

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITET U BEOGRADU

DEMOKRATSKA TRANZICIJA SRBIJE

(Re)kapitulacija prvih 25 godina



Urednici
Bojan Vranić
Goran Dajović

Beograd • 2016

UNIVERZITET U BEOGRADU – PRAVNI FAKULTET

Biblioteka
ZBORNICI

Svi prilozi u zborniku nastali su u okviru istraživačkih aktivnosti na projektu „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“ (evidencioni broj: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

DEMOKRATSKA TRANZICIJA SRBIJE

(RE)KAPITULACIJA
PRVIH 25 GODINA

Urednici
Bojan Vranić
Goran Dajović

Beograd 2016.

DEMOKRATSKA TRANZICIJA SRBIJE
(RE)KAPITULACIJA PRVIH 25 GODINA

Urednici izdanja

Bojan Vranić
Goran Dajović

Izdavač

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik biblioteke

Prof. dr Dragan M. Mitrović

© Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2016.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

SADRŽAJ

UVODNA REČ.....	7
-----------------	---

USTAV(I) SRBIJE: TEMELJ (NE)STABILNOSTI

Miodrag A. Jovanović

2006–2016: IMA LI SRBIJA NOVI USTAVNI IDENTITET?	11
--	----

Vladan Petrov

POGLED NA USTAVNI SUD SRBIJE – POVODOM ČETVRT VEKA OD PONOVOG UVOĐENJA VIŠESTRANAČJA U SRBIJI	30
--	----

Goran Dajović

O MEĐUSOBNOJ NEUSKLAĐENOSTI ZAKONA – „DOKTRINA” USTAVNOG SUDA SRBIJE O ZNAČENJU USTAVNOG NAČELA JEDINSTVA PRAVNOG PORETKA SRBIJE.....	40
---	----

SLOBODNO TRŽIŠTE I(LI) DRŽAVNI INTERVENCIONIZAM

Radmila Vasić

SOCIJALNA PRAVDA U MILOSTI NEOLIBERALNE POLITIKE – SRBIJA NA „EVROPSKOM” PUTU.....	57
---	----

Aleksandra Jovanović

NEOLIBERALIZAM, ANTILIBERALIZAM I EKONOMSKA TRANZICIJA SRBIJE	74
--	----

Sanja Danković Stepanović

POLITIKA ZAŠTITE KONKURENCIJE OD ZLOUPOTREBE DOMINANTNOG TRŽIŠNOG POLOŽAJA U REPUBLICI SRBIJI: 1995–2015.....	90
---	----

DEMOKRATIJA I(LI) MODERNIZACIJA

Jasminka Hasanbegović

POSLEDNJIH DVADESETAK GODINA DEMOKRATSKE TRANZICIJE
U OKVIRU NEŠTO VIŠE OD DVA VEKA MODERNIZACIJE U SRBIJI:
BILANS BEZ PERSPEKTIVE..... 105

Ilija Vujačić

DEMOKRATSKA TRANZICIJA SRBIJE U REGIONALNOM KONTEKSTU
2000–2015. 146

Bojan Vranić

IZMEĐU JEŽEVA I LISICA: MODEL IZGRADNJE KULTURNIH OBJEKATA
NA PRIMERU TRANZICIONE SRBIJE. 163

KULTURA SLOBODE I(LI) KULTURA JEDNAKOSTI

Nikola Beljinac

MULTIKULTURNO GRAĐANSTVO NA ISKUŠENJU: OSVRT NA NEUSPEH
LIBERALNOG MULTIKULTURALIZMA U SRBIJI. 179

Dragica Vujadinović, Vojislav Stanimirović

RODNI ODNOSI U SRBIJI U DOBA TRANZICIJE – IZMEĐU
EMANCIPACIJE I RETRADICIONALIZACIJE. 189

Nebojša Vladislavljević

MEDIJI, „INDEKSIRANJE“ ODNOSA SNAGA I SLOBODA ŠTAMPE POSLE
PETOG OKTOBRA..... 216

UVODNA REČ

Ovaj zbornik je rezultat rada tima istraživača na projektu „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“. Prilozi iz zbornika su u formi referata prvobitno izloženi na konferenciji održanoj 28. novembra 2015. godine u Zrenjaninu. Cilj konferencije je bio da okupi stručnjake iz oblasti prava, ekonomije i političke nauke, koji bi pružili kritičku refleksiju efekata koje je tranzicija u Srbiji proizvela u poslednjih četvrt veka.

Osnovne teme kojima se autori priloga u zborniku bave tiču se vladavine prava, ustava i funkcionisanja pravnog poretka, slobodnog tržišta, stanja demokratije i ljudskih prava i sloboda, kao i političke i medijske kulture u Srbiji. Ideja vodilja koja povezuje sve priloge u koherentnu celinu jeste pitanje konsolidacije demokratskog poretka u Srbiji: koji strukturni i idejni elementi pojačavaju ili, pak, koče procese učvršćivanja demokratskih institucija u Srbiji? Zaključak konferencije u Zrenjaninu, koji je vidljiv i u priložima iz zbornika, jeste da je puzeći tempo konsolidacije demokratskih institucija u Srbiji posledica nekonzistentnosti u usvajanju i primeni pravila koja uređuju funkcionisanje tih institucija. Istina je da su se tokom perioda tranzicije u Srbiji usvajala i usvajaju se savremena pravila „demokratske igre“ ili moderne tržišne ekonomije, koja su bitno različita u odnosu na predtranzicioni, autoritarni period, ali su se ta pravila često i brzo menjala. Osim toga, na loš bilans srpske tranzicije naročito su uticali i utiču oni društveni i politički akteri koji se oglašuju o primenu tih pravila ili ih interpretiraju na način koji odgovara specifičnim interesima uticajnih društvenih grupa.

Prilozi u zborniku su tematski grupisani u četiri dela. Čitalac će odmah uočiti da svaka od celina pristupa pitanju konsolidacije kritički, nudeći poglede iz različitih uglova na stanje demokratije u Srbiji. U prvom delu („Ustav(i) Srbije: temelj (ne)stabilnosti“), autori razmatraju pojedine probleme ustava Srbije, iznoseći dilemu da li je trenutni ustavni identitet održiv, naročito ako se uzmu u obzir problemi koji proističu iz delanja čuvara ustava, odnosno ustavnog suda. Međutim, problem ustavnog identiteta nije svodiv samo na pitanje ustavnog suda, već je povezan i sa činjenicom da ustav Srbije lebdi između dva lica slobodnog tržišta, liberalnog i socijalnog. Drugi deo ovog zbornika („Slobodno tržište i(li) državni intervencionizam“) bavi se upravo napetostima koje postoje između tržišne politike i socijalne pravde

u Srbiji. Treća celina („Demokratija i(li) modernizacija“) pristupa tim nekonzistentnostima s političkog aspekta. Poređenjem istorijskog i modernog, nacionalnog i regionalnog, kulturnog i političkog, autori priloga u toj celini nastoje da objasne zašto su demokratske institucije u Srbiji nedovršene. U završnom delu zbornika („Kultura slobode i(li) kultura jednakosti“) razmatraju se problemi svakodnevnog života, koji su jednom nogom u javnoj a drugom u privatnoj sferi. Pitanje manjina, rodnih odnosa i slobode medija goruća su pitanja svake vlasti od uvođenja višestranačja u Srbiji.

Zbornik je prvenstveno namenjen stručnoj javnosti, s ciljem da podstakne dalju debatu o tome kako konsolidovati postojeće demokratske institucije u Srbiji. Međutim, zbornik ima heurističku vrednost i za širu publiku, budući da radovi na inovativan način ističu šta su ključni problemi za konsolidaciju institucija u pravnom, ekonomskom i političkom životu Srbije. Konačno, zbornik može biti od koristi i donosiocima odluka jer, osim kritičke perspektive iz koje posmatra tranziciju u Srbiji, nudi i alternativna rešenja postojećoj praksi vođenja politika u Srbiji. Ipak, za svakog ovdašnjeg čitaoca jedan utisak će biti zajednički – utisak o propuštenim šansama i lutanju po tranzicionim stranputicama srpskog društva, koje su nam odnele četvrt veka unepovrat. Utoliko je ovaj zbornik i podsećanje i upozorenje. I nadamo se, podstrek za razmišljanje i delanje.

Goran Dajović
Bojan Vranić

USTAV(I) SRBIJE: TEMELJ
(NE)STABILNOSTI

Dr Miodrag A. Jovanović*

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

2006–2016: IMA LI SRBIJA NOVI USTAVNI IDENTITET?

Predmet ovog rada je analiza procesa nastanka Ustava iz 2006. godine, nekih njegovih normativnih rešenja i izvesnih segmenata jurisprudencije Ustavnog suda, kroz prizmu heurističkog koncepta 'ustavnog identiteta'. Cilj te analize je da osvetli da li je išta novo u ustavnom identitetu Srbije u odnosu na Ustav iz 1990. i njenu realsocijalističku ustavnu prošlost. Dok u ustavnopravnoj teoriji već neko vreme postoji svest o potrebi izučavanja koncepta ustavnog identiteta,¹ među autorima nema pune saglasnosti o njegovom shvatanju. Kako prvenstvena namera autora ovoga rada nije da se kritički bavi samim konceptom 'ustavnog identiteta', za polazište se uzima Rozenfeldovo shvatanje, koje je, i pored određenih manjkavosti, najpotpunije teorijski elaborirano.² Rozenfeld razume koncept izgradnje 'ustavnog identiteta' kao dinamički proces i, otuda, razlikuje tri lica ustavnog subjekta: a) subjekt kao tvorac ustava (*pouvoir constituant*); b) subjekt kao kolektivitet vezan ustavom i c) subjekt kao tumač i čuvar ustava.³

Rad je usredsređen na dva pitanja.⁴ Najpre će biti razmotreno da li je proces donošenja Ustava u novonastalim okolnostima nevoljne samostalnosti Srbije u sebi sadržao tzv. ustavni momenat (Šajo) koji je nadahnuo razumevanje ustava prevas-

* Kontakt: miodrag@ius.bg.ac.rs

1 Dzejkobson ide toliko daleko da izjavljuje da „bi ustavni identitet trebalo da bude u središtu ustavne teorije“. Gary Jeffrey Jacobson, *Constitutional Identity* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010), 3.

2 Za kritički osvrt Rozenfeldovog shvatanja u svetlu izučavanja ustavnog identiteta istočnovevropskih država, posebno Srbije, vidi u: Miodrag Jovanović, „O ustavnom identitetu – slučaj Srbije“, u Milan Podunavac (ur.), *Ustav i demokratija u procesu transformacije* (Beograd: Fakultet političkih nauka, 2011), 9–30. Za opsežniji kritički osvrt na Rozenfeldovu teoriju, vidi tematski odeljak sa četiri priloga Ajelet Šahar (Ayelet Shachar), Palombele (Gianluigi Palombella), Tušnet (Mark Tushnet) i Vokera (Neil Walker) u (2010) 8 *International Journal of Constitutional Law* 3: 656–684.

3 Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject – Selfhood, Citizenship, Culture, and Community* (Oxon: Routledge, 2010), 26.

4 Neki drugi aspekti ove tematike su već razmotreni u Jovanović, „O ustavnom identitetu – slučaj Srbije“, 9–30.

hodno u ključu kosovskog pitanja. To pitanje se nameće posebno u svetlu okolnosti da je najviši pravni akt Srbije potvrđen na ustavnom referendumu. U drugom delu će biti ispitano kako se razumeva odrednica o demokratskom ustrojstvu Srbije u svetlu novih ustavnih odredaba o tzv. blanko ostavkama, o posebnom korpusu manjinskih prava i o borbenoj demokratiji. Razmatranjem tih pitanja biće pokazano da ne stoji tvrdnja da nema diskontinuiteta u ustavnom identitetu Srbije.

1. 'USTAVNI ENTUZIJAZAM' I DONOŠENJE USTAVA IZ 2006.

Reklo bi se da postoji očigledan paradoks u donošenju poslednjeg ustava Srbije. Njegov prethodnik iz 1990. godine dugo je bio napadan i osporavan, i od stručne javnosti i od svih viđenijih opozicionih političara. Oštrica tih napada je prevashodno bila usmerena na dokazivanje da je u političkim uslovima tranzicionog društva srpska verzija francuskog Ustava Pete republike očekivano vodila prezidencijalizmu južnoameričkog kova, pre nego konsolidaciji demokratije. Nisu izostale ni druge kritike na račun tadašnjih ustavnih rešenja. S pravom se, otuda, smatralo da će promenom vlasti doći i do promene najvišeg pravnog akta države. To uverenje je pojačano nakon petooktobarskog svrgavanja s vlasti Slobodana Miloševića i potonjeg trijumfa DOS-a na republičkim izborima, koji je toj koaliciji omogućio komotnu dvotrećinsku vlast u Skupštini. Tu sasvim retku političku situaciju DOS, međutim, nije iskoristio,⁵ a politički i stranački život Srbije je, pogotovo nakon ubistva premijera Đinđića, uveden u novu dinamiku i turbulencije.

Jedna od najčešćih kritika na račun novog ustava Srbije jeste da je tekst u sadašnjem obliku usvojen naprečac i bez ozbiljnije javne rasprave, o čemu svedoče i brojni nomotehnički, pa čak i elementarni jezički propusti. To, međutim, ne znači da su stručna i opšta javnost bile potpuno isključene iz procesa koji je vodio usvajanju Ustava iz 2006. godine. Još od 2001. godine u javnosti su bili u opticaju brojni ustavni nacrti, iza kojih su stajale najznačajnije političke partije i nevladine organizacije,⁶ a organizovan je i veliki broj stručnih rasprava na tu temu. Ipak, intenziviranje teme novog ustava započelo je onoga trenutka kada je, izlaskom Crne Gore iz državne zajednice, Srbija, ne svojom voljom, postala nezavisna država i kada je postalo izvesno da međunarodno posredovanje u rešavanju statusa južne srpske pokrajine ide u pravcu favorizovanja kosovske nezavisnosti. Zbog toga je ustavnopravno „cementiranje“ statusa Kosova i Metohije unutar novouspostavljene, samostalne srpske države postalo dominantan argument kojim je vlada u javnom diskursu nastojala da politički mobiliše građane da u dovoljnom broju (50% + 1 od upisanih u biračke spiskove) izađu na referendum i potvrde novi najviši pravni akt zemlje u skladu sa izuzetno složenom revizionom procedurom koju je predviđao Ustav iz 1990. godine.⁷

5 Poređenja radi, novouspostavljena dvotrećinska desničarska većina u mađarskom parlamentu nije propustila priliku da donese novi ustav, koji je 1. januara 2012. godine stupio na snagu, uprkos tome što zbog pojedinih rešenja izaziva nemale kontroverze i u domaćoj i u međunarodnoj javnosti.

6 Vidi, Zoran Lutovac (pri.), *Predlozi za novi ustav Srbije* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2004).

7 Treba, međutim, primetiti da, tobož zbog činjenice da nisu registrovani u biračkim spiskovima, albanski birači sa Kosova nisu uračunati u ukupan broj birača od kojih se računala apsolutna

I dok se sama odluka da se odustane od radikalnog ustavnog diskontinuiteta, koji bi se ogledao u činu sazivanja posebne, ustavotvorne skupštine, takođe može smestiti u kontekst rasprave o tome da li je Srbija raskinula sa starim ustavnim identitetom, na ovom mestu će pažnja biti posvećena prevashodno tzv. kosovskoj legitimaciji ustava.⁸ Pojedini autori su skloni da u toj legitimaciji vide dokaz da Ustavom iz 2006. nije promenjen ustavni identitet Srbije. Dušan Pavlović je, tako, pre no što je novi ustav potvrđen na referendumu, sumirao pomenutu tezu na sledeći način: „Ljudske slobode, privatna svojina, konsolidacija demokratije i vladavine prava trebalo bi da budu razlog što se donosi ustav. Umesto toga, ovaj dokument je iskorišćen da se ponovi kako će ‘Kosovo zauvek ostati u Srbiji.’“⁹ Pavlović je smatrao da se time ponavlja istorija, jer je i Milošević 1990. tvrdio da je zbog reintegracije pokrajina (čitaj Kosova) u ustavnopravni sistem Republike Srbije prvo potrebno na referendumu doneti Ustav, pa tek onda održati višestranačke izbore. Stoga, iako je novi ustav „trebalo da obezbedi novi identitet političkog tela Srbije“, ispostavilo se da će „[r]eferendum na kome će se za njega glasati poništi[ti] tu svrhu, jer će novi pravni akt potvrditi stari identitet vezujući ga još jednom za Kosovo“.¹⁰ To, najzad, znači da u ustavnom identitetu nema i ne može biti diskontinuiteta.

U klasičnoj liberalnoj tradiciji ustav se uistinu doživljava kao akt koji treba da obezbedi ostvarivanje svih vrednosti o kojima Pavlović govori.¹¹ Međutim, istorija ustavnosti pokazuje da su te vrednosti, same po sebi, retko kada bile u ulozi činilaca koje Šajo označava pojmom ‘ustavni sentiment’.¹² To su činioци koji mogu imati odlučujuću ulogu u stvaranju ustavnog identiteta političke zajednice i u legitimizaciji

većina potrebna za potvrdu ustava na referendumu. Na taj način je država Srbija iskazala težnju da Kosovo tretira kao referentnu teritoriju, ali ne i albansko stanovništvo kao deo jedinstvenog ustavnog sopstva.

- 8 Ispostaviće se, međutim, da se čak i onda kada se argumenti razmenjuju u ravni za i protiv ustavnog diskontinuiteta, pitanje starog/novog ustavnog identiteta neminovno povezuje sa problemom rešavanja kosovskog pitanja. Pa se tako i Molnar, koji je ponudio argumente u prilog ustavotvorne skupštine, i Nenad Dimitrijević, koji je bio skloniji ideji ustavnog kontinuiteta, slažu u oceni da novi ustav ne nudi odgovarajuće prevazilaženje prošlosti, da ne nudi pacifikaciju kao osnovni vrednosni okvir, što se pre svega ogleda u tzv. kosovskim odredbama ustava. Najzad, obojica su za taj neuspeh ustava sklona da okrive aktuelnu političku elitu u Srbiji. Vid. Aleksandar Molnar, *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine?* (Beograd: Fabrika knjiga i Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2008) i Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno* (Beograd: Fabrika knjiga, 2008). O sličnostima u teorijskim pozicijama autora, više u osvrtu na zajedničko predstavljanje dveju knjiga „Ustav budi opasne iluzije“, *Republika*, br. 430–431, na adresi www.republika.co.rs/430-431/23.html.
- 9 Dušan Pavlović, „Ustav u preambuli“, dostupno na www.politika.rs/pogledi/Dushan-Pavlovic/t9166.lt.html.
- 10 *Ibid.*
- 11 Nisu, međutim, sve pobrojane vrednosti u nužnom skladu sa liberalnom idejom. To pre svega važi za demokratiju. Neretki su, otuda, danas pokušaji da se preispita legitimnost samog ustava koji dolaze iz tradicije demokratske političke teorije. Vidi, npr., Andrei Marmor, „Are Constitutions Legitimate?“, (2007) 20 *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*: 69–94.
- 12 András Sajó, *Constitutional Sentiments* (New Haven: Yale University Press, 2011). Sažeta argumentacija o ulozi emocija u izgradnji ustava i ustavne kulture je izneta u András Sajó, „Emotions in Constitutional Design“ (2010) 8 *International Journal of Constitutional Law* 3: 354–384.

samog ustava. Konceptom 'ustavnog momenta' ovaj autor označava „trajnije ustavne aranžmane koji proizilaze iz specifičnih, zajedničkih emotivnih odgovora na zajednička fundamentalna politička iskustva“. Malo je primera u istoriji ustavnosti koji se približavaju tom idealu. Izuzetak bi, prema Šajovom mišljenju, mogli biti ustavi SAD-a, Belgije u 19. veku ili postaparthejdovske Južne Afrike. Većina drugih ustava „služi drugim, više tehničkim, ciljevima i ne može biti smatrana fundamentalnim izborom u pogledu političkog izgleda države“. Jedan od očiglednih nedostataka takvih ustavnih akata „koji nastaju bez blagoslova ustavnog momenta jeste da oni ne doprinose osećaju zajedništva ili izgradnji identiteta među pripadnicima društva na koji se primenjuju“.¹³ Nasuprot tome, u situacijama u kojima je donošenje ustava praćeno svojevrsnim 'ustavnim entuzijazmom', „emotivno utemeljeno poistovećivanje sa ustavom doprinosi njegovoj bezuslovnoj 'obaveznosti'“.¹⁴

Šajo skreće pažnju na činjenicu da je u zemljama postkomunističke Evrope, zbog spleta istorijskih okolnosti, ali i zbog odnosa političkih elita prema ustavu, takav ustavni entuzijazam po pravilu izostajao.¹⁵ Stoga, iako su ustavi u tim zemljama „bili zamišljeni da zadovolje zahteve zaštite od despotizma (koristeći naizgled zapadnjačka rešenja kao deo 'povratka Zapadu'), pokretačka sila u osnovi ustavnih struktura bila je afirmacija suverene državnosti“. To je, istovremeno, podrazumevalo oživljavanje „premodernih i veoma problematičnih elemenata“. Problematičnost se, prema Šajovim rečima, ogleda u tome što je „na nivou simbola i na nivou ustavnog tumačenja i sub-ustavne izgradnje institucija uvek postojao zahtev za ponovnim uspostavljanjem autoritarnih elemenata prošlosti, uključujući i premoderne, nacionalističke vrednosti“.¹⁶

Ako za potrebe ovoga rada ostavimo po strani normativne aspekte Šajovog teorijskog okvira, o kojima se svakako može raspravljati,¹⁷ ostaje da u analitičkoj

13 András Sajó, „Constitution without the Constitutional Moment: A View from New Member States“ (2005) 3 *International Journal of Constitutional Law*: 243.

14 *Ibid.*, 245.

15 *Ibid.*, 246.

16 *Ibid.*, 247.

17 Šajova teza o problematičnosti nacionalističkih elemenata ustava zavisi, naravno, od toga kako se 'nacionalno' ili 'nacionalističko' definiše. U tom smislu bi bilo potpuno netačno tvrditi da ustavi tradicionalnih liberalnih država nisu, između ostalog, legitimisani i putem afirmacije nacionalnog identiteta. Margaret Kenovan je, recimo, uverljivo pokazala da klasični diskursi liberalne i demokratske teorije, kao i teorije pravde, računaju prećutno sa postojanjem dovoljno homogenog kolektivnog identiteta na koji se primenjuju. Ispostavlja se da je reč o nacionalnom identitetu – Margaret Canovan, *Political Theory and Nationhood* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 1996). Ako se u sledećem koraku ustvrdi da problematičnost 'nacionalističkih' elemenata u istočnoj Evropi potiče otuda što se koncept nacionalnog shvatanja u etničkom (*ethnic*), a ne u građanskom (*civic*) smislu, valja naglasiti da je ta dihotomija održivija kao analitičko sredstvo za opis i objašnjenje istorijskog razvitka i dominantnih obeležja nacionalnog identiteta, a mnogo manje održiva kao normativni okvir u kojem bi se jedan model tretirao kao bolji/prihvatljiviji/liberalniji itd. To stoga što je istorijski dokazano da i građanski koncept može voditi ishodima koji se uobičajeno pripisuju etničkom – opresivnom negiranju subnacionalnih, etničkih identiteta (Turska u pogledu Kurda), rasizmu i ksenofobiji (Francuska u pogledu imigrantskih zajednica), progonu ideoloških neprijatelja (SAD u eri makartizma) ili unutarnacionalnoj diferencijaciji po rasnim kriterijumima (SAD u periodu ropstva, kao i u vreme progona svojih državljana japanskog

ravni konstatujemo kako je proces donošenja Ustava iz 2006. nesumnjivo sadržao element izraženog ‘ustavnog entuzijazma’, bez kojeg, uostalom, ne bi ni bilo moguće mobilisati toliki broj građana da izađe na referendum i glasa za taj akt. Potpuno je jasno da je taj entuzijazam kod najvećeg broja građana iskazan prevashodno spram činjenice da je novi najviši državni akt nakon bezmalo jednog veka rekonstituisao Srbiju kao samostalnu državu, kao i da je, u situaciji statusne neizvesnosti, predvideo ‘suštinsku autonomiju’ Kosova i Metohije unutar Srbije.¹⁸ Ne bih se, međutim, složio ni sa jednom od dve teze na koje je moguće naići u našoj stručnoj javnosti: 1. da se legitimacija ustava, na taj način, vezala za najproblematičnije odredbe – one koje su ne više od mrtvog slova na papiru i koje, umesto da pacifikuju, pozivaju na sukob; i 2. da je ponavljanjem Miloševićevog obrasca onemogućen diskontinuitet ustavnog identiteta Srbije.

Prvu tezu je jezgrovito izrazio Nenad Dimitrijević sledećim rečima: „Ne možete se zalagati za liberalne principe zaštite ljudskih prava i podele vlasti i istovremeno reći da je Kosovo deo Srbije, jer time definišete jednu pravnu fikciju.“ Na to se nadovezao Molnar, primetivši da „ako već pretendujete na suverenitet, ono što ostaje jeste sila, jer ako ste suvereni, to ćete manifestovati silom“.¹⁹ U prvom delu ove teze prenebregava se prosta činjenica da ustavna i, uopšte, pravna ‘stvarnost’ ne mora nužno da se podudara sa realno egzistirajućom stvarnošću.²⁰ Otuda, kada francuski Ustavni savet proglasi neustavnom odredbu korzikanskog statuta, koja sadrži formulaciju o „korzikanskom narodu, kao delu francuskog naroda“ (*peuple corse, composante du peuple francais*) jer je jedina priznata ustavna kategorija „francuski narod“,²¹ to svakako ne znači da u stvarnosti ne egzistira zajednica ljudi koja sebe doživljava kao zaseban, korzikanski narod. Takođe, kada u sličnoj odluci španski Ustavni sud²² proglasi neustavnom odredbu preambule katalonskog statuta u kojoj se govori o „katalonskoj naciji“ jer je ona u nesaglasnosti sa članom 2 Ustava, koji kaže da je taj akt „zasnovan na nerazrušivom jedinstvu španske nacije“, to svakako ne znači da u sociokulturnom smislu nije moguće govoriti o katalonskoj naciji. U tom smislu je i odredba iz Preambule Ustava Srbije, u kojoj se kaže da iz položaja suštinske autonomije Pokrajine Kosovo i Metohija u okviru suverene države Srbije „slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima“, ništa manje ‘stvarna’ i obavezujuća od drugih odredaba.²³

etničkog porekla). Vid. Miodrag Jovanović, „Serbia: From Ethic Nationhood to Multicultural Citizenship“, in Linas Eriksonas and Leos Müller (eds.), *Statehood Before and Beyond Ethnicity – Minor States in Northern and Eastern Europe, 1600–2000* (Brussels: P.I.E. – Peter Lang Publishers, 2005), 319–339.

18 Preambula i čl. 182, st. 2. Ustava Srbije

19 „Ustav budi opasne iluzije“, *ibid.*

20 Da li je to dobro/poželjno/ispravno itd., potpuno je odvojeno pitanje.

21 *Décision no 91–290 DC* du 9 mai 1991.

22 *Pleno Sentencia 31/2010*, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).

23 U striktno teorijskom smislu može se voditi rasprava o tome da li je odredba Preambule obavezujuća na isti način kao i neka operativna odredba ustava, ali već je rečeno da jedna takva odredba iz člana 182, stav 2 potvrđuje položaj ‘suštinske autonomije’ KiM u okviru Srbije.

U suštinskom smislu, kosovske odredbe srpskog Ustava su uporedive sa privremenom odredbom iz 1994. godine, kojom je dopunjen argentinski Ustav, a koja kaže da Argentina polaže pravo na suverenitet nad Malvinima (Folklandska ostrva), iako su oni trenutno pod britanskom vlašću. Dalje se kaže da „povratak ovih teritorija i vršenje punog suvereniteta, poštujući način života njihovih stanovnika i saglasno principima međunarodnog prava, predstavlja trajan i postojan cilj argentinskog naroda“.²⁴ Isto tako, odredba srpskog Ustava slična je onima iz članova 2 i 3 Ustava Republike Irske, koji su bili na snazi do 1998. godine, a u kojima je stajalo da se „nacionalna teritorija sastoji od celog ostrva Irske, pripadajućih ostrva i teritorijalnih voda“ i da sve institucije Republike Irske imaju jurisdikciju na teritoriji celog ostrva. I baš kao što je Republika Irska, polazeći od pomenutih ustavnih odredaba, ušla u pregovore sa Velikom Britanijom, što je za rezultat imalo kompleksan statusni aranžman za Severnu Irsku (tzv. *Good Friday Agreement*),²⁵ koji, između ostalog, predviđa i mogućnost ujedinjenja Irske,²⁶ tako i srpska država možda računa s tim da bi ustavne odredbe o Kosovu mogle biti neka vrsta aduta u nekakvoj drugačijoj statusnoj podeli političkih karata.²⁷ To istovremeno znači da je i drugi deo prve teze neodrživ jer pretenzija na suverenitet nad određenom teritorijom ne implicira nužno upotrebu sile za ostvarenje tog cilja.²⁸

I druga teza, koju zastupa Pavlović, takođe je teško odbranjiva iz više razloga. Najpre, za razliku od plebiscitarnog izjašnjavanja iz 1990. godine, koje je održano u

- 24 Engleska verzija Ustava Argentine dostupna je na www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/english.php.
- 25 Tekst Sporazuma je dostupan na <http://www.nio.gov.uk/agreement.pdf>. U novom članu 2 Ustava Irske predviđa se da je „ovlašćenje i urođeno pravo svake osobe rođene na ostrvu Irske, koje uključuje i njena ostrva i priobalje, da bude deo irske nacije“. U izmenjenom članu 3 kaže se „da će ujedinjenje Irske biti osvareno samo miroljubivim sredstvima, uz demokratski izraženu saglasnost većine naroda u obe jurisdikcije ostrva“. Ustav Irske dostupan je na http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20Ireland.pdf.
- 26 O pravnom režimu koji otvara tu mogućnost, vid. Miodrag Jovanović, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* (Utrecht: ELeven Publishers International, 2007), 144–148.
- 27 Čini se da je taj eventualni strateški potencijal ove odredbe umnogome izgubio značaj kada je srpska vlada potpisala tzv. briselski sporazum (Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Vlade Republike Srbije i Privremenih institucija samouprave u Prištini, od 19. aprila 2013. godine), iako stoji činjenica da Kosovo nije primljeno u članstvo UN, niti je priznato od dve stalne članice Saveta bezbednosti i pet članica EU. Ne treba, ipak, smetnuti s uma da je Ustavni sud svojim kontroverznim Zaključkom IUo-247/2013 („Službeni glasnik RS“, br. 13/2015) odbacio predlog za ocenu ustavnosti tog sporazuma, iznoseći stav da je on po svojoj prirodi politički, a ne pravni akt.
- 28 Da je to tako, dokazuje upravo primer Argentine koja je, recimo, na samitu Argentine, Brazila, Urugvaja i Paragvaja u Montevideu 2011. godine uspela diplomatskim sredstvima da izdejstvuje odluku da brodovi sa zastavom Folklandskih ostrva neće više moći da pristaju ni u jednu luku južnog roga latinoameričkog kontinenta. Vid. „Malvini Argentinini po ustavu“, *Politika*, 25. decembar 2011, dostupno na <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Malvini-Argentinini-po-ustavu.lt.html>. Mogući prigovor ovoj analogiji mogao bi da bude da Srbija ni izbliza nije u tako dobroj diplomatskoj poziciji jer je najveći broj država u regionu priznao Kosovo kao nezavisnu državu. Međutim, moj argument ne govori o tome koliko je neki takav diplomatski uspeh Srbije realan ili nije u datim okolnostima već o tome da u konceptualnom smislu ne stoji nužna veza između pretenzije države na suverenitet nad faktički nekontrolisanim delom teritorije i upotrebe sile.

uslovima jednostranačkog sistema i nepostojanja bilo kakvih demokratskih sloboda²⁹, ustavotvorni referendum iz 2006. godine je, uz sve slabosti srpske demokratije, održan u značajno boljim prilikama – u uslovima već etabliranih demokratskih izbornih procedura, fer prebrojavanja glasova i znatno ojačane političke kulture građana. U samoj Narodnoj skupštini, i pored nemalih rezervi opozicionih političkih partija spram određenih ustavnih rešenja, postignut je visok stepen konsenzusa, utoliko što su za najviši pravni akt glasala 242 narodna poslanika. Otuda je ustavni referendum iz 2006. ispunio obe funkcije o kojima govori Stiven Tirni. Najpre, za taj referendum se može reći da predstavlja „stvaran izraz pojma naroda kao ultimativnog izvora legitimne vlasti“.³⁰ Za razliku od ‘običnih’ zakonodavnih referenduma, ustavotvorni referendumi, uključujući i ovaj srpski, nisu „prosti mehanizmi za donošenje odluka“ već su i „deo identifikacionog simbolizma ustava i države“. Drugim rečima, „ustavni referendumi mogu da posreduju u najfundamentalnijim aktima ustavnog samo-definisanja“.³¹ To je upravo bio slučaj sa srpskim ustavnim referendumom, na kojem su građani, delujući kao *pouvoir constituant*, potvrdili niz novih ustavnopravnih rešenja, legitimišući tako i novi ustavni identitet Srbije.³² Neka od tih novih rešenja tiču se demokratskog ustrojstva Srbije i tom pitanju će biti posvećen drugi deo rada.

2. O SRBIJI KAO DRŽAVI „GRAĐANSKE DEMOKRATIJE“

Šajo primećuje da „ustavna kultura i institucionalni aranžmani koji su nastali posle sloma komunizma u centralnoj i istočnoj Evropi i baltičkim državama odražavaju čudnu mešavinu usmerenosti ustavne politike na suverenost nacionalne države i oslanjanja na demokratski mit“.³³ Taj se mit ogleda u „naivnom rusooovskom i/ili lenjinističkom pojmu narodne demokratije“, gde je naglasak na referendumu, izlaznosti na izborima i gotovo neograničenoj vlasti parlamentarne većine.³⁴ Srbija

29 Marijana Pajvančić to potvrđuje na elaboraciji karaktera biračkog prava u eri realsocijalizma, pa zaključuje: „U uslovima višedecenijskog plebiscitarnog glasanja u kojem stvarnih izbora nije bilo, izbori su izgubili značaj onog centralnog političkog događaja u kojem vlast, činom izbora od strane građana, stiže legitimitet.“ Isto se, otuda, može reći i za referendum iz 1990, koji je održan u nepromenjenim političkim prilikama. Marijana Pajvančić, ‘Izborni sistem u Srbiji’, *Republika*, br. 158, martu 1997. godine, dostupno na <http://www.yuope.com/zines/republika/arhiva/97/158/158-17.html>.

30 Stephen Tierney, „Constitutional Referendums: A Theoretical Inquiry“ (2009) 72 *The Modern Law Review* 3: 363.

31 *Ibid.*, 366.

32 I Pavlović, uostalom, priznaje da se „tekst novog ustava koji je Skupština Srbije usvojila 30. septembra razlikuje u mnogim tačkama od još uvek važećeg Ustava iz 1990. godine. Promenjena je preambula i definicija države, ojačana je zaštita ljudskih i kolektivnih prava i sudska zaštita ustavnosti, dodat je niz novih institucija (npr. zaštitnik građana, visoki savet pravosuđa, državna revizorska institucija itd), opštinama i pokrajinama vraćena je svojina, uvedena ustavna žalba, promenjen način izbora sudija, partijama je zagarantovano pravo da raspoložu mandatima poslanika itd. Suštinskih razlika jedino nema kod organizacije vlasti koja je, uz ojačano pravo veta predsednika republike, ostala ista.“ Pavlović, ‘Ustav u preambuli’, *ibid.*

33 Sajó, ‘Constitution without the Constitutional Moment’, 247.

34 *Ibid.*, 248–249.

devedesetih uklapala se u taj obrazac, a tome su pre svega pogodovali čit većinski sistem, koji je primenjen na prvim izborima,³⁵ i preliberalan režim registracije političkih partija, koji je vodio proliferaciji fantomskih stranaka, umesto istinskom političkom pluralizmu.³⁶

Prelaskom na proporcionalni izborni sistem³⁷ ušlo se u period koalicionih vlada, sa svim njihovim prednostima i manama,³⁸ a uporedo je rastao uticaj političkih partija na život demokratskih institucija i političkog sistema uopšte. Petooktobarska 'demokratska revolucija' iz 2000. predstavljala je prekretnicu u svakom pogledu. Srbija je, s jedne strane, zakoračila u proces dalje demokratizacije – što se izražavalo prevashodno u jačanju demokratskih sloboda, civilnog društva i slobode medija³⁹ – dok je, s druge strane, bivala sve otvorenije izložena suprotnim tendencijama *partokratije*.⁴⁰ Te tendencije se ogledaju u svojevrсноj feudalizaciji resora,⁴¹ koji se među koalicionim partnerima dele po obrascu devetnaestovekovnog „sistema plena“ (*spoils system*) u upravljanju državnom upravom i javnim preduzećima prema kriterijumima partijske pripadnosti i podobnosti, umesto prema meritokratskom načelu⁴² i, uopšte, u pretpostavljanju partikularnog, partijskog interesa javnom interesu.

35 Vidi, *Zakon o izboru narodnih poslanika* i *Zakon o izbornim jedinicama za izbor narodnih poslanika* (Sl. glasnik RS, br. 1/1990)

36 Član 5 stav 1 *Zakona o političkim organizacijama* (Sl. glasnik RS, br. 37/1990) predviđao je da „Političku organizaciju može osnovati najmanje 100 punoletnih građana.“

37 To je učinjeno još 1992. godine, kada su doneti novi *Zakon o izboru narodnih poslanika* i *Zakon o izbornim jedinicama za izbor narodnih poslanika* (Sl. glasnik RS, br. 79/1992), na osnovu kojih je Srbija podeljena na devet izbornih jedinica. Kako primećuje Pajvančičeva, donošenje tog izbornog zakona „odvijalo se u bitno drugačijim uslovima nego što je to bio slučaj 1990. U njegovom donošenju sudelovale su kako parlamentarne političke stranke tako i vanparlamentarna opozicija (okrugli sto vlasti i opozicije).“ (Pajvančić, 'Izborni sistem u Srbiji', *ibid.*) Najzad, članom 4 stav 1 *Zakona o izboru narodnih poslanika* iz 2000. godine (Sl. glasnik RS, br. 35/2000) predviđeno je da se „poslanici biraju u Republici Srbiji, kao jednoj izbornoj jedinici“.

38 Vidi npr., Slaviša Orlović, 'Teorija koalicija i formiranje vlade' (2010) 4 *Godišnjak FPN*: 97–125.

39 Taj proces je umnogome bio opasno ugrožen atentatom na premijera Đinđića 2003. i događajima koji su potom usledili. Ipak, i 2004. godine je, primera radi, Srbija, kao deo SCG, zadržala status „slobodne zemlje“ (*Free Country*), koji je još ranije stekla u godišnjim izveštajima međunarodne nevladine organizacije *Freedom House* o „stanju slobode u svetu“. Vid. *Freedom House, Nations in Transit 2004 – Serbia and Montenegro (With an addendum on Kosovo)*, dostupno na www.freedomhouse.org/research/nitransit/2004/serbia-montenegro2004.pdf.

40 Sam termin *partitocrazia* je inicijalno nastao u Italiji da označi prirodu tamošnjeg političkog sistema. Vid. Donatella della Porta, Alberto Vannucci, „Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System“, u Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston (eds.), *Political Corruption – Concepts and Contexts* (3rd ed.) (New Brunswick: Transaction Publishers, 2009), 717–738.

41 Da bi svi koalicioni partneri bili adekvatno 'namireni', vlade su postajale sve glomaznije. Tako je vlada Mirka Cvetkovića svoj mandat započela sa čak 28 članova.

42 'Sistem plena' i 'patronaže' su još u XIX veku odbačeni kao modeli koji pogoduju političkoj korupciji. Vid. Miodrag Jovanović, „Politička korupcija: pojam, uzroci i tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje“, u Dobrivoje Radovanović, Aleksandra Bulatović (ur.), *Korupcija* (Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2005), 405–427.

2.1. Zauzdavanje partokratije

Pomenute partokratske tendencije nisu zaobišle ni Narodnu skupštinu i kulminirale su usvajanjem odredbe člana 102 stava 2 Ustava iz 2006. godine, u kojoj se kaže: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“ U javnosti je ova odredba poznata kao odredba o blanko ostavkama jer su stranke njome želele da obezbede bezuslovnu pokornost poslanika i da onemoguće njihov eventualni prelazak u drugu političku partiju. Ta odredba ima predistoriju. Sve je započelo učestalim ‘preletanjima’ poslanika iz jedne u drugu partiju ili poslaničku grupu,⁴³ a nastavilo se odlukom Ustavnog suda Srbije iz maja 2003, kojom je utvrđena neustavnost odredaba *Zakona o izboru narodnih poslanika* (čl. 88. stav 1. tačke 1. i 9). Tim odredbama se poslanički status uslovljavao članstvom u stranci, na čijoj je listi poslanik kandidovan, i pravnim statusom same stranke.⁴⁴ Kako je Ustavni sud utvrdio da „su liste samo način ili tehnika ostvarivanja prava na kandidovanje“, odnosno, da „način kandidovanja, na izbornim listama ili uninominalno, nije uslov za sticanje biračkog prava, već pasivno biračko pravo građanin uživa kao subjektivno javno pravo na osnovu samog Ustava“,⁴⁵ postalo je jasno da je izabrani narodni poslanik ‘gospodar’ svog mandata i da mu on ne prestaje ni u slučaju da pređe u drugu političku stranku, bilo parlamentarnu, bilo vanparlamentarnu. Predstavnici političkih partija su gotovo bez izuzetka kritikovali odluku Suda, smatrajući da se njome podstiče trgovina poslaničkim mandatima, kao oblik političke korupcije. Otuda je među predstavnicima vlasti i opozicije postignut visok stepen konsenzusa u pogledu usvajanja odredbe iz člana 102. stav 2. kojom je trebalo stati na put pomenutoj praksi.

Međutim, postoje višestruki problemi sa tom odredbom. Najpre, ona deluje kao potpuno neproporcionalna i neodgovarajuća mera borbe protiv ‘trgovine’ poslaničkim mandatima.⁴⁶ Nadalje, iako su tvorci ove odredbe „mislili da su našli elegantno rešenje za disciplinovanje poslanika ... proizilazi da su rešenje koje su osnažili ustavnim normom sistemski doveli u nesaglasnost sa ustavnim načelima o suverenosti građana, delovanju političkih stranaka i poslaničkim imunitetom.“⁴⁷ Naime, u članu 1. Ustava o Srbiji se govori kao državi „građanske demokratije“, što se, potom, pre-

43 Tako su, na primer, u poslednjim danima saziva Narodne skupštine iz 2000. godine dva poslanika iz redova DOS-a prešla u SPO i G 17+, čime su te dve političke organizacije ‘preko noći’ postale parlamentarne, iako prva od njih nije bila prešla potreban izborni cenzus, dok druga nije ni učestvovala na izborima.

44 „Poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran: 1) ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izornoj listi je izabran za poslanika, ... 9) brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj izornoj listi je izabran.“ – *Zakon o izboru narodnih poslanika* („Službeni glasnik RS“, br. 35/2000).

45 Odluka IY br. 197/2002 od 27. maja 2003. („Službeni glasnik RS“, br. 57/2003).

46 Vid. Miodrag Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, u Goran Ilić (ur.), *Korupcija – Osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2007), 29–44.

47 Milan Jovanović, „Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije – slučaj slobodni mandat“ (2007) 1 *Godišnjak FPN*: 248.

cizira članom 2, u kojem stoji da „suverenost potiče od građana“ i da: „Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.“ Najzad, u članu 5. stavu 4. propisuje se da: „Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi.“ Dakle, iako Ustav izričito „jemči i priznaje ulogu političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“ (član 5. stav 1), u parlamentarnoj teoriji slobodnog mandata, na kojoj počiva savremena demokratija, poslanici ostaju neposredni predstavnici građana, bez obzira na to što u predstavničko telo po pravilu bivaju birani kao članovi određenih političkih partija.⁴⁸ To je istakla i Venecijanska komisija u svom *Mišljenju o Ustavu Srbije*, primećujući da „namera da se poslanik veže za stranku po svim pitanjima i uvek“ predstavlja „ozbiljno kršenje slobode poslanika na izražavanje svojih pogleda o valjanosti predloga ili radnje. Time se koncentriše preterana vlast u rukama partijskog vođstva“.⁴⁹

Iako se u javnosti neretko čuju glasovi da treba menjati Ustav kako bi institut tzv. blanko ostavki iščezao iz srpskog parlamentarizma, to se, ipak, ne čini kao neophodan korak. Prvo, Ustav ne ustanovljava obavezu za poslanika već mu prepusta „slobodu“ da neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj partiji. To istovremeno znači da su i političke stranke vlasne da stranačku disciplinu i političku pripadnost svojih poslanika obezbeđuju drugim mehanizmima. Kada bi među svim parlamentarnim strankama postojala saglasnost da se ne koriste blanko ostavke, tada bi jedna ustavna konvencija zamenila problematičnu normu koja ozbiljno ugrožava demokratski karakter Srbije.

Ustavni sud je, u tom pogledu, svojevremeno učinio važan korak u borbi protiv partokratije time što je utvrdio neustavnost odredbe člana 84 *Zakona o izboru narodnih poslanika*, prema kojoj politička partija dodeljuje osvojene poslaničke mandate nezavisno od redosleda kandidata na izbornoj listi. Ustavni sud je zaključio da na osnovu pomenute odredbe „politička stranka suštinski vrši izbor narodnih poslanika, ‘gospodareći’ poslaničkim mandatima koji su pripali toj listi“. Tako „ne samo da se ruši sam princip neposrednih izbora, već se obesmišljava ideja reprezentacije naroda, odnosno građana“. Kako cilj izbora nije samo da se utvrdi izborna snaga političkih partija već i da se određeni politički program ili ideja predstave pu-

48 U teoriji je primećeno da je u savremenim političkim porecima došlo do strukturalnih promena u samom parlamentu, utoliko što se legitimacioni lanac sada prikazuje na sledeći način: „birači-partija-poslanici-poslanička grupa-parlament“. Pritom, „u ovom lancu presudna karika je politička partija, dok su uloge ostalih karika u njemu bitno redukovane. Ako se, međutim, može prihvatiti da je uticaj partija neizbežan, nameće se pitanje do koje mere je on ustavnopravno dozvoljen, naročito prema poslaničkoj grupi i poslaniku pojedincu. Ključno pitanje je, dakle, kakav je sadržaj i gde su granice pravno dozvoljene partijske ili frakcijske prinude prema poslaniku?“ – Dragan M. Stojanović, „O ustavnosti odredaba člana 88 stav 1 tač. 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika“ (2003) 63 *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 3: 93.

49 Komisija je, međutim, naglasila da je to rešenje „još više zabrinjavajuće usled preterane uloge Narodne skupštine u imenovanjima na funkcije u pravosuđu uopšte, a posebno u postupku reizbora svih sudija predviđenog ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava. Time se pojačava rizik stvaranja pravosudnog sistema u kome su sve funkcije podeljene između političkih stranaka“. – Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije* (prevod Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu), CDL-AD(2007)004, par. 53.

tem izvesnog personalnog sastava liste, to „personalnost izbora“ treba zadržati „bar u najmanjoj meri“. Ako bi se, međutim, „prihvatilo rešenje po kome političke stranke nisu vezane redosledom navođenja imena kandidata na izbornoj listi, onda bi se personalizovanost izbora potpuno obesmisnila“. Najzad, tim zakonskim rešenjem „zakonodavac je omogućio političkim strankama ... da prekorače Ustavom priznatu ulogu političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana, koja je garantovana odredbama člana 5, stav 1 Ustava“. Prelazeći pomenutu granicu, „političke stranke ulaze u Ustavom zabranjeni prostor neposrednog vršenja vlasti i potpuno potčinjavaju sebi javnopravno ovlašćenje koje pripada jedino biračima“.⁵⁰ Ta odluka je vodila donošenju *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika*, kojim je utvrđen novi tekst odredbe člana 84.⁵¹

2.2. Od većinske ka konsocijativnoj demokratiji

U istoj odluci, Ustavni sud je razmatrao i ustavnost odredbe člana 81. *Zakona o izboru narodnih poslanika*, kojom se predviđa da su političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina izuzete od opšte odredbe iz stava 1, prema kojoj „U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici.“ Tačnije, manjinske partije i koalicije „učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali“ (stav 2). Ustavni sud je još ranije, odlučujući o ustavnosti i zakonitosti člana 28. tač. 8. Uputstva Republičke izborne komisije, kojim su uređeni uslovi za utvrđivanje i proglašenje izborne liste nacionalnih manjina, ocenio da rešavanje tog ustavnog spora „ima širi ustavnopravni značaj i da se mora sagledati u okviru svih ustavnih jemstava koja se odnose na ostvarivanje i zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji“.⁵² Imajući na umu te odredbe, koje predstavljaju novinu u odnosu na Ustav iz 1990. godine, i relevantne odredbe *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* o delotvornom učešću nacionalnih manjina u političkom životu zemlje, koje predstavljaju sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije, Ustavni

50 Odluka IUo br. 42/2008 od 14. aprila 2011. („Službeni glasnik RS“, br. 28/2011). Vid. u vezi sa tim i odluku o neustavnosti odredaba članova 43 i 47 *Zakona o lokalnim izborima*, kojima se, na osnovu zaključenog ugovora, podnosilac izborne liste ovlašćuje da slobodno raspolaže mandatom kandidata za odbornike odnosno odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave. Odluka Ustavnog suda IUz broj 52/2008 od 21. aprila 2010. („Službeni glasnik RS“, br. 34/2010)

51 Ta odredba sada glasi: „Republička izborna komisija će najkasnije u roku od 10 dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora sve dobijene mandate sa izborne liste dodeliti kandidatima po redosledu na izbornoj listi, počev od prvog kandidata sa liste“ – *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika* („Službeni glasnik RS“, br. 36/2011).

52 *Uputstvom za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika* („Službeni glasnik RS“, br. 28/2008), Republička izborna komisija je predvidela da se uz izbornu listu manjinske političke partije ili koalicije prilaže najmanje 3.000 sudski overenih potpisa, iako Zakon ne sadrži izuzetak od opšte odredbe iz člana 43 stav 1, po kojoj se izborna lista smatra utvrđenom ako je svojim potpisima podržana sa najmanje 10.000 potpisa birača. Ustavni sud je utvrdio da Republička komisija nije imala zakonsko uporište za takvu odredbu Uputstva, pa je doneo odluku o obustavi izvršenja pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu te odredbe. – Rešenje Ustavnog suda, IU br. 42/2008 od 8. aprila 2008. („Službeni glasnik RS“, br. 37/2008)

sud je pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti pomenute odredbe *Zakona o izboru narodnih poslanika*.⁵³

Za razliku od svog prethodnika iz 1990. godine,⁵⁴ Ustav iz 2006. godine eksplicitno priznaje predustavne kolektivne identitete većine i manjine, kako u preambuli i definiciji države,⁵⁵ tako i u posebnim odredbama o pravima pripadnika nacionalnih manjina i njihovoj pozitivnoj diskriminaciji.⁵⁶ Država jemči manjinsku zaštitu radi ostvarivanja njihove potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta (čl. 14 st. 2); odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva (čl. 18 st. 4); tim odredbama se predviđa ravnopravnost pripadnika manjina u vođenju javnih poslova (čl. 77); najzad, u Narodnoj skupštini se mora obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom (čl. 100 st. 2). Na taj način su, kada je reč o demokratskom karakteru države, stvorene ustavnopravne pretpostavke za prelazak Srbije sa modela većinske (tzv. *vestminsterske*) na model konsocijativne demokratije.

Ustavni sud je, ispitujući ustavnost odredbe o izuzeću manjinskih izbornih lista od cenzusa od 5%, pošao od toga „da je zakonodavac članom 100 stav 2 Ustava dobio izričiti nalog, ali i ovlašćenje da izabere način na koji će obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini“. U tom smislu je Sud zaključio da je „odredbom člana 81 stav 2 Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorna klauzula, ispunjen ustavni nalog o obezbeđivanju pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u izbornom postupku“.⁵⁷ To je značajna odluka Suda, kao ključnog čuvara i tumača Ustava, kojom se udahnjuje život ustavnom identitetu Srbije kao multikulturne političke zajednice.⁵⁸ To pogotovo stoga što je ovde i ranije postojao generalan problem

53 Ustavni sud je istim Rešenjem pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti člana 43 stav 1, kao i članova 80 do 82 *Zakona o izboru narodnih poslanika*.

54 Iako je prethodni Ustav u članu 1 definisao Srbiju kao „demokratsku državu svih građana koji u njoj žive“, Srbija je, slično kao i većina postkomunističkih država, prošla period u kojem je funkcionisala kao ‘etnička demokratija’, sa povlašćenim statusom većinske nacije. Više o tom konceptu u Sammy Smooha, „Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies“ (2002) 8 *Nations and Nationalism* 4: 423–431.

55 Više o tome u Miodrag Jovanović, „Manjine i ustavna definicija Srbije“, u Vojislav Stanovčić (ur.), *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji* (Beograd: SANU, 2007), 283–298.

56 U osnovnoj odredbi iz člana 75 stav 1 kaže se: „Pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima.“ Član 76 stav 3 predstavlja osnov za pozitivnu diskriminaciju manjina. O pravnoj prirodi ovih instrumenata, više u Miodrag A. Jovanović, „Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija – konceptualna razjašnjenja“, u Miodrag A. Jovanović (ur.), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (Beograd: Pravni fakultet i Službeni glasnik, 2009), 11–24.

57 Odluka IUo br. 42/2008 od 14. aprila 2011 („Službeni glasnik RS“, br. 28/2011)

58 Manje neproblematičan je onaj deo odluke u kojem Ustavni sud zaključuje, u vezi sa pominjanom odredbom člana 43 stav 1, da „izostajanje ublaženih uslova za potvrđivanje liste nacionalnih manjina ima karakter prividne zakonske praznine i ne može se smatrati ‘stvarnim’ zakonodavnim propustom“. To stoga što, prema oceni Suda, „sa stanovišta zakonodavca, isključenje eliminatorne klauzule u finalnoj etapi izbornog procesa je ne samo suštinska, nego i dovoljna mera ‘pozitivne diskriminacije’ koja obezbeđuje adekvatnu, odnosno ravnopravnu zastupljenost manjina u

dosledne operacionalizacije odredaba o ljudskim i manjinskim pravima, na koji ukazuje i Venecijanska komisija: „Srbija je već imala odličan tekst u Povelji Državne zajednice koji, međutim, nije bio u dovoljnoj meri sproveden. Sada je zadatak vlasti da obezbede da prava zajamčena Ustavom postanu ostvariva i u praksi.“⁵⁹

Treba, najzad, skrenuti pažnju i na problem zloupotrebe izbornog prava koji se ogleda u fingiranju manjinskog statusa pojedinih političkih partija, koje to očigledno nisu, a kojim se ozbiljno dovode u pitanje pomenuti elementi konsocijativnog modela demokratije. Prema članu 3. *Zakona o političkim strankama*, političkom strankom nacionalne manjine smatra se ona stranka „čije je delovanje, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke“.⁶⁰ Tako je, na primer, na izborima iz 2012. godine fingirana vlaška partija „Nijedan od ponuđenih odgovora“ (NOPO) obezbedila mesto u republičkoj skupštini. U javnosti je takav ishod pripisan okolnosti da prema navedenoj zakonskoj odredbi „manjinska stranka nije ona koju čine pripadnici neke nacionalne manjine, nego ona koja zastupa njihove nacionalne interese“.⁶¹ Međutim, kao što je ispravno zaključila Rakić Vodinelić, i u postojećem modelu postoji dupla kontrola pravnog statusa jedne političke partije.⁶² Prema članu 23 *Zakona o političkim strankama*, tu kontrolu najpre obavlja resorno ministarstvo koje vrši upis u registar političkih stranaka, a zatim to čini i Republička izborna komisija, na osnovu člana 81 stava 4 *Zakona o izboru narodnih poslanika*.⁶³ Na osnovu svih osnivačkih akata i

centralnom predstavničkom organu vlasti Republike Srbije.“ – *Ibid.* Problem s tim rezonovanjem Suda je u sledećem: ako je i sam Sud svestan da je raspodela mandata s obzirom na dobijeni broj glasova „finalna etapa izbornog procesa“, onda je jasno da se taj proces mora smatrati jedinstvenim. Otuda je teško poći od pretpostavke da je zakonodavac imao nameru da manjinske stranke i koalicije izuzme iz opšteg izbornog cenzusa, a da istovremeno nije imao istu takvu nameru kada je reč o početnoj fazi postupka – potvrđivanju izborne liste. To još pre imajući u vidu činjenicu da jedini razlog za izuzimanje iz opšteg cenzusa od 5% može biti činjenica da te stranke i koalicije zastupaju brojačno manjinske grupe, pa ako je taj kriterijum bio relevantan za povoljniji tretman u završnoj fazi izbornog postupka, on je morao biti relevantan i u ranijoj fazi istog, jedinstvenog postupka. Čini se, stoga, da je Ustavni sud odredbu člana 34. stav 1. mogao s dosta osnovu da tretira kao „stvaran propust“ zakonodavca. Da je to tako, pokazala je i naknadno usvojena odredba člana 26. *Zakona o finansiranju političkih aktivnosti* („Službeni glasnik RS“, br. 43/2011), koja reguliše institut izbornog jemstva i ponovo izuzima manjinske stranke iz opšteg režima. U njoj se kaže: „Izorno jemstvo se vraća političkom subjektu ukoliko na izborima osvoji najmanje 1% važećih glasova, odnosno najmanje 0,2% važećih glasova ako politički subjekat predstavlja i zastupa interese nacionalne manjine, u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih izbornih rezultata.“

59 Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, CDL-AD(2007)004, par. 24.

60 *Zakon o političkim strankama* („Službeni glasnik RS“, br. 36/2009).

61 „Velike prevare glasača: Romska stranka bez Roma, vlaška lista bez Vlaha“, *Blic*, 10. maj 2012, <http://www.blic.rs/vesti/tema-dana/velike-prevare-glasaca-romska-stranka-bez-roma-vlaska-lista-bez-vlaha/cj4qmtp>.

62 Vesna Rakić Vodinelić, „Da li će Vukadinovićeve bruka postati javna?“, dostupno na <http://www.e-novine.com/stav/62788-vukadinovieva-bruka-postati-javna.html>.

63 Pomenuti član glasi: „O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna

programa, kao i dotadašnjeg delovanja, bilo je jasno da ta partija nije „manjinska“ po svom karakteru, pa ipak joj je „omogućen privilegovan položaj“, čime je na jasan način zloupotrebjeno izborna zakonodavstvo.⁶⁴

Ne samo da ta praksa nije iskorenjena na nedavno okončanim parlamentarnim i lokalnim izborima, već se slobodno može reći da je ona poprimila zabrinjavajuće razmere.⁶⁵ S jedne strane, ovoga puta su i Republička izborna komisija i pojedine lokalne izborne komisije u nekoliko navrata donosile rešenja kojima se izvesnim političkim strankama uskraćuje status manjinskih partija zbog toga što u njihovim aktima i delovanju nema dovoljno pokazatelja da su one usmerene na zaštitu interesa relevantnih manjina. S druge strane, međutim, Upravni sud je u svim postupcima po žalbama postupio istovetno – poništio je ožalbena rešenja i priznao manjinski status dotičnim političkim akterima. Pritom se kao odlučujući deo obrazloženja svih odluka navodi „pravni stav“ Upravnog suda utvrđen na 63. sednici svih sudija održanoj 7. aprila 2016. godine, prema kojem „politička stranka podnosilac proglašene izborne liste, koja je upisana u Registar političkih stranaka kao stranka nacionalne manjine, odnosno koalicija takvih stranaka, u izbornom postupku ima položaj stranke nacionalne manjine, ukoliko predloži da joj se takav položaj utvrdi“.⁶⁶ Drugim rečima, iako je prema pomenutim zakonskim odredbama izbornim komisijama dato ovlašćenje da samostalno odlučuju o priznanju manjinskog statusa određenih političkih aktera u izbornom procesu, Upravni sud je zauzeo restriktivno tumačenje prema kojem jednom priznato manjinsko svojstvo političke stranke prilikom upisa u Registar nije moguće uskratiti potonjim odlukama izbornih komisija.⁶⁷ Na taj način je Upravni sud svojim odlukama dao dodatni zamah praksi zloupotrebe izbor-

komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste.“ Kada je reč o lokalnim izborima, slično ovlašćenje lokalne izborne komisije predviđeno je čl. 40, st. 7 *Zakona o lokalnim izborima* („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 34/2010): „O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje izborna komisija jedinice lokalne samouprave, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste.“

- 64 Za Vesnu Rakić Vodinić je nesumnjivo da je u slučaju NOPO manjinski status bio način da se izbegne obaveza da se na ime taksi uplati više od 2.600.000 dinara, koliko je po tada važećim zakonima bilo potrebno za registraciju stranke koja nije manjinska. – Rakić Vodinić, „Da li će Vukadinovićeve bruka postati javna?“
- 65 Najeklatantniji primer je učešće čak četiri tobožnje ruske manjinske stranke na lokalnim izborima u Novom Sadu. Vid. „Izborne igre u Novom Sadu: Četiri ruske partije, a Rusa skoro nigde“, <http://www.blic.rs/vesti/vojvodina/izborne-igre-u-novom-sadu-cetiri-ruske-partije-a-rusa-skoro-nigde/jkfrstd>.
- 66 Vidi npr. presudu u slučaju političke stranke Srpsko-ruski pokret (25 Уж.138/16 od 13. aprila 2016).
- 67 U pomenutom slučaju stranke Srpsko-ruski pokret, kao i u nekim drugim slučajevima (npr. Republikanske stranke, kao tobožnje mađarske manjinske strane, Presuda 4 Уж.111/16, od 12. aprila 2016), Upravni sud je otišao korak dalje i ustvrdio da „nijednom odredbom izbornih zakona nije propisano da je izborna komisija ovlašćena da prilikom utvrđivanja položaja političke stranke nacionalne manjine ocenjuje da li političko delovanje stranke nacionalne manjine na planu sprovođenja programa i u njemu sadržanih ciljeva pruža osnov za pozitivnu odluku“. To je teško održiv pravni stav, budući da oba pomenuta izborna zakona jasno ističu da izborne komisije

nog prava koja ozbiljno obesmišljava opšti zakonski režim prefercijalnog tretmana nacionalnih manjina.

2.3. Borbena demokratija

Jedan od načina zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, kojim se istovremeno postavljaju ograničenja delovanja političkih partija i udruženja građana u ustavnopravnom sistemu Srbije, tiče se odredaba o zabrani njihovog delovanja. Taj korpus odredaba se u ustavnopravnoj i političkoj teoriji vezuje za kontroverzni model tzv. borbene demokratije.⁶⁸ Najranije teorijsko uobličenje koncepta nalazimo kod Levenštajna, koji je u članku u dva nastavka iz 1937. godine nastojao da empirijski pokaže da nemali broj tadašnjih demokratskih država koristi određene pravne instrumente protiv različitih neprijatelja demokratije – u to vreme, najčešće profašističkih političkih grupacija.⁶⁹ Ta doktrina (*wehrhafte* ili *streitbare Demokratie*) se, pak, u ustavnopravnom smislu vezuje za nemački Ustav (*Grundgesetz*) iz 1949. godine,⁷⁰ koji napušta proceduralno shvatanje demokratije karakteristično za Vajmarski ustav⁷¹ i tadašnje dominantno teorijsko stanovište⁷² i, umesto toga, favorizuje supstantivno shvatanje demokratije, uspostavljajući istovremeno instrumente borbe protiv „slobodnog i osnovnog demokratskog poretka“ (*freiheitliche demokratische Grundordnung*).⁷³ Danas instrumenti borbene demokratije postoje u mnogim ustav-

„odlučuju“ o manjinskom statusu političkih stranaka, a ta se odluka, između ostalog, mora zasnivati i na stvarnom, a ne samo na proklamovanom delovanju dotičnih stranaka.

- 68 Kontroverze se prevashodno odnose na mogućnost moralnog opravdanja tog modela. O jednom mogućem opravdanju, vidi u Miodrag Jovanović, „How to Justify Militant Democracy: Meta-Ethics and the Game-Like Character of Democracy“ (2016) 42 *Philosophy and Social Criticism* 8: 745–762.
- 69 Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights“ I-II (1937) 31 *American Political Science Association* 3, 4: 417–432, 638–658.
- 70 Rensman napominje da je nemački *Grundgesetz* „dodao novo obeležje razvitku ideje ‘borbene demokratije’ tako što je oružja iz njenog arsenala podigao na ustavni nivo“. – Thilo Rensmann, „Procedural Fairness in a Militant Democracy: The ‘Uprising of the Decent’ Fails Before the Federal Constitutional Court“ (2003) 4 *German Law Journal* 11: 1118.
- 71 Vid. Augustin Simard, „The Failure of Weimar and the Origins of the ‘Militant Democracy’ in West-Germany“, dostupno na <http://www.juspoliticum.com/The-Failure-of-Weimar-and-the.html>.
- 72 Tipičan primer je Kelzenovo shvatanje demokratije. Vid. Hans Kelzen, *O suštini i vrednosti demokratije* (prevod Danilo N. Basta) (Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, 1999). U našoj političkoj teoriji takvo stanovište je zastupao, na primer, Božidar S. Marković u svom eseju „Načela demokratije“, iz iste 1937. godine, u Božidar S. Marković, Ljubomir Tadić, Desimir Tošić, *O demokratiji i političkim strankama* (Beograd: Fond „Ljuba Davidović“, 1993). On je koren demokratije video „u socijalnom relativizmu“ (*Ibid.*, 10). Stoga se demokratija „odlikuje odsustvom sopstvenog programa i konkretnog ideala, i tom okolnošću se jedino i može objasniti njena tolerantnost prema svima programima“ (*Ibid.*, 13). Iz tog je razloga, nastavlja Marković, „pogrešno demokratiju protivstavljati fašizmu, komunizmu i drugim sličnim koncepcijama. Kao metodi demokratiji se mogu protivstaviti samo autoritativni režimi – apsolutizam, diktatura, despotija – i to opet nezavisno od određenog programa“ (*Ibid.*, 14). Zaključak je: „Iz demokratske mašine će ... izaći ono što mi u nju metnemo“ (*Ibid.*, 15).
- 73 Vid. više u Hans-Jürgen Papier, Wolfgang Durner, „Streitbare Demokratie“ (2003) 128 *Archiv für Öffentliches Recht*: 340–371.

nopravnim sistemima,⁷⁴ ali kao što Šajo primećuje, „borbena demokratija je, kako u užem, tako i u širem smislu, prihvatljiva samo ako je konceptualno i institucionalno sposobna da isključi mogućnost ograničavanja prava ili, da budemo realistični, da ih bar održava u racionalnim granicama“.⁷⁵

Srpski ustavotvorac se opredelio da sledi Sent Žistovu maksimu „Pas de liberté pour les ennemis de la liberté“. Najpre je načelno odredio da jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe tačno određenim ciljevima – „očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava“ (čl. 19), a zatim je precizirao da Ustavom dopuštena ograničenja mogu biti preduzimana samo „u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava“ (čl. 20 st. 1). Kada je reč o ograničenju prava iz korpusa demokratskih sloboda, Ustavni sud je taj koji „odlučuje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana“ (čl. 167 st. 3). Ustavotvorac je u članu 5 stav 3 propisao da je „nedopušteno delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rase, nacionalne ili verske mržnje“, a iz istih razloga je moguće zabraniti i udruženje građana (čl. 55 st. 4). Najzad, prilikom ustavnopravnog oblikovanja slobode udruživanja, ustavotvorac je predvideo i da su zabranjena tajna i paravojna udruženja (čl. 55 st. 3).

I Venecijanska komisija je u svom *Mišljenju* naglasila da se ograničenja slobode delovanja političkih subjekata moraju tumačiti restriktivno, imajući, pritom, u vidu i praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članovima 10 i 11 *Evropske konvencije o ljudskim pravima*. Komisija primećuje: „Sa principijelnog stanovišta može se u nekim demokratskim društvima smatrati neophodnim da se sankcionišu ili čak spreče svi oblici izražavanja kojima se širi, podstiče, stimuliše ili opravdava mržnja zasnovana na netrpeljivosti (uključujući i versku netrpeljivost), pod uslovom da su bilo koje ‘formalnosti’, ‘uslovi’, ‘ograničenja’ ili ‘kazne’ koje se uvode srazmerne legitimnom cilju koji se želi postići.“⁷⁶ Takvo opredeljenje Evropskog suda potvrđeno je u slučaju *Gündüz protiv Turske*.⁷⁷ Nadalje, Komisija podseća na stav Evropskog suda da se izuzeci od člana 11, kada se odnose na političke stranke, moraju tumačiti striktno. Odnosno, samo ubedljivi i imperativni razlozi mogu opravdati ograničenje slobode udruživanja političkih stranaka.⁷⁸

Ustavni sud Srbije u svom dosadašnjem radu još uvek nije bio u prilici da odlučuje o zabrani delovanja neke političke partije, ali je zato u nekoliko navrata raspravljao o udruženjima građana. Tačnije, Zaključkom od 17. marta 2011. godine

74 Vid. Markus Thiel (ed.), *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies* (Aldershot: Ashgate, 2009).

75 András Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, u András Sajó (ed.), *Militant Democracy*, (Utrecht: Eleven International Publishing, 2004), 211.

76 Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, CDL-AD(2007)004, par. 11

77 ECtHR, *Gündüz protiv Turske*, 4. decembar 2003, § 23, 29.

78 ECtHR, *Refah Partisi protiv Turske*, 13. februar 2003, § 152–154.

Sud je odbacilo predlog za zabranu rada „ekstremnih podgrupa“, koje deluju u okviru različitih udruženja građana ili van udruženja, zato što nisu postojale ustavne i zakonske pretpostavke za vođenje takvog postupka. Tačnije, kako se zahtev za zabranu odnosio na različite navijačke grupe koje nisu registrovane, to je Ustavni sud samo mogao da konstatuje da se ne može zabraniti ono što nije formalnopravno registrovano kao zaseban pravni subjekt. „Neregistrovane organizacije“, zaključio je Sud, „ne mogu se smatrati legalnim udruženjima, već tajnim organizacijama koje sa aspekta delovanja mogu predstavljati zavereničke, terorističke, kriminalne i slične grupe“. Pritom, iako neke od tih podgrupa deluju u okviru registrovanih udruženja, „država ne mora da se bavi spornim udruženjima već pojedincima koji ih čine tako što će ih goniti za krivična dela koja su svojim delovanjem u organizaciji učinili“. Ustavni sud zaključuje da „zabrana nije jedino sredstvo da se kazne nasilnički akti bazirani na nacionalnoj ili drugoj netrpeljivosti, a svako posezanje u pravo udruživanja mora da bude opravdano jasnim navođenjem aktivnosti koje predstavljaju otvorenu opasnost po poredak“. Drugim rečima, „sankcionisanje ‘neprijatelja demokratije’ mora da bude stepenovano“.⁷⁹

U drugom slučaju, u kojem se susreo sa zahtevom za zabranu neregistrovane organizacije „Nacionalni stroj“ zbog izazivanja rasne i nacionalne mržnje, Ustavni sud je zaključio da iako u formalnopravnom smislu ta organizacija nema status udruženja, ona to jeste u suštinskom smislu.⁸⁰ Nepostojanje formalnopravnih obeležja čini ovu organizaciju, međutim, tipičnim primerom tajnog udruženja, koje je zabranjeno na osnovu člana 55 stav 3 Ustava Srbije. Kako u slučaju takvih udruženja zabrana delovanja nastupa po slovu samog Ustava, to je Ustavni sud našao da je njegova odluka samo deklarativne prirode.⁸¹ U narednom slučaju, Ustavni sud je doneo odluku o zabrani udruženja građana „Otačastveni pokret Obraz“, zbog delovanja koje je usmereno na kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanja nacionalne i verske mržnje. Prema oceni Suda, „Udruženje ne vrši samo promociju i afirmisanje srpskih i pravoslavnih vrednosti, što jeste oblast delovanja ovog udruženja, već otvoreno iskazuje stav netolerancije i netrpeljivosti prema određenim delovima društvene zajednice sa kojima ne deli isto mišljenje, moralne stavove, pogled na svet, način življenja ili na koji drugi oblik ispoljavanja ljudske prirode, pri čemu se to posebno odnosi na ateiste, pripadnike LGBT populacije, ali i na određene na-

79 Zaključak Ustavnog suda, VIIU broj 279/2009 od 17. marta 2011. („Službeni glasnik RS“, br. 26/2011).

80 Ustavni sud je našao da „Nacionalni stroj“ „predstavlja oblik organizovanog, koordiniranog, trajnog i zajedničkog delovanja određene grupe lica radi ostvarivanja unapred definisanih ciljeva i opredeljenja, u skladu sa jasno ‘propisanim’ načinom delovanja, funkcionisanja i finansiranja, kao i sa precizno utvrđenim pravima, obavezama i odgovornostima njegovih pripadnika.“ – Odluka Ustavnog suda, VIIU br. 117/2008 od 2. juna 2011. („Službeni glasnik RS“, br. 50/2011).

81 Ipak, kako je članom 171 stav 2 Ustava predviđeno da Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno, Sud je u konkretnom slučaju našao za shodno da donese i odluku kojom se zabranjuje upis u odgovarajući registar udruženja ili političke stranke sa programskim ciljevima i/ili nazivom te organizacije. Takođe se organizaciji „Nacionalni stroj“ zabranjuje da deluje, promoviše i širi svoje programske ciljeve i ideje, a državni i drugi organi se obavezuju da u okviru svojih nadležnosti preduzmu mere sa ciljem sprovođenja ove odluke. – *Ibid.*

rode u celini“.⁸² Najzad, u poslednjem setu slučajeva, Ustavni sud je doneo odluku kojom se odbija predlog za zabranu rada udruženja „Srpski narodni pokret 1389“ iz Beograda i udruženja „SNP Naši“ iz Aranđelovca (st. 1 izreke), istovremeno odbacujući predlog za zabranu udruženja „SNP Naši 1389“ (st. 2 izreke). Dok je u potonjem slučaju Sud utvrdio da nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka, u prethodna dva slučaja Sud „nije došao do pouzdanog uverenja da su u sistemu zaštite sloboda i prava nadležni državni organi prethodno već iscrpli sve mere prevencije i adekvatnog sankcionisanja protivpravnog delovanja ovih udruženja i njihovih članova, zbog čega bi se za svako dalje ponavljanje istih ili sličnih kažnjivih ili uznemiravajućih aktivnosti udruženja moralo pribeći izricanju mere zabrane njihovog rada, kao nužnog i jedino mogućeg odgovora države u demokratskom društvu“.⁸³

Iako Ustav Srbije načelno sledi model borbene demokratije, Ustavni sud je u svom dosadašnjem delovanju pokazao da će biti izuzetno oprezan u primeni najradikalnijih mera, čak i u slučaju udruženja građana, koja, iako su važna za demokratski život zemlje, ne ostvaruju, poput političkih stranaka, posebnu ulogu „u demokratskom oblikovanju političke volje građana“ (čl. 5 st. 1). To znači da je Ustavni sud svestan upozorenja o kojem i Šajo govori, a to je da primena mera borbene demokratije u velikoj meri zavisi od istorijskih prilika jednoga društva.⁸⁴ Demokratska konsolidacija srpskog društva, koje je prošlo jednopartijski period i delikt mišljenja, ne može biti uspešno dovršena ako, prema rečima samog Suda, „braneći se od neprijatelja“, demokratija „poništi samu sebe“.⁸⁵ Iako se ovaj načelan stav opreza može opravdati kao praktički razborit,⁸⁶ on, ipak, nije proizvod neke čvrste teorijske pozicije Suda u pogledu modela borbene demokratije na koju bi se nastajuća jurisprudencija prirodno naslanjala.⁸⁷

82 Odluka Ustavnog suda br. VIIU broj 249/2009 od 12. juna 2012. („Službeni glasnik RS“, br. 69/2012).

83 Sud je tu odluku zasnovao na činjenici „da su se svi učesnici u postupku saglasili da je pod tim nazivom samo u periodu od avgusta 2010. godine do juna 2011. godine egzistirao oblik privremene saradnje druga dva navedena udruženja, da je i početak saradnje i okončanje iste izvršen neformalnim javnim saopštenjima aktera udruživanja, bez njegovog upisivanja u registar.“ – Odluka Ustavnog suda br. VIIU br. 482/2011 od 14. novembra 2012. („Službeni glasnik RS“, br. 6/2013).

84 Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, 229.

85 Zaključak Ustavnog suda, VIIU broj 279/2009.

86 Vid. Miodrag Jovanović, „Ima li ‘borbena demokratija’ alternativu? Pogled iz perspektive tranzicionog društva“, u Violeta Beširević (ur.), *Militantna demokratija – nekada i sada* (Beograd: Pravni fakultet Union i Službeni glasnik, 2013), 185–206.

87 Kao što to Beljanski zapaža: „Jurisprudencija i teorija su jedna drugoj izvor i podsticaj. Ustavni sud kao da je to smetnuo s uma. Zastao je na pola puta. U njegovim odlukama nema neophodnog odziva na teorijske aspekte problema.“ – Slobodan Beljanski, „Militantna demokratija u praksi Ustavnog suda Srbije“, u Beširević (ur.), *Militantna demokratija*, 269.

3. ZAVRŠNO SLOVO

U ustavnopravnoj teoriji, posebno onoj američkoj, jedna od najznačajnijih tema u posljednje dve decenije jeste ona o napetosti između demokratske legitimnosti i 'krutosti', gotovo nepromenljivosti ustava kao najvišeg pravnog akta. Ne zalazeći na ovom mestu dublje u zasnovanost suprotstavljenih teorijskih pozicija, moguće je primetiti, upravo na primeru američkog ustava, da i bez promena samog teksta politička zajednica koja živi pod jednim ustavom može više puta značajno izmeniti sopstveni ustavni identitet.⁸⁸ Po sebi je razumljivo da u takvom procesu ključnu ulogu preuzima organ zadužen da čuva i tumači ustav.⁸⁹ U isto vreme, moguća je i suprotna situacija – da se sa promenom samog teksta ustava ne menja značajnije ustavni identitet date političke zajednice.

Upravo je to i bio principijelni argument nekih ovdašnjih autora, koji su tzv. kosovsku legitimaciju Ustava iz 2006. videli kao krunski dokaz da ustavni identitet Srbije nije promenjen. Moja namera je bila da pokažem da je ta teza neodrživa. Bez obzira na to što je kosovska legitimacija bila ključni 'okidač' za ustavni entuzijazam izražen na ustavotvornom referendumu iz 2006, on se ni u kom slučaju ne može izjednačiti sa izjašnjavanjem iz 1990. godine jer su okolnosti u kojima su se građani izjašnjavali bile značajno izmenjene. Nastojao sam, nadalje, da pokažem da i u suštinskom pogledu ustavne odredbe o Kosovu i Metohiji nisu nespojive sa nekim tradicionalnim vrednostima konstitucionalizma, bar kada se taj odnos sagledava iz relevantne uporedne ustavnopravne prakse. Najzad, teza da nema diskontinuiteta ustavnog identiteta Srbije neodrživa je i u svetlu analize demokratskog karaktera države, koji je u značajnoj meri određen ustavnim odredbama o poslaničkim mandatima, zaštiti manjina i borbi protiv neprijatelja demokratije. Analiza pojedinih odluka Ustavnog suda iz proteklog desetogodišnjeg perioda pokazala je da se tek tumačenjem tih načelnih odredaba u datim društveno-istorijskim prilikama daje puno značenje ustavnopravnog određenja Srbije kao države „građanske demokratije“. I u tom pogledu se može osnovano tvrditi da se ustavni identitet Srbije promenio u odnosu devedesete godine.

88 Rozenfeld pokazuje da je ustavni identitet SAD transformisan nakon završetka Građanskog rata, u periodu politike *New Deal*-a, nakon što je Vrhovni sud odbacio rasnu segregaciju u odluci *Brown v. Board of Education* iz 1954. godine, a tako se može okvalifikovati i trenutno jačanje bezbednosne funkcije države nauštrb građanskih prava. – Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject*, 32.

89 Otuda je većina pomenutih ustavnopravnih debata koncentrisana na problem legitimnosti sudske kontrole ustavnosti u demokratiji. Vid. Miodrag Jovanović (ed.), *Constitutional Review and Democracy* (Utrecht: Eleven International Publishing, 2015).

Dr Vladan Petrov*

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

POGLED NA USTAVNI SUD SRBIJE – POVODOM ČETVRT VEKA OD PONOVRNOG UVOĐENJA VIŠESTRANAČJA U SRBIJI

1. POGLED NA EVOLUCIJU EVROPSKOG MODELA USTAVNOG SUDSTVA

Za razliku od *tzv. američkog modela kontrole ustavnosti*, čije su dve osnovne odlike – spontanost (kontrola nije ili ne mora biti predviđena ustavom) i decentralizacija (kontrolu ustavnosti u konkretnim sporovima vrše svi ili većina sudova), *tzv. evropski model kontrole* odlikuju uređenost (ustavom) i centralizacija (kontrolu vrši jedan ili više posebnih državnih organa, ustavnih sudova). Evropski model kontrole, premda je nastao kao kabinetska tvorevina Hansa Kelzena, ispoljio je veću prilagodljivost. Posle Drugog svetskog rata, institucija ustavnog suda počela je da osvaja gotovo sve evropske države i šire. Za svega pola veka, ustavno sudstvo kelzenijanskog tipa postalo je osnovna pretpostavka i najznačajniji garant vladavine prava.

U starim demokratijama, taj tip ustavnog sudstva bio je izraz njihove spremnosti da tradicionalnu (političku) pretvore u modernu (ustavnu) demokratiju. U novim demokratijama, ustavno sudstvo je bilo izraz težnje da se sasvim raskine s autoritarnom prošlošću i krene putem izgradnje ustavne države.

Razvoj ustavnog sudstva u Evropi može se podeliti u četiri „talasa“ (D. Rousseau): 1) *period pre Drugog svetskog rata* (1920–1939), *tzv. austrijski period* (Ustav Austrije od 1920, Ustav Čehoslovačke od 1920, Ustav Španije od 1931. godine) – presečen autoritarnom ustavnošću nacionalsocijalističkog i fašističkog režima u drugoj polovini tridesetih godina prošlog veka; 2) *period neposredno posle Drugog svetskog rata* (od 1945. godine) – ustavno sudstvo je nastalo, u najvećoj meri, kao odgovor na totalitarnu prošlost (Ustav Austrije od 1945, Ustav Italije od 1947, Osnovni zakon Nemačke od 1949, Ustav Turske od 1961. godine) ili kao pravno-politički „eksperiment“ u sistemu kojem prirodno ne pripada (Ustav SFRJ od 1963, Ustav

* Kontakt: vpetrov@ius.bg.ac.rs

Čehoslovačke od 1968. godine); 3) *period sedamdesetih godina XX veka*, koji ne karakteriše samo uvođenje ili vraćanje ustavnog sudstva (Ustav Grčke od 1975, Ustav Portugala od 1976, Ustav Španije od 1978. godine), već i širenje nadležnosti i značaja ranije ustanovljenih ustavnih sudova (u Nemačkoj od 1969. do 1971, u Austriji 1975. godine, u Francuskoj sedamdesetih godina ustavnim reformom i praksom Ustavnog saveta itd.); 4) *period uspostavljanja ustavnog sudstva u bivšim realsocijalističkim državama osamdesetih i devedesetih godina XX veka* – ustavni sudovi su imali zadatak da pomire političke antagonizme u novim uslovima višestranačja, da doprinesu većoj društvenoj koheziji i uređenju odnosa između vladajuće većine i opozicije, pri čemu su upravo ti društveno-politički činioци bili nužan uslov za delotvornost ustavnog sudstva.¹

Iako pregledna, ova periodizacija koja je hronološkog karaktera, ne govori praktično ništa o realnom značaju i dometu ustavnog sudstva u pomenutim državama. Kad bi moment nastanka i trajanje bili presudni činioци u životu ustavnih institucija, moglo bi se zaključiti da Srbija, kao nosilac pravnog kontinuiteta bivše Jugoslavije, ima ustavno sudstvo za poštovanje. Mnogo je, prevashodno, društveno-političkih, ali i pravnih činilaca uticalo da stvari ne stoje tako.

2. POGLED NA EVOLUCIJU USTAVNOG SUDSTVA U SRBIJI

Više od činjenice da je među prvim evropskim državama posle Drugog svetskog rata uvela ustavno sudstvo, ostaje to da je Jugoslavija (SFRJ) bila prva socijalistička država koja je pokušala i nadasve uspela da unese instituciju koja je bila teorijski nezamisliva u sistemu jedinstva vlasti. Za razliku od zapadnoevropske teorije, koja je počivala na postulatu da nema ustavnog sudstva bez podele vlasti, jugoslovenska ustavna teorija je stala na stanovište da nema nespojivosti između ustavnog sudstva i jedinstva vlasti. Štaviše, ustavno sudstvo je pravdano težnjom za uspostavljanjem socijalističkog poretka *sui generis*, tzv. samoupravnog socijalizma. Nema spora da je ustavno sudstvo u socijalističkoj Jugoslaviji bilo instrument poretka i aktuelne politike, ali formirano je nasleđe dovoljno da se početkom devedesetih godina ne krene ispočetka u izgradnji te institucije. U institucionalnom smislu, ipak, Ustavni sud Srbije prema Ustavu od 1990. godine bio je sasvim nov organ.²

Ustavni sud je imao devet sudija koji se biraju na stalnu funkciju. Bio je propisan apsolutni inkompatibilitet sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima. Sve sudije birala je Narodna skupština na predlog predsednika Republike. Tri nadležnosti pripadale su izvorno Ustavnom sudu: 1) ocena ustavnosti i zakonitosti; 2) rešavanje sukoba nadležnosti između sudova i drugih organa; 3) zabrana rada političke stranke ili druge političke organizacije. Jedna nadležnost je imala supsidijarni karakter. Reč je o rešavanju izbornih sporova „koji nisu u nadležnosti sudova ili drugih državnih organa“.

1 Vid. D. Simović, V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 413–416.

2 O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa*, Beograd 2010, 90.

Prigovori koji su upućivani ovako koncipiranom Ustavnom sudu mogli bi se svesti na tri osnovna. Prvo, način izbora sudija i dužina trajanja „mandata“. Sve sudije je birala Narodna skupština na predlog predsednika Republike. Takav način izbora nije pružao garantije protiv politizacije institucije. Funkcija sudije Ustavnog suda bila je stalna. Za razliku od sudija tzv. redovnih sudova, sudije ustavnog suda trebalo bi da imaju ustavom tačno određen mandat. Taj mandat treba da bude duži (najmanje devet godina), a pitanje je da li treba dozvoliti da se isto lice dva puta kandiduje i bira na takvu funkciju.

Drugo, u Ustavu ne samo da nije traženo da sudija Ustavnog suda bude istaknuti ili ugledni pravnik – što se danas smatra dobrim standardom – već je dopušteno da sudije budu birane iz svih profesija. U stvari, u Ustavu uopšte nisu propisani posebni uslovi za izbor sudija Ustavnog suda, što je bio njegov osnovni nedostatak. Danas se kao anegdota prepričava situacija kada je predsednik Ustavnog suda bio diplomirani ekonomista.³

Treće, u Ustavu nije predviđena nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda.⁴

Nisu, međutim, ti nedostaci u normativnom i institucionalnom definisanju Ustavnog suda bili glavni razlog njegove političke instrumentalizacije. Teško vreme, nepovoljan spoljnopolitički ambijent, višestranačje koje je bujalo na račun institucija, ogroman raskorak između pisanog i stvarnog ustava, stvorili su sliku o Ustavnom sudu kao „bojažljivoj“ instituciji, instrumentu aktuelne politike, organu sasvim nesposobnom da odigra bitnu ulogu u tranziciji ka ustavnoj državi.

Ta slika je bila realna, premda naslikana suviše jarkim bojama. Ne treba smetnuti s uma da je Srbija bila federalna jedinica najpre u SFRJ, pa u SRJ, najzad u državnoj zajednici SCG, tako da Ustavni sud Srbije nije mogao ni formalno da bude vrhovni čuvar Ustava jer ni Srbija nije bila „suverena“. U tom smislu, činilo se da će ustavnopravna pozicija Srbije postati stabilnija, a samim tim i uloga njenog Ustavnog suda dosledno određena, kada je u jesen 2006. godine Srbija konstituisana kao samostalna država.

Dakle, razvoj ustavnog sudstva u Srbiji se, hronološki, može podeliti u tri „talasa“: 1) *period ustavnog sudstva federalne jedinice u sistemu jedinstva vlasti* (1963–1990); 2) *period ustavnog sudstva federalne jedinice u sistemu podele vlasti* (1990–2006); 3) *period ustavnog sudstva samostalne (unitarne) države u sistemu podele vlasti*. U suštinskom smislu, ako se delovanje institucije ustavnog suda posmatra kao pravni refleks i garant suprematije ustava i vladavine prava, može se konstatovati da je reč o jedinstvenom periodu u kome naše ustavno sudstvo još uvek ne pokazuje da je u dovoljnoj meri imuno na politiku i njen svakodnevni uticaj.

3 Vid. V. Petrov, „Istaknuti pravnik – poseban uslov za izbor sudija Ustavnog suda ili prazna ustavna norma“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 3/2013, 42–43.

4 Tek dve godine kasnije, institut ustavne žalbe uveden je na saveznom nivou Ustavom SRJ od 1992. godine.

3. POGLED NA USTAVNI SUD SRBIJE (2006–2015)⁵

3.1. Nadležnosti Ustavnog suda

Sva pitanja u vezi sa funkcionisanjem ustavnog suda ne mogu biti uređena ustavom, ali sva bitna pitanja koja se tiču položaja ustavnog suda treba da ostanu ekskluzivno pravo ustavotvorne vlasti. Jedno od takvih pitanja je i nadležnost ustavnog suda.

Radi očuvanja autoriteta i delotvornosti njegovog rada, obim nadležnosti ustavnog suda ne sme biti preširoko postavljena. Ukoliko bi se zakonodavcu omogućilo da proširuje polje delovanja ustavnog suda, taj organ bi od zaštitnika ustava mogao da se pretvori u beskorisnog svaštara. Upravo to pitanje je u Ustavu Srbije od 2006. godine uređeno nedosledno. Na jednom mestu u Ustavu (član 167 stav 2 tačka 6) određeno je da „Ustavni sud vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom“. Na drugom (član 167 stav 4), „Ustavni sud obavlja i druge poslove određene Ustavom“. Loš utisak, ne samo u nomotehničkom smislu, ostavlja i rasutost nadležnosti Ustavnog suda po celom ustavnom tekstu. To pokazuje odnos ustavotvorca prema bitnom elementu položaja državnog organa koji bi, po mnogo čemu, trebalo da bude iznad ostalih.

Kad je reč o *obimu i vrstama nadležnosti Ustavnog suda*, postoje dva stanovišta. Prema jednom, obim nadležnosti je dobro odmeren.⁶ Prema drugom, ustavotvorac je trebalo da zauzme restriktivniji pristup u toj materiji, imajući u vidu iskustva u radu tog organa.⁷ Ne ulazeći dublje u ovo pitanje, treba primetiti da je broj nadležnosti adekvatno određen, ali da pojedine vrste nadležnosti treba urediti uže. Tako, recimo, opšta normativna kontrola prava mogla bi da obuhvata samo kontrolu ustavnosti, a ne i kontrolu zakonitosti, koja bi bila poverena drugim državnim organima. Niko nije kompetentan kao ustavni sud da ocenjuje saglasnost zakona i drugih opštih pravnih akata s ustavom, dok je saglasnost podzakonskih opštih akata sa zakonom posao koji često nema kvazipolitičku dimenziju. Takođe, Ustavni sud treba da odlučuje o zabrani rada političkih stranaka. Druga udruženja, pogotovo ona, bar uslovno, nepolitičkog karaktera ne treba da budu predmet odlučivanja Ustavnog suda. S druge strane, izlišna je nadležnost Ustavnog suda da utvrđuje da li je predsednik Republike povredio Ustav ako konačnu odluku, kao što to važeći ustav predviđa, donosi Narodna skupština. Ta nadležnost bi imala smisla samo u dva slučaja: kad bi Ustavni sud konačno odlučivao ili kad bi njegovo mišljenje pravno obvezivalo Skupštinu tako da ona, kad predsednik Republike povredi Ustav, donese odluku kojom samo konstatuje da je predsedniku prestala funkcija.

Ustav Srbije od 2006. godine predviđa kontrolu saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim

5 Pregled osnovnih elemenata ustavnopravnog položaja Ustavnog suda i nekih momenata iz ustavnog života vrlo je selektivan, zasnovan pretežno na našim analizama i drugim tekstovima koje smo objavili od konstituisanja prvog sastava Ustavnog suda prema važećem ustavu.

6 R. Marković, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2007, 39.

7 O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, 93.

međunarodnim ugovorima, ali i saglasnost potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom. Ova druga komponenta nadležnosti nije postavljena kao prethodna, što bi bilo logično, kako je u uporednom pravu, već kao naknadna kontrola. To je i razlog što ona nema nikakav praktičan značaj.⁸

U Ustavu prvi put postoji i *prethodna kontrola ustavnosti zakona*. Nominalno, ustavotvorac je prihvatio tendenciju dopunjavanja naknadne kontrole ustavnosti zakona, kao glavnog, sa prethodnom kontrolom, kao akcesornim instrumentom. Kratak rok u kom Ustavni sud može da odluči o ustavnosti osporenog zakona pre njegovog stupanja na snagu (sedam dana od usvajanja zakona), njegovog pretvaranja, po isteku tog roka, u naknadnu kontrolu (jer se ne sprečava stupanje na snagu osporenog akta), zabrana da se protiv akta koji je ocenjen u postupku prethodne kasnije vodi postupak naknadne kontrole, neki su od normativnih razloga koji će taj institut ostaviti samo na ustavnom papiru. Dosadašnja praksa je to i potvrdila.

I pored svih prepreka i drukčijeg utiska koji se stvorio u široj javnosti od uspostavljanja Ustavnog suda prema novom ustavu, *normativna kontrola prava* (tzv. normativa, kako je žargonski nazivaju sudije Ustavnog suda) *bila je i ostala prva i osnovna nadležnost Ustavnog suda*. Upravo su se pri njenom vršenju mogle uočiti i najveće slabosti u radu Ustavnog suda – nedosledna argumentacija u obrazloženju odluke; čekanje sa donošenjem odluke koja bi mogla proizvesti i određene političke posledice dok se situacija politički ne smiri; izbegavanje da se formalno meritorno odlučuje, premda se faktički to činilo pronalaženjem argumentacije koja ide u prilog odbacivanja inicijative za pokretanje postupka. S druge strane, u više slučajeva u sporovima normativne kontrole pokazalo se da Ustavni sud nije, niti može biti unisono telo i da sudije, kad misle da većina nije u pravu, treba da daju izdvojena mišljenja, koja će, valjano i stručno napisana, ako ne trenutno, imati sigurno dalekosežno pozitivno i usmeravajuće dejstvo.

Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčeni Ustavom, ako nisu iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu, otvorila je, u desetak godina primene, nekoliko važnih pitanja. Prvo, da li je to prva i osnovna nadležnost Ustavnog suda danas? Drugo, u vezi s prvim, kako obezbediti normativno i stvarno da Ustavni sud ne bude zatrpan ustavnim žalbama? Treće, kakav je odnos ustavnog i redovnog sudstva itd.? Samo delimično, a pitanje koliko u skladu s Ustavom, racionalno postupanje Ustavnog suda po ustavnim žalbama obezbeđeno je izmenama Zakona o Ustavnom sudu od 2011. godine.

Ustavni sud odlučuje i o žalbama u pet različitim Ustavom određenih situacija.⁹ U ustavnopravnoj literaturi postoje dva različita stanovišta o pravnoj prirodi žalbe

8 Ustavni sud je 2014. godine imao priliku da se izjasni o ustavnosti međunarodnog ugovora, ali je to propustio u slučaju tzv. prvog briselskog sporazuma jer je zaključkom odbio da pokrene postupak za ocenu ustavnosti, stajući na stanovište da je taj sporazum politički, a ne pravni akt, te da, stoga, ne može biti predmet kontrole.

9 To su sledeći slučajevi: 1) žalba Ustavnom sudu na odluku donetu u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnog poslanika, koji o njoj odlučuje u roku od 72 sata; 2) žalba Ustavnom sudu protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije, koju ima pravo da izjavi

koja se izjavljuje Ustavnom sudu. Prema jednom stanovištu, između ustavne žalbe i žalbe postoje suštinske razlike (procesnopravne i materijalnopravne). Prema drugom, one su terminološke.¹⁰ To razlikovanje bi verovatno ostalo samo jedno od doktrinarnih pitanja da se nije desila tzv. pravosudna reforma, kojom su neustavno „počišćene“ stotine sudija, nakon čega je podneto 837 ustavnih žalbi i žalbi Ustavnom sudu. Posle gotovo trogodišnjeg nereagovanja, Ustavni sud je usvojio prve ustavne žalbe sudija tek u julu 2012. godine, kada je došlo do političke smene i odlaska s vlasti nosilaca tzv. pravosudne reforme od 2009. godine. Takozvana pravosudna reforma bila je svojevrsna „čistka“ sudija u kombinaciji s izborom mnogih politički podobnih sudija. U tom sramnom procesu, nažalost, važnu ulogu je odigrao Ustavni sud, koji je dugo izbegavao da vrši svoj osnovnu ustavnu ulogu – da štiti ustavnost i zakonitost i ljudska prava i slobode.¹¹

Ovaj pogled na nadležnosti Ustavnog suda u proteklih desetak godina ne bi smeo da izostavi i jednu, krajnje osobenu nadležnost, koja se u nekoliko godina (2009–2012) ukazala važnijom nego što jeste ili bi bar trebalo da bude. Reč je o *nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o zabrani rada radikalnih političkih organizacija*. Meritorno odlučivši u tri slučaja („Nacionalni stroj“, „Obraz“, „Srpski narodni pokret 1389“), Ustavni sud je lutao, uzaludno pokušavajući da napravi ravnotežu, ne toliko između prava i politike, koliko između svoje nedovoljne osposobljenosti da sprovodi dokazni postupak o činjenicama i velikog pritiska dela javnosti u kojem je stvorena pogrešna slika da je taj organ eskluzivni čuvar ustavnog poretka od udruženja koja oličavaju krajnosti demokratije.¹²

3.2. Izbor i sastav Ustavnog suda

Kad je reč o izboru i sastavu Ustavnog suda, Ustav od 2006. naizgled je otklonio sve prigovore koji su upućivani Ustavnom sudu prema Ustavu od 1990. godine. *Prvo, broj sudija je povećan na 15*. Neuobičajeno veliki broj sudija može se samo delimično pravdati obimom i vrstom nadležnosti. *Drugo, predviđen je način izbora koji je teorijski najprihvatljiviji*. Pet sudija imenuje predsednik Republike, pet bira Narodna skupština, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda. Premda rizik politizacije nije potpuno otklonjen, čini se da je ovo gotovo idealan model izbora sudija. Koliko je ustav garant vladavine prava, najbolje se vidi i po tome što je Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava norma o 15 sudija Ustavnog suda i

sudija, s tim što izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe; 3) žalba Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku funkcije, koju mogu izjaviti javni tužilac i zamenik javnog tužioca; 4) žalba Ustavnom sudu na koju ima pravo organ određen statutom autonomne pokrajine ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti; 5) žalba Ustavnom sudu na koju ima pravo organ određen statutom opštine ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti opštine.

10 D. Simović, V. Petrov, 448–449.

11 Report by mr Vladan Petrov, Venice Commission, CDL PI(2015)030 Engl. only, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2015\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2015)030-e), 10. septembar 2016.

12 Vid. V. Petrov, „Zabrana političkih stranaka i udruženja“, zbornik *Uloga i značaj Ustavnog suda u ostvarivanju vladavine prava 1963–2013*, Beograd 2013, 211–223.

o trihotomnom načinu izbora lagano izigrana dvema odredbama tog zakona. Prvom, koja glasi: „Ako do isteka roka za izbor, odnosno imenovanje sudija Ustavnog suda ne budu konstituisani Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, odnosno ne bude izvršen prvi izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda, izvršiće se izbor, odnosno imenovanje sudija Ustavnog suda sa liste kandidata predsednika Republike i liste kandidata Narodne skupštine, a imenovanje sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca izvršiće se u roku od 30 dana od dana prvog izbora sudija Vrhovnog kasacionog suda.“ Ti rokovi su probijeni i ostalo je da se izabere 10 sudija koji potiču od dve političke vlasti, od predsednika i od Narodne skupštine. Da takav sud može da radi, pobrinula se druga odredba Ustavnog zakona, u kojoj stoji da se „izborom, odnosno imenovanjem dve trećine od ukupnog broja sudija Ustavnog suda smatra (se) da je Ustavni sud konstituisan“. Vrlo sporna sa stanovišta ustavnosti, ta odredba je omogućila da Ustavni sud radi u sastavu od 10 sudija, na ivici kvoruma za odlučivanje, više od dve i po godine. (Ne)ustavni život Srbije još jednom je nadigrao, odnosno izigrao jasnu ustavnu normu.

Treće, mandat sudije Ustavnog suda je devet godina, uz mogućnost da isto lice bude najviše dva puta izabrano za sudiju. Trajanje mandata sudije Ustavnog suda kreće se oko uporednopravnog proseka, ali ostaje sporno da li ustavni sudija treba da ima mogućnost dupliranja mandata. Tim pre što je ustavnosudska funkcija „kruna“ pravničke karijere, a malo je ljudi, čak i istaknutih pravnika, koji su imuni na izazov reizbora. Stoga, rizik politizacije opstaje i pored odustajanja od stalnosti funkcije sudije Ustavnog suda.

Najzad, prvi put su Ustavom od 2006. godine propisani *posebni uslovi za izbor sudije Ustavnog suda*. Osim dva određena, 15 godina pravnog iskustva i najmanje 40 godina života, to je i jedan neodređeni uslov, odnosno pravni standard „istaknuti pravnik“. Teorijski, to je ozbiljan korak napred u poimanju koncepcije i uloge Ustavnog suda, u kojem bi, bar prema zamisli ustavotvorca, trebalo da sedi pravnička „aristokratija“. Ipak, kad u Srbiji politički činoci određuju ko je „istaknuti pravnik“, ideja o Ustavnom sudu kao instituciji pravničke „aristokratije“ gubi smisao. I zaista, uz časne izuzetke, uglavnom iz redova profesora ustavnog prava na pravnim fakultetima u Srbiji i nekoliko iskusnih sudija, pokazalo se da je prvi sastav Ustavnog suda po novom ustavu potpuni promašaj. Još jedan primer da je ustavni život u Srbiji ne samo dalek od ustavne norme, nego da je može učiniti potpuno apsurdnom.

Ustavom je predviđen strogi inkompatibilitet funkcije sudije Ustavnog suda sa bilo kojom drugom funkcijom ili profesionalnom delatnošću, osim profesure na Pravnom fakultetu. I ta norma se u praksi pokazala delimično uspešnom. Bilo je profesora koji su se lako priklanjali uz mišljenje većine, pogotovo kad je to politički oportuno, ali i onih, poput profesora ustavnog prava, koji su bili prinuđeni da izraze svoje neslaganje s izrekama i (ili) obrazloženjima odluka. Pojedina izdvojena mišljenja, zbog brzine i pritiska u kojima su izrađivana, možda nisu uvek bila primer perfektnog pravničkog stila, ali jesu dokaz kako mora pravnički rezonovati sudija Suda koji bdi nad ustavnim poretkom države.

3.3. Način odlučivanja Ustavnog suda

Jedan od problema s kojim se susreo prvi sastav Ustavnog suda u krnjem sastavu (do polovine 2010. godine) bio je ustavni nalog da Sud odlučuje većinom glasova svih sudija. U Zakonu o Ustavnom sudu od 2007. godine, koji je sledio taj nalog, nisu predviđeni uži organizacioni oblici, komisija ili veće, koji bi odbacivali očigledno neosnovane zahteve. Taj nedostatak je vrlo brzo postao uočljiv naročito u odlučivanju o ustavnim žalbama. Ustavni sud, koji je o svakoj odluci glasao na plenarnoj sednici, ubrzo je postao „zagušen predmetima“. Takvom stanju doprinela je i norma Zakona o Ustavnom sudu, sumnjive ustavnosti, koja je dopustila da se ustavne žalbe izjavljuju i kad nisu iscrpljena pravna sredstva zbog povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu od 2011. godine donet je, navodno, da bi se rešio problem neoperativnosti u odlučivanju Ustavnog suda i taj organ rasteretio suvišnih poslova. U stvari, taj pravni akt je pogoršao izvorni tekst Zakona i dan-danas sadrži odredbe čija je neustavnost očigledna.

Najveće promene su izvršene u delu koji se odnosi na način rada i odlučivanja u Ustavnom sudu. Dok je prema izvornom tekstu Zakona Ustavni sud odlučivao samo na sednici Ustavnog suda, od tada to čini na sednici Ustavnog suda, sednici Velikog veća (Ustavni sud ima dva Velika veća) ili na sednici Malog veća. Na sednici Ustavnog suda odlučuje se o pitanjima opšte normativne kontrole, o zabrani rada političkih stranaka i drugih udruženja i o postojanju povrede Ustava od predsednika Republike. O gotovo svim ostalim pitanjima, kad meritorno odlučuje, Ustavni sud to čini na sednici Velikog veća, koje čine predsednik Ustavnog suda i sedam sudija (predsednik Ustavnog suda određuje sastav Velikog veća godišnjim rasporedom). Na sednici Velikog veća odluke, odnosno rešenja donose se jednoglasno. Ako se ne postigne jednoglasnost, odluka, odnosno rešenje donosi se na sednici Ustavnog suda. Cilj uvođenja Velikog veća je zakonsko modifikovanje ustavnog naloga da Ustavni sud odluke donosi većinom svih sudija Ustavnog suda. Odredbom Zakona o jednoglasnosti odlučivanja na sednici Velikog veća, koje broji osam sudija, zadovoljena je matematička većina, ali je promašen smisao ustavne odredbe koja traži da sve sudije učestvuju u odlučivanju. Broj osam u sastavu Velikog veća znači i obesišljavanje odredbe Ustava koja predviđa da se jednak broj sudija bira od tri grane vlasti. I predsednik Ustavnog suda se favorizuje u odnosu na ostale sudije jer kao član oba Velika veća odlučuje o svim pitanjima iz nadležnosti sednice Velikog veća.

Kad je reč o Malom veću, neustavnost je belodana. Malo veće čine troje sudija Ustavnog suda, od kojih je jedan predsednik veća. Malo veće donosi samo u jednom slučaju rešenje, u ostalim zaključke. Ako nema jednoglasnosti članova Malog veća, rešenje, odnosno zaključak donosi Veliko veće. Sednica Malog veća potvrđuje da je Zakon pisan tako da se vodi računa o efikasnosti i oportunitetu, a ne o ustavnosti i kvalitetu odlučivanja. Da je zakonodavac povredio Ustav odredbama o načinu rada i odlučivanja na sednicama Velikog veća i Malog veća konstatovala je, u nešto blažem obliku, i Venecijanska komisija: „Komisija predlaže promenu člana 175 stava 1

Ustava da bi se obezbedio izričit osnov za ustanovljenje manjih tela za odlučivanje u Ustavnom sudu.“¹³

4. POGLED NA ODNOS USTAVNOG SUDA I USTAVNOPRAVNE NAUKE U SRBIJI

U državi u kojoj se ostvaruje vladavina prava gaji se odnos između ustavnosudske i ustavnopravne jurisprudencije. Teško da bi se moglo govoriti o prvoj bez druge, a druga ne bi imala jedno od centralnih polja svog delovanja bez prve.

Dakle, *odnos između ustavnog sudstva i ustavnopravne nauke treba da bude dvo-smeran*. S jedne strane, ustavni sud treba da se oslanja na rezultate do kojih dolazi ustavnopravna nauka. Uporedno ustavno pravo i ustavna teorija moraju imati svoje mesto u ustavnosudskom presuđivanju. To znači da obrazloženja odluka ustavnog suda treba da sadrže citate istaknutih ustavnopravnih autora. S druge, ustavnopravna nauka bi danas trebalo da bude više usredsređena na odluke ustavnih sudova i njihovu analizu. O političkim institucijama praktično je sve rečeno, o ustavnom sudstvu – kao relativno mladoj disciplini – još mnogo toga ima da se kaže. Načela ustava, poput podele vlasti, nezavisnog sudstva, decentralizacije, neposredne ostvarljivosti ljudskih prava itd., dobijaju novi sadržaj u odlukama ustavnog suda. Taj novi sadržaj treba da prepozna i bliže objasni ustavnopravna nauka.

Jedna faza postupka pred ustavnim sudom trebalo bi da bude tačka najplodnijeg susretanja i prožimanja ustavnog sudstva i ustavnopravne nauke. Reč je o *javnoj raspravi*. Na javnu raspravu, osim učesnika u postupku, pozivaju se stručnjaci, poslanici ustavnopravne nauke i drugih srodnih disciplina. Na javnoj raspravi ustavni sud čuti, sudije mogu postavljati pitanja, a glavnu reč imaju nauka i struka. Ako je predviđena, javna rasprava je, uglavnom, pravilo u postupku opšte normativne kontrole prava.

U Srbiji, javna rasprava je zakonsko pravilo u postupcima ocene ustavnosti i zakonitosti, u izbornim sporovima i u postupcima zabrane rada političkih stranaka i drugih udruženja. Ustavni sud obilato koristi zakonsku mogućnost njenog zao-bilaženja (to se odnosi na mogućnost Ustavnog suda da odluči da ne održi javnu raspravu u postupku ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti iz razloga koji su zakonom vrlo široko i neodređeno postavljeni). I kad je održi, javna rasprava često gubi smisao jer se reč poslanika ustavnopravne i pravne nauke uzima selektivno ili nikako. Takva javna rasprava nije tačka susretanja ustavnog sudstva i ustavnopravne nauke, nego je pokazatelj velikog razmimoilaženja između njih, pa i odnosa uzajamne netrpeljivosti i nepoštovanja. Javna rasprava o Prvom briselskom sporazumu, na kojoj su se gotovo svi koji nešto znače u ustavnopravnoj nauci izjasnili u prilog stanovišta o tom sporazumu kao pravnom aktu koji nije u skladu s našim ustavom, najbolji je dokaz šta Ustavni sud misli o našoj ustavnopravnoj nauci. Ne samo što nije uzeo u razmatranje argumentaciju poslanika ustavnopravne nauke, Sud ju je, očigledno iz

13 Vid. više o Ustavnom sudu u Ustavu Srbije od 2006. godine V. Petrov, „Novi Ustavni sud Srbije (2016–2012) – reforma ustavnog sudstva na stranputici?–, *Sveske za javno pravo*, 9/2012, 23–30.

razloga „ustavnosudske“ i političke oportunisti, sasvim zanemario. Rečju, izbrisao. Takvim postupanjem, Ustavni sud je pokazao da odnos između ustavnog sudstva i ustavnopravne nauke i ne postoji u smislu kako smo to na početku ovog dela izneli. To je naša ustavna stvarnost, koja ne daje osnova za optimističko uverenje da će Srbija do obeležavanja pola veka od povratka predstavničke demokratije imati Ustavni sud za poštovanje.

Dr Goran Dajović*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

O MEĐUSOBNOJ NEUSKLAĐENOSTI ZAKONA¹ „Doktrina“ Ustavnog suda Srbije o značenju ustavnog načela jedinstva pravnog poretka Srbije

UVODNA NAPOMENA

U novije vreme Ustavni sud Republike Srbije (u daljem tekstu US) doneo je nekoliko odluka kojima određene zakone (odnosno pojedine njihove odredbe) utvrđuje kao neustavne jer nisu u saglasnosti s drugim zakonima, dakle zbog njihove „nezakonitosti“. Pri tome, US naravno ne utvrđuje da su zakoni neustavni izričito na osnovu toga što su „nezakoniti“, već na osnovu toga što nisu u saglasnosti s odredbama ustava koje propisuju da je „pravni poredak u Republici Srbiji jedinstven“.² Ipak, to zaklanjanje iza jedne ustavne odredbe ne zaklanja samu suštinu – a suština je da se odlukama US odredbe nekih zakona utvrđuju kao neustavne jer nisu u saglasnosti s nekim drugim važećim zakonima u Srbiji.

U tekstu koji sledi biće reči upravo o tim odlukama, to jest opisaće se konkretno njih par. Zatim će na osnovu tog opisa pokušati da se ocrtaju konture „doktrine“ US o značenju ustavnog načela jedinstva pravnog poretka koja iz tih odluka može da se „racionalno rekonstruiše“. Konačno, izneće se par kritičkih opaski na račun ovakve prakse US, a takođe i sugerisati u kom pravcu bi ta praksa mogla dalje da se razvija, a da bude u skladu s ulogom i funkcijom koju ustavno sudstvo (treba da) ima u pravnom poretku Republike Srbije. Ipak, pre svega toga, da bismo bolje objasnili i razumeli koliko je pomenuta praksa US pravnički *novum* u našem ustavnom

* Kontakt: gorand@ius.bg.ac.rs.

1 Ovaj prilog je donekle izmenjena verzija članka G. Dajović, „Nezakonitost kao razlog neustavnosti zakona“ *Pravni život*, 12/2015, tom IV, 527–542.

2 O toj odredbi (tačnije odredbama) kao osnovu za neustavnost pojedinih zakonskih odredaba biće više reči u drugom odeljku ovog članka.

sistemu, nije naodmet podsetiti se ukratko šta znači princip ustavnosti, šta je kontrola ustavnosti uopšte, kakva ona može biti i koji su njeni domašaji.³

1. UOPŠTE O KONTROLI USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

U moderno doba, pravni sistemi s kodifikovanim, čvrstim ustavom postali su sveprisutni. U njihovoj „logici“⁴, kao što su to najpre uočili u Americi,⁵ jeste postojanje institucionalne kontrole ustavnosti svih ostalih opštih pravnih akata (zakona, podzakonskih akata itd.). U Sjedinjenim Državama ta kontrola će se uspostaviti kao posledica teorijskih⁶, ali pre svega praktičnih uvida u tu „logiku“, dok će savremeni i

- 3 Budući da postoji obilje domaće literaturi o svim tim pitanjima, u narednom odeljku iznećemo samo osnovne teze, koje su značajne za ocenu novouspostavljene prakse US koja je predmet analize u ovom članku. Inače, od referentnih starijih domaćih tekstova o toj temi, među kojima su neki nastali čak i pre pojave ustavnog sudstva kod nas, pominjemo: J. Đorđević, *Kontrola ustavnosti zakona i američka demokratija*, Francusko-srpska knjižara A. M. Popovića, Beograd 1937; I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb 1960; M. Stojanović, *Sudska kontrola ustavnosti*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1960. A od novijih radova ističemo: K. Čavoški, *Ustavnost i federalizam – sudska kontrola ustavnosti u anglosaksonskim federalnim državama*, Savremena administracija, Beograd 1982; S. Bulajić, *Čuvar francuskog ustava*, Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006; R. Marković, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 55, 2007, br. 2, 19–46; „Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963–2013“, zbornik radova, prir. B. Nenadić, *Ustavni sud Republike Srbije*, Beograd 2013.
- 4 R. Marković, *Ustavno pravo*, 17. izdanje, Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 534.
- 5 Obično se rodonačelnikom te ideje smatra predsednik Vrhovnog suda SAD Džon Maršal, a njenim rodnim listom presuda u slučaju *Marbury v. Madison* iz 1803. Međutim, u novijoj literaturi se ističe da se zapravo sudska kontrola ustavnosti pojavljuje i pre ove presude (vid. A. Dionisopoulos, P. Peterson, „Rediscovering the American Origins of Judicial Review: A Rebuttal to the Views Stated by Currie and Other Scholars“, *The John Marshall Law Review*, vol. 18, 1984, 49–76). Tako, na primer, skorija pažljivija istraživanja otkrivaju da su sudovi (kako Vrhovni sud, tako i vrhovni sudovi država) i pre ovog slučaja u nekoliko navrata donosili odluke o neustavnosti kako federalnih tako i državnih zakona zbog nesaglasnosti s Ustavom SAD, čak i u situacijama kada je ta neustavnost zaista bila upitna, a zarad zaštite ovlašćenja sudske ili centralne vlasti (vid. W. M. Treanor, „Judicial review before Marbury“, *Stanford Law Review*, vol. 58, 2005–6, 456–562). S druge strane, ističe se da se u brojnim presudama koje su donete nakon slučaja *Marbury*, a kojima su zbog suprotnosti s ustavom osporene odredbe različitih federalnih i državnih zakona, slučaj *Marbury* ne pominje, to jest da u kontekstu sudske kontrole ustavnosti taj slučaj počinje učestalo da se navodi u obrazloženjima presuda Vrhovnog suda tek od 1887. – tako da, paradoksalno, može da se tvrdi kako Vrhovni sud više od 80 godina nije primetio da je upravo *tom presudom* uspostavljena suprematija tog istog suda u ustavnim sporovima (vid. R. L. Clinton, „Precedent as mythology: a reinterpretation of Marbury v. Madison“, *American Journal of Jurisprudence*, vol. 35, 1990, 55–6, 84). Ipak, na ovom mestu neće se dalje ispitivati osnovanost tih tvrdnji ni razlozi na kojima se one zasnivaju, već će se ostati na zanimljivoj napomeni da postoje veoma različita mišljenja kojima se dovodi u pitanje jedan veliki akademski i pravnički mit.
- 6 Vidi A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, Oxford University Press, Oxford 2008, 384. Sami učesnici Konvencije u Filadelfiji (*framers*) – njih najmanje petnaestak – naglašavali su tokom konvencije potrebu sudske kontrole ustavnosti propisa koje će donositi buduća zakonodavna vlast, kako centralna, tako i ona u državama-članicama (vid. S. B. Prakash, J. C. Yoo, „Origins of Judicial Review“, *University of Chicago Law Review*, vol. 70, 2003, 941–43, 952).

preovlađujući sistem kontrole putem naročito za to obrazovane institucije (ustavnog suda) nastati na direktan podsticaj čuvenog austrijskog pravnika Hansa Kelzena.

Bilo kako bilo, ta „logika“ je sledeća: ili se ustav smatra osnovnim zakonom koji se običnim zakonima ne može menjati, ili je ustav zapravo po formi zakon kao i svi drugi, osim što je po sadržini specifičan, pa se na taj način može i menjati drugim običnim zakonima. Ako je ustav osnovni ili najviši zakon i ako se on običnim zakonima ne može menjati, zakon koji bi bio suprotan odredbama ustava ne bi bio važeći zakon. U suprotnom, ako bi neustavni zakoni ostajali na snazi uprkos svojoj nesaglasnosti s ustavom, kodifikovani, pisani ustavi bili bi neuspeo pokušaj zauzdanja najviše, zakonodavne vlasti. Ili, kako to formuliše već pominjani Hans Kelzen: „Ustav po kojem važe i neustavni zakoni – jer ne postoji način da se oni ponište zbog svoje neustavnosti – ima sa čisto pravnog gledišta skoro istu vrednost kao neka želja bez obavezne snage.“⁷ Jasno je, dakle, da se na toj, upravo opisanoj „logici“⁸ sistema u kojima postoji čvrst pisani ustav zasniva i institut kontrole ustavnosti jer bez takve kontrole načelo pravne suprematije ustava ostalo bi puka proklamacija.

Kako tvrde pobornici ideje institucionalne kontrole ustavnosti, institut kontrole ustavnosti je samo osobeni izraz opštijih načela pravnog poretka, s jedne strane načela *zakonitosti*, a s druge načela hijerarhije pravnih akata. Ta načela (do)vode do kontrole zakonitosti *svih pravnih akata* na svakom stupnju pravnog poretka, pa tako i do kontrole zakonodavnih akata, ukoliko, naravno, u datom poretku postoji kodifikovani, čvrst ustav kao akt veće pravne snage od zákona. I stoga, baš kao što su neophodne institucije i procedure koje obezbeđuju saglasnost pojedinačnih akata sa zakonima, isto su tako neophodne i institucije koje kontrolišu i obezbeđuju saglasnost zakona s ustavom. A kao što je poznato, u većini pravnih sistema tu kontrolu obavlja specijalizovani sudski organ – ustavni sud. Tako moderna pravna države nije više samo zakonska država (u kojoj se pojedinačni akti izvršne vlasti moraju donositi u granicama zakonskim) i sudska država (u kojoj sudovi kontrolišu zakonitost tih pojedinačnih akata) već postaje i *konstitucionalna država* u kojoj se zakonodavna vlast mora vršiti u granicama ustavnim i u kojoj je ustavnom sudstvu poverena kontrola nad vršenjem zakonodavne vlasti.⁹ Na taj način ustavni sudovi

7 Vid. H. Kelsen, „La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)“, *Revue de droit public*, avril–juin 1928, 5.

8 Hotimice reč „logika“ stavljamo pod navodnike jer ovde nije reč o bilo kakvoj čvrstoj, formalnoj logici, već o argumentaciji koja je uvek imala, a i danas ima svoje razložne oponente. Njihovi argumenti obično idu u dva glavna pravca. Prvi je da je funkcija kontrole ustavnosti u suštini političke, a ne pravne ili pravosudne prirode, budući da je ustavna materija političkog karaktera, da je domašaj odluka o ustavnosti koliko pravni toliko i politički, a da je način rada organa koji kontroliše ustavnost, pre svega, priroda ustavnog tumačenja, takode politički i ideološki „obojen“. Drugi uobičajen argument protivnika sudske kontrole ustavnosti nadovezuje se na ovaj i u osnovi se svodi na karakterističan demokratski deficit sudskih organa koji kontrolišu ustavnost. Ako su ustavni sporovi politički sporovi, ako je domašaj ustavnosudskih odluka takav da su one iznad zakona koje donosi demokratski izabrano telo, onda se, tvrde zastupnici ove ideje, jedan nedemokratski organ stavlja iznad organa koji izražava suverenu volju naroda, a to se načelno smatra nepoželjnim (vid. M. Stojanović, 26–29; S. Bulajić, 16–17).

9 Vid. Vasić, Jovanović, Dajović, *Uvod u pravo*, Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 151–157.

postaju „državni organi koji po sudskom postupku rešavaju o... povredama ustava, a u cilju zaštite ustava...“¹⁰

Shodno ovome, u teoriji se smatra da je funkcija ustavnog suda pravosudna, da ona podrazumeva pre svega rešavanje pravnih, a ne političkih pitanja.¹¹ Ta funkcija, međutim, ima svoje specifičnosti, kako organizacione, tako i, što je za našu temu još važnije, funkcionalne. Najpre, premda se smatra da ustavno pravosuđe vrši sudsku funkciju, dakle funkciju *primene prava*, a ne stvaranja prava, ustavnosudska vlast ima širi manevarski prostor od obične sudske vlasti u tumačenju i primeni prava.¹² To proističe iz dve notorne činjenice. Prvo, da bi se ocenila ustavnost nekog zakona, sud najpre treba da protumači ustavne odredbe. Međutim, sama priroda ustavnih tekstova je takva da su u pitanju veoma uopštene odredbe¹³, a opštost pa i opskurnost ustavnog teksta uzrokuju da se prilikom njegovog tumačenja i ocene (ne)saglasnosti nekog zakona s ustavom značajno proširuje polje za različite pa i sasvim suprotne interpretacije njegovog značenja. S druge strane, odluke ustavnih sudova imaju veliki značaj – one predstavljaju takozvano „negativno zakonodavstvo“ i pri tome su neopozive – iznad ustavnog suda nema višeg „kontrolora“ ustavnosti. Zbog takvih „zakonodavnih“ efekata njegovog delovanja, ustavni sud se često prepoznaje ne samo kao sudska već i kao politička institucija. Ako se sada taj uvid spoji s prethodnim uvidom da ustavni sud ima veliku slobodu tumačenja koja proističe iz same prirode i funkcije ustavnog teksta, jasno je da ustavni sudovi mogu od „negativnog zakonodavca“ povremeno da se pretvore u „pozitivnog ustavotvorca“, to jest da čine ono što zapravo izlazi iz okvira (ustavno)sudske funkcije i da stvaraju pravo – i to najviše, ustavno pravo.¹⁴ Ipak, na ovom mestu ćemo zastati, pošto bi nas dalje razmatranje tih složenih teorijskih pitanja odvelo previše daleko od cilja – jer cilj je ipak analiza jedne konkretne prakse odlučivanja jednog konkretnog ustavnog suda. A pomenutim teorijskim pitanjima vratićemo se nakratko u zaključnim razmatranjima.

10 Vid. R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd 1995, 638.

11 Razliku između pravnog i političkog načina odlučivanja ovde ćemo stipulirati kao razliku između odlučivanja *na osnovu* važećih pravnih normi, s jedne strane, koje bi trebalo da bude racionalno i objektivno (u smislu da lični pogled na svet ili lične vrednosne preferencije odlučioa nisu u prvom planu prilikom donošenja odluke) i onog koje se *ne zasniva* na važećim pravnim normama, već je obojeno ličnim političkim „izborima“ i više je subjektivno.

12 Vid. R. Marković, *Ustavno pravo*, 539.

13 O razlozima za tu, takoreći nužnu visoku opštost ustavnih normi vid. A Barak, *Purposive Interpretation in Law*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2005, 372–373.

14 Upor. M. Stojanović, 29–30. Ima uglednih teoretičara koji čak podržavaju tezu da pristup tumačenju ustava prilikom kontrole ustavnosti zakona treba da bude „inovativan“, to jest da ponekad vodi i ka njegovoj promeni (upor. J. Raz, *Between Authority and Interpretation*, OUP, Oxford 2009, 323 i dalje).

2. PRAKSA USTAVNOG SUDA U ZAŠTITI NAČELA JEDINSTVA PRAVNOG PORETKA

Kao što je već na samom početku istaknuto, US je u nekoliko skorašnjih odluka¹⁵ utvrdio da su odredbe pojedinih zakona neustavne jer su suprotne odredbama nekih drugih, već postojećih zakona. Ili, kako je to, donekle neprecizno ali slikovito formulirano, te odredbe su neustavne zbog njihove „nezakonitosti“. Stoga se, pre nego što pređemo na kratak opis i analizu nekoliko takvih odluka, čini umesnim sledeće pitanje: da li u pravnom sistemu *u kojem svi zakoni imaju istu pravnu snagu*¹⁶ neki *noviji* zakon može da bude „nezakonit“ u smislu da *njegove* odredbe budu u suprotnosti s odredbama drugog, već važećeg zakona? Najkraći odgovor je: *naravno da mogu*. Štaviše, to je česta pojava. Naime, stalno se donose zakoni čije odredbe nisu u skladu s odredbama već postojećih, važećih zakona. Međutim, još na prvoj godini studija studenti prava nauče kako pravnici izlaze na kraj s tim problemom. Da bi se takve neusklađenosti otklonile, u pravnoj praksi su se odavno ustalila izvesna pravila tumačenja, pomoću kojih se rešava problem sukoba dva zakona čije odredbe ne mogu u isto vreme da se primene na jedan konkretan slučaj. To su dva, pravnicima dobro poznata, pravila. Prvo je da potonji (noviji) zakon ukida prethodni (stariji) ukoliko reguliše istu materiju kao i ovaj, bez obzira na to da li je u novom zakonu izričito navedeno da se stariji zakon zaista ukida (*lex posterior derogat legi priori*). Drugo je pravilo da posebni zakon ukida opšti (*lex specialis derogat legi generali*). To znači da zakonska odredba koja je izuzetak od odredbe drugog, opštijeg zakona „ukida“ važenje opštijeg zakona kada je u pitanju dotični izuzetak.¹⁷

Međutim, US Republike Srbije je u svojoj novijoj praksi u više navrata zanemario ta oveštala pravila pravnog tumačenja, donoseći odluke kojima se uspostavlja drugačiji odnos između pojedinih zakona koji su u međusobnoj nesaglasnosti, nego što je onaj koji bi se mogao uspostaviti primenom tih pravila. Te svoje odluke US

15 Zbog nedovoljnog prostora, navešćemo samo brojeve nekih od odluka u kojima je Ustavni sud odlučivao o neustavnosti određenog zakona, između ostalog i zbog povrede načela jedinstva pravnog poretka: IUz-225/2005 od 19. aprila 2012; IUz-850/2010 od 12. jula 2012; IUz-17/2011 od 23. maja 2013; IUz-27/2011 od 3. oktobra 2013; IUz-95/2013 od 14. novembra 2013; IUz-101/2013 od 7. novembra 2013. godine itd.

16 Naš ustav ne poznaje razliku između zakona manje i veće pravne snage, premda poznaje različite načine usvajanja pojedinih zakona. O tome vid. fusnotu 24.

17 Pomenuta pravila, međutim, ne razrešavaju sama od sebe sve slučajeve sukoba zakona. Postoji nekoliko problema koji mogu da se pojave u praksi prilikom njihove primene. Dva najveća odmah upadaju u oči. Prvi je da primena prvog principa (*lex posterior...*) često nije direktna. Drugim rečima, da li neki noviji zakon prećutno ukida stariji u istoj materiji ne mora da bude nedvosmisleno jasno, to jest nešto što svi tumače na isti način, već može biti sporno i komplikovano pitanje u vezi sa kojim postoje ozbiljna razmimoilaženja. I drugo, kako se razrešava situacija u kojoj su oba pomenuta pravila primenljiva, to jest kad je jedan zakon specijalan u odnosu na zakon koji je donet nakon njega? U različitim jurisdikcijama ovde se ustalilo i treće pravilo tumačenja koje razrešava ovaj problem, a prema kojem novija opšta norma ne ukida stariju posebnu normu (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*) (vid. Vasić, Jovanović, Dajović, 349). Međutim, to pravilo tumačenja daleko je od opšteprihvaćenog, a i sama njegova primena je ispunjena potencijalnim sporovima. Pošto ti, inače važni problemi tumačenja i primene prava, nemaju neposredan značaj za temu članka, na ovom mestu ćemo ih ostaviti u zagradi.

je donosio oslanjajući se na sopstveno „kreativno“ tumačenje pomenutog ustavnog načela jedinstva pravnog poretka u Republici Srbiji. Sama odredba o jedinstvenosti pravnog poretka u Ustavu Srbije se pojavljuje na dva mesta, u gotovo istom semantičkom obliku.¹⁸ Da li je reč o propustu ustavotvorca ili bi se blagonaklonim tumačenjem moglo izvući različito značenje jedne iste odredbe, imajući na umu da se ona pojavljuje u različitim odeljcima ustava¹⁹, nije pitanje koje je od većeg značaja za predmet naše analize. Ipak, nije naodmet napomenuti da se ta odredba sada prvi put našla u Ustavu Srbije i da je, shodno tome, svaka njena praktična primena u konkretnim odlukama državnih organa jedna pravnička novina i praktično i teorijski zanimljiva tema. A pogotovo je zanimljiv način na koji je US tu odredbu (odnosno odredbe) protumačio u nizu svojih odluka. Ovom prilikom ćemo ukratko prikazati tri takve odluke.

2.1. IUz-27/2011 od 3. oktobra 2013. godine – Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina

Prva odluka koju pominjemo tiče se ocene ustavnosti odredbe iz člana 17. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina²⁰, prema kojoj „Država... može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina.“ Kako se inicijator za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti te odredbe u inicijativi pozvao i na ustavnu odredbu iz člana 4. st. 1 o jedinstvu pravnog poretka Republike Srbije, US se u odluci kojom je odlučivao u vezi s tom inicijativom posebno pozabavio tim pitanjem.

Ustavni sud je to pitanje formulisao na sledeći način: da li je povređeno načelo jedinstva pravnog poretka, pre svega: „posmatrajući odnos između Zakona o radiodifuziji kojim se *na sistemski način* uređuje osnivanje elektronskih medija i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kojim se uređuju prava nacionalnih manjina, pa i u domenu informisanja... kojim se državi daju šira ovlašćenja u domenu informisanja nacionalnih manjina u odnosu na *sistemski* Zakon o radiodifuziji?“ (kurziv G. D.) Kako je US odgovorio na postavljeno pitanje? Drugim rečima, kako

18 U Ustavu Republike Srbije, u odeljku „Načela ustava“, u članu 4, koji nosi naslov „Podela vlasti“, u svom prvom stavu kratko se utvrđuje: „Pravni poredak je jedinstven.“ Docnije, u odeljku Ustava koji se naziva „Ustavnost i zakonitost“ u članu 194, koji se odnosi na hijerarhiju domaćih i međunarodnih pravnih akata, u stavu 1. stoji: „Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven.“

19 Na osnovu mesta na kojem se pojavljuje (u odeljku „Načela ustava“), prva odredba bi mogla da se tumači u značenju „pravni poredak u Srbiji je *jedan*“ (budući da je Srbija unitarna država). Dok bi u narednoj inkarnaciji (u odeljku „Ustavnost i zakonitost“) ta odredba mogla da znači „pravni poredak u Srbiji je *jedna celina* (koherentna i konzistentna)“. Kada je već o tome reč, pomenuto ustavno načelo US uglavnom (leksički neispravno) naziva „načelom *jedinstva*“, a ne „načelom *jedinstvenosti*“. Prvi naziv je, istina, primereniji načinu na koji US tumači pomenuto načelo i takvo tumačenje se pre svega može povezati s odredbom iz člana 194. Ustava. Međutim, US ga povezuje i sa značenjem istovetne odredbe iz člana 4, koja se čak ni sistemski ne može krstiti kao „načelo jedinstva“ već, kako je to spomenuto u prethodnoj fusnoti, samo kao „načelo jedinstvenosti“. Međutim, te terminološke nedoumice u vezi sa pomenutim odredbama Ustava gotovo su sholastičkog karaktera u odnosu na probleme koje izaziva njihova primena u praksi US.

20 „Službeni list SRJ“, br. 11/02 i „Službeni glasnik RS“, br. 72/09 – dr. zakon.

je posmatrao odnos između dva pomenuta zakona? Ekstenzivno ćemo navesti deo odluke US koji sadrži odgovor na to pitanje, naročito zbog toga što u njemu US izlaže i svoje *načelno* stanovište o odnosu *lex generalis*-a i *lex specialis*-a u pravnom poretku Srbije, a koje je veoma značajno za pitanje koje je središnja tema ovog rada: „Iako se može opravdano stati na stanovište da je Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, uslovno rečeno, tzv. „sistemska zakon“ u oblasti zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina, samoj osporenoj zakonskoj odredbi može se sa pravom, prema oceni Ustavnog suda, *odreći sistemska karakter u delu odredbe koja je ovde osporena* jer ona samo načelno opredeljuje moguće postupanje države koje se uređuje zakonima iz oblasti medijskog zakonodavstva, što je u ovom slučaju Zakon o radiodifuziji. S druge strane, osporena odredba Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina se ne može... sagledavati ni kao posebno pravilo – izuzetak u odnosu na pravila iz Zakona o radiodifuziji. Naime, da bi određeni zakon sadržavao posebna pravila i pravne izuzetke u odnosu na sistemske zakone u određenoj oblasti (što je u medijskoj sferi nesporno Zakon o radiodifuziji), *zakonodavac sa stanovišta Ustava i pravnog poretka Republike Srbije u postupku propisivanja tih posebnih pravila i pravnih izuzetaka mora preispitati ispunjenost određenih preduslova*. To je, pre svega, postojanje opravdane potrebe i legitimnog cilja na kome se zasniva odstupanje od opštih, sistemskih pravnih pravila u određenim uspostavljenim društvenim odnosima u konkretnoj oblasti. Dalje, mora se precizno sagledati da li se posebna pravila i pravni izuzeci potpuno oslanjaju na sistemska pravila, tako da se, u celini posmatrano, opšta pravila iz sistemskog zakona mogu nesmetano primeniti na sva pitanja koja nisu obuhvaćena i posebno uređena na izuzetan, poseban način. I na kraju, mora se sagledati i da li su posebna pravila i pravni izuzeci u skladu sa Ustavom i *celokupnim pravnim sistemom* Republike Srbije. Samo se na taj način može uspostaviti odnos tzv. sistemskih zakona i tzv. posebnih zakona koji uređuju posebna pravila i izuzetke na način koji ne ugrožava jedinstvo pravnog poretka, pravnu sigurnost i ostvarivanje Ustavom zajamčenih prava i sloboda“ (kurziv G. D.).

Konačno, uzimajući u obzir izvedenu analizu zakonskih rešenja i očigledno smatrajući da osporena odredba nije *lex specialis* u odnosu na sistemska zakon u toj oblasti, US je ocenio da ona „nije u skladu sa *zakonskim uređenjem* ostvarivanja slobode medija u pravnom sistemu Republike Srbije, pa je time suprotna načelu jedinstva pravnog poretka iz člana 4 stav 1 Ustava“ (kurziv G. D.).²¹

2.2. IUz – 17/2011 od 23. maja 2013. godine – Zakon o eksproprijaciji

Drugu odluku koju ćemo opisati, US je doneo razmatrajući inicijativu za ocenu ustavnosti dve odredbe (чл. 20, ст. 12. и 13) Zakona o eksproprijaciji²². Naime, članom 20. Zakona o eksproprijaciji uređen je postupak kojim Vlada utvrđuje takozvani javni interes, koji predstavlja uslov bez koga se postupak eksproprijacije ne može

21 Ustavni sud je taj svoj opšti zaključak potkrepio i jednim hipotetičkim primerom, koji bi trebalo da pokaže neusklađenost osporene odredbe s odredbama Zakona o radiodifuziji. Naime, „pravni subjekt osnovan od strane države na osnovu osporenog člana 17 stav 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ne bi mogao postati imalac dozvole za emitovanje programa, jer pravnu zapreku za to predstavlja član 42 Zakona o radiodifuziji“.

22 „Službeni glasnik RS“, br. 53/95, 23/01 i 20/09.

sprovedi. Osporenim odredbama je propisano da se rešenje Vlade kojim je usvojen predlog za utvrđivanje javnog interesa objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i da se smatra da je dostavljeno strankama u postupku danom objavljivanja (st. 12), odnosno da se protiv rešenja Vlade kojim se odlučuje o predlogu za utvrđivanje javnog interesa, može, u roku od 30 dana od dana njegovog dostavljanja, odnosno objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda (st. 13). Prema tome, osporenim odredbama se zapravo uređuje specifičan način dostave određenog akta u postupku eksproprijacije.

Kao jedno od „spornih ustavnopravnih pitanja“, kako se to formuliše na samom početku odluke o ovoj inicijativi, US ističe i pitanje saglasnosti prve osporene odredbe (st. 12) s načelom jedinstva pravnog poretka. To pitanje je prema stavu US sporno jer „ustavno načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnim zakonima, pa i u slučaju kada je sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja“ (kurziv G. D.). U konkretnoj situaciji, sistemski zakon, prema shvatanju US, jeste Zakon o upravnom postupku (ZUP). Tim zakonom je izričito dozvoljeno (čl. 3) upravo takvo „drugačije uređivanje“ odnosno odstupanje od pravila opšteg upravnog postupka, pod uslovom da sva propisana odstupanja budu u saglasnosti s osnovnim načelima ZUP-a. Takođe, u ovoj situaciji se način dostave određenog akta stranci uređuje drugačije nego u ZUP-u. Međutim, uvođenjem promena u načinu dostave pismena u pojedinim upravnim postupcima, prema stavu Ustavnog suda, „ne mogu se dovesti u pitanje osnovna načela upravnog postupka, kao što su zaštita stranaka u postupku, odnosno zaštita prava pojedinaca...“. S druge strane, imajući u vidu sve specifičnosti postupka u kojem Vlada utvrđuje javni interes na osnovu predloga korisnika eksproprijacije, US smatra „da se propisanim načinom dostave Vladinog rešenja o utvrđivanju javnog interesa na osnovu njegovog objavljivanja u službenom glasniku Republike Srbije, dovodi u pitanje saznanje vlasnika nepokretnosti o sprovedenom postupku u kome je posredno odlučeno o njegovom interesu zasnovanom na zakonu, naročito imajući u vidu da se ovaj postupak ne pokreće na njegov zahtev, već na osnovu predloga korisnika eksproprijacije, da ne postoji zakonska obaveza da vlasnik nepokretnosti bude obavešten o vođenju postupka i da se može isključiti načelo saslušanja stranaka u postupku“ (kurziv G. D.). Sve to vodi US ka zaključku da se u konkretnom slučaju slabi položaj jedne strane u postupku i time dovodi u pitanje ostvarenje što lakše zaštite njenih prava u tom postupku, a što jeste jedno od osnovnih načela opšteg upravnog postupka (čl. 6. ZUP-a).

U skladu s tim, US je stao na stanovište da „zaštita javnog interesa ne može biti obezbeđena na štetu načela zakonitosti (to jest, neosnovanog odstupanja od sistemskih rešenja), koje takođe mora biti zaštićeno, ne samo na osnovu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku, kao sistemskog zakona iz ove oblasti, već i na osnovu svakog posebnog zakona kojim su regulisana pitanja upravnog postupka u oblastima društvenog života, koja su predmet tog zakona, u konkretnom slučaju Zakona o eksproprijaciji“ (kurziv G. D.). Drugim rečima, svaki zakon kojim se uvode neka odstupanja u odnosu na pravila opšteg upravnog postupka iz ZUP-a, mora biti u saglasnosti s opštim načelima ZUP-a. Ako se posebnim zakonom, odnosno u ovom

slučaju Zakonom o eksproprijaciji, uvode specifičnosti kojima se odstupa od tih načela, onda je, prema stavu US, takvo rešenje suprotno ustavnom načelu jedinstva pravnog poretka, te je, shodno tome, neustavno.

2.3. IUz-225/2005 od 19. aprila 2012. godine – Zakon o porezima na imovinu

U poslednjoj odluci na koju se osvrćemo US je odlučivao o (ne)ustavnosti odredbe člana 38a Zakona o porezima na imovinu,²³ kojom je propisano da se upis prava na nepokretnosti u zemljišnim, katastarskim i drugim javnim knjigama ne može izvršiti bez dokaza o plaćenom porezu na prenos apsolutnih prava, odnosno plaćenom porezu na nasleđe i poklon.

Istina, US je u toj odluci mnogo više prostora posvetio analizi (ne)ustavnosti osporene odredbe s aspekta nekih drugih članova Ustava. Međutim, pri samom njenom kraju US obrazlaže da je pomenuta odredba neustavna i stoga što nije u skladu s ustavnom normom koja utvrđuje da je pravni poredak u Srbiji jedinstven. Kako je taj deo odluke od značaja za temu ovog rada, navodimo ga *in extenso*. „Prilikom meritornog odlučivanja u ovoj pravnoj stvari, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 4 stav 1 i člana 194 stav 1 Ustava, s obzirom na to da su utvrđivanje i naplata poreza na imovinu, na celovit način, regulisani potpuno odvojeno predmetnim Zakonom o porezima na imovinu, saglasno ovlašćenju iz člana 97 tačka 6 Ustava, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje poreski sistem, dok su uslovi za sticanje prava svojine i ostala pravila o prenosu prava svojine na nepokretnostima uređeni, na sistemski način, odgovarajućim zakonom kojim se uređuju svojinski odnosi, saglasno ovlašćenju iz člana 97 tačka 7 Ustava. U vezi sa iznetim, Ustavni sud nalazi da ustavno načelo jedinstva pravnog poretka podrazumeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u okviru pravnog sistema Republike Srbije, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast mogu menjati, odnosno dopunjavati pojedina zakonska rešenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast“ (kurziv G. D.).

3. OBRISI „DOKTRINE“ USTAVNOG SUDA O ZNAČENJU USTAVNOG NAČELA JEDINSTVA PRAVNOG PORETKA

Na osnovu navedenih, a i nekih drugih odluka, može da se konstatuje kako je US na putu da razvije svojevrsnu „doktrinu“ ili sopstveno celovito tumačenje o tome šta zapravo znači načelo jedinstva pravnog poretka. Ako nam je dozvoljeno da formulišemo ovu „doktrinu“, ona se sastoji od jedne vrlo uopštene interpretacije tog načela i od „operacionalizacije“ te interpretacije kroz nekoliko konkretnijih „pravila“.

Prema stavu US, to načelo, pre svega, znači da „sva navedena ustavna i zakonska rešenja čine međusobnu pravnu celinu“. U kom smislu celinu? U jednoj od svojih odluka US navodi „u pogledu načela jedinstva pravnog poretka iz člana 4 stav

23 „Službeni glasnik RS“, br. 26/01, 45/02, 80/02 i 135/04.

I Ustava, Ustavni sud ukazuje da pravni poredak odražava svoje jedinstvo regulisanjem društvenih odnosa tako što se obezbeđuje da svi akti i sve norme koje ga čine budu u skladu i da dejstvuju u istom pravcu²⁴, ispunjavajući odgovarajuću društvenu funkciju – zaštitu osnovnih prava i interesa pojedinaca, sa jedne strane, odnosno društva kao celine, sa druge strane“ (IUz-17/2011 od 23. maja 2013).

Na koji način, međutim, US „operacionalizuje“ ili čini delotvornim to svoje vrlo uopšteno tumačenje značenja ustavnog načela jedinstva pravnog poretka?

Prvo, premda Ustav Srbije ne poznaje razliku između takozvanih sistemskih i običnih zakona (a ni razliku u pravnoj snazi zakona²⁵), US očigledno smatra da ta razlika postoji upravo zbog toga što Ustav sadrži načelo jedinstva pravnog poretka. A to načelo, prema stavu US, implicira da se zakoni mogu razlikovati u sadržinskom smislu, to jest da u tom smislu postoji razlika između sistemskih zakona i običnih zakona. Sistemski zakoni su zakoni koji na celovit način uređuju izvesnu oblast, dok obični zakoni to ne čine.²⁶ Međutim, US se ne zadržava samo na konstataciji da postoje sistemski i obični zakoni, već iz toga izvlači zaključak da su *sistemski zakoni veće pravne snage od običnih*. Stoga su sve odredbe običnih zakona koje su u suprotnosti sa sistemskim zakonima, pod uslovom da te odredbe ne predstavljaju izuzetak (*lex specialis*) u odnosu na njih, „nezakonite“, odnosno neustavne i nevažeće. A pod kojim uslovima odredbe običnog zakona mogu da se smatraju kao izuzetak, US precizira u jednoj od svojih odluka, koju smo već opisali.²⁷

Drugo, a što se donekle nadovezuje na prethodno rečeno, odnos *sistemskih zakona* i *posebnih zakona (lex specialis)* koji bi u odnosu na njih odista predstavljali *izuzetak*, drugačiji je nego odnos običnog zakona i *lex specialis*-a u odnosu na taj običan zakon. Naime, u prvom slučaju ustavno načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da „osnovni principi i pravni instituti“ predviđeni zakonima kojima se *na sistemski način* uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja.

I najzad, treće, međusobni odnos samih sistemskih zakona mora da bude takav da između njih postoji međusobna usklađenost i načelno nepreklapanje. Ili kako

24 Drugačije bismo mogli reći da budu *koherentne* („da budu u skladu“) i *konzistentne* („da dejstvuju u istom pravcu“).

25 To ne znači da Narodna skupština sve zakone usvaja po istom postupku. Upravo kao i u nekim drugim ustavnim sistemima, i u Srbiji postoji zakonodavna materija koju zakonodavno telo ne može da menja po uobičajenom zakonodavnom postupku (većinom glasova poslanika, ukoliko je prisutna većina od ukupnog broja poslanika) već za usvajanje takvih zakona Ustav propisuje naročitu, kvalifikovanu većinu ili drugačiju proceduru u celini (vid. Ustav RS, čl. 105).

26 Prema odlukama US, sistemski zakoni su, primera radi, Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o upravnom postupku, Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, Zakon o javnom informisanju, Zakon o radiodifuziji, a naravno i Zakonik o krivičnom postupku ili Krivični zakonik.

27 Podsetimo, da bi poseban propis predstavljao izuzetak u odnosu na sistemski zakon u nekoj oblasti, moraju da postoje (1) opravdana potreba i legitimni cilj na kojem se zasniva pomenuto odstupanje od sistemskih rešenja u datoj oblasti, zatim (2) da se posebna pravila i izuzeci oslanjaju na sistemsku pravila koja moraju i dalje nesmetano da se primenjuju na sve druge situacije koje nisu uređene izuzecima i najzad (3) izuzeci moraju biti u skladu s Ustavom, i *celokupnim pravnim sistemom* Republike Srbije (vid. 2.1).

Ustavni sud to formuliše u trećoj opisanoj odluci (2.3): „Ustavno načelo jedinstva pravnog poretka... načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast mogu menjati, odnosno dopunjavati pojedina zakonska rešenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast.“

Drugim rečima, to znači da sistemski zakon u oblasti koju uređuje ima veću pravnu snagu ne samo od običnog zakona već i od drugih sistemskih zakona i da njegova pravna snaga proističe iz njegove sadržine – iz činjenice da sadrži propise koji uređuju jednu oblast u celini – a ne (samo) iz njegove forme.

4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Ustavno načelo jedinstva pravnog poretka u Republici Srbiji u poslednje vreme se u više odluka US pojavilo kao osnov za utvrđivanje neustavnosti pojedinih zakonskih odredaba. U ovom kratkom pregledu opisali smo kako neke od tih odluka izgledaju i ukazali na konture svojevrsne „doktrine“ US koja se nazire iza takvih odluka i na osnovu koje ih je Sud donosio. Ostaje da se u nekoliko zaključnih napomena osvrnemo na „slabe“ tačke u rezonovanju US, kao i na moguće *značenje pomenutog načela* koje bi do neke tačke išlo tragom postojećih odluka US, ali koje ne bi bilo na klizavom terenu „dopisivanja“ ustavnih normi kreativnim tumačenjem ustava, već bi bilo čvršće utemeljeno u postojećem pravnom poretku.

A kad već pominjemo *značenje* načela jedinstva pravnog poretka, pre svega treba reći da ono samo predstavlja konstitucionalizaciju dobro poznatog načela pravne hermeneutike, prema kojem se pravni poredak posmatra kao racionalna, logički koherentna i konzistentna celina. To hermeneutičko načelo se, sa svoje strane, tumači na različite načine, tako da iz njega proističu različiti hermeneutički nalozi koje pravници u svakodnevnom radu koriste, kao što su „pravilo“ da u pravnom sistemu nema besmislenih ili beskorisnih normi, „pravilo“ da ne može biti normi koje propisuju nemoguća ponašanja ili normi koje su suviše ili koje nepotrebno komplikuju sistem. Najposle, ono se tumači i tako kao da iz njega izvire „pravilo“ po kojem nove norme treba da budu harmonizovane s već postojećim normama, bilo zakonskim bilo ustavnim.²⁸ Očigledno je ovom poslednjem tumačenju blizak i US kada se u svojim odlukama poziva na pomenuto načelo. Međutim, kao što je u prvom odeljku već isticano, ustavne odredbe su po pravilu veoma opšteg karaktera, a upravo takvog karaktera je i naše (hermeneutičko i ustavno) načelo. I kada organ ustavne kontrole prilikom vršenja svoje funkcije posegne za kreativnim tumačenjem takvih načela, on lako prelazi s terena tumačenja i primene na teren stvaranja prava. A kako je, takođe, već u prvom odeljku istaknuto, u teoriji se smatra da je osnovna funkcija ustavnog sudstva pravosudne, a ne zakonodavne ili ustavotvorne prirode. I u našem pravnom sistemu, i s normativne i s faktičke strane posmatrano, US se nikada nije razumevao niti je delovao kao ustavotvorac – bilo otvoreni bilo prikriveni. Kako, međutim, u tom smislu stvari stoje s praksom ili, kako smo to još formulisali, s „doktrinom“ US o kojoj se govori u ovom članku? Ili preciznije, kako stvari stoje s „pravilima“ koja smo rekonstruisali iz odluka US, a koja stoje u osnovi njegove „doktrine“ o značenju načela jedinstva pravnog poretka?

28 Upor. Barak, 361.

„Pravila“ iz „doktrine“ su donekle različite prirode. Ona koja se tiču odnosa sistemskih zakona i običnih i specijalnih zakona jesu pravila tumačenja i predstavljaju jednu razrađenu verziju pravila *lex specialis derogat legi generali*. Kada je o tome reč, treba naglasiti da uslovi u kojima neka posebna odredba ili običan zakon mogu da se smatraju izuzetkom u odnosu na sistemski propis a koje US smatra nužnim (vid. fusnotu 27) nemaju bilo kakvo ustavnopravno uporište. Drugim rečima, US u toj stvari postavlja normativne okvire koje ne poznaje pozitivno pravo ili sudska praksa i na taj način stvara novo pravo navodno tumačeći i primenjujući ustavno načelo jedinstva pravnog poretka. Jer nema sumnje da pravna priroda nekog propisa, to jest da li je on *lex specialis* ili ne do sada ni normativno ni praktično nije zavisila, recimo, od „opravdane potrebe“ za takvim propisom ili od njegove „usklađenosti sa celokupnim pravnim sistemom“ (kako odnedavno utvrđuje US) nego je „otkrivana“ uobičajenim sredstvima tumačenja prilikom primene prava.

S druge strane, „pravilo“ o različitoj pravnoj snazi sistemskih i običnih (ostalih, koji nisu izuzetak) zakona, kao i o međusobnom odnosu sâmih sistemskih zakona je sasvim jasno nova ustavna norma u materijalnom smislu. Prema toj, novoj ustavnoj normi u pravnom poretku Srbije uspostavlja se *nova vrsta zakona* koju Ustav ne poznaje – sistemski zakon. Nova vrsta jer se od ostalih („običnih“) zakona razlikuje i po sadržini i po pravnoj snazi. Kakav je to zakon? Koje je njegovo glavno unutrašnje obeležje, to jest kako ga prepoznamo? Prema izričitom stavu US, to je zakon koji na *celovit način uređuje određenu oblast*. U pravnoj teoriji su se takvi zakoni obično nazivali kodeksima ili *zakonicima*. Međutim, sistemski zakoni koje US smatra takvim to nisu, ni po nazivu, ali, što je još važnije, ni po suštini, jer *ne regulišu* u celini jednu oblast. Jer kada bi je regulisali *u celini*, ne bi bilo potrebe ni prostora za odstupanja ili izuzetke (za *lex specialis-e*). A kao što smo pokazali na primeru odluke o neustavnosti Zakona o eksproprijaciji, US smatra da je ZUP sistemski zakon, premda sam ZUP dopušta izuzetke! Ono što se nadovezuje na takvo shvatanje pojma sistemskog zakona jeste stav po kojem US ne smatra *cele* zakone sistemskim već smatra da to mogu biti samo delovi zakona, odnosno da neki drugi delovi istog zakona nemaju takav karakter (vid. 2.1) ili da to mogu da budu samo opšta načela koja neki zakon utvrđuje (vid. 2.2). Na taj način, zapravo nisu više zakoni ti koji su sistemski, već to postaju samo neke njihove odredbe. I na taj način, ne dobijaju zakoni (sistemski) veću pravnu snagu od običnih zakona već pojedine zakonske odredbe (sistemске) dobijaju takvu snagu u odnosu na druge odredbe (obične ili *lex specialis*). To opet znači da u jednom istom pravnom aktu mogu da postoje odredbe različite pravne snage! I nije u ovom pristupu jedino problematično to što se US pojavljuje kao pravotvorac (i to ništa manje nego kao ustavotvorac), nego i to što su „pravila“ koja stvara, što se iz izložene argumentacije može lako zaključiti, i sama veoma neodređena i podložna raznovrsnoj, ali i, gotovo je sigurno, kontroverznoj praktičnoj primeni.

Ima li onda mesta daljoj umesnoj primeni elemenata „doktrine“ US u pogledu značenja načela jedinstva pravnog poretka? Postoji li neko jezgro u toj „doktrini“ koje bi moglo da „preživi“ iznete kritike? Jer, ako se prihvati stav da Ustavni sud u Srbiji nije nadležan da menja ustav, postavlja se pitanje da li ostaje prostora da se

nešto od opisanih ideja iz „doktrine“ US o tumačenju predmetnog ustavnog načela jedinstva pravnog poretka sačuva, a da se ne udalji od ustavnog teksta toliko da se više praktično ne kreće u njegovim okvirima, već da se on menja?

Prema našem sudu, mogući pristup (premda ne i pristup koji nema svojih nedostataka) u tom pogledu bio bi sledeći. Najveći problem s „doktrinom“ jeste u samom shvatanju sistemskih zakona.²⁹ Kao što smo netom pokazali, kriterijum razlikovanja je veoma *neodređen* i ostavlja prostora za veliku arbitrarnost. I to u pitanju koje, prema shvatanju US, ima ogroman pravni značaj – pitanju različite pravne snage jednih zakona (odnosno odredaba zakona) u odnosu na druge.

Dakle, ako bismo u toj oblasti želeli da ostanemo na čvrstom tlu teksta važećih pravnih akata, a ne na nestabilnim teorijskim konstrukcijama, onda bismo se, pre svega, oslanjali na tekst samih zakona. U skladu s takvim, pouzdanijim, pristupom, zakon koji, recimo, izričito isključuje mogućnost da se drugim zakonom reguliše ista materija mogao bi u dotičnoj materiji da se smatra „sistemskim“, i to po samom slovu tog zakona. Takav je slučaj, primera radi, sa Zakonom o porezu na dohodak građana.³⁰ Naime, u članu 1 stav 2 tog zakona stoji: „Oporezivanje dohotka građana uređuje se *isključivo* ovim zakonom.“ To bi značilo da bi svaki drugi zakon kojim bi se uveo neki oblik oporezivanja dohotka bio „nezakonit“, odnosno suprotan „sistemskom“ zakonu, to jest, prema tumačenju US, protivan načelu jedinstva pravnog poretka. Smatramo da bi u ovakvom slučaju takav pristup bio mnogo više u skladu sa slovom ustava, nego što je to „kreativan“ (u bukvalnom smislu te reči) pristup koji može da se prepozna u „doktrini“ US.³¹

Takođe, „doktrina“ US prema kojoj ustavno načelo jedinstva pravnog poretka implicira različitu pravnu snagu sistemskih i običnih zakona mogla bi eventualno da bude teorijski i praktično opravdana kada su pitanju *zakonici*, dakle, kodeksi koji po nazivu koji im zakonodavac daje, a obično i po svojoj unutrašnjoj prirodi, *zaista* uređuju jednu oblast društvenog život u celini.

29 Naravno, to je najveći problem samo pod uslovom da prihvatimo da *nije* problem da načelo jedinstva pravnog poretka podrazumeva razlikovanje u pravnoj snazi između sistemskih i običnih zakona, što je, samo po sebi, problematično stanovište. Ali ako i samo to stanovište smatramo problematičnim, onda od „doktrine“ US ne ostaje ništa što bismo mogli da sačuvamo u praktičnoj primeni.

30 „Službeni glasnik RS“, br. 24/01, 80/02, 80/02 – dr. zakon, 135/04, 62/06, 65/06 – ispr., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11.

31 U svetlu ovoga što je rečeno, nejasno je što se US već više od godinu i po dana ne oglašava o inicijativi da se utvrde kao neustavne odredbe *Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru*. Naime, tim zakonom, koji je poznatiji u javnosti kao „Zakon o solidarnom porezu“, upravo je, suprotno odredbi Zakona o porezu na dohodak građana koja zabranjuje da se nekim drugim zakonom oporezuje dohodak građana, uveden nov oblik oporezivanja određene kategorije lica. Drugim rečima, suprotno izričitoj odredbi „sistemskog“ zakona, posebnim zakonom se uređuje materija koja je sistemskim zakonom u celini uređena. Ako distinkcije koje je US izveo, formulišući svoju doktrinu tumačenja načela jedinstva pravnog poretka, imaju bilo kakvog smisla, one ga moraju imati upravo u takvom jednom, kristalno jasnom slučaju kršenja tog načela. Stoga ponavljamo da nije jasno zbog čega US još nije doneo odluku o neustavnosti zakona koji je mnogo očiglednije u suprotnosti s načelom jedinstva pravnog poretka nego neki drugi propisi koje je US proglašavao kao neustavne iz tog istog razloga.

Da zaključimo. Ukoliko „doktrina“ US o tumačenju ustavnog načela jedinstva pravnog poretka ima šanse da „preživi“, ali ne na račun pravne sigurnosti i ozbiljnih devijacija u ustavnom sistemu Srbije, već oslonjena na čvrsto tlo važećih normi, onda se ona mora osloniti na slovo zakona i reči zakonodavca, a ne na mišljenja sudija US o tome šta su zakoni, kakva je njihova priroda i njihov međusobni odnos.

SLOBODNO TRŽIŠTE I(LI)
DRŽAVNI INTERVENCIONIZAM

Dr Radmila Vasić*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

SOCIJALNA PRAVDA U MILOSTI NEOLIBERALNE POLITIKE – SRBIJA NA „EVROPSKOM“ PUTU

Kada su Linc (Juan Linz) i Stepan (Alfred Stepan) već na samom početku preobražaja zemalja bivšeg Istočnog bloka taj započeti proces demokratske tranzicije označili kao „jedan od najuzbudljivijih i najtežih procesa u modernoj istoriji“, verovatno nisu mogli da pretpostave sa koliko različitih izazova, sa koliko mnogo prepreka, nedoumica, zabluda i razočaranja će se one suočiti u svojoj liberalnodemokratskoj avanturi.¹

Kako je svrha konferencije, održane u novembru 2015. godine, na kojoj je predstavljena skica rada, zamišljena kao sumiranje rezultata koje je Srbija postigla u procesu demokratske transformacije posle petnaest godina od njenog početka, osnovne ideje o odnosu neoliberalne politike i socijalne pravde, koje će poslužiti kao posrednik u zaključivanju, razmatraću u širem kontekstu koji je neophodan za aktuelno razumevanje.

Demokratska tranzicija ima svoj tok, kojim rukovode strategije preobražaja, u kome je teorijski izvestan (samo) definisani cilj, ali kome se praktično, iskustveno, države, svaka za sebe, približavaju različitim tempom, promenljivim političkim programima i strategijama, ne bez zastoja i sa ne uvek planiranim „prolaznim“ rezultatima. Uporedne razlike uslovljene su, sasvim sigurno, sveobuhvatnim kontekstom u kome je tranzicija svake od država otpočela, kao što su istorijsko nasleđe, snaga otpora autoritarnog režima, (re)konstituisanje političke zajednice i odnos prema internacionalnoj politici – u okruženju i u svetu.

Postkomunističke države imale su, a neke još uvek imaju, i jedan drugi cilj – pridruživanje Evropskoj uniji. Nisu u pitanju dva paralelna toka, već procesi koji se podržavaju, ako se u obzir uzmu temeljne vrednosti na kojima Evropska unija počiva, a to su mir i vladavina prava u specifičnom zajedništvu država i naroda, pa bi

* Kontakt: radav@ius.bg.ac.rs

1 H. Linc, A. Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija. Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, Filip Višnjić, Beograd 1998, 11.

bilo očekivano da se postkomunističke konsolidovane demokratije bez zastoja uliju u transnacionalnu zajednicu koja Evropu danas predstavlja.

Otuda će se u ovom radu pažnja usmeriti na oba toka, što podrazumeva razmatranje i evropskih prilika i nastojanja naše države da se preoblikuje u modernu demokratsku državu, sa stanovišta dve, kako izgleda, teorijski suprotstavljene i nepomirljive paradigme: evropskog neoliberalnog programa i socijalne pravde kao prvog humanističkog imperativa.

Prva konstatacija može biti da je opšti kontest – socijalni, ekonomski, kulturni, institucionalni, geopolitički i politički u protekloj deceniji i po u velikoj meri izmenjen, što, s obzirom na istoričnost društvenih pojava, nije naročito plodonosan zaključak. Međutim, čini mi se da je važno istaći da se, uz tranzicijske promene jednog broja evropskih postkomunističkih zemalja, i onih koje već jesu članice Evropske unije i onih koje tek ili još uvek ispunjavaju uslove, dešavaju i promene u Evropskoj uniji koje nisu bile predviđene ili očekivane, a koje utiču i na politiku evropske zajednice i na njen identitet, ali i na ukupni ekonomsko-politički status država članica i država kandidata.

1. EVROPSKA UNIJA I IDEJA EVROPE – EVROPSKI AMBIJENT I EVROPSKI IDENTITET

Ta podtema je obrađena u posebnom radu, a ovde ću je kratko prikazati zbog toga što predstavlja, već naznačen, nužan uvod u dalje razmatranje.²

Evropska unija je opterećena brojnim i vrlo ozbiljnim problemima, rečeno rečnikom političara i medija. Šta se dešava sa zajednicom evropskih država? Da li se ona konsoliduje i razvija ili se utapa u moru problema koje nije u stanju da reši, tek uspevajući da drži glavu iznad površine vode? Šta se desilo sa idejom Evrope, sa idejom zajednice evropskih ravnopravnih naroda, sa „radosnim bratstvom“ o kome peva „Oda radosti“?

U prethodnoj kalendarskoj godini (2015) Evropsku uniju su preplavili imigranti u neslućenim razmerama. U zajednici bez granica podižu se ograde i postavljaju prepreke. Proklamovana i garantovana ljudska prava nisu jednaka za građane Evrope i „druge“. Funkcionalni multikulturalizam posustaje, fanatizam i terorizam ozbiljno razaraju mir i sigurnost njenih članica, a Evropska unija na sve to nema efikasan odgovor. Od pobeđe levičarske partije u Grčkoj očekivalo se da pokaže da (li) je njen socijalno-ekonomski program uspešan odgovor evropskoj neoliberalnoj politici, odnosno da (li) je moguć i taj, drugi put. Ali radikalna promena se nije dogodila. U kulturnoj sferi, simbol 2015. je bila Uelbekova knjiga „Pokoravanje“, koja je objavila apokaliptičan kraj evropske judeohrišćanske civilizacije. Roman nije puka imaginacija talentovanog pisca. On odražava realan evropski strah od unutrašnjeg i spoljašnjeg pritiska i uticaja islama, evropskih muslimana i imigranata islamske veroispovesti na tradicionalni evropski identitet.

2 Vid. R. Vasić, „Evropska Unija i ideja Evrope – Srbija pred ‘zadatim’ preobražajem“, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Prilozi projektu „Identitetski preobražaj Srbije“ za 2015.* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, 11–28.

Međutim, „tradicionalni evropski identitet“ nije neupitan, danas pogotovo i sa razlogom.³

2. TEMATSKI OKVIR ZA SRBIJU

Aktuelne teme posle prvih slobodnih višestranačkih izbora u Srbiji bile su donošenje novog ustava i na zakonu zasnovana lustracija. Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava jeste donet, ali nikada nije primenjen i prestao je da važi istekom vremena koje je za sprovođenje te vrste postautoritarne odgovornosti bilo predviđeno. Za to vreme etnički nacionalisti su postali evropski idealisti, obavljajući veoma važne funkcije u državi, učestvujući u svim vladajućim koalicijama u četiri parlamentarna izborna ciklusa (2000, 2003, 2007, 2008, 2012, 2014). Ustav je trebalo svečano da objavi formalno novi državni identitet. Pa iako se na njega čekalo pet godina, umesto autentičnog konsenzusa, on je bio izraz tek nategnutog i neuverljivog političkog kompromisa. Već je sadržina njegove preambule izazvala nepomirljive sukobe u tumačenju obaveza državnih organa, pa se tako i dogovori koji se vode u Briselu („između Beograda i Prištine“, kako se oni eufemistički nazivaju) kvalifikuju kao naponi za očuvanje državne suverenosti i zaštitu državnih interesa, na jednoj strani, ili pak, sasvim suprotno, kao grubo kršenje Ustava, na drugoj. Glavna tema, kojoj pripadaju i prve dve, bila je tzv. tranzicija kao proces, odnosno demokratski preobražaj Srbije iz autoritarnog poretka u poredak vladavine prava zapadnog liberalnodemokratskog tipa. Teorijski model liberalne demokratije bio je bespogovorno prihvaćen kao cilj i kriterijum, bez mnogo udubljanja u konceptualno razjašnjavanje, osim uz blago izražen zahtev da se pažnja usmeri na okolnosti i

3 U identitetskoj retorici uglavnom se ističu četiri stuba na kojima počiva „tradicionalni“ evropski identitet: judeohrišćanski humanizam, prosvetiteljski racionalizam, nacionalna država i nadmoć evropske civilizacijske misije. Darko Tanasković osporava taj stereotip navodeći, najpre, da je u pitanju zapadnocičnosc evropskog identiteta, zbog posvećenosti katoličkom i protestantskom iskustvu a zanemarivanja pravoslavne tradicije. Zatim, hrišćanski obrazac nije više neprikosnoven od ustanovljavanja humanističkog, sekularnog koncepta o čovekovom položaju u svetu, koji je artikulisan priznavanjem individualnih sloboda i ljudskih prava kao najviših vrednosti. Koncept nacionalne države, u kome je etnički narod nosilac suverenosti, prerasta u koncept države-nacije sa suverenim političkim narodom. Multipolarnost sveta evropsku civilizacijsku misiju stavlja pred iskušenje ne samo u odnosu na „konkurentsku“ Ameriku već i u odnosu na Kinu, Rusiju ili Indiju. Iz drugog ugla i u druge svrhe Karl Majer (Meyer) nudi drugačiji pogled na izvor evropskog identiteta. Prema predanju, evropski kontinent nastao je kada je vrhovni bog Zevs oteo lepoticu Evropu od njenog oca, kralja Agenora iz Sidona, koji je sâm bio afričkog porekla i kralj jedne azijske države, i odveo je na Krit. Kričani, koji se smatraju začetnicima evropske kulture, svoje ustanove i pismo su preuzeli od Vavilonaca („azijska“ kultura) i Egipćana („afrička“ kultura), što Majeru služi kao oslonac za tvrdnju da je i hrišćanski identitet Evrope takođe samo mit. „I mit i istina iz ove priče o nastanku“, piše Majer, „mogu se tumačiti tako da je Evropa od samog početka hibrid“ (T. Majer, *Identitet Evrope. Jedinstvena duša Evropske unije?*, IP Albatros plus i JP Službeni glasnik, Beograd 2009, 30). Ta priča služi autoru da ospori razumevanje identiteta kao misaonog konstrukta koji zahteva čist, zatvoren i stabilan korpus elemenata za prepoznavanje i da iskaže tvrdnju da Evropa jeste nešto posebno, ali ne i jedinstveno. Njegova ključna teza i svrha rasprave nije odgovor na upitanost o evropskom identitetu, već stav da je traganje za identitetskim obrascem Evropske unije nepotreban sve dok zajednica ostvaruje svoju misiju i ima definisane planove za budućnost. O tome će još biti reči.

potrebe konkretne države, s jedne strane, i da se uvažuje samouočene zablude zapadne teorije u pogledu projektovane spontanosti, s druge strane.⁴

„Petnaest godina posle“, neke od tih tema su iščezle zauvek (lustracija), neke se s obzirom na stečeno iskustvo ponovo formulišu (zahtevi za izmenu *Ustava*), a neke traže rekapitulaciju, svođenje ili adaptaciju. Već je u javnom govoru primetno napuštanje ili promena značenja nekih ustaljenih izraza i/ili opozicije sa pretpostavljenom vrednosnom sadržinom: umesto geopolitičke suprotnosti istok–zapad, formuliše se nova konfliktna dihotomija: centar–periferija, i to periferija u dvostrukom vidu – kao unutrašnja i kao spoljašnja; slavljenom evropskom građanstvu otpor ne pruža samo inertni nacionalizam nego i tendencija izraženih zahteva za uvažavanjem potreba grupnih posebnosti manjinskih zajednica; odnos između „čistog“, izvornog liberalnog koncepta države i „država blagostanja“ pozicionira se na drugi način i smešta u okvir tzv. neoinstitucionalne ekonomske teorije koja „objedinjuje heterogene pristupe čije je zajedničko obeležje analiza ekonomskih izbora pod ograničenjem ekonomskih, političkih, pravnih i socijalnih institucija“, među kojima su tri osnovne – tržište, preduzeće i država.⁵

U prvim godinama tranzicijskog života Srbije, akcenat je stavljen na strukturne refome ekonomskog, političkog i državnopravnog sistema da bi se što pre i što bolje prevazišli socijalistički autoritarni aranžmani i uspostavio novi identitetski obrazac. Iako su ti procesi bili posredovani tzv. evropskim standardima, Evropska unija kao cilj, kao mesto na kome Srbija hoće da bude, nije bio tako eksplicitno izražen kao što je to danas. To ne treba da čudi ako se u obzir uzme skepsa prema evropskoj zajednici koja se dugo zadržala kao zaklon za većinu pripadnika starog režima sve dok nisu prihvatili evropske integracije kao zvaničnu politiku, iskreno ili ne, voljno ili ne, ceneći opšti interes, zahteve međunarodne politike ili samo mogućnost za sopstvenu prominenciju, svejedno je zasad i u ovome kontekstu.

Dakle, ključna pretpostavka mog razmatranja je sledeća: *Demokratizacija je Srbiji potrebna kao nacionalnoj državi (autonomnom državno-pravnom entitetu), ali i kao državi koja nastoji da sebi obezbedi članstvo u Evropskoj uniji. Zato je, uz pokazivanje rezultata koje je Srbija u ovom periodu postigla, neophodno označiti glavne promene koje je pretrpela Evropska unija, koja ekskluzivno identifikuje „novu“ Evropu.*

Drugim i sasvim neprikladnim rečima kazano, tražiće se odgovor na pitanja: „Kakva Evropa Srbiju čeka?“ ili „Kakvu bi Evropu Srbija zatekla kada bi, hipotetički, sada postala njena članica?“

4 Vid. R. Vasić, *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Dosije, Beograd 2004. U toj studiji se kao centralno postavilo „pitanje kako artikulisane objektivne potrebe demokratskog preobražaja učiniti ostvarljivim prema uzornom, teorijski definisanom, pravnom i političkom modelu vladanja“. Deset godina pošto su predstavljeni prvobitni razmišljanja i stavovi, bilo bi zgodno ispitati ne samo šta se u tranzicijskoj Srbiji promenilo već da li su se, kako i o čemu izmenili prvobitni autorkini zaključci.

5 A. Jovanović, „(Neo)institucionalna ekonomska teorija, izveštaji o institucionalnim promenama i ekonomski liberalizam u Srbiji“, u: *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU. Prilozi projektu 2014*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, 64.

3. NEIZMENLJIVI KONCEPTI?

Govoriti o Evropskoj uniji danas nije moguće ako se ne govori o njenom neoliberalnom ekonomskom programu. Ili, kako je otprilike pisao Maks Horkhajmer (Horkheimer), „Ko ne želi da govori o neoliberalizmu, neka čuti i o EU.“⁶ Slično se može zahtevati i u odnosu na države u tranziciji: „Ko ne želi da govori o konstitucionalnoj demokratiji, neka čuti i o postautoritarnom preobražaju jugoistočnih evropskih država.“

Dogmatska, istorijska i uporedna analiza praksi zapadnih liberalnih demokratija omogućila je da se teorijski utvrdi jedan funkcionalan korpus vrednosti, u koji spadaju opšte pravo glasa, slobodni izbori, vladavina prava, građanske slobode i ljudska prava, koje ustavi garantuju a sudovi štite, i čine jezgro tog koncepta. U obimnoj autoritativnoj literaturi se navodi i objašnjava da te, „dovršene“ demokratije predstavljaju očigledan argument za tvrdnju o važnosti tih vrednosti.

U pomenutom katalogu vrednosti teorijskog i praktičnog modela liberalne demokratije postkomunistička društva imaju, kako je već naglašeno, neupitno definisan cilj izgradnje sopstvene, za njih nove, države. U toj tvrdnji akcenat je stavljen na opoziciju „autoritarni–demokratski“, što je za prethodni, rani ili početni pojam tranzicije bilo ne samo neophodno nego i dovoljno. Međutim, veza između liberalizma i demokratije nije jednostavna, pogotovo nije jednoznačna jer su ideje na kojima se temelje po prirodi različite. Liberalizam i demokratija su, dakle, po prirodi, različiti koncepti. „Liberalizam je doktrina o tome šta treba da bude zakon, demokratija doktrina (...) o načinu na koji se određuje šta će biti zakon.“⁷ Tačka susreta, ili najmanji zajednički imenitelj, jeste to da jednakost pred zakonom zahteva jednako učešće u donošenju zakona.⁸ U takvom razumevanju, demokratija kao metod sama ne definiše svrhu vladavine (države), već vrši izbor između različitih doktrina i programa, među kojima je liberalizam tek jedna od njih. Iz „demokratske mašine“ može izaći samo ono što se u nju stavi.⁹ Demokratija, dakle, može biti totalitarna, a liberalna načela mogu biti sprovedena autoritarnom vladavinom.¹⁰ Demokratija je, slikovito rečeno, „alatka kojom se može podjednako dobro i krov nad glavom sazidati i grob iskopati“.¹¹ Volja naroda (*volonté de tous*) za promotere demokratije smatra se kvalitetom koji od zakona *ipso facto* čini dobar zakon.¹² Liberalni teoretičari, međutim, odriču demokratskoj volji (većine) svojstvo suverenosti, pa tako i vrednosni autoritet većinskoj odluci, jer ako je demokratija nastala sa namerom da se ograniči arbitrarna vlast, ništa se neće promeniti ako se nosilac arbitrarne vlasti

6 Prema: S. Žižek, S. Horvat, *Što Europa želi?*, Algoritam, Zagreb, Mostar 2013.

7 F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London 1976, 103.

8 Upor. *ibidem*.

9 B. S. Marković, *Načela demokratije*, u: B. S. Marković, M. Č. Marković, *Načela demokratije. Pravna država*, Izdavačka zadruga „Politika i društvo“ i Izdavačka kuća „Draganić“, Beograd 1998, 16.

10 Upor. F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Routledge and Kegan Paul, London 1967, 161.

11 *Ibidem*.

12 *Ibid.*, 104. Teorija demokratije nije ni iz daleka tako jednostavna, ali simplifikovan prikaz, kao i izbor navoda, ovde služe samo za grubo pokazivanje odnosa koji se u tekstu tematizuje.

umnoži i postane većina. Od zloupotrebe vlasti se ne treba bojati više „sa strane kakvog apsolutnog monarha negoli sa strane većine, tog kralja demokratije“, upozoravao je Kelzen (Hans Kelsen).¹³ Sasvim ispravno se govori o demokratskoj vladi kao vladi „privremene“ većine, zbog čega svaka vlast treba da bude ograničena principima koji neoročeno nadilaze svaku aktuelnu većinu. To svakako i tim pre važi za razumevanje funkcionisanja demokratije u društvima u tranziciji koja tek uče demokratska pravila igre. U punoj meri i kao upozorenje ta konstatacija važi i za promenljive vladajuće većine u Srbiji. Princip ograničavanja vlasti je autentično i izvorno liberalni princip i, kao takav, predstavlja postojano načelo vladavine prava.¹⁴ Liberalizacija se može planirati i odvijati i u nedemokratskom poretku preduzimanjem izvesnih reformskih mera, kao što su, samo primera radi, proširivanje slobode medija, dopuštanje u nekoj meri slobode udruživanja, tolerisanje opozicije, izvesna zaštita ličnih sloboda (*habeas corpus*) i sl. Demokratizacija uključuje liberalizaciju, ali je kao pojam šira jer podrazumeva poštovanje prava da se učestvuje u izborima, koji, opet, moraju biti slobodni i fer, što podrazumeva i bezuslovno poštovanje ishoda.¹⁵ A da bi se obezbedili legitimnost i autoritet bazičnih odluka o ciljevima vlasti onih koji su pobedili na izborima, uz poštovanje političkih prava, ukupan demokratski proces se mora odvijati u širokom polju garantovanih osnovnih sloboda i ljudskih prava, koja će tako predstavljati branu svakom političkom odlučivanju.

Daljim, konsekventnim razvijanjem prvog liberalnog imperativa o sveopštem ograničavanju državne vlasti, dolazi se do tvrdnje da autentična liberalna demokratija može da se ostvari samo ako se zasniva na slobodnom tržištu, bez državnog ograničenja slobode privrednih subjekata, bez njenog mešanja u distributivne ishode, odnosno bez ispravljanja tržišnih učinaka preraspodelom dobara sa svrhom uspostavljanja socijalne pravde. Tržište nije savršeno, ali njegove prednosti u velikoj meri nadilaze nedostatke. Državna ekonomska politika je mnogo više nesavršena nego što je tržišna spontana regulacija. Zato se državna delatnost mora svesti na minimum („ultraliberalna država“). Dakle, saglasnost većine o tome kako raspodeliti ekonomska dobra, bez obzira na protivljenje manjine, za Hajeka je nemoralno čak i kada je njen cilj socijalna pravda (o kojoj, uzgred, kaže da je izmišljotina).¹⁶

Neoinstitucionalna ekonomska teorija o glavnim crtama liberalne doktrine uključuje u osnovi na isti način: osporava neophodnost državne intervencije, zalaže se za ograničenu državu, za tržište i privatnu svojину kao činioce koji regulišu zadovoljavanje ekonomskih potreba i omogućavaju rešavanje problema koji u tom domenu nastanu, te da se zbog toga socijalna politika mora formulisati i voditi u skladu sa tržišnom ekonomijom.¹⁷

13 H. Kelzen, *O suštini i vrednosti demokratije*, Službeni glasnik, Beograd 2005, 21.

14 Načelo konstitucionalizma unosi „red“ u odnose između ideja izvornog liberalizma kao političke doktrine o ograničenoj vlasti i demokratije kao metoda za uspostavljanje njegovih principa jer ustavno ograničavanje vlasti danas podrazumeva garantovanje individualnih i kolektivnih prava. Otuda se izraz ustavna ili konstitucionalna demokratija smatra bolje prilagođenim vrednosno-ograničavajućoj ideji koju treba da izrazi.

15 Upor. H. Linc, A. Stepan, 16.

16 F. A. Hayek, 1967, 157.

17 Upor. A. Jovanović, 65 i dalje.

Moja namera na ovome mestu nije bila da prikazem političku teoriju liberalizma, njene varijante, slaganja i neslaganja njenih pristalica, odnos prema državnom intervencionizmu, argumente *pro* i *contra*, niti evoluciju ideja koje joj pripadaju. Sasvim je sigurno tačna tvrdnja da „nijedan politički cilj, nijedna vizija društva i nijedno političko načelo nisu uvažavali svi liberali“ jednog vremena, a pogotovo ne tokom tri veka koliko su se njihove ideje temeljile, potvrđivale i razvijale.¹⁸ Međutim, kako kaže Raz (Joseph Raz) već na prvoj stranici svoje knjige, „liberalna tradicija pokazuje znatan stupanj jedinstva i kontinuiteta“¹⁹, pa je zato skica Hajekovih tvrdnji o slobodi, demokratiji, tržištu i vladavini prava dovoljno reprezentativna i podsticajna za zaključke koje ću izreći o opterećenjima koje Evropska unija danas nosi, odnosno za formulisanje moje druge ključne teze:

Iako predstavlja „liberalnu prednost“, tržište je imalo razorno dejstvo u evropskoj zajednici država. Unutrašnja periferizacija Evropske unije posledica je ekonomske politike laissez-faire.

Drugачije rečeno, iako se ubedljivo govori o razlikama između severa i juga, kao o razlici između civilizovanih i necivilizovanih nacija ili disciplinovanih i nemarnih naroda, u Evropi je na delu klasna podela: evropsko društvo podeljeno je na one koji poseduju višak (na severu), koji je istovremeno deficit drugih (na jugu). Samorazumevajuća strategija za prve je dominacija kapitala; za druge socijalni program i garancije.

Liberalna tradicija, kao praktična ideologija i teorijski svetonazor, jedna je od glavnih i najrazvijenijih tvorevina zapadne kulture. Međutim, postoje i drugačije ideje o ulozi države u društvu. Otpori dogmi slobodnog tržišta i minimalne države, sa različitim pozicija i podržani ozbiljnim argumentima, nisu mali. Tržišna ekonomija i neutralna država imuni su na siromaštvo i socijalnu nesigurnost. Ispravljanje posledične socijalne nejednakosti mehanizmima redistribucije, međutim, moguće je u „državi blagostanja“.

Teorijski koncept države blagostanja (*welfare state*)²⁰ proklamuje da zaštita individualne slobode „od“ ne može biti jedina funkcija države. Država, opravdano, može imati više funkcija, štaviše da, s razlogom – sa ciljem obezbeđivanja dobrobiti pojedinaca, treba da ima i druge funkcije. U tom smislu, nužno je da država osigura redistribuciju bogatstva u društvu, uglavnom uvođenjem progresivnog poreza, i da tako obezbedi dostojan život najsiromašnijima. U tu svrhu, država mora da interveniše u sferi ekonomskih odnosa, da se umeša u neumoljive zakone, tokove i ishode tržišta, što za liberalnu doktrinu predstavlja nezamislivu i neodbranjivu zamisao, i u ekonomiji i u legitimaciji države. Međutim, velike svetske ekonomske krize učinile su doktrinu *welfare state* prihvatljivom i potrebnom u stvarnom životu da bi se popravljali nepovoljni efekti ekonomije *laissez faire*, odnosno prokompetitivne ekonomske politike.

18 J. Raz, *Moralnost slobode*, Kruzak, Zagreb 2007, 1.

19 *Ibidem*.

20 Kejnžijanizam je paralelni izraz koji se u literaturi koristi, ali u ovome radu će podrobno utvrđivanje i objašnjavanje koncepta ostati po strani. Država blagostanja se uobičajeno označava kao socijalna država. Hrvatski izraz „skrbnička država“ čini mi se najbolje prilagođenim ideji koju zastupa.

Welfare state predstavlja skup različitih politika, koje, u ovom ili onom obliku, razvijene demokratije usvajaju da bi ublažile siromaštvo i obezbedile građanima „cenjena“ društvena dobra i usluge.²¹

Ključna uloga socijalne države u zaštiti siromašnih i pomaganju u ostvarivanju ekonomske i socijalne dobrobiti građana, zasnovana na načelima jednakih mogućnosti, pravične raspodele bogatstva i javne odgovornosti za socijalno marginalizovane, nije se promenila. Međutim, „rekonstrukcija“ ideje i oblika delotvorne socijalne države odigrala se u dva domena: (1) operativni pojmovi siromaštva i socijalne marginalizacije zamenjeni su konceptom inkluzije, što u izvesnoj meri sadržinski menja instrukciju socijalne politike, (2) ustanovljava se i podstiče partnerstvo između države i civilnog društva (nevladinih organizacija), što utiče na promenu klasičnih i kreiranje novih modela za ostvarivanje opisanih ciljeva. To znači da u novom konceptu socijalne politike država više nije jedini subjekt koji sistemom socijalnih usluga obezbeđuje pristojan život građanima koji to nisu u stanju da učine sami. U dobro kreiranom javnom sistemu moderne socijalne države uspostavlja se pluralitet mogućnosti za zasnivanje odnosa „primalac–davalac“ u domenu socijalnog staranja, u kome se vrši dekoncentracija isključivih obaveza države.

Država blagostanja predstavlja razvijeni oblik institucionalizovanih mera za amortizovanje siromaštva, društvene nejednakosti i isključenosti, pa je otuda (uvek) poželjan model u situacijama korenitih društvenih promena i socijalnih potresa, lokalnih, regionalnih i planetarnih, bilo čime da su izazvani, planiranim ili neplaniranim, strateškim ili incidentnim. U takvoj situaciji su i države u postkomunističkoj tranziciji zbog uvođenja tržišne ekonomije, koja je izazvala povećanu nezaposlenost, nove oblike siromaštva i marginalizaciju, odnosno isključenost različitih novih društvenih grupa, što zahteva konceptualizaciju isto tako novih socijalnih politika.

Opisani koncepti su u funkciji postavljanja moje sledeće radne teze:

Zbog efekata koje proizvodi, evropski (i tranzicijski) neoliberalni ekonomski program nužno je obuzdati dobro smišljenim, efikasnim i prilagođenim propisima, strategijama i merama socijalnog staranja da bi se pružila odgovarajuća realna zaštita proklamovanim socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima pojedinaca i kolektiva.

4. UGROŽAVANJE DEMOKRATIJE

Izgleda da Evropska unija nije amortizovala ekonomsku nedoraslost zemalja na jugu. Kako se čini, ona to nije ni nameravala.

Među stručnim ocenama ima i takvih u kojima se ističe da sintagma „slobodno tržište“ predstavlja samo privid jednakosti aktera i da skriva stvarnu hegemoniju zemalja sa razvijenim ekonomijama. „Istorijsko iskustvo“ svedoči o tome da se „sloboda tržišta nameće kao standard slabijim akterima na međunarodnom tržištu, dok se moćne ekonomije ponašaju saobražno svojim stratezijskim i/ili trenutnim interesima u zaštiti pojedinih sektora, grana ili delatnosti“, piše Kosta Josifidis.²² I dodaje

21 U tom smislu i: J. Hacker, „The Welfare State“, u: *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York 2006, 385.

