пролазио живот у Европи у 16, 17. и 18. веку и како је дошло до развоја луксуза, да би затим доказао да капиталистичка организација у трговини, пољопривреди и индустрији настаје као трговина, односно производња луксузне робе. У том смислу, Зомбартова студија представља не само економску, историјску и социолошку студију него повремено залази и у

домен историје уметности или историје приватног живота. При томе, аутор своје тврдње базира на изузетно богатој грађи. У њу спадају историјске и економске студије, путописи, мемоарска грађа, разни извештаји итд. Они су потребни како би се са једне стране могао разумети дух времена које је створило велики луксуз, а са друге стране приказао однос луксуза и капитализма.

Тако аутор упућује на појаву дворова од настајања већих кнежевских дворова до стварања модерних дворова и модерног начина живота. „Разумљиво је што су се управо у Италији стале да развијају основне карактеристике таквог живота, будући да су се ту најпре испунили услови: пропаст виштештва, формирање апсолутне државе, препород наука и уметности, друштвени таленти, велико богатство и тако даље“ (стр. 13). Са модерним дворовима започиње и царство дворских дама, а са њима и сјај, галантност и раскош дворског живота, односно долази до развоја луксуза. Годишњи трошкови одржавања домаћинства појединих француских владара премашивали су укупне јавне приходе богатих италијанских градова. Трошило се на градњу велелепних дворца, гозбе и раскошне одоре, а све то женама за љубав. Управо је мадам де Помпадур представница читаве културе *ancien régime*, она је пре свега представница

укуса и обликовања живота према споља.

Поред развоја дворова долази и до рађања нове врсте богатства, коју супротно феудалном богатству аутор назива грађанско богатство. Тако долази до промене унутар старе структуре друштва. Ствара се један нови слој. „Из старог племства и новог богатства у виду новца, нарочито током два столећа између 1600. и 1800, створио се један посве нови друштвени слој чију љуштину испрва и даље чини феудални животни стил. То, другим речима, значи: велики део нових богаташа (*nouveaux riches*) уздигао се у племићки слој“ (стр. 20). Тако долази до стапања отменог племства и плебејског новца, јер стара аристократија настоји да прати луксузни животни стил нових богаташа. До 17. столећа готово да већ нестаје старо, феудално племство, а све новоосноване племићке породице потичу из грађанског, привредног сталежа. Снага и величина овог уплива битно ће утицати на промену читаве структуре племства. Луксуз који настаје на двору, постепено се шири на све кругове друштва који су били у било каквој вези са двором. Сви богатији људи били су обузети истом потребом за сјајем и раскоши. Тако се потреба за показивањем и луксузом посебно интензивно разбуктала међу новим богаташима. „Постоји појава која се у нашем културном кругу стално и изнова враћа – да људи из народа који се брзо обо-

гате то богатство користе претежно у луксузне сврхе“ (стр. 100). Зомбарт учача паралелу између развоја потребе за луксузом и напредовања неплемства, јер једина особина којом се они могу одликовати јесте способност да воде живот у изобиљу.

Паралелно с тим од 16. столећа долази до наглог развоја великих градова који у 18. веку постају милионске метрополе. Аутор на овом месту указује да су велики градови заиста велики уколико су седишта највећих конзументата или већине конзументата. Они дакле, настају као стецишта потрошње. Зомбарт тврди да производња, трговина и индустрија нису у стању да створе велике градове. У доба када настају велики градови индустрија још није постала снага изградње велеграда. Своју тезу да велики градови настају као плод концентрације потрошње, под притиском ранокapиталистичког развоја, Зомбарт поткрепљује примерима Берлина, Париза, Лондона, Рима, Амстердама... Они су стога стециште луксуза, јер отварају нове могућности ведрога и изобилног живота, а тиме стварају и све нове облике луксуза. Раскош се негује преко позоришта, музичких и балетских дворана, финих ресторана, хотела и продавница луксузне робе.

