

GODIŠNJAK  
*Jun 2015.*



ISSN 1820-6700

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

# GODIŠNJAK 2015

---

Godina IX / Broj 13 / Jun 2015.

Beograd

**Izdavač:**

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165  
Telefon: 011/3092-999, Fax: 011/2491-501

E-mail: [godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs)

Internet prezentacija: <http://www.fpn.bg.ac.rs/category/publikacije/godisnjak/>

**Za izdavača:**

prof. dr Ilija Vujačić

**Glavni i odgovorni urednik:**

prof. dr Ilija Vujačić

**Urednik tematskog dela:**

prof. dr Slobodan Samardžić

**Izvršni urednik:**

doc. dr Nemanja Džuverović

**Redakcija:**

prof. dr Radmila Nakarada,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

prof. dr Miroslav Brkić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Vladimir Pavićević,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Siniša Atlagić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

**Međunarodna redakcija:**

prof. dr Svetozar Rajak,

*London School of Economics (Velika Britanija)*

prof. dr Lidija Kos Stanišić,

*Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti (Hrvatska)*

prof. dr Jelenka Avdagić-Vočkić,

*Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka (Bosna i Hercegovina)*

prof. dr Srđan Darmanović,

*Univerzitet u Podgorici – Fakultet političkih nauka (Crna Gora)*

**Dizajn:**

Stefan Ignjatović

**Prelom:**

Nina Popov

**Lektura i korektura:**

Lektorsko odeljenje *Službenog glasnika*

**Tiraž:**

300 primeraka

**Štampa:**

JP *Službeni glasnik*

---

# SADRŽAJ

---

## TEMA BROJA: IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT

Slobodan Samardžić – Nemoćni parlament u vremenu krize .....	9
Bojan Kovačević – Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament? .....	23
Ivana Radić Milosavljević – Izbori za Evropski parlament u vreme krize: šta je drugačije ovog puta .....	45
Srdan Korać – Evropski parlament u međuinstitucionalnoj igri moći: „traumatična“ iskustva kontrolne funkcije .....	63
Jovana Marović – Institucionalno pozicioniranje Evropskog parlamenta – između slabih nadležnosti i apatije birača .....	89
Slobodan Zečević – Izbori za Evropski parlament 2014. godine – korak ka evoluciji institucionalnog sistema Evropske unije .....	101
Jasminka Simić – Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta kao način jačanja demokratskog kapaciteta Evropske unije .....	117

## POLITIKOLOGIJA

Dušan Pavlović – Teorija igara u <i>Levijatanu</i> Tomasa Hobsa .....	135
Slaviša Orlović – Predsednik republike: konstitucionalno-institucionalne dileme ..	151
Miloš Krstić – Teorija racionalnog izbora i objašnjenje društvenih fenomena .....	165
Marko Dokić – Spenserova kritika državnog intervencionizma .....	185
Predrag Krstić – Rana konzervativna kritika prosvetiteljstva .....	205

## KOMUNIKOLOGIJA

Jelena Surčulija Milojević – The Right of Reply: A Tool For an Individual to Access the Media .....	225
--	-----

## SOCIJALNA POLITIKA I RAD

Suzana Mihajlović Babić – Komunitarna politika zaposlenosti Evropske unije – primena Otvorenog metoda koordinacije .....	239
---	-----

## STUDIJE

Vojislav Stanovčić – Osvrt na opus Ljubomira Tadića .....	257
---	-----

Uputstvo za autore .....	275
--------------------------	-----

---

# CONTENT

---

## TOPIC OF THE NUMBER: ELECTIONS FOR THE EUROPEAN PARLIAMENT

- Slobodan Samardžić – Powerless Parliament in the Crisis Time .....9
- Bojan Kovačević – Does the United Europe Need a Parliament? .....23
- Ivana Radić Milosavljević – Elections to the European Parliament  
in Times of Crisis: This Time is it Different? .....45
- Srđan Korać – European Parliament in the Inter-Institutional Power-Game:  
„Traumatic“ Experience on the Control Function .....63
- Jovana Marović – The Institutional Position of the European  
Parliament – Between Weak Competences and Voter Apathy .....89
- Slobodan Zečević – Elections to the European Parliament in 2014 – a Step  
Towards the Evolution of Institutional System of the European Union ..... 101
- Jasminka Simić – The Evolution of the Competences of the European Parliament  
as a Way of Strengthening the Democratic Capacity of the European Union ... 117

## POLITICAL SCIENCE

- Dušan Pavlović – Game Theory in Hobbes's *Leviathan* ..... 135
- Slaviša Orlović – President of the Republic: Constitutional-Institutional Dilemmas ... 151
- Miloš Krstić – Rational Choice Theory and Explanation of Social Phenomena ..... 165
- Marko Dokić – Spencer's Criticism of State Interventionism ..... 185
- Predrag Krstić – Early Conservative Critique of the Enlightenment ..... 205

## COMMUNICATION STUDIES

- Jelena Surčulija Milojević – The Right of Reply: A Tool For an Individual  
to Access the Media ..... 225

## SOCIAL POLICY AND WORK

- Suzana Mihajlović Babić – Communitarian Employment Policy of the European  
Union – Implementation of the Open Method of Coordination ..... 239

## STUDIES

- Vojislav Stanovčić – Academic Contribution of Ljubomir Tadić ..... 257

- Instructions for the Authors ..... 275







Slobodan Samardžić

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

## Nemoćni parlament u vremenu krize

### *Apstrakt*

U radu se analiziraju ishodi poslednjih izbora za Evropski parlament i posebno političke posledice. Tvrdi se da i pored određenih izbornih promena i inovacija nije došlo do strukturnog jačanja EP u institucionalnom sistemu EU. To se testira i pokazuje na dva primera: na pitanju reprezentativnosti EP i na pitanju njegove odgovornosti. U drugom delu ovaj problem se stavlja u širi kontekst pitanja o strukturnim ograničenjima demokratije u EU. Njena preovlađujuća sistemska integracija nije sklona demokratskom upravljanju. Problem se dodatno usložnjava u današnjem vremenu velike krize Evropske unije, gde se uočavaju autoritarne tendencije vlasti pored kojih i pokušaji saradnje EP sa nacionalnim parlamentima nemaju demokratske izgleda.

### *Ključne reči:*

Evropski parlament, izbori, političke stranke/grupacije, reprezentativnost, odgovornost, manjak demokratije, sistemska kriza.

### ŠTA SU DONELI POSLEDNJI IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT?

Izbori za Evropski parlament 2009. godine održani su po starim pravilima tada važećeg Ugovora o Evropskoj uniji (tzv. Ugovora iz Nice, 2003) i upamćeni su samo po tome što je tada zabeležen najmanji odziv biračkog tela od kada se održavaju ovi izbori. Tada je pred izborne kutije izašlo 43,09% birača, u proseku manje za 19% u poređenju sa prvim izborima održanim 1979. godine. Da je nekim slučajem revidirani Ugovor o Evropskoj uniji (tzv. Lisabonski ugovor, 2009, u nastavku teksta: UoEU) stupio na snagu koji mesec ranije, ovi izbori održali

bi se u pravnom ambijentu sa više naklonosti prema demokratskim izbornim pravilima. U uslovima kada kriza Evropske unije još nije bila prihvatana kao duboka sistemska kriza, ni kod političara ni u narodu, a ni u redovima eksperata sa časnim izuzecima, moguće je da bi nova izborna pravila dodala neki procenat ovako skromnom odzivu evropskih birača. Pet godina kasnije, krajem maja 2014. godine kada je došlo vreme narednim izborima, mogući doprinos novih izbornih pravila umanjen je negativnim doprinosom krize: na ove izbore je izašao gotovo isti procenat birača kao i na prethodne.

O kakvim promenama izbornih pravila je reč? Na delu je, zapravo, samo jedna neposredna izborna promena koja je upućivala na povećanu izbornu kompetitivnost. U članu 17. tačka 7. Ugovora utvrđeno je da Evropski savet, prilikom predlaganja kandidata za predsednika Evropske komisije, treba da *povede računa* o rezultatima izbora za Evropski parlament.<sup>1</sup> Ovoj odredbi, sadržanoj u Naslovu III UoEU, prethode značajne odredbe o demokratskom predstavljanju u Uniji (u Naslovu II UoEU), o direktnom i indirektnom predstavljanju građana Unije, o javnom donošenju odluka što je moguće bliže građanima, o ulozi političkih stranaka, interesnih udruženja i civilnog društva u demokratskom procesu i dr. Posebno je istaknuta uloga nacionalnih parlamenata u demokratskom funkcionisanju Unije.<sup>2</sup>

Lisabonski ugovor je i inače bio pripreman u atmosferi koja je doslovno ignorisala krizu. Opšti cilj ugovornih reformi bio je poboljšavanje sistema upravljanja procesom integracije, gde je pitanje demokratske legitimnosti imalo važnu ulogu. Pomenute odredbe kao da su pretpostavljale vremenski vakuum od pet godina, od momenta njihovog stupanja na snagu do prvih narednih parlamentarnih izbora, tako da je njihov osnovni smisao postepeno jačanje demokratije u Uniji u međuvremenu usahnulo u pesku događaja. Ali, bez obzira na ovu ocenu, kojoj ćemo posvetiti pažnju u drugom delu rada, pogledaćemo najpre unutrašnji sistemska smisao i analizirati mogući demokratski učinak izbornih promena koje je doneo Lisabonski ugovor i koje su sproveli izbori za Evropski parlament održani krajem maja 2014. godine.

Činjenica je da je Evropski savet dao znak da će prilikom predlaganja kandidata za predsednika Komisije „povesti računa“ o rezultatima izbora za Evropski parlament, da je formirano pet stranačkih kandidatura za predsednika Komisije, da je u tom duhu i vođena javna izborna kampanja i da je, konačno, Evropski

---

<sup>1</sup> Prva rečenica ovog člana doslovno glasi: „Vodeći računa o rezultatima izbora za Evropski parlament, i posle sveobuhvatnih konsultacija, Evropski savet, odlučujući kvalifikovanim većinom, predlaže Evropskom parlamentu jednog kandidata za predsednika Komisije.“ *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. godine. Po formulaciji je jasno da nije reč o obavezi Evropskog saveta da tako i postupi. O tome govori i činjenica da neposredno posle početka izborne kampanje 2014. godine u državama članicama nije bilo jasno da li će Evropski savet tako i postupiti.

<sup>2</sup> Naslov II Ugovora Odredbe o demokratskim principima, čl. 9–12.

savet i predložio kandidata pobjedničke stranke (stranačke federacije Evropske narodne stranke) za predsjednika Komisije. Taj sled događaja olakšao je Parlamentu da pruži saglasnost predlogu Evropskog saveta i da Žan-Klod Junker zaista i postane predsjednik Komisije. Ako je reč o ovom krajnjem rezultatu poslednjih izbora, nije zanemarljiva činjenica da su birači prvi put imali uvid u lidersku ponudu i da su pre konačnog izbora predsjednika Komisije poznavali ličnost koja će zauzeti to važno mesto u sistemu upravljanja Unijom.

## SISTEMSKI SMISAO I MOGUĆI DEMOKRATSKI UČINAK IZBORA

Osnovno pitanje jeste, dakle, da li je (evropski) ustavotvorac svojim izmenama temeljnog dokumenta, i bez obzira na krizu, uneo sistemske premise za unapređenje demokratije u EU? Da li je, u vezi sa tim, poslednji izborni ciklus pokazao poboljšanja u tom pravcu?

Odgovore na ova pitanja daćemo kroz ispitivanje dva važna politička obeležja Evropskog parlamenta (kao i svakog drugog parlamenta), a to su njegova *reprezentativnost* i njegova *odgovornost*.

### *Reprezentativnost Evropskog parlamenta*

Sa prvim neposrednim izborima 1979. godine Evropski parlament (EP) dobio je jedno od tri tradicionalna obeležja parlamenta – reprezentativnost.<sup>3</sup> On je, naime, počeo da predstavlja građane Evropske zajednice budući da je ovo telo, koje je u jednom drugom svojstvu i sastavu već postojalo u sistemu institucija, prvi put posle neposrednih izbora postalo pravo predstavništvo onih koji su ga birali, a to su građani Zajednice.<sup>4</sup> Posle ove predstavničke inicijacije činilo se da je osnovni zadatak Parlamenta sadržan u njegovoj međuinstitucionalnoj borbi za zadobijanje dodatnih funkcija parlamenta – zakonodavnih i kontrolnih – koje bi kompletirale pravo mesto jednog autentičnog predstavničkog tela građana Zajednice, kasnije i Unije. I zaista, potonji razvoj integracije mogao se posmatrati i kao demokratski razvoj zakonodavnog postupka, gde je parlament zadobijao stalno povećanu ulogu<sup>5</sup>, sve do Lisabonskog ugovora u

<sup>3</sup> Preostala dva obeležja su: uloga zakonodavca i uloga kontrolora izvršne vlasti.