22 K. Josifidis, „Neoliberalizam – sudbina ili izbor načina života (i) u tranziciji“, *Privredna izgradnja*, 1–2/2004, 11.

da „dvostruki standardi u svetskoj ekonomiji (...) izazivaju podozrenje u slabije razvijenim privredama“, ali, čini mi se umesno dodati, i nemoć njihovih vlada da se odupru međunarodnim tokovima neoliberalne ekonomske politike.²³

Uz to, hegemonijska neoliberalna ideologija evropskog centra proširila je model tržišne konkurencije na sva područja društvenog života, među kojima su i zdravstvo i obrazovanje. Davanja za školarinu lii socijalno osiguranje se u neoliberalnoj paradigmi kvalifikuju kao ulaganje pojedinca u sopstveni (budući) kapital. Osiromašenim pojedincima (smanjenjem plata i gubitkom radnih mesta u reformskim programima štednje) neoliberalna politika nudi kompenzaciju u kreditima i deoničarskim udelima. Umesto *prava* na odgovarajuću platu, penziju, stan ili obrazovanje, u ponudi su krediti kojima „slobodni“ pojedinci „samostalno“ i „pod jednakim uslovima“, razumljivo uz tržišni rizik, odlučuju da kupe svoju sadašnjost, ali istovremeno zatiru budućnost. Kada je davanje kredita jednom ugovoreno, od dužnika se i ne očekuje da ga vrati. Dug postaje sredstvo kontrole i dominacije i nad pojedincima i nad državama. „Cilj davanja kredita“, piše Slavoj Žižek, „nije dobiti taj novac natrag uz profit, nego neograničen period u kojem se dug održava i koji dužnika drži u trajnoj ovisnosti i podređenosti.“²⁴

U vreme proširenja Unije od 2004. do 2007. godine vladao je optimizam da je ideja Evrope (još) živa i plodonosna. Ekonomska kriza iz 2008. godine, koja se do danas samo produbljivala, pokazala je mračnu stranu globalnog kapitalizma. Dužnička ekonomija je podelila Evropu. Osim istorijski zabeleženih evropskih podela na zapad i istok, sever i jug, centar i periferiju, podela na bogate i siromašne je još jedna, danas dominantna konfliktna dihotomija koja baca senku na ideju Evrope i onespokojava veru njenih građana u „bratsku“ zajednicu i njen hvaljeni demokratski potencijal. Portugal, Italija, Španija, Irska i Grčka (uzgred, akronim izveden iz njihovih naziva – PIGS i GIPSI već je postao samoironična rugalica) prestrojile su se u članice drugog reda. Te su zemlje prezadužene, opterećene socijalnim nemirima, protestima i štrajkovima, kojima se izražava bunt prema prestoničkim odlukama (nacionalnim, pokornih i uslovljenih vlada, i evropskim), direktivama, savetima i preporučenim ekonomskim merama, uglavnom štednje, među kojima se na udaru našlo i obrazovanje.

A kako je sve počelo? Globalizacijskom osmozom. Dužnička kriza u zemljama Latinske Amerike alarmirala je svetske finansijske institucije, posebno Međunarodni monetarni fond, pod čijim je nadzorom 1989. godine formulisano deset neoliberalnih ekonomskih predloga, koji su poznati pod nazivom Vašingtonski konsenzus.²⁵ Njime su predviđene, između ostalih, mere budžetske discipline, poreske reforme sa ciljem snižavanja poreza, liberalizacija kamatnih stopa, privatizacija državnih kompanija, zaštita svojinskih prava, liberalizacija stranih investicija, promena prioriteta u javnoj potrošnji, deregulacija sa ciljem sprečavanja ograničenja tržišta i dr. Te su mere u proteklih četvrt veka izazivale brojne rasprave i suprotstavljene ocene i o zamisli i o efektima. Vremenska koincidencija sa padom Berlinskog zida, za koji se

23 *Ibidem.*

24 S. Žižek, S. Horvat, 123.

25 Vid. https://sh.wikipedia.org/wiki/Washingtonski_konsenzus, 17. april 2016.

u skorijoj prošlosti vezuju mnogi evropski počeci, pa i početak postkomunističke tranzicije, učinila je da se te smernice, sada kao zapovesti, mehanički prenesu u ekonomije bivšeg istočnoevropskog socijalističkog bloka. Kalemljenje tržišne ekonomije i demokratskih institucija nije moglo da uspe ni preko noći ni bez uvažavanja konkretnih prilika, stanja i mogućnosti niti bez ublažavanja prilagođavanjem. Bez obzira na to da li se verovalo u mogućnost spontanog urastanja tržišnih institucija u negdašnje socijalističke ekonomije ili je u pitanju bio diktat kreatora, promotera i moćnih praktikanata neoliberalnog programa – Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke i drugih finansijskih institucija, tek zemlje u tranziciji nisu imale mogućnost nekog naročitog autonomnog izbora. S obzirom na finansijska očekivanja i potrebu za stručnim usmeravanjem pomenutih međunarodnih institucija, zemlje u tranziciji bile su suočene sa jednom jedinom mogućnošću – „uzmi ili ostavi“.²⁶ Drugim rečima, nemoćna ekonomska pozicija i finansijska zavisnost uslovile su nemogućnost tih država da organizuju drugačije, sopstvene preobražajne programe.

Prve demokratske vlade suočile su se sa nasleđenim posledicama neefikasne socijalističke privrede, na jednoj strani, neoliberalnim programom, na drugoj, i strahom, sopstvenim od restauracije i svojih građana od nepoznatih reformi, na trećoj strani. Ako se tome doda i nedostatak iskustva za rukovođenje strukturnim i funkcionalnim promenama, kao i činjenica da je cilj preobražaja (bio) zadat a ne odlučen, reforme su se i usporavale i katkada odvijale neželjenim tokom. Uspostavljanje tržišnih i demokratskih institucija prema obrascima neoliberalne doktrine preuzetim iz „razvijenog sveta“ dovelo je do čitavog niza negativnih efekata: opadanja stope rasta bruto proizvoda, velikog porasta nezaposlenosti i opšteg pada nivoa životnog standarda. Sve to zajedno dovelo je do izražavanja rezigniranosti prema politici vlada sopstvenih država ali i prema autoritetu „ponuda“ evropskog establišmenta.

I Srbija prolazi kroz opisane procese neoliberalnih transformacija. S obzirom na to da su kod nas institucionalne reforme otpočele sa zakašnjenjem i da su se odvijale različitim tempom u promenljivim političkim okolnostima, teško da se može izreći ukupna verodostojna (prolazna, a još manje prelazna) ocena o postignutom stanju, odnosno o uspešnosti do sada sprovedenih programa i strategija razvoja.

Ogromna nezaposlenost, naročito među mladim ljudima, prouzrokovala je gubljenje vere u toliko hvaljenu demokratiju. Gubitak jedne vere lako je doveo do sticanja druge. Otuda pojave nacionalističkih, desničarskih, rasističkih i fašističkih organizovanih pokreta i incidenata. Za nove nacionaliste su imigranti i azilanti postali zgodna meta za izlivanje gneva zbog izneverenih nada da su tzv. evropske vrednosti dostupne svima i jednako u uslovima slobode koju neoliberalna teorija slavi.

Nacionalizam nije više onaj kakav je bio devedesetih; nije više „balkansko prokletstvo“. Taj nacionalizam nastao je u srcu Evrope, u evropskoj, slavljenoj ali postsustaloj demokratiji, u siromaštvu i jalovim očekivanjima socijalnog prosperiteta i individualnog *well being*-a. Odbojnost prema useljeničkim zajednicama, koja je dobila velike razmere i po intenzitetu i po trajanju i po raspostranjenosti, pokazuje da hrišćanska Evropa nije sposobna da se suoči sa okolnostima u kojima je zajednički život sa identitetski drugim i drugačijim postao imperativ svakodnevice u njenom sopstvenom domu.

26 Upor. K. Josifidis, 12,13.

5. SOCIJALNO STARANJE U PRAVU EU, DRŽAVAMA ČLANICAMA I U SRBIJI

Jezgro socijalnih prava je, najšire definisano, pravo na minimalne uslove za život. Test za socijalnu državu je otuda radno zakonodavstvo. Među konkretnim socijalnim pravima na početku je pravo na rad²⁷, kao minimalni standard, a na kraju (bezuslovni, neuslovljeni, bez provere imovinskog stanja i uslova za rad) osnovni dohodak (*revenu de base, basic income*)²⁸, kao maksimalni standard.

Prema *Opštim komentarima* i praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na rad podrazumeva pravo na zaposlenje, pravo na pristojan, slobodno izabran ili prihvaćen rad, pravo na povoljne uslove rada, pravo na pravičnu i jednaku nagradu za isti rad, pravo na jednaku mogućnost za napredovanje, pravo na ograničeno radno vreme, pravo na odmor, plaćena odsustva i naknadu za praznične dane, zabranu prinudnog rada i zabranu samovoljnog otpuštanja. Obaveza je države da obezbedi uslove za ostvarivanje tih prava, pre svih da svojom ukupnom politikom osigura što veći stepen zaposlenosti.

Evropska politika socijalnog staranja definisana je u brojnim aktima. Oni čine i temeljno pravo (povelje, deklaracije, ugovori) i *soft law* (rezolucije, preporuke i direktive), uglavnom u formama koje izražavaju najopštije socijalne vrednosti kao ciljeve, kao što su: „puna zaposlenost i socijalni napredak“, „borba protiv socijalne isključenosti i diskriminacije“, „eliminacija siromaštva“, „dobrobit pojedinca“, „ljud-

27 Pravo na rad dobilo je međunarodnopravnu zaštitu *Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*. U članu 6. se navodi da pravo na rad, koje su dužne da priznaju države potpisnice, obuhvata pravo svakog lica na *mogućnost* ostvarivanja zarade kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i apstraktnu obavezu država da preduzimaju odgovarajuće mere sa ciljem „punog“ obezbeđivanja tog prava, u stavu 1, a u stavu 2. navedene su *exempli causa* konkretne preporučene mere – „programi stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne zaposlenosti u uslovima koji čoveku garantuju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda“. U *Opštem komentaru* br. 18 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava obrazlažu se ciljevi, razlozi i principi zaštite, koji služe kao detaljnija objašnjenja i uputstva za razumevanje toga prava i kao pomoć državam potpisnicama u staranju o njegovoj primeni, a pojedincima u njegovom uživanju u punom kapacitetu. Pravo na rad je osnovno pravo proklamovano i zaštićeno brojnim međunarodnim instrumentima. Ono je temeljno pravo jer od njegovog uživanja zavisi realizacija drugih ljudskih prava. Pravo na rad predstavlja sastavni i neodvojiv deo ljudskog dostojanstva. Svaki pojedinac ima pravo na *mogućnost* da radi, da obavlja pristojan, slobodno izabran ili prihvaćen posao od koga može da živi i izdržava porodicu, koji mu omogućava da živi u dostojanstvu, da se razvija, da se socijalno i ekonomski uključi u zajednicu kojoj pripada i u njoj bude priznat. Na drugoj strani, pravo na rad uspostavlja obavezu država potpisnica da osiguraju pojedincima pravo na izbor i slobodno prihvatanje posla, da onemoguće prinudan rad i da osiguraju pojedince od nepravednog udaljevanja s posla. Osnovna obaveza država je da kreiraju takvu politiku zapošljavanja koja će građanima omogućiti što veću zaposlenost. U *Komentaru* se konstatuje da, uz sve to, za milione ljudi širom sveta pravo na slobodno izabran rad ostaje tek daleka mogućnost i uvidavno priznaje da postoje ozbiljne strukturne i druge prepreke međunarodnog karaktera, dakle izvan mogućnosti kontrole država, koje sprečavaju puno uživanje tog prava u mnogim državama potpisnicama. Najzad, Komitet eksplicitno konstatuje, iako logika pomenutog prava na to nesumnjivo upućuje, da se pravo na rad ne može razumeti kao apsolutno i bezuslovno pravo da se dobije zaposlenje (<http://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>, 4. april 2016).

28 Vid. <http://basicincome-europe.org/ubie/brief-history-basic-income-ideas/>, 20. april 2016.

sko dostojanstvo“, „socijalna pravda“ i sl. *Evropsku socijalnu povelju*, kao akt kojim je utemeljena pomenuta kategorija prava, podržavaju dokumenti kojima se konkretizuje zaštita socijalnih prava, omogućava njihovo ostvarenje ili definišu politike u tom domenu, na primer, *Evropski kodeks socijalne sigurnosti*, *Ugovor o socijalnoj politici*, *Evropski socijalni fond*, *Evropska strategija zapošljavanja* i sl. Na globalnom nevladinom nivou, kao jednu od najstarijih institucija, treba pomenuti Međunarodno udruženje za socijalnu dobrobit, kao i međunarodnu organizaciju Međunarodno udruženje socijalne sigurnosti. Međutim i istini za volju, u oblasti socijalne politike načelo supsidijarnosti se primenjuje izričito, tako da Unija u oblasti socijalne sigurnosti i pomoći samo „priznaje“, „poštuje“, „preporučuje“ i „predlaže“, „podržava“, „dopunjuje“, „podstiče“, a to znači da Evropska unija nije uspostavila relevantnu delotvornu obavezujuću zajedničku socijalnu politiku. Unija nije posvećena socijalnim pravima, pa ni pravima na rad i „iz rada“, kao što je privržena garantovanju građanskih i političkih prava. Ona samo okvirno definiše minimum prava koje države članice treba da osiguraju zaposlenima, osim onih prava koja su tangenta sa zabranom diskriminacije, što, uostalom, potvrđuje praksa Evropskog suda za ljudska prava.

U zemljama članicama, naročito onima koje su pogođene finansijskom krizom, socijalna prava se ili otvoreno suspenduju i sužavaju zakonodavnim reformama ili se faktički gube u osiromašenim ekonomijama, u merama štednje koje nameću finansijski autoriteti.²⁹

Prema oceni koju daje *Progress Report za Srbiju 2015*, stanje socijalnih prava u Srbiji nije zadovoljavajuće, što je posledica glavnih tokova ekonomske krize kojima tek Srbija nije mogla da umakne. Konstatuje se: „oskudnost javnih finansija i nedovoljnost institucionalnih kapaciteta“; „konsultacije sa Socijalno-ekonomskim savetom o izmenama zakonodavstva još uvek su ograničene“; „stopa zaposlenosti je umereno nastavila da raste do 42%“; što znači da je neznatno „smanjena stopa nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti“; „procenat mladih koji nisu zaposleni, koji se ne obrazuju niti podučavaju i dalje je visok – 18,6%“; „stopa rizika od siromaštva bila je 25,6% u 2014. godini, što predstavlja porast u odnosu na 24,6% u 2013. godini“; „pružanje socijalnih usluga je dodatno ugroženo nedostatkom propisa o sprovođenju i neefikasne raspodele budžetskih sredstava“; „deficit penzijskog fonda i dalje je veliki“; fiskalna konsolidacija je obuhvatila smanjenje penzija, čime je „pogođeno 39% penzionera“, i dalje, izveštaj o stanju diskriminacije, naročito Roma i ženske populacije, čiji je status popravljn poslednjim izmenama radnog zakonodavstva ali se tek očekuje realizacija u praksi, takođe je u osnovi negativan, mada se priznaju „izvesni napori“ da se stanje popravi.³⁰

29 Vid., na primer, *Država socijalne pravde u makazama finansijskog kapitala (The Welfare State-At the Mercy of the Financial Markets)*, Društvo sudija Srbije, Beograd 2013. Publikacija sadrži analize, izveštaje i referate saopštene na međunarodnoj konferenciji održanoj u Nemačkoj sa temom navedenom u naslovu publikacije. Učestvovali su sudije, tužioci, profesori i novinari iz Nemačke, Francuske, Austrije, Italije, Rumunije, Španije, Grčke, Portugala, Poljske, Turske i Srbije. Uporedni pregled reprezentativnog broja zemalja o iščezavanju atributa države blagostanja predstavlja dobru ilustraciju suda koji sam izrekla u osnovnom tekstu.

30 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf, 25. novembar 2015.

Interni, domaći izveštaji o stanju socijalnih prava, s normativnog i empirijskog stanovišta, u pogledu prava na rad, prava na pravedne i povoljne uslove rada i prava na socijalno obezbeđenje, pokazuju manje-više istu sliku.³¹

6. IZGLEDI I IZLAZI

Da li sumorna slika Evropske unije predstavlja opravdanje za podozrenje prema evropskoj politici koja se udaljava od ideje Evrope i (kao da) zanemaruje razloge i ciljeve zbog kojih je zajednica nastala? Previše bi strogo, ali i malodušno bilo potvrdno zaključivanje. „U suštini“, piše Fuše (Michel Foucher), „problem nije toliko u tome da se negiraju razlike svojstvene jednom integracionom poduhvatu koji pokreće ideja jedinstva, koliko u tome da se prihvati da one postoje (...) i u odnosu prema teškim pitanjima“ i da se prihvati „rizik javne debate“.³²

Za drugačiju Evropu se, dakle, vredi boriti, ali sa saznanjem da je alternativa sporom propadanju Evrope – novi početak.

Umesto liberalnog konsenzusa moćnih država (članica „prvog reda“), potreban je temeljni društveni ugovor u kome bi učestvovali svi; umesto tržišnog fundamentalizma koji diktira mere štednje, neophodne su strukturne i razvojne reforme koje uključuju socijalnu brigu i staranje; uz zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda građana država članica Saveta Evrope pred Evropskim sudom za ljudska prava, čija praksa ohrabruje ideju i krepí veru, nužna je zaštita prava ljudskih bića (a tako je proklamovano i u *Preambuli* neusvojenog ustava) jer su ta prava univerzalna, dakle nezavisna od toga sa kog kontinenta, koje veroispovesti, koje nacije ili rase obespriavljeni stižu u Evropu; dalje, establišment Evropske unije morao bi da se preobradi iz posednika stvarne, pre svega finansijske moći u nosioca neposredovanog, karakternog autoriteta.

Umesto Evrope okovane mitovima, predrasudama i zapadnocentričkim zabudama, evropskom građanstvu je potrebna transnacionalna demokratska Evropa. Unija bi morala da se opredeli za liberalizam s ljudskim licem.

7. DA LI JE LIBERALIZAM S LJUDSKIM LICEM MOGUĆ? TRŽIŠNA VS. SOCIJALNA PRAVDA

Welfare država je šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka pokazala i svoje dobre i svoje loše strane, imala je uspone i padove, prolazila je faze prosperiteta i faze kriza, a prateća teorija i podrške i osporavanja ostavila je jasne tragove.³³ Ostavila je i jedno pitanje, u gotovo bezbroj varijacija, na koje se u eri globalnog kapitalizma mora tražiti odgovor: mogu li vlade preduzimati *delotvorne* mere socijalnog staranja i zaštite ne remeteći osnovne zakone tržišnog funkcionisanja? Da

31 Vid. *Ljudska prava u Srbiji 2014 – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava* (i 2015), Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015 (i 2016).

32 M. Fuše, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 18.

33 Vid. S. Nedović, *Država blagostanja – ideje i politika*, Draganić, Beograd 1995.

li delatnost države „izvan tržišta“ može biti dovoljno efikasna da popravi socijalni status građana u državama Evropske unije u kojima je ekonomska kriza ozbiljna i dugotrajna? Da li socijalne reforme mogu da ublaže efekte tržišne ekonomije? Može li socijalna pravda da se suprotstavi tržišnoj? U kojoj meri socijalna politika mora da se oslanja na tržište (odnosno, da li je zavisna od ekonomije), ako se zna da je svrha socijalnog staranja ublažavanje posledica njegovog dejstva? I da li bi socijalne uslužne delatnosti države bile pretnja slobodi, čega se pribojavao Hajek, naročito u novim demokratijama sa ukorenjenim autoritarnim navikama iz ne tako davne prošlosti.³⁴

Postavljena pitanja nisu retoričkog karaktera. S jedne strane se uočava da su u mnogim evropskim zemljama krize opredelile javno mnjenje za konzervativne partije i njihove vlade, koje su, paradoksalno, „bile prinuđene da od socijaldemokratije pozajme suštinu svojih načela“ o ulozi države, odnosno njenim regulativnim intervencijama.³⁵ To je Fušea još pre jednu deceniju navelo na zaključak da je „vreme ultraliberalizma, koji je građanima ostavljao utisak da je Unija Trojanski konj jedne destruktivne modernizacije“, možda već prošlo.³⁶ S druge strane, ekonomisti izriču takođe paradoksalnu tvrdnju da neoinstitucionalna ekonomska teorija „ima potvrdu svojih ideja i naučnog doprinosa“, ali da je „njihova praktična primena (ideja R. V.) ograničena“, te da je ekonomska kriza „generalno okrenula politiku u svetu ka državnom intervencionizmu“.³⁷

Navedeni stavovi osnov su za moju narednu analitičku tvrdnju:

Odgovor na pitanje kolika je (po obimu) i kakva je (po svojstvima) državna intervencija dozvoljena ili moguća zavisi od teorijskog stava, škole ili pravca iz koga se problem sagledava, ali argumentativnost odgovora zavisi od pokazatelja u praktičnoj realizaciji.

Konceptualna superiornost tržišta u odnosu na državni intervencionizam osporena je ekonomskom krizom iz 2008. godine. I kako konstatuje Aleksandra Jovanović, kriza je „stvorila stručni i popularni animozitet prema svakoj tržišnoj ideji“, koja se zbog toga, dodajem ja, mora redefinisati i, uz pomoć socijalno funkcionalne države, učiniti praktično prihvatljivom.³⁸

U izveštaju *Doing Business* za 2015. izražen je stav o saglasnosti ekonomske teorije o odnosu uloga tržišta i države, prema kojoj (saglasnosti) se osporava „tržišni fundamentalizam“ a dozvoljava državna intervencija na tržištu sa ciljem da se pomogne nepriviligovanima, ali da „iznad“ i „preko“ toga država ima ulogu da obezbedi regulatorne uslove u kojima će pojedinci moći na najbolji način da upotrebe svoje potencijale, kao i da olakša funkcionisanje tržišta... itd.³⁹

34 Vid. F. A. Hayek, 1976, 258.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

37 A Jovanović, 64, 65.

38 *Ibid.*, 64

39 <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>, 5. novembar 2015. Izveštaj *Doing Business: Going Beyond Efficiency* meri stepen lakoće poslovanja ekonomskih subjekata po zemljama, odnosno ocenjuje koliko su pojedina institucionalna okruženja prijateljska za poslovanje; meri kvalitet privrednog ambijenta (Upor. A. Jovanović, 67).

Dakle, neoliberalna teorija (čiji su parametri primenjeni u tom izveštaju) priznala je da je ekonomska kriza realnost koja se ne može marginalizovati i da država može i mora u ograničenoj, „razumnoj“ meri da amortizuje i koriguje mane tržišta.

S druge strane, insistira se na tome da su „vladavina prava i tržište neodvojivi u svom delovanju“ jer se samo u državi vladavine prava garantuju instrumenti pomoću kojih ili posredstvom kojih tržište funkcioniše – svojina, ugovori, akcionari, kreditori, procedure, što je klasična liberalna teorija postavila kao nužno ograničenje državnoj delatnosti.⁴⁰ Ali vladavina prava podrazumeva zaštitu i drugih prava, kao što su socijalna prava, koja nisu „nižeg ranga“ u odnosu na prvopomenuta. Štaviše, kada ih tržište sopstvenom logikom delovanja suspenduje, država je dužna da ih uspostavi. „Komplet“ atributa vladavine prava nije aranžman koji može parcijalno, u detaljima, da se ostvaruje prema prilikama i potrebama – ili su svi elementi na broju ili cela konstrukcija pada. Uostalom, aranžman liberalna demokratije podrazumeva, nužno, ustavna ograničenja vlasti garancijama prava čiji je katalog proširen socijalnim (individualnim i kolektivnim) pravima, ali, takođe nužno, ne uključuje „minimalnu državu“.

Ako se tome doda Kastelsov (Manuel Castells) projektni model identiteta primenjen na Evropsku uniju, uočice se da jedan od tri stuba konstrukcije „obavezujućih društvenih i političkih vrednosti“ za stvaranje jedinstva Evrope predstavlja formiranje zajednice kao socijalnog regiona u kome su „*svugde zagarantovana osnovna socijalna prava i u kom je tržište uključeno u socijalnu državu*“ (sve podvukla R. V.).⁴¹

Istorijski posmatrano, jednakost, slobode i prava nisu tek ideje koje sebi krče put jer su i na međunarodnom planu i u nacionalnim pravima, bar evropskih država, te slobode i prava (institucionalno) garantovani i zaštićeni od samovolje državne vlasti. Država više nije prirodni neprijatelj pojedinca, kako smatra liberalna ideologija, već saveznik u uslovima u kojima je jednakost u slobodama sputana opstrukcijama tržišnih efekata.

40 A. Jovanović, 69.

41 Navedeno prema: T. Majer, 143. Reč „identitet“ uveliko je u modi. Iz stručnog diskursa ona se preselila u javni govor sa nepreciznom sadržinom pojma koji označava, odnosno sa samopodrazumevajućim značenjem, ali i sa neprikosnovenom upotrebom ozbiljnošću. Postajući „tipična in word“, reč „identitet“ se upotrebom „progresivno širi postajući tako sve neodređenijom“ (B. Stojković, *Evropski kulturni identitet*, Prosveta i Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, Niš – Beograd 1993, 13). O Evropskoj uniji gotovo da je nemoguće govoriti i pisati ako se u diskursu ne referira na tzv. evropski identitet, koji posreduje gotovo sva kulturna i politička pitanja integrišuće zajednice na evropskom kontinentu. Ako se (uopšte) smatra da je identitetska formula neophodna za razumevanje procesa evropskih integracija, ali i statusa nacionalnih država u njihovom okviru, kao i za zaključivanje, odnosno za definisanja karaktera zajednica koje se institucionalno povezuju, taj termin se mora upotrebljavati oprezno i precizno. Slično je sa upotrebom identitetskih obrazaca u opisu država u postkomunističkoj, demokratskoj tranziciji. Međutim, bavljenje identitetom (u oba pomenuta procesa) nije nužno da bi se pojave opisale i objasnile, ali ako se to ipak čini, razumevanje identiteta, pojam, vrste i oblici moraju se analitički pozicionirati već na početku priče. Napomenu sam učinila da bih pokazala da sam svesna obzira koji „identitet“ zaslužuje, a da sam se u tekstu (ipak) pozivala na „identitetske zaključke“ ne poštujući protokol koji preporučujem, jer sam temom i njenim obimom na to bila upućena.

Sasvim je očigledno da u tržišnim uslovima jednakost pred zakonom nije dovoljna za ostvarivanje prvog među ljudskim pravima – prava na dostojanstvo.

Jednakost šansi, pravno formulisana kao jednakost u slobodama i pravima, ostaje tek parola u uslovima materijalnog i duhovnog siromaštva, ako se zna, a to se ne može osporiti, da samo sit i prosvećen čovek može biti slobodan i jednak sa drugim ljudima.⁴²

Socijalna politika države blagostanja još uvek je, kako je već rečeno, poželjan model za ispravljanje ili bar ublažavanje nejednakosti u mogućnostima (na tržištu) i ishodima (tržišta). To važi, naravno, i za evropske države – članice i one koje to nisu a u statusu su demokratskog preobražaja, u kome je i Srbija. Najveći problem država u tranziciji je taj što je prelazak sa planske na tržišnu ekonomiju proizveo veliku nezaposlenost, siromaštvo i socijalnu isključenost pojedinaca i grupa. U dobro organizovanom javnom sistemu zato se moraju projektovati i organizovati strategije, programi i reforme socijalne politike koje će popravljati status tih kategorija građana. U novim, obavezujućim konceptima socijalne politike Unije težište se pomera sa materijalnih davanja i drugih vrsta socijalne pomoći, koja su se primenjivala kao prava siromašnih u socijalističkim državama, na mere aktivne politike zapošljavanja (ostvarivanjem privrednog rasta) i modernizovanja modela socijalnih usluga u partnerskom odnosu države i nedržavnih institucija, uz istovremeno ciljano usmeravanje u sistemu obrazovanja.⁴³

8. SUMIRANJE ILI ŠTA SLEDI?

Može li se na osnovu skicirane slike prilika u Evropi izreći neka preporuka za Srbiju? Da li reformrska politika u Srbiji treba (i dalje) da sledi evropske direktive i ispunjava definisane standarde? Već i postavljanje takve teme, koje je samo retorički dobilo oblik pitanja, identifikuje političku Srbiju na drugačiji način nego na početku tranzicije, kada je javni govor o tome izazivao ozbiljno podozrenje na „obe strane“ – i promotera ideje Evrope i konzervatora nacionalističkog otpora modernizaciji. To pitanje danas ne izaziva sumnju. Umesto „da li?“, upitanost je usmerena na „kako?“. I još nešto se u javnom govoru promenilo za proteklih petnaest godina. Krilatica ranih „ideologa“ evropskih integracija: „Evropska unija je jedina alternativa za Srbiju“, pohabala se od česte upotrebe i izgubila je smisao (ako ga je uopšte imala!?).

42 Vid. B. S. Marković, 28.

43 Uz navedenu konstataciju da je koncept socijalne države poželjan za amortizovanje socijalno rđavih posledica neoliberalne ekonomije, valja dodati da su i koncept (teorijski) i model (iskustveni) promenljivi u vremenu, prema prilikama i potrebama. Tako je (kejnzijska) *welfare* država evoluirala u (šumpeterijansku) *workfare* državu (vid., na primer, B. Vis, „States of welfare or states of workfare? A fuzzy-set ideal type analysis of major welfare state restructuring in sixteen advanced capitalist democracies“, 1985–2002, <http://www.compass.org/wpseries/Vis2006.pdf>, 10. mart 2016). Za razliku od klasične socijalne države, „radno usmerena“ država predstavlja sistem u kome država nastoji da socijalnu sigurnost ostvari intenzivnijim pritiskom na uključivanje pojedinaca u procese rada. Pravo na socijalnu pomoć uslovljeno je traženjem posla ili preduzimanjem drugih aktivnosti na koje je primalac pomoći obavezan. Socijalna davanja nisu sredstvo za obezbeđivanje kakve-takve socijalne sigurnosti nezaposlenih već sredstvo socijalne politike usmereno prema tržištu rada.

Zamenjena je pitanjem koje ima smisla i koje centrira problemsko polje na mnogo bolji način: „Da li za Srbiju postoji neko bolje mesto, neki drugi, prihvatljiviji aranžman?“ Odgovor je odričan.

Evropska unija nije savršan projekat. Uostalom, sve što je ljudska tvorevina ne-savršeno je jer može biti bolje. Popravljanje i njene politike i njenih institucija neopходno je, ali i moguće. Ona mora neprekidno da se zagleda u ideju Evrope iz koje je nastala i da se iz nje obnavlja. Reč je o „imenu Evropa“, smatra Derida (Jacques Derrida), za koje se uprkos evrocentričnim iluzijama i pretenzijama vredi boriti, imajući na umu („poziv evropskog pamćenja“) tradiciju prosvetiteljstva, nasleđe ideje o demokratiji, kulturu kritičke misli, ali isto tako i svest o krivici i odgovornosti za totalitarne, genocidne, kolonijalne i verske zločine iz prošlosti.⁴⁴

Vera u moguću drugačiju, odgovornu Evropu u budućnosti osnovana je pod uslovom da se zanemarena ideja Evrope vrati njenom krepkom telu.⁴⁵

44 Vid. Ž. Derida, *Drugi pravac*, Lapis, Beograd 1995.

45 „Nešto jedinstveno se događa Evropi... ono (događanje R. V.) je naša šansa i zamka koja nam je postavljena... Pošto se ne uklapa u naše analogije i anticipacije, to što se događa Evropi izgleda nam bez presedana. Strepimo od tog događanja, jer mu osećamo protivrečnost: kulturni identitet uopšte (pre rata bismo možda rekli „duhovni“), a posebno evropski kulturni identitet doživljavamo kao staru i uvaženu, ali iscrpljenu gospu. Međutim, telo joj je ostalo čedno. Njeno ime nosi nešto što još možda nema lice? Nadamo se, strahujemo i drhtimo – na šta će ličiti? Hoće li nam uopšte na nešto ličiti? Je li to ona *persona* Evropa koju mislimo da poznajemo? Ako je naša budućnost njena ne-sličnost, da ne ispadne neko čudovište?“ (*ibid.*, 9).

Dr Aleksandra Jovanović*

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

NEOLIBERALIZAM, ANTILIBERALIZAM I EKONOMSKA TRANZICIJA SRBIJE

1. PETNAEST GODINA EKONOMSKE TRANZICIJE SRBIJE

Rasprava o karakteru tranzicije u Srbiji odvija se između brojnijih antiliberala i malobrojnih uslovno definisanih neoliberala.¹ Iako od početka ekonomske tranzicije Srbije nije bilo konzistentnog opredeljenja za tržišno rešenje – ni u postavljanju cilja kome se teži, ni u primenjenim reformskim merama, tranzicija je praćena snažnim antiliberalnim raspoloženjem. Ono se najbolje odražava u izborima u kojima prevlađuju neliberalne tranzicione mere i politike primenjivane od 2001. do 2015. godine i u načinu na koji je protumačen slab ekonomski napredak. Ekonomski antiliberalizam proglašava da su tržišna rešenja nepravedna, da izazivaju neželjene ekonomske i socijalne posledice i zato praktično dopušta predatorstvo države instrumentima državne intervencije.² Antiliberalno raspoloženje u Srbiji deo je opšteg trenda u svetu u kome prevlađuju ekonomske, politikološke i sociološke analize i popularno mišljenje koje okrivljuju slobodno tržište i neoliberalizam za nezadovoljavajuće ekonomske indikatore, odnosno za neželjene ekonomske i socijalne posledice.³

* Kontakt: sanja@ius.bg.ac.rs

1 Rasprava se može pratiti na skupovima koje organizuju Akademija ekonomskih nauka i Naučno društvo ekonomista Srbije. Vid. naučni skup „Liberalne i komunitarne opcije u institucionalnoj izgradnji i ekonomskoj politici“ koji je održan 20. marta 2015. u Beogradu. Radovi sa skupa su objavljeni u časopisu *Ekonomске ideje i praksa*, Ekonomski fakultet, Beograd 16–17/2015.

2 Za antiliberalne stavove u ekonomskoj literaturi u Srbiji vid. J. B. Dušanić, „Neoliberalizam – ekonomska neefikasnost uz socijalnu neodgovornost i moralnu neosetljivost“, *Ekonomске ideje i praksa*, Ekonomski fakultet, Beograd 16–17/2015, i J. B. Dušanić, *Neoliberalizam: rasprave u Akademiji ekonomskih nauka*, Catena Mundi, Beograd 2015. Suprotno, za polemičke tekstove protiv antitržišnih i etastičkih stavova u srpskoj ekonomskoj misli vid. Lj. Madžar, „Moj obračun sa njima: Pošast preteranog državnog intervencionizma“, *Ekonomске ideje i praksa*, Ekonomski fakultet, Beograd 16–17/2014. i Lj. Madžar, *Antiliberalizam u 22 slike*, Službeni glasnik, Beograd 2012.

3 Antiliberalna shvatanja prevlađuju, i to ne samo u Srbiji, a zamah su dobila sa ekonomskom krizom 2008–2010. Gotovo da nije potrebno ni pozivati se na reference koje potvrđuju snaženje antiliberalnih shvatanja. Najčitnije knjige su one koje se bave temom siromaštva i nejednakosti

U uvodnom delu rada pokreće se problem uticaja antiliberalnog raspoloženja na tranziciju Srbije, u kontekstu svetskih kretanja koja su obeležena snažnim antiliberalnim zahtevima za ekonomskim intervencionizmom. U drugom delu rada pokazuje se neopravdanost optužbi kojima se krivica za neželjene ekonomske i socijalne posledice pripisuje projektu snaženja neoliberalizma. Treći deo rada bavi se pitanjem koje su to preduzete institucionalne reforme i ekonomsko-političke mere u Srbiji koje predstavljaju primenu ideja iz neoliberalnog kataloga i pokazuje da ne postoji jasno opredeljenje niti konzistentna izgradnja tržišne privrede kojoj bi se prilagodile druge odgovarajuće institucije. Takođe, rad prezentuje nalaze i ocene nekih izveštaja o tranziciji koji stoje na neoliberalnim metodološkim pozicijama. U četvrtom delu rada ispituju se nalazi istraživanja po kojima, na praktično-političkom terenu, neoliberalizam dobija novi oblik koji se razlikuje od svog teorijsko-ideološkog pandana. Pokazujemo da ustanovljeno odstupanje praktičnog neoliberalizma kao „*novog oblika neoliberalizma*“ koji podrazumeva povezivanje države – tržišta – moćnih korporacija u odnosu na ideološki neoliberalizam koji podrazumeva nepristrasno tržište i nepristrasnu minimalnu državu, ne može da se smatra deformacijom neoliberalizma nego sistemom u kome država dobija značajnu intervencionističku ulogu.

2. PROJEKT SNAŽENJA EKONOMSKOG NEOLIBERALIZMA U SRBIJI I SVETU?

Danas u Srbiji, kao i svuda u svetu, preovlađuje mišljenje da savremeno društvo, ekonomiju i reforme karakteriše projekt jačanja neoliberalizma kojim se uništava socijalna država i narušavaju demokratski procesi. Pretpostavljena je, dakle, krivica neoliberalizma – ideologije tržišta i globalizacije – za sve ekonomske, socijalne i političke probleme u svetu. Neoliberalizam se osporava i sa desnih i sa levih teorijskih i ideoloških pozicija. Levo orijentisane ideologije svoju argumentaciju zasnivaju na problemima sve veće nejednakosti, siromaštva, eksploatacije nerazvijenih zemalja, a desno orijentisane ideologije u svojoj argumentaciji protiv neoliberalizma nastupaju sa pozicija nacionalne i identitetske odbrane. Podržavanje teze o krivici neoliberalizma za finansijsku i ekonomsku krizu 2008–2010, slab oporavak zapadnih ekonomija, nezaposlenost, siromaštvo, nejednakost i urušavanje demokratskih procesa potiče iz načina na koji antiliberali tumače prirodu neoliberalizma. Prvo, ne prihvataju da i neoliberalizam podrazumeva određeni model socijalne politike. Drugo, antiliberali povezanost interesnih grupa moćnih poslovnih ljudi sa državom razumeju kao delovanje tržišta, dok povezanost drugih interesnih grupa sa državom koje se ogledaju u populističkim politikama smatraju legitimnim. Ni jedna ni druga politika, međutim, nisu neoliberalizam nego narušavanje tržišnih procesa i ekonomskih sloboda što vodi promeni podsticaja i distorzijama u ekonomskom ponašanju svih ekonomskih aktera, redistribuciji, jačanju uloge države, povećanju javne potrošnje

u kontekstu ekonomskog razvoja u savremenom kapitalizmu koje sa različitih metodoloških pozicija osporavaju osnovne vrednosti (neo)liberalizma. Za brojne kritike neoliberalne doktrine i ideologije i njenu krivicu za urušavanje socijalne države radi maksimizacije profita vid. T. Piketi, *Kapital u XXI veku*, Akademski knjiga, Beograd 2015; J. E. Stiglic, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton and Company, New York 2002; K. Berch, V. Mykhnenko (eds.), *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order*, Zed Books, New York 2010.

i drugo.⁴ Ne treba zaboraviti da svaka državna intervencija, bez obzira na to u čiju je korist ustanovljena, menja ishode (cene/troškove i koristi) ekonomskih izbora i ponašanja i to kako u odnosu na alternativne ekonomske izbore, tako i u odnosu na neekonomske – socijalne, političke i pravne – izbore. Zanimljivo je, međutim, da se svim praktičnim javnim politikama koje imaju neželjene ishode pripisuje neoliberalni karakter, pa se time mnoge reformske mere i javne politike klasifikuju u neoliberalni katalog mera iako tu uopšte ne pripadaju. Tipičan primer je pripisivanje neoliberalnog karaktera merama spasavanja i državne pomoći bankama i velikim preduzećima u ekonomskoj i finansijskoj krizi 2007–2010. godine iako se radi o projektu koji podrazumeva državnu redistribuciju i povećanje javne potrošnje.⁵ Zanimljivo je, takođe, da antiliberali kao protivnici ekonomskih sloboda ne vide pozitivne posledice tržišnih procesa i globalizacije koja ih prati, a koji se ogledaju u do sada neslućenom ekonomskom napretku i otvaranju neslućenih mogućnosti za mnoge ljude.⁶ Oni u tržištu i globalizaciji vide samo procese koji stvaraju siromaštvo i ekonomske nejednakosti i podstiču eksploataciju siromašnih zemalja. Javne politike koje se zasnivaju na takvim shvatanjima generišu visoke troškove – troškove usporenog sprovođenja tranzicionih reformi i troškove propuštenog društvenog blagostanja zato što nisu sprovedene reforme.

2.1. (Neo)liberalizam i ekonomska tranzicija

Tranzicija podrazumeva promenu dominantnog sistema koordinacije ekonomije i njemu komplementarnih institucija.⁷ Ona je, po definiciji, institucionalno kretanje od u socijalizmu normativno deklariranih ekonomskih i socijalnih prava i sveopšte socijalne sigurnosti ka širenju prostora ekonomskih sloboda i funkcionisanju tržišta (što ne znači da ne postoji socijalna politika) i izgradnji vladavine prava bez koje nema poverenja u tržište. Tranzicija je proces uspostavljanja ekonomskih institucija tržišta, konkurencije i njima odgovarajuće institucionalno restrukturir-

4 Takva shvatanja ne vide da sa narušavanjem tržišta, ekonomskih sloboda i minimalne države nužno ruku pod ruku ide i urušavanje vladavine prava. Vid. A. Jovanović, „Problem tranzicije u Srbiji: Pravna sigurnost i vladavina prava u odbrani tržišnog rešenja i ekonomskih sloboda“, *Pravna sigurnost u uslovima tranzicije* (Ur. R. Vasić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2014.

5 I projekt Evropske bankarske unije, ustanovljen da bi se vratilo poverenje i stabilizovao finansijski sistem i da bi se poreski obveznici zaštitili od spasavanja loših banaka, revidira uputstva o državnoj pomoći bankama i regulativu o rekaptalizaciji banaka. Članice EU su iskazale svoje nezadovoljstvo mogućnošću da poreski obveznici jedne države članice spasavaju banke druge države članice, a i države van evrozone traže odgovarajuće odgovore na propadanje banaka, ali i kako da se nose sa regulacijom Evropske unije. Banke, takođe, nisu pozdravile jeftine kredite za neefikasne i regulaciju koja primenjuje doktrinu „suviše veliki ne propadaju“, odnosno redistribuciju i socijalizaciju gubitaka neefikasnih banaka.

Vid. http://www.swissinfo.ch/eng/business/Future_challenges_tax_Swiss_bankers.html?cid=33447746, 24. decembar 2015, i http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/index_en.htm, 24. decembar 2015.

6 Tržište stvara i menja šanse/mogućnosti za pojedince i daje podsticaje jer usvaja uspešna ponašanja.

7 Komplementarnim institucijama se u stvari čine odgovarajuća podešavanja, na primer, tržišta rada ili finansijskih tržišta prema logici dominantnog sistema ekonomske koordinacije.

ranje/podešavanje, uključujući i pravnu uređenost, odnosno vladavinu prava. Kao složen proces praktičnog restrukturisanja ekonomije, tranzicija podrazumeva formalno institucionalizovanje ekonomskih sloboda, odnosno povlačenje države iz ekonomije, što predstavlja praktičnu primenu ideja (neo)liberalne filozofije.⁸ Zato tranzicija počinje privatizacijom, liberalizacijom i deregulacijom. S druge strane, savremeni svet, pa i tranzicione zemlje istovremeno obeležava paradoks jačanja državnog intervencionizma i regulatorne države koji se pokazuju u novim oblicima.⁹ Intervencionističke politike u Srbiji ogledaju se u zadržavanju državne svojine i usporenoj privatizaciji, restrukturiranju i likvidaciji koje se godinama ne okončavaju, problemu upravljanja državnim javnim preduzećima i njihovom subvencioniranju, u još uvek visokom nivou državne pomoći, birokratskim procedurama, a očekivane posledice su visoki budžetski deficit, visok javni dug, visoka stopa nezaposlenosti jer intervencija stvara distorzije u ekonomskom ponašanju i menja ishode ekonomskih odluka i ponašanja.¹⁰

Postavljanje odnosa ekonomskih funkcija države i tržišta stavlja nas na klackalicu na čijoj su jednoj strani vrednosti socijalne pravde (čija se sadržina treba odrediti) i socijalne sigurnosti, što zahteva snažnu intervencionističku državu (državnu prinudnu redistribuciju), dok su na drugoj strani vrednosti ekonomske slobode, individualnog izbora i odgovornosti, što zahteva slobodno tržište i minimalan uticaj države koji rezultiraju ekonomskom efikasnošću. Donosioci ekonomsko-političkih odluka se u izboru tranzicionog reformskog paketa ne priklanjaju ekstremnim rešenjima, kao što to ne čine ni u svakodnevnom odlučivanju. To je zato što osvajanje vlasti zavisi od ekonomsko-političkog izbora, a odluka u korist ekonomskog intervencionizma i redistribucije u ime socijalne pravde jeste ponuda kojom se dobijaju izbori.¹¹

Empirijske studije potvrđuju da institucionalne karakteristike privrede utiču na ekonomski rast i da sadržina/suština institucionalne strukture jedne privrede, naročito tranzicione, treba da podržava ekonomske slobode i tržišne procese i ekonomsku efikasnost kao njihov ishod.¹² S druge strane, institucionalna struktura tre-

8 Neoliberalizam je dobio zamah zahvaljujućim tranzicionim procesima, a i sedamdesete i osamdesete godine prošlog veka bile su obeležene uticajem neoliberalizma kada je u svetu došlo do slabljenja socijaldemokratskog redistributivnog modela socijalne politike i širenja intelektualne klime u kojoj se kritikovala država blagostanja i u kojoj su se primenjivale neoliberalne ideje u obliku reganizma i tačerizma.

9 Državna intervencija u najširem smislu obuhvata različite oblike državnog upravljanja ekonomskim procesima ili upravljanje od regulatornih tela (državna svojina, stvaranje i primena ekonomske regulative, oporezivanje, regulacija, subvencioniranje i drugi oblici redistribucije). Vid. J. Jordana, D. Levi-Faur, „The Politics of Regulation in the Age of Governance“, *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (eds. J. Jordana and D. Levi-Faur), Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2004, 4.

10 Regulativa radnih odnosa je, promenama zakonodavstva, lavirala između protržišne i netržišne orijentacije.

11 Vid. A. Jovanović, „Democracy, the Rule of Law, and the Institutional Trap of the Serbian Economy“, *Crisis and Quality of Democracy in Eastern Europe* (eds. M. Jovanović, Đ. Pavićević), Eleven International Publishing, The Hague, The Netherlands 2012, 154–155.

12 Značaj institucija za ekonomski rast ubedljivo je prikazan kroz istorijske primere u D. Asemoglu, Dž. A. Robinson, *Zašto narodi propadaju – Poreklo moći, prosperiteta i siromaštva*, Clio, Beograd 2012, 392–429, 454–451.

ba da umanjuje razne oblike državne intervencije, regulacije, subvencija i selektivnu primenu prava kojima država predatorski ekspropriše investicione prinose i blagostanje i određuje dobitnike i gubitnike institucionalnih i ekonomsko-političkih promena. Cilj celog procesa kretanja ka tržišnoj ekonomiji na dug rok jeste da se povećaju ekonomska efikasnost i društveno blagostanje. Ukoliko su glavni dobitnici tranzicionih institucionalnih promena oni koji svoj status obezbeđuju širenjem intervencije, javne potrošnje i regulacije, jasno je da nije došlo do razvoda između ekonomije i politike i da se time urušavaju tržište i ekonomske slobode, a sa tim i ukupno društveno blagostanje i rast. Razdvajanje ekonomije i politike nije idealno ni u jednom društvu, ali se u razvijenim ekonomijama njihove međusobne veze uspostavljaju putem raznovrsnijih, osetljivijih i mehanizama manje zavisnih od politike. Zato uspešna tranzicija zahteva da se (re)definišu institucionalne reforme i javne politike sa ciljem snaženja tržišta, da se odredi njihova jasna sadržina, odnosno da se povežu u konzistentan paket. Suprotno tome, antiliberalno raspoloženje, naročito od ekonomske krize 2007–2010, urušava poverenje u tržište i individualnu odgovornost, a podržava poverenje u ekonomski intervencionizam i ulogu države kojom se od tržišta štite pseudoposlovni ljudi i pruža populistička zaštita pričom o čuvanju radnih mesta i ostvarivanju različitih socijalnih ciljeva.

Ovde naglašavamo da kompetencija ekonomske nauke nije da ocenjuje izabrane ciljeve/vrednosti već da kaže koje su ekonomske implikacije, odnosno troškovi izbora pojedinih ciljeva/vrednosti u postupku političkog, ekonomskog i socijalno-političkog utemeljenja jednog društva u tranziciji, a kada se oni izaberu onda da odredi troškove koje prouzrokuju različiti načini postizanja odabranih ciljeva. Uz određivanje efekata izabranog modela na povećanje društvenog blagostanja, ispituje se dinamika i mera u kojoj izabrani model vodi boljitku i za najsiromašnije, kao i o načinu da se to postigne. Ispitivanje da li je u Srbiji tranzicijom institucionalizovan neoliberalni model zahteva politekonomski okvir koji definiše karakter i dinamiku tranzicionih kretanja i omogućava odgovor na pitanje da li postoje podsticaji za promene ka tržišno orijentisanoj privredi ili se reprodukuju postojeći ekonomski mehanizmi koji otežavaju institucionalne promene.

2.2. Prethodno pitanje: šta je neoliberalizam?

Ako je sloboda vrednost/cilj po sebi, a ne instrument za postizanje ekonomske efikasnosti i blagostanja, onda je važno razgraničiti različita značenja liberalizma, njegovih varijacija i odrediti njegove logički konsekventne konstrukcije. Varijacije ekonomskog liberalizma idu od klasičnog liberalizma čija su osnova individualne slobode uz državne garancije, libertijanizma koji je radikalni otklon od socijalističkih politika i koji obeležavaju individualne lične i ekonomske slobode bez intervencije ili uz najmanju moguću intervenciju države i njeno ograničenje, neoliberalizma koji se temelji na vrednostima slobode, individualnog izbora i odgovornosti i minimalnoj državi do neokonzervativizma koji u ekonomskoj sferi želi manje države i više ekonomske slobode, dok u političkoj filozofiji počiva na tradicionalnim vrednostima.¹³

13 Vid. M. Prokopijević, „Liberalni i državni kapitalizam“, *Ekonomске ideje i praksa*, Ekonomski fakultet, Beograd 16–17/2015. Moguće su i drugačije podele, na primer, na klasični, socijalni, nacionalni liberalizam.

Neoliberalizam kao jedna od varijacija liberalizma sadrži jednu dozu pomirljivosti sa intervencionističkim politikama kako bi se sačuvalo klasični liberalizam. Ipak, neoliberalizam ne predstavlja povratak na izvorne principe klasičnog liberalizma jer se klasični liberalizam nije u praksi suočavao sa problemima jačanja ekonomskog intervencionizma i uvećavanja državne potrošnje. Neki smatraju da se neoliberalizam razlikuje od klasičnog liberalizma samo po prefiksu neo koji služi da se napravi razlika u odnosu na američko shvatanje liberalizma kao poretka intervencionizma i preraspodele. Drugi u prefiksu neo vide odvajanje od klasičnog liberalizma kako bi se kritičari neoliberalizma zaštitili od kvalifikacije da su protivnici slobode. Posebno se ističe veza neoliberalizma sa globalizacijom i internacionalizacijom svetske ekonomije.

U najširem smislu i za svrhe ovog rada polazimo od toga da (neo)liberalni koncepti/vrednosti počivaju na vrednostima slobode, individualnog izbora, individualne odgovornosti i podrazumevaju tri osnovne institucije: tržište (1), minimalnu državu (2) i vladavinu prava koja ih podržava (3).

Suprotstavljanje vrednosti slobode i individualnog izbora vrednostima socijalne pravde i socijalne sigurnosti, kao što smo videli, postavlja problem političkog izbora između tržišta i minimalne države, s jedne strane, i intervencionističke države, s druge strane. Ako se napušta tržišno rešenje, onda to znači da država favorizuje pojedine interesne grupe kojima daje zaštitu od tržišta. U stvari, politika zaštite od tržišta čini suštinu ekonomskog intervencionizma.¹⁴ Antiliberalizam urušava poverenje u tržište i opravdava državnu zaštitu od delovanja tržišta, i to kako snažnih interesnih grupa poslovnih ljudi (koje zbog zaštite koju uživaju etiketiramo kao „pseudobiznismeni“), tako i populističku zaštitu pod izgovorom ostvarivanja socijalnih ciljeva i „očuvanja“ radnih mesta.

Efekti snažne ekonomske intervencije ogledaju se u umanjenju ekonomske efikasnosti, usporavanju ekonomskog rasta i usporavanju zapošljavanja, zbog čega, umesto da leči siromaštvo i nejednakost, redistributivna intervencija postaje problem. Zato je neophodno preispitivanje ideja i prakse univerzalnih programa države blagostanja. Ipak, može se zaključiti da država blagostanja opstaje, ali da se njena paradigma menja i da se mora kretati ka društvu ekonomskih sloboda. Dakle, ni mere štednje ni druge mere izazvane ekonomskom krizom u brojnim zemljama neće dovesti do destrukcije države blagostanja, kako zbog empirijskog iskustva da se stečena prava teško oduzimaju i stalno postojećih otpora koji su sa ekonomskom krizom 2008–2010. dodatno ojačali, tako i zbog toga što nema dovoljno snažne političke snage koja bi uvela liberalni kapitalizam u punom smislu te reči i preuzela odgovornost za njegove posledice.

3. PRAKTIČNO-POLITIČKI TEREN EKONOMSKE TRANZICIJE SRBIJE

Politekonomske pristup ispitivanju tranzicije zahteva konceptualni okvir i analitičku perspektivu koja omogućava da se oceni karakter institucionalnog razvoja.

14 Primitićemo da je reč ne samo o zaštiti siromašnih od tržišta nego i o zaštiti moćnih, što se vidi po podacima, na primer, o tome ko su najveći korisnici subvencija.

Analitički okvir određujemo u odnosu na varijetete modela kapitalizma, što nam je neophodno da bismo odgovorili na pitanje kakav je karakter praktičnih institucionalnih promena i ekonomskih i socijalnih politika koje se primenjuju u tranziciji Srbije. Izborom tranzicionog modela i institucionalnim restrukturiranjem utiče se na nivo ekonomskog rasta, ali i na distribuciju dohodaka, socijalnu zaštitu i ponudu javnih dobara.

3.1. Odnos prema ekonomskom (neo)liberalizmu u Srbiji

Tranzicija u Srbiji daje povod da se postave dva pitanja: prvo, da li je tranzicija u Srbiji zasnovana na neoliberalizmu i da li je Srbija postala država fundamentalnog neregulisanog tržišnog kapitalizma? Etiketa je upotrebljena zato što su takve kvalifikacije postale opšte mesto antiliberala kada pričaju o neoliberalizmu.¹⁵ Drugo, da li preduzete reformske mere i institucionalni zahvati sugerišu da Srbija gradi model države blagostanja? To pitanje treba postaviti zato što još uvek deklarativno postoje prava koja omogućavaju zaštitu od tržišta, ali, s druge strane, visoka stopa nezaposlenosti, niske plate i penzije, diskriminacija zaposlenih u privatnom sektoru u odnosu na javni sektor pokazuju da je Srbija daleko od države blagostanja.¹⁶ Država blagostanja, da bi redistribuirala, mora da ima zdravu ekonomiju, a zdrava ekonomija je najbolja socijalna politika.¹⁷

Odnos prema neoliberalizmu u Srbiji ne razlikuje se od glavnih tokova opšte kritike neoliberalizma u svetu. Razlika, međutim, postoji u praktičnoj primeni mera i javnih politika u Srbiji u odnosu na druge tranzicione zemlje. Konzistentnost u primeni nekog modela/paketa tranzicionog restrukturisanja podrazumeva primenu dominantnih protržišnih ili primenu dominantno netržišnih politika koje karakterišu odgovarajući izabrani model. U Srbiji nije bio uspostavljen konsenzus u pogledu dominantnog karaktera tržišnog modela, pa je zato petnaest godina tranzicije bilo obeleženo merama i reformama koje su se manje udaljavale od socijalizma nego što su se približavale kapitalizmu.

Praktične implikacije shvatanja da je tržište, etiketirano kao neregulisano, krivo za nenameravane i neželjene ekonomske i socijalne posledice savremenih razvijenih ekonomija, kao i tranzicionih ekonomija, generišu ekonomsko-političke i pravne zahvate koji osnažuju obuhvat i dubinu državne intervencije u privredi. To se ogleda u tome što je deregulacija praćena reregulacijom, novom regulacijom i reetatzacijom zbog usporene i zaustavljene privatizacije. Suprotno dominantnim stavovima da je za postojeće ekonomske indikatore u Srbiji krivo institucionalno i pravno restruk-

15 Etikete ništa ne govore o neoliberalnoj ekonomiji.

16 Izveštaji o ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava čiji je izvor u Evropskoj socijalnoj povelji podnose se Evropskom komitetu za socijalna prava i pokazuju u kojoj meri su ta prava, između ostalog i zbog ostvarenih ekonomskih indikatora, ostvarljiva ili su *iura inania*. Srbija u septembru 2015. godine statistički izgleda ovako: prosečna korpa za septembar 2015. je 67.481,88, prosečna neto zarada 44.124 i prosečna bruto zarada 60.767 dinara, minimalna neto zarada 21.296 dinara, relativna linija rizika od siromaštva 13.408 dinara, nezaposlenost za II kvartal 2015. je 17,9% (što je smanjenje u odnosu na 20,8% u 2014.). Republički zavod za statistiku Srbije, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey =2>, i <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>, 25. novembar 2015.

17 Parafrazirana rečenica Milтона Fridmana.

turiranje zasnovano na neoliberalizmu, katalog primenjenih mera i celokupan paket primenjenih reformi ne daju osnova za takvu tvrdnju. Preovlađujuće ekonomsko-političke mere i institucionalne promene u Srbiji podržavale su ekonomski intervencionizam, jače ili slabije, zavisno od faza tranzicije i postignutih ekonomskih efekata u njima. Harmonizacija sa EU, prihvatanje političkih, ekonomskih i pravnih standarda EU doveli su 2015. godine do otvaranja pregovora o poglavlju 32 koje se odnosi na finansijsku kontrolu i poglavlja 35 koje se odnosi na normalizaciju odnosa Beograda i Prištine. Izveštaj o napretku Srbije za 2015. godinu ukazuje na to da postoje, iako spori, pomaci u institucionalnoj strukturi, koja u svojoj celovitosti ne predstavlja slobodno tržište, i da postepeno napreduje ka karakteristikama ekonomskih institucija EU. U svim institucionalnim izborima i izborima ekonomsko-političkih mera uočava se da su neoliberalne mere povremene i nedominantne, što ukazuje na to da se tranziciono restrukturisanje kretalo ka modelu koji određuje snažna preraspodela dohotka. Intelektualnu klimu za opredeljenje Srbije za integracije sa EU predodredilo je i prihvatanje ideja i vrednosti *socijalne Evrope* i u tom okviru praktično neutralisanje karakteristika neoliberalnog modela. Tome doprinosi i okolnost da ne postoji jasan i jedinstveno definisan pojam *socijalne Evrope* jer je to poželjan, ali teško ostvarljiv koncept.¹⁸ Reč je o ideji uravnoteženja socijalne politike sa tržišnom ekonomijom i izboru tipa socijalne politike koju želi jedna zemlja, kao i o problemu ostvarivanja takvog izbora u smislu cene koju bi platila za izabranu politiku. Ipak, u ekonomskoj tranziciji Srbije jeste bilo protržišnih – neoliberalnih reformskih mera, ali nije bilo paketa reformi opredeljenog za konzistentno tržišno rešenje.

Evrointegracije Srbije vrše pritisak na stvaranje funkcionalne tržišne privrede, što je proces sa kojim su se suočile tranzicione privrede koje su pristupile integracijama sa EU. Evropska unija je heterogena i karakterišu je ekonomski modeli kapitalizma uređeni prema različitim institucionalnim karakteristikama. Politički izbor modela kapitalizma – neoliberalni, socijaldemokratski ili korporativistički – može da bude put za osvajanje glasova i dobijanje izbora. Neoliberalni model naglašava individualizam i minimalnu ulogu države u ekonomiji, a tim karakteristikama je u EU najbliža Velika Britanija. Socijaldemokratski model kapitalizma zasnovan je na odnosu tržišta i socijalne politike za koji se misli da ostvaruje socijalnu pravdu u smislu obezbeđivanja jednakosti, pune zaposlenosti i zaštite životnih uslova onih kojima je neophodna pomoć (skandinavske zemlje). Korporativistički model

18 Vid. M. Jepsen, A. S. Pascual, „The European Social Model: an exercise in deconstruction“, *Journal of European Social Policy*, 15/2005 (3), 232. Koncept iskazuje povezanost ekonomske i socijalne dimenzije (pune zaposlenosti, socijalne zaštite i jednakosti) i nastoji da premosti dihotomiju između neoliberalnog modela koji, prema mišljenju autora, vodi socijalnoj dezintegraciji, s jedne strane, i socijalno regulisane tržišne privrede koja je neefikasna, s druge strane. Taj koncept ima višeznačnu prirodu i treba ga definisati da se ne bi upotrebljavao sa ciljem opravdanja bilo kakve ekonomske i socijalne regulacije. Tako, na primer, ekonomske razlike među članicama EU omogućavaju različit stepen ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava u nacionalnim ekonomijama, što bi dovelo do različitih prava. Ako bi se socijalna zaštita prenela sa nacionalnog na nivo EU, ne bi sve članice prihvatile preraspodelu koja bi se odvijala u korist građana jednih, a na teret građana poreskih obveznika drugih zemalja. Ne treba zaboraviti da je nezaposlenost posledica politike država članica, pa je pitanje ko to treba da plaća. Regulativa koja štiti zaposlene bi se po principu ugledanja prenela na celu EU i ukinula konkurenciju plata.

je državni kapitalizam u kome se udružuje snaga sindikata da u pitanjima od nacionalnog značaja (plate i socijalna zaštita) zaključuje pregovore sa poslodavcima i državom.¹⁹ To je model usklađivanja interesa rada i kapitala i „političke razmene“ sa državom. Postoje brojne klasifikacije modela kapitalizma, međusobno neusklađene i rađene za potrebe specifičnih istraživanja.²⁰ Druga, klasifikacija urađena za svrhe upoređenja ekonomskih efekata institucija, sa politekonomskeg aspekta, takođe, daje analitički okvir koji može pomoći da se ispita da li je tranzicija u Srbiji dominantno neoliberalnog karaktera. Taj okvir integriše ispitivanje koordinacije u kapitalističkom ekonomskom sistemu a u kome je preduzeće centralna analitička jedinica ispitivanja. Dakle, ne odnos tržište – država, nego analiza metoda ekonomskog povezivanja preduzeća u jednoj privredi kao osnova za podelu na „koordinisane tržišne ekonomije“ i „liberalne tržišne ekonomije“.²¹ Podela je izvedena na osnovu karakteristika tržišta rada, karaktera socijalne politike, karakteristika preovlađujućeg tipa korporativnog upravljanja i s tim u vezi ulogom finansijskih tržišta i banaka. Ti kriterijumi odvajaju dva modela prema tome da li preovlađuje tržišna koordinacija ekonomske delatnosti u kojoj su preduzeća osnovne jedinice ili preovlađuje koordinacija preko netržišnih odnosa. Model koordinisane tržišne ekonomije obeležavaju saradnja, kredibilna obećanja i relacioni ugovori i strateško ponašanje, dok model liberalne tržišne ekonomije obeležavaju konkurencija i formalni ugovori kao oblici povezivanja preduzeća na tržištu.²² Bez obzira na različitost klasifikacija, demokratska društva konstituišu svoje ekonomske sisteme kretanjem između ekstremnih modela, približavajući se svojim dominantnim karakteristikama nekom od idealno-teorijskih tipova. Ekonomije članica EU postale su više ili manje socijalne tržišne privrede tako da u praktičnoj politici i izboru ekonomsko-političkih mera članica EU vidimo srednja rešenja. Zato je strah od umiranja socijalne Evrope neopravdan.

Srbija nije neoliberalna ekonomija i neoliberalizam nije osnova za institucionalno restrukturiranje u Srbiji.²³ Početak tranzicije u Srbiji je logično, po definiciji tranzicije, bio obeležen primenom Vašingtonskog konsenzusa što jeste značilo reformske promene izvedene prema idejama neoliberalizma. To je model koji počiva

19 Toj grupi pripadaju Nemačka, Austrija, Beneluks, kao i Slovenija kao korporativistička socijalna država sa širokom državnom svojinom i insajderskom svojinom.

20 N. Kang, *A Critique of the „Varieties of Capitalism“ Approach*, International Centre for Corporate Social Responsibility, Nottingham University Business School, Research Paper Series ISSN 1479–5124, 45/2006.

21 P. A. Hall, D. Soskice, „An Introduction to Varieties of Capitalism“, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (eds. P. A. Hall, D. Soskice), Oxford University Press, 2001, 7–8.

22 Podela na dva modela poslužila je kao analitički okvir za ispitivanje uloge levo i desno ideološki orijentisanih elita u oblikovanju reformi u Sloveniji i Estoniji. Reč je o dve zemlje koje su, uprkos tome što su obe pristupile institucionalnom prilagođavanju EU, razvile različite socijalne i ekonomske aranžmane. Slovenija je razvila koordinisani tržišni model, a Estonija liberalno tržišni model. Vid. A. Frane, K. Primož, M. Tomšič, „Između neoliberalizma i neokonzervativizma: Estonija i Slovenija u komparativnoj perspektivi“, *Revija za socijalnu politiku*, Zagreb, 2/2008, 141.

23 Takva ocena stoji uprkos tome što je Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine zasnovan na fiskalnoj konsolidaciji i strukturnim reformama zato što se strukturne reforme još ne primenjuju.

na makroekonomskoj stabilizaciji, liberalizaciji cena i spoljne trgovine, liberalizaciji tržišta kapitala i liberalizaciji tržišta radne snage i privatizaciji. Elementi tog modela su, međutim, primenjivani u promenljivom obimu i naizmeničnim laviranjem između tržišne i intervencionističke orijentacije. Tako je privatizacija u Srbiji sprovedena uz uvažavanje socijalnih i investicionih kriterijuma kao dopune privatizacionoj ceni, što je ne može svrstati u neoliberalnu koncepciju jer socijalni kriterijum u privatizaciji neutrališe tržišne principe. Dakle, tržišne ideje i mere narušavane su raznim merama koje je trebalo da budu izgovor za neutralisanje otpora privatizaciji. Takođe, intervencionizam se ispoljavao kao takozvana nova investiciona politika (NIP), subvencije i drugi oblici državne pomoći, kontrola cena, dualni karakter regulative, visoka javna potrošnja, javni dug i drugo. Tako su i retke neoliberalne karakteristike tranzicionog modela u Srbiji bile omekšane ili napuštene, što je dovelo do redefinisavanja modela.

Izveštaji o tranziciji Srbije ukazuju na to da postoji napredak, da ima rezultata koji se ocenjuju pozitivno, ali i da postoji sporost u tranziciji i rezultati koji se mogu oceniti negativno. I dalje, uprkos preduzimanju reformskih koraka, donosioci političkih odluka nisu spremni da ih potpuno primene i od njih odstupaju zbog nepopularnosti i otpora koje izazivaju, što dokazuju postojanje još nereformisanog javnog sektora i državne administracije, nezavršena privatizacija i usporeni rast novog privatnog sektora, teškoće u podsticanju i privlačenju investicija, laviranje između protržišnih i netržišnih karakteristika radnog zakonodavstva, visoke subvencije i državna pomoć, a kao posledice vidimo visoku nezaposlenost, visoki javni dug i budžetski deficit, dakle, relativno visoke troškove dosadašnjih reformi. Pozitivna kretanja se ogledaju u smanjivanju budžetskog deficita i javnog duga (koji uprkos smanjenju ostaju visoki), smanjenju nezaposlenosti i rastu zaposlenosti i održavanju nivoa inflacije ispod zadatog opsega. Fiskalna konsolidacija, na osnovu smanjenja plata i penzija i kapitalnih izdataka, daje rezultate, ali kao negativna kretanja ostaju višegodišnji problemi niskog ekonomskog rasta, privatizacije, reorganizacije i likvidacije državnih preduzeća, visoka stopa nezaposlenosti i novo zapošljavanje u javnom sektoru uprkos višku zaposlenih u tom sektoru.²⁴

Mere štednje i fiskalna konsolidacija, kao i reformisanje javnog sektora ulaze u neoliberalni katalog, ali se i one praktično ublažavaju i delimično od njih odustaje zavisno od procenjenih efekata i pregovora sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF).²⁵ Tako, na primer, u reviziji aranžmana sa MMF dobijena je saglasnost za povećanje plata i penzija. S druge strane, antiliberali su tranziciji u Srbiji pripisivali neoliberalni karakter uprkos merama održavanja subvencija i drugih oblika državne pomoći, zaštite dužnika, odgađanja stečaja jednog broja državnih preduzeća, privilegovanje državnog sektora u odnosu na privatni sektor i slično. Navedene mere su tipičan primer mera kojima država kao regulator stvara prostor za diskreciono odlučivanje u kojem bira dobitnike i gubitnike promenjenih institucionalnih i/ili ekonomsko-političkih karakteristika sistema. Antiliberizam ne vidi da je snaga

24 O podacima, njihovom tumačenju i protivrečnostima u njihovom kretanju vid. M. Prokopijević, *Neka osetljiva pitanja ekonomije u Srbiji*, Heinrich Boll Stiftung, 2015.

25 U neoliberalnom smislu fiskalna konsolidacija bi podrazumevala pre svega smanjenje subvencija i racionalizaciju viška zaposlenih u javnom sektoru.

ekonomskog intervencionizma uzrok sporog tranzicionog razvoja i nezadovoljavajućih rezultata.

3.2. Ekonomski i drugi tranzicioni indikatori i neoliberalizam

Postoji korisna „industrija“ koja proizvodi različite izveštaje o ekonomijama sveta, koji polazeći od različitih teorijsko-metodoloških okvira, prate napredak u privrednim karakteristikama putem indikatora ekonomskih, institucionalnopravnih i političkih promena. Neki od ovih izveštaja se kreću u analitičkim okvirima neoliberalnih ideja, dok drugi prate napredak tranzicionih i ostalih ekonomija sa pozicija „socijalne tržišne privrede“. Uprkos tome što empirijska istraživanja potvrđuju da je rast ekonomskih sloboda/tržište korelirano sa ekonomskim prosperitetom i da ekonomske slobode podstiču preduzetništvo i inovaciju, investicije, i istovremeno redukuju transakcione troškove i povećavaju efikasnost, sve je veća tražnja za ekonomskim intervencionizmom.

Komisija EU ocenjuje da je Srbiju karakterisala slaba tržišna privreda do 2015. godine, a da je od 2015. godine pripremljena za umereno funkcionalnu tržišnu privredu.²⁶ Procesi privatizacije su više puta oživljavani, konačno i novim zakonodavnim okvirom, ali je privatizacija i dalje ostala nedovršena i odgođena, što dokazuje potreba za stalnim promenama regulative.²⁷ I dalje ima neprivatizovanih preduzeća i nerestrukturisanih javnih preduzeća kojima je produžen rok zaštite jer zapošljavaju veliki broj ljudi.²⁸ To je tipična diskriminacija u korist velikih i državnih preduzeća. Poboljšani su okvir za poslovanje, procedure za započinjane posla, dobijanje dozvola i slično. Ipak, prema oceni Evropske komisije, pravna stabilnost i primena prava ostaju slabi iako su važni za poslovni okvir. Ocenjeno je da postoji posvećenost „dubokim institucionalnim i strukturnim reformama“, ali stoji i ocena o „pravosudnom sistemu kome nedostaje nezavisnost i transparentnost koji podriva vladavinu prava i poverenje investitora u ekonomiju“, koja je usledila posle najnovije regulative o privatizaciji. Ostvaren je napredak u budžetskom deficitu, tržištu rada i poslovnom okruženju. Međutim, fiskalni debalans je i dalje visok – planiran je budžetski deficit od 5,7% BDP za 2015, a 2014. godine bio je 6,7%.²⁹ Državna pomoć, čija je visina 2,7% BDP (u odnosu na 0,8% u EU), ne menja se od 2009. godine. U velikim privrednim sektorima neophodna je reforma. Kreditna aktivnost je slaba i ograničena veoma visokim nivoom problematičnih kredita. Privatni sektor je

26 European Commission, Commission Staff Working Document, Serbia 2015 Report, Brussels 10. 11. 2015, SWD (2015), 211 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf, 11. novembar 2015.

27 Zakon o privatizaciji, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 46/2015 i 112/2015. Regulativa koja, osim privatizacionog, donosi i promene stečajnog zakonodavstva promenjena je da bi se privatizacija preostala 584 društvena preduzeća okončala do kraja 2015. „na fer i efikasan način“. Obuhvat privatizacije se najbolje vidi ako se pomene da je reč o preduzećima sa oko 100.000 zaposlenih. Od 584 preduzeća u restrukturiranju, 161 ima oko 55.000 zaposlenih – <http://www.vestionline.com/Vesti/Drustvo/423094/Usvojen-fer-i-efikasan-Zakon-o-privatizaciji-preostalih-drustvenih-preduzeca>, 11. novembar 2015.

28 Sedamnaest preduzeća u restrukturisanju koja zapošljavaju 22.000 ljudi zbog strateškog značaja je dobilo zaštitu od poverilaca do 1. juna 2016.

29 Deficit tekućeg platnog bilansa je pao ispod 5,0% BDP u prvoj polovini 2015. godine.

nerazvijen i otežano funkcioniše zbog slabih strana u vladavini prava. Iako su 2015. godine napravljeni pomaci u fiskalnoj konsolidaciji i u poboljšanju poslovnog okruženja³⁰, i dalje je neophodno da se primenjuje fiskalna konsolidacija zbog potrebe smanjenja budžetskog deficita i visokog nivoa javnog duga. Takođe, neophodni su restrukturiranje i privatizacija preduzeća u državnom vlasništvu, rešavanje problema stagniranja kreditnog rasta i problematičnih kredita, državne pomoći i jačanja konkurentnosti, kao i sprovođenje reformi državne uprave. Nacionalni program ekonomskih reformi obuhvata period od 2015. do 2017. godine.³¹ Privredni rast je u periodu 2008–2013. u proseku bio 1,0%, a 2014. godine je bio negativan –1,8%, dok je procena stope privrednog rasta za 2015. više puta revidirana (0,5 – 1%). Investicije su i dalje nedovoljne uprkos nekim znacima poboljšanja u 2015. godini. Spor privredni razvoj doveo je do stagnacije prosečnog dohotka po stanovniku, koji predstavlja 36% proseka EU. Nezaposlenost je i dalje na visokom nivou. Niske cene primarnih proizvoda, slaba tražnja i administrativne cene dovele su do niske inflacije koja je bila ispod opsega tolerancije Narodne banke (4% ±1,5 procentnih poena) više od godinu dana.³²

Indeks ekonomskih sloboda 2015. rangirao je Srbiju u grupu *umereno slobodnih zemalja* što je, od kako se Srbija prati, prvi skok iz grupe pretežno neslobodnih zemalja.³³ Promena je okarakterisana kao „suštinsko institucionalno unapređenje u tranziciji ka više tržišno vođenoj ekonomiji“. Ipak, kada govorimo o tržišnoj privredi u Srbiji, treba imati u vidu da je ukupan broj poena koji su pripisani Srbiji ispod svetskog i regionalnog proseka. U izveštaju se ističe da su u poslednjih pet godina ekonomske slobode rasle i to u šest od deset kategorija ekonomskih sloboda, posebno sloboda investiranja, sloboda od korupcije i monetarna sloboda, koje su odredile povećanje ranga, dok su 2015. godine ekonomske slobode rasle u pet od deset kategorija, od kojih su sloboda od korupcije, svojinska prava i monetarna sloboda najjačale pogoršanje kontrole javne potrošnje. Javna potrošnja u Srbiji je 49,3% BDP, a javni dug 66% BDP, poreski teret dostiže do 36,2% domaćeg proizvoda, a najviša individualna i korporativna poreska stopa je 15%. Efikasnost regulacije je slaba iako ima napretka, pokretanje poslovanja je moguće u proseku za nedelju dana, ali dobijanje dozvola traje.

30 European Commission, Commission Staff Working Document, Serbia 2015 Report, Brussels 10.11.2015, SWD (2015), 211 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf, 11. novembar 2015.

31 Vid. Nacionalni program ekonomskih reformi za period od 2015. do 2017. godine. http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/NERP%202015%20%20SRPSKI%20za%20WEB%20MFIN%2018_%203_%202015.pdf, 11. novembar 2015.

32 Ostvarene su značajne uštede od smanjenja penzija i zarada u javnom sektoru koje su sprovedene prošle godine. Očekuju se dodatne uštede od brojnih drugih mera, koje se kreću od reforme državne uprave do nižih subvencija i reforme javnih preduzeća. I dalje postoji državna pomoć za preduzeća u restrukturiranju i procesu privatizacije, kao i pomoć za preduzeća u državnoj svojini koja imaju gubitke. Zato je 2014. godine javna potrošnja porasla.

33 *2015 Index of Economic Freedom – Promoting Economic Opportunity and Prosperity*, Heritage Foundation and Wall Street Journal, www.heritage.org/index/default, 25. novembar 2015. Napredak je ostvaren dobijanjem 0,6 poena do 60 poena koji su nedostajali 2014. godine kada je Srbija bila svrstana u grupu pretežno neslobodnih zemalja. Zauzela je devedeseto mesto od 178 rangiranih zemalja.

Srbija, prema podacima iz *Indeksa ekonomskih sloboda 2016*, ostaje okarakterisana kao umereno slobodna zemlja i pokazuje dalji napredak jer se nalazi na sedamdeset sedmom mestu od 178 rangiranih zemalja sa ukupnim skorom 62,1, a među evropskim zemljama zauzima trideset i treću poziciju.³⁴ U *Indeksu* se navodi se da je javna potrošnja 43,2% BDP, javni dug 70% BDP, nezaposlenost 22,2%, inflacija 2,1%, petogodišnji prosečni rast 0,3%, a priliv stranih direktnih investicija 2 milijarde dolara. Poređenja radi, Slovenija je devedeseta, Estonija deveta, a Litvanija trinaesta u odnosu na osamdeset osmo, osmo i petnaesto mesto koje su respektivno imale 2015. godine.

Srbija je od 189 zemalja na listi *Doing Business 2016* sa šezdeset osmog mesta 2015. godine napredovala na pedeset deveto mesto 2016. godine.³⁵ Napredak je učinjen zahvaljujući poboljšanju procedura u dobijanju građevinskih dozvola i naplati poreza.³⁶ S druge strane, konstatuje se povećanje je stope poreza na imovinu. Srbija jeste ostvarila napredak, ali je još uvek nisko rangirana u poređenju sa članicama EU.³⁷

Poslednji reformski zahvati fiskalne konsolidacije u Srbiji pokazuju poboljšanje makroekonomskih pokazatelja, ali strukturne neravnoteže još nisu prevaziđene. Rezultati politike štednje ostvareni, između ostalog, i smanjenjem kapitalnih rashoda države, što nije poželjno. Procena stope privrednog rasta koja je više puta revidirana (0,5 – 1%%) u 2015. godini, još uvek je među najmanjima u Evropi, i mala u odnosu na očekivanu od 3,1% u svetu. Iz svih izveštaja sledi da održivost rezultata zavisi od budućih strukturnih reformi – nužnosti da se okonča privatizacija, restrukturiraju javna preduzeća, državna pomoć dovede u zakonske okvire, reformiše fiskalni sistem (smanjenje fiskalnog opterećenja) kojim će se podsticati investitori i reformirati penzijski sistem.³⁸

4. UMETO ZAKLJUČKA: RAZDVAJANJE TEORIJE OD PRAKTIČNE POLITIKE?

Ako socijalnu pravdu kao vrednost države blagostanja stavimo naspram neoliberalnih vrednosti slobode, individualnog izbora, odgovornosti i minimalne države, onda primećujemo odvajanje teorije od praktične politike. Oblast praktične politike stavlja političare pred dilemu izbora cilja/vrednosti koju treba posmatrati u kon-

34 *2016 Index of Economic Freedom – Promoting Economic Opportunity, Individual Empowerment and Prosperity* <http://www.heritage.org/index/>, 25. novembar 2015.

35 *Doing Business 2016 – Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, World Bank Group <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf> published 27 October 2015, 16. novembar 2015.

36 *Doing Business 2015 – Going Beyond Efficiency*, A World Bank Group, 2015, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>, i <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>, 16. novembar 2015.

37 *Doing business 2015* rangira Srbiju kao 91. zemlju, ali je promenom metodologije rangiranja njena pozicija prevedena na 68. mesto.

38 Vid. *Mesečne analize i trendovi (MAT)*, Ekonomski institut, Beograd, novembar 2015.

tekstu osvajanja vlasti, što političarima daje podsticaj da šire uticaj države.³⁹ Ako država nudi socijalnu pravdu, onda koristi instrumenate preraspodele i jača svoj intervencionizam po obuhvatu i dubini. Suprotno, ako su ciljevi tržište i ekonomske slobode, individualni izbor i odgovornost, onda kao implikacija sledi minimalna država. Demokratska društva, međutim, ne biraju krajnosti, odnosno sve privrede zapadnih demokratskih društava su više ili manje socijalne tržišne privrede i stoga se u domenu praktične politike vide srednja rešenja. Političko klatno se kreće više u neoliberalnom smeru ili u smeru države blagostanja zavisno od izbora političara koji su suočeni sa sve snažnijim zahtevima različitih interesnih grupa da budu zaštićeni i izuzeti od tržišta. Intervencionistička država podstiče rentonosne aktivnosti u borbi interesnih grupa za regulaciju i redistribuciju. Redistributivna aktivnost, zato, postaje dominantna. Empirijske studije pokazuju da je učešće izdataka za finansiranje javnih dobara u javnoj potrošnji stabilno tokom vremena, za razliku od transfera/redistribucije čije je učešće dva puta poraslo.⁴⁰

U širokom pokretu osporavanja neoliberalizma, kao ključno pitanje se postavlja: kako to da se neoliberalizam iz finansijskog kolapsa pojavljuje politički moćniji nego ikada?⁴¹ Tako, Kolin Krauč izražava mišljenje o „neumiranju“, odnosno o jačanju neoliberalizma koji se istovremeno smatra uzrokom ekonomske i finansijske krize 2008–2010. Autor smatra da se odgovor i objašnjenje o jačanju liberalizma nalaze u očuvanoj moći finansijskih korporacija čijim interesima odgovara neregulirani kapitalizam. Ipak, smatram da taj problem može da se vidi drugačije – kao pitanje koliko je jačanje neoliberalizma spojivo sa jačanjem i širenjem državne intervencije i novim oblicima i pojavama ekonomskog intervencionizma (reregulacija i nova regulacija). Na ovom mestu, takođe, ističem da je u metodološkom okviru koji polazi od slobode kao vrednosti, institucija tržišta neodvojiva od vladavine prava, dakle da liberalizam traži i podrazumeva pravnu uređenost i vladavinu prava, ali ne i ekonomski intervencionizam i regulacionizam. Autor odvaja *stvarni neoliberalizam* smatrajući da on, za razliku od *ideološkog*, nije zasnovan na slobodnom tržištu kako se tvrdi, već na dominaciji moćnih korporacija u ekonomskoj i javnoj sferi. Prema mišljenju autora, dihotomija tržišta i države koja dominira političkim sukobom u mnogim društvima prikrila je dominaciju korporacija kao treće snage koja postaje moćnija i od tržišta i od države i koja preobražava njihovo delovanje, pri čemu nije reč o trojnoj konfrontaciji već o akomodaciji među njima. Krauč prihvata da je to stvarnost koju ne zagovara nijedna ekonomska i politička teorija i ističe da su žrtve takve akomodacije i tržište i demokratija. Opisana sprega velikih korporacija, države i tržišta nije neoliberalizam nego državni kapitalizam. Sprega velikih korporacija sa državom, po definiciji neoliberalizma, izaziva distorziju ekonomskog ponašanja, remeti tržišta, narušava ekonomske slobode, obezbeđuje zaštitu velikim

39 Politička ograničenja sa kojima su suočeni političari, koja postoje u praktičnoj realizaciji ekonomske politike, treba da postanu deo naučne i stručne ekspertize kako bi se izbegli nesporazumi i prihvatile preporuke. Vid. Lj. Madžar, *Iskušenja ekonomske politike u Srbiji*, Službeni glasnik, Beograd 2011.

40 A. Alesina, E. La Ferrara, „Preferences for Redistribution in the Land Opportunities“, *Jurnal of Public Economics*, 89/2005, 897.

41 Vid. C. Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge 2011, viii–ix.

korporacijama od zakonitosti tržišta i urušava tržište. Ta sprega se može posmatrati kao akomodacija između države i moćnih korporacija, ali to je akomodacija koja im je upravo omogućila da se zaštite od tržišta, konkurencije i odgovornosti koju tržište nameće svakome, da „kupe“ regulaciju u svoju korist, da omoguće jačanje državnih intervencionističkih politika, a time i države i njene potrošnje. Dakle, događa se sve ono čemu se protivi neoliberalna ekonomska filozofija. Događa se i sve ono čemu se nadaju svi oni koji žele zaštitu od tržišta, pri čemu je za svaku interesnu grupu jedini problem u tome što zaštitu dobija „neka druga interesna grupa“, a u ovom slučaju zaštitu dobijaju moćne korporacije. Neoliberalizam ne podržava regulacijom zaštićene interesne grupe pseudoposlovnih ljudi niti podržava populizam koji propagira neupitnost nužnosti snažne državne intervencije i regulacije tržišne privrede u ime nekih viših kolektivističkih ciljeva. Takva filozofija, ako je dosledna, mora da računa na činjenicu da redistributivna politika ne mora biti i najčešće nije u korist onih za koje mislimo da im je potrebna.⁴² To, takođe, znači da redistribucija kao mera socijalne države može da dovede do visine javne potrošnje koja nije ekonomski održiva. Kako je onda iz teze da je moć neoliberalizma ostala očuvana na osnovu sprege država – tržište – moćne korporacije – što znači na osnovu državne intervencije u korist moćnih korporacija, proizašla preporuka da treba da jačaju državni intervencionizam i regulacionizam koji su upravo i doveli do neželjene sprege države i moćnih korporacija. Mnogo je raspravljano o ulozi države u globalizaciji i od osamdesetih godina je uočeno da, iako državna intervencija u tržišnim privredama ne može imati centralnu ulogu, ona ipak menja oblike svoje kontrole putem reorganizacije (od direktnih ka manje direktnim intervencijama) i reregulacije (koja zamenjuje deregulaciju). Država zadržava znatnu kontrolu nad ekonomskim kretanjima i privatnim sektorom i ne smanjuje svoje funkcije.⁴³

Prethodnim stavovima antiliberalnog pokreta pridružuje se i mišljenje da ključni cilj promena upravljanja u EU, osim fiskalnog stezanja, jeste centralna kontrola nad formiranjem nadnica i nad funkcionisanjem tržišta rada, što znači niže nadnice, deregulacija tržišta rada i smanjenje socijalne zaštite, što treba da doprinese finansijskoj disciplini, ali i globalnoj konkurentnosti evropskog kapitalizma kao prvom prioritetu EU. Dalje, ističe se da je liberalizacija evropskog socijalnog modela započeta i pre krize u zemljama zapadne i istočne Evrope, da je putem intervencionizma nametnuta i zemljama južne Evrope i da se dodatno radikalizuje. Zaključak protivnika liberalizacije jeste da će liberalizacija evropskog socijalnog modela biti nadalje sprovedena u celoj Evropskoj uniji. Takođe, na osnovu stava da postoji opšta tendencija liberalizacije zaključuje se da postoje različiti tipovi država blagostanja u EU koji na različite načine apsorbuju pritiske neoliberalne globalizacije i tržišne integracije. Kao posledica opisanih procesa, antiliberali smatraju da je poslednjih godina u pitanju proces transformacije „socijalno-tržišnih ekonomija“ južnih članica evrozona u „liberalno-tržišne ekonomije“.⁴⁴ Ovde se uočava, na početku ovog rada

42 Takva shvatanja neoliberalizma se povezuju i sa krizom demokratije.

43 S. Vogel, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, New York 1996, 257.

44 F. W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, LEQS Paper No. 36/2011, London School of Economics and Political Science 2011, 34.

izrečena konstatacija, da antiliberalni stavovi brane ekonomski intervencionizam, a da ništa ne govore o beneficijama koje donosi tržišna privreda. Ipak, podsetimo se da je liberalizacija u tranzicionim zemljama Evrope bila nužna posledica prelaska na tržišnu privredu i da koristi institucionalnih promena prevazilaze cenu prelaska.

Nezavisno od stava ko je kriv za „finansijski kolaps“, ekonomska kriza podstiče tražnju za intervencionizmom, s jedne strane, a podstiče tražnju za modifikacijom države blagostanja koja ima problem sa ekonomskom održivošću, s druge strane. Naime, ekonomski rast se usporava zbog urušavanja tržišta i ekonomske distorzije koja je posledica neodržive javne potrošnje i uloge koju država preuzima snaženjem ekonomske intervencije. Država se povezuje sa svima koji traže i spremni su da plate cenu za zaštitu od tržišta. Dakle, teško je demontirati državu blagostanja, kao što je teško demontirati i sprečiti i širenje ekonomskog intervencionizma koji opstaje jer ljudi žele redistribuciju u svoju korist, a na tuđu štetu. Menja se, međutim, način regulisanja, kao i kvantitet i kvalitet regulacije.⁴⁵

Opisana antiliberalna intelektualna klima snažno je utemeljena i u tranziciji Srbije.

45 I u SAD, koje se smatraju primerom neoliberalnog modela, bili su odobreni programi za spasavanje industrija i banaka. Ipak, u nekim zemljama jeste primenjeno ukidanje nekih prava. Španija je produžila radno vreme, Irska i Portugal su zamrzle minimalne plate, Grčka je smanjila minimalne plate za 25%. Nemačka je 2000. godine umanjila zaštitu zaposlenih i tako stvorila poslovno okruženje koje stvara nova radna mesta. Povećane su nejednakosti, tako da je 1990. godine 10% najbogatijih posedovalo 26% nacionalnog bogatstva, a 2014. godine 10% najbogatijih ima 31% nacionalnog bogatstva. Ali to ne govori o položaju onih koji nisu najbogatiji niti o tome da li se i njihova pozicija popravila.

dr Sanja Danković Stepanović*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

POLITIKA ZAŠTITE KONKURENCIJE OD ZLOUPOTREBE DOMINANTNOG TRŽIŠNOG POLOŽAJA U REPUBLICI SRBIJI: 1995-2015.

1. DOMINANTAN POLOŽAJ KAO LEGITIMAN MOTIV I NJEGOVA ZLOUPOTREBA KAO POVREDA PRAVA

Efektivna tržišna konkurencija predstavlja pravni standard ustanovljen kompromisom između potpune konkurencije kao idealnog modela i prihvatljivog praga ispoljavanja tržišne moći, pa i dominacije, ispod kojeg se ne može ići a da se istovremeno ne ugrozi ostvarivanje principa efikasnog i racionalnog poslovanja, s jedne strane, i slobode udruživanja, s druge strane. Posedovanje dominantnog, pa ni monopolnog položaja na tržištu *per se* nije zabranjeno; učiniti zloupotrebu tako povoljne tržišne pozicije – jeste. Ostvarivanje i jačanje ekonomske moći pravno dozvoljenim sredstvima razumljiv je put razvoja svakog poslovnog subjekta. S druge strane, on je sa sistemskog aspekta i poželjan jer doprinosi društvenom blagostanju. Kada se takav individualni koncept rasta i rezultat prirodne težnje da se bude uspješan i bolji od drugih stavi u kontekst tržišnih odnosa, stiže se do instituta tržišne moći, a uključivanjem faktora poslovanja drugih učesnika na relevantnom tržištu i – dominantnog položaja.

Maksimizacija profita i jačanje tržišne pozicije primarni su ciljevi svakog poslovnog poduhvata. Zato sticanje i održavanje dominantnog položaja na tržištu nisu po sebi nedozvoljeni. Ukoliko je jedno privredno društvo sposobno da eliminiše konkurenciju zakonitim sredstvima, nema osnova za zabranu takvog ponašanja. Dominantan položaj na tržištu nastaje kao rezultat individualnog ekonomskog rasta poslovnog subjekta¹ ili, češće, predstavlja međustanicu između poslovne koncentracije i zloupotrebe dominantnog položaja. U stalnoj i dominantnoj težnji za maksimizacijom profita, privredna društva koncentrišu svoj kapital, tehnologiju i

* Kontakt: sanja.dankovic@fpn.bg.ac.rs

1 R. O'Donoghue, J. Padilla, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, II ed., Oxford – Portland 2013, 153.

kadrove putem ugovornih ili statusnih formi povezivanja i ostvaruju dominantan ili čak monopolski položaj na određenom tržištu. Usaglašavanjem svojih interesa poslovni subjekti stiču veliku tržišnu moć i konkurentsku snagu, koja im omogućava da preuzmu ili eliminišu slabija preduzeća, osvajajući tako tržišni prostor koji su ona do tada imala; dominantni tržišni učesnici se oslobađaju konkurentске borbe, štede energiju i sredstva i stiču povlašćeni položaj koji mogu da zloupotrebljavaju ne samo u odnosu na konkurente, već i u odnosu na potrošače i celo društvo.²

Moguće je da zloupotreba tržišne dominacije bude ostvarena i u formi ugovornog odnosa; jedan vertikalni sporazum može biti kvalifikovan i kao oblik restriktivnog sporazuma i kao akt kojim se ispoljava zloupotreba dominantnog položaja.³ Zbog toga se gubi jasna granica između situacije restriktivnog sporazumevanja koja pretpostavlja saglasnost volja dva ili više poslovnih subjekata i slučaja jednostrane zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu.

Porast tržišne snage poslovnog subjekta ogleda se u njegovom jačanju u odnosu na konkurente i prikazuje se putem tržišnog učešća, kao indikatora rasta.⁴ Step en učešća poslovnog subjekta na relevantnom tržištu utvrđuje se ispitivanjem odnosa između poslova koje preduzima određeno društvo i ukupnih aktivnosti koje se realizuju na tom tržištu.⁵ Za postojanje dominantne pozicije dovoljno je utvrditi da postoji objektivna tržišna moć jednog privrednog subjekta da se ponaša nezavisno od položaja i uslova poslovanja drugih. Pri tome, bitan element ne predstavlja samo vrednost tržišnog učešća poslovnog subjekta čiji se dominantan položaj procenjuje, nego se kao element jednačine nužno javlja i vrednost udela konkurenata, rezultantno čemu se kreira slika tržišne strukture.

Tržišna dominacija je presudom u slučaju *United Brands v. Commission*⁶ definisana kao „pozicija takve ekonomske snage koja preduzeću omogućava da spreči očuvanje efikasne konkurencije na tržištu, budući da je zbog svoje snage u mogućnosti da se ponaša dovoljno nezavisno. Tržišna dominacija predstavlja dinamički proces, pa za kratkotrajne dominacije postoji pretpostavka da ne postoji značajna opasnost za narušavanje konkurencije. Kriterijumi za utvrđivanje dominantnog položaja na tržištu precizirani su u domaćem pravu⁷ prevashodno u skladu sa konceptom koji prihvata praksa Evropskog suda pravde. Presudom u slučaju *Hoffmann-La Roche v. Commission* utvrđeno ja da učesnik na tržištu koji ima dominantan položaj „poseduje takvu ekonomsku snagu koja mu omogućava da predupredi delotvornu

2 Z. Biro, *Komentar Zakona o suzbijanju neloyalne utakmice i monopolističkih sporazuma*, Beograd 1976, 1.

3 Stav Evropskog suda pravde zauzet u slučaju *Hoffmann La Roche v. Commission* (1979) ECR 461.

4 L. O. Blanco, *Market Power in EU Antitrust Law*, Oxford – Portland 2012, 68.

5 Poseban značaj u određivanju položaja jednog u odnosu na druge učesnike na određenom tržištu imaju kriterijumi količine plasirane robe, odnosno usluga i prihod koji je njihovim prometom ostvaren.