Ипак, као што смо већ указали, највећа промена долази услед секуларизације љубави. „Не знам који је догађај важнији за

читавао обликовање живота старог и новог друштва до ли промене кроз које је пролазио однос међу половима од средњег века па све до рококоа. Особито разумевање за генезу модерног капитализма најтешње је повезано с тим да се на прави начин цене оне темељне промене кроз које пролази обављање те најважније ствари“ (стр. 56). Ова промена, блиско је повезана и са предходно поменутиим процесима, јер се однос према љубави најпре мења у оквирима дворског и племићког слоја, као и свих оних који се на њих угледају. Зомбарт почетак секуларизације љубави смешта у 11. век. Ту ново схватање љубави као нечег ведро, слободног и земаљског шире мизенгери, трубадури и лирски песници. Они су зачетници модерног схватања љубави, која се претвара у уживања и заједно са њим постаје садржај и сврха живота. Живот зарад љубави постаје смисао 18. века. Ново хедонистичко-естетско поимање жене и љубави имало је свој одјек и у сфери брака који се разумевао као спој две хетерогене ствари – поретка и љубави. У име љубави брак се деградира и исмева. На крају се, уочава Зомбарт, брак и љубав међусобно искључују. „Када у једном друштву поред везане љубави почне да се гнезди и она слободна, онда су жене које служе тој новој љубави или заведене девојке из пристојних породица и браколомке или курве“ (стр. 65). Аутор се упушта у детаљно разматрање историје

проституције почев од средњег века и до промена до којих у тим оквирима долази. Паралелно са легитимисањем љубави, која је сама себи сврха, и ванбрачних веза долази и до рафинирања и довођења тих веза на виши ниво, а љубав постаје слободна уметност. Прихватање таквих љубавних веза шири се постепено са дворова на све друштвене слојеве. Ствара се један посебан и поштован слој жена, разних дворских дама, куртизана, конкубина, метреса, великих љубавница и кокета. Дворске даме и кнежевске метресе захваљујући својим чарима утичу на моћне мушкарце и усмеравају токове културног развоја. Елегантне метресе и куртизане врше утицај на формирање укуса пристојних жена. Оне диктирају културу и моду. Временом у велеградима број грађанских метреса расте, а у вишим слојевима се ствара обичај да се поред венчане супруге издржава и елегантна жена. Ово се односи и на нови слој финансијског племства. Зомбарт указује на економски значај овог типа љубави. „Трошкови које су те везе и везице (*liaisons*) проузроковале (још ће бити речи о томе) чинили су највеће ставке у буџетима великих финансијера (...)“ (стр. 72). Колико су куртизане и кокете формирале укус дама у друштву, толико су и пристојне жене, следећи њихов стил, трошиле велике суме новца на свој полумонденски стил живота. Зомбарт закључује да у таквом друштву куртизана води

главну реч и да се по њој усклађује живот. У том друштву, биле су испуњене основне претпоставке за развој великог луксуза: богатство, слободно обликовање љубавног живота, стремљење појединих група становништва да се докажу наспрам других, живот у велеграду који је, пре 19. столећа увек био средиште луксуза (стр. 79). Када је утврдио постојање луксуза као историјску чињеницу, Зомбарт га доводи у везу са владавином женке и развојем капитализма. Добар део тог расипништва се може ставити на рачун нелегитимне љубави, док су остатак дугова направиле легитимне супруге.

Међутим, владавина женке није одговорна само за квантитативно повећање луксуза, него и за његову квалитативну промену.

Капиталистичка привреда настаје у околностима већ постојеће потребе за луксузом, а капиталистичке облике развија најпре трговина и то луксузном робом: лековима, зачинима, парфемима, пигментима за боју, накитом, шећером итд. „Трговина уопште не би постојала без увоза луксузних добара, будући да без њих ни људи тамо преко не би могли да купују европску робу“ (стр. 145). Чак је, у крајњем случају и трговина робљем служила производњи луксуза и луксузних добара. У свом истраживању Зомбарт увиђа да је међународна, капиталистички вођена трговина добрима која

нису луксузна постојала само у два случаја - жито и бакар. Исти је случај и са трговином на мало. Штавише сва капиталистичка трговина на мало бавила се искључиво луксузном робом. Типичан представник такве трговине је трговац свиленом робом.