<sup>4</sup> Da je stvar bila u začetku govori i činjenica da je tada moglo biti reči samo o ekonomskim građanima Zajednice, budući da je to bila ekonomska zajednica (tj. zajednice), a ne politička. Upor. Michele C. Everson and Ulrich Preuss, *Concept, Foundation and Limits of European Citizenship*, ZERP, Bremen, 1995, str. 21.

<sup>5</sup> O teorijskom modelu objašnjenja zakonodavnog razvoja Evropskog parlamenta vidi: Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002, posebno str. 13–28.

kojem je utvrđen „redovni zakonodavni postupak“ sa ravnopravnom ulogom Parlamenta i Saveta. Isti takav napredak mogao se uočiti i u oblasti kontrolne uloge Parlamenta, posebno u odnosu na Komisiju.

Za sve vreme rasta zakonodavne uloge Evropskog parlamenta, njegova predstavnička uloga u odnosu na građane EU, potencijalne birače, podrazumevala se. Jedinu sumnju u ovaj samopodrazumevajući stav unosio je stalni pad odziva birača na izborima za Evropski parlament. Od 1979. do 2014. godine održano je osam izbornih krugova, ali nije bilo izbora koji su po izlaznosti nadmašili prethodne.<sup>6</sup> Naprotiv, svaki od potonjih izbora bio je slabiji od prethodnog po biračkom odzivu, ne računajući samo poslednje u odnosu na prethodne izbore, kada je izlaznost bila ista. Ovaj proces izvesno upućuje na fenomen opadanja predstavljačkog kapaciteta Evropskog parlamenta uporedo sa jačanjem njegovih autentičnih funkcija, i on traži objašnjenje.

U traganju za objašnjenjem moramo se vratiti početku procesa, a ne tražiti ga u današnjoj fazi njegovog trajanja. Kada se malo bolje pogleda, prvi izbori za Evropski parlament svedočili su samo o formalnoj reprezentativnosti ovog tela. Ovo je slučaj gde je forma prethodila sadržini, a da se odgovarajuća sadržina nikada nije ispunila. Naime, EP nije nastao kao ishod političkih zahteva i pritisaka građana, potonjeg autentičnog izbornog tela Parlamenta, nego kao posledica političke odluke jednog visokog političkog tela tadašnje Evropske ekonomske zajednice. Reč je o odluci Saveta ministara od 1976. godine da se za tri godine održe prvi neposredni izbori za Evropski parlament. Toj odluci prethodio je sveobuhvatan Izveštaj Lea Tindemansa, tadašnjeg ministra spoljnih poslova Holandije, o stanju integracije i njenom daljem podsticanju, između ostalog i jačanjem njene demokratske legitimnosti. Izbori su, dakle, bili posledica političke odluke a ne iskazanih potreba politički svesnih građana. Oni nisu tražili svoje političko predstavništvo na nivou Zajednice zato što plaćaju poreze (no taxation without representation), jer poreze nisu ni plaćali Zajednici već svojoj državi u kojoj uživaju odgovarajuću političku predstavljenost. Ako su prihvatili prve neposredne izbore sa prosečno dobrim odzivom (61,99%), ne znači da su novom Parlamentu preneli svoju volju za predstavljanjem i poverenje u sposobnost njegove reprezentacije. Tako je, na početku, predstavnička uloga Evropskog parlamenta bila gola forma koja, uprkos potonjem rastu parlamentarnih funkcija, nije uspeła da se popuni odgovarajućom političkom sadržinom.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Izborni rezultati zaključno sa izborima 2009. godine, posebno stalno opadajuća stopa izlaska, u: S. Hix & B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, str. 122.

<sup>7</sup> Primer odluke Saveta ministara, a ne građana, da se krene sa neposrednim izborima za Parlament dobar je primer za ilustraciju generalnog stava Đandomenika Majonea da je jedan od kriznih činilaca u EZ/EU bio manir političkog vođstva da svojim odlukama stavljaju pred svršen čin sve učesnike i korisnike integracije. Videti: Giandomenico Majone, „A general Crisis of the European Union. A Genetic

Tokom kasnijeg razvitka, i kada je zadobijao zakonodavne funkcije i tome odgovarajuće procedure rada, Parlament se nikada nije oslobodio svojih nekadašnjih (pre 1979) obeležja. Njegov stil rada više je karakterisao duh *saglasnosti* nego duh *takmičenja*. On je uvek funkcionisao na bazi modela velikih koalicija, a ne političkih kontroverzi između većine i manjine. U odnosu na Komisiju nikada nije postojala politički prepoznatljiva većinska naklonost i manjinska nenaklonost. Ideološko-programski spektar, koji se može uočiti u programskim dokumentima stranačkih federacija i parlamentarnih grupacija, najčešće se gubio u složenom sistemu odlučivanja i pogađanja.<sup>8</sup> Kada se bolje pogleda, u sistemu vlasti EU, Evropski parlament nije ni mogao da bude drugačiji, ali se onda postavlja pitanje suštinske funkcionalnosti ovog tela, pitanje koje će se naročito izoštriti u vreme velike krize.

Da li su poslednji izbori s obzirom na pomenute izborne promene doneli nešto novo u ovoj opštoj tendenciji gubljenja (bolje: nezadobijanja) predstavljačke sposobnosti Evropskog parlamenta u odnosu na građane Unije? Minimalni pokazatelj pomeranja nabolje jeste podatak da je na poslednjim izborima prvi put zaustavljen trend opadanja izlaznosti.<sup>9</sup> Imajući na umu negativne uticaje krize na nivo legitimnosti Unije, moglo se s pravom očekivati da će u periodu između dva izborna ciklusa (2009. i 2014), kada je kriza imala trend rasta, doći do nastavka opadanja izlaznosti i na ovim izborima. Sasvim je verovatno da se to nije dogodilo zbog činjenice da su ovoga puta birači zaista na raspolaganju imali opcije za biranje.<sup>10</sup> Postojale su kampanje i elektronski prenošene javne rasprave između protivničkih kandidata. Svoj doprinos izornoj atmosferi dale su i društvene mreže. Prvi put posle trideset i pet godina evropski izbori su dobili i određenu evropsku notu, nezavisnu od domaćih (nacionalnih) preferencija prema EU kao isključivoj temi.

---

Approach“, u zborniku *The Europe in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014, str. 217–220.

<sup>8</sup> Slična odstupanja u odnosu na pravi predstavljački parlamentarizam uočava i Andreas Maurer u svom radu „The Euroepan Parliament between Policy-making and Control“, tvrdeći da jačanje Evropskog parlamenta ne smanjuje demokratski deficit s obzirom na neke karakteristične relacije: Parlament deluje pre kao ustavni organ nego kao politička arena, njegova zakonodavna i kontrolna uloga nemaju efekat političke reprezentativnosti, njegov mandat slabo korespondira sa odgovornošću. Videti *n. d.* u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2007, posebno str. 102–108.

<sup>9</sup> Izlaznost poslednjih izbora je identična sa prethodnim: po 43%.

<sup>10</sup> Kandidate su imale sledeće stranačke federacije: Evropska narodna partija, Alijansa socijalista i demokrata, Alijansa liberala i demokrata za Evropu, Evropska ujedinjena levica i Zeleni/Evropska slobodna alijansa.

Postizborni period je pokazao da je reč o isuviše malim promenama, čak i samo sistemski gledano, da bi se preko izbora zadobio pažnje vredan predstavljački kapacitet Evropskog parlamenta. Sem što je legitimno izabrani predsednik Komisije došao na svoje mesto, sve ostalo je teklo po starom. Osnovana je Komisija na čiji je sastav njen predsednik imao malo uticaja, pritešnjen između ponude vlada država članica i provere Parlamenta. Parlament i dalje donosi odluke po modelu *ad hoc* većinskih koalicija, što znači da ukupnost tih odluka nikada neće izražavati određeni programski smer neke prepoznatljive političke orijentacije. Pritom, imamo posla sa upravljačkom strukturom (sistemom vlasti u EU), koja svojim odlukama suštinski utiče na živote svih žitelja EU. Politički sistem ostaje gotovo netaknut ovakvim minimalnim intervencijama. Ideal je i dalje da se svi slože o svemu, što je bilo nedostižno i u najboljim vremenima. O vremenima krize da se i ne govori.

### *Odgovornost Evropskog parlamenta*

Imajući na umu kako se bira i kako deluje Evropski parlament, njegov sastav na narednim izborima ne zavisi od rezultata njegovog rada u tekućem mandatu. To su birači osetili od samih početaka neposrednih izbora i odgovorili smanjivanjem učešća od izbora do izbora. Naime, konkretan saziv Evropskog parlamenta se tako bira i tako deluje tokom svog izbornog mandata da je njega nemoguće kazniti na način kako se to čini u parlamentarnim sistemima. Birač nikada ne može da identifikuje parlamentarnu većinu koju može smatrati odgovornom za slab učinak sa stanovišta njegovih interesa. Ne postoji većina koja je odgovorna za rad Komisije, niti većina koja je odgovorna za kvalitet zakonodavstva. Zato su izbori za Evropski parlament ubrzo postali „drugorazredni izbori“, kao neka vrsta međuigre između dva ciklusa domaćih izbora.<sup>11</sup> Sasvim je moguće da su neko vreme posle prvih izbora građani pokazivali svoju lojalnost prema Zajednici putem izlaska na izbore, ali se ta lojalnost gubila sa svakim narednim izborima. Kako se integracioni proces usložnjavao, a Zajednica, kasnije Unija, dobijala povećani broj nadležnosti, rasli su otpori prema „briselskoj birokratiji“ i pasivnost prema Evropskom parlamentu.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Videti Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 190–194.

<sup>12</sup> Ovaj odnos između rasta nadležnosti Unije i shodno tome ovlašćenja EP, s jedne, i rasta demokratskog deficita, s druge strane, deluje kao paradoks, ali su uočeni i njegovi sistemski razlozi. Christopher Lord u svom radu „Parliamentary Representation and a Decentred Polity“ govori o nedržavnom, postnacionalnom i postparlamentarnom statusu Evropske unije. Unija se ne može uklopiti u parlamentarnu politiku zato što prvo, ona nije „centrirana“ kao državni tip političkog sistema i, drugo, ona nije „centrirana“ kao demos. Videti zbornik *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, n. d., str. 143–146. Ako je tako, međutim, postavlja se pitanje čemu uopšte težnja ka političkoj reprezentativnosti i rastućoj odgovornosti.

Možda najbolji pokazatelj ove izgubljene veze između građana-birača i parlamentarne odgovornosti predstavljaju upravo poslednji izbori za Evropski parlament. Da nekim slučajem postoji efektivna politička odgovornost ovog predstavničkog tela, njegova pobednička stranačka struktura bila bi sasvim drugačija od one dobijene posle izbora. Pošto je kriza između dva izborna ciklusa (2009–2014) ostavila brojne loše posledice na živote velikog broja ljudi, pa i celih nacija, realno bi bilo očekivati da će odnos nosećih snaga u sastavu Parlamenta biti sasvim drugačiji u poređenju sa prethodnim. Da ozbiljnih promena ovde nije bilo govori nam sledeća tabela na kojoj su uporedno prikazani izborni rezultati stranačkih grupacija u EP koje su najviše uticale na njegove odluke:

Stranačke grupacije	Izbori 2009. i broj mesta u EP	Izbori 2014. i broj mesta u EP
Evropska narodna partija	265	221
Alijansa socijalista i demokrata	184	191
Evropski konzervativci i reformisti	–	70
Alijansa liberala i demokrata za Evropu	84	67
Zeleni/Evropska slobodna alijansa	55	50

Jedina veća razlika u broju mesta grupacije, Evropska narodna partija, proizašla je iz činjenice da su britanski konzervativci sa pristalicama iz drugih država u međuvremenu formirali novu grupaciju, izdvojenu od ENP-a, koja joj je oduzela veći broj mesta. Ali, ne računajući ovo interno pomeranje u ideološki sličnom bloku, vidimo da su najveće grupacije u Parlamentu, one koje najviše utiču na njegov rad i glasanje, ostale gotovo iste snage i istih međusobnih relacija kao i posle izbora 2009. godine. Drugim rečima, velika kriza nije uticala na njihov položaj u Evropskom parlamentu, što bi u normalnim parlamentarnim uslovima bilo nezamislivo. Zaključak je da EP poseduje izuzetno nizak nivo političke odgovornosti.