6 1976, C 27/76.

7 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije, *Službeni glasnik RS*, br. 95/13 (čl. 1).

konkurenciju na tržištu time što mu ona daje moć da se u znatnoj meri ponaša nezavisno od konkurenata, kupaca i potrošača“.⁸

Tržišna dominacija može biti individualna ili kolektivna, a to su slučajevi kada dva ili više nezavisnih subjekata, ekonomski povezanih, zajednički deluju kao jedan učesnik na tržištu. Pretpostavka postojanja kolektivne dominacije utvrđuje se za posedovanje najmanje 50% udela na relevantnom tržištu. Tržišna dominacija, u oligopolskom ili monopolskom ambijentu, podrazumeva pravnu ili faktičku moć određenog privrednog subjekta (odnosno subjekata) da se tržišno ponaša nezavisno od postojeće ili potencijalne konkurencije i potrošača. Dominantan položaj ne isključuje mogućnost postojanja konkurencije, ali tržišnom učesniku dopušta da značajno utiče na način na koji će se ona ispoljavati. Poslovni subjekt ima dominantan položaj na tržištu kada poseduje objektivnu snagu da spreči razvijanje stvarne konkurencije, omogućavajući mu da svoju delatnost obavlja nezavisno od drugih učesnika na određenom tržištu, ne uzimajući u obzir njihovo ponašanje ili interese. Dominantan je onaj tržišni učesnik koji ima značajno bolji položaj od konkurenata, pre svega zahvaljujući ekonomskoj snazi i slobodi pristupa tržištima snabdevanja i distribucije. Postojanje dominantnog položaja na tržištu podrazumeva kumulativno ispunjenje tri uslova: znatno tržišno učešće, postojanje barijera za ulazak na tržište i umanjena snaga kupaca.

Osnovna funkcija propisa o zaštiti konkurencije jeste da omogući njeno nesmetano tržišno odvijanje, najmanje u meri koja je ambijentalno funkcionalno neophodna za ostvarivanje optimalnih ekonomskih i poslovnih rezultata tržišnih učesnika. U segmentu poslovnih koncentracija prevashodno se deluje preventivno, *ex nunc*, ocenom dopuštenosti prijavljenih planiranih koncentracija, dok se u slučajevima zloupotrebe dominantnog položaja deluje naknadno, *ex tunc*.

Kriterijumi koji se uzimaju u obzir u oceni da li je došlo do zloupotrebe dominantnog tržišnog položaja odnose se, između ostalog, na: utvrđivanje činjenice da li se određeni efekti iskorišćavanja tržišnog položaja mogu postići samo ukoliko postoji dominantna pozicija ili i u drugim slučajevima, nastupanje nepravedne štete za treća lica – klijente, konkurente i potrošače, postojanje neadekvatne koristi za tržišnog učesnika, pri čemu je važno utvrditi da li dominantni subjekt ostvaruje određene prednosti koje bi pri punom dejstvu konkurencije na tržištu bile nedostižne.

U komunitarnom pravu, članom 102 UFEU regulisano je ponašanje preduzeća ili grupe preduzeća koja su stekla dominantan položaj na unitarnom tržištu: internim razvojem ili kao situacije koncentracija tržišnih učesnika koje su rezultirale sticanjem ili jačanjem dominantnog položaja. „Protivna je zajedničkom tržištu i zabranjena zloupotreba dominantnog položaja na zajedničkom tržištu ili njegovom bitnom delu⁹, u meri u kojoj može ugroziti trgovinu između država članica. Zloupotreba dominantnog položaja se naročito sastoji u: posrednom ili neposrednom nametanju kupovnih ili prodajnih cena ili drugih nepravičnih uslova trgovine; ograničavanja proizvodnje, isporuka ili tehničkog razvoja, na štetu potrošača; primenji-

8 *Hoffmann-La Roche v. Commission*, Case 85/76 Court of Justice (1979) ECR 461 (1979) 3 CMLR 211.

9 R. Whish, D. Bailey, *Competition Law*, Oxford – New York 2012, 189.

vanju nejednakih uslova na istovetne transakcije sa različitim trgovinskim partnerima stavljajući ih u neravnopravni položaj; uslovljavanje ugovaranja posla prihvatanjem dodatnih obaveza od strane partnera, koje po svojoj prirodi ili trgovačkim običajima nisu vezane za predmet ugovora.“ U slučaju zloupotrebe dominantnog položaja, reč je o pravnoj situaciji u kojoj je jedno preduzeće dovoljno ekonomski snažno da ne mora da pravi dogovore sa konkurentima, nego do ograničenja konkurencije kao cilja stiže samostalno.¹⁰ Smatraće se da je pređena granična linija između dopuštene dominacije i njene zloupotrebe na tržištu u slučaju ponašanja preduzeća koje u uslovima postojanja konkurencije na tržištu ne bi bilo moguće.¹¹

Domaće pravo konkurencije danas ima visok stepen usaglašenosti sa rešenjima komunitarnog prava. Razvojni put instituta zloupotrebe dominantnog položaja u savremenom domaćem pravu imao je tri bitne legislativne stanice: 1996, 2005. i 2009. (sa dopunama 2013) godine.

2. PRVI STUB: ANTIMONOPOLSKI ZAKON, 1996.

Domaće zakonodavstvo već krajem XIX veka prepoznaje značaj zaštite slobodne konkurencije za efikasno funkcionisanje poslovnih odnosa. Tržišni ambijent u Kraljevini Srbiji poznao je postojanje kartela, kao i nelojalne utakmice, ali poseban zakon o zaštiti konkurencije nije postojao. Zakon o monopolu duvana donet je 1890. godine, a 1895. godine Zakon o konverziji državnih dugova utvrđuje strukturu i nadležnost Samostalne monopolske uprave; njen rad je bio uređen uredbom koja je imala zakonsku snagu. U jugoslovenskoj pravnoj istoriji prvi propis kojim je regulisano pitanje narušavanja konkurencije jeste Zakon o suzbijanju nelojalne utakmice iz 1930. godine. Uredba o kartelima iz 1934. godine predviđala je da su karteli kao ugovori, sporazumi i duga utanačenja, kojima se može ili se ograničava, odnosno isključuje slobodna utakmica u proizvodnji i prometu – načelno dozvoljene, sem ukoliko su ugrožavali javni interes.

Posle Drugog svetskog rata, norme prava konkurencija ponovo se uvode pedesetih godina, uz koncept društvene svojine. U pravnoj teoriji šezdesetih godina pravi se jasna distinkcija između prava nelojalne konkurencije i antimonopolskog prava. Ustavom iz 1963. godine propisana je zabrana udruživanja sa ciljem ostvarivanja monopolskog položaja. Na osnovu ustavnog načela o zabrani svakog oblika udruživanja koja bi vodila sprečavanju slobode kretanja i udruživanja sredstava, Ustavom SFRJ iz 1974. godine jedinstveno tržište je bilo detaljno i precizno definisano. Osnovu jedinstvenog jugoslovenskog tržišta činili su sledeći elementi: slobodno kretanje i udruživanje sredstava i slobodna razmena roba, usluga i naučnih dostignuća na celokupnoj teritoriji; jedinstven novac, jedinstven monetarni i devizni sistem i jedinstvene osnove kreditnog sistema, zajednička monetarna i devizna politika i zajedničke osnove kreditne politike; jedinstven sistem i zajednička politika ekonomskih odnosa sa inostranstvom; jedinstven carinski sistem i zajednička carinska politika; slobodno obrazovanje i udruživanje privrednih subjekata i slobodno

10 *Vodiči kroz EU politike – Trgovina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2011, 86.

11 *Hoffmann-La Roche v. Commission* (1979).

vršenje njihove delatnosti na celoj teritoriji; slobodno nastupanje na tržištu i usmeravanje privrednog razvoja i usklađivanje odnosa na tržištu. Godine 1974. donet je poseban zakonski propis za oblast prava konkurencije – Zakon o suzbijanju neloyalne utakmice i monopolističkih sporazuma.¹²

Prvi poseban propis o zaštiti konkurencije u postjugoslovenskoj istoriji Republike Srbije jeste Antimonopolski zakon¹³ iz 1996. godine¹⁴. Od podzakonskih pratećih propisa značajne su bile Uredba o obrazovanju antimonopolske komisije¹⁵ i Uredba o merama za sprečavanje i otklanjanje poremećaja na tržištu izazvanih zloupotrebom monopolskog položaja.¹⁶ Usledio je Zakon o zaštiti konkurencije iz 2005. godine¹⁷, sa ostvarenim visokim stepenom harmonizacije u odnosu na komunitarno pravo, kojim će biti obuhvaćena i oblast poslovnih koncentracija. Najzad, 2009. godine je donet Zakon o zaštiti konkurencije, čija rešenja, sa dopunama iz 2013. godine¹⁸, danas uređuju oblast zaštite efektivne konkurencije u domaćem poslovno-pravnom ambijentu.

Dominantan položaj na tržištu Antimonopolskim zakonom¹⁹ definisan je kao situacija u kojoj privredni subjekt u proizvodnji određene robe, trgovini ili pružanju nema znatniju konkurenciju, konsekvntno čemu se onda postavlja pitanje kvalifikacije i kvantifikacije izraza „znatnija konkurencija“²⁰. U pretežnom broju evropskih zakonodavstava predviđa se da će se dominantim položajem preduzeća smatrati situacije kada ono nema znatniju konkurenciju i kada je njegov udeo na relevantnom tržištu veći od 40%. Slučajevi kontrole između 40% i 50% tržišta smatraju se ozbiljnim indikatorom dominantnosti, pri čemu se koriste dodatni pokazatelji da bi se ona ustanovila (na primer, relativno skoro formiranje odnosnog tržišta, veliki broj konkurentskih preduzeća na manjim delovima tržišta itd.).²¹

Tržišna dominacija podrazumeva realnu moć određenog privrednog subjekta da se tržišno ponaša nezavisno od postojeće ili potencijalne konkurencije i potrošača i da utvrđuje i nameće svoje uslove poslovanja, a naročito da utiče na politiku cena. Preduzeće ima dominantan položaj na relevantnom tržištu kada poseduje objektivnu snagu da spreči razvijanje stvarne konkurencije. Stvaranje i održavanje dominantnog položaja po sebi ne predstavlja pravnu opasnost *per se*, ali ukazuje na

12 Službeni list SFRJ, br. 24/74.

13 Službeni list SRJ, br. 29/96.

14 Do tada, ova materija je bila najvećim delom inkorporisana u savezni zakon koji je uređivao oblast trgovine; vid. Zakon o trgovini (1993).

15 Službeni list SRJ, br. 44/97.

16 Službeni glasnik RS, br. 8/95, 9/95, 42/95, 34/96, 8/97, 18/98 i 24/98.

17 Službeni glasnik RS, br. 79/05.

18 Službeni list RS, br. 51/09 i 95/13.

19 Čl. 2, st. 2.

20 Uredbom o merama za sprečavanje i otklanjanje poremećaja na tržištu izazvanih zloupotrebom monopolskog položaja (Službeni glasnik RS, br. 8/95) predviđeno je da dominantan položaj na tržištu ima privredni subjekt koji u trgovini određenom robom ili vršenju usluga na tržištu, odnosno jednom njegovom delu, nema znatniju konkurenciju i čiji je udeo za određenu robu veći od 40%.

21 F. Renard, „Pravo konkurencije u Evropskoj uniji“, *Pravni život* 12/98, Beograd 1998, 634.

latentnu mogućnost da takvo privredno društvo, usled svoje objektivne ekonomske snage, preuzima manje poslovne subjekte, iz razloga koji proističu iz teorije ekonomije obima.²²

Za ustanovljavanje dominantnog položaja kao prethodna pitanja javljaju se utvrđivanje relevantnog tržišta i stepena učešća preduzeća na njemu ispitivanjem odnosa između poslova koje preduzima odnosni privredni subjekt i ukupnih poslova koji se realizuju na tržištu. Za postojanje dominantne pozicije nužno je i dovoljno utvrditi da postoji objektivna tržišna moć preduzeća da se ponaša nezavisno od položaja i uslova poslovanja drugih privrednih subjekata.²³

Zloupotrebom dominantnog položaja smatraju se radnje koje su usmerene na narušavanje konkurencije i izazivanje poremećaja na tržištu, koje omogućavaju materijalne koristi i druge pogodnosti zasnovane na neravnopravnim odnosima u poslovanju, a kojima se nanosi ili se može naneti šteta konkurentima ili potrošaču.²⁴ Antimonopolski zakon poznaje imenovana i neimenovana dela zloupotrebe dominantnog položaja. Pravna posledica pravne radnje koja predstavlja zloupotrebu jeste ništavost. Imenovanim radnjama zloupotrebe dominantnog položaja smatraju se²⁵: povećanje cena robe i usluga²⁶, primena nejednakih uslova poslovanja, uslovljavanje zaključenja osnovnog posla prihvatanjem dodatnih ugovornih obaveza, uvećanje marže i troškova trgovine pri uvozu robe za koju su umanjene carinske obaveze ili zloupotreba poreskih olakšica i obustava, odnosno ograničavanje proizvodnje, prometa ili tehnološkog napretka.

Institucionalni okvir Antimonopolskog zakona najznačajniju ulogu u domenu zaštite efektivne konkurencije od zloupotrebe dominantnog položaja daje Antimonopolskoj komisiji, koja donosi rešenje o povredi konkurencije i nalaže preduzimanje mera i radnji radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.²⁷ Ovlašćenja Antimonopolske komisije utvrđena su shodno propisima o vršenju inspekcijiskog tržišnog nadzora.

Zabranjene su radnje kojima se zloupotrebljava dominantni položaj, ali ne i on *per se*, niti radnje kojima je do njegovog ostvarivanja došlo. Namera i ispoljena ponašanja subjekata usmerena na narušavanje konkurencije po sebi nisu nedopuštena.²⁸ Zloupotreba dominantnog položaja postoji kada preduzeće iz takvog položaja na tržištu izvlači neadekvatnu korist, koja se utvrđuje na osnovu dva osnovna kriterijuma: da li se posedovanje dominantnog položaja javlja kao nužan uslov za ostvarivanje određenih benefita, koji bi bili nemogući u situaciji potpune konkurencije, i da li je za treća lica nastupila neprevedna šteta. Postojanje neadekvatnih koristi mora se utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju, ispitivanjem pomenutih

22 A. Peacock, G. Bannock, *Corporate Takeovers and the Public Interest*, London 1991, 27.

23 R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd 1995, 239.

24 Čl. 3, st. 1 Antimonopolskog zakona.

25 Čl. 3, st. 2 Antimonopolskog zakona.

26 Povećanje cena se kvalifikuje u odnosu na prosečan rast na domaćem tržištu, zatim na globalnom tržištu i porast uz istovremeno smanjenje obima proizvodnje.

27 Čl. 6, st. 1 Antimonopolskog zakona.

28 S. Šogorov, *Pravno regulisanje konkurencije u okviru EEZ*, Novi Sad 1977, 191.

indicija i uz uvažavanje svih relevantnih okolnosti konkretne situacije. Za donošenje ocene treba dovesti pojedinačni slučaj u vezu sa fundamentalnim ciljevima zakonskih normi i odgovarajućim objektima zaštite, pa na osnovu toga izvršiti procenu i doneti zaključak.²⁹

3. DRUGI STUB: ZAKON O ZAŠTITI KONKURENCIJE, 2005.

Preduzeće ima dominantan položaj na relevantnom tržištu kada posluje nezavisno od konkurenata, dobavljača, kupaca i potrošača, ne uzimajući u obzir njihove interese i posedujući objektivnu snagu da spreči razvijanje stvarne konkurencije. Učesnik na tržištu može, ali ne mora da ima dominantan položaj ako je njegov udeo na relevantnom tržištu veći od 40%, uzimajući u obzir udele koje na tom tržištu imaju njegovi konkurenti, prepreke ulasku na relevantno tržište i snagu potencijalnih konkurenata, kao i eventualan dominantan položaj kupca.³⁰

Dominacija na tržištu može biti individualna ili kolektivna, kada više nezavisnih privrednih subjekata, po osnovu ugovornih ili skrivenih ekonomskih veza, zajednički faktički postupaju kao jedan tržišni učesnik. Teret dokazivanja o nepostojanju kolektivnog dominantnog položaja snose tržišni učesnici čiji ukupni udeo na relevantnom tržištu iznosi više od 50%, a Komisija za zaštitu konkurencije snosi teret dokazivanja postojanja dominacije u slučaju kada je udeo manji od 50%.³¹ Pravila o zabrani zloupotrebe dominantnog položaja primenjuju se i na povezane učesnike na tržištu, u slučajevima kada jedan privredni subjekt posredno ili neposredno, ali u svakom slučaju odlučujuće, utiče na vršenje upravljačke funkcije u drugom privrednom društvu.

Tržišni učesnik koji uživa dominantan položaj na relevantnom tržištu, shodno rešenjima Zakona o zaštiti konkurencije iz 2005. godine, mogao je da zatraži prethodno mišljenje Komisije za zaštitu konkurencije o kvalifikaciji radnje koje namerava da preduzme sa aspekta konkurencijskog rizika. Taj značajan model preventivnog delovanja u domenu zloupotrebe dominantnog položaja više ne predstavlja legislativnu mogućnost, iz razloga koji se tiču prevashodno operativno-institucionalne ekonomičnosti. Preventivno delovanje danas je dominantno zastupljeno u segmentu poslovnih koncentracija, koje neretko predstavljaju predvorje nastanka dominacije i kasnije potencijalno zloupotrebe dominantnog položaja.

Zloupotrebom dominantnog položaja na relevantnom tržištu smatraju se radnje kojima se: narušava, ograničava ili sprečava konkurencija, omogućavaju materijalne koristi i druge pogodnosti zasnovane na neravnopravnim odnosima u poslovanju i nanosi ili se može naneti šteta konkurentima, odnosno potrošačima. Zloupotrebom dominantnog ponašanja smatra se ponašanje koje je nepravično i diskriminatorno, sa subjektivnog aspekta, ili kojim se, sa objektivnog stanovišta, štetno narušava

29 S. Šogorov, *Monopolistički sporazumi u jugoslovenskom pravu*, Beograd 1989, 116.

30 Dominantan položaj na tržištu može da ima i učesnik čiji je udeo na relevantnom tržištu manji od 40% i u tom slučaju Komisija snosi teret dokazivanja postojanja dominantnog položaja. Učesnik na tržištu koji ima udeo veći od 40% snosi teret dokazivanja da nema dominantan položaj; vid. čl. 16. Zakona o zaštiti konkurencije (2005).

31 Čl. 17, st. 3 i 4 Zakona o zaštiti konkurencije (2005).

struktura tržišta. Zloupotrebom dominantnog položaja smatraju se naročito: nametanje (neposredno ili posredno) neodgovarajućih kupoprodajnih cena ili drugih nepravednih uslova poslovanja; ograničavanje proizvodnje, tržišnog plasmana ili tehničko-tehnološkog razvoja na štetu potrošača; primenjivanje nejednakih uslova na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se oni dovode u nepovoljan položaj u odnosu na konkurente; uslovljavanje zaključivanja ugovora time da druga strana prihvati dodatne obaveze koje nisu u vezi sa predmetom ugovora.³²

Zloupotreba dominantnog položaja je zabranjena. Pravne posledice se odnose na nalaganje privrednom subjektu da prestane sa nedozvoljenim ponašanjem, uz izricanje novčanih kazni. Komisija za zaštitu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtev zainteresovanog lica, utvrđuje da li je učinjena zloupotreba dominantnog položaja. U slučaju da zloupotreba postoji, rešenjem Komisije se određuju mere koje učesnik na tržištu ima obavezu da preduzme radi (ponovnog) uspostavljanja (funkcionalne) konkurencije na tržištu i otklanjanja prouzrokovanih štetnih posledica.

4. TREĆI STUB: ZAKON O ZAŠTITI KONKURENCIJE, 2009/2013.

U domaćem pravu, Ustavom³³ su direktno regulisana dva pitanja iz oblasti prava konkurencije: ravnopravnost učesnika na tržištu i zabrana narušavanja konkurencije. Najpre, svim privrednim subjektima zagarantovan je jednak pravni položaj na tržištu, odnosno istovetna startna pozicija i ambijentalni uslovi poslovanja, a od individualne umešnosti će zavisiati pojedinačan ekonomski rezultat, iskazan kao profit. Inostranim poslovnim subjektima³⁴ u tržišnim odnosima priznat je nacionalni tretman.³⁵ Drugo, ustavnom imperativnom normom zabranjeni su akti kojima se ograničava sloboda konkurencije, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja.³⁶

Dominantan položaj ima poslovni subjekt koji poseduje takvu tržišnu snagu koja mu omogućava da na relevantnom tržištu posluje u značajnoj meri nezavisno u odnosu na druge, stvarne ili potencijalne, učesnike, kao i kupce, dobavljače ili potrošače.³⁷ Kategorija tržišne snage učesnika je višekomponentna i promenljiva, utvrđuje se u odnosu na relevantne ekonomske, pravne i druge objektivne pokazatelje, uzimajući u obzir kao posebno važne sledeće kriterijume: strukturu relevantnog

32 Čl. 18, st. 2 Zakona o zaštiti konkurencije (2005).

33 *Službeni glasnik RS*, br. 98/06.

34 Ustavom RS stranim državljanima se garantuju sva prava koja proističu iz zaključenih međunarodnih ugovora i zakona, osim u slučaju da je ostvarivanje određene kategorije prava uslovljeno, prema odredbama Ustava ili zakona, posedovanjem državljanstva domaće zemlje. Stranim ulagačima se daju ustavne garancije da prava koja su stekli po osnovu ulaganja kapitala u našu zemlju ne mogu biti zakonom umanjena; strana lica mogu steći pravo svojine na nepokretnostima i pravo koncesije na prirodnim bogatstvima, odnosno dobrima od opšteg interesa.

35 Čl. 84, st. 1 i 4 Ustava RS.

36 Čl. 84, st. 2 Ustava RS.

37 To rešenje predstavlja, od 2013. godine, povratak na koncept koji je poznao Zakon o zaštiti konkurencije iz 2005. godine; okolnost posedovanja tržišnog udela od najmanje 40% nije nužno značila i kvalifikaciju dominantnog položaja na relevantnom tržištu.

tržišta, tržišni udeo poslovnog subjekta – s tim što je značajan indikator postojanja dominacije vrednost udela veća od 40% na relevantnom tržištu, ekonomska i finansijska snaga poslovnog subjekta, stepen vertikalne poslovne integrisanosti, stvarni i potencijalni konkurenti, pravne ili činjenične prepreke za pristup drugih učesnika tržištu, tehnološke prednosti, prava intelektualne svojine i objektivna tržišna snaga kupca.³⁸

Tržišna dominacija može biti individualna ili kolektivna.³⁹ Kolektivna dominacija postoji u slučaju da dva ili više pravno nezavisnih učesnika mogu da ostvare dominantan položaj ako su povezani ekonomskim vezama tako da zajednički nastupaju ili deluju kao jedan učesnik na relevantnom tržištu.⁴⁰

Od 2013. godine u domaćem pravu ne postoji pozitivna pretpostavka posedovanja dominantnog položaja na tržištu za učesnika čiji udeo iznosi najmanje 40%, odnosno najmanje 50% u slučaju kolektivne dominacije. Okolnost posedovanja tržišnog udela koji je veći od 40% predstavlja samo indirektan indikator posedovanja značajne tržišne snage, a ne više okolnost koja *per se* znači postojanja dominantnog položaja na relevantnom tržištu. Ukoliko poslovni subjekt ima udeo na relevantnom tržištu veći od 40%, to može i ne mora značiti da na njemu ima i dominantan položaj jer na to utiču i drugi faktori, kao što su vrednosti udela drugih tržišnih učesnika, postojanje i priroda prepreka koje potencijalni konkurenti postavljaju za ulazak na odnosno tržište ili postojanje dominacije na strani kupca. Dominantan je onaj tržišni učesnik koji ima značajno bolji položaj u odnosu na konkurente, pre svega zahvaljujući ekonomskoj snazi i slobodi pristupa tržištima snabdevanja i distribucije.

Postupak utvrđivanja postojanja tržišne dominacije sprovodi Komisija za zaštitu konkurencije i pretpostavlja sledeće sukcesivne faze: definisanje relevantnog i geografskog tržišta; utvrđivanje odnosa između poslova koje preduzima odnosno privredni subjekt i ukupnog obima poslova na tržištu; ispitivanje objektivne mogućnosti nezavisnog tržišnog ponašanja, bez uzimanja u obzir položaja, uslova i interesa konkurenata, odnosno potrošača; značajan indikator postojanja individualne tržišne dominacije jeste vrednost tržišnog udela većeg od 40%, odnosno u rasponu 20–40% za značajno disperzovana tržišta, odnosno od 50% u slučaju kolektivne dominacije; dodatni kriterijumi za utvrđivanje tržišne dominacije su i: dužina poslovanja na tržištu, pristup finansijskim i tehnološkim izvorima i faktičko ponašanje privrednog društva.

Sticanje i održavanje dominantnog položaja⁴¹ nije po sebi nedozvoljeno. Zloupotreba dominantnog položaja podrazumeva ponašanje koje je nepravično i diskri-

38 Čl. 15, st. 2. Zakona.

39 P. Craig, G. Burca, *The Foundations of European Union Competition Law – The Objective and Principles of Article 102*, Oxford – New York 2011, 359.

40 Do stupanja na snagu zakonskih izmena i dopuna 2013. godine, na snazi je (od 2009) bila pozitivna zakonska pretpostavka o postojanju kolektivne tržišne dominacije u slučaju da dva ili više učesnika na tržištu imaju zbirni tržišni udeo od najmanje 50%, a da pritom između njih ne postoji značajna konkurencija.

41 Relevantno tržište se javlja u dva domena – kao relevantno tržište proizvoda, odnosno usluga i kao relevantno geografsko tržište. Relevantno je tržište na kome postoji realna konkurencija

minatorno, sa subjektivnog aspekta, ili kojim se, sa objektivnog stanovišta, štetno narušava struktura tržišta. Kriterijumi koji se uzimaju u obzir u oceni da li jedan tržišni učesnik zloupotrebljava svoj položaj odnose se, između ostalog, na: utvrđivanje činjenice da li se određeni efekti iskorišćavanja tržišnog položaja mogu postići samo pri postojanju dominantne pozicije ili i u drugim slučajevima, nastupanje nepravedne štete za treća lica – klijente, konkurente i potrošače, postojanje neadekvatne koristi za preduzeće, odnosno – važno je utvrditi da li dominantno preduzeće ostvaruje određene prednosti koje bi pri punom dejstvu konkurencije na tržištu bile nedostižne.

Za razliku od domaćeg prava, koje poznaje koncept zloupotrebe dominantnog položaja *per se* – komunitarno pravo propisuje da je zloupotreba posledično zabranjena u meri u kojoj potencijalno može ugroziti trgovinu na unitarnom tržištu. To rešenje ima tri bitne komponente: prvo, sankcioniše se efektivna zloupotreba koja se dogodila, a ne ona za koju je postojala namera; u drugom koraku treba proceniti negativne posledice koje bi mogle da nastupe; treće: pravne mere su proporcionalne očekivanom negativnom efektu.

U domaćem pravu, zloupotrebom dominantnog položaja smatraju se naročito: nametanje (neposredno ili posredno) neodgovarajućih kupoprodajnih cena ili drugih nepravednih uslova poslovanja; ograničavanje proizvodnje, tržišnog plasmana ili tehničkog razvoja (za razliku od evropskog prava, ova kategorija povrede efektivne konkurencije šire je postavljena jer nije precizirano da ograničenje mora biti učinjeno na štetu potrošača); primenjivanje nejednakih uslova na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se oni dovode u nepovoljan položaju u odnosu na konkurente; uslovljavanje zaključivanja ugovora time da druga strana prihvati dodatne obaveze koje nisu u vezi sa predmetom ugovora.⁴² Zloupotreba dominantnog položaja može biti ekskluziona – kada je usmerena prema konkurentima, i eksploativna – kada je usmerena prema potrošačima.⁴³

Sankcionisanje zloupotrebe dominantnog položaja pretpostavlja mogućnost da Komisija za zaštitu konkurencije primeni novčanu kaznu, meru ponašanja i strukturnu meru.⁴⁴ Mere otklanjanja povrede konkurencije korespondiraju težini utvrđene povrede konkurencije i prirodni radnji koje su je izazvale.

5. UMESTO ZAKLJUČKA

Pitanje zloupotrebe dominantnog položaja kao jednog od dva (osim restriktivnog sporazumevanja) oblika povrede slobodne tržišne konkurencije po svojoj prirodi i efektima je multidisciplinarno: pravno, ekonomsko i političko. U savremenim poslovnim odnosima ima ekstenzivan društveni značaj jer zadire u interese potroša-

između proizvoda – istih, sličnih ili zamenjivih, odnosno između dve vrste usluga. Istovremeno, determinišu se geografske granice područja na kome se ocenjuje ponašanje društva, odnosno u kojima će ono biti aktivno u pogledu plasmana robe ili usluga.

42 Čl. 16, st. 2 Zakona o zaštiti konkurencije (2009).

43 E. Osterud, *Identifying Exclusionary Abuses by Dominant Undertaking Under EU Competition Law*, London 2010, 215.

44 Čl. 59, st. 1 i 3 Zakona o zaštiti konkurencije (2009).

ča, zatim poslovnih subjekata (konkurenata i kupaca) i javni interes. Poseban značaj tom aspektu zaštite efektivne konkurencije u domaćem pravu daje sadašnji trenutak otpočinjanja pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, s obzirom na to da je konkurencija jedna od osnovnih politika komunitarnog i domaćeg prava, koje mu se, u visokom stepenu već harmonizovano, dalje prilagođava.

Posedovanje dominantnog položaja prirodna je intencija svakog učesnika tržišne utakmice i izraz njegove opredeljenosti za racionalno i efikasno poslovanje, s jedne strane, i težnje da bude bolji i snažniji u odnosu na konkurente, s druge strane. Zato sticanje i održavanje dominantnog položaja na tržištu nisu po sebi nedozvoljeni. Ukoliko je jedno privredno društvo sposobno da eliminiše konkurenciju zakonitim sredstvima, nema osnova za zabranu takvog ponašanja. Takav pristup bi bio kontraproduktivan i sa stanovišta društvenog blagostanja⁴⁵ jer bi obeshrabrio privredne subjekte da teže rastu svoje ekonomske snage i tržišne moći. Ono što savremena zakonodavstva sankcionišu radi zaštite konkurencije jeste objektivna zloupotreba dominantnog položaja, pri čemu se kao relevantno uzima faktičko tržišno ponašanje subjekta, a ne njegovi motivi i namere. Komunitarno pravo konkurencije shvata posedovanje dominantnog položaja kao „naročitu odgovornost“ poslovnog subjekta da vodi računa o tome da on ne preraste u zloupotrebu⁴⁶, dakle kao određenu vrstu obaveze i dodatnog napora koji treba uložiti da se ne pređe osetljiva granična linija i da svojim ponašanjem ne naruši efektivnu konkurenciju na odnosnom tržištu.

Zloupotrebom dominantnog položaja smatraju se radnje koje su usmerene na narušavanje konkurencije i izazivanje poremećaja na tržištu, koje omogućavaju materijalne koristi i druge pogodnosti zasnovane na neravnopravnim odnosima u poslovanju, a kojima se nanosi ili se može naneti šteta konkurentima, potrošačima i javnom interesu.

Novine uvedene u domaći legislativni prostor prava konkurencije 2013. godine najviše su zastupljene u oblasti dominantnog položaja, u dvostrukom smislu. U domenu pravne statike, izmenjena je metodologija utvrđivanja postojanja dominantnog položaja privrednog subjekta na tržištu. U sferi pravne dinamike uveden je značajan institut nagodbe, na predlog stranke da se postupak ispitivanja povrede konkurencije usled zloupotrebe dominantnog položaja prekine.

Postojanje dominantnog položaja na tržištu mora se ustanoviti u svakom pojedinačnom slučaju, bez mogućnosti da se u određenim kategorijalnim situacijama pretpostavi, s tim što teret dokazivanja leži na strani Komisije za zaštitu konkurencije, što je važna procesnopravna izmena uvedena u domaće pravo konkurencije 2013. godine. Prethodno legislativno rešenje predviđalo je da teret dokazivanja postojanja dominantnog položaja ima Komisija za zaštitu konkurencije u slučajevima kada je vrednost individualnog tržišnog udela bila manja od 40%, a u slučaju kolektivne dominacije manja od 50%.

Druga bitna izmena u domaćem pravu konkurencije iz 2016. godine, učinjena rešenjima Uredbe o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracije⁴⁷, odnosi se

45 B. Begović, V. Pavić, *Uvod u pravo konkurencije*, Beograd 2012, 81.

46 C-322/81 *Michelin v. Commission* (1983), ECR 3461.

47 *Službeni glasnik RS*, br. 5/16.

na širu upotrebu egzaktnih ekonometrijskih instrumenata i kvantitativnih kriterijuma u sferi kontrole dominantnog položaja privrednih društava, shodno čemu pravilo rezona u sferi ispitivanja dopuštenosti poslovnih koncentracija dodatno dobija na značaju. Pravilo rezona služi kao putokaz za pravac kojim treba krenuti u dilemi da li sprovođenje odnosne koncentracije, koje doprinosi stvaranju ili jačanju tržišne dominacije, istovremeno označava i relevantnu, odnosno razumnu opasnost u smislu narušavanja, ograničavanja ili čak sprečavanja efektivne konkurencije na odnosnom tržištu. Primena pravila racionalne procene nalaže da se prilikom analize pojedinačnog slučaja restriktivnog ponašanja radi utvrđivanja obima i stepena u kojem je došlo do povrede konkurencije, u smislu njene ciljne ili posledične zasnovanosti – uzmu u obzir subjektivna svojstva, a prevashodno postojanje namere, zatim sva dejstva, u pogledu ne samo efekata koji se tiču povrede principa konkurentnosti, već i eventualno drugih negativnih efekata, s jedne strane, i različitih pozitivnih konotacija u tržišnom, tehničko-tehnološkom, širem ekonomskom, a najzad i u konkurentskom smislu, s druge strane, konkretnog pravnog posla i njihov odnos prema pravilima konkurencije. Odluka o (ne)dopuštenosti restriktivnog tržišnog ponašanja donosi se u tri koraka, na osnovu sveobuhvatnog sagledavanja njegovih pozitivnih i negativnih efekata, zatim njihovog vrednovanja i najzad davanja zbirne ocene.

Koncentracija privrednih subjekata na određenom tržištu nije zabranjena – naprotiv, polazi se od pretpostavke prevalentnosti pozitivnih poslovnih, u odnosu na negativne efekte u domenu narušavanja tržišnog balansa. Nije nedopušteno ni stvaranje dominantnog položaja povezivanjem, čak i u situaciji kada je isključivi cilj transakcije bila zloupotreba tržišne moći, odnosno ograničavanje efektivne konkurencije. Koncentracija će ući na teren pravnog režima zabrane samo ukoliko se njom objektivno izvrši zloupotreba dominantnog položaja. Dakle, za razliku od restriktivnih sporazuma kao drugog oblika povrede konkurencije, koji poznaju subjektivno-objektivni koncept zabrane, u smislu da je ništav dogovor čiji je cilj ili posledica značajno narušavanje konkurencije – u slučaju zloupotrebe dominantnog položaja na snazi je pravni model objektivne, odnosno efektivne, odnosno posledične zabrane.

Stoga u savremenom pravu konkurencije poseban značaj ima institut uslovne koncentracije, koji podrazumeva davanje saglasnosti za sprovođenje poslovne transakcije nakon što je prihvaćen predlog posebnih uslova i mera koje su učesnici spremni da preduzmu, a nadležni organ ih oceni adekvatnim za predupređenje opasnosti narušavanja konkurencije usled sprovedene koncentracije. Model uslovne koncentracije predstavlja način prevazilaženja protivurečnosti koja proističe iz bipolarne prirode dominantnog položaja – njegove ekonomske opravdanosti i visokog antikonkurencijskog rizika.

U procesnom smislu, poseban značaj na terenu zloupotrebe dominantnog položaja ima primena nagodbe, kao instituta obligacionog prava, u upravnom postupku. U slučaju kada postoji osnovana pretpostavka o postojanju povrede konkurencije na relevantnom tržištu, Komisija za zaštitu konkurencije pokreće ispitni postupak, koji može, odlukom Komisije, a na predlog stranke, odnosno tržišnog učesnika, da bude prekinut. U materijalnopravnom smislu, to je slučaj nagodbe koji značajno doprinosi efikasnosti postupanja, a u perspektivi i maksimizaciji stepena zaštite efektivne

konkurencije na odnosnom tržištu. Inicijalno, reč je o jednostranoj, obavezujućoj izjavi volje koju druga strana prihvata – kreirajući sporazum, u smislu razmene obavezujućih i međusobno uslovljenih obećanja. Pravni rezultat je uslovna nagodba, ali ipak ne poravnanje, jer je moguće da postupak bude nastavljen. Posebnu važnost ima primena principa blažeg postupanja za slabiju stranu, u smislu zaštite prava poslovnog subjekta u upravnom postupku, koji je oportun i sa aspekta javnog interesa jer rezultira propisivanjem funkcionalnih mera umesto sankcija u domenu zaštite efektivne konkurencije.

Najznačajniji aspekt zaštite konkurencije od ponašanja koja predstavljaju zloupotrebu dominantnog položaja jeste svestrano i pravovremeno praćenje aktivnosti dominantnih društava, kako do negativnih posledica po tržišnu konkurenciju ne bi ni došlo, a istovremeno da bi se u najmanjoj mogućoj meri ograničilo prava na slobodu donošenja stratejskih odluka, odnosno povezivanja privrednih subjekata. Dominacija kao izraz tržišne snage jednog, može rezultirati neslobodnom drugih subjekta, zbog čega, iako proističe iz prava na privredni rast i udruživanje, mora biti kontrolisana i ograničena. Da li ono što je *a priori* legitimno može *a posteriori* biti nelegalno, posebno je pitanje, na koje odgovor treba tražiti prevashodno u kompleksnosti savremenog privrednog okruženja i protivurečnosti između razumljive, pa i opravdane dominacije na pojedinačnom, i opasnosti, odnosno potencijalne štetnosti koja joj je imanentna na višem nivou opštosti tržišnih odnosa.

Tranzicioni legislativni put na terenu zaštite efektivne konkurencije od zloupotrebe dominantnog položaja u domaćem pravu u periodu poslednje dve decenije karakteriše: dobar izbor pravca kretanja od samog početka, stalni uzlazni trend u postavljanju supstancijalnog sistema pravila, ravnomerni tempo razvoja u zakonodavnom i institucionalnom smislu i jasan cilj ka kome se ide, a to je: usaglašavanje sa pozitivnim komunitarnim rešenjima, uz puno uvažavanje specifičnosti domaćeg poslovnog i pravnog ambijenta, na opštem nivou, i na posebnom nivou – pronalaženje balansa između primene kvantitativnih tehnika u postupku analize i sveobuhvatnog sagledavanja svih okolnosti slučaja, odnosno primene principa pravničnosti, kao pravde svakog pojedinačnog slučaja.

DEMOKRATIJA I(LI) MODERNIZACIJA

Dr Jasminka Hasanbegović*

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

POSLEDNJIH DVADESETAK GODINA DEMOKRATSKE TRANZICIJE U OKVIRU NEŠTO VIŠE OD DVA VEKA MODERNIZACIJE U SRBIJI: BILANS BEZ PERSPEKTIVE

Cilj ovog rada je pokušaj da se oceni poslednjih četvrt veka (ili petnaest godina) demokratske tranzicije u Srbiji. Pri tome, uspešnost ili neuspešnost demokratske tranzicije tih poslednjih godina savremenoga perioda posmatraće se u procesima modernizacije, koji su u Srbiji započeti još s Prvim srpskim ustankom 1804. godine. Analiza će biti ograničena samo na pravne aspekte tranzicije. Rezultati analize, odnosno bilans tranzicije, trebalo bi da ukažu na perspektive razvitka Srbije. U radu stoga treba najpre da se odredi šta je demokratska tranzicija, kada je u Srbiji otpočela i u kakvom se istorijskom okruženju odvija. Potom se valja pozabaviti centralnim pitanjem: odrediti *pravni* aspekt tranzicije, kao i elemente i parametre u kojima se ona ogleda i samerava da bi se mogao izvesti zaključak o perspektivama razvoja Srbije.

Kada su 1781. godine austrijski car Jozef II Habzburški i ruska carica Katarina Velika sklopili tajni odbrambeni savez protiv Turske (to jest Osmanskog, ili Otomanskog carstva),¹ niko nije razmišljao – ni car Jozef II, ni carica Katarina, ni sultan Selim III – da li su možda Srbi sa severne i južne strane od Save i Dunava, to jest Srbi iz Austrije i Turske, jedan uskorašnji narod u političkom smislu, *demos*, moderan narod, nacija. Ali, podaci koje su Austrijanci tada prikupili govori-li su da su srpsko stanovništvo na teritoriji današnje uže Srbije i posebno njegova ondašnja društvena elita – kneževi, sveštenici i trgovci – veoma radi oslobođenju.² To se ubrzo potvrdilo i značajnim angažovanjem srpskih dobrovoljačkih odreda,

* Kontakt: hasanbegovic.j@gmail.com

1 Slavko Gavrilović, *Ka srpskoj revoluciji*, u: *Istorija srpskog naroda*, IV-1 (*Srbi u XVIII veku*), ur. Slavko Gavrilović, Srpska književna zadruga, Beograd 1986, 351–431, posebno 356.

2 *Isto*, 351–431; Radovan Samardžić, *Srbi u Turskom Carstvu od Beogradskog mira do prvog ustanka*, u: *Istorija srpskog naroda*, IV-1 (*Srbi u XVIII veku*), 306–350, posebno 347–350.

austrijsko-srpskih frajkora, i stvaranjem Kočine krajine, to jest privremeno od Osmanskog carstva oslobođene teritorije Srbije tokom Austrijsko-turskog rata 1788–1791. godine.³

Šta nam govore ti podaci? Šta oni znače? Ako imamo na umu da pomenuto vreme jeste vreme Francuske revolucije 1789, to jest vreme neposredno pre, za vreme i posle nje, mogli bismo da zaključimo da su Srbi, kao i Francuzi, tada bili povesni narod (i u ranomarksističkom smislu).⁴ I zaista, već 1804. godine počinje stvaranje moderne srpske države. To je svega petnaest godina posle Francuske revolucije. Uz to, kada se ima u vidu koliko je turbulentan bio razvoj moderne francuske države, i pošto se zna da razvoj francuske demokratije uopšte nije tekao pravolinijski, već je bio bremenit sasvim suprotnim tendencijama, onda ne treba da čudi ni dosadašnji razvojni put moderne Srbije, koji traje nešto više od dva veka.

U tih malo više od 200 (tj. 212) godina modernizacije Srbija je imala vrlo malo demokratije i demokratske tradicije: desetak godina od 1903. do 1914. Premda se ta decenija naziva „zlatni vek“ ili „zlatno doba“ srpske demokratije, analize Olge Popović-Obradović⁵ kritički su osvetlile i razvejale nacionalne romantičarske zablude o tom periodu. Osim tih desetak godina, koje su ipak daleko i od onovremene uzorne demokratije, ostatak istorije moderne Srbije uglavnom je jasno autoritaran (s različitim vidovima autoritarnosti).⁶

Demokratska tranzicija traje poslednjih dvadeset pet godina (1990–2015) ili pak poslednjih petnaest godina (2000–2015) – o čemu će još biti reči. U svakom slučaju, i kada se saberu srpska demokratska tradicija (1903–1914) i srpska demokratska tranzicija (1990/2000–2015), one ne čine neki respektabilno dug a kamoli relevantno uticajan demokratski istorijski period u razvitku Srbije. Dakle, kako god brojali i računali, u celini srpskog modernog vremena (1804–2016) demokratsko iskustvo je bivalo kratkotrajno, a veliki ostatak tog vremena nema demokratska obeležja. Pojednostavljeno, istorijski rezultat odnosa autoritarizama i demokratije u

3 isto, 351–431, posebno 351–401.

4 Ovde, naravno, moramo ostaviti po strani i pitanja filozofije istorije (kao što su pitanja razlikovanja prošlosti i znanja o njoj, a onda i pitanje razlikovanja istorije i povesti i mnoga druga) i pitanja političke filozofije (da li je država čedo prosvetiteljstva i fenomen moderne ili je pak mnogo starija, kao i brojna srodna pitanja). Dovoljno je konstatovati da su i Francuzi i Srbi započeli sa stvaranjem svojih nacionalnih država manje-više istovremeno. To je svakako tačno kada se imaju na umu potonji talasi stvaranja nacionalnih država, od kojih se kao poslednji talas, za sada, može smatrati onaj posle pada berlinskog zida 1989. godine. (Za kritiku Engelsovog razlikovanja *geschichtslose* und *revolutionäre*, d.h. *geschichtliche Völker*, što će reći: povesnih /tj. istorijskih/, odnosno revolucionarnih i nepovesnih /tj. neistorijskih/ naroda, v. Roman Rosdolsky, *Friedrich Engels und das Problem der ‚geschichtslosen‘ Völker (Die Nationalitätenfrage in der Revolution 1848/49 im Lichte der ‚Neuen Rheinischen Zeitung‘)* [Doktorarbeit an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien 1929], *Archiv für Sozialgeschichte*, 1964, Bd. IV, St. 87–282.)

5 Olga Popović-Obradović, *Parlamentarizam u Srbiji 1903–1914. godine*, JP Službeni list SRJ, Beograd 1998, posebno 7–11.

6 Vid. *Istorija srpskog naroda*, V-1, V-2, VI-1, VI-2 (tj. period 1804–1918). Što se pak perioda prve i druge Jugoslavije tiče (1918–1990) i njihovih različitih ali bitno autoritarnih crta i demokratskih manjkavosti, vid. Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918–1988*, u 3 knjige, Nolit, Beograd 1988; Mari-Žanin Čalić, *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, prev. s nemačkog Ranka Gašić i Vladimir Babić, Clio, Beograd 2013.

srpskoj moderni do danas jeste 10:1 (a može se i strože predstaviti kao 20:1, ili pak romantičarski najblaže kao 5:1, pet puta više nedemokratskog nego demokratskog iskustva) – u svakom slučaju, vrlo loš rezultat za naše demokratsko iskustvo. To već po sebi objašnjava teškoće naše tranzicije jer je naša tradicija pretežno autoritarna, nedemokratska.

Šta je tranzicija, odnosno demokratska tranzicija? To je prvobitno ekonomski pojam kojim se označava prelazak iz centralno-planske u tržišnu ekonomiju. Devedesetih godina raširio se kao stručni izraz zahvaljujući Međunarodnom monetarnom fondu, Evropskoj banci za obnovu i razvoj i sličnim međunarodnim institucijama.⁷ Ali, tranzicija nikako nije mogla biti samo ekonomski fenomen, pa ni pojam, zbog toga što transformacija privrede iz centralno-planske (ili druge pretežno netržišne) u tržišnu privredu neminovno zahteva i političke i pravne promene koje prethode takvoj transformaciji ekonomije, a i prate je. Tranzicija je, dakle, ekonomski, politički, pravni i, uopšte, socijalni fenomen vezan za prelazak iz centralno-planske (ili druge netržišne) u tržišnu ekonomiju. Složenost tog fenomena još je veća u jugoslovenskim odnosno postjugoslovenskim uslovima upravo zato što centralno-planska privreda, koja je karakterisala drugu Jugoslaviju (1945–1990), nikada nije imala karakteristike koje je imala u ostalim socijalističkim (ili komunističkim) zemljama i uvek je, u odnosu na njih, imala znatno razvijeno ne samo unutrašnje tržište nego i sopstveno učešće na međunarodnom tržištu, što je tokom druge polovine XX veka – transnacionalizacijom, internacionalizacijom i multinacionalizacijom kapitala – postalo bitna ekonomska karakteristika. Sve to čini teže odredivim stepen i kvalitet tranzicije u postjugoslovenskom, pa i srpskom prostoru.

A demokratska tranzicija? Ona pak jeste politička i pravna strana ekonomske tranzicije, ali nije njena obavezna, nužna strana. Drugim rečima, ekonomska i demokratska tranzicija nisu neizbežan, jedino mogući par. Jer, politička i pravna strana ekonomske tranzicije mogu biti i manje ili više autoritarne. Iskustvo velikog broja latinoameričkih zemalja, ili Turske⁸ – ali, naravno, ne samo njih – to potvrđuje. Tržišne ekonomije su sasvim kompatibilne kako s manje-višedemokratskim tako i s manje-više autoritarnim političko-pravnim porecima. I nama se u prvoj deceniji (1989/1990–2000) tranzicije dešavalo da se tržišna ekonomija širi i(li) konstituiše u prevashodno i suštinski autoritarnom okruženju.⁹

Na ovom mestu treba, polazeći od razlike između demokratije i moderne demokratije, naglasiti da demokratska tranzicija može da znači postojanje nekih pravnih preduslova ili pravnih okvira koji, *eo ipso*, ipak ne znače da postoji sklad pravne

7 Vid. Transition economy, https://en.wikipedia.org/wiki/Transition_economy, pristupljeno 2. maja 2015.

8 O tome više vid. Juan Carlos Calleros-Alarcón, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, Routledge, New York – Abingdon 2009; kao i Bilge Yesil, *Media in New Turkey – The Origins of an Authoritarian Neoliberal State*, University of Illinois Press, Urbana – Chicago – Springfield 2016 – ova druga knjiga objavljena je, naravno, pre navodnog pokušaja državnog udara protiv Erdoganovog režima u Turskoj u julu 2016, a objašnjava mnogo više od stanja medija u Turskoj.

9 O tome više Jasminka Hasanbegović, „Nerazumno pravo – slučaj postkomunističkih društava (Perelmanova teorija kao okvir analize – kritički sagledana i razvijena)“, *Pravna misao*, Sarajevo 1991, br. 9–10, 13–22.

forme i političke ili realne socijalne sadržine. Ukratko, pojedine demokratske institucije, mere ili rešenja ne moraju sami po sebi voditi uspostavljanju moderne demokratije. Naprotiv. Mogu biti pravni paravan raznim tipovima autoritarizma, što se može ilustrovati i na našem primeru.¹⁰

Demokratska tranzicija je, dakle, demokratska političko-pravna transformacija socijalističkog (ili, prema drukčijoj nomenklaturi, komunističkog) društva koja i prethodi i omogućava, ali i prati ekonomsku tranziciju kao prelazak centralno-planске u tržišnu ekonomiju (tj. privredu kapitalističkog tipa). U tom smislu, unajkraće, *demokratska* tranzicija je promena socijalističkog (tj. komunističkog) političkog i pravnog sistema u modernu demokratiju, u sistem moderne demokratije. A nje nema bez (modernog demokratskog) konstitucionalizma, vladavine prava i pravne države kao vladavine ljudskih prava.¹¹ Kao što je već rečeno, u ovom tekstu je reč samo o *pravnoj strani* izgradnje moderne demokratije u Srbiji.

Odgovor na pitanje da li je poslednjih dvadeset i pet ili pak petnaest godina period moderne demokratske konstitucionalizacije Srbije, koja se razvija kao vladavina prava, ili bar u tom pravcu, zavisi od ocene da li su ispunjeni uslovi odnosno parametri vladavine prava, koji se pojednostavljeno mogu označiti kao dobar ustav, dobri zakoni i dobro pravosuđe. Pođimo redom i pogledajmo samo unajkraće.

Prema nekim pokazateljima, moglo bi da izgleda da je proces demokratske tranzicije kod nas pravno započeo još pre četvrt veka, 1989. i 1990. godine. Naime, 1989. donet je Zakon o preduzećima kao prvi zakon kojim se reguliše kompanijsko pravo na način koji je primeren tržišnoj privredi, to jest kao prvi zakon te vrste koji je predstavljao *iskorak* iz koncepcije samoupravnog preduzeća ka tržišnoj kompaniji.¹² A 1990. godine donet je Ustav Republike Srbije za koji bi se na prvi pogled moglo reći da pravno omogućava svestranu tranziciju u Srbiji, počev, simbolički, od toga što se iz zvaničnog imena države izbacuje atribut *socijalistička* te država koja se zvala Socijalistička Republika Srbija dobija ime Republika Srbija.

10 *Isto*; vid. takođe Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, u: Radmila Vasić, Ivana Krstić (prir.), *Pravna sigurnost u uslovima tranzicije: Zbornik radova s naučnog skupa prilozi projektu 2013. „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija s pravom EU“*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, 99–121.

11 O tome više Jasminka Hasanbegović, „Retoricitet prava i pravnost države – O nespojivosti suverenosti i pravne države“, u: Danilo N. Basta, Diter Miler (prir.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Pravni fakultet u Beogradu – Centar za publikacije i Nemački kulturni i informativni centar u Beogradu, Beograd 1991, 52–61; Jasminka Hasanbegović, „Cultura dei diritti umani e cultura dei diritti delle minoranze – Il caso della Serbia“, traduzione di Claudio Tommasi, in Gustavo Gozzi, Fabio Martelli (a cura di), *Guerre e minoranze – Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Società editrice il Mulino, Bologna 2004, 181–211; Jasminka Hasanbegović, „Human Rights Culture and/or Human Rights Ideology – Rhetorics and Realities“, in Miodrag A. Jovanović, Ivana Krstić (eds.), *Human Rights Today – 60 Years of the Universal Declaration*, Eleven International Publishing, Utrecht 2010, 77–86; Jasminka Hasanbegović, „O preprekama vladavini prava u Srba“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu*, 2016, u štampi.

12 Dragor Hiber, „Novo ekonomsko zakonodavstvo“, u: Boris Begović i dr., *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2005, 239–260, posebno 241.

Međutim, kada se bolje pogleda, vidi se da je mnogo toga bilo samo prazna pravna forma, pravni privid, i nešto spolja iznuđeno. Tako je Ustav iz 1990. samo prividno bio ustav diskontinuiteta, koji je trebalo pravno da omogući svestranu tranziciju, to jest transformaciju Srbije, a zapravo – naknadno je to postalo sasvim jasno – bio je pre svega ustav koji je trebalo da omogući da Srbija sebe isključi iz pravnog sistema SFR Jugoslavije (vid. čl. 135 st. 2 Ustava), konstituišući se i kao potpuno suverena, nezavisna država, i kao članica koja zadržava svoj uticaj u federaciji.¹³

Zakon pak o preduzećima iz 1989. godine (*Službeni list SFRJ*, br. 40/1989) pravno je omogućavao konstituisanje tržišno orijentisanih kompanija, ali tih kompanija nije bilo, pa se glavna promena svela na ustavnu promenu (omogućenu Ustavom iz 1990) da se društvena svojina pretvori u državnu svojinu, koja je dominirala. Uz to, treba istaći da je posle donošenja Zakona o preduzećima iz 1989. sâm taj zakon više puta menjan, što predstavlja poseban pravni problem i veliku, tešku boljku našeg pravnog sistema.¹⁴ Tako je za šesnaest godina, u periodu 1988–2004 (do donošenja novog sistemskog Zakona o privrednim društvima), Zakon o preduzećima dopunjavan i menjan desetak puta: već 1990. dva puta (*Službeni list SFRJ*, br. 46/1990 i br. 61/1990), pa 1994 (*Službeni list SRJ*, br. 24/1994), zatim 1996. opet dva puta (*Službeni list SRJ*, br. 29/1996 i br. 33/1996), onda odmah, još tri godine zaredom: 1997 (*Službeni list SRJ*, br. 29/1997), pa 1998 (*Službeni list SRJ*, br. 59/1998) i 1999 (*Službeni list SRJ*, br. 74/1999), a i posle 2000. godine tri puta: 2001 (*Službeni list SRJ*, br. 9/2001), 2002 (*Službeni list SRJ*, br. 36/2002) i 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 125/2004), što je trebalo da bude manje-više definitivno, ali, kao što će se pokazati, uopšte nije bilo.¹⁵

Kada se ostavi po strani nepostojanje autentične društvene i političke volje, želje i potrebe za demokratskom tranzicijom (jer to nije predmet ovog rada) i kada se jedino s pravne strane ocenjuje period od prvih desetak godina tranzicije (1989/1990–2000), moglo bi se reći da su Ustav iz 1990. i Zakon o preduzećima ipak mogli biti – uprkos svim svojim nedostacima i ograničenjima – dostatan pravni okvir bar za početnu demokratizacijsku tranziciju u Srbiji pod uslovom da je pravosuđe bilo dobro pravno utemeljeno. Međutim, to nije bio slučaj. Iako je Ustav iz 1990. posle pola veka uveo (ili vratio) princip nezavisnosti sudstva (i samostalnosti tužilaštva) u srpski pravni sistem i poredak (čl. 101 i 106 Ustava), obezbeđujući, između ostalog, stalnost (tj. nereizbornost) sudija i tužilaca u njihovom profesionalnom statusu sve do penzionisanja, a time i njihovu nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti, koje su do tada odlučivale o njihovim (re)izborima i tako ih činile najdirektnije zavisnima odnosno nesamostalnim u odnosu prema drugim dvema glavnim državnim vlastima (i to egzekutivi, ili izvršno-političkoj vlasti, pre svega), ipak je ostvarivanje principa nezavisnosti pravosuđa – kao principa bitnog za pravnu

13 Srđa Popović, „U federaciji samo na papiru: Kakav je karakter države Srbije po Ustavu iz 1990. godine“, *Politika*, 27. maj 2004, A6; Srđa Popović, „Srbija je bila suverena i nezavisna: Rasprava o karakteru rata u Hrvatskoj“, *Politika*, 21. maj 2004, str. A6.

14 Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, 99–121.

15 O tome više v. Mirko Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, 9. izdanje, Pravni fakultet, Beograd 2015, 37–39.

državu odnosno vladavinu prava – imalo od samog njegovog ponovnog uvođenja ozbiljnih manjkavosti koje su dovele u pitanje suštinu ostvarivanja samog principa.

Među tim ozbiljnim manjkavostima posebno se ističu:

Prvo, okolnost što uvođenje ustavnog principa nezavisnosti sudstva (i samostalnosti tužilaštva) nije po sebi, *eo ipso*, takoreći automatski donelo – iako je moralo doneti – promenu profesionalnog statusa zatečenih sudija i tužilaca, to jest uspostavljanje njihove profesionalne stalnosti (tj. nereizbornosti) sve do penzionisanja. Naprotiv. Uvođenje tog ustavnog principa primenjeno je tako što su tu ustavnu okolnost zakonodavna i izvršna vlast iskoristile kao pravni izgovor (možda bi bilo bolje reći: što su je pravno zloupotrebile) da sve zatečene sudije i tužioce podvrgnu (još jednom, ponovnom) izboru (1992) pre nego što ovi konačno steknu svoju profesionalnu stalnost do penzionisanja. Zato su partijski sastav i konkretna stranačka većina tadašnje Narodne skupštine Republike Srbije bili relevantni za buduće stalne sudije i tužioce, što inače ne bi bili. Tako se moglo desiti da sve te sudije i tužioci naknadno (2001, 2010, 2012) dobiju diskvalifikujući epitet „Miloševićevih doživotnih“ sudija i tužilaca.¹⁶

I drugo, uvođenje ustavnog principa o nezavisnosti pravosuđa trebalo je još tada, od 1990. godine nadalje, upotpuniti, prvo, novim načinom izbora budućih sudija i tužilaca, koji bi omogućio da se eliminiše uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na taj izbor i da u prvi plan kao kriterijum dođe stručnost sudija i tužilaca, i drugo, novim mehanizmom delotvornog budućeg eliminisanja iz pravosuđa nestručnih i nedostojnih. Pošto to nije učinjeno, postojeći manjkavi pravni okvir tranzicije ostao je i bez bitnog uporišta pravne države odnosno vladavine prava: kvalitetnog nezavisnog pravosuđa.

Kada se još uzme u obzir da takvo pravno stanje srpske države i društva u produženom decenijskom periodu od 1989/1990. do 2000. godine u socijalnom smislu bitno karakterišu ratovi u kojima „Srbija nije učestvovala“, bombardovanje NATO-a, hiperinflacija, međunarodne sankcije, sveopšta teška pauperizacija i velike interne migracije izazvane oružanim sukobima, kao i emigracije obrazovanih, stručnih i vrednih, radnih ljudi, onda je jasno da to nije stanje koje pogoduje demokratskoj tranziciji. Naprotiv. Zato ne čudi stav da tranzicija u Srbiji nije otpočela 1989/1990. već 2000. godine.¹⁷

Neka to bude povod da se na pitanje početka tranzicije u Srbiji još jednom nakratko osvrnemo. Kada je u pitanju tranzicija socijalističkih (ili komunističkih) zemalja istočne Evrope (ili zemalja tzv. istočnog bloka, ili zemalja Varšavskog pakta – pri čemu su ova druga dva određenja manje-više neprecizna i ne baš sasvim tačna

16 O tome v. Dragana Boljević, „Strah i pravda u sudnicama Srbije i Evrope“, u: Jasminka Hasanbegović (prir.), *Pravo i pravda 2013*, zbornik, Pravni fakultet, Beograd 2014, 165–187, posebno 169.

17 Tako Boris Begović i dr., *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2005, *passim*; takođe Drago Cvijanović, Branko Mihailović, Zoran Simonović, *Tranzicija u Srbiji: Efekti i ograničenja*, 2: „Tranzicija u Srbiji otpočela je 2000-te godine kada su se stekli osnovni preduslovi za njeno sprovođenje.“, u naučnoistraživačkom projektu (149007) „Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj u funkciji uključivanja Republike Srbije u EU“, https://www.google.rs/?gws_rd=cr,ssl&ei=JreMV_z5GKXL6AS_DgZKIDw#q=Drago+Cvijanovi%C4%87%2C+Branko+Mihailovi%C4%87%2C+Zoran+Simonovi%C4%87%2C++TRANZICIJA+U+SRBIJI:+EFEKTI+I+OGRANI%C4%8CENJA%2C+str.+2, pristupljeno 2. maja 2015.

ako se sva tri izraza uzimaju kao sinonimi, što je često slučaj), obično se za (bar simbolički) početak tranzicije u tim zemljama uzima pad berlinskog zida krajem 1989. godine. Iako je u Srbiji, kao što se videlo, već 1988. donet Zakon o preduzećima, koji je svojom izmenom iz 1989. pravno omogućavao konstituisanje tržišno orijentisanih kompanija a pravno onemogućavao konstituisanje novih društvenih preduzeća, i premda je već 1990. godine donet i Ustav Srbije, koji je izbrisao atribut *Socijalistička* iz imena države i uveo višepartijski sistem, nezavisnost pravosuđa itd., demokratska tranzicija Srbije nije tada započela, mada su za nju postojale neke najelementarnije pravno-normativne pretpostavke.

Godina 2000. najčešće se uzima kao početak tranzicije u Srbiji – naravno, ne zato što je prva godina trećeg milenijuma već – zato što se oktobar 2000. smatra krajem (ili bar formalnim krajem) Miloševićeve vladavine (ili Miloševićevog režima). Milošević je osvojio vlast krajem 1987 (preciznije, od septembra do decembra 1987. godine) u tada jedinoj, komunističkoj partiji u socijalističkoj (ili komunističkoj) Srbiji i njegov lični režim je trajao punih trinaest godina (23–24. septembra 1987 – 24. septembra 2000). Smatramo da je svaki režim – i demokratski a kamoli autoritarni – po definiciji obeležen i određen ličnošću odnosno ličnostima na vlasti, ali da se nikako ne može valjano i potpuno objasniti tom ličnošću, odnosno ličnostima. Tako ni tranzicija ni demokratska tranzicija u Srbiji. Tranzicija je u Srbiji otpočela 1989/1990, ali, uprkos nekim demokratskim pravnim formama, nije bila demokratska tranzicija već tranzicija iz jednog u drugi, drukčiji, ali takođe autoritarni poredak.¹⁸ Ali to uopšte ne znači da je samim padom Miloševićevog ličnog režima u oktobru 2000. tranzicija u Srbiji postala demokratska.

Pogledajmo stoga sad da li je Srbija u periodu od 2000. godine do danas stekla sve pravne pretpostavke za demokratsku tranziciju, pa ako i nije, da li se bar kreće u dobrom pravcu. Podsetimo još jednom, krajnje pojednostavljeno, da te pravne pretpostavke čine dobar ustav, dobri zakoni i dobro pravosuđe, koji su dobri ako omogućavaju pravnu državu na način vladavine prava kao vladavine ljudskih prava.¹⁹

Ustav Srbije iz 2006. nije doneo ništa bitno novo u odnosu na prethodni ustav,²⁰ a otvorio je ogroman pravno-politički problem definišući u Preambuli Kosmet kao deo teritorije Srbije, što ne samo da nikako nije doprinelo neizuzimanju Kosmeta iz

18 Više o tome Jasminka Hasanbegović, „Nerazumno pravo – slučaj postkomunističkih društava (Perelmanova teorija kao okvir analize – kritički sagledana i razvijena)“, *Pravna misao*, Sarajevo 1991, br. 9–10, 13–22; Jasminka Hasanbegović, „Human Rights Culture and/or Human Rights Ideology – Rhetorics and Realities“, in Miodrag A. Jovanović, Ivana Krstić (eds.), *Human Rights Today – 60 Years of the Universal Declaration*, Eleven International Publishing, Utrecht 2010, 77–86.

19 O tome više Jasminka Hasanbegović, „Retoricitet prava i pravnost države – O nespojivosti suverenosti i pravne države“, u: Danilo N. Basta, Diter Miler (prir.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Pravni fakultet u Beogradu – Centar za publikacije i Nemački kulturni i informativni centar u Beogradu, Beograd 1991, 52–61; Jasminka Hasanbegović, „Cultura dei diritti umani e cultura dei diritti delle minoranze – Il caso della Serbia“, traduzione di Claudio Tommasi, in Gustavo Gozzi e Fabio Martelli (a cura di), *Guerre e minoranze – Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Società editrice il Mulino, Bologna 2004, 181–211.

20 Za detaljnu kritičku analizu v. Ratko Marković, „Ustav iz 2006 – Kritički pogled“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LIV, 2/2006, 5–45.

suverenosti države Srbije nego je stvorilo mogućnost političke trgovine, cenjkanja i pritisaka u trouglu Brisel–Beograd–Priština, što nije pogodovalo i ne pogoduje demokratskoj tranziciji Srbije kao pravne države u kojoj postoji vladavina prava kao vladavina ljudskih prava – naprotiv.²¹

Korak unazad u Ustavu Srbije iz 2006. načinjen je i u pogledu Ustavnog suda,²² koji bi trebalo da bude čuvar Ustava, ali nije ustrojen tako da bi to mogao da bude. Najpre, zato što (ne)postojeće određenje ko je „istaknuti pravnik“ (čl. 172 st. 5 – s najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci) uopšte ne garantuje da će se u Ustavnom sudu naći najstručniji i najdostojniji pravnici u zemlji.²³ Potom, mandat sudija Ustavnog suda regulisan je potpuno drugačije. Napušteno je dotadašnje rešenje o stalnosti sudija Ustavnog suda, koje je, prema nekim mišljenjima, bilo opravdano kritikovano jer sudija ustavnog suda nije posebna profesija kao što je sudija redovnog suda.²⁴ S tim mišljenjem se ne slažemo. Profesionalnost svih sudija svagde je poželjna. Naročito u zemljama u tranziciji ka demokratiji. (Izuzetak su, po definiciji, sudije arbitri pri arbitražama. No, i njih preporučuju njihova stručnost, iskustvo i časnost, o čemu brinu i odlučuju same strane u sporu.) Uostalom, kontroli ustavnosti zakona, istorijski posmatrano, započeo je Vrhovni sud SAD (odlučkom *Marbury v. Madison* iz 1803), čije su sudije doživotni profesionalci. Na ustavni sud ne treba, po inerciji, konzervativno gledati kao na prevashodno političku a ne pravnu i sudsku ustanovu. Postojeće srpsko rešenje – devetogodišnji mandat koji se može ponoviti samo još jednom – najgore je rešenje u svojoj vrsti zato što mogućim reizborom čini sudije Ustavnog suda zavisnim od tekućih političkih (zakonodavne i egzekutivne) i sudskih vlasti, koje o tom reizboru odlučuju. Toga ne bi bilo ne samo da su sudije Ustavnog suda stalne nego ni da je (bar) prihvaćeno normativno rešenje da oni mogu biti sudije samo u jednom devetogodišnjem mandatu. Naposljetku, ne može da začudi to što takvo konstituisanje Ustavnog suda (odnosno izbor ili imenovanje, nedovoljno precizirana pravnička stručnost njegovih sudija i njihovo očekivanje reizbora) bitno utiču na praksu Ustavnog suda koja je (uz časne izuzetke, koji samo potvrđuju pravilo) u službi tekuće politike, a morala bi biti u službi zaštite demokratskog konstitucionalizma i ljudskih prava.²⁵

21 O tome više Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013* (nap. br. 9).

22 Za osnovne pojedinosti v. Ratko Marković, „Ustav iz 2006 – Kritički pogled“ (nap. br. 17).

23 O tome, osim Ratka Markovića, *op. cit.*, 29, v. detaljnije Olivera Vučić, „Izbor i sastav ustavnih sudova – mukotrpan put dostizanja evropskih standarda“, u: Stevan Lilić (prir.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012, 132–145; Bosa Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova – S posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Službeni glasnik, Beograd 2012.

24 Tako, na primer, Ratko Marković, *op. cit.*, 29–30.

25 O tome više Olivera Vučić, „Pet godina posle – primena ustava, poštovanje ustava“, u: Dragan M. Stojanović (prir.), *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006–2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2011, 35–55; Tanasije Marinković, „Janus – Les deux faces de la Cour Constitutionnelle serbe“, *Revue Est Europa*, numéro spécial, 2015, 99–114; Vladan Petrov, *Zašto sudija ustavnog suda (ne) mora biti istaknuti pravnik? – Analiza pojma „istaknuti pravnik“ u Ustavu Srbije od 2006*, CPJ Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, bez god. izd., http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov.pdf, pristupljeno 2. maja 2015.

U analizi elementarne mogućnosti demokratske tranzicije u pravnom okviru stvaranom u Srbiji posle 2000. godine, pređimo sada s osnovnih ustavnih pitanja na pitanje dobrih zakona.²⁶ Najpre o Zakonu o preduzećima. Kao što je već rečeno, taj zakon iz 1988. menjan je više od deset puta da bi konačno 2004. godine bio zamenjen novim sistemskim zakonom – Zakonom o privrednim društvima (*Službeni glasnik RS*, br. 125/2004). Međutim, i taj drugi zakonski pravni okvir za tržišno orijentisane kompanije bio je, kako se ubrzo ispostavilo, kratkoga veka (oko sedam godina) jer je već 2011. ne samo menjan (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2011) nego je te iste 2011. bio zamenjen novim zakonom (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011). No, ni to nije bio kraj. Njegovim se izmenama i dopunama pristupilo još dva puta: 2014. i 2015. godine (*Službeni glasnici RS*, br. 83/2014 i 5/2015).²⁷ Sve u svemu, prečeste promene zakonskog okvira u kome treba da delaju tržišno orijentisane kompanije stvara utisak i osećaj pravne nesigurnosti, što nije dobro za nastojanja u pravcu demokratske tranzicije.

Pogledajmo sada kakva je situacija u ostalom zakonodavstvu, bar onom koje je bitno za tranziciju i onom koje se tradicionalno smatra najznačajnijim u svakom modernom demokratskom pravnom sistemu odnosno poretku.²⁸

Za svaku tržišnu privredu bitna je pravna regulacija koja omogućava slobode delovanja subjekata ne samo na tržištu kapitala nego i na tržištu radne snage. Zato je, osim Zakona o privrednim društvima, važan i Zakon o radu, koji je u periodu posle 2000. godine, kao novi zakon u toj materiji, donet 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 70/2001), a već iste te godine promenjen (*Službeni glasnik RS*, br. 73/2001) da bi samo posle četiri godine, 2005, opet bio donet novi Zakon o radu (*Službeni glasnik RS*, br. 24/2005), koji je takođe odmah promenjen iste te godine (*Službeni glasnik RS*, br. 61/2005)! Ali, ni to nije bio kraj, već samo prva promena tog zakona, koji je potom menjan još tri puta: posle četiri godine, 2009 (*Službeni glasnik RS*, br. 54/2009), pa opet posle četiri godine, 2013 (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2013) i posle godinu dana, 2014 (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2014).²⁹

Za tržišno privređivanje izuzetno je važan Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata, koji je donet 2002. godine (*Službeni list*

26 Jedan kratak pregled čestih promena zakonâ u nas, i to onih najznačajnijih u svakom pravnom poretku a posebno u pravnom poretku u tranziciji, nalazi se u: Dragana Boljević, „Uloga sudstva u uspostavljanju pravne sigurnosti – Kontroverze i preduslovi“, u: Radmila Vasić, Ivana Krstić (prir.), *Pravna sigurnost u uslovima tranzicije: Zbornik radova s naučnog skupa prilozima projektu 2013. „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija s pravom EU“*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 122–159, posebno 129–132.

O otvorenim pitanjima zakonodavne delatnosti kod onih koji su odmakli u demokratskoj tranziciji, vid. Tilen Štajnpihler, Albin Igličar, Marijan Pavčnik (ur.), *Odrpta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2016.

27 O tome Mirko Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, 9. izdanje, Beograd 2015, 37–39; takođe, Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27; Dragana Boljević, „Ujednačavanje sudske prakse – Između pravne sigurnosti i sudijske nezavisnosti“, u: Dragana Boljević (prir.), *Ujednačavanje sudske prakse – Odnos između pravne sigurnosti i sudijske nezavisnosti*, Društvo sudija Srbije, Beograd 2015, 18–35.

28 Izlaganje koje sledi oslanja se na pregled iz elektronske baze propisa i sudskih odluka *Paragraf Lex* i na nalaze u: Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, 20–25.

29 Vid. pregled iz elektronske baze propisa i sudskih odluka *Paragraf Lex*; Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, 20.

SRJ, 65/2002), a potom menjan šest puta: već sledeće 2003 (*Službeni glasnik RS*, br. 57/2003), pa opet sledeće, 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 55/2004) i opet sledeće, 2005. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 45/2005), s tim što to nije bila jedina promena te godine. Dakle, nešto kasnije iste te 2005. godine Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata menjan je još dvaput, ali na taj način što nije sâm pretrpeo izmene ili dopune, nego su te dve promene izvršene u drugim zakonima (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005 i 101/2005). Šesta promena je izvršena sledeće, 2006. godine, takođe u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006). No, ni tu nije kraj. Nešto kasnije iste te 2006. godine donet je *novi* Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (*Službeni glasnik RS*, br. 47/2006)! Taj je zakon „potrajavao“, tj. važio pet godina da bi 2011. bio zamenjen Zakonom o tržištu kapitala (*Službeni glasnik RS*, br. 31/2011)!³⁰

Za pravno regulisanje tržišta kapitala važni su i sledeći zakoni, koji se, uslovno rečeno, poput pomenutog Zakona o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata, a na kraju i Zakona o tržištu kapitala, mogu smatrati potpuno novom zakonskom materijom u našem pravnom sistemu, to jest sasvim novim zakonima koji upravo potvrđuju političku želju i društveno nastojanje da se izvrši tranzicija u srpskom društvu, pre svega tranzicija u privredi, i to, naravno, na pravno uređen način – zakonima. Međutim, dinamika promene svih tih potpuno novih zakona bila je, kao što će se odmah videti i za ostale zakone, toliko velika da se može reći da takvo pravno regulisanje doprinosi stvaranju osećanja pravnog haosa i pravne nesigurnosti, to jest upravo suprotnih efekata od onih koji čine smisao svakog pravnog regulisanja, koje nije tek privid, maska, fingiranje regulisanja. Tako je, prvo, Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, donet 2006. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006), menjan dvaput: posle tri godine, 2009 (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2009), i opet posle dve godine, 2011. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011).

Drugo, Zakon o privatizaciji iz 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001) menjan je čak devet puta: dve godine po donošenju, 2003 (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2003), pa opet posle dve godine, 2005 (*Službeni glasnik RS*, br. 45/2005), i opet posle dve godine, 2007. godine, i to tada čak dva puta – istovremeno, ali u dva zakona: kako promenom u njemu samom (*Službeni glasnik RS*, br. 123/2007), tako i promenom u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 123/2007). Zatim, tri godine posle tih poslednjih promena, dakle, 2010. godine, Zakon o privatizaciji menjan je peti put i tad opet u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2010), pa onda opet posle dve godine, još dvaput tokom 2012 (*Službeni glasnik RS*, br. 93/2012 i br. 119/2012), a onda opet posle dve godine, 2014, opet dvaput, ali je ovoga puta prvo zakonodavac promenio sâm taj zakon (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2014), a potom ga je promenio i Ustavni sud svojom odlukom (*Službeni glasnik RS*, br. 52/2014). Ali to uopšte nije sve! Taj Zakon o privatizaciji iz 2001. godine je posle devet pomenutih promena za 13 godina svog važenja, upravo posle poslednjih promena 2014. prestao da važi zato što je u avgustu 2014. donet *novi* Zakon o privatizaciji (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2014), koji je već u maju 2015. promenjen (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2015)!

30 Vid. pregled iz elektronske baze propisa i sudskih odluka *Paragraf Lex*; Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, str. 22.

Treće, u ovoj istoj tranzicionoj materiji, a najneposrednije povezan s prethodnim zakonom, jeste i Zakon o Agenciji za privatizaciju iz 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001), koji je menjan triput: prvi put već posle tri godine, 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 135/2004), onda nakon šest godina, 2010 (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2010), i opet posle četiri godine, 2014 (*Službeni glasnik RS*, br. 115/2014).

Četvrto, ovoj genuino tranzicionoj zakonskoj materiji imanentan je i Zakon o akcijskom fondu iz 1998. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 44/1998), koji je posle samo tri godine primene, već 2001. godine, zamenjen *novim* Zakonom o akcijskom fondu (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001), koji je pak posle četiri godine, 2005, promenjen (*Službeni glasnik RS*, br. 45/2005), a posle još pet godina, 15. maja 2010. prestao je da važi na osnovu Zakona o Agenciji za privatizaciju (po članu 16 tački 1; *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010)!

Peto, među najznačajnije tranzicijske zakone spada i Zakon o Agenciji za privredne registre, koji je donet 2004. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 55/2004), a menjan je posle pet godina, 2009 (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2009), i opet posle dve godine, 2011 (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011), u isto vreme kada je donet i Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011), koji je pak promenjen već posle tri godine, 2014 (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2014)!³¹

Već iz samog pojma pravne tranzicije, kao pravno, odnosno zakonima regulisanog prelaska s oblika privrede predominantno državnog (odnosno kod nas – društvenog) kapitala na slobodno-tržišni oblik privrede predominantno privatnog kapitala, jasno je da u svakoj zemlji u periodu tranzicije zakoni o stečaju imaju i poseban, dodatan pravni značaj. Naš tranzicijski Zakon o stečajnom postupku, donet 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 84/2004), menjan je već sledeće, 2005. godine, u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005), a onda je četiri godine potom, 2009, zamenjen *novim* Zakonom o stečaju (*Službeni glasnik RS*, br. 104/2009), koji je pak menjan triput: prvi put, dve godine posle donošenja, 2011. godine u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011), onda je sledeće, 2012. godine promenjen Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 71/2012), a treći put je dve godine potom, 2014, zakonodavac opet promenio taj zakon (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2014). U odnosu na upravo pomenute zakone – ranije važeći Zakon o stečajnom postupku iz 2004. i sada važeći a do sada triput menjani Zakon o stečaju iz 2009 – kao specijalni zakoni, *leges speciales*, pojavljuju se Zakon o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka iz 1989. i Zakon o stečaju i sanaciji banaka i društava za osiguranje iz 2005. godine, čiji izuzetan pravni značaj za svako društvo, a posebno za zemlje u tranziciji, ne treba posebno objašnjavati. Naš Zakon o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka bio je donet 1989. godine (*Službeni list SFRJ*, broj 84/1989), dakle, prema nekim mišljenjima, kao što se videlo, na samom početku tranzicije u Srbiji. Menjan je šest puta: prvi put, već sledeće, 1990. godine (*Službeni list SFRJ*, br. 63/1990), drugi put, tri godine potom, 1993 (*Službeni list SRJ*, br. 37/1993), treći put, dve godine posle, 1995. godine (*Službeni list SRJ*, br. 26/1995), četvrti put, odmah sledeće, 1996 (*Službeni list SRJ*, br. 28/1996), peti put, posle tri godine, 1999 (*Službeni list SRJ*, br.

44/1999), i šesti put, dve godine posle, 2001 (*Službeni list SRJ*, br. 53/2001). No, ni tu nije kraj. Taj šest puta menjani Zakon o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka iz 1989. zamenjen je 2005. godine (znači, posle šesnaest godina važenja tokom kojih se smenilo sedam sadržinski različitih verzija tog zakona!) *novim* Zakonom o stečaju i sanaciji banaka i društava za osiguranje (*Službeni glasnik RS*, br. 61/2005), koji je pak posle donošenja menjan dvaput: najpre, tri godine po donošenju, 2008 (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008), i potom opet dve godine posle, 2010 (*Službeni glasnik RS*, br. 91/2010), da bi pet godina potom, u februaru 2015 (dakle, posle deset godina važenja tokom kojim su se sukcesivno smenile tri sadržinski različite verzije tog zakona!) bio zamenjen *novim* Zakonom o stečaju i sanaciji banaka i društava za osiguranje (*Službeni glasnik RS*, br. 14/2015)!³²

Osim prethodno pomenutih zakona, koji se mogu označiti kao zakoni od specijalnog značaja za tranziciju, treba pomenuti i stanje onih drugih, za svaku vladavinu prava bitnih zakona jer su oni u periodu tranzicije još značajniji (ako je to uopšte moguće gradirati, pa onda i tako reći). Tu svakako spadaju zakon o parničnom postupku, krivični zakoni (materijalni i procesni) i statusno-organizacioni zakoni o pravosuđu. Pogledajmo ih tim redom, i to i njih samo najpovršnije da bismo uočili koliko su se često menjali i da li brojnost tih promena već po sebi ugrožava pravnu sigurnost i onemogućava vladavinu prava, pa samim tim i demokratsku tranziciju.

Naš stari, pretranzicioni (socijalistički ili komunistički) Zakon o parničnom postupku iz 1957. godine (*Službeni list FNRJ*, br. 4/1957 i 52/1961 i *Službeni list SFRJ*, br. 12/1965, 1/1971, 23/1972, 6/1974 i 4/1977 – sa suštinski zanemarljivim izmenama, pretežno zbog inflacije) spadao je među najbolje zakone, posmatrano sa stanovišta pravne struke, te je za skoro pola veka važenja vrlo malo menjan. Njegov kvalitet potvrđuje i okolnost što su ga po raspadu Jugoslavije sve novonastale postjugoslovenske države preuzele neizmenjenog u svoje pravne sisteme, odnosno poretke, a onda su ga eventualno docnije vrlo malo (i ne baš uvek nomotehnički najbolje) menjale.³³ Naš tranzicioni pak Zakon o parničnom postupku iz 2004. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 125/2004) menjan je triput: prvi put, posle pet godina, 2009 (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2009), a onda ponovo posle dve godine, 2011 (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2011) i potom i Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 53/2011). No, tu uopšte nije kraj. Naprotiv. Posle toga je te iste, 2011. godine, donet *novi* Zakon o parničnom postupku (*Službeni glasnik RS*, br.72/2011), koji je potom menjan triput: posle dve godine, 2013. dvema Odlukama Ustavnog suda (*Službeni glasnici RS*, br. 49/2013 i br. 74/2013), a onda i zakonodavčevom promenom sledeće, 2014. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 55/2014)!

Osim Zakona o parničnom postupku, u našem procesnom zakonodavstvu posebno veliki značaj ima Zakon o izvršnom postupku zato što je materija izvršenja sudskih odluka „tradicionalno“, u pretranziciono vreme bila veoma slaba tačka pravnog poretka, zbog čega je ceo poredak imao karakter neefikasnog a samim tim lošeg pravnog poretka i u onim pravnim materijama koje nisu bile ni loše normirane

32 *Ibid.*

33 O tome vid. Borivoje Poznić, Vesna Rakić Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta „Union“, Službeni glasnik, Beograd 2015, 33–40.

ni loše presuđivane.³⁴ Naš tranzicioni Zakon o izvršnom postupku iz 2000. godine (*Službeni list SRJ*, br. 28/2000) nikako nije mogao da izmeni to stanje već stoga što je i sâm neprestano menjan. Iste te, naime, 2000. godine, kada je donet, nedugo potom je i prvi put promenjen (*Službeni list SRJ*, br. 73/2000), a onda i naredne, 2001. godine drugi put (*Službeni list SRJ*, br. 71/2001). Ali, to nije sve. Samo tri godine potom, 2004, bio je zamenjen *novim* Zakonom o izvršnom postupku (*Službeni glasnik RS*, br. 125/2004), koji je pak posle sedam godina, 2011. bio zamenjen opet *sasvim novim* Zakonom o izvršenju i obezbeđenju (*Službeni glasnik RS*, br. 31/2011). No, ni tu nije kraj. Taj novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju menjan je četiri puta: najpre je te iste godine kada je i donet, dakle, 2011. godine promenjen u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011), a onda i dve godine potom, naime, 2013. Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 109/2013) i zatim odmah sledeće, 2014. godine menjao ga je zakonodavac, i to dvaput (*Službeni glasnik RS*, br. 55/2014 i br. 139/2014)! I ni to nije sve. Sredinom naredne, 2015. godine pripremljen je nacrt *novog* Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koji je usvojen i objavljen krajem 2015 (*Službeni glasnik RS*, br.106/2015), a stupio je na snagu 1. jula 2016. godine!³⁵

I premda je ovaj pregled tranzicionog zakonodavstva prvenstveno pregled zakonodavne dinamike i ne bavi se sadržinskom analizom zakonodavčevih rešenja i njegovih naknadnih intervencija, jer to u radu ovog obima i nije moguće, na ovom mestu treba reći, zbog opšteg i tranzicionog značaja te revolucionarne novine iz pomenutog Zakona o izvršenju i obezbeđenju iz 2011, da je uvođenje u naš državno-pravni poredak (juna 2012) *nedržavnog* izvršitelja pravnosnažnih sudskih i drugih odluka i verodostojnih isprava o građanskopravnoj materiji bio totalni novum. To da je prinudno izvršenje po Zakonu moguće bez države, to jest bez sudskog izvršitelja i policije – bilo je ravno čudu koje bi izazvala mogućnost postojanja zakonitih privatnih zatvora. Tom novinom u izvršnom postupku trebalo je rešiti ogroman, iz prethodnog socijalističkog (ili komunističkog) sistema nasledeni problem neizvršavanja sudskih odluka, čije su ogromne razmere imale za posledicu takvu neefikasnost sudstva koja se mogla okarakterisati kao neefikasnost pravnog poretka, što je, praktički, isto što i njegovo nepostojanje: postoje prava po zakonu i u zakonima, postoje prava i u pravnosnažnim sudskim odlukama o tim pravima iz zakona (i to najčešće, sudski potvrđena na kraju enormno dugih sudskih postupaka), ali ni tada ipak nema prava u stvarnosti, u životu, jer se odluke ne izvršavaju. I da Zakon o o izvršenju i obezbeđenju iz 2011. nije menjan četiri puta po donošenju da bi posle toga bio donet novi Zakon o o izvršenju i obezbeđenju iz 2015, koji se primenjuje od 1. jula 2016. godine, bilo bi teško za tako kratko vreme, svega četiri godine (jun 2012 – jul 2016) primene ocenjivati delotvornost tog novog instituta izvršitelja odnosno – po Zakonu iz 2015. godine – javnog izvršitelja. Ali, uz pomenute ograde, moglo bi se reći da je zakonodavčeva namera da na taj način učini izvršenja efikasnijim, izgleda, opravdana.

34 O tome vid. Borivoje Poznić, Vesna Rakić Vodinelić, *op. cit.*, nap. br. 31, 571–573; Nikola Bodirola, „Nove nadležnosti izvršitelja“, *Pravni život* 11/2013, 5–17; Nikola Bodirola, „O ustavnosti izvršenja potraživanja putem privatnih izvršitelja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2014, 114–130.

35 Vid. pregled iz elektronske baze propisa i sudskih odluka *Paragraf Lex*; Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, str. 24.

Demokratske tranzicije nema, videli smo, bez vladavine prava, a ove potonje pak nema bez dobrih zakona, među kojima svakako u najznačajnije spadaju i krivični zakoni, iako po predmetu regulisanja nisu neposredno tranzicijski. Naše pretranzicijsko krivično zakonodavstvo nije bilo loše, ali se za materijalno krivično zakonodavstvo može reći da je imalo dva ozbiljna nedostatka koja je trebalo otkloniti: prvo, dok je Srbija bila u sastavu složene državne tvorevine SRJ, smrtna kazna je postojala (i izricana je i izvršavana) za neka krivična dela koja je propisivala Srbija kao federalna jedinica (na primer, za ubistvo, razbojništvo), a bila je ukinuta Ustavom SRJ iz 1992. godine za krivična dela propisana saveznim zakonima (na primer, za genocid, ratne zločine, političke i vojne delikte i dr.). I kako nalaže demokratska tranzicija, Srbija je ukinula smrtnu kaznu 2002. godine izmenom Krivičnog zakona. A drugo, materijalno krivično pravo bilo je normirano ne samo u Krivičnom zakonu nego i u drugim zakonima, što nomotehnički nije najbolje rešenje, mada, suštinski, po sadržini svojih rešenja ne mora samim tim biti sporno. Stoga je ideja da Srbija dobije krivični zakonik bila pozdravljena. Tako je naš tranzicijski Krivični zakonik donet 2005. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005), ali se u toj istoj, 2005. godini, dvaput intervenisalo u njegovu sadržinu, ispravljajući je u dva maha (*Službeni glasnici RS*, br. 88/2005 i br. 107/2005)! Potom je menjan još pet puta: dvaput posle četiri godine, tokom 2009. godine (*Službeni glasnici RS*, br. 72/2009 i br. 111/2009), i onda opet posle tri godine, po jednom svake godine zaredom: 2012, 2013. i 2014 (*Službeni glasnici RS*, br. 121/2012, br. 104/2013 i br. 108/2014)!

Naš tranzicijski procesni pak krivični zakonik, to jest Zakonik o krivičnom postupku, donet je 2001. godine (*Službeni list SRJ*, br. 70/2001) i menjan je još mnogo više i češće – devet puta: prvi put, već sledeće godine po donošenju, 2002. godine (*Službeni list SRJ*, br. 68/2002), drugi put, dve godine posle toga, 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 58/2004), treći, četvrti i peti put, naredne, 2005. godine, i to najpre kao promena u samom Zakoniku (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005) i istovremeno kao promena u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005), a kasnije te iste godine, još jednom, kao druga po redu promena u samom Zakoniku (*Službeni glasnik RS*, br. 115/2005), šesti put, dve godine posle, 2007 (*Službeni glasnik RS*, br. 49/2007), pa sedmi i osmi put, opet dve godine kasnije, 2009. godine, jednom kao promena u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 20/2009) i kasnije iste godine kao promena u samom Zakoniku (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2009), a deveti put, naredne, 2010. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 76/2010). Ali to uopšte nije sve. Naš važeći Zakonik o krivičnom postupku donet je godinu dana nakon poslednje, devete promene (iz 2010. godine) svog prethodnika, Zakonika o krivičnom postupku iz 2001. godine, dakle, donet je 2011. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2011) i potom je menjan pet puta: prvi put, iste godine u kojoj je donet, i to i pre nego što je počela njegova primena (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2011), drugi put, sledeće, 2012 (*Službeni glasnik RS*, br. 121/2012), treći i četvrti put, opet naredne, 2013. godine, u dva maha (*Službeni glasnici RS*, br. 32/2013 i br. 45/2013) i peti put, opet naredne, 2014. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 55/2014). Ali, ni to nije sve. Ne treba zaboraviti ni naš „drugi“ Zakonik o krivičnom postupku iz 2006. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006), koji, istina, nikad nije primenjivan, ali jeste menjan, i to dvaput:

odmah sledeće godine po donošenju, to jest 2007. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 47/2007), i opet naredne, 2008. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 122/2008)!³⁶

Ovolike promene dvaju krivičnih zakonika – (materijalnog) Krivičnog zakonika i Krivičnog procesnog zakonika – nije potrebno komentarisati. Već samo nabranje tih promena zakonika mora kod svakoga da stvori ne samo osećaj krajnje nesigurnosti šta (ni)je po Zakoniku i kako je to po Zakoniku o krivičnopravnom postupku (ne)moguće dokazati nego i osećaj takve velike nesigurnosti i ogromnog straha koji bi se mogao nazvati *horor iuris*, pravni horor. Pobljšavanje zakonâ čija je posledica izazivanje pravnog horora samo je jedna manifestacija puta u pakao popločanog najboljim namerama.

Ista je stvar sa statusno-organizacionim zakonima o pravosuđu. Na stranu to što se naše pravosuđe nalazi u „reformskom“ stanju od 2000. godine i što je to naša pravna stvarnost za sebe, na koju ćemo se ukratko osvrnuti kasnije, na ovom mestu treba reći samo nešto osnovno o tempu promena zakonâ o pravosuđu jer i ti zakoni svakako spadaju u one najznačajnije zakone koji moraju biti dobri da bi ma gde, u bilo kojoj zemlji, pa i u Srbiji, postojala vladavina prava. Svakom pravnom laiku i čak analfabeti jasno je da nisu i ne mogu biti dobri oni zakoni koji se svaki čas menjaju. Zato pogledajmo zakonodavnu dinamiku i u toj oblasti, u kojoj su najznačajnija četiri zakona: Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o Visokom savetu pravosuđa (odnosno sudstva) i Zakon o sedištimâ i područjima sudova i javnih tužilaštava.

Prvi tranzicijski Zakon o sudijama iz 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 63/2001) važio je osam godina, do 2009. godine, a za tih osam godina menjan je 11 puta: prvi put, godinu dana po donošenju, 2002 (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2002), drugi, treći i četvrti put, opet naredne, 2003. godine: prvo Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 17/2003), zatim Ispravkom Odluke Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 25/2003) i, naposletku, te iste godine i izmenom samog zakona (*Službeni glasnik RS*, br. 27/2003), onda peti, šesti i sedmi put, opet naredne, 2004: najpre menjanjem samog Zakona o sudijama (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2004), zatim Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 35/2004) i najzad opet menjanjem samog Zakona (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2004), pa osmi i deveti put, opet sledeće, 2005. godine, oba puta menjanjem u dva navrata samog Zakona o sudijama (*Službeni glasnici RS*, br. 61/2005 i br. 101/2005), potom deseti put, opet naredne, 2006. godine izmenom u drugom zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006), i jedanaesti put, tri godine potom, 2009. godine, Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 21/2009).