Луксуз је утицао и на стварање капиталистичке организације у пољопривреди, а то се догодило када је земља коју су обрађивали сељаци претворена у пашњаке за испашу оваца како би се задовољила потреба за вуном. Вуна је са друге стране била материјал за производњу финих, луксузних тканина. Такође, на развитака капиталистичке пољопривредне производње утиче и све истанчанији укус добродостојећих житеља великих градова према храни што значајно подстиче раст потражње за пољопривредним производима. И у колонијама пољопривредна производња значи производњу луксузних добара. Ту такође имамо на делу капиталистичку производњу, чак и када она почива на неслободном, робовском раду. Без обзира на робовски рад сви елементи капиталистичког предузећа су ипак присутни: владавина принципа зараде, економског рационализма, величина, друштвена подела рада између вођства производње и радништва.

На крају аутор разматра везу између капиталистичке индустријске производње и луксуза и закључује да је ту веза изме-

ђу развоја потребе за луксузом и развоја капитализма јасна и опишљива. Да би ограничио поље свог истраживања Зомбарт дефинише појам луксузне индустрије. По његовом мишљењу, обележје које суштински одређује индустрију луксуза јесте врста својства самог произведеног добра. Другим речима, ако је произведено добро високог квалитета тада је и индустрија која га поризводи луксузна. Аутор доказује да су се индустрије луксуза брзо рашириле и постале капиталистички организоване, што подразумева производњу на велико и крупан капитал. То је случај са индустријом свиле, а предионице из 14. века су колевке производње на велико. „Па можда је и први потврђени случај фабрике на капиталистичкој основи током средњег века у Европи управо индустрија свиле“ (стр. 173). Аутор затим разматра и друге индустрије: чипке, огледала, порцелана... да би закључио да не постоји ни једна једина луксузна индустрија која најкасније до 18. века није преведена у капиталистичку форму и производила на велико, а многе су од почетка створене на капиталистичкој основи што је случај са индустријом стакла или шећера.

Такође, Зомбарт се бави мешовитим индустријама, онима које не производе искључиво луксузна добра, и примећује да они делови индустрије који потпадају под капитализам увек производе луксузне производе.

Дакле, из старих заната се издвајају капиталистички организоване индустрије које производе луксузну робу. То је случај са индустријом вуне. Онај њен део који производи fine и скупоцене тканине већ је веома рано капиталистички организован и производи на велико. „Другим речима: колико индустрија вуне учествује у изградњи модерног капитализма, утолико представља луксузну индустрију“ (стр. 179). Производња тканина за масовну употребу била је занатски организована. Исто важи и за индустрију лана, шивење, кожаре, израду шешира, грађевинску индустрију итд.

Тако на крају Зомбарт указује на могући пут развоја капитализма повезујући однос према љубави, владавину жене и велики луксуз са стварањем капиталистичких облика производње. Потреба за луксузом створила је потребу за капитализмом. То би значило да капитализам није створила производња него потрошња, односно да је свако потрошачко друштво нужно и капиталистичко друштво. Доминантни животни стил у Европи 18. столећа захтевао је настанак капиталистички организоване трговине, пољопривреде и индустрије.

УДК 339.923:061.1EUJ:341.24(4)
(049.3)

Ана Јовашевић

*Institut für Kultur und Medien management
Freie Universität
Berlin*

ЕВРОПСКА УНИЈА - ОСНИВАЊЕ И РАЗВОЈ



Невенко Мисита ‘Европска унија – оснивање и развој’ Издавач – ‘Ревидон’, Сарајево, 2010. године, стр. 396

Управо у време када су не само нашој земљи, већ и другим балканским земљама (државама насталим на тлу СФР Југославије) одобрени даљи кораци у правцу придруживања Европској унији и добијању статуса кандидата, те постајању њеним пуноправним чланом, у

време када су се наши надлежни државни органи нашли пред доношењем судбоносних одлука о европским интеграцијама Србије почетком децембра, у издању реномираног издавача "Ревидон" из Сарајева појавила се занимљива монографска студија под насловом : "Европска унија – оснивање и развој" аутора проф. др Невенка Мисите. Значај ове књиге је тим већи јер се последњих година ова најзначајнија регионална интеграција нашла у економској и монетарној кризи која прети да поткопа њене темељне принципе што неизоставно води и све чешћим захтевима за њену реформу у правцу веће интеграције земаља и начина одлучивања (а то значи и реформу оснивачких аката Уније).