Kriza je, ipak, uticala na izbor građana 2014. godine, ali se taj realni izbor nije odrazio na osnovnu strukturu političkog uticaja u Evropskom parlamentu. Poslednje izbore karakterisao je povećan uticaj na izbornu telo tzv. radikalnih ili ekstremnih stranaka. U nacionalnim okvirima, koji predstavljaju izborne jedinice, četiri takve stranke prešle su 20% dobijenih glasova. Od toga tri na desnom i jedna na levom spektru.<sup>13</sup> Ali, ove velike i spektakularne pobeđe istopile

<sup>13</sup> To su: Nacionalni front u Francuskoj sa 23% osvojenih glasova, Nezavisna partija Velike Britanije sa 24%, Slobodarska stranka Austrije sa 21%, ne desnom spektru, i SIRIZA u Grčkoj sa 24% glasova na levom spektru.

su se prilikom ulaska ovih stranaka u Parlament. Radikalna desnica nije uspela da stvori svoju poslaničku grupu, tako da je njihovo delovanje ostalo ograničeno u postojećim grupacijama, ili se utopilo u veliku parlamentarnu masu.<sup>14</sup> Evropski parlament ostao je rezistentan i na realno veliki pritisak onih slojeva biračkog tela koji se po pravilu politički identifikuju u krizama. Ali, njima uvek ostaje politički uticajniji i sigurniji domaći teren.

Kratak zaključak koji sledi ovu analizu jeste: pridavanje pojačanog značaja demokratskim principima i posebno načelu reprezentativnosti u Lisabonskom ugovoru, kao i uvođenje nekih pretpostavki kompetitivnosti izbornog procesa, nisu proishodili povećanjem demokratske sistema upravljanja nakon poslednjih izbora za Evropski parlament. Za ozbiljnije sistemске promene u pravcu demokratije potrebne su ozbiljnije i dublje reforme.

Vladajuća kriza Evropske unije stvara u ovom pogledu posledice sa suprotnim dejstvom. Reforme ne samo da su odložene zbog krize, nego je došlo do pojačanja u kontrareformskom smeru kada je reč o demokratiji u Evropskoj uniji.

## SISTEMSKA INTEGRACIJA I STRUKTURNI MANJAK DEMOKRATIJE

### *Demokratske reforme nemaju svoj društveni temelj*

U procesu evropske integracije, koji traje već šezdeset godina, postoji jedna dominantna, gotovo isključiva, tendencija. Taj proces razvija se kao sistemska integracija, tj. integracija sistema upravljanja. Pritom, izostala je društvena integracija u smislu političke integracije evropskog društva, koja bi trebalo bar da prati dominirajuću sistemsku integraciju.<sup>15</sup> Kreatori i lideri integracije decenijama su uzimali ovaj proces kao stvar pametnog rukovođenja koje sledi tehnički precizne naloge racionalnog upravljanja sistemom na više nivoa. U toj viziji, njegova interna (sistemka) i eksterna društvena demokratizacija predstavljale bi smetnju i iracionalni poremećaj sistema. I pored toga, od sredine osamdesetih godina prošlog veka nije se moglo izbeći postavljanje pitanja o demokratskom deficitu unutar Zajednice/Unije. Svi postupci ublažavanja i otklanjanja ovog deficita išli su, međutim, smerom sistemskih rešenja, tj. reformi institucija

<sup>14</sup> Nezavisna partija VB ušla je u grupaciju Evropa slobode i direktne demokratije sa 24 poslanika; Nacionalni front (23 poslanička mesta) sa još nekoliko stranaka i pored relativnog uspeha od 6,9% glasova i 52 mesta u Parlamentu nije uspela da stvori grupaciju, jer zajedno nisu zadovoljavali uslov od najmanje pet država kao porekla stranaka u EP. Grčka SIRIZA priključila se grupaciji Evropska nezavisna levica.

<sup>15</sup> O ovome šire u mom radu „Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije građanstva u sistemu Evropske unije“, u zborniku *Evropski građanin u vremenu krize*, FPN, Beograd, 2014, str. 59–83.



koje je trebalo da funkcionišu sa više demokratskih poluga. Ovi nastajućí demokratski mehanizmi trebalo je da uvere građane Unije da su njihovi interesi izloženi pouzdanom, u sebi uravnoteženom sistemu koji će im isporučivati dobre usluge. Građanin Unije, već zvanično promovisan u njegovom političkom ruhu, ostao je nerazvijen i apstraktan kao politički koncept koji nije imao odgovarajući ekvivalent u društvenoj stvarnosti Unije.<sup>16</sup>

Ista logika stvari pratila je reformski pokušaj iz Lisabona u pravljenju demokratske veze između građana Unije u svojstvu birača i predsednika Komisije kao najoperativnijeg tela u složenom mehanizmu upravljanja. Uspeh ovog poduhvata na prvim narednim izborima ostao je gotovo neprimećen u sistemu odlučivanja obeleženim ogromnim spletom postupaka koji građanima ostaje potpuno stran. Novije krizno okruženje sistema čini ovaj reformski pokušaj još bezuspešnijim.

Bez obzira na jake specifičnosti sistema Unije, koje ovu političku tvorevinu čine sistemom *sui generis* u istorijskim relacijama, kontrola institucija koje donose ili sprovode javne odluke jeste samorazumljivo obeležje i ovog sistema. Ako postoji potreba da on bude podvrgnut bar minimalnim i ma koliko specifičnim pravilima demokratije, onda postoje i uslovi pod kojima bi on trebalo da se reformiše. U političkoj relaciji koja podrazumeva uslovljenu vezu između glasačkog listića, predstavničkog organa i izvršnog tela, sistem odgovornosti mora se kretati obrnutim smerom: od izvršnog tela prema predstavničkom organu, i od ovoga ka biračkom telu. Ovo moderno pravilo demokratije u svakom političkom sistemu primenjuje se na poseban način. U slučaju Evropske unije naročito se podrazumeva ovaj poseban način primene, ali bez njega (tog pravila) nemoguće je govoriti o demokratiji.

Na ovo se nadovezuje pitanje o pluralizmu biračkih preferencija i njihovom političkom organizovanju. Ako su te preferencije kolektivne i ako su one organizovane u vidu državnih jedinstava i pluralizma koji oličavaju države članice, onda o demokratskim institucijama Unije na nivou Unije ne treba ni govoriti. Celokupan zadatak demokratske teorije proizlazi iz legitimne činjenice da se mnoštvo društvenih interesa i preferencija izražava direktno na nivou Unije. To je stanje stvari proisteklo iz zajedničkog tržišta i njemu svojstvenih ekonomskih sloboda. One se izražavaju kao pluralizam interesa proistekao iz sfere slobodnog sabiranja, izražavanja i zastupanja interesa preko mehanizama stvorenih za tu svrhu. Ali, ovde još nismo na terenu ni građanstva ni parlamenta ni slobodne političke utakmice. Ili bar, nismo na spontano nastalom terenu političke integracije evropskog društva, iako sasvim izvesno postoji u dobroj meri dostignuta tržišna integracija evropskog društva. Problem je u tome što

---

<sup>16</sup> U okviru obimne literature o ovim pitanjima posebno ističem knjigu Fritza Scharpfa, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, 1999, imajući na umu da je ovde najviše posvećena pažnja odnosu između sistema upravljanja i demokratije u EU.

tek politička integracija stvara pretpostavke za širu političku artikulaciju objektivno pluralizovanih interesa.<sup>17</sup> Bez tog uslova, izbori će ostati drugorazredni, Parlament će nastaviti da dela bez predstavničkog kapaciteta, a Komisija će jačati kao skup eksperata i birokrata otuđen od demokratije.

Ovde nailazimo na veliku strukturnu prepreku demokratizacije upravljačkog sistema Unije. Sve i da postoji odgovarajuća politička volja među vodećim učesnicima, stvaranje preduslova društvene integracije u ključu evropskog građanskog društva ne stoji u njihovom dispozicionom okruženju. To je spontani istorijski proces samo potpomognut jakim i trajnom voljom političkih delatnika.<sup>18</sup> Ono što najviše zabrinjava jeste činjenica da se u ne kratkom vremenu od šest decenija ne primećuje bar začeti nukleus tog procesa koji bi, zato što niče iz plodnog tla, bio istorijski perspektivan, tj. nepovratan. Izostanak tri institucije koje bi svedočile o otpočinjanju tog procesa – evropske javnosti (dakle, ne samo javnog mnjenja), autentičnih evropskih medija i evropskih stranaka, tj. stranaka organizovanih na transnacionalnoj osnovi – govori o istorijskom izostanku evropskog građanskog društva. Ono i dalje postoji u svom mehaničkom obliku kao zbir nacionalnih građanskih društava.

Njegov prvi nagoveštaj primetiće se onda kada, nešto drugačije od slobodnih Engleza sedamnaestog veka, slobodni Evropljani nekog novog veka budu postavili politički ultimatum – *no representation without taxation*, ili drugim rečima: ne treba nam parlament sve dok ne počnemo da plaćamo direktni porez Evropskoj uniji.

### *Kriza i njeno autoritarno rešavanje – gubitak parlamentarizma u EU*

Ako sa stanovišta naše osnovne teme pogledamo sistemske posledice velike krize, lako ćemo zaključiti da su ovde na najvećem gubitku Evropski parlament i nacionalni parlamenti. Na gubitku je, dakle, evropski parlamentarizam.

Najpre, u postupcima kreiranim za prevladavanje krize, EP ne igra gotovo nikakvu ulogu. Dva sporazuma<sup>19</sup> koji definišu tzv. Evropski semestar (kontrola javnih finansija država članica) ne predviđaju bilo kakvu ulogu EP – zakonsku ili nadzornu – u sprovođenju postupaka kontrole. Celokupna delatnost predata je

<sup>17</sup> O ovome raspravlja Beate Kohler-Koch u svom prilogu „The Organization of Interests and Democracy in the European Union“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, n. d., str. 256–271.

<sup>18</sup> O dugom istorijskom procesu poboljšavanja političkog poretka na osnovu privrednog napretka u okviru kapitalističkog sistema videti klasičnu studiju Alberta O. Hiršmana *Strasti i interesi*, Filip Višnjić, Beograd, 1999 (prvo originalno izdanje Princeton, 1977).

<sup>19</sup> Reč je o Sporazumu o evropskom stabilizacionom mehanizmu (2011) i Sporazumu o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (2012) – oba stupila na snagu 1. januara 2014. godine. Više o ovim sporazumima u zborniku *Kriza Evropske unije*, prir. S. Samardžić i I. Radić Milosavljević, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

Evropskom savetu, Savetu ministara (EKOFIN) i Komisiji, kada je reč o organima Unije, i vladama država članica kada je reč o glavnom adresatu odgovornosti.

Za Evropski parlament se može reći da je institucionalno skrajnut u ovim postupcima, ali za parlamente država članica važi ocena da su im ovim merama oduzeta ovlašćenja koja imaju po domaćim ustavima. Kada Komisija vrši *ex ante* kontrolu nacionalnog budžeta, nacionalni parlament je u poziciji da, posle komunikacija između domaće vlade i Komisije, samo potvrdi njihov dogovor o „ispravnosti“ budžeta sa stanovišta njegovih evropskih normativa. Ako pak Komisija u *ex post* kontroli utvrdi budžetske prekršaje, ona izveštava sve države članice EU o tome, a svaka od njih može da pokrene postupak pred Sudom pravde protiv države prekršioca. Ako utvrdi prekršaj, Sud će tuženoj državi izreći materijalnu kaznu. Time su i parlament i vlada države članice ograničeni u vođenju sopstvene ekonomske i fiskalne politike, što je nominalno još uvek njihovo isključivo ustavno ovlašćenje.

Kriza na još drastičniji način pokazuje razliku između pojačanih ugovornih ovlašćenja nacionalnih parlamenata i njihovog realno smanjenog političkog uticaja. Lisabonski ugovor je sa dva protokola<sup>20</sup> formalno ojačao ulogu nacionalnih parlamenata u evropskom zakonodavstvu i u prenosu nadležnosti na nivo EU, u nameri da se uz već povećana ovlašćenja EP što više poboljša stanje demokratije u EU. Kriza je imala efekat sa suprotnim dejstvom: sve mere za njeno ograničavanje i prevazilaženje koncentrisane su u izvršnim telima Unije i država članica, kao i u ekspertskim grupama egzekutivne trojke – Komisije, Evropske centralne banke (ECB) i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF).

Imajući ovo stanje sa neodređenim trajanjem na umu, sve su više prisutni i politički i naučni zahtevi za zajedničko delovanje EP i nacionalnih parlamenata u praćenju i kontroli tokova monetarne unije i aktivnosti ECB.<sup>21</sup> Ova saradnja parlamenata na dva nivoa ima određeni institucionalni okvir predviđen, doduše, za dopunu parlamentarnog delovanja radi jačanja demokratije u normalnim vremenima.<sup>22</sup> Krizna vremena su pak na dnevni red stavila zahtevnije

---

<sup>20</sup> Protokol 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i Protokol 2 o primeni načela subsidiarnosti i proporcionalnosti.