Situacija nije ništa bolja ni s našim važećim Zakonom o sudijama, koji je donet 2008 (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008), a koji je za dosadašnjih osam nepunih godina važenja menjan deset puta: prvi i drugi put, godinu dana po donošenju, 2009: najpre Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 58/2009), a potom zakonodavčevom promenom samog Zakona (*Službeni glasnik RS*, br. 104/2009), treći put, opet godinu dana kasnije, 2010. godine, zakonodavčevom intervencijom

36 Vid. pregled iz elektronske baze propisa i sudskih odluka *Paragraf Lex*; Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, str. 24.

(*Službeni glasnik RS*, br. 101/2010), četvrti, peti i šesti put, dve godine potom, 2012: najpre Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 8/2012), pa zakonodavčevom izmenom (*Službeni glasnik RS*, br. 121/2012) i potom opet Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 124/2012), sedmi put, naredne, 2013. godine, opet zakonodavčevom izmenom (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2013), osmi i deveti put, opet sledeće, 2014. godine: najpre Odlukom Ustavnog suda (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2014), a potom i zakonodavčevom promenom (*Službeni glasnik RS*, br. 117/2014) i deseti put, opet naredne, 2015. godine zakonodavčevim menjanjem Zakona o sudijama (*Službeni glasnik RS*, br. 40/2015)!³⁷

Pogledajmo sada prvi tranzicijski Zakon o uređenju sudova iz 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 63/2001) i njegovu dinamiku promene. Za sedam godina važenja menjan je šest puta: prvi put, godinu dana po donošenju, 2002 (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2002), drugi put, takođe naredne, 2003. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 27/2003), treći put, opet naredne, 2004. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2004), četvrti put, opet sledeće, 2005. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2005), peti put, opet naredne, 2006. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 46/2006) i šesti, poslednji put, dve godine posle, to jest 2008. godine, u drugom zakonu, naime, *novom* Zakonu o uređenju sudova (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008).

Sadašnji pak, odnosno važeći Zakon o uređenju sudova donet je, dakle, 2008. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008) i do sada je menjan sedam puta: prvi put, odmah sledeće godine po donošenju, 2009 (*Službeni glasnik RS*, br. 104/2009), drugi put, opet sledeće, 2010 (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2010), treći, četvrti i peti put, opet naredne, 2011. godine: najpre u dva navrata u drugim zakonima (*Službeni glasnici RS*, br. 31/2011 i br. 78/2011), a onda i intervencijom zakonodavca u samom Zakonu (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2011), šesti put, dve godine potom, 2013 (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2013), i sedmi put, opet posle dve godine, 2015. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 40/2015).³⁸

Prvi, demokratskoj tranziciji primereni Zakon o Visokom savetu pravosuđa donet je 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 63/2001) i za sedam godina važenja menjan je pet puta: prvi put, već sledeće godine po donošenju, 2002 (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2002), drugi i treći put, opet sledeće, 2003. godine: najpre kao izmena Zakona (*Službeni glasnik RS*, br. 39/2003), a potom kao ispravka (*Službeni glasnik RS*, br. 41/2003), četvrti put, opet posle godinu dana, 2004 (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2004), i peti put, opet naredne, 2005. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 61/2005).

Važeći pak Zakon o Visokom savetu sudstva donet je 2008. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008) i potom je triput menjan: najpre, dve godine po donošenju, 2010 (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2010), i godinu dana potom, 2011 (*Službeni glasnik RS*, br. 88/2011). Godine 2014. odustalo se od njegove nove izmene, ali je naredne, 2015. godine ipak promenjen (*Službeni glasnik RS*, br. 106/2015).³⁹

Pogledajmo na kraju, tek unajkraće, promene u zakonodavstvu koje se odnose na mrežu sudova i javnih tužilaštava u Srbiji. Ta mreža, u kojoj je bilo 138 opštinskih

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

sudova, nije se menjala više decenija a zadržana je i posle 2000. godine po *novom*, prvom tranzicijskom Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava iz 2001. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 63/2001), koji je menjan jedanput, odmah sledeće godine po donošenju (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2002). Međutim, posle osam-devet godina, to jest 2010. godine, kada je počeo da se primenjuje *novi*, drugi tranzicijski Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, donet dve godine ranije, 2008 (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008), mreža sudova i tužilaštava *potpuno* je promenjena. Tada su na osnovu tog zakona formirana samo 34 osnovna suda s 98 sudskih jedinica. Ali, ta *nova*, kvantitativno drastično reformisana mreža sudova i tužilaštava nije postojala u pravnoj stvarnosti ni pune četiri godine (mada je po slovu Zakona postojala nešto duže, preko pet godina) kada je od 1. januara 2014. počeo da se primenjuje *novi*, treći tranzicijski Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava iz 2013. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2013), na osnovu koga je stavljen van snage prethodni Zakon i izvršena još jedna, *nova*, opet kvantitativno drastična reforma mreže sudova i tužilaštava, tako što su osnovana još 32 osnovna suda, pa sada u Srbiji ima ukupno 66 osnovnih sudova, a broj sudskih jedinica smanjen je na 29.⁴⁰ Već same te drastične kvantitativne promene u organizaciji sudova i tužilaštava koje su izvedene u tako kratkim vremenskim intervalima govore po sebi veoma rečito o uticaju tih promena na pravnu sigurnost i vladavinu prava u Srbiji.

Pri kraju ovog sumarnog pregleda našeg tranzicionog zakonodavstva treba pomenuti još jednu novinu, koja predstavlja novum ne samo u zakonodavstvu odnosno pravnom sistemu nego uopšte u državno-pravnom sistemu i poretku, a veoma je značajna za tranziciju. Reč je o javnom beležništvu, odnosno notarijatu. Notari su veoma stara pravna institucija i profesija, poreklom, smatra se, još iz rimskog prava, a na našem prostoru uvedeni su u pravni sistem Kraljevine Jugoslavije Zakonom o javnim beležnicima iz 1930. godine da bi posle Drugog svetskog rata bili potpuno zaboravljeni – nepostojeći ne samo u pravnoj praksi nego i u teoriji i istoriji prava – niko ih nije pominjao. Da bi se, između ostalog, sudovi rasteretili netipičnih ili bar nenužnih poslova, a sa ciljem povećanja njihove efikasnosti u njima svojstvenim nadležnostima, donet je 2011. godine Zakon o javnom beležništvu⁴¹ (*Službeni glasnik RS*, br. 31/2011), koji je potom menjan sedam puta, četiri godine zaredom: 2012 (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2012), 2013 (*Službeni glasnik RS*, br. 19/2013), 2014. godine čak triput: najpre, on sâm, a onda dvaput u drugom zakonu (*Službeni glasnici RS*, br. 55/2014, zatim 93/2014 – u drugom zakonu, i onda opet 121/2014 – u drugom zakonu) i dvaput 2015 (*Službeni glasnici RS*, br. 6/2015 i br. 106/2015). Da li je opravdano očekivanje zakonodavčevog ponovnog uvođenja zaboravljene institucije javnog beležnika, kao samostalnog i nezavisnog pravnog stručnjaka kome je povereno javno ovlašćenje da sastavlja isprave o pravnim poslovima i drugim činjenicama koje su od značaja za promet novca, roba i usluga, da preuzima na čuvanje isprave, novac i druge predmete, kao i da u svojstvu poverenika suda sprovodi

40 O tome vid. Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, i *op. cit.*, nap. br. 27, str. 24–26.

41 O tome najpotpunije u našoj literaturi vid. Dejan Đurđević, *Javnobeležnička delatnost*, Dosije, Beograd 2014.

i neke sudske postupke, videće se tek u vremenu pred nama. Međutim, neka rešenja Zakona o javnom beležništvu izazvala su žestok otpor advokata, iskazan u njihovom odlučnom, četiri meseca dugom štrajku (septembar 2014 – januar 2015), protiv prvobitnog načina ustrojenja notara kao monopolista u sačinjavanju ugovora o raspolaganju nepokretnostima, s enormnim tarifama, koji bi među pravnicima u Srbiji dovršavali prvobitnu, tranzicijsku akumulaciju kapitala. Taj štrajk je urodio plodom, a potpuno nezavisno od zakonskog uređenja notarijata, imao je veliki značaj za ovdašnju pravnu kulturu: jedna slobodna, i to pravnička profesija, izvojevala je pobedu nad autoritarnom vlašću, što je za mnoge mogla biti dobra lekcija, naravno, ne o notarijatu, koji tek treba da se potvrdi u pravnom poretku Srbije u tranziciji.

Na samom kraju izlaganja o dinamici srpskog tranzicionog zakonodavstva treba reći nešto i o jednom važnom, drukčijem primeru – Nacrtu Građanskog zakonika Republike Srbije. Ideja o Građanskom zakoniku pojavila se posle 2000. godine, a Komisiju za njegovu izradu Vlada je formirala 2006 (*Službeni glasnici RS*, br. 104/2006, 110/2006, 85/2009 i 53/2013). Komisija je u junu 2015. dovršila Prednacrt i predala ga Vladi, koja ga je prihvatila kao Nacrt Građanskog zakonika,⁴² pa je Zaključkom Odbora Vlade za pravni sistem i državne organe od 25. juna 2015. određeno sprovođenje javne rasprave o tom nacrtu i Ministarstvo pravde je pozvalo sve građane i stručnu javnost da se o njemu izjasne. Ideje vodilje našeg budućeg Građanskog zakonika jesu jačanje vladavine pravednog prava, negovanje tekovina evropske pravne civilizovanosti u oblasti kodifikovanja građanskog prava i uvažavanje razvoja srpske pravne nauke, zakonodavstva i sudske prakse, a tek treba da se vidi koliko je kodifikator uspeo da nađe željenu ravnotežu između uzakoničenja već postojećih normi i stvaranja normativnog okvira za promenjene društvene i međunarodnopravne odnose u građanskoj materiji u tranzicijskoj Srbiji.

Ovo je, dakle, bio kratak pregled naše tranzicione zakonodavne dinamike, koji govori o stanju neprekidne promene naših najznačajnijih zakona. Ne treba da se bude nomotehnički stručnjak, čak ni uopšte pravni stručnjak, pravnik, pa da se zna da ovako učestala dinamika izmene *svih* najznačajnijih zakona – svakih *godinu-dve* u proseku – i sama pokazuje da ti zakoni, sadržinski, prečesto nisu dobri, čak ni na elementarno zadovoljavajućem nivou, pa se stoga i moraju menjati, da nisu, niti mogu biti međusobno usaglašeni, da sve to mora da deluje zastrašujuće pogubno na kvalitet i efikasnost suđenja, pravnu sigurnost, na poverenje građana u zakone i u sudstvo te pravni poredak u celini i u samu državu, na vladavinu prava, na smisao tranzicije, tranzicione politike i života u tako pravno (ne)uređenom društvu, u kome se zakoni toliko često menjaju da se slučajno ili namerno stvara osećaj i stanje bezakonja, anomalije, kao da zakoni i ne postoje.

Podsetimo, sasvim svedeno, da su neophodan ali ne i dovoljan *pravni* preduslov *demokratske* tranzicije u Srbiji: dobar ustav, dobri zakoni i dobro pravosuđe, koji su dobri ako omogućavaju pravnu državu na način vladavine prava kao vladavine ljudskih prava. Sad kad smo videli stanje s Ustavom, Ustavnim sudom i najznačajnijim zakonima, treba se, opet najkraće, pozabaviti i stanjem u pravosuđu.

42 Vid. <http://www.propisi.com/prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html>, od 4. juna 2015.

Srpsko pravosuđe se nalazi u stanju permanentne „reformne“ od 2000. godine.⁴³ U jednoj ranijoj analizi⁴⁴ pokazano je da u tranzicijskoj Srbiji od takozvane reforme pravosuđa iz 2008. godine do briselskog sporazuma iz 2013. godine i na njemu zasnovanih podzakonskih akata, *pravnu sigurnost samih sudija i tužilaca* kao nezavisnih odnosno samostalnih zaštitnika prava i pravā, to jest kao nezavisnih i samostalnih pravobranitelja, nisu štitili ni političke partije, i to ni one na vlasti ni one u opoziciji, ni političari u narodnom predstavništvu, odnosno zakonodavac, a pogotovu ne političari u egzekutivi, ni Ustav, ni Ustavni zakon, ni Ustavni sud (s jednim časnim izuzetkom sudije profesorke dr Olivera Vučić), ni zakoni, ni podzakonska akta, ni međunarodni sporazumi uključujući i one briselske, ni stručno javno mnjenje (akademsko, strukovno, nevladin sektor – opet s jednim izuzetkom o kome će biti reči), ni opšte javno mnjenje (prevashodno /u/ mas-medijima), ni međunarodno javno mnjenje, a na kraju krajeva ni same sudije i tužioc. Stoga se moglo zaključiti da je perspektiva pravne sigurnosti svih i svakoga u Srbiji tada bila neizgledna a u neposrednoj budućnosti nesaglediva.⁴⁵ Situacija se nije suštinski promenila. Pogledajmo na osnovu čega zaključujemo da je tako.

Umesto da reformiše pravosuđe,⁴⁶ kao najznačajniji stub najnepolitičnije i najpravnije državne vlasti u konačnoj konstitucionalizaciji Srbije kao moderne pravne

43 O tome vid. Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, str. 20.

44 Vid. Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, nap. br. 9.

45 Jasminka Hasanbegović, *ibidem*, 109 i dalje.

46 O tzv. reformi pravosuđa u Srbiji jeste pisano, ali ne dovoljno, a pogotovu kritička reč o toj reformi nije stizala daleko, a kamoli odjekivala onoliko koliko je trebalo s obzirom na društvenocivilizacijsku i državno-pravnu štetu koju je ta „reforma“ izazvala i pravi i dalje. Bez ikakve pretenzije na reprezentativnost, a kamoli iscrpnost, ovde upućujemo samo na tekstove koji su, prema našem sudu, najznačajniji: Ratko Marković, „Obraćanje za okruglim stolom „Pravosudni zakoni“, održanim 8. novembra 2008. u organizaciji Društva sudija Srbije“, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni broj 2, 2008, 5–7; Vesna Rakić Vodinić, „Obraćanje za okruglim stolom „Pravosudni zakoni“, održanim 8. novembra 2008. u organizaciji Društva sudija Srbije“, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni broj 2, 2008, 10–18; Jasminka Hasanbegović, „Obraćanje za okruglim stolom „Pravosudni zakoni“, održanim 8. novembra 2008. u organizaciji Društva sudija Srbije“, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni broj 2, 2008, 18–20; Tanasije Marinković, „Obraćanje za okruglim stolom „Pravosudni zakoni“, održanim 8. novembra 2008. u organizaciji Društva sudija Srbije“, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni broj 2, 2008, 21–23; Tanasije Marinković, „O ustavnosti opšteg reizbora sudija“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2009, str. 283–291; Tema broja: „Križa i obnova pravosuđa u Srbiji“, *Hereticus*, t. VIII (2010), br. 1, 1–77; Tema broja: „Pravosuđe u zamci korupcije i partijske države“, *Hereticus*, X (2012), br. 1–2, 3–204; Vesna Rakić Vodinić, Ana Knežević Bojović, Mario Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*, Pravni fakultet Univerziteta „Union“ u Beogradu – JP Službeni glasnik, Beograd 2012, 1–382; Vesna Rakić Vodinić, Ana Knežević Bojović, Mario Reljanović, *Judicial Reform in Serbia 2008–2012*, Center for Advanced Legal Studies, Beograd 2012, 1–228; Tematski broj: „Die Situation der Justiz in Serbien – La situation de la justice en Serbie – The Situation in the Serbian Judiciary“, *Kritische Vierteljahresschrift fuer Gesetzgebung und Rechtswissenschaft – Critical Quarterly for Legislation and Law – Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 96 (2013)/1, 1–80; Boris Milosavljević (ur.), *Nečasni muk Ustavnog suda povodom Kosova i Metohije*, Fond „Slobodan Jovanović“, Beograd 2013, 1–204; Dragana Boljević, „Strah i pravda u sudnicama Srbije i Evrope“, u: Jasminka Hasanbegović (ur.), *Pravo i pravda 2013*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 165–187.

države, politička elita iz parlamentarnih stranaka (i onih na vlasti i onih u opoziciji) nije mogla da samu sebe pravno-civilizovano obuzda kao modernu konstitucionalizovanu političku vlast zakonodavca i egzekutive i da odustane od uticaja na pravosuđe, već je pod imenom „reformne“ pravosuđa izvela *opšti izbor* sudija i tužilaca, uz jednu običnu i ne baš uspele reorganizaciju sudova i tužilaštava (koja je, kao što se videlo, potrajala svega tri godine, 2010–2013), a koja je poslužila samo kao loš izgovor, maska i paravan za ponovno uvođenje i sprovođenje *reizbora* sudija i tužilaca, što je pravno-civilizacijski značilo teško posrtanje postmiloševićevske politike i njen pad i povratak u predmiloševićevsko stanje.⁴⁷

Kada je tzv. Miloševićev Ustav iz 1990, kao tranzicijski ustav diskontinuiteta, prekinuo, između ostalog, i s reizabiranjem sudija u Srbiji (i Drugoj Jugoslaviji) i posle pola veka socijalističko-komunističke državnosti, odnosno državnog socijalizma, ponovo uveo nezavisnost pravosuđa, tj. stalnost sudija i samostalnost tužilaštva kao osnovni princip državne organizacije bez koga ne može biti moderne demokratske države, verovatno niko nije mogao ni u snu pomisliti da će tzv. demokratska opozicija, suprotstavljena Miloševićevom režimu, kada dođe na vlast, dakle, u postmiloševićevskoj, „zaista“ demokratsko-tranzicionoj Srbiji, posle 24. septembra odnosno 5. oktobra 2000. godine, umesto da reformski unapređuje pravosuđe, prekinuti sa stalnošću sudijskih i tužilačkih pravosudnih funkcija posle skoro dve decenije (1990–2010) pošto je nezavisnost pravosuđa ponovo uvedena, i to uz ravnodušno posmatranje tog ukidanja od strane međunarodnog faktora oličenog u Evropskoj uniji. I ne samo to. Verovatno niko nije mogao ni u snu pomisliti takođe da će se takva tzv. reforma pravosuđa, započeta opštim (re)izborom svih sudija i tužilaca, izvoditi izuzetno uporno: u početku pravno perfidno, a potom krajnje brutalno do te mere da su strani nezavisni sudijski eksperti te „reformne“ postupke kvalifikovali kao „pravne monstruočnosti“ (*monstruosité juridiques*).⁴⁸ O kakvim se sve pravnim perfidnostima, pravnim brutalnostima, pravnim monstruočnostima, pravnim destruktivnostima i pravnom zlu radilo – kako fenomenološki tako i kvantitativno, tj. po obimu – tokom svake od pet faza tzv. reforme pravosuđa, izloženo je detaljno na drugom mestu, gde je takođe ukazano i na to ko je trebalo da snosi razne vrste političke i pravne *odgovornosti* za to.⁴⁹ Sva ta pravna patologija mora kod svakoga u pravnom poretku izazvati ne samo *običan* strah od takvog „prava“, strah za svoj (i tuđi) pravni status, za svoja (i tuđa) prava i (ne)odgovornosti, već onaj ogromni užasavajući strah koji se zove horor, pravni horor, *horror iuris* od takvog „prava“ koje sledstveno, neminovno dalje izaziva *horror vacui iuris*, ogroman užasavajući strah pred prazninom prava, nepostojanjem prava, tj. pravnog poretka, pred pravnim besporetkom, bespravljem, anomijom u oba njena osnovna značenja: i onim što nema imena, i bezakonjem, dakle, još uvek neimenovanim bezakonjem, pravnim besporetkom za koji nema reči.

47 Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, nap. br. 9, 110.

48 Hans-Ernst Boettcher & Simone Gaboriau, „Dans les gorges des Balkans“, *Kritische Vierteljahresschrift fuer Gesetzgebung und Rechtswissenschaft – Critical Quarterly for Legislation and Law – Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 96(2013)/1, 45–55, posebno 50–51.

49 Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, nap. br. 9, posebno str. 110–120, kao i u tu navedenoj literaturi.

Hana Arent je rekla da je u demokratskoj državi onaj ko čuti – saučesnik ako je imao priliku da protestuje javno ali to nije učinio.⁵⁰ Oslanjajući se na tu misao Arentove, Laš Svensen je kazao da ljudi koji žive u demokratijama imaju *obavezu* da reaguju na zlo,⁵¹ pa, svakako, i na pravno zlo. Čini se da u tom smislu treba razumeti pokušaj – kao da živimo u društvu zaista demokratske tranzicije – da se javno protestuje, usprotivi, ne prihvati i ne čuti o reformi pravosuđa. To je pokušaj pod imenom *Apel stručne političkoj i opštoj javnosti* iz januara 2011, koji je povodom takozvanog reformisanja takozvane reforme pravosuđa, kao stručni vapaj, uputilo pedesetak pravnih učenjaka i stručnjaka, veoma različitih po svojim političkim opredeljenjima, po godinama, stručnim usmerenjima i mnogo čemu drugom, ali ujedinjenih u potrebi da pokušaju da odbrane najelementarnije pravne principe svakog pravnog poretka.⁵² Taj pokušaj je ostao očajnički vapaj bez odjeka u političkoj vlasti.

Za stanje pravosuđa i stanje u pravosuđu, kao i uopšte za vladavinu prava u Srbiji značajna je ne samo tzv. reforma pravosuđa koju su izvodile prethodne političke vlasti (to jest zakonodavna i izvršna) već su veoma važni i tzv. briselski sporazumi, koje su sklapale sadašnje političke vlasti. Među briselskim sporazumima koji regulišu normalizaciju odnosa „Beograd – Priština“ posebno je za pravosuđe značajan Prvi sporazum o principima od 19. aprila 2013. godine, o čijoj je (prema našem mišljenju, očiglednoj ne)ustavnosti Ustavni sud dugo izbegavao da se izjasni,⁵³ što je širom otvorilo mogućnost daljim neustavnostima i nezakonitostima kao što su, samo primerice, Odluka Visokog saveta sudstva⁵⁴ iz juna 2013. da Viši sud, Osnovni sud i Prekršajni sud – svi u Kosovskoj Mitrovici – prestaju s radom, to jest da ne primaju predmete od 15. jula 2013, a da dotad primljene predmete imaju izraditi do 1. septembra 2013, dok će nove predmete predati novouspostavljenim pravosudnim organima u skladu s Prvim sporazumom, a hitne predmete će rešavati EULEKS, kome treba dostaviti podatke o svim predmetima. Slično je neustavno i nezakonito i Obavezno uputstvo Republičkog javnog tužilaštva⁵⁵ iz juna 2013. sa sličnom

50 Hannah Arendt, *Crises of the Republic: Lying in Politics*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972, 88. (Prvi prevod na srpski, Hana Arent, „O istini i laži u politici“, *Gledišta*, 1971, nije izašao pre navedenog engleskog izdanja, nego ubrzo posle prvobitne verzije Arentove, objavljene 1971. u *New York Books Review*.)

51 Laš Fr. H. Svensen, *Filozofijazla*, prev. Nataša Ristivojević Rajković, Geopoetika, Beograd 2006, 197.

52 *Apel stručne političkoj i opštoj javnosti* iz januara 2011. okačen je i na sledećoj internet stranici Društva sudija Srbije <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/o-pravosudju/apel-strucne-politickoj-i-opstoj-javnosti>.

53 Da bi to na kraju i definitivno izbegao zauzimanjem stava da je reč o političkom a ne pravnom sporazumu. Vid. Odluku Ustavnog suda Republike Srbije I Uo-247/2013 uz četiri izdvojena mišljenja (sudijā prof. dr Oliveru Vučić, prof. dr Dragana Stojanovića, Katarine Manojlović Andrić i dr Bose Nenadić) 10. decembra 2014, *Službeni glasnik RS* br. 13/2015. O tome vid. Kosta Čavoški, *Sramno izvrđavanje i dovijanje Ustavnog suda*, 7–35, a tu posebno 18 i dalje, te 32–35, u, prema našem sudu, dosad najboljem pregledu ovih pravnih pitanja u: Boris Milošavljević (ur.), *Nečasni muk Ustavnog suda povodom Kosova i Metohije*, Fond „Slobodan Jovanović“, Beograd 2013. O manjinskom stavu četvoro sudija prof. dr Oliveru Vučić, prof. dr Dragana Stojanovića, Katarine Manojlović Andrić i dr Bose Nenadić, v. Kosta Čavoški, *op. cit.*, 32–35.

54 Odluka Visokog saveta sudstva br. 06-00-25/2013-01 od 17. juna 2013.

55 Obavezno uputstvo Republičkog javnog tužilaštva O br. 2/13 od 14. juna 2013.

sadržinom o ukidanju Višeg javnog tužilaštva i Osnovnog javnog tužilaštva – oba u Kosovskoj Mitrovici. Treba naglasiti da ovde nije reč samo o pravnoj sigurnosti sudijskog i tužilačkog statusa sudija i tužilaca u Kosovskoj Mitrovici, niti jedino o pravnoj sigurnosti *svih onih* za koje su pomenuti sudovi i tužilaštva bili nadležni, već o pravnoj sigurnosti svih u Republici Srbiji. Ako državna službena lica u najvišim držanim organima Republike, iako govore suprotno, pravno delaju tako da je nekadašnja administrativna granica prema Kosovu postala državna granica i ako im drugi nadležni državni organi ne ukazuju na neustavnosti i nezakonitosti takvog delanja koje budu oči, onda se pravna sigurnost teško može nastaniti na teritoriji Republike Srbije ma gde bile njene granice.

U svakom slučaju, reforma pravosuđa nikako nije smela da počne opštim (re) izborom sudija i tužilaca i nikako nije smela da se izvodi na načine koji predstavljaju „pravne monstruočnosti“, kao što ne bi smela ni da se završi bez utvrđivanja političke i, naročito, *pravne* odgovornosti onih koji su takvu „reformu“ kreirali i taj reizbor sproveli. A sve se to dogodilo. Jedan broj aktera nije odgovarao a najverovatnije i neće. Ali, postoji i tračak svetlosti u tami te možda ti zraci ne ugasnu do mrklog mraka. Jer, zbog svih masovnih grubih povreda prava i postupka koje je učinio Visoki savet sudstva – u svom celokupnom prvom sastavu, a delimično i u drugom – u svakoj radnji koju je preduzeo i svakoj odluci koju je doneo pri opštem (re) izboru sudija, u bilo kom *pravnom* poretku svi ti njegovi članovi morali bi pravno da odgovaraju bar za krivično delo zloupotrebe službenog položaja (u nas, čl. 359 Krivičnog zakonika) ili krivično delo nesavesnog rada u službi (čl. 361 KZ) ili neko drugo, slično krivično delo, a profesionalno bi morali da zapečate svoje pravničke karijere za sva vremena. Ali u tranzicionoj Srbiji dosad nije bilo tako. No, možda ipak bude. Evo nekoliko najeklatantnijih ilustracija.

Demokratska stranka je 2008. godine dala ministra pravde,⁵⁶ koji je formalnopravno bio idejni tvorac, kreator tzv. reforme pravosuđa i njen glavni izvođač, sproveditelj, a koji ni prilikom kompletne rekonstrukcije Vlade 2011. godine, kada je većina ministara promenjena, nije bio promenjen, već nagrađen ostankom u Vladi, kao jedan od malobrojnih nezamenjenih ministara. Po isteku mandata 2012. godine, bivši ministar je voljom naroda postao narodni poslanik, ali kada je šef te stranke zauzeo (smatramo, ispravan) stav „da nekadašnji ministri ne treba da budu poslanici“, bivši ministar pravde podneo je ostavku na mesto narodnog poslanika, napustio tu stranku, prešao u drugu, pa je na izborima 2014, opet voljom naroda, izabran za narodnog poslanika na listi svoje nove stranke. Štaviše, baš taj nekadašnji ministar pravde voljom i vladajućih i opozicionih stranaka odnosno poslanika postao je u Narodnoj skupštini član Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, zatim Odbora za prava deteta, zamenik člana u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo i član delegacije Narodne skupštine Republike Srbije u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope,⁵⁷ te najstarije i najuglednije međunarodne organizacije evropskih zemalja za unapređenje parlamentarne demokratije, poštovanje ljudskih prava, uspostavljanje vladavine prava i ostvarenje osnovnih ličnih i demokratskih prava i sloboda u Evropi. To jasno pokazuje stanje naše

56 Ovaj i svi naredni podaci dostupni su i u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

57 <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-EN.asp?MemberID=7253>.

(tranzicione) političke i pravne kulture i razmere političke neodgovornosti ne samo nekadašnjeg ministra pravde koji je bio glavni idejni tvorac i izvođač tzv. reforme pravosuđa sa svim njenim „pravnim monstruoznostima“ nego i razmere političke neodgovornosti svih ostalih narodnih poslanika (i vladajuće koalicije i opozicije), koji („tranzicijski“) trguju svim i svačim i kojima je sve na prodaju. Ali, slično važi i za političku neodgovornost (ili ravnodušnost – svejedno) parlamentaraca u Skupštini Saveta Evrope. (Istina, nerealno je očekivati da strancima bude više stalo do vladavine prava i odgovornosti u nas nego samim našim narodnim predstavnicima.) Ipak, u Srbiji ima i onih koji znaju šta su nezavisnost pravosuđa, ljudska prava, vladavina prava, podela vlasti, pravna država, moderni ustav i demokratija, dostojnost i odgovornost. Zato je taj bivši ministar pravde, kad je u februaru 2015. podneo zahtev za prijem u jedan ogranak Advokatske komore Vojvodine, bio odbijen. Svoju žalbu na tu odluku sâm je povukao aprila iste godine odustavši od advokature. Oktobra 2015. opet je podneo ostavku na mesto narodnog poslanika jer je našao novi posao, „u svojoj struci“, na regionalnom projektu za procesuiranje ratnih zločina, koji se sprovodi pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, što tom nekadašnjem ministru neće dozvoliti da „pripada bilo kojoj partiji“. Da li neko ko se tako teško i masovno ogrešivao o prava pripadnika „svoje struke“, sudijā i tužilaca, te o pravosuđe i državu u celini, zasluŹuje da radi na projektu Ujedinjenih nacija za procesuiranje ratnih zločina, trebalo bi pitati nadležne u OUN ako bivši ministar pravde zaista bude angaŹovan na tom projektu.

Nekadašnji predsednik Vrhovnog kasacionog suda, a po toj funkciji i predsednik Visokog saveta sudstva te samim tim „prvi čovek srpskog pravosuđa“, nije politički odgovoran za ustavne i zakonske odluke i rešenja tzv. reforme pravosuđa, ali se kao „prvi čovek srpskog pravosuđa“ njima morao suprotstaviti i predvoditi politički protest struke protiv njih, a ne sprovođiti ih, i to, štaviše, potpuno samovoljno, ispod svakog nivoa pravne civilizovanosti i uljuđenosti, na način, to jest u postupcima i s odlukama koje predstavljaju „pravne monstruoznosti“. Sprovođenje tih „reformskih“ rešenja na *takav* način⁵⁸ čini „prvog čoveka srpskog pravosuđa“ i *pravno* najodgovornijim za postupanja u tim fazama „reforme“ pravosuđa, a zapravo, razaranja pravosuđa. Bivši predsednik Vrhovnog kasacionog suda, a po toj funkciji i predsednik Visokog saveta sudstva, nije smenjen s tih funkcija kada je obelodanjeno šta se masovno činilo u ime „reforme“ pravosuđa, mada je političko-pravna odgovornost nalagala da se bar to učini (što rečito govori o vladajućoj koaliciji 2008–2012. i njenom odnosu prema vladavini prava), ali nije ni ostao na tim funkcijama do kraja mandata, koji bi istekao 30. novembra 2013 (što takođe rečito govori o našim tipičnim polovičnim „rešenjima“, kojima je pribegla sledeća vladajuća koalicija 2012–2014). Skupština Srbije je, naime, u februaru 2013. donela odluku većinom od 138 glasova poslanika vladajuće koalicije i 45 glasova protiv (što su bili glasovi poslanika Demokratske stranke i Liberalno-demokratske partije) o prestanku funkcije tadašnjeg predsednika Vrhovnog kasacionog suda, a time i predsednika Visokog saveta sudstva.⁵⁹ Ta odluka je doneta na predlog Visokog saveta sudstva

58 Jasminka Hasanbegović, *Pravna sigurnost u Srbiji u uslovima takozvane reforme pravosuđa i briselskog Sporazuma iz 2013*, nap. br. 9, posebno 114–120, kao i u tu navedenoj literaturi.

59 Ti podaci su dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

(sic!), što već po sebi govori o političkim dogovorom „istrgovanom“ karakteru tog predloga, utoliko više što je Visoki savet sudstva, zvanično, „svoj“ predlog učinio na osnovu odluke Ustavnog suda⁶⁰ kojom je utvrđeno da nije u skladu s Ustavom odredba zakona po kojoj je tadašnji predsednik Vrhovnog kasacionog suda (a time, po toj funkciji, i predsednik Visokog saveta sudstva) izabran na funkciju predsednika Vrhovnog kasacionog suda 30. novembra 2009. Ali, da među pravnicima i pravničkom elitom, kao i pripadnicima pravosudne profesije u tranzicijskoj Srbiji ipak nije sve na (političkom) tržištu, još jednom su pokazali advokati. Jednoglasno odbijanje Upravnog odbora Advokatske komore Beograda u junu 2015, a potom, po žalbi, u oktobru 2015, i Upravnog odbora Advokatske komore Srbije⁶¹ da upiše u registar advokatā bivšeg „prvog čoveka srpskog pravosuđa“ (kada je ovaj ispunio uslove za penziju i prestao da bude sudija), iako je to sudija koji je izrekao možda „najvažniju presudu u novijoj istoriji Srbije“, upravo zato što se tokom tzv. reforme pravosuđa svojim postupcima i odlukama najteže masovno ogrešivao o elementarna etička pravila svoje struke, a time i o svoje kolege, pripadnike te struke, te stoga srpsko pravosuđe u celini, jeste jedino moguća pravno i moralno ispravna odluka.

Da će se nešto značajno promeniti nabolje, izgledalo je krajem 2014. godine pošto su 17. oktobra 2014. sudije iz samog vrha srpskog pravosuđa, i to krivičari, koji 2009. nisu bili (re)izabrani, naime, Dragomir Milojević, predsednik Vrhovnog kasacionog suda (i Visokog saveta sudstva), zatim sudije tog suda: Janko Lazarević, zamenik predsednika, Dragiša Đorđević i Zoran Tatalović, kao i Dragan Jocić, predsednik Apelacionog suda u Nišu, i Novica Peković, predsednik Apelacionog suda u Novom Sadu, podneli – kao oštećeni građani – krivičnu prijavu Tužilaštvu za organizovani kriminal protiv Nate Mesarović, prethodne predsednice Vrhovnog kasacionog suda, a na osnovu te funkcije i predsednice prvog sastava Visokog saveta sudstva, kao i protiv svih ostalih članova prvog sastava Visokog saveta sudstva: Đurđine Bjelobabe, sudije Apelacionog suda u Novom Sadu, Jelene Borovac, sudije Vrhovnog kasacionog suda, dr Predraga Dimitrijevića, profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Nadice Jovanović, sudije Višeg suda u Kragujevcu, Snežane Malović, prethodne ministarke pravde, Vučka Mirčića, sudije Apelacionog suda u Beogradu, Mladena Nikolića, sudije Privrednog apelacionog suda, Boška Ristića, advokata iz Niša i prethodnog predsednika Odbora za pravosuđe i upravu Skupštine Srbije, Biljana Tošković, sudije Osnovnog suda u Kruševcu, i Dejana Ćirića, advokata i potpredsednika Advokatske komore Srbije iz Advokatske komore Niša, zbog osnova sumnje da su izvršili krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 st. 1 Krivičnog zakonika tokom opšteg (re)izbora sudija u tzv. reformi pravosuđa kada su teško povredili prava 837 sudija i oštetili državu za milijardu i po dinara.⁶² Međutim, Tužilaštvo za organizovani kriminal je 5. decembra 2014. odbacilo tu krivičnu prijavu.⁶³ Na tu odluku Tužilaštva za organizovani kriminal o

60 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije br. I Uz-733/2011 od 20. decembra 2012. o neustavnosti izbora predsednika Vrhovnog kasacionog suda, *Službeni glasnik RS*, br. 125/2012 od 29. decembra 2012.

61 Podaci dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

62 Ti i ostali podaci dostupni su u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

63 Rešenje Tužilaštva za organizovani kriminal br. 39/14 od 5. decembra 2014.

odbacivanju njihove krivične prijave, oštećeni Janko Lazarević, Dragomir Milojević, Novica Peković i Zoran Tatalović izjavili su prigovor 12. decembra 2014. Republičkom javnom tužilaštvu. Odlučujući po tom prigovoru, Republičko javno tužilaštvo je 24. decembra 2014. donelo Rešenje kojim se usvaja prigovor oštećenih izjavljen protiv odluke Tužilaštva za organizovani kriminal da odbaci krivičnu prijavu podnetu protiv članova prvog sastava Visokog saveta sudstva zbog osnova sumnje da su izvršili krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 st. 1 KZ i kojim se izdaje obavezno uputstvo Tužilaštvu za organizovani kriminal da nastavi krivično gonjenje.⁶⁴ U javnosti nije poznato da li i šta se potom zbivalo i, ako jeste, šta se zbiva već više od godinu i po dana s tim krivičnm gonjenjem, što nije dobar znak za vladavinu prava i odgovornost u Srbiji.

Jedan od najozbiljnijih problema ne samo pravosuđa u Srbiji nego i države u celini jeste nesuočavanje s nedavnom prošlošću i neprihvatanje odgovornosti za postupke i zločine činjene tokom oružanih sukoba i agresije snaga NATO-a. Tu tešku problematiku ilustrovaćemo odlukama raznih državnih organa da bi se mogle sagledati njene razmere.

Ustavni sud Srbije odbio je ustavnu žalbu članova porodica šesnaestoro državljana Srbije bošnjačke nacionalnosti iz sela Sjeverin kod Priboja koje su pripadnici jedinice bosanskih Srba „Osvetnici“ oteli i ubili 22. oktobra 1992. Tom odlukom Ustavnog suda⁶⁵ iz maja 2016. država Srbija je pravno stavila tačku na zahteve tih svojih državljana da im se isplati odšteta i time naglasila svoje odbijanje da prizna odgovornost za taj zločin. Videće se šta će o tome reći Evropski sud za ljudska prava u Strazburu. Jer, pravično suđenje u svetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava podrazumeva i pravo pojedinca da vodi raspravni postupak te da ima mogućnost da iznosi argumente i dokaze u svoju korist, i obavezu suda da donese razumnu i obrazloženu presudu, odnosno da odgovori na najbitnije elemente činjeničnih i pravnih okolnosti na koje se pojedinac poziva. U svim fazama postupka za naknadu štete porodicama iz Sjeverina (za koji je i sâm Ustavni sud prethodno utvrdio da neopravdano dugo traje) srpski sudovi su kršili to njihovo pravo, stavivši se i u tom slučaju u službu aboliranja države od odgovornosti za zločine iz prošlosti. Žrtve iz Sjeverina nisu priznate kao civilne žrtve rata. Nijedan član porodice žrtava iz Sjeverina nije uspeo da ostvari ni pravo na mesečno novčano primanje koje u skladu sa zakonom pripada članovima porodice civilnih žrtava rata. Naime, nadležni organi u Srbiji tumače važeći Zakon o pravima civilnih invalida rata tako da se on ne primenjuje na žrtve koje su izgubile život ili pretrpele povrede izvan teritorije Srbije – iako takav uslov u Zakonu ne postoji. Kao rezultat takvog tumačenja, hiljade građana Srbije koji su kao civili stradali u drugim republikama bivše Jugoslavije, poput ubijenih meštana Sjeverina, potpuno je obespravljeno, čime je Srbija prekršila veći broj međunarodnih obaveza koje je preuzela.

Vrhovni kasacioni sud Republike Srbije, odlučujući po reviziji,⁶⁶ ukinuo je pravnosnažnu presudu kojom je Republika Srbija obavezana da isplati naknadu štete

64 Rešenje Republičkog javnog tužilaštva KTPO 10/14 od 24. decembra 2014.

65 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Už 8771/2013 od 20. maja 2016.

66 Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Republike Srbije Rev 1508/2014. od 2. aprila 2015. dostavljeno žrtvama 17. marta 2016.

Enesu Bogiloviću i Mušanu Džebu, zbog mučenja i nečovečnog postupanja koje su nad njima sproveli pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije za vreme njihovog zatočeništva u logoru Šljivovica kod Bajine Bašte 1995. godine. Uzimajući u obzir i okolnost da je time taj postupak, koji već traje više od osam godina, vraćen na suđenje ispočetka, može se smatrati da je odluka najvišeg suda u Srbiji da presudu ukine jasan dokaz o nameri sudskih vlasti da aboliraju državu za gruba kršenja zakona i međunarodnog prava, koja su njeni službenici činili tokom devedesetih godina. Jer, ponavljanje postupka i izvođenje *istih dokaza po četvrti put* nije samo neekonomično već takvom odlukom daje novu (*četvrtu po redu*) pravnu mogućnost zastupnicima države da dokaze osporavaju, za šta su imali više nego dovoljno prilike u prethodnim postupcima. Postupak se na taj način dalje odugovlači, što već predstavlja ozbiljno kršenje prava žrtava na brzo, efikasno i pravično suđenje. Osim toga, iz teksta obrazloženja odluke Vrhovnog kasacionog suda uočava se da, uprkos svim izvedenim dokazima u dosadašnjim postupcima, Vrhovni kasacioni sud ima sasvim drugačije viđenje činjeničnog stanja od Apelacionog suda, odnosno da ima jasno izgrađen stav o zbivanjima u logoru u Šljivovici, pa tom svojom odlukom daje svojevrsan nalog Apelacionom sudu da četvrti put potpuno drugačije presudi. To potvrđuje i okolnost što je Apelacioni sud održao novo ročište 19. maja 2016, na kome ni advokat tužilaca Bogilovića i Džeba ni zastupnik Republike Srbije nisu podneli nijedan novi dokazni predlog zato što su i same strane u sporu saglasne da je činjenično stanje dovoljno razjašnjeno. Apelacioni sud stoga nije imao drugog izbora nego da zaključi glavnu raspravu, pa se u narednom periodu očekuje nova presuda. Treba istaći takođe da je pomenuta odluka Vrhovnog kasacionog suda (tj. Rešenje po reviziji – Rev 1508/2014. od 2. aprila 2015) bila dostupna zastupnicima države, ali ne i žrtvama, kojima je dostavljena tek 17. marta 2016. Dostavljanje odluke žrtvama skoro godinu dana posle njenog donošenja (*sic!*) moglo bi se pripisati lošoj i neažurnoj administraciji sudskog sistema u Srbiji da pravni zastupnik žrtava, Fond za humanitarno pravo, pomenutu odluku nije dobio kroz jedan drugi predmet pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu još u decembru 2015.⁶⁷ Naime, ta odluka se našla među priložima u dopisu države Srbije Evropskom sudu za ljudska prava iz novembra 2015. u postupku koji su pokrenuli bivši zatočnici Šljivovice i Mitrovog Polja (drugog istovrsnog logora kraj Aleksandrovca) protiv Republike Srbije, zbog odbijanja nadležnih organa da pokrenu sveobuhvatnu i efikasnu istragu navoda o njihovom zlostavljanju tokom boravka u tim logorima. Takvo ponašanje Vrhovnog kasacionog suda, najviše sudske vlasti u Srbiji, najblaže rečeno, potpuno je neprihvatljivo, zato što skoro godinu dana odugovlači s dostavljanjem odluke žrtvama državnog terora, Bogiloviću i Džebi, kao strankama u parničnom postupku u Srbiji, a efikasno i bez zastoja istu odluku dostavlja braniocu državnih interesa pred Evropskim sudom.

Na to da postoji krajnje opasna tendencija, potpuno suprotna svakoj ideji vladavine prava, da se država, odnosno državni budžet zaštiti od plaćanja naknade štete, ukazuju i izjave istaknutih predstavnika srpskog pravosuđa. U javnoj raspravi o Nacrtu Građanskog zakonika, održanoj 5. novembra 2015. u Apelacionom sudu

67 Vid. u Dokumentaciji Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut: 5-F122762, Beograd, 1. jun 2016.

u Beogradu, sudija Vrhovnog kasacionog suda i predsednik Građanskog odeljenja tog suda Predrag Trifunović, komentarišući kao preopšte odredbe o odgovornosti države za štetu iz Nacrta zakonika, okarakterisao je kao „težak problem“ veliki broj predmeta za naknadu štete protiv države i ukazao je na to da se Vrhovni kasacioni sud i sada trudi da dosuđivanje naknade štete bude u što manjem obimu. (*Sic!*) Sudija Trifunović je rekao doslovce: „Mi smo se borili koliko smo bili kadri da ne dosuđujemo naknade kada je u pitanju pogrešno tumačenje prava. Pitanje je vrlo delikatno i to vodi ogromnom broju sporova protiv države, a i sada ih je previše.“⁶⁸

U Briselu je 18. jula 2016. održana međuvladina konferencija predstavnika država članica Evropske unije i Srbije, na kojoj su otvorena poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost) u okviru pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.⁶⁹ Efikasnije procesuiranje ratnih zločina i poštovanje prava civilnih žrtava rata uslov je za članstvo Srbije u Evropskoj uniji, pa je pred institucijama Srbije još uvek mnogo posla u primeni mehanizama tranzicione pravde i suočavanja s nedavnom ratnom prošlašću. Otvaranje tih poglavlja predstavlja početak dugog puta prilagođavanja pravnim i civilizacijskim tekovinama Evropske unije i uspostavljanja standarda vladavine prava koji važi za sve države članice Unije. Poglavlje 23 predviđa mnoge mere za unapređivanje celokupnog pravosuđa, garantovanje temeljnih prava svih građana i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije. Za Srbiju, to poglavlje obuhvata i vrlo specifična pitanja suočavanja s nasleđem ratova u bivšoj Jugoslaviji, kao što su gonjenje i kažnjavanje počinitelaca zločina u tim sukobima, ali i pružanje pravde žrtvama tih zločina.

Imajući prethodno u vidu, možda se može očekivati da Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o pravima civilnih invalida rata,⁷⁰ koju je Fond za humanitarno pravo podneo u maju 2016. Ustavnom sudu Srbije zbog suprotnosti odredaba tog zakona s Ustavom Srbije i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima, dobije prioritet pred pretrpanim Ustavnim sudom, pa te sporne odredbe članova 2 i 3 Zakona budu proglašene neustavnim i stavljene van snage, što bi otvorilo put donošenju novog zakona koji bi garantovao puna prava civilnih žrtava oružanih sukoba, u skladu s Ustavom i međunarodnim obavezama države Srbije. Naime, Zakon o pravima civilnih invalida rata Srbije iz 1996. predstavlja najizraženiji primer institucionalizovane diskriminacije prema građanima Srbije i u neskladu je s Ustavom i međunarodnim obavezama Republike Srbije. Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu politiku, u Srbiji trenutno po ovom zakonu ostvaruju svoja prava samo 1.554 lica kojima je priznat zakonski status, dok bi preko 20.000 žrtava, to jest osoba koje su kao civili pretrpele povrede i onih koje su izgubile bliske članove porodice koji su imali svojstvo civila tokom oružanih sukoba ili u vezi s tim sukobima, moglo da ostvari svoja prava kada bi se Zakon uskladio s Usta-

68 Video-snimak tog dela izlaganja sudije Vrhovnog kasacionog suda Predraga Trifunovića može se videti na: https://www.youtube.com/watch?v=F_1UUJWIo88&feature=youtu.be, dok je snimak cele javne rasprave dostupan na: <https://www.youtube.com/watch?v=OOQmNElg25k&feature=youtu.be>.

69 Ti podaci su dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

70 O tome vid. Dokumentaciju Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut: 133-F122632 od 27. maja 2016.

vom i međunarodnim ugovornim obavezama Srbije. Osnov diskriminacije žrtava rata u Srbiji nalazi se u samoj zakonskoj definiciji civilne žrtve, odnosno uslovima koje pojedinac mora da ispuni da bi mu bilo priznato svojstvo civilne žrtve.

Odnos države Srbije prema civilnim žrtvama rata ocenjivaće se i na osnovu postupanja po Krivičnoj prijavi protiv pripadnika policije za zločin nad 53 albanska civila u Pokleku.⁷¹ Prijava za ratni zločin podneta je u avgustu 2015. protiv dva nepoznata pripadnika 86. odreda Posebnih jedinica policije Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, zbog osnovane sumnje da su 17. aprila 1999. u selu Poklek u opštini Glogovac ubili 53 albanska civila. Prijavljeni su i nekadašnji komandant 86. odreda Posebnih jedinica policije Dragan Obradović i komandant čete kojoj su pripadali neposredni izvršioci zbog nespječavanja, odnosno nekažnjavanja počilaca tog zločina. Dana 17. aprila 1999. oko 16 časova dva pripadnika 86. odreda Posebnih jedinica policije ušla su u dvorište Sinana Muqollija u Pokleku, u čijoj kući se krilo 59 osoba iz komšiluka i izbeglica – mahom žena, dece i staraca. Sinan Muqolli je izašao iz kuće i pripadnicima Posebnih jedinica policije rekao da se u njegovoj kući nalaze uglavnom žene i deca, na šta su mu oni naredili da ih s rukama podignutim u vis sve izvede. Kada su svi izašli u dvorište, policajci su ih pretresli, a zatim su im naredili da se vrate u kuću i zatvore vrata, a u dvorištu su zadržali samo Sinana Muqollija i Ymera Elshanija. Posle nekoliko minuta, civili koji su bili u kući čuli su rafale iz dvorišta koji su dopirali iz pravca gde su ostali zadržani Sinan i Ymer, koji su tom prilikom ubijeni. Ubrzo posle toga, jedan od policajaca je razbio prozor na sobi u kojoj su se nalazili žene, deca i starci, zatim je naglo otvorio vrata i u sobu ubacio bombu koja je odmah eksplodirala, a posle jednog ili dva minuta i drugu bombu. Nekoliko minuta potom isti policajac je ušao u sobu da proveri ima li preživelih, a one koje je video da su i dalje živi odmah je ubijao rafalima iz automatske puške. Pošto su ubili skoro sve civile u kući, policajci su doneli dve kante s benzinom i zapalili su sobu u kojoj su se nalazila tela ubijenih civila. Četiri osobe, među kojima i dvogodišnje dete, koje su preživele bombe i rafale ali nisu na vreme napustile sobu – zapaljene su žive. U tom zločinu ubijeno je ukupno 53 civila, od kojih 24 žene i 23 deteta. Većina dece imala je manje od sedam godina, a ubijene su i dve jednogodišnje bebe. Šest osoba je preživelo. Do danas niko nije odgovarao za ovaj zločin. Uz ovu krivičnu prijavu dostavljeno je 26 dokaza, među kojima su izjave preživelih i dokumenta Vojske Jugoslavije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Jedan dokument MUP-a, koji je već korišćen kao dokaz u predmetu Šainović i dr. pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, potvrđuje da se upravo 86. odred Posebnih jedinica policije nalazio u Pokleku na dan zločina, a to proizlazi i iz opisa uniformi počilaca koje su dali preživeli zločina. U isto vreme kad i taj zločin odvijala se u Pokleku i njegovoj okolini i vojno-policajska akcija u kojoj su učestvovala 15. oklopna brigada i 37. motorizovana brigada Vojske Jugoslavije, pa bi komandanti i pripadnici tih brigada morali da iznesu Tužilaštvu za ratne zločine sva saznanja koja imaju o zločinu i njegovim počiniocima.

U Ministarstvu odbrane Republike Srbije, sasvim suprotno (bar deklarativno izraženim) opredeljenjima u spoljnoj politici Republike Srbije, odnosno Vlade i nje-

71 O tome vid. Dokumentaciju Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut: 133-F113144 od 17. avgusta 2015.

nog predsjednika, o pristupanju Evropskoj uniji, ne prestaje se sa skrivanjem podataka o aktivnim pripadnicima Vojske Srbije optuženim za ratne zločine.⁷² To se ne odnosi samo na slučaj oficira Vojske Srbije Pavla Gavrilovića i Rajka Kozlinu, o kome će kasnije biti više reči jer je ilustrativan za pogrešnu politiku prema nezavisnim institucijama pravnog sistema u Srbiji, posebno za odnos prema povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naime, takvo postupanje Ministarstva odbrane nije izolovan slučaj. Ono unazad nekoliko godina nezakonito opstruiše pristup informacijama i dokumentima od javnog značaja relevantnim za rekonstrukciju događaja iz prošlosti, uključujući i činjenice o počinjenim zločinima i prisilno nestalim osobama. Fond za humanitarno pravo je u svome izveštaju iz 2016. dokumentovano predstavio tu višegodišnju i sistematsku praksu državnih organa da skrivaju arhive koje se odnose na zločine počinjene u ratovima iz devedesetih godina.⁷³ Stoga će ono što buduća Vlada bude preduzimala biti važan pokazatelj odnosa države prema pravu javnosti na pristup informacijama od javnog značaja i prema autoritetu nezavisnih institucija, ali i pokazatelj privrženosti države principima vladavine prava i međunarodnim obavezama, posebno onim koje su preuzete u okviru pregovora s Evropskom unijom. U Smernicama Evropske unije o slobodi izražavanja iz 2014. naglašava se da je sloboda izražavanja ključna komponenta demokratskog upravljanja i da obelodanjivanje informacija u posedu državnih subjekata može u nekim okolnostima da pomogne otkrivanju kršenja ljudskih prava, ostvarivanju pravde i reparacija, naročito posle perioda teških kršenja ljudskih prava. Osim toga, i Komitet Ujedinjenih nacija za prisilne nestanke i Komitet protiv torture istakli su u svojim zaključcima izveštaja iz 2015. koji se odnose na Srbiju⁷⁴ da je neophodno da se usvoje propisi kojima će se osigurati suspendovanje svakog pripadnika bezbednosnih snaga ili civilnih institucija koji je osumnjičen za krivična dela koja nadziru ta dva komiteta.

Posebno je ozbiljan i ilustrativan slučaj uklanjanja javnih podataka od Vojske Srbije sa ciljem zaštite generala Dikovića.⁷⁵ Naime, jedan od navoda u tužbi za povredu ugleda i časti koju je načelnik Generalštaba Vojske Srbije Ljubiša Diković podneo protiv Fonda za humanitarno pravo i njegove osnivačice Nataše Kandić pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu odnosi se na njegov položaj u Vojsci Jugoslavije tokom 1994. i 1995. godine zato što se u Dosijeu „Ljubiša Diković“ Fonda za humanitarno pravo navodi da je u tom periodu general Diković bio komandant

72 O tome vid. Dokumentaciju Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut: 133-F124219 od 1. avgusta 2016.

73 Vid. izveštaje Fonda za humanitarno pravo za 2016. dostupne i elektronski na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/03/Izvestaj_o_sudjenjima_za_ratne_zlocine_u_Srbiji_tokom_2014_i_2015_godine.pdf, kao i http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/04/Pristup_dokumentima_o_zlocinima_srp.pdf.

74 Vid. Zaključke o Srbiji Sednice Komiteta Ujedinjenih nacija za prisilne nestanke održane 4–5. februara 2015, dostupne elektronski na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CED/C/SRB/CO/1 i Zaključne napomene Komiteta protiv torture iz aprila 2015. koje se odnose na Srbiju, takođe dostupne elektronski na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CAT/C/SRB/CO/2.

75 O tome vid. Dokumentaciju Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut:133-F121728 od 19. aprila 2016.

16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije, čiji su pripadnici u julu 1995. hapsili odbegle Bošnjake iz Bosne i Hercegovine i vraćali ih vojsci bosanskih Srba, posle čega su neki od njih ubijeni. General Diković je pak pred sudom tvrdio da je 28. jula 1994. naredbom načelnika Personalne uprave Generalštaba Vojske Jugoslavije razrešen dužnosti komandanta 16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije. Međutim, Fond za humanitarno pravo je došao u posed izvoda zvaničnog sajta Vojske Srbije iz januara 2012, na kome stoji da je Ljubiša Diković bio komandant 16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije od 1992. do 1995. godine. Sadržaj te stranice, na kojoj su, između ostalog, zasnovani navodi Fonda za humanitarno pravo, promenjen je 1. marta 2012, dakle, nešto više od mesec dana pošto je Fond za humanitarno pravo 23. januara 2012. objavio Dosije „Ljubiša Diković“. Ipak, istraživači Fonda za humanitarno pravo uspeali su 14. aprila 2016. da pronađu staru verziju internet prezentacije Vojske Srbije na sajtu koji omogućava pretragu digitalne arhive interneta (*WayBack Machine*), odnosno sadržaja internet prezentacija, iako je u međuvremenu taj sadržaj promenjen ili uklonjen. Takođe, tokom suđenja Fond za humanitarno pravo i Nataša Kandić ukazivali su na članak iz dnevnog lista *Politika* iz decembra 2011. u kojem je navedena biografija generala Dikovića i u njoj naznačeno da je na položaju komandanta 16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije bio „između 1992. i 1996. godine“. Sud je, nasuprot tome, prihvatio dokument Vojske Jugoslavije o navodnom razrešenju generala Dikovića s te funkcije 28. jula 1994. Činjenica da je internet stranica Vojske Srbije izmenjena 1. marta 2012. i da je iz Dikovićeve biografije izostavljen podatak o tome u kojem je periodu bio komandant 16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije jeste eklatantan pokazatelj namere da se prikrije njegova komandna uloga nad tom jedinicom čiji su pripadnici hapsili odbegle Bošnjake i vraćali ih tamo gde će biti ubijeni. To falsifikovanje i uništavanje dokumenata posredno su dokazani i okolnošću što je Ministarstvo odbrane Republike Srbije odbilo da za potrebe utvrđivanja činjenica u sudskim postupcima dostavi podatak ko je bio komandant 16. graničnog bataljona Vojske Jugoslavije 1994. i 1995. godine. U obrazloženju je navedeno da se „podaci o rasporedu“, u koje spadaju imena oficira i informacije „o dužnosti po formaciji“, čuvaju kao „tajni podaci označeni stepenom tajnosti Poverljivo“, što takođe predstavlja prikrivanje Dikovićeve komandne uloge u 16. graničnom bataljonu Vojske Jugoslavije. Premda je Prvi osnovni sud iz Beograda presudio u korist Ljubiše Dikovića po tužbi protiv Fonda za humanitarno pravo i njegove osnivačice Nataše Kandić i naložio da mu se za pretrpljenu duševnu bol isplati 550.000 dinara, treba se nadati da će drugostepeni sud uvažiti dokaze o uklanjanju podataka sa sajta Vojske Jugoslavije, koji su priloženi uz žalbu protiv prvostepene presude.

Donoseći Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave⁷⁶ u maju 2016, Vlada Republike Srbije pokazala je svoj pravi odnos prema evropskim vrednostima i standardima, koji je sasvim suprotan od onog deklarisanog. Tom svojom uredbom uvela je ponovo – potpuno protivpravno – *službenu tajnu* u pravni sistem Srbije. Prvo, Vladi je u maju 2016. već bio istekao mandat te nije imala ovlašćenje da donese takav propis. Drugo, prekršila je Ustav, koji garantuje da se ljudska i ma-

76 Vid. Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, *Službeni glasnik RS*, br. 45/2016 od 6. maja 2016.

njinska prava mogu umanjiti isključivo zakonom. Treće, prekršila je Ustav i tako što je neosnovano ograničila osnovno ljudsko pravo građana da budu obavešteni, da dobijaju informacije od javnog značaja. Četvrto, prekršila je Zakon o tajnosti podataka jer u njemu ne postoji oznaka: „službeno“. Peto, prekršila je i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja. Uz sve to, način na koji Uredba normira kako se donosi odluka o tome šta je „službeno“ nikako ne odgovara onome što je uobičajeno u nekom demokratskom poretku jer nisu postavljeni nikakvi kriterijumi niti o njoj mora biti pisanog traga ni obrazloženja. Stoga je Savet za borbu protiv korupcije dao inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti te vladine uredbe.⁷⁷

Nedosledan stav državnih organa prema ratnim zbivanjima i učesnicima u njima vidi se ne samo kada je u pitanju Vlada s pojedinim resornim ministarstvima nego se takva nedosledna politika prenosi i na organe pravosuđa. Tako je Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu u maju 2016. donelo Rešenje⁷⁸ kojim se odbija zahtev za hapšenje i izručenje troje funkcionera Srpske radikalne stranke: Petra Jojića, Vjerice Radete i Jove Ostojića Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju radi vođenja postupka zbog krivičnog dela nepoštovanja suda, uz obrazloženje da za ta hapšenja i izručenja nisu ispunjene zakonske pretpostavke. Tim povodom treba naglasiti da u najmanje tri identična slučaja takve iste zakonske pretpostavke nisu predstavljale smetnju za hapšenje i predaju okrivljenih Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju za isto krivično delo. Naime, u predmetima za nepoštovanje Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju protiv Jelene Rašić, Dragomira Pećanca i Ljubiše Petkovića, primenjujući isti Zakon, sud je našao da su ispunjene zakonske pretpostavke za predaju okrivljenih, pa su državni organi Republike Srbije izvršili naloge za hapšenje i izručili troje okrivljenih za nepoštovanje suda Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju. Nedosledno postupanje državnih organa u istim činjeničnim i pravnim situacijama, kao i izjave predstavnika Vlade Srbije povodom tog slučaja, pokazuju da saradnju Srbije s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju određuje trenutni politički oportunitizam Vlade a ne autentična privrženost vladavini prava i pravdi za žrtve najtežih zločina protiv međunarodnog prava, kao i da se taj politički oportunitizam prenosi na rad Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, što ukazuje i na stanje (ne) zavisnosti našeg sudstva.

Nešto slično moglo se zapaziti i u postupanju republičkog javnog tužioca, kada je u aprilu i u maju 2016. podneo tužbe Upravnom sudu radi poništaja rešenja poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kojima je poverenik naložio Ministarstvu odbrane da dostavi informacije od javnog značaja u vezi sa profesionalnim angažovanjem dva oficira Vojske Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu.⁷⁹ Podnoseći te tužbe, republički javni tužilac je otvoreno zloupotrebio svoja zakonska ovlašćenja sa ciljem zaštite ta dva oficira (a eventualno

77 Ti podaci su dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

78 Rešenje Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu Pom Ik2 Po2 48/2016 Kv Po2 16/2016 od 18. maja 2016.

79 O tome vid. Dokumentaciju Fonda za humanitarno pravo HlcIndexOut: 133-F124044 od 26. jula 2016.

i drugih oficira i lica) i institucija – Vojske Jugoslavije (a eventualno i Ministarstva odbrane i drugih državnih institucija) od odgovornosti za zločine iz prošlosti tokom sukoba na Kosovu i odgovornosti za utvrđivanje istine uopšte i posebno istine pred sudom, kao i za ostvarivanje prava javnosti da zna relevantne podatke o tome. Ta otvorena zloupotreba zakonskih ovlašćenja republičkog javnog tužioca govori i o njegovoj političkoj instrumentalizaciji protiv poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao nezavisne institucije koja politički „smeta“ i zato je takvim zloupotrebama opstruisana u radu. Takva politička instrumentalizacija republičkog javnog tužioca govori po sebi o njegovoj nesamostalnosti u radu uprkos pravnoj regulativi koja tu samostalnost proklamuje, o čemu će još biti reči kasnije.

Kada je u pitanju demokratska tranzicija u Srbiji, koje ne može biti bez uspostavljanja vladavine prava kao vladavine ljudskih prava, a za koju je pak *conditio sine qua non* – kvalitetno i efikasno pravosuđe, mora se priznati da ima ozbiljnih pokazatelja da u našem pravnom poretku ima tendencija koje ukazuju na to da se ne ide u dobrom pravcu, i to bilo iz neznanja, bilo svesno, zbog neprihvatljive zaštite i ostvarivanja nekih partikularnih interesa. Pogledajmo, tek ilustracije radi, sledeće primere.

Neujednačena sudska praksa, kao donošenje različitih sudskih odluka u istovrsnim situacijama, jeste izraz takve pravne patologije u poretku koja se može izjednačiti s anomijom, bezakonjem. Jer, čemu zakoni, makar bili i najbolji (što se za naše zakone ne može baš reći) i najpostojaniji (što se za naše zakone uopšte ne može reći), ako se ti najbolji, dugovečni zakoni primenjuju različito u istovrsnim situacijama kao i da ne postoje, to jest ne važe? Ne ulazeći sada detaljno u uzroke neujednačenosti sudske prakse, koji se svi, smatramo, pojednostavljeno posmatrano, mogu svesti na to da u našem pravnom poretku ne vlada princip *iura novit curia*, što će reći da sudije – iz raznoraznih razloga (ne samo subjektivnih nego i objektivnih) – ne znaju pravo. Tražeći lek za tu boljku, država, ili preciznije rečeno, političke vlasti (izvršna i zakonodavna vlast) u državi hoće da reše taj problem tako što *Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa*⁸⁰ i *Akcionim planom za njeno sprovođenje*⁸¹ predviđaju uvođenje Sertifikacione komisije radi ujednačavanja sudske prakse. Ta Sertifikaciona komisija bi trebalo da se sastoji od predsednikā odeljenjā sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda, četiri apelaciona suda (u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu), Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda. U radu Sertifikacione komisije pomagali bi – na za sada nedefinisani način – i profesori prava i advokati. Ta komisija treba da utvrđuje koje sudske odluke predstavljaju „najbolju praksu“ u određenim vrstama sporova i da vodi računa o tome da se ostale odluke u takvim slučajevima donose u skladu s „ustanovljenom sudskom praksom“ te da ne dopusti da iz suda bude otpremljena odluka koja odstupa od te ustanovljene prakse, sa ciljem da se tako obezbedi jednako postupanje sudova u istovrsnim slučajevima. Nije potrebno posebno pravno znanje da se uvidi da stvaranje takve Sertifikacione komisije znači da se ona uvodi u pravni sistem Srbije kao najviša sudska instanca,

80 Nacionalna strategija reforme pravosuđa, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2013 od 3. jula 2013.

81 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 71/2013 i br. 55/2014.

iznad Vrhovnog kasacionog suda, za šta ne postoji pravno uporište u Ustavu. Šta više, postoje predlozi da se podzakonskim aktima propiše disciplinska odgovornost sudija čije odluke budu, prema stavu Sertifikacione komisije, odstupale od primera „najbolje“ sudske prakse a sudije ne budu izmenile stav u svojim odlukama. Nije potrebno nikakvo specijalno pravno znanje da se uoči da to pravno rešenje znači ponišavanje principa sudijske nezavisnosti u našem pravnom sistemu odnosno poretku, i to podzakonskim pravnim aktima. Bitno je naglasiti, mada spada u najelementarnija pravna znanja, da se poništavanjem principa sudijske nezavisnosti – makar to bilo i na osnovu zakona ili ustava – poništava sama *moćnost* bilo kakve vladavine prava u datom društvu. To treba naglasiti utoliko pre što se u praksi već dešavalo da su protiv sudija koje nisu želele da izmene svoju odluku jer se nisu slagale sa stavom odnosno razlozima ostalih sudija da to učine – pokretani disciplinski postupci! S tim u vezi, bila je razvijena unutarsudska debata, a na tu pojavu, kao ugrožavajuću po sudijsku nezavisnost, ukazano je i u zvaničnim dokumentima.⁸² Na sreću, disciplinske prijave protiv tih sudija odbačene su, pa se treba nadati ne samo da se tome ubuduće neće pribegavati nego i da će se onima koji su tome pribegli objasniti šta su učinili i da će za svoje nepoznavanje prava – bez obzira na svoje najbolje namere – odgovarati.⁸³

Raširenost korupcije u svakom društvu *per se* onemogućava vladavinu prava.⁸⁴ Stoga su pitanja uloge pravosuđa u borbi protiv korupcije i raširenosti korupcije u samom pravosuđu – posebno značajna. Kod nas su se pojavila istraživanja tog problema,⁸⁵ koja bi morala biti najozbiljnije naučno utemeljena, ali, nažalost, nisu. Stoga relevantna znanja, uključujući i naučna, ostaju, dakle, uz političku volju, i nadalje neophodni preduslov i kritička prethodnica politici sagledavanja i rešavanja tog problema.

Stanje pravnih aspekata (i regulative i prakse) demokratske tranzicije u današnjoj Srbiji ogleda se, naravno, u svakodnevicu, ali se neki primeri, čini se, mogu izdvojiti kao ilustrativni.

Kada je reč o pravnom znanju koje je neophodno za demokratsku tranziciju u Srbiji, jasno je koliko je važno da sami ministri pravde imaju to znanje bar u minimalnom obimu, dakle, potvrđeno bar minimalnim odgovarajućim pravnim kvalifikacijama, što će reći, da imaju znanja diplomiranog pravnika s pravosudnim ispitom. Ni za jednog od dosadašnjih tranzicijskih ministara pravde (u periodu 1990–2016), nažalost, ne može se reći da je bio istaknuti srpski pravnik, ali su svi ispunjavali minimalne uslove, s izuzetkom doskorašnjeg ministra pravde

82 Izveštaj zaštitnika građana Republike Srbije za 2013. godinu, str. 3, i Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2014. godini, str. 70.

83 O tome vid. i Dragana Boljević, *op. cit.*, nap. br. 27, str. 28.

84 O tome više Radmila Vasić, „Institucionalno sprečavanje korupcije i pravna sigurnost“, u: Radmila Vasić, Ivana Krstić (prir.), *Pravna sigurnost u uslovima tranzicije: Zbornik radova s naučnog skupa prilozi projektu 2013. „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija s pravom EU“*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 77–95.

85 Vid. Meril Gregorian, *Uloga pravosudnog sistema Republike Srbije u borbi protiv korupcije*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015; Meril Gregorian, „Raširenost korupcije u srpskom pravosuđu“, *Republika*, br. 608–611 od 1. novembra do 31. decembra 2015, dostupno i elektronski na: <http://www.republika.co.rs/608-611/9.html>.

(2012–2016) Nikole Selakovića.⁸⁶ Uopšte, posmatrano hronološki, može se zapaziti da je političkim vlastima sve manje važno ko su ministri pravde s obzirom na njihov stručni pravnički ugled, što za demokratsku tranziciju u Srbiji nikako ne može biti dobro. Time se mogu objasniti, odnosno razumeti, ali nikako i opravdati, mnoga zbivanja u pravnom poretku Srbije, pa i ona o kojima će, kao ilustracijama, biti reči u daljem izlaganju.

Kada je krajem 2015. trebalo izabrati nove tužioce, njih 55, a među njima i tužioca za ratne zločine, ispostavilo se da je taj izbor protivpravno politički motivisan. Jasno je pak da izbor politički (u smislu: trenutno vladajućoj političkoj partiji) podobnih tužilaca urušava vladavinu prava. Ministar pravde Nikola Selaković tada je u direktnom televizijskom prenosu iz Narodne skupštine Srbije izjavio: „Nisam politički mazohista da biram one koji potpuno ne odgovaraju politički Vladi. Ali, pre svega, kriterijum je stručnost za obavljanje tužilačkog posla.“⁸⁷ Udruženje tužilaca Srbije je još pre sednice Skupštine iznelo načelnu kritiku kandidata koje je predložila Vlada, ukazujući na to da su kriterijumi Vlade nejasni te da nisu nužno predloženi oni tužioci koji su ujedno ocenjeni kao najstručniji, najosposobljeniji i najdostojniji. Prema Zakonu o javnom tužilaštvu, Državno veće tužilaca predlaže kandidate za izbor javnih tužilaca Vladi Republike Srbije, a Vlada potom, kao ovlašćeni predlagatelj, predlaže konačne kandidate za izbor javnih tužilaca Narodnoj skupštini. U tom istom Zakonu o javnom tužilaštvu izričito se kaže i sledeće: „Zabranjen je svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva.“ Stoga ne čudi što su tokom sednice Skupštine poslanici kritikovali Vladu zbog nedostatka jasnih kriterijuma za izbor javnih tužilaca, ukazujući na mogućnost nezakonitog političkog uticaja. Na to je ministar pravde odgovorio citiranim kontraargumentom o svom političkom nemazohizmu, što je ravno priznanju da se Vlada zaista rukovodila i nedozvoljenim političkim kriterijumima prilikom izbora tužilaca. Novi tužilac za ratne zločine tada nije izabran jer nijedan od šest kandidata nije dobio većinu glasova. Treba reći da je na ugrožavanje samostalnosti tužilaštva u procesu izbora tužilaca ukazala i Evropska komisija u svom izveštaju o napretku za 2015. godinu⁸⁸ i izrazila posebnu zabrinutost za politički pritisak kojim se podriva rad Tužilaštva za ratne zločine. Iz istih razloga reagovali su i komesar za ljudska prava Saveta Evrope, Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju i domaća stručna javnost, o čemu će još biti reči.

Medijska hajka na zaštitnika građana Sašu Jankovića vođena je mesecima 2014–2015. godine. Vlasti Srbije, članovi i simpatizeri vladajuće Srpske napredne stranke sproveli su medijski linč ombudsmana takvog intenziteta da je Kancelarija Visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija izrazila zabrinutost

86 Vid. listu ministara pravde Srbije 1811–2016. https://sr.wikipedia.org/sr/Списак_министара_праваге_Србије, pristupljeno 8. avgusta 2016.

87 Ti i ostali podaci dostupni su u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

88 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku_godinja_izvestaj_15_final.pdf, str. 12, pristupljeno 8. avgusta 2016.

zbog „kontinuiranog i sve izraženijeg pritiska“ na zaštitnika građana.⁸⁹ U saopštenju Kancelarije ukazuje se na to da su se prvi takvi pritisci pojavili posle istrage ombudsmana u vezi s Vojnoobaveštajnom (tj. bezbednosnom) agencijom i da su osnaženi u aprilu 2015. pošto je ombudsman objavio svoj godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava u Srbiji za 2014. godinu kada je „izrazio zabrinutost u vezi s Vojnobezbednosnom agencijom, uključujući sumnje da je ilegalno špijunirala opozicione stranke, sindikalne lidere i sudije“ i „izneo informacije o preprekama na koje je nailazio u istrazi u kojoj je Vojnobezbednosna agencija bila nespremna da sarađuje, dostavlja tražena dokumenta i daje odgovore na pitanja koja joj je on postavljao“. I premda se Komesarijat zbog toga obratio srpskim vlastima, a one su pružile uveravanja da poštuju i podržavaju instituciju zaštitnika građana, opet je bila obnovljena kampanja ličnih napada na Jankovića, u kojima su naročito učestvovali mediji koji su bliski vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci, dodatno podsticani negativnim izjavama visokih državnih zvaničnika. Kancelariju Visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija najviše je zabrinulo sugerisanje da je Janković na nekin način umešan u smrt osobe koja je 1993. godine počinila samoubistvo, kao i to što se ombudsman u novinskim izveštajima označava kao „ubica“, „švercer oružja“ i „osumnjičeni“. Komesarijat je takođe izrazio uverenje da će se Vlada Srbije distancirati od optužbi na njegov račun i podsetio da je Janković poštovan kao rukovodilac nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, koji je i na međunarodnom nivou dobio najvišu ocenu i s kojim Kancelarija Ujedinjenih nacija za ljudska prava ima veoma dobru saradnju.⁹⁰

Odnos političkih vlasti (zakonodavne i izvršne), a pre svega, odnos trenutno vladajuće stranačke većine i unutar Vlade – odnos premijera i ministra pravde prema vladavini prava kao sredstvu i kao cilju demokratske tranzicije u Srbiji, ogleda se i u njihovom odnosu prema nezavisnim telima – ne samo prema ombudsmanu, to jest zaštitniku građana, nego i prema povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, pre svih ostalih. Taj odnos je ogledalo naše političke kulture s izrazitim karakteristikama klijentelizma, u kojoj vladajuće stranke nastoje da na svim društveno značajnim funkcijama imaju „svoje ljude“, a ako to iz bilo kog razloga nije slučaj, onda se od tih nosilaca funkcija očekuje posebna dodatna zahvalnost, lojalnost i uvažavanje zbog činjenice što su ostali na funkcijama. Samo u tom svetlu potpunog nerazumevanja pravne države, odnosno potpuno pogrešnog razumevanja vladavine prava može se shvatiti kako se desilo da Republičko javno tužilaštvo (tj. Snežana Marković, zamenica republičkog javnog tužioca Zagorke Dolovac) u maju 2016. podnese tužbu Upravnom sudu u Beogradu protiv rešenja poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljuba Šabića zato što je u martu 2016. doneo rešenje kojim je Ministarstvu odbrane naložio da bez odlaganja dostavi Fondu za humanitarno pravo prave informacije, odnosno kopije dokumenata iz kojih se može saznati kada je Goran Jeftović imenovan

89 Ti i drugi relevantni podaci dostupni su u dnevnoj štampi i u ostalim javnim medijima.

90 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15924> pod naslovom Press briefing notes on Yemen, Serbia, Honduras and Albinism website launch, Spokesperson for the UN High Commissioner for Human Rights: Ravina Shamdasani, Location: Geneva, Date: 5 May 2015, pod podnaslovom (2) Serbia, pristupljeno 8. avgusta 2016.

na mesto štapskog oficira Prištinskog korpusa Vojske Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu 1999. godine, do kada se nalazio na tom mestu i koji čin je imao. Tužilaštvo smatra da je to rešenje poverenika Upravni sud trebalo da poništi zato što se njime ugrožava bezbednost Srbije (*sic!*). Naime, objavljivanje traženih podataka, kako ocenjuje tužilac, „ugrozilo bi odbranu zemlje, nacionalnu i javnu bezbednost, kao i ličnu bezbednost oficira i podoficira“.⁹¹ Podnošenjem tužbe protiv rešenja poverenika, Republičko javno tužilaštvo dvostruko je zloupotrebilo svoja zakonska ovlašćenja, najpre tako što je štitilo pojedince i institucije od odgovornosti za zločine iz prošlosti, podstičući time aktivno politiku nekažnjivosti za te zločine, a nauštrb, između ostalog, i prava javnosti da zna o njima, a onda i tako što je pravno sasvim neosnovano osporilo i instituciju i ličnost poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Posebno je težak slučaj rušenja beogradskog naselja Savamale⁹² u gluvo doba noći odmah posle glasanja na izborima za Narodnu skupštinu u nedelju 24. aprila 2016, dakle, posle ponoći (od 1 do 3 sata) u ponedeljak 25. aprila, kada je formacija od tridesetak ljudi u crnom, pod fantomkama, s palicama u rukama i s tri bagera bez oznaka ušla u Hercegovačku ulicu u Savamali i rušila kuće pošto su prethodno mašinama preprečili prilaz ulici i stalno svojim ljudstvom u crnom, s palicama, obezbeđivali, to jest onemogućavali prilaz terenu na kome su rušili. Da ne bi bilo svedoka, zaustavljali su građane na ulici, izvlačili ih iz automobila, oduzimali im telefone i zabranjivali im da se kreću dok sve kuće nisu savršeni sa zemljom. Takođe, nisu im dozvolili da gledaju ni u crna vozila koja su patrolirala. Čuvara objekata su vezali, a slučajne prolaznike zatvorili u obližnje zgrade. Pošto je rušenje završeno, pustili su ih uz pretnje da nikom ne govore šta se dogodilo. Mesecima od tog bespravnog rušenja privatnih objekata i bespravnog pritvaranja građana tužilaštvo nije otvorilo istragu niti je javnosti objašnjeno ko je to učinio i kako je to uopšte moglo da se dogodi. Ne zna se ni ko je naložio policiji da te noći ne reaguje na pozive građana koji su videli rušenje, da ih preusmerava na komunalnu policiju, da ne izađe na teren, da se ne bavi tim slučajem. Počinioci pod fantomkama odneli su sa sobom i snimke sigurnosnih kamera da bi sprečili da budu otkriveni. Iste noći i na identičan način srušeni su i objekti fudbalskog kluba „Železničar“ ispod mosta „Gazela“. Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić zvanično je od nadležnih u gradu zatražio da objasne i ispituju ceo slučaj. Predstavnici najviših državnih i gradskih organa Aleksandar Vučić i Siniša Mali poricali su da država odnosno grad imaju bilo kakve veze s rušenjem. Zaštitnik građana Saša Janković pokrenuo je kontrolu rada policije. Utvrdio je da policija zaista nije postupila kada je bila pozvana i da je odbila da zaštiti građane koji su bili lišeni slobode. Grupa lica pod fantomkama preuzela je, dakle, u noći posle izbora, totalnu vlast, na dva sata, nad tim delom Beograda. Ombudsman Janković je poslao svoj nalaz i preporuke⁹³ Ministarstvu unutrašnjih poslova da istraži slučaj i podnese krivične i prekršajne prijave, ali se ono o taj nalaz i preporuke oglušilo, a premijer je pak rekao da nema

91 Ti podaci su dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

92 Ti podaci su dostupni u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

93 Nalaz i preporuke zaštitnika građana u Republici Srbiji, br. 13-32-2147/2016, del. br. 17008 od 9. maja 2016.

vremena da ih pročita. Potom je ministar policije Nebojša Stefanović medijima davao različite izjave: da je policija izašla na teren kada je pozvana, kao i da nije otišla na mesto događaja zbog presečenih kablova koji su mogli da dovedu u opasnost živote policajaca. Postoje i snimci rušenja na kojima se vide dolazak žutih bagera, rušenje kuća, odlazak, kao i ljudi u crnom s palicama koji su zaustavljali prolaznike. Više javno tužilaštvo u Beogradu reagovalo je tek deset dana posle rušenja i naložilo policiji da istraži slučaj. Gradske vlasti su do tada već počistile mesto rušenja, pa policija i nije izašla na teren jer je bilo kasno da se izvrši uviđaj. Poverenik Šabić je izjavio da takvo ponašanje gradskih vlasti budi sumnju da je reč o „uklanjanju dokaza“. Tužilaštvo nije pokrenulo istragu, još uvek sprovodi predistražne radnje, ali ne zna kada će ih završiti. Od medija je zatraženo da ne insistiraju na tom slučaju i da ne vrše pritisak. Osnovana je građanska inicijativa „Ne davimo Beograd“, koja je organizovala proteste u kojima je učestvovalo više od deset hiljada ljudi s ciljem da se taj slučaj reši i da odgovorni podnesu ostavke. O događaju se u više navrata izjasnio i premijer Vučić. Najpre je rekao da je siguran da država nije učestvovala u rušenju; opravdavao je rušenje ističući da su objekti bili nelegalni i da je bilo pravično da se poruše, ali da je bio sporan način na koji je to učinjeno. Objekti su, međutim, bili u postupku legalizacije, što znači da niko nije imao prava da ih sruši dok nadležni ne donesu konačnu odluku o toj legalizaciji. Premijer je vlasnike objekata optuživao da su kriminalci koji rade za svoje interese protiv države. Mesec dana kasnije demantovao je sam sebe rekavši da iza rušenja u Savamali stoje najviši organi gradske vlasti u Beogradu, ali nije imenovao ko je tačno odgovoran. Posebno je bahat njegov stav: „Slučajno nisam znao za tu akciju, da sam znao, rekao bih im da uzmu bagere i da ruše u toku dana i da daju meni jedan bager da sednem u njega, da to ruglo kriminalno sklonim. Nisu me pitali, nisu ni reč rekli, izveli su ono što je loše, za to snosimo odgovornost, ali nije vam dovoljno“, rekao je i dodao da mu „ne pada na pamet“ da imenuje odgovorne. Do sada ničija odgovornost nije pokrenuta nikakvim aktom tužilaštva za rušenja i ostala protivpravna ponašanja u Savamali, koja imaju jasna obeležja krivičnih dela: nasilničkog ponašanja, uništenja tuđe stvari, neotklanjanja opasnosti, povrede slobode kretanja, teške krađe i razbojništva. To sigurno ne svedoči o tome da tranzicija u Srbiji ima demokratski karakter u društvu u kome vlada pravo. Naprotiv.

Veoma čudan odnos Vlade, pre svih premijera i ministra pravde, ne samo prema pravu, vladavini prava i ljudskim pravima nego i drugim vrednostima u srpskom društvu, iskazan je njihovom potpuno neobrazloženom odlukom da dvojica pritvorenika američkog vojnog zatvora Gvantanamo na Kubi, naime, državljan Jemena Mansur Ahmed Sad el Dajfij i državljan Tadžikistana Omar Hamzajavič Abdulajev budu prebačeni u Srbiju.⁹⁴ S obzirom na to da se takvo nešto u Srbiji dešava prvi put, pravni osnov, pravni status, pravni režim i pravne posledice kako tog „transfera“, tako i tih pritvorenika morali su biti detaljno navedeni i obrazloženi.

Pravni temelji i pravna izgradnja Srbije kao države u demokratskoj tranziciji u kojoj vlada pravo nisu mogući ako najznačajniji akteri (dobrog ustava, dobrih zakona i dobrog pravosuđa) ne samo što ne znaju šta je, na primer, vladavina prava ili nezavisno sudstvo itd. i t. sl., nego i ne žele to da saznaju, dogmatski uzimajući svoje

94 Ti i ostali podaci dostupni su u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

neznanje i zablude za ispravne stavove i istinu, što ilustruje sledeći primer.⁹⁵ U maju 2016. godine grupa pravnih praktičara i teoretičara osnovala je Centar za pravosuđna istraživanja (CEPRIS), kao nevladinu organizaciju, s ciljem da se, na osnovu svog iskustva i znanja, kao i iskustva i znanja novih članova i saradnika, bavi problemima u pravosuđu i ukazuje na njihova moguća rešenja. Članovi tog udruženja su i sudija mr Aleksandar Trešnjev i advokat Vladimir Beljanski, što je za zamenika tužioca za organizovani kriminal Mirjanu Ilić bio razlog da od predsednika Višeg suda u Beogradu Aleksandra Stepanovića zahteva izuzeće sudije mr Trešnjeva u predmetu u kome je branilac advokat Vladimir Beljanski. Predsednik suda je usvojio zahtev, ali se u obrazloženju nije bavio odgovorom na pitanje zašto je članstvo u CEPRIS-u sudije, to jest člana sudećeg veća, i branioca u istom predmetu razlog za izuzeće, već je analizirao pravnu utemeljenost osnivanja CEPRIS-a. Prema njegovom shvatanju, naime, pripadanje bilo kog sudije udruženju koje se zalaže za vrednosti pravne države, ako su u članstvu i advokati, predstavlja „okolnost koja upravo izaziva sumnju u nezavisnost, samostalnost i nepristrasnost sudija“! Štaviše, predsednik suda smatra da se iz ciljeva CEPRIS-a vidi da ta organizacija „zadire u statusna pitanja sudija, koja su isključivo regulisana Ustavom Republike Srbije i Zakonom o sudijama“, kao da CEPRIS zadire u *domaine réservée* države, preotima njene isključive prerogative. Izgleda da u srpskom društvu, bar među nekim pravosuđnim delatnicima, članstvo sudija, advokata i drugih pravnika u raznoraznim stručnim nevladinim organizacijama, to jest udruženjima nije sporno kada je reč o starim organizacijama (poput Udruženja pravnika, Udruženja za ustavno pravo i dr.), koje je faktički osnivala i finansirala socijalistička država (kao formalno nedržavna strukovna udruženja, nevladine organizacije), ali kada je reč o novim (tranzicijskim) organizacijama koje su se u srpskom prostoru izborile za svoje pravno mesto (na primer, Društvo sudija, Udruženje tužilaca, Fond za humanitarno pravo, Beogradski centar za ljudska prava i dr.), koje nije osnivala i ne finansira država, dakle, koje su autentične strukovne nevladine organizacije, postoji sumnja u motive zajedničkog udruživanja sudija i advokata. To samo potvrđuje da je autoritarnost u nama, da je naša tradicija, i to duboko ukorenjena, te da se demokratska tranzicija teško može nametnuti spolja, pravom, pogotovu onima koji ne žele promenu.

Tranziciju u Srbiji podstiču demokratski izabrane političke vlasti ne samo na centralnom nego i na lokalnom nivou, ali njihova revnost u tom podsticanju po katkad nema obeležja spojiva s modernom demokratijom, mada u njihove najbolje namere ne treba uvek sumnjati. S druge strane, ni radna i sindikalna kultura zaposlenih nije kultura onih koji su sami izvojevali svoja prava, već njihovu tradiciju čini ono što je prethodnim generacijama radnika i uopšte zaposlenih darovala socijalistička (ili komunistička) država. Tako je predsednik Opštine Obrenovac Miroslav Čučković izjavio da je strani investitor, kineska kompanija Mei Ta, kao „ozbiljan strani partner“ tražila i dobila na uvid, odnosno „analizirala zdravstvene kartone svih 55.000 Obrenovčana“, a kada je saznao da je to protivzakonito i da predstavlja krivično delo, negirao je to.⁹⁶

95 O tome vid. Jovica Đ. Todorović, <http://boljaadvokatura.com/izuzece-udruzivanja/>; slučaj CEPRIS – hronologija događaja (sa svim relevantnim aktima) http://www.cepris.org/?page_id=754.

96 O tome vid. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/892/>.

Neadekvatnog reagovanja bilo je i kada su radnici južnokorejske fabrike za proizvodnju kablova „Jura“ u Leskovcu krajem aprila 2016. zaustavili na 15 minuta mašine u znak protesta zbog toga što rukovodstvo od njih traži da rade na drugi dan pravoslavnog Uskrsa, 2. maja.⁹⁷ Radnicima je trebalo objasniti da poslodavac po Zakonu o radu ima pravo da 2. i 3. maj budu radni dani, s tim što je u obavezi da im plati uvećanu zaradu jer su radili na verski ili državni praznik. Međutim, ni novinari ni državni funkcioneri nisu reagovali adekvatno. Novinari nisu ispitali da li je tačno da radnicima „Jure“ nije dozvoljeno sindikalno organizovanje, i to zato što je to dogovor naše države (odnosno ondašnjeg potpredsednika Vlade i ministra ekonomije i regionalnog razvoja Mlađana Dinkića) i južnokorejskog poslodavca još iz 2011. godine, što je neustavno i nezakonito. Ni reagovanje sadašnjeg premijera Vučića nije bilo primereno demokratskoj tranziciji Srbije, već izrazito autoritarnoj, kad je rekao: „Smatram da je sve što se ovih dana dešavalo u toj fabrici, mislim na protest radnika, trebalo da bude tiše i da se ne vodi kampanja protiv investitora, pogotovo što hoćemo još investicija iz Južne Koreje.“

Poslodavci neretko prekoračuju svoja zakonska ovlašćenja na razne načine, pa su tako u fabrici „Perutnina Ptuj – Topiko“ iz Bačke Palanke radnici bili podvrgnuti poligrafskom ispitivanju zbog nestanka tone piletine. Šta (ne) smeju poslodavci (na primer, da kontrolišu medicinsku dokumentaciju zaposlenih, da presreću njihovu elektronsku komunikaciju, da drže radnike pod konstantnim video-nadzorom, da postavljaju određena pitanja itd., itd.) i šta (ne) smeju radnici u društvima u demokratskoj tranziciji, to nije samo pitanje zakona i prava već i tradicije i kulture (opšte, radne, sindikalne i dr.), koje ne utiču uvek u demokratskom pravcu.

Mogućnosti demokratske tranzicije u Srbiji i uopšte demokratska budućnost Srbije teško su zamislivi ako su i sami učitelji neuki i pokvareni, to jest ako je (visoko) školstvo korumpirano. Utoliko su sledeće pojave dodatno uznemirujuće. Prvo, decenija (10 – i slovima: deset – godina) bez ikakvog sudskog epiloga afere „Indeks“: deset godina je prošlo od prvog hapšenja u aferi „Indeks“, sedam godina je prošlo od započinjanja suđenja optuženima u toj aferi, a za to vreme sud nije uspeo da donese čak ni prvostepenu presudu. Na objedinjenoj optužnici našlo se 86 osumnjičenih, za 120 krivičnih dela, koja se sva ukratko mogu svesti na kupovinu ispita i posredovanje prilikom primanja i davanja mita. Stoga je opravdano pitanje da li je i sud, s obzirom na to da je pravno mogao, odgovoran i stručno i moralno zato što nije razdvojio postupke. To utoliko pre što se zbog zastarelosti krivičnih dela postupak 2016. godine vodi samo protiv 42 optužena, a taj broj će se u toj godini smanjiti još za 10! To praktično znači da niko od studenata optuženih za davanje mita neće odgovarati za to krivično delo. Štaviše, može se desiti da država njima mora da plati odštetu za tolike godine provedene na sudu. Taj slučaj jasno postavlja pitanje da li je država (pravosuđe i – eventualno, egzekutiva – koja na njega utiče) uopšte sposobna odnosno voljna da se nosi s tim suđenjima, naročito kada se uzme u obzir da su optuženi koristili sve što im je zakon dozvoljavao da sudski proces razvuku u nedogled.⁹⁸ Drugo, visoki funkcioneri vladajuće Srpske napredne stranke (predsednik

97 Ovi i ostali podaci dostupni su u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

98 O toj temi više na: [www.academlink.com/blog/view/31170/deset-godina-posle-hapenja-u-aferi-indeks-suenje-nije-odmaklo-dalje-od-poetka](http://www.academlink.com/blog/view/31170/deset-godina-posle-hapenja-u-afери-indeks-suenje-nije-odmaklo-dalje-od-poetka).