Књига се свеобухватно бави различитим аспектима оснивања, развоја, деловања и одлучивања Европске уније и њених појединих органа, њиховим историјским настајањем и развојем, организацијом и надлежностима, те међусобним односом појединих органа Уније са другим европским органима, што ће несумњиво обогатити не само инострану, већ и домаћу политиколошку, правну и међународну литературу у овој области. Овај је рукопис настао као плод вишегодишњег бављења аутора различитим питањима која се односе на европске интеграције, уопште, а посебно

могућностима придруживања Републике Србије овој најзначајнијој регионалној политичкој, економској, финансијској и привредној организацији данас.

Садржина ове књиге свеобухватно обрађује материју оснивања, развоја, организације и деловања Европске уније и представља свеобухватну суптилну анализу свих оснивачких аката од Јединственог европског акта до Лисабонског споразума и политике проширивања Уније у наредној деценији. Тој основној намени аутор је прилагодио начин, систем, метод, стил и садржину излагања посматране проблематике. У тежњи да олакша свим заинтересованим лицима упознавање са овом доста динамичном, сложеном, обимном и разубијеном материјом аутор је настојао и у великој мери успео да на једноставан, савремен и приступачан начин изложи теоријске, упоредноправне и практичне аспекте, обележја, карактеристике најзначајнијих појмова и института везаних за историјски развој, организацију и деловање, те процес проширења Европске уније и организацију и надлежност њених органа, као и њихов однос са осталим органима у систему европских интеграција, те појединим националним органима.

Целокупна материја је изложена у пет делова са више поглавља која се логично наста-

вљају у јединствену целину, са прилозима и прегледом доступне библиографије. Овом излагању претходи "Уводни део" у коме су изложени основни и најзначајнији случајеви случајеви решавани пред Европским судом, те основне методолошке напомене у вези са материјом права европске уније.

Први део као што је и логично носи назив : " Настанак и развој европских заједница" (стр. 43-92). На овом месту аутор кроз следећа поглавља : 1) Оснивање европских заједница и институционална консолидација, 2) Кључни моменти почетног периода и 3) Оживљавање интеграционог пројекта детаљно излаже правни развој и реализацију идеја о формирању заједничке европске одбрамбене политике до првих европских организација после Другог светског рата у виду : Европске заједнице за угљ и челик, Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. При томе аутор полази од схватања да једну од доминантних црта савременог развоја Европе 20. века представља константан процес уске економске, политичке и војне сарадње. Основни садржаји таквих процеса се налазе у поставци да су оквири националних држава недовољни за осигурање несметаног привредног развоја Европе и њених држава, те да је у инте-

ресу бржег привредног развоја да се створи шири привредни простор који би омогућио брзи економски развој и рационалну поделу рада на пространој регионалној основи.

Први интеграциони процеси у Европи су се односили на политичку интеграцију држава већ после Првог светског рата и покушаје да се превазиђе све већа разлика Европе у односу на брзи индустријски и привредни успон САД, те да се реше све нагомилане тешкоће политичких превирања које су настале после Версајског мировног уговора. Тај "Паневропски покрет" утицао је на велики број државника у бројним европским државама који су тежили федерацији западноевропских држава, а не некој простој наднационалној, надржавној творевини.

Привредно уједињавање Европе, додуше у области производње и промета угља и челика започиње са стварањем Европске заједнице за угаљ и челик 1950. године. На овај начин су оживотворене идеје Шумановог плана да би након неколико година на бази позитивних искустава ове прве европске регионалне привредне интеграције дошло до стварања Европске економске заједнице 1957. године у Риму. Исте године је формирана и Европска заједница за атомску енергију (Еуроатом). Европска економска заједница (ЕЕЗ) је примар-

но основана у циљу формирања и учвршћења заједничког тржишта ка потпуном усклађивању економских политика држава чланица, како би се унапредио равномеран развој привредних делатности, сталан и уравнотежен привредни развој, већа стабилност, бржи пораст животног стандарда и блиски односи међу европским државама које су у Другом светском рату биле на супротним позицијама.