<sup>21</sup> U jednom od priloga koji se zalaže za izgradnju ovog parlamentarnog mehanizma „na dva nivoa“ njegov autor kaže sledeće: „Kriza je jako oslabila parlamente u njihovim relacijama sa izvršnom vlašću; u isto vreme odgovor krizi (imajući na umu posebno Evropski semestar i budžetsku koordinaciju) treba da unutarparlamentarnu koordinaciju učini važnom i neophodnom.“ John Eric Fossum, „A Challenge to representative democracy in the European Union“, *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis, n. d.*, str. 638. Za parlamentarnu kontrolu ECB na oba nivoa upravljanja videti prilog u istom zborniku Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary Union?“

<sup>22</sup> Još u drugoj polovini devedesetih godina prošlog veka stvorena je Konferencija parlamentarnih odbora za poslove EU (COSAC), kojoj su poslednjih godina pridodati

oblike borbe parlamenata država članica i EP za njihovo mesto u novom mehanizmu upravljanja koji prevazilazi poznatu dihotomiju nadnacionalno – međuvladino. Ispostavilo se, međutim, da je učinak krize prevazišao i optimalne mogućnosti usaglašenog parlamentarnog delovanja koje bi trebalo da spreči izrazito autoritarne tendencije u njenom rešavanju. Međuparlamentarni dijalog na dva nivoa suočio se sa pitanjem kriznog odnosa među državama članicama. Nastao je spor između država kontributora i država dužnika koji se reflektuje i na međuparlamentarne odnose.<sup>23</sup>

Ovo novo stanje dobro ilustruje nemački autor navodeći reči jedne radio-vesti u svojoj zemlji: „Danas nemački Bundestag odlučuje o sudbini Grčke.“<sup>24</sup> U skladu sa tim je i nedavno izrečena pretnja nemačkih poslanika u Evropskom parlamentu grčkom premijeru Aleksisu Ciprasu da ne sme tražiti ekonomsku pomoć od Rusije ukoliko želi da dobije dalju finansijsku podršku Evropske unije.<sup>25</sup> Reč je o jako ozbiljnim indikacijama unutrašnjih granica zajedničkog delovanja oba parlamentarna nivoa u doba krize.

Osnovni problem ovde leži u različitim pozicijama među nacionalnim parlamentima. Nemački Bundestag, recimo, ne samo da sledi nego i kreira nemačku politiku krize. S jedne strane posmatrano, reč je o uzornoj demokratskoj politici koju jedna država vodi u okvirima Evropske unije. Problem je u tome što se, doslednim sprovođenjem ovog načela u nadnacionalnoj zajednici, kakvom se Unija smatra, ona svodi na međunarodnu organizaciju. U tom kontekstu, sasvim je jasno da bi budućnost Unije bila u prostoju i totalnoj reviziji njenih integracionih dostignuća u poslednjih šezdeset godina. Danas u Uniji na to niko, pa ni Nemačka (ova država članica čak pre svih) ne bi pristao. To znači da je neophodno prihvatiti Uniju sa nacionalnim vođstvom najmoćnije države članice u njoj uz asistenciju njoj bliskog jezgra i prečutni pristanak ostalih država članica. Ovde se, takođe, računa i sa neprozirnim doprinosom visokih transnacionalnih poslovnih krugova, kao i nove evropske ekspertokratije.

To, međutim, nikako ne bi bio sistem integracije rukovoden demokratskim načelima iz prostog razloga što je na delu tendencija nove autoritarnosti kojoj odgovara imperijalni obrazac politike i vladajućeg sistema moći.

---

i Interparlamentarna razmena informacija u vezi sa EU (IPEX) i Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD).

<sup>23</sup> Eric Fossum, *n. d.*, str. 650.

<sup>24</sup> Ulrich Beck, *Die deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeiten der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012, str. 9.

<sup>25</sup> Prema izveštaju Bete od 31. marta 2015, poslanici Mahfred Veber i Herbert Rojl su osim ovog osnovnog stava izneli i direktnu pretnju premijeru Ciprasu „da se upustio u veoma opasnu strategiju“ i da bi „onaj ko se igra vatrom i traži podršku Rusije mogao dobro da oprlji prste“.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- [2] Ulrich Beck, *Die deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeiten der Krise*, Suhrkamp, Frankfurt, 2012.
- [3] Michele C. Everson and Ulrich Preuss, *Concept, Foundation and Limits of European Citizenship*, ZERP, Bremen, 1995.
- [4] John Eric Fossum, „A Challenge to representative democracy in the European Union“, u zborniku *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [5] Albert O. Hiršman, *Strasti i interesi*, Filip Višnjić, Beograd, 1999.
- [6] Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [7] S. Hix & B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011.
- [8] Beate Kohler-Koch, „The Organization of Interests and Democracy in the European Union“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [9] Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002.
- [10] Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary Union?“, u zborniku *The European Union in Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [11] Christopher Lord, „Parliamentary Representation in a Decentred Polity“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [12] Andreas Maurer, „The European Parliament between Policy-Making and Control“, u zborniku *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham..., 2007.
- [13] Giandomenico Majone, „A general Crisis of the European Union. A Genetic Approach“, u zborniku *The Europe in Crisis or the European Union as Crisis or the European Union as Crisis*, eds. John Eric Fossum, and Augustin Jose Menendez, Arena, Oslo, 2014.
- [14] Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, 1999.
- [15] Slobodan Samardžić, „Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije građanstva u sistemu Evropske unije“, u zborniku *Evropski građanin u vremenu krize*, FPN, Beograd, 2014.
- [16] Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (prir.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

*Slobodan Samardžić*

## POWERLESS PARLIAMENT IN THE CRISIS TIME

### *Abstract*

The main subject of the work is the outcomes of the last elections for the European Parliament (May 2014), as well as the political consequences of the event. The main thesis emphasizes that in spite of some changes and innovations introduced by the Lisbon Treaty the structural strengthening of the EP within the institutional system of the EU did not take place. The thesis is tested through two cases: the issue of the representation and the issue of the accountability. In the second part of the article the subject-matter is contextualized within the frame of structural constraints of democracy in the EU. Its overwhelming systemic integration is not familiar with democratic governance. In the present circumstances of crises this undemocratic inclination of the system is getting more problematic. The authoritarian tendencies of governing can easily be noticed, which makes some democratic attempts of collaboration between the EP and the national parliaments.

### *Keywords:*

The European Parliament, elections, political parties/groups, representation, accountability, democratic deficit, systemic crisis.

Bojan Kovačević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

## Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament?

### *Apstrakt*

Osnovna teza članka je da su evropski izbori 2014. godine, na kojima su birači po prvi put dobili priliku da biraju između konkretnih kandidata za predsednika Komisije i njihovih političkih vizija, stigli prekasno. Izbori su održani u trenutku kada je odluka o najboljem načinu rešavanja krize već uveliko bila doneta. Utoliko i novi demokratski legitimitet Komisije treba posmatrati prevažno kao izgovor za neometano sprovođenje sasvim određene političke vizije, koju su prethodno utvrdile i donošenjem Ugovora o stabilnosti trajno zaštitile najmoćnije države članice EU. Pretpostavka evropskih upravljačkih elita bila je da će nov način izbora Komisije makar donekle povratiti izgubljenju iluziju o demokratskoj prirodi EU i na taj način oslabiti rastući otpor građana dosadašnjoj antikriznoj politici. Uspeh ove strategije značio bi učvršćivanje stabilnosti Unije u njenom današnjem nedemokratskom obliku i dodatno urušavanje ustavne demokratije u državama članicama. Malo je, međutim, izvesno da će simuliranje prenošenja koncepta partijske vladavine na evropski nivo doneti Uniji stabilnost. Umesto toga, nanošenje ovog najnovijeg sloja demokratske fasade preko evropskog projekta mogao bi za nenameravanu posledicu imati još veće skretanje sa puta ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“.

### *Ključne reči:*

Evropski parlament, kriza EU, deficit demokratije, političke partije, izbori

---

<sup>1</sup> Email: bojan.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

## UVOD

„Kada se tamo gde valja očuvati ispraznu sliku slobodnih izbora ushredne da narod glasa, on tvrdoglavo odbija da izađe na izbore; u istoriji posve uobičajen prizor.“<sup>2</sup> Do ovakvog zaključka, kojim je Tokvil pre skoro dva veka rasvetlio obesmišljenost postojanja predstavničkih ustanova starog režima u Francuskoj, mogao je doći i svaki pažljiviji posmatrač dosadašnjih izbora za Evropski parlament. Održavanjem prvih neposrednih evropskih parlamentarnih izbora 1979. godine građani su dobili priliku da demokratskim putem biraju svoje nadnacionalne predstavnike. To, međutim, nije značilo da su Evropljani postali autonomni tvorci evropskih zakona. Slobodan izbor evropskih poslanika od samog početka bio je odvojen od pitanja ko i na koji način odlučuje o opštem dobru Evropljana. Lišeni mogućnosti da preko svojih predstavnika u Parlamentu utiču na izbor lidera i pravaca vođenja javnih politika, građani su ubrzo postali svesni ispraznosti slike slobodnih evropskih izbora. Utoliko su sa svakim narednim izborima sve tvrdoglavije odbijali da na njih izađu, uprkos činjenici da su sa promenama osnivačkih ugovora formalna ovlašćenja Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu neprekidno rasla.

Izbori za Evropski parlament poslužili su kao demokratska maska za uspostavljanje i stabilizaciju nedemokratskog nadnacionalnog upravljačkog sistema.<sup>3</sup> Umesto da postane garant evropske demokratije, Parlament je samo dodatno rasteretio glavne donosiocice odluka od obaveze da za svoje političke projekte traže podršku birača. Neki autori su čak došli do zaključka da je upravo redovno održavanje evropskih izbora, od kojih je malo šta u Evropi stvarno zavisilo, doprinelo tome da građani vremenom nauče da žive bez demokratije i politike.<sup>4</sup> Sa eskalacijom krize Evrozona pak izgledalo je, u prvi mah, da se politika u velikom stilu vraća na evropsku istorijsku pozornicu. Pitanje reforme Evropske unije i njenih politika postaje predmet oštarih debata u okviru nacionalnih političkih arena.<sup>5</sup> Naglo pogoršanje uslova života vratilo je i dilemu o svrsishodnosti evropskih integracija u središte pažnje javnosti. Kriza je ogolila činjenicu da evropska integracija stvara dobitnike i gubitnike ne samo među različitim klasama, već i među evropskim narodima. Okupljeni građani na

---

<sup>2</sup> Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1994, str. 70.

<sup>3</sup> Bojan Kovačević, „Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji“, u: Slobodan Samarđžić, Ivana Radić Milosavljić (urs.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.

<sup>4</sup> Peter Mair, *Ruling the void. The hollowing of Western democracy*, Verso, London, New York, 2013, str. 119.

<sup>5</sup> Pieter De Wilde, Mihael Zürn, „Can the politicization of the EU be reversed?“, *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.



trgovima Atine, Madrida i Rima, nezadovoljstvo i bes zbog gubitka posla, smanjenja plata, obesmišljavanja nacionalne suverenosti i demokratije dovedeni su u neposrednu vezu sa Unijom i njenim politikama.<sup>6</sup>

Sa jedne strane, dakle, zahtevi za demokratskim učešćem građana i pravičnijom podelom tereta krize među narodima i klasama postajali su sve glasniji kako se kriza produbljava. Sa druge strane pak svi postupci evropske upravljačke elite od izbijanja krize ukazivali su na spremnost da se stare ustave i ustavne demokratije žrtvuju kako bi se zaštitila vizija ispravnog rešavanja krize ekonomski najmoćnije države članice: zabranjivanje referendumata o antikriznoj politici,<sup>7</sup> smenjivanje demokratski izabranih predsednika vlada<sup>8</sup>, marginalizacija uloge nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta<sup>9</sup>, suspendovanje odredaba nacionalnih ustava i evropskih osnivačkih ugovora<sup>10</sup>. Samo jedna odluka, na prvi pogled, iskače iz ovog niza teških udaraca političkoj autonomiji građana i njihovih zajednica: pretvaranje izborne kampanje za Evropski parlament u otvoreno nadmetanje partijskih kandidata za budućeg predsednika Komisije. Situacija u kojoj predstavnici nadnacionalnih stranačkih koalicija u televizijskim debatama predstavljaju svoje ideološke pozicije i bore se za podršku građana zaista predstavlja veliku novinu u odnosu na sve dosadašnje kampanje za evropske izbore. Za razliku od svih prethodnih izbora, kada su Nemci, Francuzi, Italijani ili Česi mogli da odlučuju samo o tome ko će ih predstavljati u Parlamentu, građani su ovaj put dobili priliku da među konkretnim ličnostima i njihovim političkim programima biraju budućeg šefa izvršne vlasti u EU. Kako objasniti očigledni nesklad između dosadašnjeg otvoreno antidemokratskog suočavanja sa krizom i odluke da se organizuju najdemokratskiji izbori u istoriji evropskih integracija? Da li su evropski upravljači zaista odlučili da građanima pruže priliku da odlučuju o pravičnom načinu prevazilaženja krize? Da li su odustali od dosadašnjeg elitističkog pristupa i prepustili biračima da odlučuju o kolektivnim ciljevima evropskog društva? Da li jačanje institucionalne veze između Parlamenta i Komisije znači

---

<sup>6</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, Polity, 2013, str. 137–208.