Republike Srbije Tomislav Nikolić, ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović i gradonačelnik Beograda Siniša Mali) ozbiljno su osumnjičeni za verodostojnost svojih fakultetskih, master, odnosno doktorskih diploma.⁹⁹ I treće, izbor Muamera Zukorlića (predsednika Bošnjačke demokratske zajednice, koji je završio Islamski fakultet u Alžiru, ali nije završio postdiplomske studije u Libanu) za predsednika Odbora za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo Narodne skupštine Republike Srbije (*sic!*) jasno ukazuje na trgovinu uticajā, odnosno interesā: s jedne strane, na Zukorlićeve interese da konačno dobije akreditaciju svog privatnog univerziteta u Novom Pazaru i premijera Vučića, odnosno njegove Srpske napredne stranke, da dobije podršku Zukorlićevih pedesetak hiljada glasača. Predsednik Odbora za visoko obrazovanje SANU akademik profesor dr Dušan Teodorović pokrenuo je stoga peticiju za opoziv Muamera Zukorlića s mesta predsednika Odbora za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo Narodne skupštine Srbije, koju je potpisalo preko 10.000 građana.¹⁰⁰

Zaključujući ovo izlaganje, treba reći da, posmatrano s pravnog gledišta, nešto više od poslednjih četvrt veka (1989–2016. ili 1990–2016) u preko dvesta godina dugoj, modernoj istoriji Srbije (1804–2016) sigurno jeste doba tranzicije, ali ipak nije doba autentične demokratske tranzicije. To nije čudno s obzirom na to koliko je u srpskom modernom vremenu (1804–2016) malena i slaba – i kvalitativno i kvantitativno – naša demokratska tradicija (1903–1914), to jest koliko je duga, jaka i raznovrsna naša autoritarna tradicija. Za prvi period tranzicije u Srbiji (1989–2000. ili 1990–2000) može se reći da su, istina, postojale elementarne pravne pretpostavke u Ustavu, zakonima i pravosuđu da ona bude i demokratska (pravne mogućnosti višepartijskog sistema, tržišno orijentisanih kompanija privatnog kapitala i nezavisnog sudstva), ali da za tranziciju, a pogotovu demokratsku tranziciju, tada nije bilo ni autentične političke volje zbog toga što je, prvo, postojao sveopšti društveni strah od nje, pa i nespremnost da se preuzme odgovornost za sebe, u najrazličitijim vidovima; zato što je, drugo, naša autoritarna tradicija, kao što je rečeno, izrazito jaka, duga i raznovrsna; a i stoga što, treće, nije bilo ni širih društvenih, međunarodnih povoljnih okolnosti: to je *duga* decenija raspada Jugoslavije, ratova u kojima „Srbija nije učestvovala“, bombardovanja NATO-a, hiperinflacije, međunarodnih sankcija, sveopšte teške pauperizacije, nestanka srednjih slojeva, velikih internih migracija izazvanih oružanim sukobima i žestokim etnonacionalizmima, emigracije obrazovanih, stručnih i vrednih, radnih ljudi i, ne naposletku, veoma jakog ličnog režima Slobodana Miloševića. U drugom periodu tranzicije, koji je sad u toku (2000–2016), trebalo je osnovne pravne pretpostavke dalje razvijati na način moderne demokratije u vladavini prava, što znači utemeljiti i razviti dobru konstituciju, dobro zakonodavstvo i dobro pravosuđe. Šta je u tom smislu činjeno i učinjeno i šta se čini u Srbiji u tom periodu do danas pokazano je – samo ovlašno i primerice – u ovom pregledu. To su pokazatelji, rezultati, bilans. A o perspektivi, kao što je u (pod)naslovu i naznačeno, nećemo ovde govoriti jer ona zavisi od političke volje, najpre, naroda, a onda, naročito, naše političke elite i, ne na poslednjem mestu, međunarodne politike. Ali, treba reći šta bi bilo dobro pravno činiti. Nared-

99 O toj temi više u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

100 O tome više u dnevnoj štampi i ostalim javnim medijima.

ni ustav treba, pre svega, da se realno odredi prema teritoriji Kosmeta i da odredi ustavni sud i celokupno pravosuđe kao vrhunski stručno i maksimalno nezavisno od političkih vlasti, a potom i da izbegne sve tehničko-normativne i jezičke nedostatke sadašnjeg Ustava. Zakoni, pre svega i iznad svega, da bi uopšte bili zakoni, ne smeju se menjati (pre)često. Veoma je dobro što su u elektronskom obliku postali dostupni svima.¹⁰¹ Ali, ako se izuzmu kompjuteri, koji ne mogu da primenjuju pravo, ne samo obični ljudi, nepravnici, nego i najveći pravni stručnjaci ne mogu da prate tako česte i brojne zakonske promene, da (po)znaju zakone, što obesmišljava i samu ideju zakona kao izvora prava. Takođe, postojeći način svima dostupne nekomercijalne elektronske prezentacije propisa trebalo bi poboljšati. Pravosuđe, kao što je rečeno, treba i ustavom i zakonima precizno konstituisati kao vrhunski stručno, uključujući i najveću odgovornost za tu stručnost, pa i shodnu plaćenost, kao i potpunu nezavisnost od političkih vlasti, i to i u samom konsituisanju i, naravno, u kontroli rada. Pravnička stručnost podrazumeva uspostavljanje i kontrolu nivoa pravnog obrazovanja (akreditovanosti) i obrazovanosti, znanja (licenciranosti), i to od osnovnog pravnčkog nivoa preko onog pravosudnog i mnogih specijalnih (kako praktičkih tako i naučno-teorijskih) do onog najvišeg. Kriterijumi na svim ispitima (fakultetskim, državnim, pravosudnim, stručnim i dr.) i pri svim izborima, odnosno imenovanjima na funkcije, poslove i u zvanja moraju doći pod lupu, biti jasni, transparentni i poštovani. Osim toga, potpuna transparentnost u radu zakonodavca i egzekutive i dostupnost u elektronskom obliku njihovih izvora prava svima u pravnom poretku Srbije treba da se upotpuni transparentnošću u radu i dostupnošću u elektronskoj formi sudske prakse svih sudova, što je uslov kako za to da se pravo može valjano saznati, tako i za to da se rad sudija može stručno pratiti, ocenjivati i oni za njega odgovarati. To su takođe i zahtevi informatičkog društva, stručnosti, javnosti, transparentnosti i kontrolabilnosti u XXI veku, bez čega nema dobrog sudstva u modernoj demokratiji.

101 Reč je o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, ustanovljenom Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata (*Službeni glasnik RS*, br. 45/2013) od 22. maja 2013, koji se primenjuje od 1. januara 2014. Vid. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/pages/home.xhtml>. Prema saznanju pisca ovog rada, za uspostavljanje Pravno-informacionog sistema Republike Srbije najzaslužnije su združene naučno-stručno-političke snage u liku profesora dr Dejana Đurđevića, direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

Dr Ilija Vujačić*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

DEMOKRATSKA TRANZICIJA SRBIJE U REGIONALNOM KONTEKSTU 2000–2015.

Srbija ni posle 25 godina od pada Berlinskog zida nije konsolidovana demokratija i, prema raznim istraživanjima nivoa demokratizacije, još uvek se nalazi u kategoriji *izbornih demokratija, nekonsolidovanih ili defektnih*, odnosno *manjkavih ili feleričnih* demokratija, kako je rangira više indeksa demokratije, kao nizak nivo uspostavljenosti demokratskog poretka i sporo pomeranje ka konsolidovanoj konstitucionalnoj demokratiji.

Štaviše, moglo bi se reći da, prema većini parametara, na duži rok stagnira. A kada se stagnira na nivou polukonsolidovane ili defektne demokratije, postoji velika opasnost da se sklizne naniže u neki oblik autoritarizma. To ne znači nužno da se gubi, recimo, izborna demokratija, ali postoje različite manifestacije prikradajućeg autoritarizma u i oko demokratskih ustanova, koji uz čuvanje demokratske fasade potkopavaju i uzdrstavaju demokratske institucije na duži rok. U ovom tekstu ću pokazati da je u Srbiji došlo do izvesnih pomaka u ekonomskoj transformaciji, ali i do zabrinjavajućih nazadovanja u političkoj, kada je rudimentarna „uglašena“ koncentracija vlasti u zametku 2008. prerasla od 2012. godine u robusni autoritarni stil vladanja, koji pokazuje eklatantna svojstva režima „lične vlasti“.

Koliko su se institucije učvrstile i koliko je Srbija odmakla u konsolidaciji demokratije nije moguće ustanoviti sagledavanjem učinaka tranzicije u pojedinoj godini, pa tako i u poslednjoj (2015), već je s obzirom na godišnje fluktuacije,¹ da bi se donosili valjani zaključci i izvršila adekvatnija procena stvarnog učinka tranzicije,

* Kontakt: ilija.vujacic@fpn.bg.ac.rs

1 Naime, te „fluktuacije“ se javljaju zato što pojedinačni događaji u toku godine za koju se vrši istraživanje znatno utiču na rezultate: na primer, ukoliko dolazi do jednomesečne političke nestabilnosti (za šta je dobar primer Crna Gora, čiji je rejting u domenu građanskih sloboda, zbog ograničenja slobode okupljanja i uličnih sukoba policije i opozicije, kao i ponovnog odlaganja „parade ponosa“ opao u 2015. godini, pa se posle dužeg niza godina kao „slobodna“ zemlja našla u kategoriji „delimično slobodnih“, a ako se to ne ponovi, iduće godine će ponovo biti među „slobodnim“. Ta kontingentnost godišnjih rezultata čini da su oni dosta varljivi i ne daju osnova za ispravno zaključivanje, već se moraju posmatrati duži vremenski period i višegodišnji trendovi.

neophodno posmatrati proces u dužem vremenskom intervalu. Tek tako se dobija ukupna slika učinka tranzicije i realnije sagledavanje stanja kontinuiteta izgradnje države i demokratskog poretka. Zato ćemo se ovde osloniti na više kvantitativnih istraživanja i njihovog merenja doseg demokratizacije od 2000. godine do danas.

Od više razmatranih ovakvih ocenjivača dometa demokratske transformacije, relevantnih za procenu stanja demokratskih ustanova u Srbiji, ovde ćemo navesti rezultate samo nekoliko najpoznatijih, iz čijih podataka možemo manje više jasno da sagledamo trendove demokratske konsolidacije u Srbiji. Nećemo se obazirati na period autoritarnog režima Slobodana Miloševića, iako je, uprkos nespremnosti da pristupi sveobuhvatnoj promeni sistema, u periodu „odložene tranzicije“ od 1990. do 2000. godine ipak uspostavljeni višepartijski sisten, ograničena i kontrolisana privatizacija, pluralizacija javnog i medijskog prostora. Međutim, analizu devedesetih nije moguće izvršiti na korektan i dosledan način pomoću kvantitativnim pokazatelja jer za većinu kvantitativnih *audit*-a nije bilo pokazatelja sve do 2000, odnosno 2001. godine.

1. STANJE SLOBODE I DEMOKRATIJE

Kada posmatramo razmatrani period, stanje slobode je opalo u poslednjih deset godina, od 2005. godine naovamo. To nije slučaj samo u Srbiji. Poslednje istraživanje *Freedom in the World* pokazuje da su se u poslednjih nekoliko godina pojavile „ozbiljne smetnje“ za demokratska prava i u mnogo uticajnijim zemljama na svim stranama sveta, a posebno je došlo do više opadanja (44 zemlje) nego unapređivanja (40 zemalja) demokratije (političkih i građanskih sloboda) u poslednjih osam godina. Ali i u tom okviru je primećeno da su politička prava unapređena, dok su građanske slobode globalno znatno opale, sa najozbiljnijim padom u kategoriji slobode izražavanja i verovanja, vladavine prava i ponegde prava udruživanja.² Taj globalni trend se oseća i na Zapadnom Balkanu i ne zaobilazi ni Srbiju. Međutim, to ne relativizuje činjenicu da je opadanje sloboda u Srbiji u poslednjih nekoliko godina rapidnije i veće nego u mnogim zemljama sveta, pa i onim u regionu Zapadnog Balkana.³

Tako je u „Indeksu političkih i građanskih sloboda“ Srbija, zajedno sa Crnom Gorom u okviru SR Jugoslavije, a potom Zajednice Srbije i Crne Gore, u kategoriji građanskih i političkih sloboda, nakon 2002. godine (kada je bila rangirana kao *delimično slobodna*), od 2003. navedena kao *slobodna zemlja*, i to sve do poslednjeg izveštaja za 2015. godinu. Sa ocenom 3 za političke slobode i ocenom 2 za građanske slobode,⁴ a od 2010, uz popravljene političke slobode, sa ocenom 2, tako da

2 Up. <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>, 15. 3. 2016. Ovde se kao i u drugim indeksima daju podaci za prethodnu godinu.

3 Razlog zbog čega nećemo posmatrati Srbiju izolovano već u regionalnom kontekstu je taj što ćemo tako dobiti širi okvir razmatranja koji će nam pokazati i njen nivo napredovanja, odnosno nazadovanja u odnosu na zemlje koje su imale istu startnu poziciju.

4 To istraživanje rangira zemlje ocenama od 1 do 7, pri čemu ocena 1 predstavlja najslabodnije zemlje sa najvišim nivoom političkih i građanskih sloboda, a ocena 7 najmanje slobodne ili represivne sa najnižim nivoom ovih sloboda. Za kategoriju političkih prava mere se podaci za

je od tada u obema kategorijama ocenjena ocenom 2. Tako se Srbija preselila iz kategorije „delimično slobodnih“ prešla u kategoriju „slobodnih zemalja“, za razliku od Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Makedonije, koje su još uvek u kategoriji delimično slobodnih zemalja. To je ujedno i jedini indeks koji govori o kontinuiranom napredovanju Srbije.

Hrvatska se izdvaja od svih zemalja Zapadnog Balkana, i po rangju i po kontinuitetu njegovog održavanja. Ona je najbolje rangirana u kontinuitetu od 2000. godine, uglavnom sa ocenama 2 i 2, kao „slobodna“, a od 2010. godine, sa ocenama 1 odnosno 2, kakve ima i 2015. godine. Crna Gora je rangirana kao „delimično slobodna“ do 2010. godine, sa ocenom 3 u obe kategorije, a od tada je popravila ocenu za građanske slobode na 2 i prešla u „slobodne zemlje“, ali je ponovo 2015. godine pokvarila građanske slobode i vratila se u „delimično slobodne“ zbog ograničenja slobode okupljanja i uličnih sukoba policije i opozicije, kao i ponovnog odlaganja „parade ponosa“.⁵ Makedonija je sve vreme rangirana kao „delimično slobodna“ sa ocenama 4 odnosno 3, 2000. godine, a 4 i 4 2001. godine, sa poboljšanjem na 3 u obe kategorije od 2002. do 2015. godine, kada dolazi do pogoršanja u obe kategorije i povratka na ocene pre četrnaest godina - 4 za političke slobode i 3 za građanske slobode! Kosovo se računa od 2010. godine kao „delimično slobodna“ sa ocenama 5 i 4, sa poboljšanjem 2015. godine na 4 i 4. Bosna i Hercegovina je u celom ovom periodu kategorisana kao „delimično slobodna“, većinu godina ocenjena sa 4 za političke i 3 za građanske slobode.

I u pogledu medijskih sloboda dogodilo se globalno opadanje u poslednjih sedam godina, i to ne samo u ratom zahvaćenim zonama i u autokratijama, nego i među izbornim, pa i konsolidovanim demokratijama. U poslednjih pet godina broj zemalja koje su imale značajni pad medijskih sloboda prevazišao je broj onih koje su unapredile te slobode. Srbija se nalazi među zemljama koje su imale najveći pad u poslednjih pet godina, čak od 7 poena, a u samoj 2014. godini čak 3 poena!⁶

Tako, za razliku od relativno dobrog statusa u „Indeksu političkih i građanskih sloboda“, Srbija je u „Indeksu slobode medija“ (*Freedom of the Press Freedom House*-a rangirana kao *delimično slobodna* zemlja. Srbija je još od 2002. i 2003. bila „delimično slobodna“, zajedno sa Hrvatskom, Makedonijom i BiH. U oblasti slobode medija je inače i najveće variranje, tako da zemlje lako menjaju svoj položaj od godine do godine, s obzirom na godišnja događanja u polju slobode medija. Pri tome treba imati u vidu da ta godišnja „pomeranja“ u indeksu medijskih sloboda predstavljaju ozbiljna upozorenja da ometanje i ograničavanje medijskih sloboda

deset indikatora grupisanih potkategorijama: izborni proces, politički pluralizam i participacija i funkcionisanje vlade, a za kategoriju građanskih sloboda za petnaest indikatora grupisanih u potkategorijama: sloboda izražavanja i verovanja, prava udruživanja, vladavina prava i lična autonomija i individualna prava.

- 5 Treba imati u vidu da se fluktuacije iz godine u godinu događaju zbog aktuelnih smanjenja ili povećanja rejtinga uzrokovanog događanjima u prethodnoj godini, kako pokazuje ovaj slučaj sa Crnom Gorom, i da je za realnu ocenu važan trend u jednom dužem periodu.
- 6 I ovde je reč o kontingentnoj činjenici s obzirom na višestruko smanjivanje medijskih sloboda u toj godini. Na konkretne slučajeve sužavanja medijskih sloboda u 2014. godini govori se dalje u tekstu.

obično ukazuje na nameru režima da dovede do potčinjavanja svojoj volji i drugih institucija.

U skaliranju prema poenima za medijske slobode izraženom od 0 (najslobodnije) do 100 (najrepresivnije), što služi kao osnov za rangiranje na slobodne, delimično slobodne i neslobodne zemlje, ove zemlje imaju sledeće rangiranje od 2007. godine:

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Srbija	39	39	39	35	33	35	36	37	40
Hrvatska	37	36	38	40	41	41	40	40	40
Crna Gora	37	38	37	37	37	35	36	39	39
Makedonija	45	47	47	46	48	54	56	57	58
BiH	45	45	47	48	48	48	49	50	51
Kosovo	x	x	x	53	51	49	49	49	49

Tabela 1

Vidimo da su zemlje varirale iz godine u godinu i da je Hrvatska bila najstabilnije loše rangirana jer je od 2010. godine, kada je pokvarila svoj status, praktično do 2015. ostala na istom nivou, Crna Gora je pokvarila rejting u poslednje dve godine, Makedonija u poslednje četiri, a BiH u poslednje tri godine. Kosovo je u poslednje četiri godine na istom nivou i nalazi se ispred i BiH i Makedonije.

U Srbiji su medijske slobode konstantno opadale od 2011. godine. Tada je obrnut trend koji se kretao iz godine u godinu u pravcu popravljavanja stanja od 2003. godine uz stagniranje tri godine od 2006. do 2009. godine, s tim što je rejting Crne Gore neznatno bolji od Hrvatske i Srbije, za jedan poen, i BiH i Makedonije, koje imaju znatno slabiji rejting, pa se zato i nalaze među delimično slobodnim zemljama. Dakle, u poslednje 2 godine (Crna Gora), 3 godine (BiH), 4 godine (Makedonija), 6 godina (Srbija, koja je pala na nivo od pre 8 godina), 6 godina (Hrvatska) i 4 godine (Kosovo), sve zemlje imaju uvećanu kontrolu nad medijima.

U periodu opadanja medijskih sloboda u svakoj od zemalja je došlo do manje različitosti pokrivanja vesti, smanjenja finansija i povremenog ili trajnog političkog pritiska. Ova istraživanja, međutim, ne ulaze u jednu važnu zonu, a to je zloupotreba medija u vidu njihove „razuzdanosti“, u vidu zloupotrebe, klevetništva, sikofantstva i nemoralnosti medija, koja se prikriva iza „slobode medija“ i koja proizvodi ništa manje poražavajuće rezultate po demokratiju od ograničenja njihove slobode, bilo direktno (finansijskim i političkim pritiscima), bilo samocenzurom.

U složenijem i zahtevnijem indeksu *Nations in Transit*, gde se daju rezultati za izborni proces, civilno društvo, nezavisnost medija, demokratsko upravljanje, lokalnu samoupravu, pravni okvir i korupciju za postkomunističke zemlje, Srbija se od 2006. godine smešta u red *polukonsolidovanih demokratija* zajedno sa Hrvatskom i Crnom Gorom, dok su BiH i Makedonija svrstane u tranzicione vlade ili hibridne

režime, a Kosovo u polukonsolidovan autoritarni režim.⁷ Nas ovde ipak pre svega interesuje trend konsolidacije, pa ćemo zato obratiti pažnju na to kako je iz godine u godinu Srbija ocenjivana u svakoj od tih kategorija, a posebno prema agregatnom zbiru demokratije. Ovde se pokazuje da je Srbija veoma lagano napredovala, pri čemu je od 2001. do 2002. godine napredak bio za ceo jedan indeksni poen, da bi od 2003. napredak bio umereniji, ali je u većini kategorija došlo do *stagnacije* u dužem periodu: demokratije od 2008. demokratskog upravljanja od 2010, izbornog procesa od 2005, građanskog društva od 2011, nezavisnosti medija od 2010. (sa padom 2015. godine), lokalne demokratije od 2010, pravnog okvira i nezavisnosti sudstva od 2008. i kontrole korupcije od 2011. godine.

Kategorija	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Demokratija	n/p	n/p	n/p	3,83	3,75	3,71	3,68	3,79	3,79	3,79	3,79	3,79	3,79	3,79	3,79
Demokratsko upravljanje	n/p	n/p	n/p	4,00	4,00	4,00	3,75	4,00	4,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
Izborni proces	4,75	3,75	3,75	3,50	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Civilno društvo	4,00	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,50	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
Nezavisnost medija	4,50	3,50	3,25	3,50	3,25	3,25	3,50	3,75	3,75	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,25
Lokalna demokratija	n/p	n/p	n/p	4,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Pravni okvir i nezavisnost sudstva	n/p	n/p	n/p	4,25	4,25	4,25	4,25	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Korupcija	6,25	5,25	5,00	5,00	5,00	4,75	4,50	4,50	4,50	4,50	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25

Tabela 2

Ocena za demokratiju je, dakle, još od 2008. godine na loših 3,79 poena. Osim za razvijenost civilnog društva i lokalne demokratije, gde se ocene kreću ispod granične linije (za civilno društvo) ili na graničnoj liniji (za lokalnu demokratiju), odnosno po sredini, sve ostale ocene se nalaze iznad te linije, pri čemu se demokratija i demokratsko upravljanje opasno približavaju lošoj oceni od 4,00, koju premašuju korupcija (4,25), pravni okvir (4,50) i nezavisnost medija (4,25).

U kategoriji nezavisnosti medija u Srbiji došlo je do opadanja medijskih sloboda 2010. godine na 4,00 poena i na tom nivou se nalazila sve do prošle godine kada je sa 4,00 pala na 4,25 poena, što je primećeno i u dva poslednja godišnja izveštaja Evropske unije o napredovanju, u kojima je izražena zabrinutost zbog pogoršanih uslova za puno upražnjavanje slobode izražavanja. Bilo je u poslednjih godinu-dve raznih vidova gušenja slobode medija: od ukidanja nekih emisija (verovatno pod

7 U tom indeksu se zemlje smeštaju u pet kategorija: konsolidovane demokratije, polukonsolidovane demokratije, tranzicione vlade ili hibridni režimi, polukonsolidovani autoritarni režimi i konsolidovani autoritarni režimi. Numeričke ocene se kreću od 1 (najniži nivo demokratskog razvitka) do 7 (najviši nivo demokratskog napretka).

političkim pritiskom otkazane su dve kultne televizijske i radio emisije B92), preko verbalnih i fizičkih napada na novinare, do negativne kampanje u kontrolisanim medijima na nezavisna tela (poput hajke na ombudsmana). Jednako tako stalna reagovanja predsednika, premijera i ministara na svaku kritiku pokazuju nivo slobode izražavanja (na primer, kada je premijer u Skupštini prozivao advokata Srećka Pecikožu, potpisnika peticije protiv neustavnog, nezakonitog i netransparentnog „burazerskog“ ugovaranja „Beograda na vodi“) i akademskih sloboda (primeri su brojni, a najeklatantniji je hajka na predsednika SANU). U svakom slučaju je očigledna manja različitost pokrivanja vesti, ne samo u najrežimskoj televiziji Pink ili kaptiranom Studiju B, nego čak i u medijima poput B92, u čiju su se uređivačku politiku mešali i vlasnik i politički faktori.

Kada uporedimo Srbiju sa drugim zemljama u regionu prema svim tim parametrima, dobijamo sledeći pregled njenog statusa među bivšim jugoslovenskim republikama u kategorijama demokratije (D), izbornog procesa (IP), građanskog društva (GD), nezavisnosti medija (NM), demokratskog upravljanja (DU), lokalne demokratije (LD), pravnog okvira (PO) i kontrole korupcije (KK):

	D	IP	GD	NM	DU	DU	PO	KK
Srbija	3,68	3,25	2,25	4,25	3,75	3,50	4,50	4,25
Hrvatska	3,68	3,25	2,75	4,00	3,50	3,75	4,50	4,00
Crna Gora	3,89	3,50	2,75	4,50	4,25	3,25	4,00	5,00
Makedonija	4,07	3,50	3,50	5,00	4,25	3,75	4,25	4,25
BiH	4,46	3,25	3,50	4,00	4,50	3,50	4,75	5,25
Kosovo	5,14	4,75	3,75	5,50	5,50	4,75	5,75	6,00

Tabela 3

Uporedno posmatrane ocene za nezavisnost medija u ovom indeksu pokazuju da se kreću od loše 4,00 (Hrvatska) do lošije 5 (Makedonija), odnosno 6 (Kosovo). Ništa bolje nije ni stanje pravnog okvira i borbe protiv korupcije. Srbija je u kategoriji pravnog okvira i nezavisnog sudstva neznatno lošija od Hrvatske, a je bolja jedino od Kosova, ali se u kategoriji borbe protiv korupcije se zajedno sa Makedonijom i jedino bolje stoji od Crne Gore, Kosova i BiH, ali lošije od Hrvatske. Sve u svemu, sve zemlje Zapadnog Balkana stoje ovako loše sa stagnantnim ili opadajućim skorom u poslednjih 6 godina.

Nešto složeniju metodologiju, pa i rezultat, daje *Bertelsmann Transformation Index*.⁸ U njemu su ocene od najniže 1 do najviše 10. Bertelsmanov indeks pokazuje istrajno, mada sporo, napredovanje Srbije od 2003. do 2008. godine. Prema njemu, Srbija je do 2008. godine spadala među *defektne demokratije* sa BiH, Albanijom, Crnom Gorom i Makedonijom, u izveštaju za 2010. godinu se popela u grupu

8 *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index* (BTI) analizira i vrednuje kvalitet demokratije, tržišne ekonomije i političkog upravljanja u 129 zemalja u razvoju i tranzicionih zemalja.

demokratija, sa 8 indeksnih poena i tako prešla iz statusa *defektnih demokratija* u status *demokratija*, ali se u indeksima za 2012, 2014. i 2016. godinu ponovo našla u kategoriji *defektnih demokratija*.⁹

Bertelsmanov indeks se deli na „statusni indeks“ i „indeks upravljanja“. Statusni indeks predstavlja prosečni indeks demokratskih i tržišnih ustanova, dok indeks upravljanja rangira zemlje prema tome kakav je njihov upravljački kapacitet.

U sledećoj tabeli su data rangiranja ovih zemalja u indeksu 2016. godine prema proseku transformacije i uspehu u političkoj tranziciji, ekonomskoj tranziciji i indeksu upravljanja, pri čemu prva cifra ukazuje na rang zemlje, a druga daje broj indeksnih poena za svaku kategoriju.

	Prosek		Politička		Ekonomska		Upravljanje	
Srbija	21	7,43	21	7,85	30	7	22	6,30
Hrvatska	15	7,93	14	8,40	20	7,46	20	6,39
Crna Gora	20	7,48	21	7,85	27	7,11	21	6,37
Makedonija	31	6,86	44	6,55↓	28	7,07	41	5,67
BiH	42	6,38	54	6,30	37	6,46	91	4,09
Kosovo	44	6,33	44	6,65	49	6,00	59	5,15

Tabela 4

Kako ova tabela pokazuje, Srbija se rangira u prosečnom indeksu transformacije na 21 mesto od 129 zemalja, kao treća posle Hrvatske i Crne Gore među zemljama Zapadnog Balkana, na drugom mestu, zajedno sa Crnom Gorom, posle Hrvatske u pogledu političke tranzicije, ali čak na četvrtom mestu posle Hrvatske, Crne Gore i Makedonije u pogledu ekonomske tranzicije i na trećem mestu posle Crne Gore i Hrvatske na indeksu upravljanja.

Kada se pogledaju svi statusni parametri u ovom indeksu, Srbija se od 129 zemalja rangirala na solidno 21. mesto što se tiče demokratije (u najvišoj grupi zemalja), na 30. mesto sa 6,8 indeksnih poena što se tiče tržišne ekonomije, što znači da je na sredini između „rudimentarne“ (šesta kategorija) i „razvijene“ (prva kategorija) tržišne ekonomije, a to opet znači da se u odnosu na 2008. godinu popela iz „slabo funkcionalne“ (pete kategorije) u „funkcionalnu (tržišnu ekonomiju) sa manama“ (četvrta kategorija zemalja).

Kad je u pitanju statusni indeks, indikativna je ocena za rezultate indeksa demokratije, pa smo ga u tu svrhu ovde izdvojili iz statusnog indeksa, da se vidi šta se dešava sa ocenama za demokratizaciju u periodu od 2003. do 2016. godine.

9 Pod oznakom konsolidovane demokratije našle su se zemlje čiji je zbir poena od 8 do 10, a defektne demokratije su one čiji je zbir 6 do 8 poena.

Kategorija	2003.	2006.	2008.	2010.	2012.	2014.	2016.
Državnost	4	8,8	8,8	9,3	9,3	9,0	9,0
Politička participacija	4	8,5	8,8	8,5	8,3	8,3	8,5
Vladavina prava	3	6,8	7	6,8	7	7,3	7,3
Stabilnost demokratskih ustanova	3	7	7,5	8	8	8,0	7,5
Politička i kulturna integracija	4	6	8,8	8,8	7,5	7,3	7,0
Rezultat političke transformacije	3,6	7,4	7,75	8	8,5	7,95	7,85

Tabela 5

Što se tiče Bertelsmanovog indeksa upravljanja, Državna zajednica Srbije i Crne Gore je 2003. godine u ovom indeksu sa skorom od 6,6 imala „uspešno upravljanje sa slabostima“ i nalazila se na solidnom 14. mestu, da bi Srbija 2006. godine pala na 48. mesto sa zbirom od 5,31 i bila među onim zemljama koje imaju „upravljanje sa umerenim uspehom“, što će zadržati i 2008. godine, sa nezatno većim zbirom od 5,41. U indeksu za 2010. godinu Srbija se popela iz trećeg ranga (*upravljanje sa umerenim uspehom*) u drugi rang zemalja (*uspešno sa slabostima*) sa 5,95 i tako dostigla kategoriju koju je imala pre sedam godina! Godine 2012. je imala skor 6,01 i važila je za demokratiju u konsolidaciji, 2014. godine 6,13, ali kao defektna demokratija, što će biti i u indeksu za 2016. godinu sa 6,30 poena.

Kada se pogledaju podaci za oba indeksa u poslednja dva istraživanja 2014. i 2016. godine, rezultat je sledeći:

Statusni indeks			Indeks upravljanja	
2014.	2016.		2014.	2016.
8,17	7,93	Hrvatska	6,46	5,39
7,51	7,43	Srbija	6,13	6,30
7,50	7,48	Crna Gora	6,42	6,37
7,17	6,86	Makedonija	6,12	5,67
6,37	6,38	BiH	3,94	4,09

Tabela 6

Nešto je obuhvatniji indeks u okviru projekta *Governance Matters* Svetske banke, koja od 1996. godine daje kumulativne rezultate agregatnih indikatora dobijenih na osnovu 35 podataka iz različitih istraživanja i indeksiranja drugih organizacija za

215 zemalja u šest kategorija: sloboda izražavanja i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, kvalitet regulacije, vladavina prava i kontrola korupcije. Ovde se pomoću složenih agregatnih indikatora meri kvalitet vladavine (*governance*) koja se „sastoji od tradicija i institucija kojima se vlast u jednoj zemlji vrši. To uključuje proces izbora vlade, njenog monitoringa i menjanja; kapacitet vlade da efektivno formuliše i implementira razložne politike; i respekt građana i države prema institucijama koje upravljaju ekonomskom i socijalnom interakcijom među njima“.¹⁰

To je jednako složen indeks kao i Bertelsmanov, a kreće se u rasponu od 0 do 100 poena, pri čemu zonu konsolidovanosti predstavljaju poeni od 50 do 100. U tu „pozitivnu“ zonu Srbija je ušla 2006. samo u kategoriji slobode izražavanja i odgovornosti, a tek 2009. godine i u području efikasnosti vlasti, kvaliteta regulacije i kontrole korupcije, ali je i dalje ispod tog nivoa u svim ostalim parametrima. Od svih parametara ovde su jedino politička stabilnost i vladavina prava ispod zone konsolidovanosti. Jasno je da se u Srbiji slabo popravljaju postignuća upravo tamo gde najviše zavisi og toga da li će politička elita biti spremna da stanje unapredi. Očigledno je da postoji najmanje političke volje da se stanje popravlja u kategoriji vladavine prava, što podrazumeva poštovanje zakona, podelu vlasti i, naročito, nezavisnost sudstva.

Ovde su za Srbiju dati podaci za svaku godinu od 2001. godine za različite kategorije: slobodu izražavanja i odgovornost (I), političku stabilnost (II), efikasnost vlade (III), kvalitet regulacije (IV), vladavinu prava (V) i kontrolu korupcije (VI):

	I	II	III	IV	V	VI
2001.	42	7	18	21	10	8
2002.	45	23	32	25	20	27
2003.	46	24	33	27	19	37
2004.	47	21	51	34	30	41
2005.	43	21	45	32	23	45
2006.	52	25	48	41	36	46
2007.	56	24	45	41	40	47
2008.	57	26	44	44	37	49
2009.	58	28	50	50	42	52
2010.	55,9	30,7	51,7	52,6	41,7	49,0
2011.	56,3	37,3	52,6	53,1	46,0	51,7
2012.	55,9	38,4	50,7	50,7	44,1	47,8
2013.	56,9	43,1	50,7	51,2	44,5	50,7
2014.	56,2	53,4	58,2	56,3	50,5	51,9

Tabela 7

10 The Worldwide Governance Indicators (WGI) project, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 20. mart 2016.

I ovde vidimo da je Srbija padala od 2009. do 2014. godine (poslednji podaci su dati u septembru 2015. godine) što se tiče slobode izražavanja i odgovornosti, a u tom periodu se znatno „popela“ u kategoriji političke stabilnosti od 2010. godine i popravila svoj status što se tiče efikasnosti vlade, kvaliteta regulacije, vladavine prava i kontrole korupcije.

Srbija je najbrže napredovala u kategoriji slobode izražavanja i odgovornosti, gde je najpre prešla granicu od 50 poena (2006), potom za efektivnost vlade i kvalitet regulacije (2009), za kontrolu korupcije (2013) i konačno, poslednje, za političku stabilnost i vladavinu prava tek 2014. godine.

Primetno je iz ove tabele da je konstantan rast parametara bio samo za efikasnost vladavine, kvalitet regulacije i kontrolu korupcije, dok je u slobodi izražavanja i odgovornosti i u političkoj stabilnosti dolazilo do neznatnih padova 2004. i 2005. godine, a u vladavini prava 2005. i 2008. godine. Pa ipak, kao što se vidi iz tabele, u svim kategorijama postoji relativno, mada sporo napredovanje, koje se približava pragu liberalne demokratije od 50 indeksnih poena, izuzev u političkoj stabilnosti koja je relativno slaba u celom periodu od 2002. do danas, uz mali uspon od samo 5 poena. Ukoliko bi se dosadašnji trend nastavio, moglo bi da se očekuje da u području efikasnosti vlade i kvaliteta regulacije Srbija u sledećoj godini pređe graničnu vrednost i uvrsti se među liberalne demokratije, a da se u kategoriji vladavine prava približi toj granici bar za dva do tri poena. Ostaju, dakle, i dalje problemi političke (ne)stabilnosti i nedovoljno ostvarene vladavine prava. To su za političku (ali i ekonomsku) tranziciju u Srbiji kritične oblasti i prema drugim istraživanjima.

2. EKONOMSKI I POLITIČKI „REZOVI“: EKONOMSKI KORAK NAPRED I POLITIČKI KORAK NAZAD

Da bismo upotpunili ovu analizu, izačićemo iz domena političke demokratije i pogledati kako Srbija stoji u pogledu nekih ekonomskih pokazatelja, posebno konkurentnosti i uslova poslovanja. Naime, ti pokazatelji su važni za opšte kretanje ekonomske tranzicije, ali i za političku tranziciju, iz čega se može posredno zaključiti i o opštem trendu tranzicije s obzirom na pitanje političke volje za ostvarivanje reformskih procesa. Uočljivo je da je u tom smislu pitanje političke stabilnosti i javnih politika i te kako značajno, s obzirom na to kako stoji stvar sa političkom podrškom i s obzirom na činjenicu zadobijanja političke podrške i „odrešenih ruku“ dobijenih od glasača za ostvarivanje reformskih rezova. Pokazuje se su da tamo gde postoji velika podrška glasača političke elite lišene straha od posledica radikalnih reformskih poteza, što ima dobre posledice po reformske procese što se tiče ekonomske tranzicije, ali kako pokazuju neki trendovi (pomenuto kretanje u oblasti medijskih sloboda, vladavine prava i drugih elemenata političke tranzicije), to je relativno loše po konsolidaciju demokratije i političku tranziciju jer vladajućoj eliti omogućava da relativizuje demokratske ustanove. Ta velika podrška glasača je u Srbiji došla posle „protesnog glasanja“ 2012. godine, kada je promenjena vlast i kada se nakon uspostavljanja vlasti Napredne stranke i njenih koalicionih partnera njena podrška stalno uvećavala. Tako je na izborima 2012. godine Napredna stranka dobila 24,4%

glasova, da bi na vanrednim izborima 2014. udvostručila taj rezultat (48,35%), sa stalnim uvećanjem političke podrške prema istraživanjima javnog mnjenja, koja je dostizala preko 50% u poslednje dve godine. Na osnovu toga je došla u situaciju da može da čini radikalne reformske rezove. Oni su se ogledali pre svega u donošenju novog radnog zakonodavstva, ali i izvesnom poboljšanju uslova za investiranje, što je uglavnom pogodovalo ekonomskoj tranziciji, ali je, kao posledica oslobađanja od „straha od glasača“, vladajuća elita imajući ovako „odrešene ruke“ – kako pokazuju rezultati u domenu medijskih sloboda, nezavisnosti sudstva, vladavine prava, netransparentnosti javnih politika i upravljanja, nepostojanju kontrole skupštine nad izvršnom vlašću – počela da klizi u autoritarizam kojim se lagano razaraju demokratske insitucije.

Takve trendove uz ovo objašnjenje u pogledu medijskih sloboda uočio je profesor Dušan Pavlović u svom istraživanju „Demokratsko proklizavanje: uloga moralnog hazarda u povratku u autoritarizam“. Veoma je uverljivo njegovo objašnjenje do koga je došao analizirajući stanje u četiri zemlje, Turskoj, Mađarskoj, Srbiji i Makedoniji, utvrđujući da je razlog u visokom poverenju birača u novu vladajuću elitu nakon protestnog glasanja i izbornog kraha prethodne, jer bez straha od glasanja lako se povlače radikalno-reformski procesi, kao što se lakše obnavlja i politički stil vladanja iz devedesetih godina koji „krasi“ vladajuću stranku od početka. Nova elita zlopotrebljava poverenje građana koje je veliko, a građani ne pokazuju interes za nadzor nad političarima. Zlopotreba se sadrži u klizanju u autoritarizam: kontrolom medija, smanjenjem autonomije građanskog društva i nezavisnih institucija, porastom korupcije, pa demokratija slabi umesto da jača, pokazujući sklonost razblaživanja demokratskih kontrola.¹¹

Ovo objašnjenje, koliko plauzibilno za poslednje 2 do 4 godine nije održivo, međutim, za duži niz godina kada nije bilo tolike podrške glasača, a opet je zabeleženo stagniranje ili pad u različitim merenjima političke tranzicije od 2007. do 2008. godine, jer je dominacija nad sudstvom i legislativom, ekonomijom i bezbednosnim snagama postojala i pre 2012. godine. Doduše, iako je postojala neformalna koncentracija vlasti u rukama predsednika, autonomija građanskog društva je poštovana, mediji nisu u toj meri kontrolisani, ali je ipak bila uočljiva „tiha kontrola“ bez ukidanja emisija nezavisna tela nisu bila javno diskreditovana, ali ministarstva nisu u punoj meri saradivala sa njima. Razlika je u tome što je odnos prema medijima, nezavisnim telima i građanskom društvu posle 2012. godine postao otvoreno neprijateljski, a kadrovska politika do kraja ogoljeno partitokratska. Tome je doprinelo i kontinuirano podsticanje politike servilnosti i podaničkog mentaliteta u opštoj atmosferi kreiranja kulta ličnosti i formiranja svojevrsne „tiranije javnog mnjenja“, koje forsira neprimerenost postavljanja na dnevni red i otvorenog problematizovanja „neugodnih“ tema i problema (primer „iskakanja“ predsednika SANU u pogledu državne politike prema Kosovu). Tako, uzeto sve zajedno, pokazatelji od 2012. godine svakako podupiru tezu profesora Pavlovića za odnosni period, ali sama činjenica pada demokratskih performansi u periodu od 2008. do 2012. godine

11 Up. Dušan Pavlović, „Demokratsko proklizavanje: uloga moralnog hazarda u povratku u autoritarizam“, *Nova evropa i njena periferija*, ur. Ilija Vujačić i Nikola Beljinac, Udruženje za političke nauke i FPN, Beograd 2015, 341–353.

ne „amnestira“ novu vlast zbog njene sada već pojačane i ogoljene političke kontrole nad demokratskim institucijama i tako ozbiljnijeg, istrajnijeg i sistematičnijeg urušavanja demokratskih institucija i potencijalno vrlo opasnog klizanja u autoritarni stil vladanja.

Dakle, istovremeno sa omogućavanjem radikalnijih ekonomskih rezova, oslobođenost od straha od birača obezbedila je vladajućoj eliti i mogućnosti da naširoko koristi autoritarna sredstva gušeći medijske slobode i oštećujući i onako klimave demokratske institucije.

Taj trend je i na svetskom planu primećen u indeksu *Freedom in the World*, koji ga imenuje kao „moderni autoritarizam“, kada lideri „sakate svoju političku opoziciju bez da je uništavaju, izruguju se vladavini prava zadržavajući glazuru poretka, legitimnosti i prosperiteta“. Naime, moderni autoritarci zauzimaju institucije, težeći dominaciji ne samo nad egzekutivom i legislativom, nego i nad medijima, sudstvom, građanskim društvom, ekonomijom i bezbednosnim snagama.¹²

Naravno, u poslednjih nekoliko godina praktikovani autoritarni stil vladanja u Srbiji još ne bismo mogli imenovati kao „moderni autoritarizam“ u njegovim ekstremnim formama, koje postoje u Rusiji, Kini, Bahreinu, Egiptu, Azerbejdžanu, Kazahstanu, Tadžikistanu ili Venecueli, ali autoritarna „iskakanja“ u Srbiji sa tim modernim autoritarizmom dele neke od karakteristika u pogledu održavanja iluzije demokratskih institucija slobodnog tržišta, medijskog pluralizma, političkog pluralizma, autonomije građanskog društva i vladavine prava. Tako u ekonomiji savitljivi pravosudni sistem dopušta korumpiranim službenicima da od slučaja do slučaja arbitrarno umekšavaju uslove ekonomske konkurencije za pojedine strane i domaće investicije; u domenu medijskog pluralizma dominira komercijalizovana zabavljačka medijska politika „medijske razuzdanosti“, gde mediji formiraju naručeno javno mnjenje (na šta ne reaguju ni „nezavisna“ regulatorna tela!), smanjuje se različitost pokrivanja vesti i manipuliše njihovim sadržajem, a kritičko novinarstvo drži na rubovima informativnog prostora; na fasadi političkog pluralizma zadržava se kontrola nad ključnim sektorima, omogućavanjem vladajućoj grupi da difamiranjem opozicije, fabrikovanjem „slučajeva“ i „afera“ omogućava vladajućoj grupi neokrnjenost faktičkog monopola vlasti; u domenu građanskog društva izvlače se i kooptiraju „nezavisni“ intelektualci i nevladini aktivisti, politički benigne organizacije privileguju u odnosu na politički „nezgodne“ organizacije za ljudska prava, a ove poslednje dovode u poziciju takmičenja sa državno sponzorisanim organizacijama.¹³

Da bismo ilustrovali to napredovanje „pačjim koracima“ u ekonomskoj tranziciji, ali i isto takvo nazadovanje u političkoj, ukazaćemo sada na neke pokazatelje iz nekih obuhvatnijih istraživanja u domenu ekonomske tranzicije. Usredsredićemo pažnju na one pokazatelje koji ukazuju na proces erozije demokratskih institucija.

12 Takav trend i specifičnosti „modernog autoritarizma“ na primeru Putinove Rusije bugarski renomirani istraživač Ivan Krastev analizirao je u tekstu „Paradoxes of the New Authoritarianism“, *Journal of Democracy*, Vol. 22, No 2, april, 2011, 5–16.

13 O ovim odlikama „modernog autoritarizma“ up. Tyler Roylance, „The Twilight of Modern Authoritarianism“ <https://freedomhouse.org/blog/twilight-modern-authoritarianism>, 25. mart 2016.

Prvo ćemo obratiti pažnju na *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti (Global Competitiveness Report)* Svetskog ekonomskog foruma, koji se zasniva na objektivnom kvantitativnom istraživanju i na subjektivnim ocenama poslovnih ljudi putem ankete. Rangiranje *Izveštaja o globalnoj konkurentnosti* zasniva se na *Indeksu globalne konkurentnosti (The Global Competitiveness Index, GCI)*. Indeks se oslanja na 110 pokazatelja svrstanih u 3 grupe sa po 12 stubova konkurentnosti, sa ciljem da se ostvari uvid u pokretače produktivnosti i prosperiteta. Ova serija podataka se može smatrati najobuhvatnijom procenom kompetitivnosti zemalja.

Rangirane su 144 zemlje sa obuhvatnim rezimeom opšteg položaja u rangiranju kao i tabele s podacima o globalnom rangiranju za 110 pokazatelja. Ovo istraživanje se vrši od 2005. godine. Nas ne interesuju svi ekonomski pokazatelji, već samo oni koji su povezani sa konsolidacijom institucija jer je institucionalno okruženje određeno pravnim i upravnim okvirom. Zemlje su rangirane u 3 grupe: one čije su ekonomije vođene faktorima proizvodnje (prva faza razvoja ekonomije), efikasnošću (druga faza razvoja) i inovacijama (treća faza razvoja). Između njih su svrstane zemlje koje se nalaze u tranziji od prve u drugu odnosno druge u treću. Srbija se nalazi u drugoj fazi razvoja u kojoj su još Albanija, Bosna, Bugarska, Makedonija, Crna Gora, Rumunija, Rusija, dok je Hrvatska – sa njom su u društvu Estonija, Litvanija, Letonija, Slovačka, Češka, Poljska – „u tranziciji“ od druge do treće faze, u kojoj se već nalazi Slovenija, uz, naravno, najrazvijenije zemlje.

U ovom indeksu od 144 rangirane zemlje Makedonija je na 63. mestu, Crna Gora na 67, Hrvatska na 77, a Srbija tek na 94. mestu. Radi poređenja, pogledaćemo podatke u periodu od 2010. godine do danas u tri uzastopna indeksa:

	Rang 2009–2010.	Rang 2010–2011.	Rang 2014–2015.
Crna Gora	62	49	67
Hrvatska	72	77	77
Makedonija	84	79	63
Srbija	93	96	94
BiH	109	102	xx

Tabela 8

Kako pokazuje ova tabela, zemlje su varirale od 2009. godine do danas. Što se tiče Srbije, njen položaj je opao u poslednje 3 do 4 godine, što se poklapa sa izborima 2012. i 2014. godine.

Srbija je, naime, rangirana kao 94. od 139 zemalja, što je samo po sebi vrlo loše, ali je još lošiji pokazatelj da je za institucije rangirana tek na 120. mesto. Ovde je važna činjenica da se iza nje prema tom parametru nalazi samo 18 zemalja, od kojih je jedina iz okruženja BiH, a u Evropi još i Moldavija; inače, od Srbije su gore Argentina, Bolivija, Burundi, Čad, Obala Slonovače, Ekvador, Gvatemala, Kenija itd., što dosta govori o stanju naših institucija.

Zbog ograničenosti prostora ne možemo ulaziti u detaljno rangiranje prema 21 unutrašnjem indikatoru. Navodimo samo rangiranje za neke institucije: prema zaštiti svojinskih prava Srbija je na 127. mestu, prema nezavisnosti sudstva na 118, a prema efikasnosti pravnog sistema u rešavanju sporova na čak 128, prema transparentnosti donošenja javnih politika na 108. mestu (dosta je da se prisetimo potpune tajnovitosti poslova u vezi sa „Beogradom na vodi“ i neustavnog uvođenja tzv. solidarnog poreza, čime je narušena sloboda raspolaganja dohotkom), prema zaštiti manjinskih ulagača na dalekom 138, a prema opterećenju vladinom regulacijom čak na 140. mestu.

Za nju je ocenjeno da su najproblematičniji faktori za biznis neefikasnost birokratije, pristup finansijama, korupcija i porezi, ali je još uvek loša u zaštiti svojinskih prava, nezavisnosti sudstva i efikasnosti pravnog sistema u rešavanju sporova.

Drugi indeks koji koristimo u ovu svrhu je *Doing business 2016* Svetske banke. U tom indeksu, od 189 zemalja, prema lakoći poslovanja najbolje stoji Makedonija koja je na 12. mestu, Hrvatska na 40, Crna Gora na 46, Srbija na 59, Kosovo na 66. i BiH na 79. mestu. Srbija loše stoji u pogledu poslovnog okruženja, ali postoje izvesna poboljšanja u odnosu na prethodnu godinu kada je bila na 68. mestu. To je posledica poboljšanja zahvaljujući amandmanima na Zakon o planiranju i izgradnji, promenama zakona o radu, pojednostavljenju procedura i skraćanju vremena za dobijanje dozvola, a usvojen je i Zakon o investiranju koji je lokalnim vlastima omogućio da privlače investicije. Sve to pokazuje da je u pogledu poslovanja nešto bolja situacija, ali po cenu manje transparentnosti i ne baš smanjene korupcije.

Budući da je vladavina prava jednako važna, kako za poslovanje i uopšte ekonomski rast, tako i za demokratiju, političke i građanske slobode, ovde ćemo – iz inače po Srbiju lošim pokazateljima što se tiče ekonomskih sloboda, za koje se zna da su *spiritus movens* jedne ekonimije – ukazati samo na parametre koji se tiču vladavine prava kao tačke preseka političke demokratije i ekonomskog izvođenja.

Još ćemo ukazati na podatke o vladavini prava iz indeksa ekonomskih sloboda Frejzer instituta. U Indeksu ekonomskih sloboda Frejzer instituta za 2015. godinu (dati su podaci za 2013. godinu) u okviru projekta *Economic Freedom in the World* Srbija zauzima 101. mesto od 157 zemalja, Hrvatska 84, Crna Gora 62, Makedonija 60, BiH 78. mesto. Od pet oblasti koje se upoređuju i skeniraju, za nas je zanimljiva *oblast vladavina prava i zaštita vlasničkih prava*. I po ovom pokazatelju od zemalja u regionu Srbija je na *pretposlednjem mestu što se tiče vladavine prava*, iza nje je samo BiH, a ispred nje za korak Makedonija. Sve ostale su u gornjoj polovini.

Ako pogledamo podatke koji su od značaja za vladavinu prava u periodu od poslednjih deset godina, dobijamo sledeći neujednačen, ali dovoljno indikativan trend.

	2005.	2007.	2008.	2010.	2012.	2013.
Pravna struktura i sigurnost vlasničkih prava	4,66	4,91	4,78	4,92	4,91	4,77
a) Nezavisnost sudstva	2,45	3,33	3,04	2,38	2,60	2,59
b) Nepristrasnost sudova	2,94	3,26	2,72	2,59	2,52	2,51
c) Zaštita svojinskih prava	4,62	4,41	4,03	3,54	3,64	3,58
d) Vojno mešanje	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67
e) Integritet pravnog sistema	5,83	5,83	5,83	5,83	5,83	5,83
f) Zakonsko osnaživanje ugovora	3,95	3,92	3,92	3,78	3,61	3,61
g) Regulatorna ograničenja prodaje realne svojine	6,13	6,95	6,98	8,87	8,87	8,09

Tabela 9

Ti pokazatelji ukazuju na to da i dalje veliki postoji voluntarizam i da, uprkos popravljanja izvesnih performansi važnih za privlačenje investicija, s druge strane postoji trend urušavanja demokratskih institucija i zapadanja u novi autoritarizam.

3. ZAKLJUČAK

Kako pokazuju ova istraživanja, Srbija se kategoriše kao „polukonsolidovana demokratija“, „defektna demokratija“, „demokratija sa nedostacima“, „izborna demokratija“, „delimično slobodna zemlja“ i „felerična demokratija“, a njeno upravljanje je „umereno uspešno“. Te kategorizacije pokazuju da Srbija ne samo da nije prešla prag konsolidovanosti, nego se od njega još i udaljila. Kada se pogledaju pokazatelji različitih istraživanja i indeksa, vidimo da su pomaci bili spori i neujednačeni i da su se uglavnom ticali poboljšanja i učvršćenja samo izborne demokratije. Međutim, izbori i izborna demokratija, sami po sebi, ne mogu da dovedu do višeg nivoa demokratije jer izbori sami po sebi ne mogu da pokrenu proces konstitucionalizacije vlasti, s obzirom na nizak nivo njihovih konstitucionalnih potencijala. Sve što izbori u krajnjoj liniji „rade“ jeste obnavljanje demokratske legitimnosti. Treba uspostaviti takav poredak u kome je ostvaren spoj demokratije (slobodni i poštenu izbori) sa konstitucionalnim liberalizmom (vladavina prava i ograničena vlast). To podrazumeva trajno uspostavljanje ustanova kojima se institucionalizuje i ograničava vlast njenim podvođenjem pod pravila i zakone, čime se sprečavaju arbitrarno vladanje, vladavina političke volje i odlučivanje van institucija i mimo uspostavljenih demokratskih procedura. Drugim rečima, to podrazumeva institucionalizaciju vlasti na principu vladavine prava, što znači da se izvrši dosledna podela vlasti, da se depolitizuju javne službe i da se obezbedi nezavisnost sudstva. Time će se ostvariti za sada nesumnjivo neadekvatna vertikalna odgovornost koja znači da u hijerarhiji organa vlada mora da izvršava naloge ustavnog suda i da skupština treba da vrši

stvarnu kontrolu vlade i da poseduje zakonodavnu inicijativu, a ne da služi samo kao prostor za usvajanje reformskih zakona.¹⁴

Kako je pokazano u ovim istraživanjima, u Srbiji su trajno opadale medijske slobode od 2011. godine i na kraju je Srbija pala na nivo medijskih sloboda od pre osam godina (*Freedom of the press*); u većini kategorija političke transformacije došlo je do *stagnacije* u dužem periodu od 2008, odnosno 2010. godine sa novim padom medijskih sloboda 2014–2015. godine (*Nations in Transit*); sa izvesnim laganim napredovanjem u ekonomskoj transformaciji od 2008. godine i neznatnim poboljšanjem uslova poslovanja u poslednje četiri godine, ali sa opadanjem u domenu političke transformacije 2012, 2014. i 2016. godine, čime se ponovo našla u kategoriji *defektnih demokratija* (*Bertelsmann Index*).

Jedan razlog zbog kojeg se tranzicija u Srbiji odvijala sporo i neujednačeno jesu „izborne godine“. Nakon relativno velikog napretka, s obzirom na početnu poziciju, 2001. i 2002. godine, u drugoj polovini 2003. i prvoj polovini 2004. došlo je do izvesnog zastoja (koji se poklapa sa predizbornim i izbornim periodom), da bi se u drugoj polovini 2004. i 2005. godini reforme intenzivirale. Tako je i u prvoj polovini (izborne) 2007. godine opet dogodio zastoj u brzini i snazi reformi, a zatim ubrzanje tempa reformi u drugoj polovini 2007. i prvoj polovini 2008. godine, pre novih izbora. Isto se desilo i sa izborima 2012. i 2014. godine. Primetno je, međutim, da je, s obzirom na izborni uspeh na izborima 2012. i 2014. godine, Napredna stranka uspela da duplira svoj izborni rezultat na vanrednim parlamentarnim izborima 2014. godine i da dođe u situaciju da ima toliko veliku podršku da može slobodno da preduzme radikalnije reformske rezove, ali je time dobila i mogućnost da urušava demokratske institucije. U tome je glavnu ulogu odigrao premijer, koji je od jednog od najneomiljenijih političara 2011. godine, za samo dve godine „dogurao“ do najomiljenijeg, ali i do neprikosnovenog arbitra u svim poljima javnih politika, uspostavljajući autoritarni stil vladanja u maniru režima „lične vlasti“.

Poređenjem indeksiranja demokratije i ekonomije uočljivo je da je Srbija u nekoliko blago napredovala što se tiče ekonomske tranzicije od 2012. godine, ali je u pogledu demokratije stagnirala ili pak opadala u dužem periodu od 2008. godine. Pa ipak je 2010. godine iz kategorije defektnih demokratija prešla u grupu demokratija, da bi se samo dve godine nakon toga ponovo vratila u niži rang tzv. defektnih demokratija, gde je i ostala u poslednje četiri godine. Do ovog očiglednog urušavanja demokratije je došlo zbog obnovljenog stila autoritarnog vladanja iz devedesetih godina prošlog veka. Na osnovu primera na koje je ukazano u tekstu uočava se da se vlast u znatnijoj meri koristila autoritarnim sredstvima od 2012. godine, koptiranjem javnog prostora i gušenjem medijskih sloboda, „telefonskom“ cenzurom i nametanjem autocenzure, netransparentnim javnim politikama, napadima na nezavisna kontrolna tela, voluntarističkim razmeštanjem nekompetentnih i politički (pa i pravno) neodgovornih partijskih kadrova, sadržajnim praznjenjem demokratskih institucija, distorziranjem i zaobilaženjem demokratskih procedura, izazivanjem atmosfere straha i podaništva, narušavanjem ustava i zakona i fingiranjem demokratskih procedura.

14 Do takvog zaključka, koji ovde ponavljam, došao sam još pre nekoliko godina u tekstovima: „Dokle smo došli u konsolidaciji demokratije“, *Fokus*, april, 2009. i „Deset godina političke tranzicije u Srbiji“, *Analiza politike*, 1/2011.

To su samo neke od manifestacija autoritarnog stila vladanja i lične vlasti premijera, koje predstavljaju ozbiljno upozorenje na „proklizavanje“ u autoritarizam, koje pretilo da se nastavi i posle novih izbora i tako uruši uspehe demokratizacije od 2000. do 2008. godine. Ako je između 2008. i 2012. godine Srbija bila na klackalici između konsolidacije demokratije i autoritarnog urušavanja do tada postignute demokratizacije, sada je jasno da je od 2012. godine Srbija počela da se survava u autoritarizam i ličnu vlast.

Dr Bojan Vranić*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

IZMEĐU JEŽEVA I LISICA: MODEL IZGRADNJE KULTURNIH OBJEKATA NA PRIMERU TRANZICIONE SRBIJE

Mnogi autori smatraju da su kulturne i vrednosne orijentacije važne determinante u tranziciji i demokratskoj konsolidaciji društva. Na prostorima bivše SFRJ, često se ističu negativne ili autoritarne vrednosne orijentacije, poput kolektivism, etatizma, tradicionalizma, populizma, kao prepreke konsolidaciji demokratije.¹ Kritičari s pravom ističu da ukoliko su vrednosne orijentacije shvaćene kao determinante društvenog ponašanja koje su ukorenjene u podsvest građana, onda politička kultura ne može da objasni kako se dešavaju promene u društvu. Problem se nalazi u strukturi objašnjenja koju teoretičari političke kulture najčešće koriste i u čijoj su osnovi dispozicionalno ponašanje i socijalizacija kao način na koji se generišu sociopolitičke dispozicije građana. Umesto dispozicija, kritičari koriste drugačija objašnjenja, poput kauzalnog (Rustow i Eckstein), dedukovanjem iz univerzalnih vrednosti (Diamond) ili pozivanjem na upotrebu vrednosti i pravila ponašanja (Welch).

U ovom radu ću predstaviti model političkih promena koji modifikuje tradicionalne okvire bihevioralnog tipa objašnjenja. Model se zasniva na pretpostavci da se političko ponašanje, koje je ukorenjeno u date kulturne obrasce, može objasniti pomoću koncepta političke kulture, ako se takav koncept posmatra kao analitička kategorija (umesto kao empirijsko-psihološka). Takav model kulturnog ponašanja inspirisan je Karnapovom (Carnap) teorijom koju je ponudio krajem dvadesetih godina XX veka u *Logičkoj izgradnji sveta*.² Model ima dva osnovna elementa: *elementarna iskustva* (koje ću svesti na emocije) i *društvene objekte* (koje ću specifikovati kao političke institucije, tržište i civilne organizacije); i dva izvedena elementa: *političke objekte* (ustav) i *kulturne objekte* (političko ponašanje). Između osnovnih i

* Kontakt: bojan.vranic@fpn.bg.ac.rs.

1 Z. Golubović, „Autoritarno nasleđe i preporuke za razvoj civilnog društva i demokratske političke kulture“, *Između autoritarizma i demokratije* (ur. D. Vujadinović *et al.*), CEDET, Beograd 2004, 233.

2 R. Carnap, *The Logical Structure of the World*, Open Court, Chicago 2005.

izvedenih elemenata model uspostavlja relaciju, koja nije kauzalna ni dispozicionalna već kvalitativno-relaciona.

Model kulturnog ponašanja teži da objasni kako se formira političko ponašanje kao kulturni objekat, odnosno kao relativno stabilan obrazac ponašanja. Iako smatram da obrasci ponašanja mogu biti dugoročno stabilni, oni se ipak mogu menjati između različitih tipova ponašanja, tako što se građani priklanjanju različitim mrežama vrednosti. Da bih to opravdao, tipove ponašanja ću pozajmiti od Isaije Berlina (Berlin), od njegovog konceptualnog razlikovanja između *ježeve* i *lisica*. Rad ću početi od interpretacije Berlinovog shvatanja ježeva i lisica i značaja tih tipova ponašanja za političku kulturu. Zatim ću uopšteno objasniti model, da bih se onda posebno posvetio osnovnom i izvedenom delu modela. Na kraju rada ću objasniti kako dolazi do generisanja tipa ponašanja ježa ili lisice, da bih na osnovu toga izveo tezu o promenama vrednosnih orijentacija u Srbiji i njihovom doprinosu dugom trajanju konsolidacije demokratije.

1. JEŽEVI I LISICE: OD SIMPATIJE DO EMPATIJE

U poznatoj knjizi *The Hedgehog and the Fox* iz 1953. godine, Isaija Berlin je iskoristio metaforu o ježu i lisici antičkog pesnika Arhiloha da bi tipizirao dva oblika ponašanja u važnim istorijskim trenutcima. Prevod stiha na koji se Berlin poziva otprilike glasi: „Lisica zna mnogo toga, ali jež zna jednu veliku stvar.“ Kao i u svakoj pesmi, i ovaj stih je otvoren za interpretaciju, ali je Berlinovo tumačenje jedinstveno i korisno za teoriju političke kulture:

„Postoji veliki jaz između onih koji se upravljaju prema jednoj, centralnoj viziji, jednom manje ili više koherentnom ili artikulisanom sistemu, u čijim okvirima razumeju, misle i osećaju – jedinstven, univerzalan, organizujuć princip, čija pravila daju značaj svemu što oni jesu ili kažu – i, s druge strane, tu su oni koji teže mnogim ciljevima, koji su često međusobno nepovezani, čak i kontradiktorni, a kad su povezani, to je samo u nekom *de facto* smislu, pomoću nekog psihološkog ili fiziološkog uzroka, koji nema veze s moralnim ili estetskim principima; ti drugi vode život, delaju, i razvijaju ideje koje su pre centrifugalne nego centripetalne, njihova misao je raštrkana ili difuzna na mnogim nivoima, pokazujući interesovanje za suštinu velikog broja iskustava i predmeta, onakvih kakvi su oni po sebi bez potrebe, svesne ili ne, da ih ukaluje ili isključe iz bilo kakve jedinstvene unutrašnje vizije, koja je nepromenljiva, sveobuhvatna, ponekad samo-pobijajuća i nedovršena, ponekad fanatična. Prvi tip intelektualaca i umetnika pripada ježevima, a drugi liscama...“³

Ove neobično duge rečenice znače da se u međuljudskim odnosima – onim koji su zaista važni – generišu dve vrste ponašanja: ono koje je vezano za vrednost međusobne *jednakosti* u zajednici (ponašanje tipično za *ježeve*) i one u kojoj pojedinac smatra da svako ima *slobodu* (mada ne i pravo) da živi svoj život prema onim vrednostima koje su njemu važne (ponašanje koje se vezuje za *lisice*). Takva teza

3 I. Berlin, *The Hedgehog and the Fox*, Wiedenfeld and Nicolson, London 1953, 1–2.

ima značajan eksplanatorni potencijal u težnji da se objasni ponašanje u tranzicionim periodima, posebno iz ugla teorije političke kulture, bilo kao prelaz od tradicionalnih ka modernim vrednostima ili kao vrednosna regresija.

Ono što teoretičara političke kulture treba da zanima jeste kako može da objasni generisanje ponašanja ježa ili lisice. Drugačije, iz kakvih vrednosnih orijentacija sledi ponašanje koje možemo tipizirati kao ježa ili lisice? U tome treba biti oprezan. Metafora o ježevima i liscama korisna je za teoriju političke kulture jedino ako se koristi kao analitičko sredstvo. To će reći da se metaforom ne pravi suštinska razlika između aktera u jednom društvu, implicirajući duboke društvene rasece. U tom smislu, teorija političke kulture mora da prihvati Berlinovu metaforu kao tanku. Stoga, ježeve i lisice ovde koristim kao analitičko sredstvo pomoću koga motivi za stvaranje mreža aktera u odnosu na dve dominantne vrednosti demokratskog društva postaju eksplicitni. One mreže aktera koje se ponašaju kao ježevi, unutrašnju koheziju makroponašanja postižu pomoću vrednosti *jednakosti*, dok lisice isto to postižu pomoću vrednosti *slobode*. Budući da ću govoriti o promenama vrednosnih orijentacija u Srbiji, koristim analitičko sredstvo da ne bih zapao u problem razlikovanja prve i druge Srbije (neki autori čak navode i treću) i da ne bih govorio o ideološkim podelama između socijalizma i liberalizma (odnosno njihovih derivata). Pošto posmatram ponašanje aktera u tranzicionoj Srbiji na makronivou (velike mreže aktera ili ceo narod), ne bih želeo da tvrdim da u Srbiji postoje dve vrste ljudi, koji imaju različitu političku kulturu. Pre je reč o istoj političkoj kulturi koja u svojoj širini može da bude osnov za različite tipove ponašanja u okviru istog naroda.

Kako utvrditi načine povezivanja između ježeva, odnosno između lisica? Iz Berlinove interpretacije sledi pretpostavka da su ježevi i lisice čvrste forme povezivanja, skoro pa životne orijentacije prema određenim vrednostima. Na makronivou, teško je utvrditi precizno, čak i sa opsežnim empirijskim podacima koji su na nam raspolaganju, kako mreže aktera održavaju unutrašnju koheziju na duži period. Međutim, kao i u svakoj empirijskoj nauci, i u političkoj kulturi moguće je pronaći elementarna iskustva koja imaju svi pripadnici mreže. Za teoriju političke kulture, od tri elementa stava prema nekom političkom objektu, možda je najvažniji afektivni element. Samim tim, elementarno iskustvo koje je značajno za političku kulturu odnosi se na *emocije*.

Forme povezivanja ježeva i lisica jesu forme deljenja specifičnih emocija među pripadnicima mreža. Moja hipoteza je da se ježevi međusobno povezuju emocijom *simpatije*, kao mogućnosti saosećanja sa problemima koji su slični našim. S druge strane, lisice se povezuju emocijom *empatije*, kao mogućnosti saosećanja sa problemima ljudi uopšte. Toj hipotezi ću se vratiti na kraju rada, između ostalog zbog toga što će dobiti na konzistentnosti kad je uklopim u kontekst modela kulturnih objekata.

2. IZGRADNJA KULTURNIH OBJEKATA: MODEL

Procesi demokratske tranzicije i konsolidacije u Srbiji traju već četvrt veka. Jedan od glavnih razloga za tako dug proces izgradnje demokratskih institucija leži i u vrednosnim orijentacijama građana, koje su u tranzicionim procesima regresirale

ka tradicionalističkim obrascima srpske političke kulture.⁴ Teza ovog rada je da je konsolidacija demokratije u Srbiji kvalitativno nedovršena usled ponovnog generisanja političke kulture egalitarizma i dispozicija ježevskog tipa u mrežama političkih aktera. U Srbiji je naglašeno mešanje jednakosti sa kolektivizmom kao karakteristikom ježevskog tipa ponašanja, gde se kao opravdanje za kolektivno „zbijanje redova“ često uzima ugrožavanje nacionalnog identiteta. U sociopolitičkom kontekstu, osećaj ugroženosti se javlja onda kada dolazi do eksplozije drugih, nenacionalnih identiteta (od etničkih, preko ideoloških, do ličnih), od kojih svaki nužno ugrožava princip kolektiviteta. Dakle, nije reč o ekonomskom egalitarizmu koji je bio karakteristika komunističkog režima u SFRJ. Istraživanje iz 1993. godine⁵ pokazalo je da 45% građana oseća nostalgiju za prethodnim režimom, što je na nivou prosečne⁶ podrške koja se sreće u državama postkomunističkog režima. Umesto toga, vrednost egalitarizma je regresirala ka tradicionalnom kolektivističkom egalitarizmu, karakterističnom za Kraljevinu Srbiju i kasnije Kraljevinu Jugoslaviju. Kako ističe Pantić: „Period tranzicije koji je u Srbiji započeo 1990. godine karakterišu neke erodirane stare vrednosti, pojava sasvim novih vrednosti i oštar sukob starih i novih vrednosti, tipičan za anomičnu situaciju u društvu.“⁷

Kako objasniti ovu regresiju vrednosti u Srbiji? Model izgradnje kulturnih objekata (Slika 1) trebalo bi da bude od značajne pomoći. Ideja koju želim da razvijem tiče se primene Karnapove teorije izgradnje, prema kojoj svaki koncept može da se svede na neki objekat i na naše elementarno iskustvo u vezi sa tim objektom.⁸ U knjizi *Logička izgradnja sveta*, Karnap eksplicitno govori o izgradnji kulturnih nauka.⁹ Taj projekat nije dovršen, ali Karnap je ostavio osnove koje sam prihvatio i donekle modifikovao. Moja modifikacija se sastoji u tome da sam model sa mikropsihološkog podigao na makropsihološki nivo.

Model se sastoji iz dva nivoa iskustava, i to *osnovnih* i *izvedenih*. Osnovna iskustva se sastoje iz dva dela, od kojih prvenstvo imaju tzv. elementarna iskustva, što su u ovom modelu *emocije*. Drugi deo osnovnih iskustava jesu objekti koji su predmet emotivne evaluacije. Izvedeni nivo se sastoji od *simboličkih* političkih objekata, i to *ustava* i *političkog ponašanja* (participacije). Osnovni i izvedeni nivo nisu u deduktivnom ni u kauzalnom odnosu. Prema Karnapovoj teoriji izgradnje, odnos između nivoa saznanja je kvalitativan, pa se izražava relacijom ekstenzije.¹⁰ Karakteristika relacije ekstenzije, posebno kada je primenjena na kulturne objekte, jeste da se odnos uspostavlja samo na nivou kvaliteta objekata, a ne na nivou samih objekata.¹¹ Tako,

4 M. Vasović, „Politička socijalizacija i promene političke kulture“, *Fragmenti političke kulture* (ur. M. Vasović), Institut društvenih nauka, Beograd 1998, 90 i dalje.

5 D. Pantić, „Dominantne vrednosne orijentacije u Srbiji i mogućnost nastanka civilnog društva“, *Potisnuto civilno društvo* (ur. V. Pavlović), Eko centar, Beograd 1995, 94.

6 L. Diamond, *Developing Democracy*, The John Hopkins University Press, Balimore – London 1999, 178.

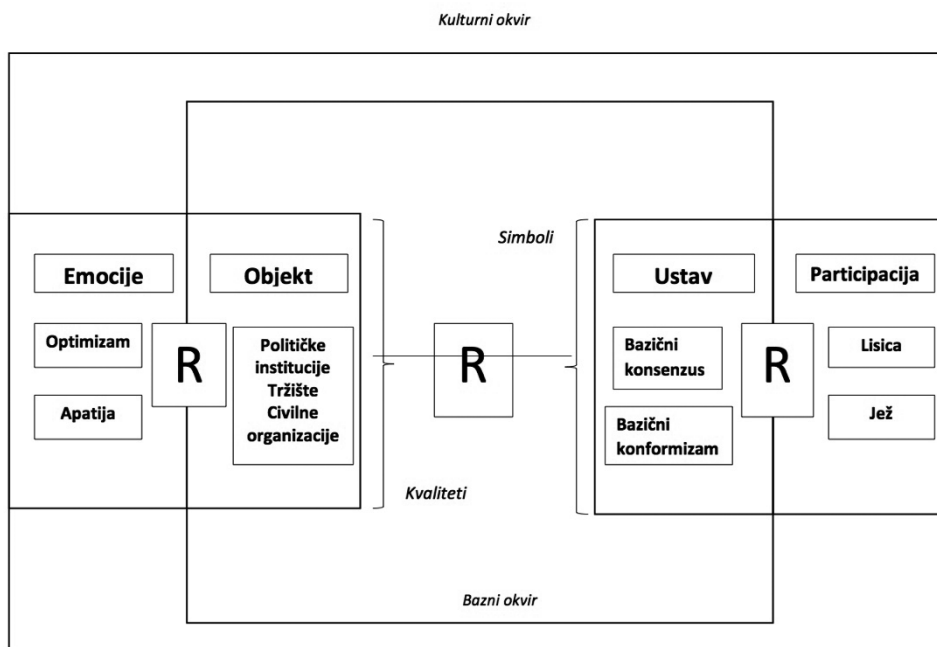
7 D. Pantić, 91.

8 R. Carnap, 10.

9 *Ibid.*, 230–234.

10 *Ibid.*, 59.

11 *Ibid.*, 232.



Slika 1

ukoliko posmatramo relaciju u baznom okviru (objekt – ustav), pogrešno bi bilo zaključiti da se ustav kao politički simbol gradi iz određene političke institucije.¹² Pre je slučaj da se na osnovu kvaliteta političke institucije određuje kvalitet ustava. Eksplanatorni potencijal takve pretpostavke jeste u tome što istraživaču političke kulture dozvoljava da objasni kako se dešava promena kvaliteta (autoritarnog ili demokratskog) poretka, čak i kada institucionalni aranžmani i ustavni okviri ostaju isti.¹³ Takav slučaj je karakterističan za postpetooktobarski period u Srbiji, kada je demokratska vlast od 2000. do 2006. godine funkcionisala prema institucionalnim i ustavnim pravilima iz Miloševićevog perioda, donoseći političke odluke koje su značajno uticale na demokratizaciju institucija i na konačni izgled aktuelnog Ustava Srbije.

3. OSNOVNI NIVO MODELA: EMOCIJE I OBJEKTI

Teorija izgradnje podrazumeva da se svi izgrađeni objekti mogu svesti na elementarna iskustva. Za Karnapa, elementarna iskustva su percepcije objekta (čulnih podataka o objektu).¹⁴ Nažalost, Karnap nije ostavio teze na osnovu kojih bi se mo-

12 U pitanju je varka jezika koji teži uzročnim objašnjenjima.

13 Prema Karnapovoj teoriji, specifičnost kulturnih objekata (kao i fizičkih objekata koji su nosioci kulturne simbolike, poput spomenika ili zgrade parlamenta) leži u tome što oni „nadživljavaju“ one koji su ih tvorili kao takve. Prenošenjem s generacije na generaciju simboličko značenje kulturnih objekata se menja, iako predmet kao nosilac simbolike ostaje nepromenjen. Upor. R. Carnap, 40.

14 R. Carnap, 123.

glo zaključiti na koja elementarna iskustva se svode kulturni objekti. Stoga, na ovom mestu će mi biti od koristi teorija političke kulture, koja je ujedno i primer izgrađene kulturne nauke (discipline). Prema Stivenu Velču, koji se detaljno bavio prirodnom teorije političke kulture, elementarna iskustva, koja su važna za ovu disciplinu, jesu ona koja se kreću u domenu evaluacije ili vrednovanja.¹⁵ Krajnje pojednostavljeno rečeno, Velč ističe da je priroda političke kulture dualna: ona se mora zasnivati na nekim javno dostupnim pravilima, kako bi bila intersubjektivno deljiva. Da bi to bilo moguće, pravila se moraju učiti upotrebom, odnosno praksom. Za potrebe modela, trebalo bi pronaći formu elementarnih iskustava koja bi odgovarala Velčovoj ideji o dualnoj prirodi političke kulture. Takvu formu pronalazim u *emocijama*.

Emocije predstavljaju psihološku bazu modela, ali i važan deo sazajne moći subjekata. Ideja da su emocije vezane za sazajne moći subjekata nije nova i javlja se još kod Hjuma u njegovoj čuvenoj maksimi da je razum rob strasti.¹⁶ U poznatoj analizi odnosa strasti, emocija i razuma, Robert Solomon ističe da bi bilo pogrešno tvrditi da su razum, kao aparat koji obrađuje elementarna iskustva, i emocije u odnosu ekvivalencije; pre bi se moglo reći da emotivna stanja imaju moć da oblikuju rezonovanje, tako da ono dobije formu vrednovanja.¹⁷ Kroz emotivna stanja, subjekti formiraju uverenja i sude o kvalitetima društvenih objekata. Takva uverenja i sudovi nisu nužno istiniti, ali ih se ljudi čvršće drže i njih se teže odriču nego činjenica. Teorija političke kulture, ako se uzme u obzir gledište Sidnija Verbe, upravo postulira da je za razumevanje političkih odnosa i političkog ponašanja daleko važnije šta građani veruju da je istinito od onoga šta jeste istinito.¹⁸

Marta Nusbaum ističe tri sazajne osobine emocija, koje mogu da pomognu razumevanju važnosti tog psihološkog stanja za teoriju političke kulture.¹⁹ Kao osnovnu osobinu, Nusbaum navodi da su emocije uvek vezane za neki objekat. To nije bilo kakav objekat, već onaj koji je interpersonalno dostupan.²⁰ Ukoliko takav objekat nedostaje ili ukoliko je predmet moje i samo moje percepcije, onda se ne može govoriti o emotivnom stanju, već o duševnom poremećaju, što je domen psihopatologije.

Druga odlika emocija, prema mišljenju te autorke, odnosi se na intencionalnost. Objekti pomažu emocijama da se diferenciraju: „Emocije nisu o objektima samo u smislu ukazivanja na njih, kao što se strelom cilja ka meti. Njihova prisutnost (*aboutness*) je pre interna i konstituiše određenu tačku gledišta... Ta prisutnost vezana je za stvarni način na koji vidim i interpretiram: nije to isto kao kada mi neko da fotografiju objekta, već zahteva da se u objekat gleda kroz, može se reći, sopstveni prozor... Treba naglasiti da je ova prisutnost deo identiteta emocija.“²¹ Ide-

15 S. Welch, *The Theory of Political Culture*, Oxford University Press, Oxford 2013, 27.

16 R. Solomon, *The Passions*, Anchor Press, New York 1976, 194.

17 *Ibid.*, 159–163.

18 S. Verba, „Comparative Political Culture“, *Political culture and political development*, Princeton University Press, New York 1965, 151.

19 M. Nussbaum, „Emotions of Judgments and Value Importance“, *Thinking about Feeling* (ed. R. Solomon), Oxford University Press, Oxford 2004, 187.

20 *Ibid.*, 187.

21 *Ibid.*, 188.

ja Marte Nusbaum o intencionalnoj vezi između emocija i objekata koja rezultira diferencijacijom emotivnih stanja ima svoju empirijsku potvrdu. Pojasniću citirane redove digresijom na primer istraživanja koje je sproveo danski fizičar Karl Lange u 19. veku.²² Langeova istraživanja su pokazala da su reakcije krvnih sudova koje telo ima kada osećamo radost ili ljutnju gotovo identične. Prema tome, ukoliko ne pridodamo značenje fizičkim reakcijama, koje su uslovljene objektom naše ljutnje ili radosti, nema načina da znamo, odnosno da drugima saopštimo kako se osećamo povodom nečega.

Treća i možda najvažnija osobina emocija koju Marta Nusbaum uočava jeste da emocije sadrže verovanja.²³ Autorka se ovde poziva na Aristotelov argument iz druge knjige *Retorike* koji u sažetoj verziji glasi ovako: ako zaista osećamo strah, onda moramo imati *uverenje* da će se zaista i desiti nešto loše;²⁴ da bi ljutnja bila osnovana, moramo imati još kompleksnija verovanja: da sam oštećen na neki način ili da se to desilo nekom do koga mi je stalo, da je tu štetu neko zaista učinio, da je pravedno da taj bude kažnjen za štetu.²⁵ Na osnovu Aristotelovog argumenta vidi se da emocije mogu proizvoditi čitav spektar uverenja, o pravdi i pravednosti, odnosu prema sankcionisanju, ličnim odnosima s ljudima itd.²⁶

Nusbaum zaključuje da emocije ne samo da su vezane za objekte pomoću kojih formiraju sopstveni identitet, već se u tom procesu stvara osećaj privrženosti i povezanosti, što rezultira *verovanjem* da su neki objekti nama važniji od drugih.²⁷ Međuljudski odnosi se često zasnivaju na tranzitivnim odnosima (emocija) prema objektima koje međusobno dele: od osećaja povezanosti usled vrednovanja istih objekata, do osećaja otuđenosti (često i mržnje) prema drugima zbog omalovažavanja vrednosti onih objekata do kojih nam je stalo. Konačno, Nusbaum ističe da emocije nisu nužno vezane za univerzalne vrednosti, ali jesu za one koje su nama lično važne. Može se zaključiti da emocije imaju ulogu selekcije i diferencijacije važnih objekata. U tom smislu, može se reći da se pomoću emotivnih sudova takođe izdvajaju politički važni objekti.

Iako teorija izgradnje podrazumeva relaciju ekstenzije kao osnovnu relaciju modela, jasno je da ona nije dovoljna da bi se shvatila veza između emocija kao elementarnih iskustava i objekata. Treba dodati da emocije imaju moć rangiranja objekata od manje važnih ka važnijim. Prema uticajnoj Kamperovoj teoriji, emocije imaju moć selekcije važnih društvenih objekata i zbivanja, što povratno utiče na promenu strukturnih konfiguracija. Kao posledica takvog odnosa emocije (posebno kolektivne) imaju moć menjanja društvenih objekata, njihovog simboličkog značenja, dok objekti nužno utiču na emotivna stanja subjekata, ako su za njih važni.

Konačno, koji objekti mogu poslužiti kao osnova teorije političke kulture? Podsetiću da ti objekti služe kao bazna osnova za stvaranje simboličkih objekata. Stoga

22 R. Solomon, 153.

23 Nussbaum, 188.

24 Aristotel, *Retorika*, Naprijed, Zagreb 1989, 97, 1382a/2.

25 *Ibid.*, 85, 1379a/7–9.

26 Takav zaključak je daleko jasnije iznet u drugoj knjizi *Nikomahove etike*. O socijalnoj sofisticiranosti emocija videti posebno: Aristotel, *Nikomahova etika*, BIGZ, Beograd 1980, 45, 1108b/14–15.

27 Nussbaum, 190.

se nameću najmanje tri tipa objekta: *političke institucije, tržište i civilne organizacije*. Te tipove objekata treba shvatiti vrlo široko i svaki od njih treba specifikovati prema onome što istraživač želi da objasni. Tako, političke institucije uključuju predstavničke i demokratske institucije, autoritarnu vladavinu (liderske sisteme), partije itd. Tržište uključuje tržišne aktere poput banaka, međunarodnih korporacija, manjih lokalnih ili nacionalnih asocijacija i slično, dok civilne organizacije potpadaju pod nevladin sektor u najširem mogućem smislu te sintagme (NGO, sindikati, pokreti itd.). Zavisno od stepena emotivne privrženosti objektima, nije nužno da se svaki od nađe u krajnjoj shemi modela. U tranzicionim društvima često se javlja animozitet prema nevladinim organizacijama, što umanjuje njihovu ukupnu društvenu moć da generišu simbolički uticaj. S druge strane, poverenje u lidere često je na toliko visokom nivou da manje-više svaki hir lidera može da se doživi kao mudra politička odluka.

Kako emocije utiču na to koji će objekat imati moć simboličke tvorbe? Drugačije, kako objekti oblikuju emocije? Budući da je spektar emocija ograničen, nasuprot pluralizmu društvenih objekata, plauzibilno je tvrditi da se objekti takmiče za visoko mesto na lestvici emotivnog rangiranja. Različiti autori ističu odnos između koncepta moći i takmičenja, s jedne, i emocija, s druge strane. U poznatoj studiji Ozguda, a kasnije i u studiji Morgana i Hesa, profilisan je tzv. EPA model (*evaluation, potency, activity*) kao semantičke skale diferencijacije emocija, sa naglaskom na *potency*, kao povratne reakcije objekta na *evaluation* proces. Teoriju odnosa moći i emocija ipak zaokružuje Kamper, koji moć dovodi u direktnu vezu sa emocijama: od toga koliko neko ima moći u odnosu sa drugim ljudima, zavisi kakva će biti njegova emocija.

Emocije se diferenciraju u odnosu na objekte različitim mehanizmima, ali se dugoročna diferencijacija postiže sekundarnom političkom socijalizacijom, koji Verba još naziva *političkom memorijom*.²⁸ Funkcija političke memorije je u stvaranju dispozicija u ponašanju, kao jedne vrste utemeljenja ili socijalnog fiksiranja ponašanja. U modelu izgradnje kulturnih objekata funkcija sekundarne socijalizacije postaje jasna tek sa diferencijacijom političkog ponašanja, o čemu će biti više reči u nastavku teksta. Za sada, treba istaći da kulturni objekti imaju tu funkciju jer, kao ističe Karnap, njihova je specifičnost u tome što nadživljavaju subjekte koji ih vrednuju i prenose se kroz vreme.²⁹ U modelu, takve dispozicije sam predstavio pomoću dve političke emocije – *optimizma* i *apatije*. Optimizam je mreža emocija koja se javlja među onim pojedincima čiji su objekti odneli pobeđu nad drugim objektima, dok je apatija vezana za suprotan status moći. Forma povezivanja u okviru optimizma odnosi se na *empatiju* kao emotivno stanje u kojem imamo razumevanja za vrednosti koje se razlikuju od naših, dok se u apatiji forma povezivanja odnosi na *simpatiju*, kao emotivno stanje u kome se saosećamo sa ljudima sa kojima delimo iste probleme.

Optimizam i apatiju ne treba nužno povezivati sa pobednicima kao većinom ili, obratno, gubitnike za manjinu. Prvo, većina ne mora uvek da pobeđi. U političkoj istoriji postoji više primera o vladavini manjine nego o vladavini većine. Optimizam i apatija nisu opisi i prebrojavanje ljudi, već opisi njihovog stanja. To stanje zavisi od

28 S. Verba, 527.

29 R. Carnap, 39.

konteksta u kome se vodila borba za prevlast u moći. Tako, može se desiti da meni važni politički objekti odnesu pobjedu, ali da im kontekstualni odnosi ne doprinesu realizaciji te moći, te većina ljudi zapadne u apatiju. Tranzicija postkomunističkih zemalja dobar je primer za takvo stanje. U tim zemljama su nacionalni lideri mahom odnosili apsolutne pobjede na izborima, ali je društvo zapalo u apatiju usled potresa koji su se dešavali u drugim sferama, često nepolitičkim, što je dovodilo do razočaranosti u demokratiju i slobodu za koje se verovalo da su istinski važne politike: „To je razočarenje u demokratsku politiku, koja po vječnim zakonima borbe za vlast u ime borbe za opšte dobro manipuliše lažnim obećanjima... To je nezainteresovanost za demokratske izbore jer je, pod uticajem evropeizacije i globalizacije, međunarodna podrška određenim strankama i kandidatima postala važnija od nacionalnih preferencija.“³⁰

4. IZVEDENI NIVO MODELA: USTAVNI OKVIR I KULTURNI OBJEKTI

Osnovnim nivoom modela postiže se identifikovanje psihološke i objekt baze objašnjenja građenja kulturnih objekata i njihovih menjanja. Baza omogućava istraživaču da razume trajne emocije i objekte koje opstaju transgeneracijski, odnosno koje se prenose procesima socijalizacije s kolena na koleno. To ne znači da su prenesena iskustva i objekti okamenjeni i da ne podležu revidiranju značenja. Stoga, model podrazumeva i izvedeni nivo, kojim se objašnjava simbolička tvorba kulturnih objekata, ali i relacija sa osnovnim nivoom. U toj relaciji ekstenzije (kvalitativnom odnosu) leži objašnjenje promena u ponašanju i samim tim u političkoj kulturi.

Izvedeni nivo modela sastoji se od relacije dva simbolička objekta – *ustavnog okvira* i *političke participacije*. Ustavni okvir je osnova izvedenog modela jer je to najbliže objektu u predmetnom smislu, dok se do političke participacije dolazi tek sa definisanim kvalitetom ustavnog okvira. Model tretira ustav kao pravnu regulaciju indukovane političke moći objekata (institucija, tržišta ili partija). Ustav je u tom smislu simbolički ekvivalent onog objekta koji je pobjedio u takmičenju za emotivnu privrženost građana. Teoretičara političke kulture treba da zanima kvalitet ustavnog okvira koji je u relaciji sa proizvodom takmičenja. Jer, upravo mogućnost realizacije ustavnih normi, uslovljenih idealima i ciljevima objekta koji je odneo prevagu u takmičenju, određuje stanje optimizma ili apatije u društvu.

Kako definisati kvalitet ustavnog okvira? U relevantnoj literaturi teorije političke kulture, kao i teorije konstitucionalizma, često se navodi da je ustav proizvod bazičnog konsenzusa. U mnogim svojim radovima, Milan Podunavac ističe da je ustavni okvir bazični konsenzus jednog dobro uređenog društva, ali i kvalitativni uslov da bi se jedna zajednica mogla kvalifikovati kao politička. Ipak, najsnažnije normativno opravdanje za ustavni okvir kao proizvod bazičnog konsenzusa može se pronaći u Rolsovim kasnijim radovima. Tako, u *Političkom liberalizmu* Rols polazi od postulata javne kulture koja služi kao osnov za čuvenu formulaciju „preklapajućeg konsenzusa“.³¹ Prema Rolsovom mišljenju, javna kultura podrazumeva postojanja

30 N. Kecmanović, *Dometi demokratije*, Čigoja štampa, Beograd 2005, 100.

31 Dž. Rols, *Politički liberalizam*, Filip Višnjić, Beograd 1998, 40.

nje više različitih koncepcija dobrog života, od kojih samo neke mogu činiti osnovu (pravednog) društva.³² Važna karakteristika takvog gledišta jeste razumna sloboda koju građani uživaju prilikom odabira koncepcije dobrog života.

Ono što se često prećutno podrazumeva u stavu o bazičnom konsenzusu jeste da ustav takođe može biti i odraz onoga što sam nazvao bazičnim konformizmom. Takvo stanje nastaje onda kada je proizvod takmičenja ono što Podunavac naziva „plebiscitarno-populističkom mobilizacijom“ u kojoj se participacija zamenjuje masovnim ponašanjem, a vrednosni okvir se pomera sa slobode ka jednakosti.³³ Tranzicioni period od autoritarnog ka demokratskom režimu tipičan je socijalni kontekst u kome se javlja konformizam kao ponašanje i iz koga potencijalno sledi bazični konformizam. U uslovima kognitivno-afektivne dezorijentisanosti, tipične za tranziciju, javlja se, prema sudu Dušana Kecmanovića, potreba za izvesnošću u donošenju sudova o stvarnosti, što je psihološki mehanizam za jačanje konformizma među pojedincima.³⁴ Tranziciono stanje neizvesnosti posledica je anomičnosti kao radikalizacije takmičenja usled sukoba modernih i tradicionalnih vrednosti koje su zastupljene u ponašanju političkih objekata.³⁵ Konformizam se pojačava stavovima građana da je bolji bilo kakav poredak od nikakvog, pa makar to dovelo do stagnacije tranzicije i poretka *status quo*. Iz takvih posledica može se izvesti zaključak koji je važan za model: ukoliko je ustavni okvir deo bazičnog konsenzusa, odnosno slobodno načinjenog izbora, onda je *optimizam* emocija koja leži u osnovi legitimiteta ustava; ako je ustavni okvir proizvod bazičnog konformizma, onda je *apatija* osnovna emocija. I optimizam i apatija imaju funkciju održavanja i transfera ustavnog poretka i odnosnih vrednosti, ali na različite načine, to jest javnim angažovanjem i njegovim odsustvom.

Poslednji deo modela treba da objasni kako se kvalitet ustava održava na duži period, pa samim tim kako politički i vrednosni sistem jednog društva opstaje duže vreme i kako dolazi do njihove promene. Iako je ustav simbol legitimacijskih borbi, kvalitet ustava, odnosno da li je reč o bazičnom konsenzusu ili konformizmu, može da se odredi samo u relaciji sa mogućnostima koje ustav stvara za *participaciju*. Politička participacija ili ponašanje jeste potpuno izgrađeni kulturni objekat jer teoretičar političke kulture, kada želi da objasni stabilnost ili promenu u društvu, polazi od objašnjenja ponašanja građana, svodeći ih obrnutim postupkom od izgradnje koju sam predstavio u ovom radu. Da bi model pružio mogućnost teoretičaru da to zaista i učini, političko ponašanje se postulira kao ono od *ježa* ili *lisice*, u smislu u kojem Isaija Berlin koristi te metafore.

Treba još jednom naglasiti da je razlikovanje ponašanja ježa od ponašanja lisice analitičko i služi samo u svrhu objašnjenja, a ne i kvalifikovanja ili razdvajanja građana. Korisnost analitičkog razlikovanja ponašanja shvatam na sledeći način. Ponašanje ježeva je odraz kvaliteta ustava koji nastaje konformizmom, osećanjem da se

32 *Ibid.*

33 M. Podunavac, „Princip građanstva i priroda političkog režima u post-komunizmu: slučaj Srbija“, *Potisnuto civilno društvo* (ur. V. Pavlović), Eko centar, Beograd 1995, 222.

34 D. Kecmanović, *Psihopolitika mržnje*, Prosveta, Beograd 1999, 218.

35 D. Pantić, 78–79.

ne može mnogo toga promeniti i priklanjanjem najmanje štetnoj opciji utapanjem u masovno ponašanje kao odbranu od emergirajućih vrednosti za koje masa smatra da su štetne po nju. Lisice predstavljaju ponašanje koje je odraz kvaliteta ustava koji je nastao na bazičnom konsenzusu, koji dozvoljava razvijanje različitih stilova života, mada ne i opravdanje bilo kakvog stila života (zato i jeste konsenzus, a ne hobsijansko prirodno stanje).

Zaokružiću potencijal modela ukazivanjem na dve spoljašnje dimenzije, bazne i simboličke, čime ću ujedno istaći prednosti korišćenja relacije ekstenzije umesto drugih načina povezivanja (na primer, kauzalnog). Već je jasno u kakvom je odnosu objektna baza modela, to jest kakva je relacija između političkih objekata i ustava: ona je proizvod takmičenja političkih objekata za privrženost građana. Ali kakav je odnos u okviru kulturne baze, odnosno između emocija i ponašanja? Relacija kvaliteta logički povlači tranzitivnost između elemenata modela, što će reći da su tip političke emocije kao psihološke baze i tip političkog ponašanja kao kulturnog objekta u tranzitivnom odnosu: *optimistična* emocija je svojstvena ponašanju *lisica*, a *apatija* ponašanju *ježeva*.