Како је то у Преамбули уговора о оснивању ЕЕЗ наведено сврха ове европске економске интеграције је "унапређење животних и радних услова људи, економски и друштвени напредак земаља, стална експанзија, уравнотежена трговинска размена и остварење ближе заједнице – јединственог привредног простора и поделе рада". Последњих деценија (посебно после распада Совјетског савеза и СФР Југославије) дведесетих година 20. века долази до приступања више других држава овој европској интеграцији до чега су довели измењени политички и економски услови на европском тлу. При томе су у Копенхагену усвојени критеријуми за приступање ЕЕЗ као што су : демократија, правна држава, људска права и заштита мањина, уз економске критеријуме, тржишна привреда и способност привреде да се суочава са конкуренцијом и кретањем на унутрашњем тржишту.

После прегледа историјског развоја европских интеграција, аутор у другом делу под називом : " Конституисање Европске уније и доградња уставног оквира" (стр. 93-184) даље у својој монографској студији детаљно излаже и анализира основне европске правне изворе – оснивачка акта као што су: 1) Уговор о Европској унији, 2) Уговор из Амстердама (доградња уставног оквира), 3) Споразум из Нице и 4) Устав Европе. На овом месту су детаљно анализирани друштвени, економски и политички услови у време доношења ових правних аката (оснивачких уговора), садржина, организациона структура европских интеграција, начин доношења одлука, обим надлежности и овлашћења појединих европских органа (Европски парламент, Савет, Европски савет, Комисија, Суд, Финансијски суд, Омбудсман, Европска централна банка и саветодавна тела), те појам, врсту и правну природу аката свих наведених комунитарних институција. При томе су решења из појединих правних аката међусобно довођена у везу у смислу њихових предности, односно недостатака. Тако су на овом месту изложени следећи акти : Јединствени европски акт, Уговор из Мاستрихта из 1992. године (са навођењем новина које овај уговор доноси), Уговор из Амстердама из 1997. године, Агенда 2000 из 1997. године, Уго-

вор из Нице из 2000. године и Европски устав из 2004. године.

Посебну пажњу је аутор у својој монографској студији посветио новим решењима која предвиђа Лисабонски уговор из 2007. године. То је тема излагања у трећем делу овог рада под називом : "Реконструкција уставног оквира – Лисабонски уговор" (стр. 185-324). То је најобимнији и садржински најзначајнији део излагања професора Мисите који је ову материју структурално изложио кроз следећа поглавља: 1) Израда и усвајање Лисабонског уговора, 2) Генерални приказ уговора (са прегледом кључних новина и основним поставкама ревизије оснивачких уговора, 3) Уставни оквир, 4) Заједничке политике (у области као што су секторска политика, политика хоризонталног карактера и политика усмерена ка грађанима Уније), 5) Институције Уније (где су посебно анализирани појам, карактеристике, састав, одржана организација, надлежност и деловање органа Уније као што су : Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд и њихов однос према националним парламентима, 6) Правни систем (законодавни поступак доношења одређених аката Уније, структура и извори правних аката и 7) структура Европске уније данас.

У овом делу су посебно значајна излагања која се односе

на најзначајније новине и решења у деловању и организацији Европске уније којима она добија наднационални и наддржавни карактер. Међу овим новинама се посебно истичу : 1) увођење функције председника Европске уније, 2) увођење функције високог представника за спољне послове и безбедносну политику са прерогативама министра спољних послова, 3) увођење квалификоване већине у процесу одлучивања у области имиграција, полицијске и судске сарадње, функционисања служби од општег економског интереса, интелектуалне својине, политике у области свемира, енергије итд, 4) ојачање надлежности Европског парламента општим проширивањем процедуре саодлучивања у законодавној области, 5) право грађана Европске уније на колективну иницијативу и 6) чврсто реформисање вредности Европске уније.

Тако сада главне органе Европске уније чине : 1) Европски парламент, 2) Савет, 3) Комисија, 4) Суд и 5) Рачуноводствени суд. Као помоћни органи ове европске интеграције сматрају се : 1) Економски и социјални одбор и 2) Европска инвестициона банка. У овом делу излагања се посебно уочавају специфичности који се односе на деловање Европског парламента, као најзначајнијег органа европских интеграција.