<sup>7</sup> Serge Halimi, „Juntas civiles“, *Le Monde diplomatique*, No. 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.

<sup>8</sup> Cedric Durand, Razmig Keucheyan, „Vers un césarisme européen“, *Le Monde diplomatique*, No. 704–59<sup>e</sup> année, Novembre 2012.

<sup>9</sup> John Erik Fossum, „The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>10</sup> Michelle Everson and Christian Joerges, „Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

ujedno i jačanje demokratije u EU? Da li će ovi izbori Uniju učiniti stabilnijom? Osnovni cilj rada je da odgovori na ova pitanja.

Osnovna teza je da su evropski izbori 2014. godine, da biraju između konkretnih kandidata za predsednika Komisije i njihovih političkih vizija, stigli prekasno. Izbori su održani u trenutku kada je odluka o najboljem načinu rešavanja krize već uveliko bila doneta. Iako po prvi put demokratski izabran, predsednik Komisije ostaje strukturno lišen autonomije da u skladu sa obećanjima datim biračima promeni unapred zacrtane ciljeve u najosetljivijim oblastima fiskalne i socijalne politike. Utoliko i novi demokratski legitimitet Komisije treba posmatrati prevashodno kao izgovor za neometano sprovođenje sasvim određene političke vizije, koju su prethodno utvrdile i, donošenjem Ugovora o stabilnosti, trajno zaštitile najmoćnije države članice EU. Pretpostavka evropskih upravljačkih elita bila je da će nov način izbora Komisije makar donekle povratiti izgubljenu iluziju o demokratskoj prirodi EU i na taj način oslabiti rastući otpor građana dosadašnjoj antikriznoj politici. Uspeh ove strategije značio bi učvršćivanje stabilnosti Unije u njenom današnjem nedemokratskom obliku i dodatno urušavanje ustavne demokratije u državama članicama. Malo je, međutim, izvesno da će simuliranje prenošenja koncepta partijske vladavine na evropski nivo doneti Uniji stabilnost. Umesto toga, nanošenje ovog najnovijeg sloja demokratske fasade preko evropskog projekta mogao bi za nenameravanu posledicu imati još veće skretanje sa puta ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“.

Rad će biti podeljen na tri dela. Prvo ćemo izložiti najznačajnije teorijske sporove u pogledu poželjnosti reforme evropskog upravljačkog sistema prema modelu predstavničke demokratije. Zatim ćemo odluku o uspostavljanju tešnje zavisnosti izbora Komisije od ishoda izbora za Evropski parlament razmotriti u kontekstu krize EU. Konačno, analiziraćemo novine koje su doneli evropski izbori 2014. godine i njihove posledice po demokratiju i funkcionalnost nacionalnog upravljačkog sistema.

## DEMOKRATIJA I EVROPSKI PARLAMENT – SAVEZNICI ILI SUPARNICI ?

Glavne arhitekta evropskog projekta od samog početka gledale su sa velikim nepoverenjem na mogućnost demokratskog učešća građana u izgradnji „sve bliže unije naroda Evrope“.<sup>11</sup> Među njima je prevladalo stanovište da građani nisu dorasli zadatku da u skladu sa svojim vrednosnim sudovima utiču na političke

---

<sup>11</sup> „Moneu je demokratski proces, u klasičnom smislu, bio stran. On se nikada nije našao oči u oči sa masom niti se ikad kandidovao na nekim izborima. Izbegavajući bilo kakav direktan kontakt sa biračima, on je sarađivao isključivo sa elitom.“ Perry Anderson, *The new old world*, Verso, London, New York, 2009, str. 16.

procesu u epohi ubrzane globalizacije.<sup>12</sup> Stoga je i samo evropsko povezivanje stavljeno u službu trajnog razdvajanja demokratskih utakmica od određivanja najvažnijih društvenih i političkih ciljeva.

Na prvi pogled, slobodni demokratski izbori za Evropski parlament, koji se redovno održavaju od 1979. godine, teško se uklapaju u ovu tehnokratsku viziju očeva osnivača EU. Postavimo li pak pitanje da li su građani učešćem na evropskim izborima uistinu izborili priliku da odlučuju ili makar da daju svoj sud o najosjetljivijim javnim politikama, odgovor će biti nesumnjivo odrečan. Isti odgovor dobijamo i na pitanje da li nezadovoljni birači na evropskim izborima imaju priliku da politički kazne prethodne vlasti zbog lošeg vođenja politike. Nadnacionalni upravljački okvir vremenom je sve više oblikovao politike od kojih zavise plate u javnom sektoru, kamate na stambene kredite, pristup stranih državljana nacionalnom tržištu rada, plate prosvetnih radnika i lekara, izgradnja puteva, škola, bolnica itd. Iako su ove politike neposredno pogađale živote svih Evropljana, one nisu zavisile od ishoda evropskih demokratskih izbora, iz prostog razloga što Evropski parlament nije birao evropsku vladu i nije mogao da utiče na pravac vođenja javnih politika. Umesto demokratske volje birača, ekonomsku i socijalnu sferu života Evropljana u presudnoj meri uredile su odluke nacionalnih vlada da stvore carinsku uniju, zajedničko tržište i monetarnu uniju. Pa ipak, odluke sa tako dalekosežnim posledicama bilo bi daleko teže doneti i sprovesti bez održavanja iluzije demokratskog učešća građana u procesu izgradnje Evrope. Zbog toga su sa svakim daljim ugovornim prenošenjem nadležnosti na evropski nivo jačala i formalna ovlašćenja Evropskog parlamenta.

U međuvremenu su i nacionalne demokratske utakmice sve više lišavane smisla. Političke partije levice i desnice u okviru država nastavile su da se nadmeću oko pitanja pravične preraspodele društvene dobiti, koje je proces integracija sve više izmeštao na evropski nivo, dok su pitanje svrsishodnosti evropskih integracija ostavljale po strani. Na evropskom nivou pak političke partije uporno su se sukobljavale prvenstveno zbog pitanja za i protiv Evrope, ostavljajući klasične ideološke podele po strani. Evropski parlament, međutim, ostao je do danas formalno potpuno isključen iz odlučivanja o ustavnim reformama EU, budući da se to pitanje nalazi u isključivoj nadležnosti država članica. To znači da se opozicija daljem produblivanju integracije ispoljavala u Evropskom parlamentu, koji nema mandat da odlučuje o pitanjima ustavne, institucionalne i političke prirode EU. Istovremeno, protivljenje ukidanju funkcija države blagostanja nastavilo je da se odvija u okviru država, koje su stvaranjem zajedničkog tržišta i monetarne unije brigu o uređenju ekonomske i socijalne sfere prenele na evropske institucije.<sup>13</sup> Na taj način je definisanje sve

---

<sup>12</sup> Osnovna pretpostavka bila je da su problemi upravljanja postali toliko složeni da je na njih nemoguće efikasno odgovoriti ukoliko su odlučiocima ruke vezane jasnim ideološkim ciljevima za koje su na izborima tražili podršku birača.

<sup>13</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 109–118.

osetljivijih političkih ciljeva postepeno izolovano od izbornog takmičenja lidera i njihovih različitih shvatanja pravičnog uređenja odnosa države i društva, politike i tržišta, kolektivne i individualne autonomije.<sup>14</sup> Ishodi izbora na oba nivoa vlasti postajali su sve irelevantniji sa stanovišta rezultata koje sistem proizvodi. Sledstveno tome, građani su sve manje bili u stanju ne samo da utiču na donošenje odluka, već i da donosiocima odluka kontrolišu i ograničavaju. Naizgled paradoksalno, ispostavilo se da je paralelno sa jačanjem formalnih ovlašćenja Evropskog parlamenta demokratija u EU sve više slabila.

U predvečerje izbijanja krize javnih dugova u EU Sajmon Hiks (Simon Hix) došao je do zaključka da nepostojanje veze između iskazane želje birača na evropskim izborima i sadržaja evropskih politika predstavlja pretnju demokratiji i ključnu prepreku budućem stabilnom funkcionisanju evropskog upravljačkog sistema.<sup>15</sup> Problem je nastao nakon uspešnog ukidanja carinskih barijera, ostvarivanja zajedničkog tržišta i monetarne unije, kada su na red došla pitanja reforme postojećih ekonomskih i socijalnih politika. Za razliku od „efikasnih politika“, koje svim učesnicima donose dobit, odluke o daljoj regulaciji zajedničkog tržišta Hiks svrstava u „redistributivne politike“, budući da one stvaraju očigledne gubitnike i dobitnike među građanima.<sup>16</sup> Kada na političkoj agendi „redistributivne“ zamene „efikasne politike“, kompromis između svih zainteresovanih aktera o tome šta predstavlja opšti interes Evropljana postaje sve teže dostižan. Sledstveno tome, blokiranje procesa odlučivanja postaje sve učestalija pojava. Upravo se to dogodilo nakon što su države članice prihvatile zajedničku valutu, kada su pred evropske upravljačke elite građani postavili zahteve poput otvaranja novih radnih mesta i održavanja funkcija države blagostanja. Politizacija sistema odlučivanja EU, koja bi se u konstitutivnom periodu verovatno pokazala kontraproduktivnom, postaje sada, prema Heksu, uslov opstanka EU.<sup>17</sup>

Kako sprečiti da se nezadovoljstvo građana postojećim evropskim politikama ne okrene protiv Unije? Po uzoru na klasičan model partijske vladavine, Hiks rešenje zagonetke pronalazi u stvaranju pouzdanije veze između izbora lidera i javnih politika sa ishodom glasanja za Evropski parlament. Kako bi Komisija dobila neophodni demokratski legitimitet za definisanje ciljeva redistributivnih politika, neophodno je da njen budući predsednik sa svojom

<sup>14</sup> Richard Bellamy, „The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU“, *Global constitutionalism*, Cambridge University Press, Vol. 1, 2012, Fritz W. Scharpf, „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European political science review*, European consortium for political research, 2009.

<sup>15</sup> Simon Hix, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 90.

<sup>17</sup> „Ili će donosioci odluka prihvatiti da EU danas donosi suštinski političke odluke, koje ograničavaju demokratske izbore građana i stvaraju gubitnike i dobitnike, te će stoga dozvoliti politizaciju EU, ili će morati da prihvate da će EU postepeno nestajati kako se sve veći broj građana bude okretao protiv nje.“ *Ibid.*, str. 187.

konkretnom političkom vizijom zadobije poverenje većine birača na evropskim izborima. Gubitnici ovakvih izbora, svesni da se kao i u svim ostalim parlamentarnim demokratijama sledeći put mogu naći na pobedničkoj strani, smatra Hiks, biće spremni da se povinuju odlukama demokratski izabranih evropskih vlasti. Umesto prema Uniji kao celini, nezadovoljstvo poraženih okreneće se ka izbornim pobednicima i njihovim konkretnim politikama – što bi vremenom trebalo da proishodi izgradnjom „demokratskog identiteta EU“. <sup>18</sup> Međutim, poučen iskustvom odbijanja Ugovora o ustavu, Hiks je svestan da bi bilo isuviše teško demokratizovati EU kroz promenu osnivačkih ugovora i institucionalnog sistema. Štaviše, ovaj autor ne samo da smatra da bi potraga za novim ustavnim rešenjem bila rizična sa stanovišta političke pragme, već da bi bila i izlišna. Hiks je, naime, uveren da su uslovi za liderstvo, političke debate i političke odluke već obezbeđeni postojećim institucionalnim sistemom EU, koji su dosadašnje ugovorne reforme prilagodile potrebi većinskog odlučivanja. <sup>19</sup> Stoga on smatra da politizacija sistema odlučivanja zavisi samo od odluke političkih elita da građane kao posmatrače i učesnike uključe u oštre ideološke debate o ispravnosti pojedinih politika, koje se ionako već uveliko vode u institucijama EU.

Ideja prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo bez prethodne temeljne reforme osnivačkih ugovora izazvala je od samog početka oštru naučnu polemiku. Među kritikama koje su dovele u pitanje svrsishodnost Hiks-ovog predloga kao najubedljivija izdvajaju se dva stanovišta:

Prvo stanovište načelno osporava mogućnost demokratizacije sistema upravljanja u kome se „konstitucionalizacija ne shvata ozbiljno“. <sup>20</sup> Naime, klasični demokratski ustavi imaju osnovni zadatak da definišu sferu u koju politička vlast ne sme da prodre, ostavljajući joj pak dovoljno autonomije da u svim ostalim oblastima slobodno utvrđuje i sprovodi kolektivne društvene ciljeve. Nasuprot tome, evropski osnivački ugovori unapred definišu poželjne ciljeve konkretnih politika čime se prostor za delovanje političkih vlasti suštinski sužava. <sup>21</sup> U situaciji kada su konkretni ciljevi poljoprivredne, regionalne, saobraćajne ili monetarne politike unapred definisani ugovorima, odlukama Suda pravde ili sekundarnim pravnim aktima, političko takmičenje leve i desnice u tim oblastima na evropskom nivou postaje iluzorno. Kako bi partijske utakmice zadobile istinski demokratski smisao, neophodno je prethodno osloboditi prostor za političko

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 106–107.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 182–183.