Relacija kvaliteta nije jednosmerna i ne omogućava samo izgradnju, već i svođenje, što će reći da stvarno ponašanje može da izazove promenu političkih emocija. Budući da su političke emocije dispozicije, njihova promena vodi i u promene vrednosnih orijentacija, a samim tim i dominante političke kulture. Simbolički proces promene političke kulture ne odvija se kao objektivan, političkom socijalizacijom, već emotivnom socijalizacijom ili čak resocijalizacijom. Kako ističe TenHouten, „emotivna zrelost zahteva učenje alternativnim, čak i međusobno spornim scenarijima, koje zahtevaju empatiju u sposobnost da se razumeju kognitivno-afektivni okviri onih koji misle drugačije“³⁶ i na drugom mestu: „I kao što se kognitivna kompleksnost čak i u dobu starosti može povećati sa situacijama koje iziskuju upotrebu kognitivnih moći, tako se i emotivna kompleksnost razvija sa zrelim, kompleksnim, diferencijalnim društvenim iskustvima i situacijama.“³⁷

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: VREDNOSTI JEŽA U SRPSKOJ POLITIČKOJ TRADICIJI

Upotrebu modela demonstriraću na primeru tranzicije i demokratske konsolidacije u Srbiji. Osnovno pitanje je zbog čega ti procesi traju skoro četvrt veka. Proces demokratizacije je, nakon donošenja dva ustava i prevazilaženja tri „krize smisla“ (raspad SFRJ, bombardovanje NATO-a i ubistvo Zorana Đinđića), najverovatnije krenuo u nepovratnom smeru ka konsolidaciji, ali institucionalni učinci i dalje ostavljaju utisak deficita demokratije. Jedan od načina da se takvo stanje puzeće demokratizacije objasni jeste analiza ponašanja građana kao konstitutivnog tela demokratije, sa akcentom na sukob tradicionalnih i modernih vrednosti.

Već sam naveo da u tranzicionom periodu dominira kognitivno-afektivna dezorijentisanost, koja sobom povlači konformizam i ponašanje tipično za ježeve.

36 W. TenHouten, *A General Theory of Emotions and Social Life*, Routledge, New York 2007, 191.

37 *Ibid.*

Apatija i razočaranost u elite jesu neki od dominantnih političkih stavova građana u Srbiji, za koje i nije potrebno raditi istraživanja da bi se potvrdila. Iako je apatija konstanta, ipak se javljaju određena „ostrva optimizma“, a tada prevladava ponašanje lisice i događaju se kvalitativni pomaci u konsolidaciji demokratije. Takvih „ostrva“ je u tranzicionoj Srbiji bilo najmanje četiri: uvođenje partijskog pluralizma, studentski protesti 1996. godine, 5. oktobar i vlada Zorana Đinđića. Rezultat tih perioda optimizma jeste usvajanje ustavnih pravila koja kroje ponašanje političkih aktera u smislu uvećanja kvaliteta demokratije. Donošenje pravila nije čest proces, ali se u Srbiji dešavao češće nego u drugim postkomunističkim zemljama, što je odraz kvalitativne nedovršenosti demokratske konsolidacije. Pravila su u poslednjih četvrt veka promenjena najmanje tri puta: donošenjem Ustava Srbije 1990. godine, donošenjem Povelje državne zajednice 2001. godine i donošenjem aktuelnog ustava 2006. godine. Kako objasniti takve promene u ponašanju i, što je još važnije, kako objasniti tek sporadično emergiranje „ostrva optimizma“?

Model podrazumeva da se takve promene u ponašanju svedu na bazične emocije (optimizam i apatija), pomoću analize procesa emotivne resocijalizacije. Iako emotivna socijalizacija treba da znači emotivno sazrevanje, resocijalizacija ne mora biti pozitivan proces, već može dovesti do regresije vrednosti. Odvojena istraživanja Mirjane Vasović i Dragomira Pantića na primeru tranzicione Srbije u periodu od 1990. do 1995. godine pokazala su da se resocijalizacija manifestovala kao retraditionalizacija.³⁸ Tako, prema Pantiću, političku kulturu u Srbiji karakteriše jak egalitarni sindrom, kao posledica političkog egalitarizma, u kome su građani jednaki, čak i nemoćni pred omnipotentnom državom.³⁹ Prema istraživanju koje je sprovedeno 1993. godine, 77% građana Srbije pokazivalo je odlike ksenofobije, kao odraz podaničke političke kulture, dok je tolerancija kao indikator civilne kulture pala na svega 22%. Istraživanja sprovedena 1996. godine pokazala su da je ksenofobija spala na 36%, te se desila kvalitativna promena od etničke zatvorenosti do mondijalističke parole „Beograd je svet“. Ako se to uporedi sa istraživanjem sprovedenim skoro 15 godina kasnije (u periodu 2008–2011), indeks tolerancije u Srbiji na skali od 0 do 1 (0 je najviši stepen tolerancije), Srbija ima skor od 0.21.⁴⁰

Podaci dakle pokazuju da se dogodio pomak u vrednosnim orijentacijama političke kulture u Srbiji. Kako to objasniti? Početkom devedesetih, kada je Miloševićev cezaristički populizam bio najjači, autoritarna mobilizacija masa uslovlila je pojavu opšte apatije sa srdžbom kao dominantnom emocijom, karakterističnom za ježevsko ponašanje (odbrana i agresivnost kada se dovodi u pitanje cilj). Kako je moć slabila, odnosno kako su drugi politički objekti dolazili do izražaja, tako je jačala socijalizacija koja je vodila optimizmu i ponašanju lisca. Te tendencije sekundarne socijalizacije i izgradnje nove političke memorije nikada nisu bile jake, odnosno nisu bile dovoljno jake da promene vrednosti egalitarizma u srpskoj političkoj kulturi. Iako je opšti nivo tolerancije postao značajno osetljiviji prema razlikama, jedan drugi empirijski podatak govori da se politička kultura u Srbiji nije promenila. U istom

38 M. Vasović, 103.

39 D. Pantić, 83

40 M. Bešić, *Tranzicione traume i promene vrednosnih orijentacija – generacijski pristup*, Čigoja štampa, Beograd 2014, 144 (tabela 3.3).

istraživanju iz perioda 2008–2011, pokazano je da je skor bihevioralne netolerancije na viskom nivou sa skorom od 0.57.⁴¹ To će reći da se porastom ponašanja karakterističnih za lisice, koje je svoju eksploziju doživelo nakon 5. oktobra i otvaranjem države za ubrzane demokratske procese, promenilo ponašanje među ježevima, gde se sada brani jedinstveni identitet nasuprot pluralizmu identiteta koji je karakterističan za lisice.

Promena ponašanja ježeva vidljiva je i u opštoj podršci demokratiji, koja je u Srbiji u tom periodu imala skor od 0.57, što je na nivou zemalja zapadne Evrope.⁴² Međutim, ako se to ukrsti sa podatkom⁴³ da u Srbiji 67,7% građana podržava lidersko-podaničke tipove režima, može da se zaključi da je većina građana Srbije stekla iskustvo koje demokratije vezuje za cezaristički populizam. Resocijalizacija kao retradicionalizacija ovde je učinila svoje jer je procenat podrške takvim tipovima režima najviši u generaciji starijoj od 1940. godine, i to 70,9%, i u najmlađoj generaciji koja je svoju političku socijalizaciju sticala u periodu najjače podrške Slobodana Miloševića, a to su godišta od 1981. i dalje, i to 70,2%.⁴⁴ Obe generacije su svoju političku socijalizaciju sticale u periodu kada je lider (kralj Aleksandar i Slobodan Milošević) direktno komunicirao sa narodom, ignorišući institucije (bazni deo modela).

Kulturna tradicija populističkog egalitarizma osujetila je kvalitativno konsolidovanje demokratskih institucija u Srbiji, dok dominacija ježeva i apatična politička participacija potvrđuje tu tezu. Politička kultura Srbije nije se značajno promenila budući da nije došlo do emotivnog sazrevanja ježeva, s određenom razlikom u odnosu na devedesete: dok je politička moć ranije ležala u mobilizaciji masa, danas leži u nealternativnim politikama, kao što su „Kosovo je srce Srbije“, „Evropa nema alternativu“ ili „Reforme nemaju alternativu“. U takvim politikama krije se jež sa svojim apatičnim ponašanjem prema modernizaciji.

41 *Ibid.*, 152 (tabela 3.8).

42 *Ibid.*, 248 (tabela 5.15).

43 *Ibid.*, 257 (tabela 5.22).

44 *Ibid.*, 260 (tabela 5.25).

KULTURA SLOBODE I(LI)
KULTURA JEDNAKOSTI

Nikola Beljinac*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

MULTIKULTURNO GRAĐANSTVO NA ISKUŠENJU: OSVRT NA NEUSPEH LIBERALNOG MULTIKULTURALIZMA U SRBIJI

Rezultati nedavno objavljenog istraživanja o socijalnim identitetima mladih u Srbiji i regionu ukazali su na upadljivo nepodudaranje etničke i nacionalne identifikacije nove generacije građana. Račvanje na relaciji etničko–nacionalno primetno je i među pripadnicima etničke većine i među pripadnicima etničkih manjina, s tim što postoji razlika u redosledu prioriteta. Dok se pripadnici etničke većine snažnije identifikuju sa nacionalnim (državnim) identitetom, pripadnicima manjina je „bliži“ identitet njihove etničke grupe.¹

Prilikom analize izloženih pokazatelja, najpre treba konstatovati da razmimoilaženje etničkog i nacionalnog identiteta nije po sebi problematično niti se može uzimati kao dokaz nekonsolidovanosti političke zajednice. Štaviše, u pluralnim društvima poželjno je da nacionalni identitet, kako bi se odista smatrao zajedničkim za sve građane, bude što manje natopljen posebnim etnokulturnim sadržajima. Isto tako, podatak da pojedini građani nacionalni identitet ne vrednuju visoko na rang listi svojih identifikacija i da ga stavljaju ispod etničke ili neke druge pripadnosti, ne mora biti nužno alarmantan. Iluzorno je očekivati da će se u svakom trenutku svaki građanin identifikovati sa političkom zajednicom u kojoj živi. Sve dok je broj građana koji državu doživljavaju kao svoju domovinu veći od onih koji su ravnodušni prema njoj, ne dovode se u pitanje legitimitet i opstanak političke zajednice. Ono što, međutim, predstavlja razlog za brigu jeste situacija u kojoj se odnos prema nacionalnom identitetu poklapa sa etničkim podelama u društvu. Bez obzira na ukupan broj građana koji se „osećaju kao kod svoje kuće“, svako trajno (samo)isključivanje pripadnika etnokulturnih manjina iz krovnog identiteta političke zajednice govori o postojanju krize nacionalnog identiteta i potrebi njegove redefinicije. Takav slučaj

* Kontakt: nikola.beljinac@fpn.bg.ac.rs

1 Socijalni identiteti mladih, <http://www.politika.rs/sr/clanak/346669/Pogledi/Socijalni-identiteti-mladih>, 15. april 2016. Više informacija o rezultatima istraživanja moguće je pronaći na sajtu: <http://www.sibyouth.org/rs>.

Snaga etničkog i nacionalnog (državnog) identiteta

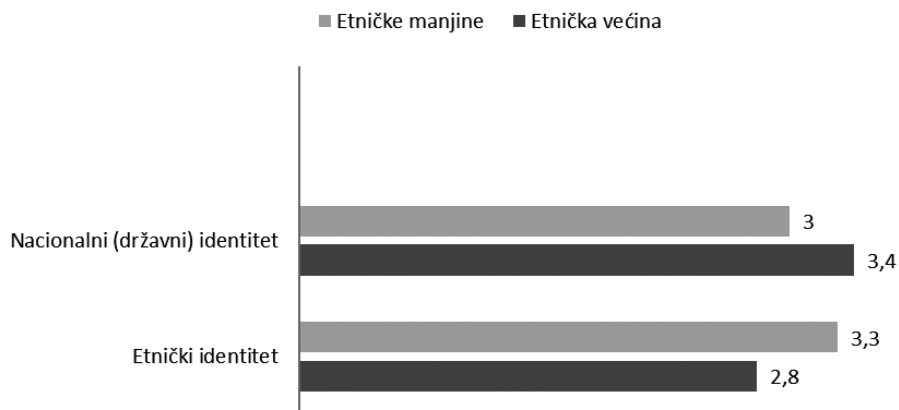


Tabela 1²

imamo u našem primeru. Kako primećuju autori istraživanja, različito prihvatanje nacionalnog identiteta može se objasniti time što se koncept nacije u Srbiji u osnovi poklapa sa većinskom koncepcijom dobra. Zbog prožimanja nacionalnog i etničkog „većinsko srpsko stanovništvo u Srbiji, kad pomisli na pojam ‘građani Srbije’, uglavnom misli samo na pripadnike svoje etničke grupe“.³ S druge strane, zbog osećaja da nacionalni identitet odslikava isključivo obeležja etničke većine, manjine se radije okreću svojim etničkim grupama, postavljajući se indiferentno prema državnim simbolima i ritualima, a nisu retki primeri i otvorenog bojkota.⁴ Sve do sada izrečeno ukazuje nam na to da je u Srbiji danas na delu dvostruko razdvajanje države i demosa: država, bar u identitetskoj ravni, ne vrednuje na jednak način sve svoje građane, baš kao što ni građani ne vrednuju na jednak način državu u kojoj žive.

Rezultati istraživanja su zanimljivi iz još jednog ugla. Ispostavilo se da problemi integracije i nedostatka osećaja pripadanja ni izbliza nisu prevaziđeni time što su normativni uputi liberalnog multikulturalizma ugrađeni u ustav i zakonske akte. I ne samo to, stiče se utisak da su ti deficiti dodatno ojačani upravo u vreme kada postoje široke pravne garancije individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, što jeste paradoksalan ishod, naročito ukoliko imamo u vidu popularni argument zagovornika normativnog multikulutralizma da više multikulturalne pravde znači da ćemo imati i više zadovoljnih pripadnika nacionalnih manjina spremnih da se, uz očuvanje svojih posebnih identiteta, integrišu u širu zajednicu.

2 Predstavljena tabela je modifikovana verzija originalne tabele koju su autori istraživanja objavili na sajtu lista *Politika*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/346669/Pogledi/Socijalni-identiteti-mladih>, 15. aprila 2016.

3 Socijalni identiteti mladih, <http://www.politika.rs/sr/clanak/346669/Pogledi/Socijalni-identiteti-mladih>, 15. april 2016.

4 Svakako je najpoznatiji slučaj fudbalskog reprezentativca Adema Ljajića koji je javno iskazao nezadovoljstvo državnim simbolima bojkotovanjem pevanja himne.

Ostavljajući ovom prilikom po strani neke druge sindrome neuspešnosti primenjene formule multikulturalnog građanstva, poput esencijalizacije i partizacije kulturne autonomije manjina, u tekstu će naglasak biti na pitanju – da li je i u kojoj meri desetogodišnje iskustvo upražnjavanja multikulturalnih politika doprinelo opstanku fenomena etnoprivatizovane države?

U potrazi za odgovorom, preispitaću učinke tranzicije od uniformnog ka multikulturalnom, grupnodiferenciranom obliku građanstva. Oslanjajući se na Jopkeovu koncepciju građanstva prema kojoj se pravi razlika između građanstva kao statusa, kao prava i kao identiteta, pokušaću da sumiram osnovne tranzicione ishode u svakom od tri navedena polja. Tvrdiću da promene koje su usledile u statusnoj i pravnoj dimenziji nisu bile praćene i promenama u identitetskoj potki građanstva, te da je ta nedovršenost transformacije građanstva glavni razlog zbog kojeg politike javnog priznanja posebnih etnokulturnih identiteta nisu dale očekivane rezultate u integraciji i podsticanju osećaja privrženosti pripadnika nacionalnih manjina. Za razliku od Kristijana Jopkea koji je, imajući u svom vidokrugu prvenstveno iskustvo zapadnoevropskih država, izneo tezu da liberalizacija statusa i diferencijacija prava skupa doprinose i deontifikaciji zajedničkog identiteta, pokazaću da se isti zaključak ne može izvesti u slučaju Srbije. Monoetnički pristup izgradnji kolektivnog identiteta ostao je gotovo netaknut, uprkos tome što je proces naturalizacije postao znatno inkluzivniji i uprkos širenju kataloga individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina. To je, između ostalog, i razlog što danas o pripadnicima nacionalnih manjina možemo govoriti samo kao o delimičnim građanima, nezavisno od postojanja pravnih i institucionalnih zaštita manjinskih prava.

1. STRANPUTICE MULTIKULTURNOG GRAĐANSTVA U SRBIJI

Danas, gotovo četvrt veka od burnog početka liberalnodemokratskog preobražaja i petnaest godina od oktobarskih promena kada je tranzicija dobila svoju drugu šansu, Srbija egzistira, barem deklarativno, kao ustavna demokratija posvećena zaštiti manjinskih prava. Multikulturalizam je ugrađen u ustav i prateća zakonska dokumenta koja umnogome odslikavaju međunarodne standarde u toj oblasti. Premda su i dalje primetne poteškoće da se ostvari namera da se formalne garancije učine delotvornim u praksi, bilo bi neiskreno tvrditi da se nije dogodio pomak u pravnom i institucionalnom priznanju etnokulturne raznolikosti. Posmatrajući isključivo usvojena pravna i institucionalna rešenja, mogao bi se steći utisak da su „etnička vremena“ daleko iza nas, te da je manjinsko pitanje rešeno na zadovoljavajući način. Nažalost, svedoci smo da napetosti u odnosu između etničke većine i nacionalnih manjina nisu ni izbliza prevaziđene, a u nekim slučajevima su doživele svoju kulminaciju u posleratnom periodu. Na umu imam hroničan manjak poverenja albanske nacionalne manjine, sve češće izlive nezadovoljstva bošnjačke nacionalne manjine, ali i brojne slučajeve revolta manjih etničkih zajednica poput hrvatske, romske i vlaške. Nasuprot početnim očekivanjima, ispostavilo se da široke garancije manjinskih prava nisu dovoljne za trajnu konsolidaciju većinsko-manjinskih odnosa.

Pre nego što ponudim i potkrepim svoje objašnjenje za opisani fenomen izneverenih očekivanja, kratko ću se osvrnuti na tri uobičajena odgovora. Prvi tip odgovora pripada političkoj desnici. Pristalice te političke pozicije osnovni razlog za neuspeh multikulturalnog projekta pronalaze u dezintegrativnom potencijalu manjinskih prava. Budući da manjinska prava, kako tvrde, narušavaju političku stabilnost, kidaju spone društvenog jedinstva, ugrožavaju vitalne interese i vrednosti etničke većine, u konzervativnim krugovima se sve jače čuju povici da bi ih trebalo ograničiti, a u određenim okolnostima čak i suspendovati. Tu vrstu argumentacije, u svom najsirovijem obliku, mogli smo da upoznamo za vreme protesta protiv ćirilice u Vukovaru, a sve češće je susrećemo i u domaćem političkom diskursu. Drugi odgovor je dijametralno različit u odnosu na prethodno izložen pristup. Prema zagovornicima „jačeg“ multikulturalizma, problem je zapravo u tome što nacionalnim manjinama još uvek nije garantovan pun opseg grupnodiferenciranih prava, čime se proizvode osećaji frustracije i resantimana. Otuda sve češće možemo čuti apele da se prošire nadležnosti Saveta nacionalnih manjina, zahtevaju se efektivniji mehanizmi političke predstavljenosti, a nisu retki ni pozivi da se usvoji neka varijanta teritorijalne autonomije. Onda kada nacionalne manjine na raspolaganju budu imale ceo paket grupnodiferenciranih prava, prestaće i trzavice koje se mahom javljaju kao izraz nezadovoljstva postojećim pravnim garancijama. Najzad, prema trećem stanovištu, koje najčešće zastupaju predstavnici državnih institucija zaduženih za unapređenje položaja manjinskih zajednica, problem ne predstavlja količina prava, već njihovo sprovođenje. Tvrđi se da su prava propisana u pravoj meri, u skladu sa međunarodnim standardima u toj oblasti, ali da se zbog nekonsolidovanosti političkog sistema poveremeno pojavljuju prepreke u njihovoj primeni svojstvene svim tranzicionim državama. Stoga, umesto kampanja za smanjenje ili povećanje obima prava, treba se usredsrediti na bolje sprovođenje već usvojenih zakonskih rešenja.

Nasuprot navedenim pristupima koji pitanje odnosa između većine i manjine isključivo vezuju za opseg prava koji manjinama treba ili ne treba garantovati, smatram da je osnovni razlog za neuspeh primenjenog multikulturalnog modela u činjenici da Srbija, i pored toga što je liberalni multikulturalizam ugradila u svoje ustavne i zakonske odredbe, zapravo nikada nije iskoračila iz stanja etnoprivatizovane države. U tom pogledu, stanovište koje zastupam nalazi se u opoziciji spram onih autora koji su tvrdili da će sva postjugoslovenska društva, uključujući i naše, prerasti fazu etničke demokratije onda kada u svoje ustavne povelje i zakone uvrste široke garancije manjinskih prava i institucionalne zaštite posebnih etnokulturnih identiteta.⁵ Pokazalo se, međutim, da liberalna varijanta multikulturalizma, primenjena na postjugoslovenski socijalni i politički kontekst, daje izrazito neliberalne učinke. Umesto da posluži kao zamena, koncept multikulturalnog građanstva se pretvorio u skladnu dopunu za različite oblike formalnog i neformalnog privilegovanja pripadnika etničke većine. Za razliku od devedesetih godina prošlog veka kada se prime-

5 Ovu tezu u svojim tekstovima zastupa Miodrag Jovanović. Vid. M. Jovanović, „O ustavnom identitetu – slučaj Srbije“, *Ustav i demokratija u procesu transformacije* (ur. Milan Podunavac), Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd 2011, 9–31; M. Jovanović, „Manjinska prava i društveno jedinstvo“, *Političke institucije i demokratija* (ur. Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka, Beograd 2006, 135–161.

nom ustavnog nacionalizma i etničkog inženjeringa težilo ne samo uspostavljanju podudarnosti između državnih granica i većinske grupe, već i pravnom isključenju onih grupa koje su predstavljale pretnju, danas na delu imamo novu formu isključivanja koja se dešava u uslovima zadovoljavajućih garancija manjinskih prava. U pitanju je isključivanje iz identitetske osnove političke zajednice.

Pre nego što detaljnije upoznamo kontekst u kojem se odvija nova forma isključivanja, najpre treba razumeti genezu multikulturalnog građanstva, odnosno domete tranzicionih promena u različitim dimenzijama građanstva. U tom pogledu, moguće je naznačiti tri opšte karakteristike transformacije građanstva u postpetokotobarskoj Srbiji: liberalizacija statusne dimenzije, diferencijacija dimenzije prava i etnizacija identitetske dimenzije. U prvom polju promena se može opisati kao preobražaj od etnifikovane ka deetnifikovanoj koncepciji državljanstva, u drugom aspektu kao preobražaj od uniformnog ka grupnodiferenciranom skupu prava, dok je za treću dimenziju karakteristična tranzicija od kvazigradanske verzije političkog identiteta ka neskriveno monoetničkom definisanju zajednice. Posmatrano iz ugla inkluzivnosti, najviše se postiglo na planu građanstva kao statusa. Zakon o državljanstvu iz 2004. godine umnogome je olakšao proceduru naturalizacije istovremeno je odvajajući od većinskog etničkog identiteta. Prema odredbama tog zakona, državljanstvo mogu dobiti i osobe srpske etničke pripadnosti i osobe koje pripadaju bilo kom drugom narodu ili etničkoj zajednici sa teritorije Republike Srbije, uz pisanu izjavu da Republiku Srbiju smatraju svojom državom i bez otpusta iz nekog drugog državljanstva.⁶

Druga dimenzija građanstva (građanstvo kao pravo) svoje početne preobražaje doživljava 2002. godine kada je usvojen prvi krovni zakon o pravima nacionalnih manjina (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina). Ipak, kao prekretnica u razvoju manjinskog zakonodavstva uzima se godina donošenja poslednjeg ustava (2006), koji u više svojih članova opsežno uređuje pitanje kulturne autonomije nacionalnih manjina. Ustavom i pratećim zakonima (naročito Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina iz 2009. godine) proširen je katalog jednakih civilnih, političkih i socijalnih prava dodatnim, grupnospecifičnim pravima čiji je cilj očuvanje posebnih etnokulturnih identiteta manjinskih zajednica. Ukoliko bi se ovom prilikom poslužili Kimlikinom tipologijom grupnodiferenciranih prava, možemo konstatovati da je najviše urađeno po pitanju identitetskih prava, nešto manje na polju reprezentativnih prava, dok se tema manjinske teritorijalne autonomije još uvek drži zatvorenom. Očigledna je namera domaćeg zakonodavca da javno priznanje posebnih identiteta poveže sa pravima u čiji se integrativni potencijal ne sumnja. S druge strane, sporadični i ne uvek najbolje artikulisani zahtevi za teritorijalnom manjinskom samoupravom nailaze na oštar otpor centralnih vlasti,

6 Zakon o državljanstvu doživeo je blage izmene 2006. godine. Kako primećuje Jelena Vasiljević, „iako su uslovi za prijem u državljanstvo ostali isti, u izmenjenoj verziji zakona, u članu 23, stoji da ‘pripadnik srpskog naroda...ima pravo da bude primljen u državljanstvo...’ dok ‘pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije može biti primljen u državljanstvo Republike Srbije.’“ – J. Vasiljević, „Ključni elementi transformacije režima državljanstva u Srbiji od 1990. godine“, *Državljanji i državljanstvo posle Jugoslavije* (ur. Džo Šo i Igor Štiks), Clío, Beograd 2012, 71–91.

pri čemu se kao glavni razlog odbijanja navodi traumatično iskustvo raspada bivših državnih zajednica.⁷

Treća, identitetska komponenta građanstva takođe nije ostala imuna na promene. Međutim, iako se na prvi pogled može učiniti da je kretanje u toj oblasti u suprotnom smeru u odnosu na trend promena u prve dve dimenzije građanstva, te da smo od poželjnog, građanski definisanog ustavnog identiteta došli do nepoželjne, etnički konotirane ustavne definicije, istina je da novo ustavno rešenje samo kodifikuje ono što se u prethodnom ustavu podrazumevalo – država se određuje kao vlasništvo samo jedne etničke grupe koja u njoj živi. S tim u vezi, ilustrativno je zapažanje Jelene Vasiljević o Ustavu iz 1990. godine: „Donošenje građanskog ustava nije bilo prepreka stvaranju političke atmosfere i uslova u kojima su građanska i politička prava mnogih bila sistematski kršena. Ovaj rascjep između pravnih i retoričkih okvira vladanja s jedne strane i sprovođenja etno-nacionalne politike s druge strane bio je karakterističan za politiku devedesetih godina prošlog veka u Srbiji.“⁸ Zbog svega rečenog, promena koju je, u ustavnoj definiciji, doneo Ustav iz 2006. godine pre se može okarakterisati kao „razotkrivanje“ nego kao nazadovanje. Upravo u toj činjenici, prema mom sudu, leži ključni neuspeh liberalnog multikulturalizma u Srbiji. Njegovi dometi se, u najboljem slučaju, zaustavljaju na vratima ustavnog identiteta političke zajednice. Ukratko, iako danas više ne postoji podela na „uključene i isključene“ u pogledu statusa i prava, ta se distinkcija i dalje postojano održava na nivou pripadanja. Kako ću u nastavku teksta pokušati da obrazložim, stranputice multikulturalnog građanstva u Srbiji delom se mogu objasniti normativnim deficitima samog koncepta, a delom su rezultat kontekstualno specifičnih uslova u kojima se ideja liberalnog multikulturalizma uspostavlja i funkcioniše.

2. NORMATIVNI DEFICITI MULTIKULTURNOG GRAĐANSTVA

Pre nego što se uputimo u epicentar problema, kratko ću predstaviti teorijski model koji će nam pomoći u sondiranju unutrašnjih normativnih deficita multikulturalnog građanstva. Reč je o Jopkeovoj trodimenzionalnoj koncepciji građanstva. U svom nastojanju da ukaže na nedostatke dva dominantna pristupa u izučavanju savremenog građanstva, onog koji građanstvo izjednačava isključivo sa statusom, ka čemu vodi Brubejkerova linija argumentacije, i onog koji građanstvo svodi na evolutivni proces osvajanja prava, čemu nas uči Maršalova teorija, Kristijan Jopke predlaže da građanstvu pristupimo temeljnije i da ga razumemo kao složenu leguru koja u sebi objedinjuje tri međusobno povezane dimenzije. Prva, statusna dimenzija građanstva, označava formalnopravno članstvo u državi i sa njim povezane kriterijume sticanja državljanstva. Druga dimenzija, dimenzija prava, odnosi se na skup formalnih ovlašćenja i imuniteta koji se vezuju za državljanski status. Treći, identitetski aspekt građanstva, obuhvata i individualni osećaj pripadanja široj zajednici i različite državne politike čiji je cilj podsticanje takvog osećanja svojih građana.⁹ Jedino ako

7 M. Jovanović (2006), 147–148.

8 J. Vasiljević, 77.

9 C. Joppke, „Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity“, *Citizenship Studies*, Vol. 11/2007, 38–39.

građanstvu pristupimo na opisani, sveobuhvatni način, poručuje nam Jopke, bićemo u stanju da uočimo isprepletanost i uslovljenost promena koje se odigravaju u svakoj od pomenutih dimenzija. Najznačanija promena koja se odigrala u statusnoj dimenziji ticala se liberalizacije procesa sticanja državljanstva. Kako primećuje Jopke, počevši od pedesetih godina XX veka, u državama zapadnih demokratija primetna je tendencija da se otklanjaju različite rodne i rasne diskriminatorne barijere za prijem u državljanstvo, uz istovremeno jačanje teritorijalnih varijanti sticanja državljanstva umesto onih koje su naglasak stavljale na poreklo.¹⁰ Otvaranje državljanstva prema starosedeočima koji su pripadali nekoj od marginalizovanih grupa, ali i prema sve većem broju novopridošlih stanovnika, mahom ekonomskih imigranata, imalo je dve vrste konsekvenci. Prva je, sasvim očekivano, bila demografska i očitavala se u sve većoj etničkoj i religijskoj raznolikosti zapadnih društava, dok je druga konsekvencija imala izrazito političku konotaciju koja se ogledala u sve češćim i glasnijim zahtevima manjinskih grupa za nekim oblikom javnog priznanja njihovih posebnih identiteta. To je tačka u kojoj su se promene u statusnoj dimenziji građanstva prelele u pravnu dimenziju budući da su države na zahteve koji su dolazili iz polja politike priznanja, po pravilu, odgovarale tako što su postojeće kataloge univerzalnih prava proširile različitim vrstama grupnospecifičnih prava. Opisani lanac transformacije građanstva, koji je započeo inicijalnim promenama u statusnoj dimenziji, a potom se proširio na dimenziju prava, svoju najneizvesniju epizodu, prema Jopkeovom viđenju, ima u identitetskoj dimenziji građanstva. Iako smatra da bi, u meri u kojoj su se članstvo i prava odvojili od većinskih etničkih obeležja, isto trebalo da se dogodi i sa konceptom pripadanja, Jopke uviđa da to nije ni izbliza jednostavan poduhvat. S obzirom na to da je zajedno sa promenama u prve dve dimenzije građanstva pitanje integracije i socijalnog jedinstva dospelo u sam vrh agende multikulturalnih političkih zajednica, identitetska dimenzija građanstva postala je poprište konačne bitke između zagovornika renacionalizacije građanstva i pristalica postnacionalnih političkih aranžmana. Čuvena rasprava o značenju „britanstva“, koja se već više od pola veka nesmanjenom žestinom vodi u Velikoj Britaniji, i sve učestalije evropske debate o poželjnom sadržaju imigracionih testova, predstavljaju verovatno najilustrativnije primere sporenja povodom identitetskih osnova građanstva. Premda je reč o raspravama koje ne pokazuju znake umora niti su blizu okončanja, Jopke zaključuje da je prostor za svaku buduću renacionalizaciju građanstva umnogome ograničen normama koje garantuju jednakost i nediskriminaciju, te da će stoga jedini mogući odgovor na pitanje o zajedničkom identitetu biti onaj koji će imati univerzalističko utemeljenje.¹¹ Nažalost, ni u jednom trenutku nam nije pružio bar okvirnu sliku o tome kako bi, prema njegovom viđenju, trebalo da izgleda taj univerzalistički pristup izgradnji zajedničkog identiteta.

No, ostavljajući ovu i neke druge nedorečenosti i manjkavosti Jopkeovog pristupa¹² u ovom trenutku po strani, smatram da je ključni kvalitet njegove analize to

10 C. Jopke, „Citizenship Between De- and Re-Ethnicization“, *European Journal of Sociology*, Vol 13/2003, 7–11.

11 C. Jopke (2007), 44–45.

12 Osim insistiranja na evolutivnom kretanju građanstva, Jopkeu je moguće prigovoriti i to da je njegovo viđenje građanstva suviše instrumentalističko jer razvoj građanstva vezuje za političke borbe i ostvarivanje interesa pobjedničkih političkih opcija.

što je pokazao da je dinamiku savremenog građanstva nemoguće razumeti ukoliko naša razmatranja ograničimo samo na jednu dimenziju građanstva. Upravo su u tu zamku jednostranosti upali mnogi teoretičari liberalnog multikulturalizma, uključujući i predvodnika tog teorijskog pravca – Vila Kimliku. Kao što je poznato, Kimlika svoju koncepciju multikulturalnog građanstva gradi na kritici nauticajnije posleratne liberalne teorije građanstva – Maršalove teorije građanstva kao prava. Ispostaviće se da je taj podatak odredio i krajnje domete Kimlikine teorije. Naime, Kimlika potpuno opravdano prigovara Maršalu to što je pitanje integracije građana sveo isključivo na borbu protiv ekonomskih nejednakosti, ali u nameri da taj propust ispravi on ipak ostaje zarobljen u Maršalovom jednodimenzionalnom poimanju građanstva. Slično kao Maršal, koji način za integraciju radničke klase u zajednički identitet pronalazi u proširivanju korpe prava socijalnim pravima, i Kimlika tu pravnu dimenziju građanstva vidi kao najvažniju arenu borbe za unapređenje položaja etnokulturnih manjina. Ono što nam je potrebno, poručuje Kimlika, jeste „jedna konzistentna teorija dopustivih oblika građenja nacije unutar liberalnih demokratija“.¹³ Rešenje je da „složen obrazac građenja nacije bude ograničen manjinskim pravima“¹⁴ jer „ukoliko prisustvo politike državnog građenja nacije pomaže da se opravdaju manjinska prava, onda ova zakonitost važi i u suprotnom smeru, pa možemo reći da usvajanje manjinskih prava pomaže da se opravda državno građenje nacije“.¹⁵ Na taj način, identitetska dimenzija građanstva ostaje netaknuto vlasništvo većinske etničke zajednice, a manjinska prava postaju neka vrsta kompenzacije za učinjeni ustupak. Sve to, ipak, ne mora nužno da bude problematično ukoliko se krovni, nacionalni identitet, onaj iz čijeg se građenja manjine izuzimaju, definiše tanko, odnosno tako da i građani koji nisu deo etničke većine mogu da, bez puno troškova, budu pripadnici nacije istovremeno zadržavajući svoje partikularne identitete. Ukoliko skup uslova za prijem u naciju nije opterećen supstantivnim kriterijumima već obuhvata znanje službenog jezika, učestvovanje u zajedničkim institucijama, deljenje zajedničke teritorije, prošlosti i budućnosti, što su sve odrednice liberalne varijante nacionalizma, onda posledica ograničenosti Kimlikine koncepcije građanstva na prava ne mora da bude i kriza unutar dimenzije građanstva koja se odnosi na pripadanje. Međutim, tamo gde se nacija ne definiše na taj način problemi postaju očigledni.

3. GRAĐANI I (NE)PRIPADNICI

Za razliku od iskustava zemalja iz angloameričkog podneblja, koje Kimlika najčešće koristi kao primere u svojim knjigama i tekstovima, desetogodišnje iskustvo primene liberalnog multikulturalizma na našem podneblju pokazalo je brojne nedostatke samog modela, prvenstveno u integraciji nacionalnih manjina. Ispostavilo se da argument „prelivanja“, prema kojem uspeh u širenju prava zakonomerno vodi ka jačanju osećaja pripadanja i privrženosti, ne važi u slučaju Srbije i drugih postjugo-

13 V. Kimlika, „Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi“, *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?* (ur. Vil Kimlika i Magda Opalski), Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2002, 41.

14 *Ibid.*, 60.

15 *Ibid.*, 62.

slovenskih država. Ako imamo u vidu da je osnovni sastojak Kimlikine koncepcije multikulturalnog građanstva liberalna varijanta nacionalizma, jasno je zašto njegovi teorijski uputi nisu naišli na plodno tle u našem regionu. Tamo gde se nacija određuje izrazito supstantivno i zatvoreno, nikakva izvedenica liberalnog nacionalizma, uključujući i multikulturalnu, nema puno izgleda za uspeh. Otuda izjave poput one Volcerove da „nema ničeg nepravednog kada je reč o vezama između nacionalnosti, s jedne strane, i političkih institucija i praksi, s druge strane, sve dok su etničke i religiozne manjine zaštićene i dok su građanska prava pristupačna svim članovima date zajednice“¹⁶, treba tumačiti isključivo u kontekstu etabliranih političkih zajednica u kojima je proces izgradnje države prethodio procesu izgradnje nacije. U našem slučaju, međutim, status građanina i prateća individualna i kolektivna prava nikada nisu bila dovoljan uslov za uključenje u krovni, nacionalni identitet.

Drugim rečima, jednakost građana se ne sme pogrešno svoditi isključivo na jednakost u pravima. Pretpostavka jednakosti mora najpre biti ugrađena u identitet-sku dimenziju građanstva, odnosno u ustavnu definiciju zajednice i prateće simbole, kako bi pravna jednakost dobila svoj puni smisao. U protivnom, država će postati privatni posed privilegovane grupe stanovnika. Opredelivši se za monoetnički pristup dizajniranju ustavnog identiteta domaći ustavotvorci su napravili podelu između dve kategorije građana: građane-članove i građane-pripadnike. U prvu kategoriju spadaju svi građani koji imaju državljanstvo i prateća prava, uključujući i ona grupnodiferencirana, dok drugu grupu građana čine svi oni koji se mogu poistovetiti sa većinskom koncepcijom dobra, nezavisno od toga da li imaju državljanški status. Kao što je moguće da budete državljanin Srbije a da ne budete njen pripadnik, isto tako je moguće da ne budete državljanin Srbije a da se u isto vreme smatrate njenim pripadnikom. Iz tog razloga, državljanški papir nije dovoljan kako bi osobe koje žive u Srbiji mogle nedvosmisleno da odgovore na pitanje – zašto je ovo moja država? Ta nedorečenost ima posledice i na način na koji građani percipiraju državu. Za građane-pripadnike Srbija je domovina, dok građani-članovi na državu i njene institucije gledaju krajnje instrumentalno, bez osećaja bliskosti sa njenim supstantivnim legitimacijskim titulom, pri čemu oni građani-članovi koji su uz to i nosioci manjinskih identiteta domovinu pronalaze u liku matične države koja se vidi kao zaštitnik njihovih interesa.

Pobornici nacionalističkog etosa mogli bi da prigovore – zašto je to uopšte problem? Ne može se od svih građana očekivati da budu patriote. Moderne države mogu opstati čak i ukoliko se lojalnost jednog dela stanovništva temelji isključivo na instrumentalnim razlozima, po principu „privrženost za beneficije“. Sve dok se većina građana može poistovetiti sa državom i razviti patriotska osećanja prema njoj, poručuju nacionalisti, ne postoji bilo kakva kriza ili opasnost da se država uruši. Onim građanima koji iz nekog razloga ne mogu ili ne žele da budu patriote, država će i dalje garantovati građanski status i prava na jednakoj osnovi kao i građanima-pripadnicima, čime će biti zadovoljen princip moralne jednakosti koji je kamen temeljac svake ustavne demokratije. Za razliku od izloženog gledišta, bliži sam shvatanju da temeljno načelo ustavne demokratije treba da tumačimo daleko šire od razumevanja jednakosti kao jednakopravnosti. Stvar je u tome da „ustavna demo-

16 M. Volcer, *Amerikanizam*, CID, Podgorica 2001, 13.

kratija, pored toga što mora garantovati jednaku slobodu za sve, mora biti u stanju, takođe, da kod svih svojih građana, na jednakoj osnovi, podstakne osećaj bliskosti, pripadništva i solidarnosti – osećaj da žive u zajedničkom političkom domu kojem su privrženi i za koji su spremni da učine i više od onoga što se zakonima od njih zahteva¹⁷. Zbog svih konceptualnih i kontekstualnih nedostataka koje sam u tekstu izložio, zaključujem da liberalni nacionalizam i iz njega izvedena verzija liberalnog multikulturalizma, na prostoru postjugoslovenskih država, a time i Srbije, ne mogu da odgovore na taj bazični imperativ dobro uređene multikulturene zajednice.

17 N. Beljinac, „Politička integracija postjugoslovenskog društva – domašaj i granice liberalnog nacionalizma“, *Politika: nauka i profesija* (ur. Milan Podunavac i Žarko Paunović), Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd 2013, 131.

Dr Dragica Vujadinović*

Univerzitet u Beogradu – Pravni Fakultet

Dr Vojislav Stanimirović**

Univerzitet u Beogradu – Pravni Fakultet

RODNI ODNOSI U SRBIJI U DOBA TRANZICIJE – IZMEĐU EMANCIPACIJE I RETRADICIONALIZACIJE

Rodni odnosi u modernom i savremenom dobu obeleženi su sukobom različitih civilizacijskih trendova – očuvanja patrijarhata i prevazilaženja patrijarhata. S jedne strane imamo trendove i agente očuvanja i reprodukcije tradicionalnih uloga polova i rodova u „starim“ i „novim“ formama patrijarhata, a s druge strane, one koji vuku u pravcu ukidanja patrijarhalne strukture rodnih uloga i uspostavljanja pravne, političke, ekonomske, socijalne ravnopravnosti muškaraca i žena, to jest rodnih identiteta generalno uzev.

Procesi urušavanja patrijarhata koji su pokrenuti uspostavljanjem modernog i savremenog društva nezaustavljivi su, porodični odnosi i društvene uloge polova u neprekinutom toku doživljavaju prevazilaženje podređenosti žene u privatnom i javnom životu i vezivanje žene prevashodno za kuću, porodicu i reproduktivnu funkciju. Rodne uloge se menjaju u svim sferama društvenog života. Istovremeno, patrijarhalna matrica se održava i obnavlja u starim i novim modalitetima. Dijalektika patrijarhata i emancipacije ispoljava se u svakom konkretnom slučaju globalne civilizacijske scene zavisno od političkog, pravnog, kulturološkog, socijalnog konteksta, odnosno zavisno od toga da li u institucionalnom, porodičnom i individualnom polju delanja prevladaju trendovi u pravcu emancipacije ili u pravcu retradicionalizacije i repatrijarhalizacije. Veza između antidemokratskog političkog miljea i očuvanja i reprodukcije patrijarhata je inherentna jer heteronomni tip odnosa u patrijarhalnoj porodici i autoritarni tip ličnosti koji se u njoj izgrađuje pogoduju autoritarnom, antidemokratskom ili pseudodemokratskom tipu uređenja.

* Kontakt: dragicav@ius.bg.ac.rs

** Kontakt: woja64@gmail.com

Savremena faza modernog doba vezuje se za period XX veka do danas i nju karakteriše uspostavljanje liberalnodemokratskog poretka kao paradigmatičnog. Uz liberalizam kao takav (sa svim njegovim modifikacijama u ekonomiji i politici i u rodnim odnosima) i realsocijalizam pripada savremenom dobu i procesu modernizacije, doduše na mutiran način.¹ Liberalnodemokratski poredak produkuje nakon Drugog svetskog rata tzv. državu blagostanja, koja od vremena ekonomske krize osamdesetih i procesa globalizacije biva modifikovana neoliberalnim modelom savremenog kapitalizma.

Od devedesetih godina savremeno doba karakteriše period globalizacije i neoliberalnog zaokreta u ekonomskom i društvenom životu, a uz to ga karakteriše i raspad Sovjetskog bloka i procesi demokratske tranzicije zemalja bivšeg „realsocijalizma“, koje u kontekstu globalnog kapitalizma postaju „poluperiferijska“ društva.²

Tranzicija u zemljama bivšeg „realsocijalizma“ odvijala se u neoliberalnom kodu, sa naglaskom na ekonomskim slobodama u kontekstu neoliberalne matrice dominacije logike kapitalizma nad logikom demokratije. Uklapanje tog regiona u neoliberalni kod piramidalne strukture globalnog sveta događa se sa pozicija poluperiferije.³

Očekivani demokratski karakter tranzicije nakon pada Berlinskog zida u svim državama realsocijalizma – kao pandan dotadašnjem autoritarnom karakteru poredaka – nije ostvaren. Kako Dejan Jović primećuje, liberalizacija dolazi „od spolja“, pod uticajem zapadnih standarda i zahteva evropskih integracija, a retradicionalizacija dolazi „iznutra“.⁴ Umesto liberalnodemokratskih poredaka uspostavljeni su, po

1 O konceptima modernog i savremenog društva i mestu realsocijalizma u modernizacijskim procesima vid. A. Heler, *Teorija istorije*, Beograd 1984; F. Feher, A. Heller, *Eastern Left, Western Left*, Routledge and Kegan Paul 1987; D. Vujadinović, *Budimpeštanska škola – teorija radikalnih potreba*, Nikšić 1988, 52.

2 O poluperiferijskom položaju Srbije i zemalja tranzicije u kontekstu neoliberalne globalizacije, vid. M. Blagojević Hjuson, *Sutra je bilo juče – Prilog društvenoj istoriji žena u drugoj polovini dvadesetog veka u Jugoslaviji*, Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad 2015; M. Hughson, *Poluperiferija i rod: pobuna konteksta*, IKSI, Beograd 2015; M. Blagojević, *Knowledge production at the Semiperiphery. A Gender Perspective*, IKSI, Beograd 2009.

Vid. takođe: M. Blagojevic, „Non-White Whites, Non-European Europeans and Gendered Non-Citizens“, https://www.academia.edu/21129695/Non-White_Whites_Non-European_Europeans_and_Gendered_Non-Citizens_On_A_Possible_Epistemic_Strategy_from_the_Semiperiphery_of_Europe (ovaj tekst se nalazi u knjizi iz 2009. godine).

3 *Ibid.*

4 Kako Jović kaže: „Proces evropeizacije je na nekadašnjem Istoku pratilo istodobno jačanje nacionalizma i suverenizma... Put ka Zapadu viđen je ne samo – a vjerovatno čak ne ni prvenstveno – kao proces liberalizacije... Antikomunizam se pojavio kao glavni izvor i uporište novog nacionalizma, koji je imao i liberalni i konzervativni karakter. Liberalizacija je došla uglavnom izvana – naročito u zemljama Jugoistočne Evrope – a retradicionalizacija iznutra. Liberalizacija je, moglo bi se reći, u velikoj mjeri nametnuta procesom *liberalnog ekspanzionizma*, i prihvaćena je kao nešto što se *mora*, kao bi se istodobno provela i *re-tradicionalizacija*. Proces ulaženja u EU je bio proces *prigušivanja retradicionalizacije*, koji je oslobođen vanjskog *moranja* tek po ulasku u EU. Iako se u raznim zemljama Srednje i Istočne Evrope taj proces događao na različite načine, u svima je po ulasku u EU došlo do izbijanja nacionalizma i suverenizma na *površinu*. No, to je naročito bio slučaj sa zemljama Jugoistočne Evrope.“ – D. Jović, „Stvaranje bipolarnosti i/ili

pravilu, hibridni režimi fasadne demokratije⁵ i kapitalističke neoliberalne ekonomije, u kojima su na delu antikomunizam, nacionalizam i populizam, a iza demokratske spoljašnosti i višepartijskog sistema umnogome se događa retradiconalizacija i insistiranje na partikularnom identitetu sa značajnim elementima etnonacionalizma, ksenofobije, homofobije i mizoginije.

S druge strane, tranzicioni procesi u zemljama bišeg „realsocijalizma“ doneli su, makar deklarativno i formalno, progresivne pomake u pravnoj i političkoj sferi u pravcu afirmacije univerzalne jednakosti i zaštite ljudskih prava. Taj emancipatorski trend pripada matrici međunarodnog prava ljudskih prava, koji se nakon Drugog svetskog rata i iskustava Holokausta uspostavlja počev od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine.⁶

U široj perspektivi, analizu rodni odnosa u današnjoj Srbiji treba sagledati u kontekstu prethodnih istorijskih perioda modernizacije Srbije – najpre u periodu Prve Jugoslavije između dva svetska rata, a zatim i Druge Jugoslavije i tzv. realsocijalizma. U konkretnijoj perspektivi, ovu analizu treba sagledati sa stanovišta tranzicionih procesa realsocijalističkih zemalja i specifičnosti tranzicije u Srbiji.

Prva važna napomena je da su tranzicioni procesi u Srbiji bili odgođeni za desetak godina u odnosu na države Istočnog bloka; naime, smena socijalističkog režima i demokratske promene dogodile su se tek 2000. godine, iako je višepartijski sistem uveden, kao i u drugim državama bivšeg realsocijalizma, već 1990. godine. Tranzicioni period samostalne države Srbije vezuje se pre svega za period nakon rušenja Miloševićevog režima 2000. godine.

Druga važna napomena je da su tranzicioni procesi u svim zemljama bivšeg Istočnog bloka, kao i pomenuti odloženi tranzicioni procesi u Srbiji i bivšoj Jugoslaviji, smešteni u kontekst procesa globalizacije neoliberalnog kapitalizma, odnosno neoliberalne globalizacije, s jedne strane, i u kontekst unapređenja međunarodne zaštite ljudskih prava, s druge strane.

Najpre će biti govora o ispoljavanju sukoba tradicije i emancipacije u rodni odnosima tokom Prve i Druge Jugoslavije. U drugom poglavlju će biti reči o neoliberalnom političko-istorijskom kontekstu u kome tranziciona društva prolaze kroz kontroverze repatrijarhalizacije i emancipacije kao poluperiferijska društva. Tema centralnog, trećeg dela rada biće uzajamno protivrečne manifestacije retradiconalizacije i emancipacije u sferi rodni odnosa u sadašnjoj Srbiji. U kontinuitetu sa tim, u četvrtom poglavlju će biti prikazani rezultati rodno senzitivnih empirijskih istraživanja i izveštaja, koji reflektuju aktuelnu dijalektiku patrijarhalizma i emancipacije.

multipolarnosti na evropskim periferijama“, u: I. Vujačić i N. Beljinac (ur.), *Nova Evropa i njena periferija*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2015.

5 A. Spehar, „Eastern European Women – Winners and Losers in Post-Communist Transitions?“, <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/517/1/A.%20Spehar,%20FoE%20nr%2018.pdf>; A. Spehar, *This Far, but No Further?: Benefits and Limitations of Gender equality – Policy making in the Western Balkans*, *East European Politics&Societies*; April 3, 2012.

6 http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/04serbian/SChri/SCUniversal_Declaration_of_Human_Rights.pdf

1. RODNI ODNOSI U PRVOJ I DRUGOJ JUGOSLAVIJI

Prvu Jugoslaviju je karakterisalo nasleđe ruralne zajednice i slabe i odgođene modernizacije i, s tim u vezi, nasleđe jake autoritarne političke kulture i dominantne patrijarhalne matrice rodni odnosa.

U Srbiji krajem XIX veka i početkom XX veka, žena je bila u bezuslovno predređenom položaju u odnosu na muškarca na nivou svakodnevnog života i tradicionalne patrijarhalne kulture, kao i u institucionalnom i političkom smislu. Žene su bile masovno uključene u teške fizičke poslove u poljoprivredi proširene porodice i porodične zadruge, istovremeno su morale da budu majke i domaćice u kući, a u kontekstu javne sfere nisu imale pravo glasa i pravno-politički subjektivitet. Žene su masovno neobrazovane i nepismene, izopštene iz kulturnog javnog prostora; samo mali broj izuzetaka iz bogatijih porodica čine fakultetski obrazovane žene, umetnice i naučnice.

Vera Erlih kaže da u Srbiji XIX veka „pripadanje ženskom polu često označava u punom smislu pripadanje socijalnom statusu najnižeg reda“.⁷ Anđelka Milić smatra da „patrijarhalna ideologija zaostalog agrarnog društva predstavlja jednu od dominantnih značajki ne samo kulturnog, već i ukupnog organizaciono-institucionalnog, društvenog sastava na prostorima koji nastanjuje srpsko stanovništvo od kraja 18. i tokom 19. i 20. veka“.⁸ Ženska deca i ženski pol su na nižoj lestvici vrednovana od muškog pola. Milan Milićević primećuje da: „Muška strana svakad je pretežnija od ženske“ i „kad se rodi muško dete, deveta kuća peva, a kad se rodi žensko dete, deveta kuća plače“.⁹

Vuk Karadžić opisuje život srpske žene na sledeći način: „Kod sviju Srba žene su jako potčinjene muževima, a u Crnoj Gori drže ih gotovo kao robinje. Osim svojih ženskih poslova, kao da predu,tku, kuvaju, muzu, itd. one rade i najveći deo poljskih i drugih poslova, koje inače ljudi rade. Često se može videti kako se žene teškijem teretom vuku preko stijena i planina, a muž ide prazan s puškom o ramenu i čibukom u ruci. I pri svem tom žena je srećna, ako dobije muža, koji je pored toga ne tuče bez ikakva povoda, samo što mu se tako prohtije. Mlad čovjek i žena ne smiju ništa jedno s drugim govoriti pred drugim ljudima, jer bi to bilo nepristojno. Isto tako žena ne smije svoga muža nazvati imenom već kaže samo 'on'... Kad Srbin pred kakvim uglednim čovjekom mora pomenuti svoju ženu, to najčešće reče 'oprostjenjem moja žena.'“¹⁰

Natalija Žunić primećuje da je u decenijama pre Drugog svetskog rata i nepromenjeno do dolaska komunističke vlasti 1946. godine, dominirao strogi tradicionalni i patrijarhalni model porodice i srodničkih odnosa u ruralnoj Srbiji, sa izrazitom diskriminacijom srodnika po ženskoj liniji i strogim pridržavanjem patrilinearno-

7 V. Erlih, *Porodica u transformaciji*, citirano prema: A. Milić, *Žene, politika i porodica*, Institut za političke studije, Beograd 1994, 28.

8 A. Milić, „Patrijarhalni poredak, revolucija i saznanje o položaju žene“, u: A. Milić (ur.), *Položaj žene kao merilo modernizacije*, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd 1998, 558–559.

9 M. Milićević, *Život Srba seljaka*, Prosveta, Beograd 1987, 343.

10 V. Stefanović Karadžić, *O Crnoj Gori*, Prosveta – Nolit, Beograd 1987, 343.

sti. Primenjivano je i ritualno ponižavanje žena u svakodnevnim srodničkim okupljanjima i na proslavama. Običajno pravo i moralne norme predstavljali su značajan deo regulisanja pravnog položaja žena, a uz to je bio na snazi i Građanski zakonik usvojen 1844. godine, po kome je „žena svojina muža, izjednačena je sa decom i stavljena u istu kategoriju sa umobolnicima, raspikućama, propalicama i prezaduženicama“.¹¹

Opšte pravo glasa uvodi 1946. godine socijalistička Jugoslavija (FNRJ). Masovno učešće žena u Narodnooslobodilačkom pokretu, podsticaji za masovno zapošljavanje i obrazovanje žena u posleratnom komunističkom kontekstu, kao i posleratni trend uspostavljanja međunarodnog prava ljudskih prava i zaštite ženskih prava doprineli su u bivšoj Jugoslaviji značajnom procesu političke emancipacije u polju rodničkih odnosa. Koliko god su se žene nakon rata masovno vraćale u kuću i na taj način se doprinosilo repatrijarhalizaciji, procesi ubrzane industrijalizacije, uvođenja opšteg osnovnog obrazovanja i sleđenja zapadnog trenda „buma obrazovanja“ vodili su takođe u emancipatorskom pravcu masovnog uključivanja žena u javnu sferu. Žene postepeno i masovno stiču relativnu ekonomsku nezavisnost, više nivoe obrazovanja i stručnosti.

Bivša Jugoslavija je u periodu između šezdesetih i devedesetih bila relativno otvorena prema Zapadu i u njoj se odigravao prilično snažan proces modernizacije na polju ekonomije, kulture, porodice i obrazovanja. Određeni emancipatorski procesi su na delu, u vezi sa masovnim sticanjem ekonomske nezavisnosti i razvoja ekonomskih, socijalnih i obrazovnih prava žena.¹²

Elementi emancipacije žena u bivšoj Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata bili su, kao i u svim zemljama realsocijalizma, povezani s njihovim masovnim ulaskom u sferu obrazovanja i rada. Međutim, za razliku od zemalja realsocijalizma pod sovjetskim okriljem, takav razvoj je u Jugoslaviji između šezdesetih i osamdesetih bio kombinovan sa uticajem zapadne prakse države blagostanja, u oblastima socijalne politike, obrazovanja, rada, kulturnih matrica, sistema vrednosti i samoosvešćenja žena kroz feminističke pokrete i ženske studije.

Istovremeno je u doba realsocijalizma na delu očuvanje autoritarne političke kulture i patrijarhalne matrice. To rezultira duplim opterećenjem žena, s jedne strane, i reprodukcijom autoritarne prirode realsocijalističkog režima, s druge. Žene su dvostruko opterećene jer žene izlaze u javnu sferu, ali patrijarhalna struktura porodičnog života nije napuštena, tako da sve obaveze oko domaćinstva, porodice i odgajanja dece uglavnom ostaju na teretu žena.

11 N. Žunić, *Politička prava žena u Srbiji u drugoj polovini XX veka*, doktorska disertacija, Beograd 2016, 132.

12 N. Žunić kaže: „Propagiranje rodnog egalitarizma, kao dela strategije razvoja postojećih društvenih sistema kao što su privreda, industrijalizacija, tržište rada, obrazovanje, socijalno staranje i briga, uticalo je na strukturu i organizaciju porodičnog života, kao i na ukupne živote žena i muškaraca... Od 1945. godine stalno se poboljšavaju uslovi i kvalitet života žena... Briga za zdravlje žena je institucionalizovana, broj porodaja u bolničkim uslovima je značajno povećan, kao i briga za ukupno reproduktivno zdravlje žena, a takođe je smanjen veliki mortalitet odojčadi.“ – *op. cit.*, 134–136.

Fenomen duplog opterećenja žena Marina Blagojević definiše kao „samožrtvujući mikromatrijarhat“.¹³ Žene svojim duplim angažmanom u privatnoj i javnoj sferi trpe multiplikovana opterećenja, ali na račun većih ličnih napora stižu i srazmerno uvećavaju svoju individualnu moć i moć u relaciji spram muškog roda. Ova očuvana dominantna uloga žene u kući daje izvesnu moć ženama, ublažava patrijarhalne odnose u porodici i na pervertirani način doprinosi emancipaciji žena. Kako Marina Blagojević kaže: „*Samožrtvujući mikro-matrijarhat* ne znači samo da su porodice ‘centrirane oko majke’, već i da postoji struktura autoriteta koja je skrivena (koja ne ugrožava ili napada patrijarhalnost), ali jeste aktivna, u smislu da žene ostvaruju naročito preko svoje dece veliku *ličnu moć*, da u velikoj meri postoji *zavisnost* od žena, da postoji naklonost ka srodstvu po ženskoj liniji i da žene, u stvari, ostvaruju svoju dominaciju kroz samožrtvovanje.“¹⁴

Rastuća politička kriza kasnih osamdesetih godina prošlog veka do početka dvehiljaditih je u praktično svim bivšim jugoslovenskim republikama bila praćena populizmom, koji se zasnivao na zameni prethodne komunističke ideologije ideologijom etniciteta i religioznosti. Rezultat je bio krvavi raspad bivše Jugoslavije; dogodio se oštar zaokret u pravcu etnonacionalizma, militarizacije i postupne pojave elemenata religioznog/ pravoslavnog fundamentalizma, sa sledstvenim procesima retradicionalizacije i klerikalizacije. Usledile su međunarodne ekonomske sankcije i izolacija, oštra ekonomska kriza i drastično siromašenje, bombardovanje NATO-a i, sledstveno, razaranje društva („sociocid“), ekonomije i sistema društvenog blagostanja.¹⁵

U Srbiji su porodične strukture i odnosi među polovima pretrpeli negativne uticaje socijalnog i političkog urušavanja pod autoritarnim Miloševićevim režimom i pod teretom ratnih dešavanja, u smislu gušenja nekih već postignutih rezultata na polju emancipacije.¹⁶ Postojano jak patrijarhalni model odnosa u porodici bio je osnažen masovnim gubitkom posla žena i njihovim povratkom na neplaćene kućne poslove, ponovnom pojavom proširenih porodica i reafirmacijom tradicionalnih uloga polova u situaciji ekonomskog kolapsa (repatrijarhalizacija) i narastajućeg etnonacionalističkog populizma i religioznog fundamentalizma (retradicionalizacija i klerikalizacija).

Ti negativni trendovi nisu zaustavljeni ni posle demokratske promene režima 2000. godine. Ipak, s druge strane, demokratska transformacija političkog, pravnog

13 M. Blagojević ur. *Mapiranje mizoginije u Srbiji*, I knjiga, AŽIN, Beograd 2002 (drugo izdanje); S. Bolčić (ur.), *Društvene promene u svakodnevnom životu: Srbija početkom 90-ih*, ISI FF Beograd 2002 (2. izd.), (1. izd. 1995), 255.

14 M. Blagojević, *Mapiranje mizoginije*.

15 D. Vujadinović, „Introduction – Issue of Transition“, *Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia – Institutional Framework*, D. Vujadinović, L. Veljak, V. Goati, V. Pavićević (eds.), CEDET, Belgrade 2004.

16 D. Vujadinović, „Porodične strukture i razvoj civilnog društva u današnjoj Srbiji“, u: D. Vujadinović, *Civilno društvo i političke institucije*, Beograd 2009. Pomenuti tekst je u originalu napisan na engleskom „Family Structures and Civil Society Perspectives in Present-day Serbia“, P. Ginsborg, J. Nautz, T. Nijhuis (eds.), *The Golden Chain: Family, Civil Society and the State*, Berghahn Books, NY, Oxford 2012.

i ekonomskog sistema, smeštena u okvire ponovnog uključivanja u međunarodne pravno-političke institucije i okvire, kao i u procese evropskih integracija Srbije, svakako je doprinela jačanju pozitivnih, emancipatorskih trendova u porodičnom životu i u odnosima među polovima.

2. GLOBALIZACIJA I TRANZICIJA – RODNA PERSPEKTIVA

Tranzicija u zemljama bivšeg „realsocijalizma“ odvija se u neoliberalnom kodu, sa naglaskom na ekonomskim slobodama u kontekstu neoliberalne matrice dominaciji logike kapitalizma nad logikom demokratije. Uklapanje tog regiona u neoliberalni kod piramidalne strukture globalnog sveta događa se, kao što je već pomenuto, na pozicijama poluperiferije.¹⁷

Neoliberalni zaokret je na Zapadu i globalno uzev doneo specifičnu vrstu „mizoginije“ – mržnje prema ženama i obezvređivanja žena, uz procese masovnog svodenja žena na robu i na vezanost za procese konzumerizma i tabloidizacije, što predstavlja nove forme ispoljavanja patrijarhalne matrice, i što je, naravno, u funkciji reprodukovanja i starog patrijarhalizma. Same žene pristaju na stereotipe koje podstiče masovna kultura i neoliberalna globalizacija; na delu je potrošački mentalitet samih žena, kao i prihvatanje poželjnih modela izgleda i ponašanja koji nisu na strani emancipacije i afirmacije ličnosti, profesije, nezavisnosti žene već na liniji glorifikacije javnog ispoljavanja seksualnosti, često i na vulgaran način, i na liniji imitacije i prodaje izgleda i imidža po uzoru na starlete, prostitutke, „modele“, pevačice novokomponovane masovne muzike. Ti novi oblici patrijarhata, odnosno građenja društvene uloge žena na način koji ih zadržava u podređenom položaju, sami po sebi reprodukuju i stari patrijarhat jer znače očuvanje heteronomije i ekonomske zavisnosti, kao i pristajanje na nasilje kao inherentan element zavisne pozicije. Pomenutu mizoginiju prećutno podržavaju i javne politike u meri u kojoj se nasilje u porodici i prema ženi i dalje tretira kao privatna stvar ili nešto što se podrazumeva, odnosno u meri u kojoj su sankcije za tu vrstu nasilja nesrazmerno blage u odnosu na civilizacijski regres i društvenu štetu koju donose.

S druge strane, neoliberalna globalizacija je donela i emancipatorske pomake u rodnom odnosima, u vezi sa izdvajanjem elitnog dela među najobrazovanim ženama i generalno među ženama koje su uspele da se svrstaju među „dobitnike globalizacije“, kao i u vezi sa promenama u sistemu vrednosti i samih muškaraca u pravcu preuzimanja ravnopravnijih modela rodni uloga i egalitarnijeg ponašanja.

Među „dobitnicima globalizacije“, hijerarhija po rodnoj i polnoj osnovi gubi na snazi i značaju; uspešne menadžerke, vlasnice firmi, univerzitetske profesorke polako ali sigurno napuštaju polje patrijarhalne podređenosti jer su i statusno i ekonomski na „ravnoj nozi“ sa muškarcima sličnog nivoa obrazovanja, profesionalne afirmacije i ekonomske snage.¹⁸ To, naravno, ne znači da elementi starog, kao i novog patrijarhalizma ne pogađaju i te žene i „dobitnike globalizacije“ oba pola i roda.

17 *Ibid.*

18 M. Lazić (prir.), *Ekonomске elite u Srbiji u periodu konsolidacije kapitalističkog poretka*, Čigoja štampa, Beograd 2014.

Interiorizacija tradicionalnih individualno-psiholoških, sociopsiholoških i kulturoloških matrica, kao i manifestacije aktuelne mizoginije, događaju se i među individuumama iz najuspešnijih slojeva.

U korpusu pozitivnih dimenzija te dijalektike nalazi se i pomenuta progresivna sfera međunarodnog prava ljudskih prava i uspostavljanja civilizacijskih standarda jednake vrednosti svake jedinice, kao i rodne ravnopravnosti.

U zemljama bivšeg realsocijalizma, taj kontrapunkt retradicionalizacije/mizoginije i emancipacije u uslovima tranzicije ispoljava se na specifičan način, koji je karakterističan za poluperiferijska društva globalnog kapitalizma. Logika neoliberalnog kapitalizma na poluperiferiji donosi privatizacije državnih i društvenih preduzeća, koje su često i politički i koruptivno motivisane; donosi uspostavljanje tržišnih mehanizama, s nužnim rastom nezaposlenosti i masovnim siromašenjem i omasovljenjem gubitnika restrukturacije tržišta radne snage i gubitnika tranzicije. Pritom je napuštena socijalna sigurnost „starog kova“ (socijalna politika iz doba „realsocijalizma“) i logična posledica je otpor među gubitnicima tranzicije prema ekonomskim, socijalnim i političkim promenama, kao i prema globalizaciji i evropskim integracijama. Masovno nezadovoljstvo je dobra osnova za populizam, a populizam ksenofobičnog etnonacionalizma ima dodatno plodno tlo u nasleđenoj autoritarnoj političkoj kulturi bivšeg „realsocijalizma“. Pokušaji uspostavljanja autonomnih identiteta naspram globalizacijskih procesa praćeni su i „vraćanjem“ tradiciji, naciji, religiji, partikularizmu. Posledica skretanja udesno političkih sistema i vrednosnih usmerenja u tranzicionim društvima bivšeg „realsocijalizma“ jeste suzbijanje već ostvarenih dometa emancipacije u rodnom odnosima i položaju žena. Mizoginija „novog“ patrijarhalizma i snažni koreni „starog“ patrijarhalizma i duple opterećenosti žena vode stagnaciji i unazađivanju emancipatorskih težnji i njihovih postignuća.

S druge strane, procesi uslaska žena u masovnu proizvodnju, u masovno obrazovanje, u političku sferu i javnu sferu opšte uzev nose nezaustavljive emancipatorske potencijale. S treće strane, sistemski institucionalno-političko-pravni uticaji međunarodnog prava i politike na procese tranzicije delaju u prilog emancipatorskih pomaka u tim zemljama. Članice EU sa prostora bivšeg realsocijalizma, kao i one koje su još uvek u procesima evropskih integracija, obavezne su da usvoje primarno, sekundarno i meko pravo EU i strategije usmerene na rodnu ravnopravnost, da na nacionalnom planu uvode i implementiraju zakon o rodnoj ravnopravnosti i antidiskriminacioni zakon, kao i da unapređuju na rodno senzitivnan način rešenja u porodičnom, krivičnom, radnom, socijalnom zakonodavstvu.¹⁹ U tom kontekstu, veoma su značajni emancipatorski uticaji evropskih integracija.

Zanimljiv je podatak da u tranzicijskim zemljama bivšeg „realsocijalizma“ – i nakon njihovog prerastanja u nezavisne pluralističke demokratsko-kapitalističke zemlje i nakon evropskih integracija – postoji stanje veće socijalne sigurnosti, re-

19 D. Vujadinović, „Perspektive rodne ravnopravnosti u sferi prava – slučaj Srbije“, u: S. Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet, Beograd 2012; D. Vujadinović, „Rod i pravna regulativa“, u: S. Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet, Beograd 2013.

cimo, majki na porodijskom odsustvu (duže odsustvo i srazmerno veća primanja) nego u ekonomski bogatijim i politički naprednijim zemljama Zapada.²⁰

2. TRANZICIJA I RODNI ODNOSI U SRBIJI

Već je pomenuto da je takozvana demokratska tranzicija realsocijalističkih porredaka u demokratski kapitalistički poredak kasnila u slučaju Srbije celu deceniju nakon pada Berlinskog zida. Pritom, decenija između devedesetih i 2000. godine u Srbiji je bila period regresije u svakom smislu – počev od ratnih dejstava, militarizacije države i društva, međunarodnih sankcija, hiperinflacije, razaranja društva, masovnog osiromašenja stanovništva, bombardovanja NATO-a.

Tokom ratnih devedesetih godina pojačani su procesi retradicalizacije, repatrijarhalizacije i klerikalizacije, po osnovi uspostavljanja dominacije etnonacionalističke ideologije, militarizacije i ratne politike Miloševićevog režima. Ti retrogradni procesi značajno su zaustavili i vratili unazad emancipatorske procese u sferi rodni odnosa.²¹

U Srbiji je proces odgođene tranzicije još manje ispunio demokratska očekivanja nego u regionu Centralne i Istočne Evrope. Simuliranje demokratskog karaktera tranzicije događalo se i u vreme demokratske vlasti od 2000. godine, a i nakon što su Demokratska stranka i koalicija oko tzv. demokratske opcije izgubile vlast. Proevropsko opredeljenje svih stranaka na vlasti nakon demokratskih promena 2000. godine jedina je konstanta koja drži balans u odnosu na evroskepticizam, nacionalizam, rast ekstremne desnice, a sve u kontekstu slabih rezultata ekonomskih reformi i neuspešnog savladavanja hronične ekonomske krize, problematičnih privatizacija velikih državnih preduzeća, tajkunskih privatizacija društvene i državne svojine, sistemske korupcije i masovne nezaposelnosti i siromaštva.²²

Kao što je već rečeno, tranzicioni procesi i demokratske promene od 2000. godine u Srbiji se smeštaju u kontekst neoliberalne globalizacije i neoliberalnog kapitalističkog modela razvoja na način primeren poluperifernom društvu. Deklarativno, na delu su nastojanja da se uspostavi i konsoliduje liberalna demokratija, a faktički se dešava uspostavljanje ekonomskog modela „kapitalizma bez demokratije“, čiji se strukturni manjak demokratskih obeležja kombinuje sa nasleđenom autoritarnom političkom kulturom ili nasleđenim manjkom demokratske političke kulture.²³

Tranzicioni procesi kontradiktorno doprinose jednim delom jačanju patrijarhalne matrice, a drugim delom jačanju emancipatorske matrice. Žene pripadnice elita postaju deo korpusa dobitnika tranzicije, ali većina i žena i muškaraca pripadnika osiromašenih masa spadaju u gubitnike tranzicije, sa sužavanjem emancipator-

20 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545695/EPRS_ATA\(2014\)545695_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545695/EPRS_ATA(2014)545695_REV1_EN.pdf)

21 V. Pavlović (ur.), *Potisnuto civilno društvo*, EKOcentar, Beograd 1995.

22 D. Vujadinović, „Introduction – Issue of Transition“, 2004.

23 H. Brunkhorst, „Beheading of the Legislator: The European Crisis – Paradoxes of Constitutionalizing Democratic Capitalism“, in: M. Jovanovic, D. Vujadinovic, *Identity, Political and Human Rights Culture as Prerequisites of Constitutional Democracy*, Eleven International Publishing 2013, 37–55.

skih procesa u sferi obrazovanja, rada i zdravlja u uslovima ispražnjenih socijalnih fondova, masovne nezaposlenosti i produženog procesa osiromašivanja ljudi i resursa.

Nasleđe ratova i posttraumatskog sindroma, retradicionalizacije, repatrijarhalizacije i klerikalizacije, s jedne strane, kriza maskuliniteta izazvana tranzicionim gubitništvom mase muškaraca, s druge strane, i mizogina ideologija neoliberalizma, koja tretira ženu kao robu, na trećoj, doprinose snažnom rastu nasilja prema ženama u savremenoj Srbiji. Mizoginija se, dakle, ispoljava na najdrastičniji način – u vidu masovnih ubistava žena od bivših i sadašnjih muževa i partnera. Mizoginija se, takođe, ispoljava kao medijsko reprodukovanje najprizemnijih oblika tabloidizacije žena i reprodukcije patrijarhalnog modela „žene za javnu sferu“ – prostitutke.

U Srbiji efektivnog tranzicijskog perioda od 2000. godine do danas na delu su protivrečni procesi: sučeljavaju se reprodukcija „starog“ i „novog“ patrijarhata, to jest procesi retradicionalizacije, klerikalizacije i repatrijarhalizacije, mizoginije, tabloidizacije žena i naglašenog rasta nasilja prema ženama, s jedne strane, i snažni emancipatorski pomaci – u obrazovanju, politici, pravnom sistemu, sistemima vrednosti i institucionalnim mehanizmima, s druge.

2.1. Reprodukcia starog i produkovanje novog patrijarhata

Od dvehiljaditih pa do danas, pomenuti retrogradni procesi se nastavljaju u vidu osiromašivanja žena i prinude da one i dalje primenjuju „samožrtvujući mikromatrijarhat“, zatim, kao činjenica da u postkomunističkom pluralističkom periodu narastaju ekstremno desne tendencije koje vuku ka retradicionalizaciji i klerikalizaciji i, time, regresiji u pitanjima emancipacije rodničkih odnosa. Te ekstremno desne tendencije i etnonacionalistički populizam imaju plodno tlo u siromaštvu i kumuliranom nezadovoljstvu zbog hroničnog stanja krize, na koje se nadovezala globalna kriza kapitalizma, s jedne strane, dok se, s druge strane, oslanjaju na partikularističke odgovore na globalizacijske procese, koji otklon traže u „vraćanju“ tradiciji, „domaćinskoj“ Srbiji, tradicionalnoj porodici (time, i patrijarhalnoj poziciji žene).²⁴ Pravoslavna crkva igra značajnu ulogu u pokušajima retradicionalizacije porodice i položaja žene.

Nekoliko udruženih nevladinih organizacija, pod nazivom „Koalicija za sekularnu državu“ objavila je 2007. godine brošuru s citatima pisanih i usmenih saopštenja najviših predstavnika Srpske pravoslavne crkve, sa naslovom „Šta svaka građanka i građanin treba da znaju o srpskoj pravoslavnoj crkvi“²⁵, pri čemu taj naslov aludira na brošure SPC „Šta treba da zna svaka pravoslavna devojčica“²⁶ i „Šta treba

24 Vid. D. Vujadinović, „Perspektive rodne ravnopravnosti u sferi prava – slučaj Srbije“.

25 „Šta svaka građanka i građanin treba da znaju o Srpskoj pravoslavnoj crkvi“, ur. „Koalicija za sekularnu državu“, Beograd 2007.

26 U brošuri „Šta treba da zna svaka pravoslavna devojčica“, izloženi su sledeći stavovi: Televizor razorno i pogubno deluje po zdravlje „pravoslavne devojčice“, kompjuterske igrice „izazivaju zavisnost i ostrašćenost“, a onaj ko ih igra postaje „rob mračne sile“. Knjige poput romana Aleksandra Dime „ostavljaju na duši ružan trag, uče laži, licemerju i razuzdanosti“, a najbolja literatura za devojčice su „Žitija svetih“. Takođe, devojke koje se šminkaju „služe đavolu“, a 80% devojaka koje rade za računarom ostaje sterilno. Žene su u periodu menstruacije nečiste, a svaki

da zna svaki pravoslavni dečak“.²⁷ U toj kritički intoniranoj brošuri navedene su poruke velikodostojnika SPC, koje su usmerene ka repatrijarhalizaciji i klerikalizaciji: „Pokrivanje glave bio je simbol poslušnosti žena mužu i crkvi; to je znak vlasti muškaraca nad ženama, to je princip uzvišenosti i časti“; „Nalažući ženama kao obavezu, bez obzira na sve loše osobine muža, da bude poslušna i da mu čini ustupke, hrišćanstvo vidi u tome sredstvo za ukorenjivanje mira u bračnim odnosima i ponovno uspostavljanje bračne sreće“; „Kada crkva kaže da žena treba da se boji muža, to znači da ona treba da bude u stalnom trepetu da ne povredi ljubav prema njemu“; „Veliki pesnici među ženama mogu se na prste ozbrotati, i to uzimajući u obzir čitavu ljudsku istoriju“; „Crkva smatra da je svaki odnos između muškarca i žene izvan braka blud“; „Feministkinje su za ubijanje nerođene dece. Na sreću, one nemaju nikakve veze sa bićem srpskog naroda“; „Ateizam je krivac za ratove i osiromašenje i moralni sunovrat“; „Mnoge majke, koje nisu želele da imaju više od jednog deteta, danas čupaju kose i gorko ridaju nad izgubljenim sinovima u ovim ratnim sukobima, proklinjući često Boga i ljude, ali pri tom zaboravljajući da optuže sebe što nisu rodile još dece da im ostanu kao uteha.“

Trendovi duhovnog, teorijskog, praktičnog i političkog suprotstavljanja emancipatorskim odnosima u rodnoj sferi mogu se prepoznati i u programskim ciljevima i delovanju ekstremno-desničarskih organizacija i nekih političkih partija.

Udruženje „Srbski sabor Dveri“ izdalo je 2004. godine nacrt nacionalnog programa Načertanije za XXI vek, u kojem se implicitno zagovara zabrana abortusa na sledeći način: „U Srbiji vlada bela kuga. Nemajke u Srbiji godišnje ubiju 200.000 nerođene dece... Svaka srpska porodica, bez obzira na materijalnu situaciju treba da se trudi da ima barem troje do četvoro dece. Kada bude ljudstva, biće i naselja. A kada bude naselja, biće i pobeđničkih bitaka, i Srbi će ponovo u Prizren doći.“ Od parlamentarnih izbora u maju 2012. godine, „Dveri“ su prerasle u političku partiju koja u početku u svom izbornom programu najeksplicitnije zagovara ideje „domaćinske“ Srbije i tradicionalne porodice²⁸, da bi u sadašnjoj verziji političkog programa „Dveri“

seksualni odnos, uključujući i bračni, veliki je greh ukoliko mu cilj nije rađanje dece. Dobra i prijatna narav najbolja je vrlina žene, a njen zadatak je da bude ukras. Dostupno na: <http://www.nin.co.yu/2002-04/29/23078.html>.

27 U brošuri „Šta treba da zna svaki pravoslavni dečak“, izloženi su sledeći stavovi: za razliku od „pravoslavne devojičice“, „pravoslavni dečak“ se igra, vozi bicikl sa drugovima, bavi se sportom, ide na pecanje i nosi farmerke. Njegova omiljena knjiga je „Istorija srpskog oružja“, on ume i da se potuče ako je baš neophodno, a o odlasku u vojsku razmišlja kao o svetoj dužnosti svakog pravoslavnog muškarca. Dostupno na: http://www.geocities.com/veronavika/clanci/danas_nada_sekulic.htm.

28 Ovo je izvod iz inicijalnog programa političke stranke „Dveri“, koji se odnosi na porodičnu politiku očuvanja patrijarhalnog vaspitanja i fizičkog kažnjavanja, ukidanja prava na abortus, svođenja žene na majku i domaćicu: „Usvojićemo zakonske mere koje će dodatno garantovati prava roditelja na vaspitanje dece, uključujući njihov pogled na svet i način života. Sprečićemo donošenje kvazi-zakona koji svako, pa i najblaže, fizičko kažnjavanje deteta proglašava nasiljem i dovoljnom osnovom za oduzimanje dece roditeljima. Dveri prave razliku između blagog i vaspitnog fizičkog kažnjavanja dece i fizičkog zlostavljanja... Zakonodavstvo u oblasti zdravlja kao cilj treba da pred lekara postavi očuvanje začetog života, pri čemu je glavni zadatak da žena u potpunosti bude upoznata sa svim negativnim rizicima koji su posledica abortusa... Brigu majke o domaćinstvu i gajenju dece izjednačićemo sa drugim društveno-korisnim delatnostima. Majke

bili prisutni odmereniji stavovi. Naime, samo je sačuvana formulacija – „da ženama ne treba više prava već majčinskih privilegija“²⁹, kao i formulacije koje se protive antiporodičnim ideologijama, homoseksualizmu i abortusu i koje ideju o porodici kao ćeliji društva striktno vezuju za tradicionalnu porodicu i njeno očuvanje i obnovu.³⁰ Dakle, odgovor na krizu porodice ne znači poziv za restrukturaciju rodnih odnosa na principima autonomije i rodne ravnopravnosti već isključivo poziv na obnovu tradicionalne patrijarhalne porodice. Porodica je samo patrijarhalna porodica, i to je poenta koja afirmiše retradicionalizaciju i repatrijarhalizaciju društva.

Retrogradni procesi imaju uporište i u intelektualnim i akademskim krugovima. Na najsystematičniji način su iskazani u knjizi Slobodana Antonića *Iskušenja radikalnog feminizma*.³¹ Antonić odbacuje nastojanja feminističke sociologije usmerena ka demistifikaciji i prevazilaženju patrijarhalne paradigme u teoriji i realnosti. Sva pregnuća države, institucija i individua u pravcu prevazilaženja patrijarhalizma i stvaranja preduslova za uspostavljanje rodne ravnopravnosti ovaj autor neopravdano naziva radikalnim feminizmom. Imajući u vidu da je radikalni feminizam u teoriji i praksi sedamdesetih godina XX veka osnovni uzrok podređenosti žena nalazio u muškarcima, zaključujemo da Antonić pogrešno naziva radikalnim feminizmom promene u međunarodnom i nacionalnom zakonodavstvu, institucionalno-političko-pravne mehanizme i socijalne i druge politike koje teže rodnoj ravnopravnosti. Neobičnost je i u tome što autor tvrdi da i feministička perspektiva i rodno senzibilisano međunarodno, evropsko i nacionalno zakonodavstvo predstavljaju deo/ aspekt/izraz „rodnofeminističkog socijalnog inženjeringa“, za koji on smatra da je poguban i da ima totalitarne implikacije. Paradoksalno, ono što se naziva emancipatorskim tendencijama u politici, pravu, rodno senzitivnim strategijama i politikama, ovaj autor smatra totalitarnim tendencijama.

Retrogradni procesi imaju uporište i u medijima. Pisani i elektronski mediji ponekad imaju i kritički otklon spram starog patrijarhata, ali najčešće služe za njegovu reprodukciju nekritičkim i rodno nesenzitivnim tumačenjem slučajeva silovanja, nasilja prema deci i ženama, kao i tumačenjem rodnih uloga i rodnih stereotipa. Najdrastičniji forumi za produkovanje novog patrijarhata i mizoginije jesu različiti tabloidi i pogotovo „reality shows“, koje karakteriše izražena tzv. „tabloidizacija žena“ – afirmacija modela žene prostitutke, starlete, trend-seterke..., koja gradi svoj identitet bez ikakvog otklona na vulgarnom izgledu, pritom izgledu koji je najčešće objektivno deformisan uz pomoć zloupotrebe estetske hirurgije za tabloidne standarde dobrog izgleda. U pomenutim „reality“ programima, nasilje prema ženama, nasilje uopšte i pornografski pristup seksualnosti i rodnim ulogama jeste poželjan model ponašanja.

koje nisu zaposlene, a imaju četvoro i više dece dobijace mesečnu pomoć u iznosu prosečne plate u Srbiji, a njena briga o deci računace joj se u radni staž. Osnovni stav Dveri je: ŽENI NE TREBA VIŠE ŽENSKIH PRAVA NEGO MAJČINSKIH PRIVILEGIJA.“ Dostupno na: <http://www.dverisrpske.com/sr-cs/nasa-politika/izborni-program/mere-porodicne-politike.php>.

29 <https://dveri.rs/program/zena-ce-spasiti-srbiju>

30 <https://dveri.rs/program/porodica-na-prvom-mestu>

31 S. Antonić, *Iskušenja radikalnog feminizma – moć i granice društvenog inženjeringa*, Službeni glasnik, Beograd 2011.

Trendovi podržavanja procesa retraditionalizacije, repatrijarhalizacije i klerikalizacije postoje i u pravnom akademskom polju. Na primer, u zaključnom delu udžbenika Slobodana Panova *Porodično pravo*³², pod naslovom „Zaštita od nasilja u porodici“, polemše se sa zakonodavnim merama protiv nasilja u porodici, kao potencijalno štetnim. Polemše se zapravo sa sličnih pozicija odbrane tradicionalne patrijarhalne porodice i tipa autoriteta, poslušnosti, pa i podrazumevajuće upotrebe kažnjavanja, sa kojih će se odnedavno rasplamsati i rasprava povodom predloga izmena Građanskog zakonika u delu o kažnjavanju dece.³³

Rasprava je o tome šta treba a šta ne treba podrazumevati pod nasiljem prema deci i šta treba zakonski u tom pogledu sankcionisati. Zastupnici očuvanja tradicionalne porodice strasno se zalažu za očuvanje prava roditelja da fizički kazne dete, jer, po njima, batine koje ne znače zlostavljanje deteta zapravo su korisne za učenje deteta poštovanju autoriteta i za očuvanje (inače ugrožene) porodice. Porodica se izjednačava sa tradicionalniom porodicom, a razumevanje autoriteta je redukovano na tradicionalno tumačenje hijerarhijskih odnosa i bezuslovne poslušnosti dece. Ideje o građenju autoriteta na autonomiji, respektu, uzajamnom poštovanju roditelja i dece i isključivanju iz tih odnosa nasilja bilo kog intenziteta i gradacije, u tom tipu argumentacije se odbacuju.

Najglasniji i najaktivniji učesnik u raspravi je psihijatar i psihoterapeut dr Zoran Milivojević, koji insistira na tome da treba napraviti razliku između fizičkog zlostavljanja dece i nasilja prema deci i fizičkog kažnjavanja (nemirluka).³⁴ Njegovim su se stavovima usprotivile mnoge kolege iz referentnih struka.³⁵ Grupa od 130 psihologa i pedagoga, među kojima je i 20 univerzitetskih profesora, potpisala je saopštenje za javnost u kome se Milivojević optužuje da plasira netačne i naučno

32 S. Panov, *Porodično pravo*, Pravni fakultet, Beograd 2012 (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje).

33 „Budućnost će svedočiti o tome da li će plemeniti motivi zakonodavca značiti istinsko harmonizovanje odnosa ili će, usled praktikovanja zloupotreba, značiti novi stresogeni faktor moderne civilizacije. Da li će nasilje u porodici biti bolest koja se širi (rđavim) lečenjem?“ – *Ibid.*, 393.

Autor u udžbeniku koristi ideje „Dveri“ o porodičnoj solidarnosti i slozi u svrhe kritike zakonodavnih normi: „Određene norme jesu pravna logistika porodičnog/bračnog separatizma (izgon ljubavi iz zakonskog pojma braka, pravo na nevernost, pedocentizam...“ – *Ibid.*, 395.

Na akademski neuobičajen način se pominjano izdanje udžbenika završava rečenicom vladike Nikolaja, teološkog autoriteta: „Gospod traži zidare, a ne rušioce. Jer ko zida dobro samim tim ruši zlo. Ko se pak okrene da ruši zlo, brzo zaboravi zidati dobro i pretvara se u zločinca.“ – *Ibid.*, 396.

34 Zoran Milivojević je veoma angažovano branio ideje o očuvanju prava roditelja na fizičko kažnjavanje: „Kada je reč o telesnom kažnjavanju, mnogi ga pogrešno izjednačavaju sa nasiljem i fizičkim zlostavljanjem. Iako je ovo izjednačavanje suprotno logici i činjeničnom stanju, postoji skriveni motiv koji stoji iza toga. Prema Konvenciji o pravima deteta zabranjeno je nad decom vršiti nasilje, a nije zabranjeno telesno ih kažnjavati. Način da se i telesno kažnjavanje obuhvati Konvencijom je da se na silu podvede pod pravnu kategoriju ‘nasilje.’“ Dostupno na: <https://stanjestvari.com/2014/12/11>.

35 Na primer, Ksenija Krstić i Aleksandra Baucal iznose suprotan stav: „Dakle, za sve nas je pitanje da li želimo zajednicu koja je zasnovana na primeni fizičkog kažnjavanja u vaspitanju dece ili zajednicu koja je bazirana na pozitivnijem odnosu između roditelja i dece (dogovaranju o pravilima i posledicama kršenja dogovorenih pravila, međusobnom poštovanju i razumevanju, razgovaranju i pregovaranju i drugim komplikovanim formama međusobnih odnosa).“ Dostupno na: <http://www.b92.net/zivot/antitabu>.

neutemeljene informacije o vaspitavanju i fizičkom kažnjavanju dece. Oni ističu da se „u mnogobrojnim javnim oglašavanjima Zoran Milivojević poziva na određene teorije i modele vaspitanja koji nemaju utemeljenje u psihologiji i pedagogiji i dodaju da se te teorije i modeli vaspitanja ne podudaraju sa savremenim istraživanjima i dostignućima“.³⁶

Dijagnozu repatrijarhalizacije akademskog i javnog diskursa u Srbiji – zemlji tranzicije na poluperiferiji neoliberalne globalizacije, na veoma precizan i relevantan način daje Marina Blagojević:

„Od tada (od devedesetih – prim. D. V.) do danas radikalno su promenjeni i globalni i lokalni društveni konteksti... U velikom delu sveta, naročito na ‘Severu’, gotovo je opšteprihvaćena činjenica da su žene diskriminirane i da im je patrijarhat vekovima nanosio nepravde. Iako, postoje, naravno, i otpori, preovlađuje jedna vrsta ‘normalizacije’ ove vrste znanja, pa i njegovog ‘usisavanja’ u akademsko znanje, što nosi i svoje opasnosti, jer se često gubi oštrica kritike. U Srbiji, međutim, preovlađuje otpor prema ovakavom znanju, čak i na mestima gde bi inače bio nezamisliv, kao što je, na primer, Katedra za sociologiju porodice. S druge strane, jačanje patrijarhalnih ideologija i dominantno oblikovanje javnih diskursa pod njihovim uticajem, čine da je govor o ‘ženskim pravima’ sveden na govor o ‘nasilju nad ženama’ ili o jednostavnoj ‘zastupljenosti žena na mestima odlučivanja’. Neoliberalni diskurs je preoblikovao kritički diskurs feminizma, on ga je ‘usisao i ispljunuo’ kao potpuno drugu vrstu ‘priče’. Srbija, kao tipičan poluperiferijski kontekst, u paradoksalnoj je situaciji da odbacuje feminizam i neguje antifeminizam i pre nego što su neke od osnovnih feminističkih postavki postale prihvaćene i normalizovane kroz obrazovanje i prihvaćene kao znanje na nivou svakodnevice, i, naravno, u akademskim krugovima. Diskurzivni prostor da se kritički govori o rodnosti, i to pre svega o manipulativnoj identitetskoj konstrukciji rodnosti, postao je strahovito sužen i, što je još gore – obesmišljen...“³⁷

U Srbiji se pojavljuju na naslovnim stranama najčitanijih dnevnih novina (tabloida, naravno!) ideje koje iznosi čuveni akademik o tome da su žene intelektualno inferiorne i da ih zato nema u SANU. S druge strane, mizoginija, antifeminizam i homofobija dobijaju ‘naučno pakovanje’, i proglašavaju se patriotskim otporom, neophodnim za opstanak ‘Srbskog naroda’, ali i vrhunskim sociološkim doprinosima. Pitanje ‘ženskih prava’ se redukuje i zloupotrebljava u zavisnosti od političke potrebe. Andreas Brejvik, norveški masovni ubica, u svom ‘Manifestu mizoginije’ otvoreno priznaje da je bio pod uticajem ‘srpskih intelektualaca’. To, naravno, nikog u Srbiji ne zabrinjava, jer je ‘govor mržnje’ uveliko normalizovan, kao, uostalom, i nasilje protiv žena, koje ima duboke korene u specifičnom lokalnom kulturnom obrascu mizoginije.“³⁸

36 <http://www.politika.rs/sr/clanak/313222/Drustvo/Zoran-Milivojevic-Psiholozi-napadaju-mene-a-ne-argumente-koje-zastupam>

37 M. Blagojević Hjusion, 2015, 15.

38 *Ibid.*, 18.

U kontekstu govora o retrogradnim procesima, mora biti pomenuta i situaciju u ekonomskoj sferi. Ekonomska tranzicija je donela ženama mnogo promena, ali uglavnom nagore. I pored emancipatorskog značaja same činjenice da su žene masovno zaposlene i da je zaposlenost žena poželjna društvena vrednost u posleratnoj Jugoslaviji i u sadašnjoj Srbiji, položaj žena u radnim odnosima u savremenoj Srbiji daleko je od standarda rodne ravnopravnosti.

Beogradski centar za ljudska prava objavio je studiju *Radna prava žena u Srbiji*³⁹, po kojoj sledi da je ženama u Srbiji poslednje dve decenije bilo vrlo teško da svoja radna prava ostvare i pored velikih promena i uspeha na zakonodavnom nivou (usvajanje mnogih konvencija, članstvo u Savetu Evrope, donošenje Zakona o radu 2005. godine).