При томе је посебна пажња посвећена законодавној, финансијској (буџетској), контролној (надзорној) надлежности, али и питањима гласања о неповерењу Комисији. Интересантно јер излагање које се односи на анализу сличности и разлика између наведених надлежности Европског парламента и истоврсних надлежности националних парламената у државама чланицама Европске уније, односно надлежности истоветних органа у међународним организацијама (Уједињене нације, Арапске лиге). Последњи део излагања на овом месту се односи на деловање парламента и у осталим областима својих надлежности као што су : 1) социјална политика, 2) заштита права жена, 3) здравствена заштита, 4) заштита животне средине и 5) право на петиције.

Процес доношења одлука у оквиру Европске уније такође завређује пажњу аутора у овом делу монографске студије. У овом делу су изложени појам, врсте и карактер правних аката који се доносе у оквиру Европског парламента. Овде се разликују две врсте таквих аката. То су : 1) обавезни акти (где спадају уредбе, директиве и одлуке), 2) необавезни акти (где спадају препоруке и мишења) и 3) акти *sui generis*. У оквиру одлука које доноси овај најзначајнији европски орган издвајају се по свом значају, природи

и карактеру : интерне одлуке, препоруке и мишљења. Други део излагања је посвећен самој процедури предлагања и доношења одговарајућих одлука и улози посланика у парламенту, односно појединих његових органа (одбора), начину и техникама гласања, као и посебним случајевима доношења одлука (при гласању о буџету и изгледавању неповерења комисији).

Поред законодавне надлежности која краси сваки парламент националног или наднационалног карактера, посебно је запажена улога Европског парламента у спољној политици Европске уније. На овом месту је анализирано више питања где су критички инторнирани ставови о појединим активностима ове врсте. На првом месту овде је детаљно и прегледно изложена европска политичка сарадња у оквиру јединственог Европског акта, те спољна политике ЕУ према појединим оснивачким актима. Ту су посебно апострофирани уговори из Мадрихта и Амстердама.

Други део овог интересантног излагања се односи на три можда и најзначајнија спољнополитичка поља деловања Европске уније. То су : 1) активности Европске уније у решавању југословенске кризе деведесетих година прошлог века, 2) активности ЕУ у предмету приступања Турске Европској унији и 3) активности ЕУ у

области заштите људских права у свету где је посебно активно учешће ове европске организације забележено у Србији, Мароку, Кенији, Бурми, Кини и Алжиру. И као што је логично, ово излагање ауторка завршава анализом правца деловања европске спољне и безбедносне политике сходно решењима из Уговора из Лисабона који је децембра 2009. године ступио на снагу чиме је потенцирана активност новоуведених функција – председника Европске уније и Високог представника за спољну политику и безбедност – "шефа" европске дипломатије.

Четврти део посматране монографије носи назив: "Ширење Европске уније и седиште институција и тела" (стр. 325-347) се бави анализом више кругова у којима се ова европска интеграција ширила поље свога деловања пријемом нових земаља у своје окриље. Ту су анализирани друштвени, политички и економски услови : 1) првог круга ширења у периоду 1973-1981. године, 2) другог круга ширења 1981. и 1986. године, 3) трећег круга ширења 1995. године и 4) четвртог круга ширења 2004 и 2007. године где се проблемски анализира и поставља питање могућности и даљих домета следећег петог круга ширења Европске уније на земље Западног Балкана, са

посебним освром на проблем Турске и њеног чланства.

Последњи пети део ове књиге носи назив : "Европска унија као интеграциони процес" (стр. 349-378) представља завршну анализу бројних питања која су везана за оснивање, надлежност и деловање Европске уније данас и њене могућности у будућности. Посебну пажњу је аутор у овом делу свога излагања посветио анализирању Европске уније као заједнице *sui generis* где при посматрању њене правне природе, супротставља схватања и аргументе о њеном конфедералном карактеру типа "комонвелта" и њених федералних перспектива. Ту су своје место нашла и излагања о анализи Европске уније као вишеслојне структуре, посебно у светлу све већих економских и финансијских разлика између појединих земаља чланица Уније последњих година.