<sup>20</sup> Stefano Bartolini, „Taking ‘Constitutionalism’ and ‘Legitimacy’ seriously“, *European governance papers*, Discussion paper, No.1/2008.

<sup>21</sup> Razlog je naravno nespremnost nacionalnih vlada, koje zaključivanje osnivačkih ugovora i dalje u potpunosti drže u svojim rukama, da nekoj budućoj demokratski izabranoj evropskoj vlasti prepuste odlučivanje o osetljivim političkim, ekonomskim i socijalnim pitanjima.

odlučivanje, koji danas zauzimaju ugovorni ciljevi konkretnih politika. Drugim rečima, nužna pretpostavka autentično demokratske politike na evropskom nivou jeste „dekonstitucionalizacija“ sadašnjih ugovora i donošenje klasičnog demokratskog ustava za Evropu. U suprotnom, prenošenje partijske vladavine na evropski nivo u sadašnjim okolnostima moglo bi se pokazati kontraproduktivno iz najmanje dva razloga. Prvo, otvoreno demokratsko nadmetanje za predsednika Komisije, osuđenog da sprovodi unapred definisane političke ciljeve, samo će dodatno zamagliti pitanje demokratske odgovornosti glavnih donosilaca odluka u EU. Drugo, demokratski izabrane, ali strukturno nemoćne da odgovore na zahteve birača, evropske institucije bi najverovatnije na sebe navukle sav bes i nezadovoljstvo građana. Time bi i sprovođenje evropskih politika, a samim tim i stabilnost EU bili dovedeni u pitanje.

Drugo stanovište ukazuje na iluzornost prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo u situaciji kada taj model više ne garantuje političku predstavljnost građana ni na nivou nacionalnih država.<sup>22</sup> Naime, empirijska politološka istraživanja učešća birača na izborima, postojanosti njihove izborne volje, lojalnosti i udela partijskog članstva u ukupnom broju stanovnika ukazuju na to da su se zapadnoevropske partije svesno odrekle svoje predstavničke funkcije zarad efikasnog ostvarivanja upravljačkih zadataka.<sup>23</sup> Političari su odustali od svoje osnovne uloge da održavaju sponu između društvenih aktera, poput sindikata, predstavnika biznisa ili crkve, sa državom.<sup>24</sup> Kao posledica, došlo je do udaljavanja političara od birača, sa jedne strane, i do ukidanja ideoloških razlika između partija, sa druge. Jasno izdiferencirani programi i preferencije glasača, kao nužan preduslov ostvarivanja partijske vladavine, postali su vremenom prepreka efikasnom upravljanju. U današnjem globalizovanom svetu ispostavlja se kao nerealan zahtev da vlade donose konkretne politike u skladu sa unapred definisanom i jasnom političkom vizijom koju su u izbornoj trci ponudili glasačima. Utoliko su i nacionalni parlamenti u stvarnosti lišeni svoje predstavničke funkcije.

Posmatrano iz ovog ugla, zbog oslobođenosti Evropskog parlamenta od obaveze da bira evropsku vladu stvorena je prilika da to nadnacionalno predstavničko telo u većoj meri nego što je to slučaj sa nacionalnim parlamentima odslikava raznovrsnost želja i interesa evropskih birača. Upravo zbog izolovanosti evropske partijske politike od upravljačkog procesa, Komisija, za razliku od nacionalnih vlada, nema mogućnost da kontroliše vladajuću većinu. To otvara prostor da se u Evropskom parlamentu nađu istinski zastupnici raznovrsnih interesa izrazito heterogenog evropskog društva. U epohi iščezavanja klasičnog

---

<sup>22</sup> Peter Mair and Jacques Thomassen, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, January 2010, 17: 1, str. 20–35.

<sup>23</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 17–44.

<sup>24</sup> Partijsko delovanje premešteno je tako u potpunosti iz sfere građanskog društva u sferu upravljanja i države.

koncepta partijske vladavine, najviše što se može očekivati jeste da, slično vremenu prosvetljenih apsolutističkih monarhija, dođe do razdvajanja onih koji su predstavljeni (građani) od onih koji ih nekome predstavljaju (parlament) i onoga kome se predstavlja (monarh, evropska upravljačka elita).<sup>25</sup> Ukoliko bi u EU bila ostvarena Hiksova zamisao, razdvojenost između građana, onih koji ih predstavljaju i onih koji odlučuju bila bi trajno izgubljena. Evropski parlament, poput nacionalnih parlamenata, utopio bi se u depolitizovani upravljački sistem. Time bi bila protračena i ova nenadana prilika za uspostavljanjem sadržajnije veze između evropskih partija i evropskog društva.

Odluka da se rezultati evropskih izbora 2014. godine dovedu u neposrednu vezu sa izborom Komisije u jeku krize Evropske unije stvorila je uslove da se u empirijskoj stvarnosti proveri utemeljenost kako Hiksovog predloga tako i njegovih kritika.

## EVROPSKI IZBORI U EPOHI KRIZE – NADNACIONALNA POLITIČKA UTAKMICA SA UNAPRED ODREĐENIM ISHODOM

Eskalacija krize Evrozone 2009. godine postavila je pitanje pravične preraspodele društvene dobiti na sam vrh političke agende. Hiksova pretpostavka da je integracija zauvek napustila fazu kada je bilo moguće donositi odluke konsenzusom svih zainteresovanih aktera dobila je tako svoju nedvosmislenu potvrdu. Pokazalo se zaista da je nepovratno prošlo vreme „efikasnih politika“ i da sa stvaranjem monetarne unije „redistributivne politike“ dolaze u prvi plan. Odluka o tome da li je ključ za prevazilaženje krize dalja liberalizacija tržišta ili njegova veća regulacija nužno stvara političke gubitnike i dobitnike, ne samo među različitim društvenim slojevima već i među čitavim narodima. Kada je pak kriza nametnula potrebu hitnog donošenja tako dalekosežne političke odluke, na videlo su izbili svi nedostaci starog konsenzualnog načina odlučivanja, koji je decenijama uspešno mirio zahteve nacionalnih vlada, evropskih tehnokrata i interesnih grupa. Za razliku od odluke o stvaranju carinske unije ili zajedničkog tržišta, odluku o pravičnoj preraspodeli troškova krize u okviru izrazito heterogenog društva kakvo je evropsko nije moguće doneti konsenzusom. Utoliko se ispostavlja da je Hiks bio u pravu kada je tvrdio da zadržavanje Moneovog depolitizovanog sistema upravljanja u novim okolnostima nužno vodi u paralizu i ugrožava jedinstvo EU.

Kriza je, dakle, nesumnjivo potvrdila Hiksovu dijagnozu bolesti koja je zahvatila upravljački sistem EU. Da li to, međutim, znači da su dopuštanjem otvorene demokratske utakmice lidera i njihovih programa na izborima za Evropski parlament iz 2014. godine upravljačke elite odlučile da primene i Hiksovu terapiju?

---

<sup>25</sup> Peter Mair and Jacques Thomassen, *Political representation and government in the European Union*, str. 31.

Da li su ti izbori zaista pružili priliku da se prednosti i nedostaci predloga o politizaciji sistema odlučivanja EU ispitaju u empirijskoj stvarnosti?

Na prvi pogled može izgledati da je odgovor potvrđan. Sve partije su pre izbora istakle svog kandidata za predsednika Evropske komisije. U nekoliko navrata tokom izborne kampanje održani su televizijski predsednički dueli na kojima su Aleksis Cipras (Alexis Tsipras), kandidat radikalne levice, Žan Klod Junker (Jean Claude Juncker), kandidat Evropske narodne partije, Gaj Ferhofštad (Guy Verhofstadt), kandidat Saveza liberala i demokrata za Evropu, Martin Šulc (Martin Schulz), kandidat Progresivnog saveza socijalista i demokrata, i Skaj Keler (Ska Keller), kandidatkinja Zelenih, izlagali svoje programe, ukrštali stavove i borili se za podršku birača. Evropski izbori po prvi put su zaista ličili na nacionalna demokratska takmičenja gde birači na osnovu ideologije, harizme i ubedljivosti kandidata biraju svoje buduće lidere. Štaviše, sve političke partije koje su učestvovala na izborima postigle su dogovor da neće prihvatiti predlog Evropskog saveta za predsednika Komisije koji ne bi uvažio iskazanu volju birača. Time je nesumnjivo uspostavljena pouzdanija veza između rezultata glasanja evropskih birača i izbora za predsednika Komisije.

Pa ipak, zaključiti iz prethodnog da je Hiksova ideja sprovedena u praksi i da je time učinjen prvi korak na putu stvaranja „demokratskog identiteta“ EU značilo bi suštinsko nerazumevanje prirode preobražaja kroz koji danas prolazi EU. Naime, odluka o najboljem načinu prevazilaženja krize nije doneta nakon, već pre evropskih izbora, i to na način koji je upravo suprotan logici Hiksovog predloga: potpunim isključivanjem građana iz političkog procesa. Svi dosadašnji pokušaji da se antikrizna politika promeni glasanjem birača na izborima u državama članicama ili kroz masovne ulične proteste i štrajkove sindikata pokazali su se kao neuspešni. Problem blokade upravljačkog sistema, koji je Hiks tačno detektovao, prevaziđen je faktičkim žrtvovanjem nacionalnih demokratija i centralizacijom moći u rukama ekonomski i politički najjače države članice EU.<sup>26</sup> Umesto Evropskog parlamenta, nacionalni parlamenti država poverilaca počeli su da zadaju ciljeve parlamentima država dužnika.<sup>27</sup> Evropski savet postaje mesto gde šefovi država i vlada kroz učestale susrete odlučuju o najosetljivijim pitanjima fiskalne i socijalne politike: visinama plata u javnom sektoru, starosnoj granici odlaska u penziju, liberalizaciji tržišta rada, privatizaciji državnih preduzeća itd. Sve ostale institucije EU, Komisija, Parlament pa čak i Savet, ostaju u drugom planu.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ulrich Bek, *Nemačka Evropa*, Univerzitet Megatrend, 2013.

<sup>27</sup> Neki autori su čak primetili da se na taj način uticaj nekih nacionalnih parlamenata proširio izvan nacionalnih okvira na uštrb potpunog marginalizovanja uticaja drugih parlamenata u okviru sopstvenih država. Arthur Benz, *An asymmetric two-level game. Parliaments in the Euro crisis*, u: Ben Crum and John Erik Fossum (eds.) *Practices of inter-parliamentary coordination*, ECPR Press, Colchester, 2013.

<sup>28</sup> Mark Dawson and Floris Witte, „Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis“, *Modern Law Review*. Sep. 2013, Vol. 76 Issue 5, str. 817–844.



U suštinskoj suprotnosti sa Hiksovim predlogom politizacije sistema odlučivanja EU, kriza je dovela do trijumfa tehnokratskog pogleda na svet prema kome istinski dijalog o opštem interesu građana može da se započne tek iza zatvorenih vrata.<sup>29</sup> Osnovni pristup bio je da se redistributivne politike prikažu kao efikasne, uprkos očiglednoj šteti koju su donosile određenim socioklasnim i nacionalnim interesima. O tome najbolje svedoči donošenje ključnih antikriznih odluka, paketa od šest mera za efikasnije ekonomsko upravljanje Unijom („Six-Pack regulations“) u novembru 2011. godine<sup>30</sup> i Ugovora o stabilnosti u martu 2012. godine<sup>31</sup>. Stupanje na snagu ovih akata znači ustavno predupređivanje bilo kakve mogućnosti uspostavljanja kontrole nekih budućih demokratski izabranih vlasti nad tržištima.<sup>32</sup> Evropska društva, trajno lišena pomoći i zaštite kako nacionalnih tako i evropskih vlasti, gurnuta su u suštinski neravnopravnu tržišnu utakmicu sa lako predvidljivim ishodom. Osnovni ciljevi svake buduće fiskalne i socijalne politike, na evropskom i na nacionalnom nivou, unapred su definisani i trajno zaštićeni od želja birača. Time je ionako suženi prostor za političko takmičenje normativnih projekata praktično u potpunosti izbrisan.