Iskazi koji rezimiraju nalaze pomenute studije su zabrinjavajući: U Srbiji je nezaposlenost žena u porastu u odnosu na nezaposlenost muškaraca. Prema podacima Zavoda za statistiku, u okviru aktivnog stanovništva zaposlenih žena ima 32%, dok muškaraca ima 49,3%. Sve više žena radi u najslabije plaćenim privrednim granama i uslužnim delatnostima, uz rast jaza između plaćenog rada muškaraca i žena. Nedovoljna plaćenost žena je više izražena u prosveti, zdravstvu i socijalnom osiguranju, gde su žene zaposlene u velikom broju. Razlike u plati su se poslednjih godina proširile na sve kategorije zaposlenosti. U naročito nepovoljnoj situaciji su majke s decom, a žene se više nego muškarci suočavaju i sa starosnom diskriminacijom. Poslodavci izbegavaju da zapošljavaju žene koje imaju više od 40 godina, te one, nakon gubitka prethodnog radnog mesta, skoro da nemaju šansu da nađu novo zaposlenje. S obzirom na to da u većini slučajeva ne ispunjavaju uslove za penzionisanje, ostaju bez redovnih ličnih primanja. U takvoj egzistencijalnoj nesigurnosti nalazi se veliki broj žena. Uočljiva je i feminizacija siromaštva, ispod linije siromaštva nalazi se 52,1% žena dok je muškaraca 47,9%. Svaka treća zaposlena žena strepi od gubitka posla, a najviše strepe zaposlene u privatnim firmama – 47%. Mnoge žene rade bez ugovora o radu, bez plaćenog radnog staža i doprinosa za penzijsko, socijalno i zdravstveno osiguranje, bez prava na odsustvo na radu i plaćen godišnji odmor i bez ikakve zaštite na radu. Ekonomski položaj žena određuje i činjenica da je znatno više žena radnica nego žena poslodavaca. Najmanje je dva puta više muškaraca poslodavaca nego žena poslodavaca. Podaci za 2007. godinu pokazuju da na 100 muškaraca poslodavaca dolazi 50 žena. Veoma mali procenat žena smatra da se sindikati ozbiljno bave pravima i položajem radnika, a nisko poverenje u sindikate očigledno pokazuje i činjenica da je samo 13% žena navelo da bi se obratilo sindikatu u slučaju uznemiravanja na poslu, a još manje, 8%, u slučaju seksualnog uznemiravanja na poslu. Na mestima donosioca odluka u periodu od 2000. do 2006. godine uvek je manje od 20% žena, iako na sto diplomiranih muškaraca diplomira 166 žena. Još jedan pokazatelj koliko se same žene osećaju diskriminisano jeste rezultat koji pokazuje da 53% žena veruje da je njihov fizički izgled bitan prilikom zapošljavanja, dok samo 9% veruje da je fizički izgled muškarca bitan. Obrazac prema kojem su žene više zastupljene na nižim nego na višim pozicijama

39 J. Zorić, N. Dičić, N. Petković, *Radna prava žena u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2008, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/radna-prava-zena-u-srbiji.pdf>.

u društvu već je prepoznatljiv. Po pravilu, postoji velika razlika između prava koja žene formalno imaju i njihovog stvarnog uticaja na politička i društvena dešavanja. Žene su mnogo manje zastupljene i na visokim menadžerskim funkcijama. Često broj zaposlenih žena u kompanijama i velikim preduzećima zadovoljava standarde, ali u suštini žene su mnogo ređe na poziciji donosilaca odluka. Preduzeća i državne ustanove pri zapošljavanju preferiraju muškarce, što navode i u oglasima. Žene, osim toga, često bivaju isključene iz izbora prilikom zaposlenja i unapređenja zbog svog bračnog stanja ili zbog starosti, bez obzira na to što stručnošću zadovoljavaju sve uslove. Samim tim prisiljene su da prihvataju manje atraktivne i lošije plaćene poslove, ili čak moraju da pristaju na ugovore u kojima stoje protivzakoniti uslovi, na primer, „da neće ostati trudne“.⁴⁰

Prema *Indeksu rodne ravnopravnosti*⁴¹, u periodu tranzicije srazmerno se smanjio nivo zaposlenosti žena, kao i kvalitet poslova u kojima su žene prisutne. „Rodni jaz u domenu rada je naglašen i prisutan u oba pod-domena: učešću i podeli i kvalitetu rada. Žene su ređe zaposlene na poslovima ekvivalentnim punom radnom vremenu nego muškarci. Radni vek žena je 5 godina kraći nego muškaraca. Zaposlenost u socijalnim sektorima privrede (prosveta, zdravstvo i socijalna zaštita) je veća kod žena nego kod muškaraca. Žene ređe rade sa fleksibilnim radnim vremenom nego muškarci. U poređenju sa Evropskom unijom Srbija ima najniži rezultat od svih država članica u domenu rada.“⁴²

Usput, značajno je reći da je *Indeks rodne ravnopravnosti* uspostavljen u EU 2012, a Srbija je prva zemlja van EU koja ga je usvojila od 2014. godine. Indeks EU meri rodnu ravnopravnost na skali od 1 (potpuna neravnopravnost) do 100 (potpuna ravnopravnost), u šest oblasti: znanje, rad, novac, zdravlje, vreme, moć i dve podoblasti: nasilje i ukrštena/intersekcionalna neravnopravnost (neravnopravnost po više osnova).

3.2. Emancipatorski trendovi u rodnom odnosima

Emancipatorski trendovi su uočljivi u privatnoj sferi vezano za pojavu egalitarnih manifestacija u sistemu vrednosti i ponašanju muškaraca i žena u njihovim partnerskim odnosima, kao i vezano za samožrtvujući mikromatrijarhat, koji po cenu značajnih naprezanja žena ipak uvećava njihovu moć odlučivanja unutar porodice. Emancipatorski trendovi su vidno uočljivi i u javnom životu – u pravu, politici, ekonomiji, obrazovanju, kulturi, sistemu vrednosti.

Emancipatorski potencijali masovne zaposlenosti žena, masovnog obrazovanja žena i masovnog izlaska žena iz privatne sfere i njihovog ulaska u javnu sferu – politiku, ekonomiju, kulturu... - neosporni su. Oni su nužan uslov uspostavljanja rodne ravnopravnosti, ali ne i dovoljan. Neophodno je i destrukuirisanje patrijarhalne matrice u individualnoj svesti muškaraca i žena, u kolektivnim normativnim modelima ponašanja i sistemima vrednosti, u zakonskoj regulativi i implementaciji zakona, u

40 *Ibid.*, 11–14.

41 *Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju 2016. godine*, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/02/Izvestaj_Indeks_rodne_ravnopravnosti_2016_SRP.pdf.

42 *Ibid.*, 26.

strateškim dokumentima, u karakteru društvenih uloga koje se reprodukuju i reprodukuju u sferi vaspitanja, obrazovanja i realne prakse življenja (u kojoj moraju da se popravljaju pokazatelji o stanju radnih prava žena i sfere njihove zaposlenosti i svi ostali retrogradni pokazatelji).

Već je bilo reči o tome da međunarodni kontekst razvoja prava ljudskih prava počev od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, a naročito od donošenja Konvencije Ujedinjenih nacija o sprečavanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. godine, pravi civilizacijske pomake u smislu unapređivanja međunarodnopravne i nacionalne zaštite ženskih prava.⁴³

Međunarodno pravo i pravo Evropske unije u kontinuitetu unapređuje pravnu jednakost i zaštitu žena.

Evropska unija u svom primarnom pravu – od prvih osnivačkih akata, a naročito razvijeno u Lisabonskom sporazumu, neguje princip rodne ravnopravnosti. U sekundarnom pravu, takođe, u direktivama koje EU donosi počev od 1975. godine pa do danas stalno se obogaćuju oblasti u kojima se uvodi posebna zaštita za žene (od početnih mera u vezi sa radnim odnosima do aktuelnih mera u vezi sa nasiljem, seksualnim harasmentom, materinstvom, balansiranjem rada i porodičnih obaveza).⁴⁴ Takođe, najvažniji strateški dokumenti tzv. mekog prava EU značajno doprinose trasiranju rodne ravnopravnosti kao prioriteta EU, a u njih spadaju: *Trasa puta Evropske unije za rodnu ravnopravnost (EU Roadmap)*, *Evropska povelja o ženama (EU Women's Charter)*, *Strategija za ravnopravnost između žena i muškaraca 2010–2015.* i *Evropski rodni pakt ravnopravnosti 2011–2010 (European Gender Equality Pact)*. U tom smislu su procesi evropskih integracija Srbije nakon 2000. godine postepeno i uporno doprinosili unapređenju zakonske regulative i institucionalnih mehanizama za uspostavljanje rodne ravnopravnosti.

U političkim partijama i političkom životu se nakon demokratskih promena u Srbiji događaju izvesni emancipatorski pomaci, u smislu da se povećava procenat politički aktivnih žena i da sistem kvota doprinosi tom procesu. Pritom, kontroverzni su procesi pomenutog unapređenja političkog aktivizma jer je realsocijalističko nasleđe takođe karakterisao politički aktivizam žena. Štaviše, tokom socijalističkog perioda participacija žena u politici bila je na višem nivou nego nakon uvođenja višestranačkog sistema.⁴⁵

43 Najvažniji međunarodnopravni dokumenti koji nude standarde i instrumente rodne ravnopravnosti jesu: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Konvencija o političkim pravima žena (1952), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Deklaracija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (1967), Deklaracija o zaštiti žena i dece u slučaju opasnosti i oružanom sukobu (1974), Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (1979), Deklaracija o eliminaciji zlostavljanja žena (1993), Interamerička konvencija za prevenciju, kažnjavanje i eliminaciju nasilja nad ženama (1995), Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997), Opcioni protokol za Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (1999). Vid. D. Vujadinović, „Rod i pravna regulativa“, 14.

44 *Ibid.*, 15.

45 N. Žunić, *op. cit.*

U izveštaju Otvorenog parlamenta iz 2014. godine⁴⁶ navodi se da je, iako je možda politička participacija žena tokom socijalizma predstavljala više formalno ispunjavanje kvota nego što je omogućavala stvarni uticaj žena na političko odlučivanje, nakon uvođenja višestranačja izrazito pogoršana uključenost žena u političke strukture. Nakon prvih višestranačkih izbora udeo žena u parlamentu iznosio je samo 1,6%. Tokom devedesetih godina taj udeo se neznatno povećao (na 4,4% 1992, pa na 6,4% 1997. godine). Participacija žena u zakonodavnoj vlasti povećavala se i u narednoj deceniji, pa je nakon izbora 2000. godine iznosila 10,8%, a 2003. godine 12,4%. Sve političke partije su se deklarativno zalagale za kvotu od 30% ženskih političkih predstavnika; međutim, posle januarskih parlamentarnih izbora 2006. godine, samo je 20,4% žena izabrano u Skupštinu, a samo je G17 imala preko 30% članica. U tadašnjoj vladi žene su zauzimale četiri (od 23) ministarska mesta. Nakon vanrednih parlamentarnih izbora iz maja 2008. godine, 21,6 % žena je izabrano u Skupštinu, a u Vladu Srbije je izabrano pet žena za ministarke (od ukupno 22 ministarska mesta) i još četiri pomoćnice ministara.

Deveti saziv Narodne skupštine Republike Srbije prvi put je ispunio uslove o kvotama predviđene Zakonom o izboru narodnih poslanika⁴⁷, prema kojima je neophodno ostvariti učešće žena u zakonodavnoj vlasti od 30%. Međutim, učešće žena u izvršnoj vlasti i dalje ostaje na značajno nižem nivou i u aktuelnom sastavu Vlade Srbije samo su dve žene, što čini udeo od 9,5%. Udeo žena u lokalnim organima vlasti prosečno je niži od centralnog nivoa.⁴⁸

Ulazak u procese reformi nakon 2000. godine donosi i nastojanja da se rodna ravnopravnost unapredi (re)definisanjem institucija i razvojem politika koje su eksplicitno usmerene ka tom cilju. U tom periodu uspostavljeni su važni institucionalni mehanizmi za unapređivanje rodne ravnopravnosti i usvojeni su Zakon o ravnopravnosti polova⁴⁹, Zakon o zabrani diskriminacije⁵⁰, revidirani su različiti relevantni zakoni (poput Zakona o porodici, Krivičnog zakona, Zakona o radu, Zakona o zapošljavanju i sl.); usvojena je krovna Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje ravnopravnosti polova (2008-2014)⁵¹, a Akcioni plan za implementaciju te strategije odobren je u avgustu 2010. godine. Doneta je i Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima.⁵²

Ti dokumenti su usaglašeni sa ostalim strateškim dokumentima, posebno sa Strategijom Ujedinjenih nacija za suzbijanje siromaštva i sa Milenijumskim ciljevi-

46 Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj, Otvoreni parlament, mart 2014, dostupno na: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/Zene_u_parlamentu_Samo_kvota_ili_stvarni_uticaj.pdf.

47 Službeni glasnik RS, br. 36/2011.

48 Ibid.

49 Službeni glasnik RS, br. 104/2009. Proces donošenja Zakona trajao je četiri godine, nacrti su nekoliko puta upućivani u skupštinsku proceduru i povlačeni iz nje; otpori donošenju ovog zakona su bili veliki, a potreba za političkim kompromisom uticala je na kvalitet zakonskog teksta.

50 Službeni glasnik RS, br. 22/2009.

51 Službeni glasnik RS, 15/2009.

52 Službeni glasnik RS, br. 27/2011.

ma Ujedinjenih nacija, odnosno sa Beidžing deklaracijom i Platformom akcije, kao i sa strateškim dokumentima EU.

Relevantna tela Vlade su Odbor za rodnu ravnopravnost i Savet za rodnu ravnopravnost⁵³, a parlamentarna tela Skupštinski odbor za rodnu ravnopravnost⁵⁴, ombudsman⁵⁵ i poverenik za ravnopravnost.⁵⁶

Opisani reformski naponi doneli su izvesna poboljšanja u učešću žena u političkim strukturama i procesima donošenja javnih politika, kao i poboljšanja rodne ravnopravnosti i zaštite žena od raznih oblika diskriminacije.

Što se tiče oblasti radnih odnosa, ona se u Zakonu o ravnopravnosti polova uređuje članovima 11-22. i nalazi se u drugom delu Zakona koji nosi naslov „Zapošljavanje, socijalna i zdravstvena zaštita“. Sve odredbe Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz oblasti radnih odnosa⁵⁷, kao i rodno senzitivne odredbe Zakona o radu i drugih referentnih zakonskih dokumenata trebalo bi da poprave zabrinjavajuću realnu sliku stanja radnih odnosa i položaja žene u sferi rada. Emancipatorski potencijali rodno senzitivnijih odredbi su neosporni, ali oni sami po sebi nisu dovoljni. Njihova implementacija i realizacija predstavljaju ključ emancipacije.

U sferi masovnog obrazovanja emancipatorski pomoci su jednoznačno ili makar manje kontroverzno uočljivi u poređenju sa fenomenom masovnog zapošljavanja žena i emancipatorskih potencijala rada žene van kuće.

Prema *Indeksu rodne ravnopravnosti*⁵⁸ za Srbiju 2016. godine, „u toku poslednjih 50 godina, rodna ravnopravnost je značajno napredovala u polju znanja u Srbiji. Međutim, i dalje postoje određene grupe žena sa nižim vrednostima pristu-

53 Vid. www.srbija.gov.rs.

54 Vid. www.parlament.rs.

55 Vid. www.ombudsman.rs.

56 Vid. www.ravnopravnost.gov.rs.

57 Članom 11 Zakona o ravnopravnosti polova poslodavcu se nalaže da zaposlenima, bez obzira na pol, obezbedi jednake mogućnosti i tretman u oblasti prava iz radnog odnosa i po osnovu rada. Korisno je što član 43 stav 2 Zakona predviđa mogućnost da sindikat, uz saglasnost diskriminisanog lica, pokrene postupak sudske zaštite od diskriminacije. U vezi sa tim je i član 49 Zakona koji propisuje da ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je izvršen akt diskriminacije po osnovu pola, teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti snosi tuženi. Takvo rešenje je u saglasnosti sa Direktivom 2000/78/EZ o ustanovljavanju opštih uslova za jednak tretman u zaposlenju i zanimanju. Članom 12 stav 1 Zakona propisana je obaveza poslodavca da vodi evidenciju o polnoj strukturi zaposlenih i da podatke iz tih evidencija dâ na uvid inspekciji rada i organu nadležnom za ravnopravnost polova. Zakon je u članu 13 stav 1 propisao obavezu za poslodavca, koji ima više od 50 zaposlenih na neodređeno vreme, da usvoji plan mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnomerne zastupljenosti polova za svaku kalendarsku godinu. Cilj te norme je da poslodavac postepenim restrukturiranjem radne snage uspostavi ravnomeran odnos polova. (Vid. Senad Jašarević, „Odredbe o radu u zakonu o ravnopravnosti polova i međunarodni standardi“, *Časopis za radno i socijalno pravo*, Beograd 2012, 57–71.

Bojan Urdarević postavlja pitanje praktičnog dejstva odredbe iz čl. 13, stav 1 imajući u vidu da privatni sektor čine mala i srednja preduzeća, a po toj odredbi poslodavac, da bi bio u obavezi da sačini plan i izveštaj, mora da ima više od 50 zaposlenih, i to u radnom odnosu na neodređeno vreme. (Vid. Bojan Urdarević, Country Report on Legal Perspectives of Gender Equality in Serbia, in: *Legal Perspectives of Gender Equality in Southeast Europe*, SEELS, Skopje November 2012).

58 *Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju 2016. godine*.

pa ili učinka, naročito kada uzmemo u obzir starije generacije ili one u ruralnim oblastima⁵⁹.

„U domenu znanja jaz između Srbije i Evropske unije manje je izražen u odnosu na domene rada i novca, iako ne zbog boljih rezultata u Srbiji već zbog lošijih rezultata na nivou Evropske unije. Indeks je naročito nizak u oblasti doživotnog učenja.“⁶⁰

Prema statističkom izvoru *Žene i muškarci u Republici Srbiji*⁶¹ 2014. godine: „Među učenicima koji završavaju srednje četvorogodišnje opšte obrazovanje (gimnazije) više je devojčica (58%) nego dečaka (42%). Takođe, devojčice su u većini među učenicima koji završavaju srednje stručne četvorogodišnje škole (52% devojčica, prema 48% dečaka). Dečaci su brojniji u područjima obrazovanja: elektrotehnika, mašinstvo i obrada metala, geodezija i građevinarstvo, saobraćaj, šumarstvo i obrada drveta i geologija i rudarstvo. Visoke škole i fakultete upisuju i završavaju više žene. Među upisanim studentima žena je 56%, a među diplomiranim 58% (podaci za 2012. godinu). Među diplomiranim studentima u 2012. godini, žene čine više od polovine u područjima: obrazovanje (87%), zdravstvo i socijalna zaštita (73%), umetnost i humanističke nauke (71%) i društvene nauke, poslovanje i pravo (61%). Muškarci čine većinu svih diplomiranih u područjima obrazovanja: tehnika, proizvodnja i građevinarstvo (65%), prirodne nauke, matematika i informatika (54%), poljoprivreda i veterina (54%) i usluge (51%). U 2012. godini doktoriralo je više muškaraca (52%) nego žena (48%)... Među članovima SANU dominiraju muškarci – u septembru 2014. godine preko 90% svih članova su muškarci. U Odeljenju tehničkih nauka i Odeljenju društvenih nauka nema nijedne žene.“

Prema *Indeksu rodne ravnopravnosti*, u domenu ispoljavanja moći žena, Srbija je u najboljoj poziciji u uporednom sagledavanju prema EU: pokazatelje ekonomske moći podiže prisustvo žena u Narodnoj banci R. Srbije, a političke moći – veće prisustvo žena u Narodnoj skupštini nego generalno gledano u parlamentima članica EU. „Domen moći u Srbiji je jedini domen u kojem je Srbija rangirana više od polovine država članica Evropske unije. Ovo je delimično posledica uvođenja zakonskih kvota u vezi sa zastupljenošću manje zastupljenog pola (žena) u zakonodavnim telima – Narodnoj i Pokrajinskoj skupštini što još nije postignuto u velikom broju

59 U *Indeksu rodne ravnopravnosti* se dodaje: „Kako prikazuje indeks domena znanja, i dalje postoji značajna podela polova u skladu sa profilima obrazovanja. Društveni obrasci koji stimulišu jaču sklonost devojaka prema društvenim naukama i dečaka prema tehničkim naukama i matematiци su takođe evidentni u rezultatima testa Međunarodnog programa procene postignuća učenika (PISA) pošto su devojčice postigle bolje rezultate iz književnosti dok su dečaci postizali bolje rezultate iz matematike. U svim starosnim grupama (osim u najmlađoj: 16–24 godine) veštine u polju informacione i komunikacione tehnologije su izraženije među muškarcima u odnosu na žene (Republički zavod za statistiku, 2014, 36).“

60 Analiza sadržaja udžbenika na različitim nivoima obrazovanja pokazuje nedostatak rodne osetljivosti. Analiza univerzitetskih udžbenika koja je izvedena na uzorku od 17 knjiga pokazala je da je „predstavljanje polova pod uticajem stereotipa i nedvosmisleno u skladu sa patrijarhalnim paradigmatama“. – *Indeks rodne ravnopravnosti*, 33.

61 *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, ur. Republički zavod za statistiku, Beograd 2014, dostupno na: http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Stanovnistvo/ZeneiMus/ZiM_srpski_web.pdf.

država članica Evropske unije. U ovom domenu je Srbija najbližnja nivou koji je postignut u Nemačkoj i Letoniji.⁶²

Doduše, politička moć je ipak srazmerno mnogo više koncentrisana u izvršnoj vlasti i među muškarcima jer u Srbiji još uvek ima veoma malo žena u organima izvršne vlasti. Takođe, žene su manje zastupljene u odborima najvećih kompanija na berzi.⁶³

4. RODNO SENZITIVNA EMPIRIJSKA ISTRAŽIVANJA

Rodno senzitivna statistika u Srbiji još uvek nije sistematski uspostavljena na svim nivoima vlasti, privrede, obrazovanja. Statistički godišnjaci, naravno, omogućavaju izdvajanje rodno relevantnih podataka, a uz to je Republički zavod za statistiku uspostavio i posebnu – već pominjanu – rodno senzitivnu sumarnu statistiku *Žene i muškarci u Republici Srbiji*. Takođe, od 2014. godine, u Srbiji se objavljuje i pominjani *Indeks rodne ravnopravnosti*, a i redovni godišnji izveštaji sadrže relevantne podatke za problem rodne ravnopravnosti. Sociološka rodno senzitivna istraživanja su još uvek retkost.

4.1. Rezultati empirijskog istraživanja, koje su eminentni sociolozi sistematski realizovali u tri faze tokom približno 15 godina i koje je imalo cilj da se dijagnostikuju procesi i manifestacije „sociocida“ (razaranja društva) i ispoljavanja zakasnele i kontroverzne tranzicije, implicirali su i rodno senzitivne indikatore.⁶⁴ Sa stanovišta kvaliteta rodnih odnosa, rezultati ukazuju na negativne trendove retradicalizacije, repatrijarhalizacije i klerikalizacije, ali su pokazali i pozitivne trendove u određenim sferama privatnog i javnog života.⁶⁵

Rezultati istraživanja su pokazali da je u opštem razaranju društva porodica bila poslednji stub odbrane, sigurnosti i stabilnosti. Potreba pukog opstanka praćena je procesima reprivatizacije (povratkom različitih društvenih funkcija u porodicu) i retradicalizacije (oživljena je tradicionalna proširena porodica kao posledica osiromašenja – nedostatak stambenog prostora, nedostatak novca za iznajmljivanje stanova i samostalan život itd.).

Proces ponovnog jačanja patrijarhalnosti dogodio se takođe i u vidu osnaživanja „drugog lica“ tradicionalne ženske uloge (seksualna objektivizacija žena), u formi ogromnog porasta seksualne trgovine, tabloidizacije patrijarhalnih uloga i u novim formama nasilja i seksualne zloupotrebe.

62 *Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju 2016. godine*, 43.

63 *Ibid.*

64 Na Institutu za socijalna istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu (ISI FF) obavljena su uzastopna istraživanja – od 1991. do 1994, od 1995. do 2000. i od 2000. do 2004. godine. Rezultati istraživanja su objavljeni u knjigama: S. Bolčić (ur.), *Društvene promene u svakodnevnom životu: Srbija početkom 90-ih*, ISI FF, Beograd 2002. (2. izd.; 1. izd. 1995); S. Bolčić, A. Milić (ur.), *Srbija i kraj milenijuma. Destrukcija društva, Društvene promene i svakodnevni život*, ISI FF, Beograd 2002; A. Milić (ur.) *Društvena transformacija i strategije društvenih grupa. Svakodnevni život u Srbiji na početku trećeg milenijuma*, ISI FF, Beograd 2004.

65 Analiza pod 4.1. i 4.2. većim delom je preuzeta iz ranijeg teksta, D. Vujadinović, „Porodične strukture i razvoj civilnog društva u današnjoj Srbiji“.

Militarizacija na javnom planu i porast agresije na privatnom – praćeno mizoginijom i „samožrtvujućim mikromatrijarhatom“⁶⁶ – predstavljaju izraze razgradnje emancipatorskih antipatrijarhalnih elemenata u porodici i javnom životu i jačanja kako „stare“, tako i „nove“ patrijarhalnosti, na mikro i makro planu. Već je pominjano da mizoginija u doba neoliberalnog kapitalizma predstavlja „novu“ formu obezvređivanja žena. Mizoginija na prostorima ratnih događanja tokom krvavog raspada bivše Jugoslavije dobija drastične forme zloupotrebe žena u ratne svrhe, epidemije rastućeg nasilja prema ženama u porodici, trgovine ljudima i prostitucije.⁶⁷

„Samožrtvujući mikromatrijarhat“ predstavlja „Pirovu pobedu“ žene, u smislu dobijanja veće moći i učešća u odlučivanju o odgajanju dece i porodičnim poslovima u uslovima systemske i produžene socijalne i ekonomske krize, a po cenu dodatnog preopterećivanja i iscrpljivanja žene. Paradoksalno, samožrtvovanje postaje uslov individuacije žena, njihovog bega od anonimnosti i haosa u javnoj sferi života.⁶⁸

Promene u porodici regrediraju i u strukturnom i normativnom smislu. Došlo je do drastičnog porasta broja proširenih porodica, koje sada čine jednu trećinu svih domaćinstava. Umnožavale su se proširene porodice – sastavljene od nekoliko generacija srodnika, a stopa razvoda koja je od sedamdesetih i tokom osamdesetih godina bila u porastu, pojavom krize devedesetih počinje da opada i takav trend se nastavlja tokom čitavog trajanja krize. Međutim, cena očuvanja (proširene) porodice i održavanja brakova u turbulentnim vremenima i kontaminiranim društvenim i vrednosnim okolnostima bila je veoma visoka kada je reč o gubitku emancipatorskog potencijala za kvalitativne promene i unapređenje odnosa među polovima.⁶⁹

Drastično je opao i broj nuklearnih porodica s jednim ili dva deteta – sa 65% 1971. godine na samo 31,7% od ukupnog broja domaćinstava, danas.⁷⁰ U isto vreme, starija domaćinstva su postala brojnija (u više od 50% ih čine penzioneri, od kojih je 72% starije od 60 godina). Parovi bez dece čine gotovo 25% domaćinstava (što je i dalje u porastu), a većinu njih čine penzioneri.⁷¹

Nuklearna porodica je sedamdesetih i osamdesetih godina bila pokretač promena u pravcu unapređivanja sistema vrednosti i načina života; to je bio najvitalniji oblik porodice iz perspektive modernizacijskih kodova fertiliteta, rađanja, vaspitanja i socijalizacije. Umesto da se proces modernizacije i promenâ nuklearne porodice nastavio u pravcu produbljenja partnerskih odnosa i opredeljivanja za alternativnu porodicu i oblik domaćinstava u kojima bi bilo više jednakosti među polovima, u nuklearnoj porodici je došlo do retrogradnih i paradoksalnih promena, s jedne

66 M. Blagojević, u: S. Bolčić (ur.), 2002, 255.

67 68 M. Blagojević ur. *Mapiranje mizoginije*.

68 *Ibid.*

69 Dugačak period održavanja porodice „u miru“ i u „celini“ – samo radi pukog opstanka (što znači, potiskujući unutrašnje konflikte, uglavnom posredovano ženskom subordinacijom i dvostrukom opterećenošću žena) – približava se kraju. Anđelka Milić piše: „Ovo je novi trenutak u transformaciji porodice, koji daje nadu da trendovi modernizacije nisu potpuno poništeni u destruktivnim procesima proterle dekade.“ – A. Milić, u: A. Milić (ur.), 2004, 315.

70 Vid. A. Milić, u: A. Milić (ur.), 2004, 317–347.

71 *Ibid.*

strane, u pravcu manjih zajednica starijih ljudi bez mogućnosti reprodukcije ili, pak, većih proširenih porodica, s druge strane.

U skladu s jakim prisustvom patrijarhalne matrice, brak se i dalje visoko ceni i većina ljudi želi da stupi u brak. Alternativni oblici partnerstva su retki i uglavnom predstavljaju pripremnu fazu za brak.⁷²

Roditeljstvo je veoma važno i ženama i muškarcima, a porodice su deklarativno centrirane oko dece. Većina brige o deci leži na majkama, ali se i očevi u tom delu značajno uključuju u brigu o deci i bavljenje njima.⁷³

Roditeljstvo je najvažniji izvor zadovoljstva za žene; ono daje smisao njihovom životu i smisao samožrtvovanju.

Transformacija roditeljstva u Srbiji nije usmerena u pravcu detradicionizacije i individualizacije; ipak, među vrlo obrazovanim roditeljima, među ženama i parovima koji su rodno senzitivni, postoji svest o značaju autonomne ličnosti dece i u tim slučajevima roditeljstvo dobija demokratičniju formu i sadržaje i, utoliko, zaista vodi u pravcu detradicionizacije.⁷⁴

Pozicija dece u srpskoj porodici se u pomenutim studijama određivala u kategorijama dečjih prava, koja su ustanovljena *Konvencijom o dečjim pravima*. Lična prava dece na slobodu mišljenja, individualnost i privatnost ograničena su dominacijom tradicionalne patrijarhalne kolektivističke kulture, koja još uvek u velikoj meri doživljava dete kao tihog, poslušnog i podređenog člana porodice bez sopstvene individualnosti, a time i bez prava na privatnost i personalitet.⁷⁵

Kada je reč o obrazovanju žena, situacija se poboljšava. Jedna trećina ženskih osoba završila je višu školu (ili fakultet – oko 5%). Porast broja visokoobrazovanih žena posle Drugog svetskog rata ekstremno je visok (od 1962. do 1991. više od 40% visokostručnih specijalizacija su – na polju medicine, prava itd. – završile žene, a 1992. čak više od polovine; u istom periodu, 30% magistarskih i 20% doktorskih disertacija pripada ženama, a 1992. žene su stekle 40% svih magistarskih i 34% svih doktorskih diploma).⁷⁶

Što se tiče zaposlenosti žena van kuće, pokazatelji su kontroverzni: do devedesetih godina postojao je trend smanjenja broja ekonomski zavisnih žena, a od 1990. i nadalje, postoji jak trend njihovog masovnog vraćanja na besplatan rad u kući (naročito starijih i manje obrazovanih žena). Međutim, zapažen je i suprotni trend, značajnog emancipatorskog potencijala, koji se odnosi na visoku stopu broja žena koje ulaze u ekonomiju slobodnog tržišta (posebno mlađe i veoma obrazovane žene). Naime, porastom privatnog preduzetništva krajem devedesetih, žene se po-

72 S. Tomanović, u: S. Bolčić i A. Milić (ur.), 2002, 315–339; A. Milić, u: S. Bolčić, A. Milić (ur.), 2002, 251–281.

73 *Ibid.*

74 Vid. S. Tomanović, u: A. Milić (ur.), 2004, 347–348.

75 Vid. S. Tomanović, u: S. Bolčić (ur.), 2002, 211–227, 259–260.

76 Vid. *Statistički godišnjak Jugoslavije*, Beograd 1993.

S druge strane, pominjani statistički izvori pokazuju i to da postoji visoka stopa nepismenosti: gotovo svaka deseta žena je nepismena, a svaka peta je slabo obrazovana; više od polovine nepismenih žena ima preko 65 godina.

javljaju kao vlasnice firmi u preko 30% slučajeva (češće kao suvlasnice s muževima ili članovima porodice).⁷⁷

Ukratko, sudeći po nalazima pomenutih sistematskih empirijskih istraživanja, jednakost među polovima je u najvećoj meri postignuta u obrazovanju i visokoj stručnosti, ali je, generalno, proces emancipacije zaustavljen, a u porastu su procesi retradicionalizacije i obnovljene marginalizacije žena. Dugotrajna kriza, rat, sankcije i osiromašenje doveli su do znatno težih uslova za obrazovanje, zaposlenje, finansijsku nezavisnost, slobodno odlučivanje o stupanju u brak, ali i o razvodu, za rađanje i vaspitanje dece. Mogućnosti i šanse za demokratske promene u porodičnim strukturama značajno su smanjene.

4.2. Prva feministička ili rodno senzitivna analiza društvene pozicije i kvaliteta života muškaraca i žena u Srbiji u doba tranzicije obavljena je u nevladinom sektoru pod rukovodstvom sociološkinje Marine Blagojević, pod nazivom *Rodni barometar u Srbiji*⁷⁸. To empirijsko istraživanje – s komparativnim pristupom sa stanovišta rod-nih odnosa – ubedljivo pokazuje da u privatnom i javnom životu postoji generalna dominacija patrijarhalnog modela, na primer, da je mogućnost napredovanja na poslu veća za obrazovanije subjekte generalno uzev, ali posebno za obrazovanije muškarce⁷⁹, zatim, da u vlasničkoj strukturi nesrazmerno bolji položaj imaju muškarci⁸⁰, da nezaposlenost srazmerno više pogađa žene. Masovna nezaposlenost mladih ljudi, posebno žena, uz sve prethodno navedene pokazatelje koji se odnose na rad i privatnu svojinu, daju nepovoljnu sliku nejednakosti među polovima i deficite kapaciteta za izgradnju antipatrijarhalnih porodičnih struktura.

Patrijarhalni model je primetan u stavu o stepenu odgovornosti u privatnoj sferi, partnerskim odnosima i roditeljstvu. I muškarci i žene smatraju da muškarci imaju „važniji posao“ nego žene; da muškarci imaju veći doprinos u rešavanju stambenih problema, u obezbeđivanju porodičnog budžeta i donošenju važnih odluka, da imaju veći autoritet nad decom.

Spremnost žrtvovanja za decu istaknuta je i kod muškaraca (73%) i kod žena (80%). U isto vreme, u Srbiji još uvek postoji fizičko kažnjavanje dece: samo 45,8% žena i 47,5% muškaraca kaže da nikada nisu tukli svoju decu. Ti podaci jasno pokazuju da je na delu patrijarhalni model odnosa, koji decu tretira kao podređene, da je pokazivanje ljubavi i strpljenja povezano s očekivanom poslušnošću, a da je rasprostranjeno tradicionalističko uverenje da se neposlušnost mora kazniti i da je legitimno da roditelji kažnjavaju decu. Ti podaci su veoma negativni sa stanovišta demokratizacije porodične strukture i antiautoritarnog modela vaspitanja.

77 Vid. M. Blagojević, u: S. Bolčić (ur.), 2002, 181–211.

78 M. Blagojević, *Rodni barometar u Srbiji*, Beograd 2006. Uzorak je obuhvatao 1.500 muškaraca i žena u aktivnom životnom periodu (od 20 do 50 godina).

79 Među muškarcima i ženama istog nivoa obrazovanja 51% muškaraca i samo 41,7% žena veruje u mogućnost napredovanja na poslu.

80 Kada je reč o poziciji na tržištu rada, privatnoj svojini, registrovanim privatnim firmama i porodičnom nasleđu, postoji upadljiva razlika u korist muškaraca: 50% muškaraca i 14% žena imaju svoja kola, 6% muškaraca i 2% žena imaju drugi stambeni prostor, 18% muškaraca i 5% žena imaju nekretnine, 27% muškaraca i 8% žena imaju kuću, a stan ima 22% muškaraca i 10% žena.

4.3. Drugi deo istraživanja prema istoj metodologiji i sa istim uzorkom urađen je pet godina kasnije. *Rodni barometar* iz 2011. godine⁸¹ takođe ukazuje na protivrečje između emancipatorskih trendova i procesa repatrijarhalizacije. Zaključuje se da rastu egalitarne tendencije u porodici i da žene progresivno osvajaju javni prostor, da je patrijarhalna uloga muškarca značajno uzdrmana i da patrijarhalna ideologija jača upravo kao reakcija na nesnalaženje muškaraca u situaciji „krize maskuliniteta“. Blagojević kaže: „Transformacija privatne sfere u pravcu egalitarnosti očituje se pre svega u činjenici da žene i muškarci **‘zajedno’** obavljaju sve veći broj aktivnosti vezanih za kuću i decu. Uspostavljanje egalitarnog modela sledi prethodno urušavanje muškog, patrijarhalnog autoriteta u gotovo svim oblastima porodičnog života i jačanje ženskog autoriteta, odnosno omoćavanje žena po modelu samo/žrtvujućeg mikromatrijarhata... U velikoj meri ispražnjena i uzdrmana rodna uloga muškaraca, uz realno jačanje egalitarnosti u privatnoj i javnoj sferi, uz sve oscilacije, doprinosi **jačanju patrijarhalnih ideologija kao reakciji na to stanje**. Ipak, promene na nivou ponašanja odvijaju se u pravcu uspostavljanja egalitarnosti, čak i kada stavovi reflektuju patrijarhalnu ideologiju. Muškarci, koji se opiru promenama rodni odnosa, ujedno iskazuju **konzervativnije** stavove u odnosu na žene.“⁸²

4.4. U redovnom godišnjem izveštaju poverenice za ravnopravnost R. Srbije re-zimira se da su žene u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce u svim oblastima društvenog života, a posebno je izražena diskriminacija žena na tržištu rada, u učešću u odlučivanju, u ekonomskoj sferi i obrazovanju, kao i rodno zasnovano nasilje prema ženama.⁸³ U vezi sa nasiljem prema ženama ističe se sledeće:

„Treba ukazati da je ovu godinu obeležio veliki broj ubistava žena, jer je u 2015. godini ubijeno ukupno 34 žene kao posledica partnerskog nasilja, što je alarmiralo javnost i donosiocice odluka da se po ovom pitanju preduzmu hitne mere, posebno u vezi sa odnosom države prema žrtvi nasilja... Nasilje nad ženama i dalje predstavlja jedan od najozbiljnijih vidova kršenja prava žena, iako je zakonodavni okvir poboljšan. Organizacije civilnog društva⁸⁴ ukazuju da veliki broj slučajeva nasilja ne bude prijavljen, a na najveći broj prijavi policija reaguje samo usmenim upozorenjem. Prijavljeni slučajevi se procesu-iraju s polovičnim uspehom, između ostalog i zbog odustajanja od postupka. Kazne koje se izriču su blage, ne postoji dovoljna povezanost službi i razmena informacija, nema ustaljenih načina komuniciranja između određenih službi, a sistem praćenja i procene efekata rada, saradnje i koordinacije, ili je nedefinisan, ili se ne sprovođi.

81 M. Blagojević Hjuson, *Rodni barometar u Srbiji – razvoj i svakodnevni život*, UN Women, Beograd 2013.

82 *Ibid.*, 228–229.

83 Poseban izveštaj o diskriminaciji žena dostupan je na adresi: <http://ravnopravnost.gov.rs/sr/izve%C5%A1taji/izve%C5%A1taji>.

84 Na primer, Autonomni ženski centar, *Delotvornost sistemskih mehanizama za sprečavanje nasilja prema ženama i nasilja u porodici (2015)*, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Delotvornost_sistemskih_mehanizama_za_sprecavanje_nasilja_prema_zenama-Rezime.pdf.

Zbog velikog broja ubistava žena kao posledica partnerskog nasilja u 2015. godini, ova tema je bila u fokusu javnosti i podstakla brojna istraživanja sa ciljem da se mapiraju uzroci nasilja u cilju njegovog efikasnog sprečavanja. Rezultati ankete koju je sproveo Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova AP Vojvodine, pokazuju da svaki drugi građanin Vojvodine, direktno (37%) ili preko poznanika (27%) poznaje ženu koja je žrtva nasilja u porodično-partnerskom odnosu, ali preko 40% ne zna da li bi se odlučio i da zavisi od situacije da li bi prijavio nasilje nad ženama. Preko 70% smatra da žene nemaju ravnopravan status u našem društvu, a čak 76% sumnja u efikasnost sistema zaštite žrtava.“

U Izveštaju poverenice za ravnopravnost navode se i relevantni stavovi Evropske komisije o tome da „u punoj meri treba obezbediti promovisanje i zaštitu prava najranjivijih i najviše diskriminiranih grupa, uključujući i žene“.85 Takođe, navodi se i mišljenje komesara Saveta Evrope za ljudska prava „da je položaj žena u Srbiji nezadovoljavajući i da su i dalje diskriminirane u brojnim oblastima, posebno u zapošljavanju, kao i da postoji problem nasilja nad ženama“.86

ZAKLJUČAK

Srbija tranzicijskog perioda na specifičan način ispoljava protivrečna savremenog položaja žena i dijalektike patrijarhata i emancipacije u rodnim odnosima. Elementi retradicionalizacije, repatrijarhalizacije i klerikalizacije postoje u kulturi, obrazovanju, delovanju SPC, u obrazovnom sistemu, u delovanju nekih partija i delova nevladinog sektora sa ekstremno-desnim i desnim vrednosnim orijentacijama. Elementi emancipacije postoje u porodičnim odnosima i svakodnevnom životu, u vaspitanju i sistemima vrednosti i kulturnim matricama antipatrijarhalnog tipa, u pravnom sistemu, političkom i obrazovnom sistemu i određenim političkim institucijama, kao i u državnim strategijama rodne ravnopravnosti, obrazovanja, borbe protiv siromaštva.

Uticaji Evropske unije su u tom kontekstu od suštinskog značaja.

I nezavisno od progresivnih uticaja Evropske unije, objektivni faktori uticaja na emancipatorske procese u rodnim odnosima – kao što je masovni izlazak žena u javnu sferu putem zaposlenja, obrazovanja, prava glasa, političke participacije, kulturnog stvaralaštva – imaju svoju inherentnu pokretačku snagu.

Autoritarnim porecima i fasadnim demokratijama treba reprodukcija starog i produkcija novog patrijarhata u rodnim odnosima jer heteronomija u rodnim odnosima produkuje i heteronomne tipove ličnosti dece – budućih građana.

Mera demokratičnosti društva je i to koliko se u njemu – normativno-strateški, formalnopravno i faktički (u ekonomskom, političkom, socijalnom i kulturnom životu) – promoviše rodna ravnopravnost.

85 Izveštaj je dostupan na adresi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf.

86 Savet Evrope, komesar za ljudska prava, Izveštaj o poseti Srbiji 16–20. marta 2015. godine, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2331051&Site=CommDH&BackColorInternet=BDDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

Razvoju demokratskog društva neophodne su autonomne ličnosti i partnerski odnosi u porodici i među punopravnim i ravnopravnim građanima.

Pitanje rodne ravnopravnosti je temeljno pitanje demokratskog poretka i temeljno pitanje civilizacijskog napretka na principima univerzalne jednakosti, jednake brige za dignitet svake individue.

Retrogradni procesi repatrijarhalizacije, retradiconalizacije i klerikalizacije u rodnom odnosima i generalno u društvu indikatori su nedemokratskih trendova u današnjoj Srbiji. Mera realizacije rodne ravnopravnosti ujedno je i mera kvaliteta demokratskog poretka i civilizacijskih dometa države i društva u Srbiji. Od toga koji će od pomenutih protivrečnih trendova biti dominantan u bližoj i daljoj razvojnoj perspektivi zavisice kojim će strateškim putem nadalje ići društvo i država u Srbiji.

Dr Nebojša Vladislavljević*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

MEDIJI, „INDEKSIRANJE“ ODNOSA SNAGA I SLOBODA ŠTAMPE POSLE PETOG OKTOBRA

Pad nedemokratske vlasti Petog oktobra otklonio je ključnu prepreku za uspostavljanje slobode štampe. Pluralističko izveštavanje o političkom životu u štampanim i elektronskim medijima postalo je pravilo, a pravni, ekonomski i politički milje u kojem su mediji funkcionisali značajno su se poboljšali, reflektujući uspostavljanje demokratskih ustanova u celini. I pored toga, naši dometi u toj oblasti ostali su znatno ispod onih u starim demokratijama Zapadne Evrope i Severne Amerike, pa i mnogim novim demokratijama. Čak ni taj nivo slobode štampe nije se dugo održao, a stanje se postepeno pogoršava poslednjih godina. Danas opozicija sve teže obezbeđuje pristup štampi i televizijskim kućama, a ključna stranka vladajuće koalicije dominira medijima. Kritička ocena delovanja vlasti u medijskom izveštavanju najčešće izostaje, a pojedine medijske kuće postaju propagandne mašine vođe vladajuće koalicije. Štaviše, najuticajnije političke emisije skidaju se sa programa vodećih televizijskih kuća. U ovom tekstu ukazujem na moguća objašnjenja takvog trenda.

Konvencionalno objašnjenje ističe bitno različito političko nasleđe stranaka na vlasti od pada Miloševića do danas. Pošto su stranke Petog oktobra – ujedinjene u Demokratskoj opoziciji Srbije (DOS) – bile posvećene uspostavljanju demokratskih ustanova, usmerenju izoštrenom tokom višegodišnje borbe sa nedemokratskim režimom, prirodno je da je nivo slobode štampe bitno poboljšan u vreme njihove vlasti. Smene na vrhu u tom razdoblju između stranaka iz te grupacije nisu bitno uticale na kvalitet demokratskih ustanova, uključujući i slobodu štampe. Takođe, činjenica da su posle predsedničkih i skupštinskih izbora 2012. godine punu kontrolu nad ključnim polugama vlasti uspostavile stranke i stranke-naslednice starog režima, pre svega Srpska napredna stranka (SNS) i Socijalistička partija Srbije (SPS), koje su vršile represiju nad medijima tokom devedesetih i od tada imale ambivalentan odnos prema slobodi štampe, reflektovala se i u pogoršanju relevantnih pokazatelja u ovoj oblasti. Nova retorika tih stranaka, koja naglašava značaj evropskih integracija, ekonomskog i demokratskog razvoja, nije bitno promenila njihov odnos

* Kontakt: n.vladislavljevic@fpn.bg.ac.rs

prema medijima, naglašavaju predstavnici opozicionih političkih stranaka i dela nevladinih organizacija i udruženja. To objašnjenje je kompatibilno sa većim delom trenda promene nivoa slobode štampe posle Petog oktobra, ali deo ostaje van nje-govog domašaja: pojedini pokazatelji govore da je stanje u ovoj oblasti pogoršano i pre izbora 2012. godine, to jest pre dolaska stranaka starog režima na vlast, mada u znatno manjoj meri nego kasnije.

Moguće je i drugačije, pomalo cinično objašnjenje: pad Miloševića i prelazak praga demokratije otvorili su prostor za drugu vrstu politike u kojoj sve političke stranke, bez obzira na političko nasleđe, pokušavaju da osvoje vlast i da se što duže zadrže u toj situaciji, ne birajući mnogo sredstva. U takvoj političkoj igri ograničavao ih je samo nepovoljan odnos političkih snaga, a ne demokratske vrednosti, ustav i zakoni. Ideologija i politička uverenja nisu značili mnogo, dominirali su oportunisti, zloupotrebljavajući vlast ako im trenutni odnos snaga to omogućava. Dakle, dostignuti nivo slobode štampe u prvoj deceniji posle pada Miloševića štitila je ravnoteža snaga u političkom životu unutar vlasti i između vlasti i opozicije, a ne demokratska uverenja predstavnika stranaka Petog oktobra. Slabljenje ravnoteže snaga negativno se odrazilo i na slobodu štampe i pre izbora 2012. godine, a nepostojanje te ravnoteže posle izbornog i političkog kolapsa stranaka Petog oktobra olakšalo je novoj vlasti pritiske na štampane i elektronske medije. To potencijalno objašnjenje takođe je kompatibilno sa većim delom trenda promene nivoa slobode štampe od Petog oktobra do danas, mada verovatno ne može da objasni zašto situacija u ovoj oblasti danas nije još nepovoljnija, imajući u vidu obim dominacije SNS-a u političkom životu u poslednje tri-četiri godine.

Oba ova objašnjenja podrazumevaju da se politički pritisci neposredno odražavaju na kvalitet medijskog izveštavanja o političkom životu, delom i u obliku autocenzure. Ipak, osim političkih pritisaka, na medijsko izveštavanje utiču i drugi činioci, na primer, šire ekonomsko i političko okruženje u kojem mediji funkcionišu, i organizacija i profesionalizam u medijskim kućama. U ovom tekstu analiziram uticaj političkog konteksta na medijsko izveštavanje i slobodu štampe, oslanjajući se na teoriju „indeksiranja“ koja objašnjava bitno drugačiji oblik medijskog izveštavanja – o međunarodnim sukobima i spoljnoj politici – u bitno različitom političkom miljeu, u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Prilagođena političkom miljeu novih demokratija, odnosno država koje su uspostavile demokratske ustanove u poslednje tri-četiri decenije, ta teorija sugeriše da medijsko izveštavanje o politici nije isključivo proizvod pritisaka vlasti na vlasnike medija, urednike i novinare, već izvire i iz dinamike kojom mediji u demokratskim zemljama „beleže“ odnose političkih snaga, što reflektuje politički uticaj i kredibilnost ključnih učesnika u političkom životu i njihovu sposobnost da medijima nametnu svoju verziju događaja. Preliminarna, delimična empirijska provera ovog argumenta pokazuje da to, nijansirano objašnjenje ima potencijal da dopuni druga dva objašnjenja i da osvetli složene uslove u kojima mediji funkcionišu u miljeu novih demokratija.

U sledećem odeljku izlažem osnovne elemente teorije „indeksiranja“ i primenjujem je u bitno izmenjenom obliku na analizu medijskog izveštavanja i slobode štampe u novim demokratijama. Zatim slede kratak pregled ocena slobode štampe iz izveštaja relevantnih nezavisnih organizacija i analiza političkih uslova koji su

presudno uticali na takvo stanje. Prvi deo analize tih uslova obuhvata razdoblje od Petog oktobra do izbora 2008. godine, u kojem je postojala ravnoteža snaga unutar vlasti i između vlasti i opozicije, i naredne četiri godine, kada opstaje samo potonji oblik ravnoteže. Drugi deo empirijske analize usredsređen je na razdoblje od izbora 2012. godine do danas, a naročito na kolaps stranaka Petog oktobra i njegove posledice za slobodu štampe. Konačno, ukazujem na bitna ograničenja ove analize i na šire implikacije tog teorijskog i empirijskog argumenta za slobodu štampe u našoj zemlji u narednim godinama.

1. MEDIJSKO IZVEŠTAVANJE I „INDEKSIRANJE“ ODNOSA POLITIČKIH SNAGA

Teorija „indeksiranja“ nastala je analizom medijskog izveštavanja o spoljnoj politici u kontekstu starih demokratija, konkretno SAD. Prema toj teoriji, izveštavanje ključnih (*mainstream*) medija o međunarodnim sukobima uglavnom odražava odnos snaga u vlasti i među političkim elitama. U situacijama u kojima postoji konsenzus u zvaničnim krugovima o ključnim pitanjima spoljne politike, uključujući velike opozicione stranke, medijski izveštaji odražavaju taj konsenzus u velikoj meri. To se dešava čak i kada postoje pouzdana saznanja iz nezvaničnih krugova o nedostacima te politike ili o značajnim događajima o kojima se ne izveštava. Nasuprot tome, u situacijama u kojima se uticajni pojedinci iz vlasti, predstavnici nekih političkih ustanova ili značajne političke stranke otvoreno suprotstavljaju takvoj politici, medijsko pokrivanje određenog aspekta spoljne politike znatno je manje ograničeno i uglavnom odražava različite poglede na tu politiku. Čak i tada, medijsko izveštavanje – sadržaj vesti, njihova istaknutost i trajanje, kao i davanje prostora pojedinim izvorima informacija – uglavnom reflektuje različite perspektive u srazmeri sa procenom odnosa snaga među ključnim političkim igračima i njihovom sposobnošću da utiču na medije, to jest da „spinuju“ informacije. Dakle, manje je važno da li su određeni stavovi u vestima zasnovani na kredibilnim informacijama, značajnije je ko ih podržava i da li im se suprotstavljaju uticajni učesnici političkog života.¹

Jedan od primera jeste izveštavanje uticajnih američkih medija o ekstremnom ponašanju prema ratnim zarobljenicima u zatvoru Abu Graib u Iraku, koji je bio pod kontrolom američke vojske. Mediji su uglavnom izveštavali o tim događajima kao „maltretiranju“ i „zloupotrebi“, u skladu sa zvaničnim izvorima, iako su postojale informacije iz kredibilnih nezvaničnih izvora da je reč o namernom zlostavljanju ili mučenju zatvorenika. U početku, posle objavljivanja relevantnih fotografija i drugih materijala koji su nedvosmisleno potvrdili da su američki vojnici mučili, ili namerno zlostavljali, ratne zarobljenike, pojedini mediji su koristili odgovarajuće izraze. Čim je pak postalo očigledno da za takvu praksu ne postoji podrška u zva-

1 W. L. Bennett, „Toward a Theory of Press-State Relations in the United States“, *Journal of Communication* 2/1990, 106; J. Zaller, and D. Chiu, „Government's little helper: U.S. press coverage of foreign policy crises, 1945–1991“, *Political Communication* 4/1996, 385–405; W. L. Bennett, R. G. Lawrence and S. Livingston, *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 48–50; N. Vladislavljević, „Media Framing of Political Conflict“, MeCoDEM working paper, University of Leeds, May 2015, 8.

ničnim krugovima, uključujući i opoziciju, ubrzo su zamenjeni neutralnim izrazima, kao što je „zloupotreba“.²

Bitno je naglasiti da takvo medijsko „beleženje“ ključnih elemenata spoljne politike, odnosno bez njenog kritičkog razmatranja, ne izvire iz njihovog strančarenja, odnosno svrstavanja uz nosioce vlasti. Paradoksalno, to je posledica novinarskog oslanjanja na profesionalne norme objektivnosti koje u demokratijama, između ostalog, podrazumevaju korišćenje i stalno pokrivanje institucionalnih izvora informacija. Takvom rezultatu doprinosi i nepostojanje kapaciteta manje bitnih političkih i drugih igrača, kao što su marginalne političke stranke, društveni pokreti i udruženja, da nametnu svoju verziju događaja medijima. Nasuprot tome, vladajući krugovi se oslanjaju na institucionalne prednosti koje im obezbeđuju gotovo stalni pristup medijima, kao što su konferencije za štampu i brifinzi, zvanična putovanja, istrage, sudski procesi i rasprave u parlamentu. U svakom slučaju, takvo „indeksiranje“ odnosa političkih snaga umesto kritičkog razmatranja relevantnih problema pokreće pitanje političke odgovornosti i manipulacije i dovodi u pitanje normativni stav o nezavisnosti medija i njihovom uticaju u zapadnim demokratijama.³ Pojedini autori zaključuju da postoji „polunezavisna štampa“ u kojoj je oslanjanje novinara na zvanične izvore ponekad prekinuto „trenucima relativne nezavisnosti“.⁴

Ipak, takav zaključak nije primenljiv na politički život u celini, a naročito ne na one oblasti političkog procesa od kojih u najvećoj meri zavise opstanak i kvalitet demokratije. Naime, u spoljnoj politici i nekim drugim oblastima, politička kompeticija nije visoko institucionalizovana, to jest ne postoje posebne norme koje zahtevaju od novinara da obezbede predstavljanje različitih, pa i oštro suprotstavljenih političkih stavova. Zato medijsko izveštavanje često zavisi od kontekstualnih činilaca, kao što je odnos političkih snaga. Nasuprot tome, u onim oblastima u kojima postoji visok nivo institucionalizacije političkog takmičenja – jer se nalaze u središtu demokratskog procesa – mediji se u izveštavanju rukovode posebnim normama i rutinski predstavljaju suprotstavljene zahteve i stavove. Primer su izborne kampanje u kojima različiti instrumenti, kao što su često oslanjanje na nezavisna istraživanja javnog mnjenja, podržavaju takvo medijsko izveštavanje. Izgleda da su parlamentarne i debate o pojedinim javnim politikama negde između.⁵ Upravo razlika u nivou institucionalizacije političkog takmičenja u različitim oblastima političkog života, od kojeg zavisi i medijsko pokrivanje političkog života, otvara prostor za objašnjenje medijskog izveštavanja u novim demokratijama – ne samo niti prvenstveno o spoljnoj politici, već o ključnim aspektima demokratskog procesa.

2 W. L. Bennett, R. G. Lawrence and S. Livingston, „None Dare Call It Torture: Indexing and the Limits of Press Independence in the Abu Ghraib Scandal“, *Journal of Communication* 3/2006, 467–485; Bennett *et al.* (2007), poglavlje 3. Za kritički osvrt na ovu empirijsku analizu vidi C. M. Rowling, T. M. Jones and P. Sheets, „Some Dared Call It Torture: Cultural Resonance, Abu Ghraib, and a Selectively Echoing Press“, *Journal of Communication*, 6/2011, 1043–1061.

3 R. M. Entman, *Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics*, Oxford University Press, Oxford 1989, 37–38; Bennett *et al.* (2007), 28–30, 48–50.

4 Bennett *et al.* (2007), 106.

5 Bennett (1990), 106–107; Bennett *et al.* (2007), 48–50. Vid. i Vladislavljević (2015), 14–15.

Ovde je reč o bitno različitim političkim miljeima, starim demokratijama Zapadne Evrope i Severne Amerike, s jedne strane, i novim demokratijama „trećeg talasa“, onima koje su uspostavile demokratske ustanove u poslednjoj četvrtini prošlog veka i kasnije, odnosno u Južnoj Evropi, Latinskoj Americi, Istočnoj Aziji, Istočnoj Evropi i nekim državama u drugim delovima Azije i Afrike, s druge strane. Ključna razlika je u obliku institucionalizacije pravila političke igre. U prvim se najveći deo političkog života odvija na osnovu formalnih pravila – ustava i zakona; u drugima, formalna pravila dominiraju kada je reč o osnovnim merilima demokratije – izborom procesu i zaštiti osnovnih sloboda – ali u drugim oblastima političkog života ponašanje ključnih političkih igrača uglavnom sledi neformalna pravila, kao što su klijentelizam i korupcija. U većini starih demokratija, osim vertikalne odgovornosti izabranih funkcionera građanima – koje se uspostavlja putem izbora – postoji i horizontalna odgovornost, to jest kontrola izvršne vlasti od drugih grana vlasti i nezavisnih tela; u većini novih demokratija ovaj drugi oblik odgovornosti uglavnom ne funkcioniše iako postoje odgovarajući organi.⁶

Takvo razlikovanje starih i novih demokratija počiva na minimalnom proceduralnom shvatanju demokratije, široko prihvaćenom u empirijskoj analizi savremene demokratije i demokratizacije, pre svega kada je reč o državama koje su napustile nedemokratsku vladavinu u poslednje tri-četiri decenije. To određenje demokratije uključuje tri elementa: slobodne, poštene i takmičarske izbore; zaštitu (ili bar nepostojanje sistematskog ograničavanja) osnovnih sloboda i prava, naročito slobode govora, štampe i udruživanja, i nepostojanje rezervisanih domena ili vanustavnih činilaca koji ograničavaju delovanje izabranih državnih funkcionera.⁷ Podrazumeva se da su ti elementi demokratije institucionalizovani u političkom životu i da najznačajniji politički činioци očekuju da će takvo stanje potrajati. Ne treba mešati povremene taktičke ustupke vlasti opoziciji sa postojanjem pravila koja se uglavnom poštuju u razdoblju dužem od jednog izbornog ciklusa.⁸

Ključni nedostatak minimalnog proceduralnog pojma demokratije je preterani fokus na kvalitet izbora. Demokratske ustanove ređe se danas ugrožavaju izborom krađom ili otvorenom represijom; umesto toga, autoritarno nastrojene vlasti otežavaju pristup opozicije državnim ustanovama, resursima i medijima, najčešće između izbora, podrivajući tako takmičarsku dimenziju demokratije. Sistematsko sprečavanje pristupa opoziciji medijima i finansiranju drastično otežava efektivno

6 G. O'Donnell, „Illusions About Consolidation“, *Journal of Democracy* 2/1996, 34–51; G. O'Donnell, „Horizontal Accountability in New Democracies“, *Journal of Democracy* 3/1998, 112–126.

7 R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989, 221; P. Schmitter and T. L. Karl, „What Democracy Is . . . and Is Not“, in *The Global Resurgence of Democracy*, ed. L. Diamond and M. F. Plattner, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1996, 55–56; O'Donnell (1996), 35; D. Collier and S. Levitsky, „Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research“, *World Politics* 3/1997, 430–451; L. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, 7–15; S. Levitsky and L. A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, 5–6.

8 N. Vladislavljević, „Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije“, u M. Podunavac (ur.), *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, Fakultet političkih nauka –Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd 2011, 199.

takmičenje na izborima, dok nepostojanje resursa često dovodi do cepanja i kolapsa opozicionih stranaka između izbora.⁹ Niži nivo institucionalizacije političke kompeticije u mnogim novim demokratijama, pre svega između izbora, odražava se i na medijsko izveštavanje koje karakteriše „indeksiranje“ odnosa snaga u znatno većoj meri nego u miljeu starih demokratija. To se odnosi čak i na one oblasti koje su u centru političke utakmice u demokratijama, uključujući izborne kampanje, a naročito razdoblja između izbora. Formalna pravila o ravnopravnom predstavljanju stranaka u medijima tokom izborne kampanje izigravaju se na razne načine. Ključna posledica niskog nivoa formalne institucionalizacije demokratskog procesa, pre svega između izbora, jeste da medijsko izveštavanje zavisi ne samo od formalnih pravila, već i od šireg političkog konteksta, naročito od odnosa političkih snaga.

Taj argument se može operacionalizovati na sledeći način. Najveća garancija pluralističkog izveštavanja medija o političkom životu novih demokratija jesu situacije u kojima postoji dvostruka ravnoteža snaga, unutar vlasti i između vlasti i opozicije. Takva ravnoteža – na primer, u koalicionim vladama bez dominantnih političkih stranaka, nasuprot kojih stoji jaka i kredibilna opozicija ili razdoblja „kohabitacije“ u polupredsedničkim sistemima – proizvodi širi krug političkih činilaca čiji se stavovi „beleže“ u medijskom izveštavanju. Zvanični izvori ovde uključuju predstavnike različitih političkih stranaka: predstavnike vladajuće koalicije kada je reč o izvršnoj vlasti, kao i predstavnike ključnih opozicionih stranaka u parlamentu. Kredibilitet ključnih političkih igrača, odnosno kako šira politička javnost ocenjuje njihovu legitimnost i značaj kao relevantnih učesnika u demokratskom procesu, takođe je važan. Pozitivna ocena te javnosti podiže im politički uticaj, a negativna ocena ga umanjuje, čak i kada ulaze u red zvaničnih izvora, što utiče na obim „registovanja“ njihovih stavova u medijskom izveštavanju.

Druga mogućnost je ravnoteža snaga između vlasti i opozicije, koja omogućava nešto niži nivo pluralističkog izveštavanja. Primer su jednostranačke vlade, ili koalicione vlade s dominantnom strankom, kojima se suprotstavlja dobro organizovana opozicija sa značajnom podrškom u biračkom telu. Ovde i dalje postoji više zvaničnih izvora koje mediji koriste u izveštavanju, ali i neravnopravan odnos između njih, kao i bitno različite sposobnosti „spinovanja“ informacija usled različitog pristupa materijalnim i drugim resursima. Konačno, ako snažna i kredibilna opozicija ne postoji, verovatno će medijsko izveštavanje odslikavati stavove vlasti u najvećoj meri. Monolitno izveštavanje ovde izvire iz toga što mediji „beleže“ neravnopravan odnos političkih snaga, kao i iz toga što opozicione stranke i druge autonomne organizacije i udruženja nemaju organizacione i druge kapacitete da svoje stavove nametnu medijima u dužem razdoblju.

U empirijskoj proveru tog teorijskog argumenta na primeru Srbije posle Miloševića koristim podatke iz relevantnih izveštaja Freedom housea, nezavisne organizacije koja priprema redovne godišnje izveštaje o političkim slobodama, slobodi štampe, slobodama na internetu i pravima žena u gotovo svim državama i teritorijama na svetu, kao i materijale iz domaćih akademskih i drugih izvora. Ti izvori imaju nešto širi fokus od onoga koji predviđa teorija „indeksiranja“ jer obuhvataju ne samo

9 S. Levitsky and L. A. Way, „Why Democracy Needs a Level Playing Field“, *Journal of Democracy*, 1/2010, 57–58, 63–64; Levitsky and Way (2010a), 9–12.

analizu medijskog izveštavanja već i analizu pravnog okvira u kojem mediji funkcionišu, eventualne političke pritiske i ekonomske uticaje na medije, dakle uslove neophodne za postojanje slobode štampe. Relevantne kvantitativne analize medijskog izveštavanja o političkom životu u Srbiji gotovo da ne postoje i nešto širi empirijski fokus ovde služi kao delimična, mada nedovoljna zamena za takve analize.

2. OCENE SLOBODE ŠTAMPE POSLE PETOG OKTOBRA

Međunarodni nezavisni izveštaji o slobodi štampe u Srbiji posle Petog oktobra govore da je štampa samo delimično slobodna. Veliki iskorak u toj oblasti u prvim godinama demokratizacije pratila je višegodišnja stagnacija, a poslednjih pet-šest godina sledi drastično urušavanje dostignutog nivoa slobode štampe, naročito posle povratka na vlast stranaka Miloševićevog režima iz devedesetih. Dakle, ti izvori ocenjuju da Srbija ne ulazi u red država sa slobodnim medijima, kao što su one u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi ili pojedinim zemljama Srednje Evrope, niti spada u grupu nedemokratskih zemalja u kojima takve slobode ne postoje. Izveštaji Freedom House se ne zaustavljaju na tako grubom grupisanju država, već uključuju i nijansirane ocene, u brojčanom obliku, kao i dodatna, opisna obrazloženja tih ocena. Izveštaj o slobodi štampe označava države u kojima je štampa slobodna ocenama od 0 do 30; ocene od 31 do 60 odnose se na zemlje u kojima postoji delimična sloboda štampe; konačno, štampa nije slobodna u državama koje su označene ocenama od 61 do 100. Dakle, Srbija ulazi u red država koje su znatno bliže državama u kojima postoji sloboda štampe od onih u kojima takve slobode nema: ocene za godine 2002–2014. nalaze se u rasponu 33–40 (tabela 1). Slično je stanje i u nekim susednim državama: raspon ocena za Hrvatsku u istom razdoblju je 33–40 i Bugarsku 30–39. S druge strane, situacija je nepovoljnija u Rumuniji – raspon ocena je 38–47 – i Makedoniji, sa ocenama od 45 do čak 58.¹⁰

Tabela 1.

Stanje slobode štampe u Srbiji, 2000–2014, prema izveštaju Sloboda štampe*

Godina**	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Ocena	56	45	40	40	40	40	39
2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
39	39	35	33	35	36	37	40

* Ocene se odnose na Srbiju i Crnu Goru pre 2006. godine i uključuju Kosovo pre 2009. godine.

** Godina se odnosi na godinu u kojoj je sloboda štampe analizirana; izveštaji su objavljivani godinu dana kasnije (na primer, ocena 45 važi za 2001, a izveštaj je objavljen 2002. godine). Izvor: Freedom House (2015).

10 Freedom House, *Freedom of the Press: Detailed Data and Sub-scores, 1980–2015*, 2015 (<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015>).

Nivo slobode štampe u Srbiji bitno je potcenjen u razdoblju od 2001. do 2008. godine. Naime, naglo poboljšanje ocene za 2009. godinu odražava činjenicu da su prethodni izveštaji za Srbiju uključivali i ocenu stanja slobode štampe na Kosovu. Posebni izveštaji za Kosovo pripremljeni su za 2009. i naredne godine (objavljivani od 2010. godine). Ocena slobode štampe za Kosovo za 2009. godinu jeste 53 – dakle značajno nepovoljnija od zajedničke ocene u prethodnim godinama – pa se može zaključiti da je bročani rezultat koji reflektuje nivo slobode štampe u Srbiji od 2001. do 2008. godine, ne računajući teritoriju pod kontrolom UNMIK-a i kosovskih političkih ustanova, realno niži za nekoliko bodova. Imajući to u vidu, stanje slobode štampe u Srbiji značajno je poboljšano u prvim godinama posle pada Miloševića, zatim nije bilo bitnih izmena sve do blagog poboljšanja 2010. godine, a od tada se stanje postepeno ali značajno pogoršava, gotovo do nivoa zatečenog posle pada Miloševića (tabela 1).

Slične ocene postoje i u drugoj vrsti izveštaja *Freedom House*, *Države u promenama*,¹¹ koji se odnosi samo na postkomunističke zemlje (tabela 2). Ocena nezavisnosti medija ovde čini samo deo opšte ocene funkcionisanja demokratije, zajedno sa ocenama demokratskog upravljanja, izbornog procesa, civilnog društva, upravljanja u lokalnim zajednicama, nezavisnosti pravosuđa i nivoa korupcije. Ocene nivoa demokratije od 1 do 2,99 označavaju stanje konsolidovane demokratije, 3,00 do 3,99 polukonsolidovane demokratije, 4,00 do 4,99 mešovite ili hibridne režime, 5,00 do 5,99 polukonsolidovane autoritarne režime i 6,00 do 7,00 konsolidovane autoritarne režime.

Tabela 2. Stanje nezavisnosti medija i demokratije u Srbiji, 2004-2015, prema izveštaju *Države u promenama**

Godina**	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Nezavisnost medija	3,25	3,25	3,50	3,75	3,75	4,00
Demokratija	3,75	3,71	3,68	3,79	3,79	3,71
Godina**	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Nezavisnost medija	4,00	4,00	4,00	4,00	4,25	4,50
Demokratija	3,64	3,64	3,64	3,64	3,68	3,75

* Ocene se odnose samo na Srbiju, bez teritorije pod kontrolom UNMIK-a i privremenih kosovskih ustanova (postoje posebne ocene za Kosovo i Crnu Goru).

** Godina se odnosi na godinu u kojoj je analizirana nezavisnost medija; izveštaji su objavljeni godinu dana kasnije (na primer, ocena 3,25 važi za 2005, a izveštaj je objavljen 2006. godine). Izvor: Freedom House (2005-2016).

11 Freedom House, *Nations in Transit* (reports from 2005 to 2016) (<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>).

Prema tom izveštaju, nivo nezavisnosti medija 2004–2005. godine bio je prilično visoko ocenjen, imajući u vidu veoma loše stanje zatečeno posle pada Miloševića i oštre sukobe između stranaka bivšeg DOS-a u narednim godinama. Od tada pa do danas stanje u ovoj oblasti se postepeno pogoršava tako da postoji jasan trend slabljenja nezavisnosti elektronskih i štampanih medija. Zanimljivo je da je nezavisnost medija bolje ocenjena od nivoa demokratije u celini do 2008. godine, s tim što je razlika u prve dve godine značajna. Od 2009. godine do danas ukupna ocena nivoa demokratije nije se bitno izmenila, ali se ocene nezavisnosti medija bitno pogoršavaju, naročito u poslednje dve godine. Dakle, sada se stanje u ovoj oblasti ocenjuje kao znatno nepovoljnije nego u drugim oblastima relevantnim za ocenu demokratije u celini (tabela 2).

Da li je objašnjenje koje ističe različit odnos prema medijima stranaka Petog oktobra i stranaka starog režima koje izvire iz njihovog različitog političkog nasleđa u skladu sa tim ocenama slobode štampe? U velikoj meri jeste, pošto se vladavina stranaka iz prve grupe uglavnom poklapa sa višim nivoom slobode štampe, a vlast ovih drugih sa pogoršanjem stanja u ovoj oblasti. Ipak, pogoršanje ocena pre izbora na kojima su vlast preuzele stranke starog režima govori da je neophodno drugačije ili bar dodatno objašnjenje. Druga dva argumenta – cinično objašnjenje koje naglašava uticaj vladajućih krugova na medije koje izvire iz trenutnog odnosa snaga, i teorija „indeksiranja“ prilagođena miljeu novih demokratija i analizi demokratskog procesa – uspešno objašnjavaju ovaj nedostatak prethodnog argumenta. Pomenute ocene stanja iz izveštaja o slobodi štampe i njihove promene od pada Miloševića do danas, kompatibilne su u značajnoj meri sa promenama u odnosu političkih snaga na političkoj sceni, bez obzira na to da li se kao njihov izvor navode isključivo pritisci vlasti na medije ili, uz to, i dinamika medijskog „beleženja“ odnosa snaga i kredibilitnosti učesnika u političkom životu novih demokratija.

Ravnoteža snaga unutar vlasti i između vlasti i opozicije do 2008. godine poklapala se sa postepenim poboljšanjem stanja u medijima. Postepeno slabljenje ravnoteže snaga u političkom životu do 2012. godine odrazilo se i na kolebanje ocena slobode štampe – minimalno poboljšanje 2010. godine praćeno je većim pogoršanjem stanja u naredne dve godine. Konačno, neravnoteža snaga posle izbornog i političkog kolapsa stranaka Petog oktobra 2012. godine – kako unutar vlasti, tako i između vlasti i opozicije – u potpunosti je bila praćena bitno pogoršanom ocenom nivoa slobode štampe (tabela 1). Ocene iz drugog izveštaja, u delu o nezavisnosti medija, takođe su kompatibilne sa promenama u odnosu snaga na političkoj sceni. Ravnoteža snaga unutar vlasti i između vlasti i opozicije do 2008. godine pozitivno se odražavala na nivo nezavisnosti medija u poređenju sa razdobljem od 2008. do 2012. godine, u kojem je opstala samo ravnoteža snaga između vlasti i opozicije, a naročito poslednjih nekoliko godina kada ravnoteže nema. Ipak, ocene između 2004. i 2008. godine odstupaju u određenoj meri od tog trenda (tabela 2). U naredna dva odeljka analiziram uticaj odnosa političkih snaga na slobodu štampe u Srbiji u ovom razdoblju.

3. RAVNOTEŽA POLITIČKIH SNAGA I SLOBODA ŠTAMPE

Pad Miloševića i DOS-ovo uspostavljanje kontrole nad ključnim polugama vlasti posle Petog oktobra i decembarskih republičkih izbora 2000. godine označili su prekid višedecenijske nedemokratske vladavine, ali ne i uspostavljanje demokratije. Ključna linija političkih podela iz devedesetih, između SPS-a i SRS-a, s jedne strane, i stranaka DOS-a, s druge strane, pretvorila se već tokom 2001. godine u oštre sukobe unutar DOS-a. Demokratska stranka (DS) i Demokratska stranka Srbije (DSS) uspostavile su kontrolu nad političkim ustanovama i represivnim aparatom različitih nivoa vlasti – saveznog i republičkog – i zemlju dovele do ivice oružanog sukoba, pa nije moguće govoriti o demokratiji. Nastavak takvog miljea jeste i vanredno stanje posle ubistva premijera Đinđića. Tek su skupštinski izbori 2003. godine i kompletiranje personalnog sastava ključnih političkih ustanova, izborom predsednika Republike i sudija Ustavnog suda, stvorili uslove za prelazak praga demokratije. Ipak, zaštita osnovnih sloboda građana – slobode govora, štampe i udruživanja – podignuta je na značajno viši nivo odmah posle Petog oktobra, delom i zato što se počelo sa veoma niskog nivoa zatečenog posle pada nedemokratske vlasti. Ugrožavanje sloboda građana nije izostalo ni kasnije, ali ovde nije reč o sistematskom kršenju osnovnih sloboda niti o podrivanju kapaciteta opozicije da se suprotstavi strankama na vlasti.

Od pada Miloševića do skupštinskih i predsedničkih izbora 2012. godine između ključnih stranaka u političkom životu je u određenoj meri postojala ravnoteža snaga. Čak i u postrevolucionarnom razdoblju, do 2004. godine, imali smo određenu ravnotežu. Mada su u tom razdoblju opozicione stranke, naročito SPS i SRS, bile još uvek slabe i nekredibilne usled tesne povezanosti sa starim režimom, sukob između DS-a i DSS-a unutar nove vladajuće koalicije održavao je balans između ključnih političkih stranaka, oličen i u ključnim ličnostima – Koštunici kao saveznom predsedniku i Đinđiću kao predsedniku vlade Srbije. Ustavno preoblikovanje savezne države, koje je označilo kraj mandata Koštunice kao saveznog predsednika, i vanredno stanje posle ubistva premijera Đinđića narušili su tu ravnotežu. Skupštinski izbori u decembru 2003. godine rezultirali su ponovnim uspostavljanjem ravnoteže snaga, ali u bitno izmenjenom obliku. Rezultat skupštinskih izbora je stvaranje manjinske koalicione vlade DSS-G17-SPO/Nova Srbija, na čelu sa premijerom Koštunicom i uz podršku formalno opozicionog SPS-a. Taj aranžman se u literaturi naziva „prerušenom većinskom vladom“¹² jer SPS jeste neformalno bio u sastavu vladajuće koalicije, ali bez ministara u vladi.

U svakom slučaju, takva koaliciona vlada rezultat je kompromisa više stranaka – što je u uslovima nepostojanja dominantne stranke pokazatelj određenog nivoa ravnoteže. DSS je imao položaj premijera i više uticaja u vladi od drugih stranaka, ali ne i odrešene ruke u upravljanju zemljom. Dodatne elemente ravnoteže predstavljali su izbor predsednika Republike, Tadića, iz opozicione DS, kao i jačanje drugih opozicionih stranaka. Opozicioni SRS je tada stekao najveću pojedinačnu podršku birača od svih stranaka, ali je ključnu ulogu ravnoteže snaga ipak držao

12 K. Strøm, „Democracy, accountability, and coalition bargaining“, *European Journal of Political Research*, 1–2/1997, 56.

DS, ne samo zbog kontrole predsedničkog položaja već i zbog činjenice da je SRS u velikoj meri bio opterećen nasleđem ekstremističkog delovanja tokom devedesetih i bliskoću sa starim režimom. Rezultati skupštinskih izbora 2007. godine promenili su odnose na političkoj sceni u određenoj meri, ali je ravnoteža političkih snaga opstala u drugom obliku. Stvorena je koaliciona vlada DS - DSS - male stranke, u kojoj je DS imao većinu uprkos tome što je Koštunica opstao na položaju premijera. U toj konstelaciji političkih snaga, kontrola položaja predsednika Republike donela je značajnu prevagu DS-u. Istovremeno, SRS ostaje jaka opozicija koju podržava sve više građana, a raste rejting i SPS-u.

Posle vanrednih predsedničkih i skupštinskih izbora 2008. godine, klatno moći prešlo je na stranu DS-a. Tadić je ponovo izabran za predsednika, ovog puta tesnom većinom, a koalicija na čelu sa DS-om osvojila je najviše poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini, mada nedovoljno da sama napravi vladu. Vlada je napravljena posle tri meseca pregovora sa koalicijom oko SPS-a. Imajući u vidu da je sada kontrolisao položaj predsednika Republike, predsednika vlade, većinu u vladi, mada ne u potpunosti i skupštinsku većinu, DS je imao dominantni položaj u vlasti sve do redovnih izbora 2012. godine. Određena ravnoteža snaga u političkom životu ipak je opstala, mada u znatno manjoj meri nego ranije jer DSS odlazi u opoziciju a SRS stiže veliku podršku birača na izborima. Pošto SRS, iako je stekao najveću podršku birača od svih stranaka pojedinačno, nije uspeo da uđe u vlast na više uzastopnih skupštinskih i predsedničkih izbora, vođstvo te stranke stvara novu, Srpsku naprednu stranku (SNS) – manje opterećenu balastom političkog i nacionalnog ekstremizma – na koju se postepeno prenosi i podrška glasača SRS-a.

Kako su ravnoteža političkih snaga u razdoblju 2004–2008. i slabljenje te ravnoteže u naredne četiri godine uticali na nivo slobode štampe? U tom razdoblju nije bilo progona novinara, medijskih zabrana i drastičnih kršenja slobode štampe. Pristup građana elektronskim i štampanim medijima, kao i internetu, bio je slobodan. Pluralističko izveštavanje o političkom životu je sada postalo pravilo, imajući u vidu delovanje većeg broja elektronskih i štampanih medija različitih političkih orijentacija. Ipak, reč je o tzv. spoljnoj raznolikosti ili pluralizmu: mediji zastupaju različita politička uverenja ali su uglavnom zatvoreni za drugačije stavove, naročito one suprotstavljenih političkih grupa. U svakom slučaju, stanje u ovoj oblasti značajno je poboljšano u odnosu na vreme Miloševićeve vladavine tokom devedesetih. Opstali su mnogi problemi iz prethodnog razdoblja, ometajući dalji napredak u ovoj oblasti, kao što su preveliki broj medija, naročito elektronskih, nedovoljno prozračno vlasništvo usled neodgovarajuće regulative i mešanja države u medijsko tržište. Politički i ekonomski pritisci na medije takođe su opstali i u tom razdoblju, mada u znatno manjoj meri nego devedesetih, kao i uticaj vlasti na funkcionisanje medija u javnom vlasništvu. Politički pritisci su bili izraženiji na lokalnom nego na državnom nivou. Mada je u medijskom izveštavanju postojao pluralizam, komercijalni pritisci kojima su mediji bili izloženi, naročito televizije sa nacionalnom frekvencijom, ograničavali su njegove domete. Nepovoljno ekonomsko okruženje u kojem su mediji funkcionisali, naročito mediji u privatnoj svojini, pre svega kada je reč o obezbeđenju sredstava od oglašavanja, otvorilo je prostor za raznovrsne pritiske.¹³

13 A. Milojević i A. Ugrinić, „Sloboda novinarstva u Srbiji pod pritiskom politike i novca“, *CM – Časopis za upravljanje komuniciranjem*, 20/2011; A. Krstić, „Novinarstvo i medijska industrija u

Postepeno pogoršanje nivoa slobode štampe počinje u vreme koalicione vlade predvođene DS-om, koju je usmeravao predsednik Tadić. Restriktivne izmene relevantnih zakona iz 2009. godine predstavljale su pokušaj ograničavanja medija u kritici vlasti i autonomije regulatornog tela, kao i uspostavljanja posredne kontrole nad javnim servisom, uprkos otporu civilnog društva i nekih opozicionih stranaka. U vreme ekonomske krize, politički pritisci na medije najčešće su se ispoljavali usmeravanjem oglašavanja državnih ustanova i javnih preduzeća ka „prijateljski“ nastrojenim medijskim kućama. Pristup opozicionih stranaka medijima, naročito elektronskim medijima, tokom kampanja za predsedničke i parlamentarne izbore 2012. godine – pre svega SNS-a i DSS-a – sužen je prvi put od 2003. godine. Nije reč samo o medijima u javnom vlasništvu, već i o privatnim medijima bliskim vladajućoj koaliciji. Imajući to u vidu, ravnoteža snaga između stranaka Petog oktobra unutar vlasti ili između vlasti i opozicije – bila je ključna za stvaranje uslova za delimičnu slobode štampe. Slabljenje te ravnoteže posle parlamentarnih izbora 2008. godine odrazilo se i na pogoršanje stanja u ovoj oblasti.

4. PAD STRANAKA PETOG OKTOBRA I URUŠAVANJE SLOBODE ŠTAMPE

Stranke Petog oktobra, uključujući i vodeći DS, izgubile su predsedničke i skupštinske izbore 2012. godine. Odbijanje dela birača koji su ranije glasali za te stranke da podrže ekonomski neuspešnu, klijentelističku i sve manje demokratsku politiku dotadašnje vlasti omogućilo je da za predsednika Republike bude izabran kandidat opozicionog SNS-a i da SNS i SPS, dotadašnji koalicioni partner DS-a, stvore novu vladajuću koaliciju. Stranka sa najvećom podrškom birača (SNS) sada kontroliše vlast iako mesto predsednika vlade ustupaju SPS-u, slabijem koalicionom partneru. Mada se i pre 2012. godine značajno menjao stranački sastav vlasti, naročito posle izbora 2003. i 2008. godine, sada prvi put stranke starog režima potpuno kontrolišu ključne poluge vlasti.

Predsednički i skupštinski izbori nisu označili samo prelazak DS-a i malih koalicionih partnera u opoziciju već i početak kolapsa stranaka Petog oktobra. Demokratska stranka – najveća i najuticajnija stranka bivšeg DOS-a – izgubila je podršku mnogih svojih ranijih glasača, a posle prelaska u opoziciju počela je i da se urušava iznutra. Za dve godine ta stranka je promenila dvojicu vođa, ali su na njenom čelu i dalje ostali pojedinci iz samog vrha stranačkog establišmenta koji je izgubio kredibilitet u javnosti. Umesto da predvodi opoziciju, novo vođstvo je pristalo na kooptaciju od SNS-a. Zadržavanje položaja gradonačelnika Beograda i, kasnije, pokrajinske vlade i skupštinske većine u Vojvodini, bilo je moguće samo uz prećutni pristanak vlasti. Konačno, bivši predsednik stranke Tadić i njegovi saradnici napustili su DS i stvorili novu stranku pred izbore 2014. godine. Ostale stranke-naslednice DOS-a, kao što su DSS, G17/Ujedinjeni regioni Srbije (URS) i Liberalno-demokratska partija (LDP), takođe gube podršku građana, a od skupštinskih izbora 2014. i status parlamentarnih stranaka. I druge opozicione stranke, uključujući ostatke SRS-a i

„Dveri“, ostaju ispod izbornog praga na ovim izborima i van Narodne skupštine. Izborna koalicija oko SNS-a osvojila je više od tri petine poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini, a koaliciona vlada koju su stvorili sa koalicijom oko SPS-a kontroliše oko 80% poslanika. Rezultat je potpuna dominacija SNS-a i marginalizacija opozicije u Narodnoj skupštini, koja podseća na rezultate prvih višestranačkih, ali ne i demokratskih izbora 1990. godine.

Kako se neravnoteža snaga u političkom životu posle izbora 2012. godine, to jest dominacija ključne stranke vladajuće koalicije, odrazila na medijsko izveštavanje i nivo slobode štampe? Problemi u ovoj oblasti koji su postojali od Petog oktobra ostali su i dalje, kada je reč o prevelikom broju elektronskih medija, državnom i neprozračnom vlasništvu, nepovoljnom ekonomskom okruženju, političkim i ekonomskim pritiscima na medijske kuće. Stanje se sada dalje pogoršava, ne samo u odnosu na razdoblje do 2008. godine, u kojem je postojala ravnoteža političkih snaga, već i u odnosu na vladavinu koalicije na čelu sa DS-om do 2012. godine, mada različiti izveštaji o slobodi štampe različito ocenjuju trenutak u kojem se ta promena dogodila (tabele 1 i 2). Opozicione stranke, pre svega DS, sve teže uspevaju da predstave svoje stavove u medijima, a pojačava se negativna kampanja vlasti protiv opozicije, naročito protiv istaknutih ličnosti opozicionih stranaka.

Najuticajnije političke emisije uklanjaju se sa programa televizija sa nacionalnom frekvencijom. „Utisak nedelje“ je skinut s programa Televizije B92, uprkos dugog staža, velike gledanosti i uticaja u javnosti, kao primer drugim novinarima šta im se može desiti ako se usude da kritički ocenjuju delovanje vladajuće stranke i njenog vođe. Ne samo da se delovanje vlasti sve ređe kritički analizira, već neki privatni mediji – na primer, „Informer“ i Televizija „Pink“ – deluju kao informativne službe SNS-a i poluge pritiska na opozicione stranke i druge medije. Pojedini internet sajtovi, kritički usmereni prema delovanju istaknutih predstavnika vladajućih stranaka, povremeno se ometaju, navodno od nepoznatih izvora. Vode se propagandne kampanje, često na ivici govora mržnje, protiv pojedinih opozicionih vođa, predstavnika nezavisnih kontrolnih organa i uticajnih pripadnika vladajućih stranaka, uključujući i predsednika Republike, kada dođu u sukob s predsednikom Vlade ili njegovim najbližim saradnicima. Učestale su konferencije za štampu predsednika Vlade, na kojima se osorno obraća novinarima i široj javnosti, praćene predugim, često uličkim medijskim izveštajima.¹⁴

Odakle izvire urušavanje slobode štampe? Da li je reč o očekivanom rezultatu povratka na vlast stranaka Miloševićevog režima, imajući u vidu njihovo nasleđe represije nad medijima, bez obzira na novu retoriku? Ili je to neizbežan rezultat oportunističke politike koja je na delu od prelaska praga demokratije, bez obzira na trenutnu garnituru na vlasti, koja je ograničena samo trenutnim odnosom snaga, a ne demokratskim uverenjima, ustavom i zakonima? Prvo objašnjenje je kompatibilno sa trendom posle izbora 2012. godine, ali ne i sa pogoršanjem stanja u vreme

14 Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014*, Beograd 2015, 9–12, 123; Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015*, Beograd 2016, 9–10, 175–178; Savet za borbu protiv korupcije, „Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji“, Beograd 2015; i obrazloženja ocena slobode štampe u Srbiji u izveštajima Freedom housea *Sloboda štampe i Države u promenama* od 2013. do 2015. godine.

prethodne vlade. Drugi argument potpuno objašnjava taj nedostatak, ali izgleda da ne može do kraja da objasni razvoj događaja u ovoj oblasti od izbora 2012. godine do danas. To objašnjenje predviđa nepovoljan trend, ali ne i njegov intenzitet. Ako nivo slobode štampe zavisi presudno od odnosa političkih snaga, onda bi taj nivo trebalo da bude još nepovoljniji, imajući u vidu obim dominacije SNS-a u političkom životu zemlje u poslednje četiri godine. Kontrola te stranke i njenog vođe nad ključnim političkim ustanovama – vladom, poslaničkom većinom u Narodnoj skupštini, položajem predsednika Republike – kao i javnim sektorom u celini takva je da bi se u još u većoj meri negativno odrazila na nivo slobode štampe. U tom slučaju, trenutno stanje u ovoj oblasti odgovaralo bi onome u Makedoniji, sa ocenom 58, a ne 40, prema izveštaju *Sloboda štampe* u 2014. godini.¹⁵

S druge strane, nova verzija teorije „indeksiranja“ sugeriše da je, osim aktivnog i sistematskog podrivanja slobode štampe od vlasti, nepovoljni trend u ovoj oblasti poslednjih godina posledica ozbiljnih slabosti ključnih opozicionih stranaka, pre svega onih koji ističu svoje demokratsko usmerenje. Danas su te opozicione stranke loše organizovane, predvođene pojedincima koji ne uživaju lični kredibilitet i koji su opterećeni balastom klijentelizma i ekonomski neuspešne i nedemokratske politike iz vremena kada su te stranke bile na vlasti. Politika vođstva tih stranaka je oportunistička, u neprestanoj potrazi za kooptacijom od vladajuće stranke. Ozbiljnije programsko delovanje, pre svega ka obnovi demokratskih političkih ustanova i demokratskih potencijala u društvu, izgradnji vladavine prava i suzbijanju klijentelizma i korupcije, gotovo je potpuno marginalizovano. U takvom političkom miljeu, medijsko „indeksiranje“ trenutnog odnosa snaga i kredibiliteta ključnih političkih igrača gotovo neizbežno rezultira gotovo monolitnim, ili minimalno pluralističkim, izveštavanjem o političkom životu i pogoršavanjem drugih pokazatelja slobode štampe.

5. OGRANIČENJA I IMPLIKACIJE NOVOG OBJAŠNJENJA

Predloženo objašnjenje ima značajna ograničenja. Prvo, kvantitativni i kvalitativni podaci navedeni u prethodnim delovima teksta dovoljni su samo za preliminarnu, delimičnu empirijsku proveru političkih uzroka sve nepovoljnijeg stanja u oblasti slobode štampe. Provera novog objašnjenja u ovom tekstu oslanja se samo na empirijske analize stanja slobode štampe u celini i uključuje i analizu pravnog, političkog i ekonomskog okvira u kojem mediji funkcionišu. Nedostaju kvantitativna i kvalitativna analiza medijskog izveštavanja o političkom životu, kao i intervjui sa urednicima i novinarima. Tek na osnovu analize tih izvora mogu se sa većom sigurnošću oceniti dometi predloženog objašnjenja. Drugo, ovako prilagođena teorija „indeksiranja“ ima potencijal da objasni trendove u medijskom izveštavanju u novim demokratijama samo pod određenim uslovima. Ključni uslov je da ne postoji neposredna kontrola vlasti nad medijima, uključujući javni servis i ključne privatne elektronske i štampane medije. Neposredna kontrola označava situaciju u kojoj vladajući krugovi rutinski kontrolišu postavljenja uređivačkog i drugog personala i/ili uređivačku politiku u ključnim medijima, što se neposredno odražava na izveštava-

15 Freedom House (2015).

nje o političkom životu, i ne treba je mešati sa posrednim, makar i značajnim političkim uticajem. Na primer, ta teorija ne može da kaže mnogo o situaciji u medijima u Makedoniji pošto je reč o neposrednoj kontroli ključnih medija od vlasti. Osim toga, odnos političkih snaga samo je jedan od mnogih kontekstualnih činilaca koji su negativno uticali na nivo slobode štampe. Ekonomska kriza, na primer, znatno je umanjila prihode elektronskih i štampanih medija, uključujući i one od oglašavanja, što je umanjilo njihovu nezavisnost od političkih i drugih činilaca.

Ako se ipak pokaže da taj argument zaista objašnjava bar jedan deo negativnog trenda u razvoju slobode štampe, onda su njegove implikacije politički relevantne. Mada izloženost autoritarnom diskursu vladajuće stranke u elektronskim i štampanim medijima ostavlja utisak ubrzanog instaliranja diktature u Srbiji, rezultati autoritarne manipulacije i gušenja slobode štampe najverovatnije su „plitki“ i privremeni. Neravnoteža snaga u političkom životu, delom usled organizacionih i drugih slabosti opozicije, proizvodi utisak sveopšte dominacije vladajuće stranke. Makar delimična promena odnosa snaga, neizbežna u narednim godinama, bez obzira na potencijalne uzroke, odraziće se, putem „indeksiranja“ novog odnosa snaga od strane medija, na nivo slobode štampe. Dakle, nije nerealno očekivati da bi se organizovanje i jačanje opozicije, njena programska obnova i povratak kredibiliteta vođstva neposredno odrazili na medijsko izveštavanje o ključnim pitanjima političkog života i pozitivno uticali na nivo slobode štampe u celini. Nasuprot tome, ako se te promene u organizovanju i delovanju ključnih opozicionih stranaka ne dogode u naredne tri-četiri godine, stanje u ovoj oblasti u Srbiji sve više će ličiti na ono u Makedoniji.

Lektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Jovan Đorđević

Priprema za štampu
Dosije studio, Beograd

Štampa
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-670-1

Tiraž
100

Adresa redakcije
Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.131(497.11)(082)

321.7(497.11)(082)

338.242.2(497.11)(082)

316.7(497.11)(082)

ДЕМОКРАТСКА транзиција Србије : (re)kapitulacija prvih 25 godina /
urednici Bojan Vranić, Goran Dajović. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta,
2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 230 str. ; 24 cm

Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7630-670-1

1. Вранић, Бојан [уредник]

а) Владавина права – Србија – Зборници б) Демократија – Србија
– Зборници с) Тржишна привреда – Србија – Зборници д) Србија –
Културна политика – Зборници

COBISS.SR-ID 228096012