На крају аутор закључује да је Европска унија са њеним органима од почетка институционалног повезивања држава у Европи до данас прошла више фаза. При томе је до данас задржана и стално унапређивана законодавна, финансијска, контролна (надзорна) надлежност њених појединих органа. Процес одлучивања у Европском парламенту је често критикован због његове ограничене надлежности будући да се највећи део одлука доноси у Саве-

ту на предлог Комисије. Такав Савет нема потпуни демократски карактер и легитимитет, а правни акти које он доноси директно се примењују у државама чланицама. То се често означава као "демократски дефицит" Европске уније. За разлику од почетних година када Савет није био у обавези да прихвати или упуту одговор на приговоре и мишљења Европског парламента, после извршене ревизије оснивачких уговора данас је знатно појачана улога Парламента сада који може да одбаци или измени састав Савета. Ипак коначну одлуку увек доноси Савет.

Као представник више од 490 милиона грађана Европе парламент у пракси делује више као спона између народа држава чланица Европске уније и европске власти у Бриселу. Зато је решавање питања из свакодневног живота грађана Уније као што су : заштита потрошача, здравствена заштита, заштита животне средине постало део свакодневне праксе чланова Европског парламента. Такође је Европски парламент био веома активан у протеклом периоду и приликом заузимања ставова о важним спољнополитичким питањима Европске уније (па је тако деведесетих година прошлог века активно учествовао и у решавању сукоба на простору бивше СФР Југославије). Уговором из Ли-

сабона ојачане су надлежности Европског парламента општим проширивањем процедуре одлучивања у законодавној области. Ипак стварни значај Европског парламента се не може само оцењивати на основу изричитих и правних актима ЕУ утврђених надлежности. Оно је и веома активно тело у заузимању важних ставова о бројним унутрашњим питањима Европске уније и директним везама са парламентарима држава чланица Уније. То је заправо институција која стално напредује и која је одавно прерасла улогу која му је првобитно била дата оснивачним актом.

У излагању ове веома сложене и обимне материје која је везана за Европску унију и њене органе, аутор је вешто користио сву расположиву инострану (и у мањој мери домаћу) литературу, као и актуелну праксу што овом делу даје велику практичну и употребу вредност. Рад је писан једноставним и разумљивим стручним језиком, лаким и допадљивим стилем што га чини изузетно погодним за поимање и разумевање посматране материје. По својој садржини, обиму и начину третирања, као и продубљености посматраних тема, уоченим питањима и проблемима, као и датим одговорима и начином њиховог превазилажења, то је један аналитичко-синтетички стваралачки рад који одражава не само висок

степен познавања материје из области европских интеграција и права Европске уније, већ и изванредан педагошки приступ.

Ове одлике уз постојање бројних оригиналних гледишта аутора у теоријском и практичном разрешавању појединих питања из области организације, надлежности и деловања, те историјског развоја и природе правних аката Европског парламента и његовог односа са другим органима чине овај рад не само интересантним и корисним за сваког читаоца, већ и подобним за образовање свих који се у школовању или у стручном усавршавању или у свакодневном раду сусрећу са овом материјом, па га препоручујемо најширој читалачкој јавности.



УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

На левој страни у заглављу се налази име, средње слово и презиме аутора, звање аутора, назив установе, факултета и седиште. Наслов рада куцати на средини великим словима – Bold (фонт 14). Поднаслови се пишу на средини, великим словима (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима Bold (фонт 12). Сви текстови на српском језику треба да су куцани ћирилицом. У тексту су италиком (курзивом) истакнуте речи на страном језику. Обим рада не сме бити већи од 1 до 1,5 ауторског табака, (односно 16 до 25 страна, 36300 до 56725 карактера са размаком).

После ових података следи **сажетац** који треба да садржи од 100 до 250 речи. Иза сажетка иду *кључне речи* чији број не може бити већи од 10, док њихова употреба у тексту треба да буде што већа. У **сажетку** треба да стоји предмет анализе, циљ рада, коришћени методолошки приступи, резултати, закључак или одређене препоруке. На крају текста, после **литературе**, треба написати **резиме** чија дужина може бити до 1/10 дужине чланка. Аутор би у резимеу у структурираном облику требало да истакне најважније резултате и закључке истраживања до којих је дошао у свом раду знатно шире него у сажетку. *Сажетак, кључне речи и резиме* треба превести и на енглески језик, ако је рад на енглеском, сажетак и кључне речи треба превести на српски језик. Текст за часопис не садржи посебан увод и закључак.