Ovu tvrdnju nije teško ilustrovati. Dovoljno je zamisliti hipotetičku situaciju da je koalicija stranaka radikalne levice pobedila na evropskim izborima 2014. godine osvojivši većinu mesta u parlamentu. Da li bi u tom slučaju Aleksis Cipras kao novi predsednik Evropske komisije uistinu dobio priliku da sprovodi politiku evropskog Nju dila za koji je tražio podršku građana? Da li bi u slučaju pobede levice bilo moguće ponovo uspostaviti kontrolu politike nad tržištem i na evropskom nivou povratiti izgubljene funkcije države blagostanja koje države više ne mogu da ostvaruju? Da li bi bilo moguće današnju politiku štednje zameniti politikom velikog ulaganja u nove infrastrukturne projekte, nauku i tehnološki razvoj na evropskom nivou? Čak i ako ne uzmemo u obzir to da Evropski savet gotovo izvesno ne bi poverio mandat za formiranje Komisije takvoj političkoj opciji, odgovor na prethodna pitanja ostaje nedvosmisleno negativan. Ciprasovu politiku ne bi bilo moguće sprovesti na evropskom nivou bez suštinske promene u delovanju Evropske centralne banke, koju su pak osnivački

---

<sup>29</sup> Hauke Brunkhorst, „The beheading of the legislative power“, u: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>30</sup> Council Directive 2011/85/EU, Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1174/2011, Regulation (EU) No 1175/2011, Regulation (EU) No 1176/2011, Regulation (EU) No 1177/2011.

<sup>31</sup> Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union Art. 3.2.

<sup>32</sup> Bojan Kovačević, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2103.

ugovori učinili nezavisnom ne samo od Parlamenta već i od volje država članica.<sup>33</sup> Takođe, najveći deo sredstava iz evropskog budžeta koji odlazi na poljoprivrednu i regionalnu politiku raspodeljuje se prema unapred utvrđenim nacionalnim kvotama. To znači da je bez saglasnosti vlada svih država članica nemoguće preusmeriti ta sredstva za ostvarivanje svrsishodnijih ciljeva kao što je podsticanje zapošljavanja u Evropi kroz nova ulaganja u infrastrukturu ili nauku. Konačno, ostvarivanje izbornog programa radikalne levice ne bi bilo moguće ni zbog prethodno utvrđenog dogovora država o maksimalnoj visini evropskog budžeta od 1,25% od ukupnog BDP-a na teritoriji EU. Ovu „ludačku košulju“, čije je navlčenje na evropski projekat svojevremeno isposlovala Velika Britanija, takođe ne bi bilo moguće skinuti bez saglasnosti svake od država članica.

Donošenjem Ugovora o stabilnosti, vrata za promenu politike u okviru postojećeg sistema ostavljena su zaključana. Ovim ugovorom nisu stvoreni uslovi za autonomno delovanje nadnacionalnih institucija u oblasti fiskalne i socijalne politike. Nisu ostvarena nadanja nekih posmatrača da će kriza pretvoriti Komisiju u evropsku vladu koja bi u skladu sa demokratskom voljom Evropljana iskazanom na izborima za Evropski parlament mogla da uređuje najosetljivije oblasti života građana.<sup>34</sup> Istovremeno, državama, koje prema osnivačkim ugovorima imaju isključivu nadležnost u oblastima fiskalne i socijalne politike, faktički su oduzeti neophodni makroekonomski instrumenti za preraspodelu društvenog bogatstva.<sup>35</sup> Ideja prema kojoj je kriza EU tehničko pitanje pronalaska najbezbolnijeg načina izlaska u susret zahtevima slobodnog tržišta, te da su eksperti i izvršne vlasti jedini pozvani da je rešavaju, odnela je za sada ubedljivu pobedu.<sup>36</sup> Nadmetanje te ideje sa ostalim političkim projektima nije se pak odvijalo u okviru evropskih izbora 2014. godine. Pobeđa pogleda na svet koji odgovara interesima nekih evropskih naroda i socioekonomskih grupa i direktno šteti interesima drugih ostvarena je kroz zakulisni proces ucenjivanja, pretnji, naređivanja i povinovanja.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Christopher Lord, „On the parliamentary control of a reformed monetary union“, u: John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

<sup>34</sup> Dušan Sidžanski, „Le traite de Lisbonne sur la voie fédéraliste?“, *L'Europe en formation*, Centre international de formation européenne, No. 362, Décembre 2011.

<sup>35</sup> Fritz W. Scharpf, „Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis“, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6, 2012.

<sup>36</sup> John Erik Fossum, *The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union*, str. 651.

<sup>37</sup> Slobodan Samardžić, „Predgovor: Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2103.

To znači da su najdemokratskiji evropski izbori došli u momentu kada je njihov stvarni pobednik bio izvesniji nego ikada do tada. Bez prethodne temeljne promene osnivačkih ugovora, ko god da je pobedio na izborima 2014. godine ne bi mogao da promeni postojeću politiku uspostavljanja fiskalne discipline u EU. Kritika Hiksovog predloga politizacije EU, koja je ukazivala na iluzornost političkog takmičenja u situaciji kada su ishodi već unapred definisani ugovorima, dobila je time svoju punu potvrdu. Od izbijanja krize, uloga Komisije svela se na davanje uputstava državama o ispravnom načinu vođenja makroekonomskih politika u skladu sa političkom vizijom otelotvorenom u Ugovoru o stabilnosti. Komisija je takođe dobila veće nadležnosti za kontrolisanje i sankcionisanje neposlušnih država. U tom pogledu ništa se suštinski neće promeniti sada kada je izbor za predsednika Komisije doveden u zavisnost od volje birača na evropskim izborima.

Jedina promena koja se može očekivati jeste dodatno dalje zamaglivanje političke odgovornosti za politike koje neposredno pogađaju živote građana. Sa eskalacijom krize kod građana prezaduženih zemalja sazrela je svest da odluke o njihovim životima nameće neko spolja. Stoga su na prvo mesto njihovih zahteva, pored vraćanja socijalne pravde, došli vraćanje nacionalne demokratije i suverenosti.<sup>38</sup> Ovi izbori su organizovani sa namerom da se povrati iluzija da su Španci, Portugalci, Grci ili Slovenci kao građani EU u stvari kreatori politika koje za posledice imaju otpuštanje, smanjivanje plata profesorima i lekarima, privatizaciju javnih preduzeća, smanjivanje socijalnih usluga i slično. Logika je jednostavna: ukoliko se demokratija zaista preselila na evropski nivo, građani će se lakše pomiriti sa daljim urušavanjem ustanova nacionalne ustavne demokratije. Prevareni zavodljivom slikom o premeštanju predstavničke demokratije na evropski nivo, građani bi trebalo da se odreknu nacionalnih orijentira svog političkog delovanja. Time bi i demokratske ustanove država članica ostale bez svog poslednjeg čuvara. Stanje demokratije u EU našlo bi se na najnižoj tački od početka procesa integracije.

Evropski izbori iz 2014. godine takođe su pokazali opravdanost stanovišta koje ukazuje na iluzornost prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo, u situaciji kada je partijama onemogućeno da istovremeno ostvaruju dve svoje osnovne funkcije, upravljačku i predstavničku. Sa izbijanjem krize Evrozone pokazalo se da je demokratski iskazana želja za promenom politike u okviru država članica postala otvorena pretnja poretku. O tome najbolje svedoče izbori u državama članicama koji su održani od izbijanja krize. Socijalistička partija Fransoa Olanda (Francois Hollande), odmah nakon izborne pobe bila je primorana da se do kraja odrekne svoje predstavljačke uloge zarad upravljačke. To je bilo utoliko očiglednije što je kriza na francusku političku pozornicu vratila davno zaboravljene ideološke sporove između leve i desnice koje su oštro podelile građane. Da je novi francuski predsednik zaista pokušao

---

<sup>38</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, str. 89106.

da sprovede svoja predizborna obećanja, morao bi da odbije sprovođenje anti-kriznih mera ugrađenih u Ugovor o stabilnosti. U tom slučaju, međutim, podnošljivo funkcionisanje čitave Unije bilo bi ugroženo. Svest o tako velikoj ceni pridržavanja predizbornih obećanja učinila je da se Oland ubrzo nakon izbora u potpunosti prikloni upravljačkoj sferi, izneverivši nadanja onih društvenih slojeva koji su ga na vlast doveli.

U takvoj situaciji, održavanje evropskih izbora koji treba da odluče o budućoj Komisiji i njenoj politici označili su da je Parlament izgubio luksuz vršenja svoje predstavničke funkcije nezavisno od upravljačkog procesa. Svesni toga, birači su umesto različitih ideoloških alternativa o vođenju konkretnih politika birali između sistemskih partija i onih koji se otvoreno zalažu ili za raspad Unije ili za njen radikalni preobražaj.<sup>39</sup> Ispostavilo se kao iluzorno Hisko nadanje da, u slučaju prenošenja modela partijske vladavine na evropski nivo, birači se više neće opredeljavati za i protiv EU, već da će iznositi svoj sud o konkretnim politikama. Odluke evropske upravljačke elite koje su prethodile izborima u toj meri su suzile prostor da su antisistemske postale čak i partije koje se zalažu za novi evropski društveni ugovor, koji bi građanima garantovao socijalna prava, kao i one partije koje se zalažu za poštovanje nacionalnih ustava i osnivačkih ugovora. Očuvanje predstavljačke funkcije ovih partija, omogućeno je time što su sistemske partije, Evropska narodna partija i Progresivni savez socijalista i demokrata, izbrisavši čak i one minimalne ideološke razlike koje su ispoljile u kampanji, uspele da osvoje većinu mesta u Parlamentu. U slučaju da je na izborima kojim slučajem pobedila Evropska ujedinjena levica, rezultat bi mogao biti ili izneveravanje volje građana ili kolaps postojećeg upravljačkog sistema EU.

Iz prethodnog sledi da poslednji izbori nisu dali doprinos evropskoj demokratiji. Ostaje još da se ispita da li je ishod ovih izbora Uniju učinio stabilnijom.

## ISHOD PRVOG EVROPSKOG DEMOKRATSKOG NADMETANJA LIDERA I PROGRAMA – STABILNIJA EU ILI KORAK DALJE KA DEZINTEGRACIJI ?

Uoči održavanja evropskih izbora 2014. godine dobar broj objektivnih posmatrača najavio je uspeh evroskeptičnih partija.<sup>40</sup> Ispostavilo se, ipak, da je strah da bi evroskeptične partije mogle da dobiju toliku podršku birača da parališu

<sup>39</sup> Mark Leonard and José Ignacio Torreblanca, „The eurosceptic surge and how to respond to it“, European council on foreign relations, /www.ecfr.eu/page/-/EC-FR98\_EUROSCEPTIC\_BRIEF\_AW\_%284%29.pdf.

<sup>40</sup> Neki su išli čak toliko daleko da su strahovali od nastanka evropske verzije „Partije čajanke“ (Tee Party), koja bi zbog proširenih ovlašćenja Parlamenta bila u stanju da blokira izbor predsednika Komisije, onemogućujući donošenje većine evropskih zakona,

sistem odlučivanja EU i tako ostvare svoj proklamovani cilj uništenja EU iznutra, bio preteran. Sistemske partije, koje se zalažu za očuvanje EU u njenom današnjem obliku, Evropska narodna partija i Progresivni savez socijalista i demokrata osvojile su zajedno 54,86 % glasova. Odsustvo jasnih ideoloških razlika između ove dve opcije olakšalo je stvaranje velike koalicije i omogućilo izbor predsednika Komisije spremnog da nastavi sa sprovođenjem dosadašnje anti-krizne politike. Ukoliko bi u EU parlamentarna većina zaista diktirala pravac vođenja politika kao što je u to u nacionalnim predstavničkim demokratijama, ovakav ishod garantovao bi stabilno funkcionisanje upravljačkog sistema u narednom periodu. To, međutim, nije slučaj.

Iako evroskeptične partije nisu dobile većinu u Evropskom parlamentu, neke od njih odnele su iznenađujuće pobeđe u okviru svojih država: Nacionalni front, Mari Le Pen (Marie Le Pen) u Francuskoj sa čak 24, 86% glasova, Danska narodna partija sa 26,6% glasova u Danskoj, Siriza u Grčkoj sa 26,6% glasova i Partija za nezavisnost Velike Britanije 28% glasova. Ono što povezuje ove partije, koje inače stoje na suštinski različitim ideološkim pozicijama, jeste njihovo oštro protivljenje postojećem konceptu evropskih integracija. Ukoliko se ima na umu da u Evropskoj uniji nacionalne vlade, a ne Evropski parlament, i dalje donose najznačajnije političke odluke, onda postaje jasno na koji način pobeđa otvoreno evroskeptičnih partija u nacionalnim okvirima može dovesti u pitanje stabilno funkcionisanje EU. Naime, u situaciji kada je većina birača na izborima za evropski Parlament u recesijom pogođenoj Francuskoj ili prezaduženoj Grčkoj izrazila svoje protivljenje dosadašnjem načinu suočavanja sa krizom, partijama na vlasti u tim zemljama postaće daleko teže da sa svojim evropskim partnerima postignu kompromis o daljim antikriznim merama.<sup>41</sup> To znači da će sistemskim partijama nakon evropskih izbora biti daleko teže da, u skladu sa političkom vizijom otelotvorenom u Ugovoru o stabilnosti, dalje produbljuju proces integracija.<sup>42</sup> Buđenje demokratske javnosti

---

spreči potpisivanje međunarodnih ugovora i ne dozvoli usvajanje evropskog godišnjeg budžeta. Gideon Rachman, „Watch out for the rise of a European Tea Party“, *Financial Times*, 21 October 2013, dostupno na: [//www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0).