Текст треба писати у фонту Times New Roman, величина слова 12, са увученим пасусима и проредом 1,5 – ћирилично писмо.

Поднаслов куцати у фонту Times New Roman, величина слова 14.

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте су истог фонта као основни текст и треба их куцати са командом Insert – Reference – Footnote, а не намештањем разних оквира, јер једино на тај начин можемо гарантовати, да ће се и у прелому фусноте појавити на добром месту. Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- када се ради о **монографији** фуснота мора садржати: име и презиме аутора, наслов рада у италику, издавач, место, година издања и број стране (на пример: Зоран Аврамовић, *Родомрсици*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 15; Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54);
- када се **ради о чланку**, име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа у италику, издавач, место издавања, број, година излажења и број страница (на пример: Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67);

- када се ради о **зборнику радова**: име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања, број стране (на пример: Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239);
- **извори са Интернета**, који не смеју прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садрже пуну интернет адресу (на пример: <http://sh.wikipedia.org/wiki/Revolucija>).
- **архивска грађа**, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894).

Литература треба да се налази на крају рада, испред резимеа, поређана по азбучном реду, са следећим елементима:

- **књиге**: презиме и име аутора, наслов књиге италиком, издавач, место издања, година (на пример: Суботић, Момчило: *Српско питање данас*, Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **зборници**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (на пример: Марковић, Драган, „Демократизација власти и управљања у Србији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **чланак**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (Кнежевић, Милош, „Варка европске хармоније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008);
- **литература са Интернета**, која не сме прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садржи пуну интернет адресу (на пример: <http://sh.wikipedia.org/wiki/Revolucija>).
- **архивска грађа**, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894).

Текстове слати у штампаном и електронском облику: Институт за политичке студије, Светозара Марковића 36, e-mail адреса – smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Главни задатак рецензента је да допринесе очувању високог квалитета који иначе ужива наш часопис. На првом месту треба нагласити да рецензент не сме бити упознат са идентитетом аутора рада и обрнуто, аутор не сме знати идентитет рецензента. Приликом добијања рада сваки рецензент има рок од 20 дана да редакцији достави урађену рецензију. Веома је важно да рецензент буде свестан да је поступак рецензије поверљив, при чему се садржај рецензије не сме откривати трећој страни. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију.

Приликом рецензије рукописа рецензент треба да одговори на следећа питања: Да ли је аутор показао у чему је оригиналност чланка? Да ли је аутор довољно оправдао своје тврдње? Да ли је аутор стручно/научно утемељио своје тезе? Да ли је рад комплетан према Упутству за ауторе? Којој научној области рад припада? Затим, рецензија треба да садржи примедбе о стручном/научном квалитету рукописа, али и сугестије за побољшање рукописа, уколико за то постоји потреба.

На самом крају рецензент треба да оцени којој категорији рад припада (**оригиналан научни рад, прегледни рад, кратко или претходно саопштење, научна критика, односно полемика, осврти и прикази**) и да изнесе своје мишљење о томе да ли рукопис треба да се прихвати у садашњем облику, да се прихвати уз сугерисане измене или да се не прихвати због наведених разлога у рецензији.

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао / главни и
одговорни уредник Живојин Ђурић. Vol. 1, br.
1/4 (1994) - . - Београд (Светозара Марковића
36) : Институт за политичке студије,
1994 - (Београд: Eseloge d.o.o.). 23 см

Тромесечно. - Има издање на другом
медијуму: Српска политичка мисао (CD-
ROM изд.) = ISSN 1452-318. Има издање на
другом језику; Serbian Political Thought =
ISSN 1450-5460

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао
(Штампано изд.)

COBSIS.SR-ID 102782215



1994

СРПСКА
ПОЛИТИЧКА

МИСАО

THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

ISSN 0354-5989 UDK 32 година XVIII vol. 34. № 4/2011.



9 770354 598003