<sup>41</sup> Iako nisu pobedile na izborima za Parlament, evroskeptične partije su uspele da u pojedinim državama članicama oblikuju javni diskurs koji poistovećuje Uniju sa gubitkom demokratije, povećanjem nezaposlenosti, nekontrolisanim prilivom stranih radnika ili gubljenjem socijalnih prava. Mark Leonard and José Ignacio Torreblanca („The eurosceptic surge and how to respond to it“).

<sup>42</sup> Nedavna odluka francuskog predsednika Olanda da protivno dogovorenim evropskim pravilima za uspostavljanje fiskalne discipline produži period za smanjenje budžetskog deficita, kao i momentalna reakcija nemačke kancelarke, predstavljaju slikovitu potvrdu ove teze. [//uk.news.yahoo.com/german-leader-warns-france-over-084315615.html#lAzuPFb](http://uk.news.yahoo.com/german-leader-warns-france-over-084315615.html#lAzuPFb).

u državama članicama zasigurno ne ide u korist ni realizaciji zakulisno ispregovanih međunarodnih ugovora sa dalekosežnim posledicama, poput onog o uspostavljanju transatlantskog zajedničkog tržišta između EU i SAD. Potpisivanjem i ratifikacijom ovog ugovora bila bi ukinuta čak i najmanja mogućnost promene smera fiskalne i socijalne politike u budućnosti. Sudeći prema dosadašnjem iskustvu, reakcija evropskih upravljačkih elita na rast evroskepticizma u javnim mnjenjima država članica biće još agresivniji preobražaj Mone metoda u „Merkel metod“ integracije.<sup>43</sup> Može se očekivati da će rast političkog interesovanja građana za evropske politike kao posledicu imati dalje prenošenje procesa odlučivanja u Evropski savet, gde šefovi država i vlada iza zatvorenih vrata oblikuju najosetljivije sfere javnih politika. Još veća centralizacija moći u rukama jedne države članice sasvim sigurno neće doprineti jačanju demokratije u EU.

Konačno, treba odgovoriti na pitanje da li će novi demokratski legitimitet Evropske komisije, zadužene za sprovođenje u delo dogovora postignutih daleko od očiju demokratske javnosti, doprineti stabilizaciji upravljačkog sistema EU. U dosadašnjem toku suočavanja sa krizom, upravljačkom sistemu EU je stabilnost pružalo to što su građani krivca za naglo pogoršane uslove života tražili na pogrešnom mestu. Razočarani i besni, Grci, Španci, Italijani, Portugalci su nezadovoljstvo usmerili ka svojim nacionalnim političarima, iako su ti političari još odavno nekom drugom prepustili odlučivanje o najvažnijim pitanjima za njihova društva. Time je stvarni tumač slike sveta prema kojoj se oblikuje socijalna i ekonomska sfera života Evropljana ostao oslobođen kontrole i odgovornosti. Novi način izbora predsednika zasigurno neće promeniti ništa suštinski u tom pogledu – građani će krivca i dalje tražiti na pogrešnom mestu. Pa ipak, otvoreniji i demokratskiji način izbora predsednika Komisije mogao bi imati za posledicu preusmeravanje nezadovoljstva građana od jednog pogrešnog centra ka drugom, što se može ispostaviti daleko opasnije po stabilnost sistema. Ukoliko se, naime, ispostavi da postojeća antikrizna politika štednje vodi daljem rastu nezaposlenosti i opadanju životnog standarda, građani bi u demokratski izabranom predsedniku Evropske komisije lako mogli pronaći najvećeg krivca. Novi predsednik Komisije u suštini nije taj koji ima mogućnost da na osnovu podrške birača samostalno kreira politiku. Međutim, njegov samouvereni lik koji u javnim televizijskim debatama obećava brz i relativno bezbolan izlazak iz krize, građanima se nesumnjivo urezao u svest daleko više nego svi dosadašnji predsednici Komisije. Nezadovoljstvo zbog eventualnog neuspeha buduće Komisije da povрати socijalnu i ekonomsku stabilnost gotovo izvesno će ići u prilog ubrzanom rastu nezadovoljstva Unijom kao celinom. Takav razvoj dao bi vetar u leđa evroskeptičnim strankama na budućim nacionalnim izborima. Na talasu nezadovoljstva rezultatima demokratski izabrane

---

<sup>43</sup> John Erik Fossum, *The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union*, str. 652.

evropske vlasti partije koje se zalažu za izlazak iz EU ili pak za njen temeljni preobražaj mogle bi doći na vlast u okviru država članica.<sup>44</sup>

Iako su dopustile velik stepen konstitucionalizacije evropskih ugovora, države se nikad nisu formalno odrekle mogućnosti da donesu suverenu odluku o izlasku iz Unije ili odbijanju sprovođenja ranije utvrđenih evropskih pravila. Imajući tu činjenicu na umu, jasno je u kojoj bi meri jedinstvo Evropske unije bilo ugroženo ukoliko bi nakon pobeđe Sirize na poslednjim izborima u Grčkoj, održanim januara 2015. godine, partije poput Podemosa u Španiji ili Nacionalnog fronta u Francuskoj uspele da osvoje vlast na nekim od narednih izbora u svojim zemljama. Čak i ako ta pobeđa izostane, rast popularnosti evroskeptične političke opcije učiniće mejnstrim partije još obazrivijim i nespremnijim da dalje produbljuju evropsku integraciju. Rečju, izbori za Evropski parlament 2014. godine mogli bi za nenameravanu posledicu imati dodatnu destabilizaciju upravljačkog sistema Evropske unije.

## ZAKLJUČAK

U svom klasičnom delu *Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma* Karl Šmit došao je do zaključka da „parlamentarizam danas postoji kao metod vladanja i politički sistem. On je koristan kao i sve što postoji i podnošljivo funkcioniše, ni više ni manje.“<sup>45</sup> Razumljivo je što je ovakav zaključak bio oštro kritikovan u vremenu velikih ideoloških previranja između dva svetska rata, kada se Šmitova razorna kritika parlamentarizma mogla razumeti kao teorijska dobrodošlica nacionalnom diktatoru koji bi vladao u čvrstom savezu sa crkvom.<sup>46</sup> Šmitov duboki uvid dobiće punu potvrdu tek sa okončanjem hladnog rata kada je, paradoksalno, parlamentarizam odneo ubedljivu pobeđu nad diktaturom proletarijata kao poslednjim od svojih velikih istorijskih suparnika. Empirijska politikološka istraživanja funkcionisanja predstavničke demokratije u zapadnoevropskim državama u poslednjim decenijama ubedljivo svedoče o tome da su se političke partije odrekle svoje osnovne uloge uspostavljanja veze između društva i države, te da su stoga i parlamenti svedeni na puki „metod vladanja i deo političkog sistema“. Najviše što se još uvek može očekivati od parlamenata i političkih partija jeste da omoguće nesmetano kolektivno donošenje

---

<sup>44</sup> U tom smislu, pobeđa koalicije radikalne levice Siriza na poslednjim parlamentarnim izborima u Grčkoj, održanim 25. januara 2015, mogla bi predstavljati samo uvod u velike potrese koji će u narednom periodu pogoditi etablirane političke elite u okviru država članica.

<sup>45</sup> Karl Šmit, „Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

<sup>46</sup> Rihard Toma, „O ideologiji parlamentarizma i diktature“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

odluka i tako obezbede podnošljivo funkcionisanje sistema. Najbolju ilustraciju ove teze predstavlja Grčki parlament dok usvajanjem antikriznih mera na zahtev trojke održava upravljački sistem u životu, dok ispred zgrade parlamenta okupljeni demonstranti uz podršku čitavog društva glasaju dizanjem ruke za odbacivanje postojećeg socio-ekonomskog modela.<sup>47</sup>

Podnošljivo funkcionisanje država u današnjem svetu, u kojem se još uvek ne nazire realna funkcionalna alternativa modelu predstavničke demokratije, ne bi bilo moguće bez parlamenata. Iako više ne predstavljaju sponu sa društvom, partije i dalje regrutuju političke lidere i zapošljavaju javne službenike, formiraju vladu i održavaju stabilnu parlamentarnu većinu.<sup>48</sup> U ovom radu, međutim, postavili smo pitanje kakva je svrha postojanja parlamenta, političkih partija i izbora u nedovršenoj političkoj zajednici kakva je današnja Evropska unija. Utvrdili smo da je jačanje formalnih ovlašćenja Evropskog parlamenta koincidiralo sa sve većim izolovanjem upravljačkog procesa od zahteva birača na nacionalnom i evropskom nivou. Sa jačanjem Parlamenta bilo je sve manje demokratije u Evropskoj uniji. Međutim, razliku između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenta ne bi trebalo tražiti u stepenu demokratije koji ova predstavnička tela garantuju. Iluzija da birači putem evropskih ili nacionalnih parlamentarnih izbora mogu da dovedu do političke promene sasvim je ogoljena nakon eskalacije krize 2009. godine. Ono pak u čemu se Evropski parlament suštinski razlikuje od nacionalnih jeste njegova uloga u obezbeđivanju stabilnosti upravljačkog sistema. Naime, donošenje najznačajnijih kolektivno obavezujućih odluka, izbor lidera i javnih politika, u Evropskoj uniji moguće je i bez Parlamenta. Uloga Parlamenta je od početka bila svedena samo na stvaranje iluzije da građani učestvuju u ostvarenju evropskog projekta. Jačanje formalnih ovlašćenja nadnacionalnog predstavničkog tela u stopu je pratilo sve tvrdoglavije odbijanje građana da na evropskim izborima učestvuju. Uprkos tome, sve dok je sistem zadovoljavao zahteve svih svojih korisnika isprazna slika slobodnih izbora mogla je poslužiti kao dodatni izvor stabilnosti sistema. Evropski izbori 2014. godine, na kojima su građani odlučivali o budućem predsedniku Komisije, imali su upravo zadatak da povrate iluziju da su Evropljani sami kreatori politika koje pogađaju njihove živote. Kao i u svim prethodnim slučajevima, najvažnije političke odluke donete su pre izbora bez učešća Parlamenta. Razlika je pak u tome što se izbori 2014. godine, zamišljeni kao novi demokratski ukras EU, mogu pretvoriti u novu nenadanu pretnju evropskom projektu.

Kriza je pokazala da Evropskoj uniji u njenom današnjem obliku Parlament uopšte nije ni potreban. Štaviše, politizacija evropskih izbora može se ispostaviti kao dodatno opterećenje sa stanovišta predvidljivog funkcionisanja upravljačkog sistema. Temeljnou reformom osnivačkih ugovora, kojom bi se

---

<sup>47</sup> Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, str. 155–175.

<sup>48</sup> Peter Mair, *Ruling the void*, str. 96.



stvorila dovoljna autonomija demokratski izabranoj evropskoj vlasti za donošenje odluka u najosetljivijim oblastima fiskalne i socijalne politike, zasigurno ne bi bio oživljen ideal demokratske partijske vladavine. Odlučivanje u skladu sa jasnom ideološkom vizijom kojoj su birači dali podršku na izborima danas je isuviše teško pomiriti sa zahtevom za efiksnim upravljanjem – to važi kako za nacionalni tako i za evropski nivo vlasti. Ono što bi pak dekonstitucionalizacija evropskih političkih ciljeva donela jeste lakše utvrđivanje političke odgovornosti za sudbinu zajednice. Parlament koji bi uistinu birao evropsku vladu, sposobnu da odlučuje o tome šta predstavlja opšti interes Evropljana, ne bi više predstavljao izlišni demokratski ukras. Samo takav Parlament mogao bi postati pouzdani instrument donošenja kolektivno obavezujućih odluka i garant stabilnosti sistema.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Anderson Perry, *The new old world*, Verso, London, New York, 2009.
- [2] Bartolini Stefano, „Taking ‘Constitutionalism’ and ‘Legitimacy’ seriously“, *European governance papers*, No.1/2008, Discussion paper.
- [3] Bek Ulrich, *Nemačka Evropa*, Univerzitet Megatrend, 2013.
- [4] Bellamy Richard, „The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU“, *Global constitutionalism*, Vol.1, Cambridge University Press, 2012.
- [5] Benz Arthur, „An asymmetric two-level game. Parliaments in the Euro crisis“, in: Ben Crum and John Erik Fossum (eds.), *Practices of inter-parliamentary coordination*, ECPR Press, Colchester, 2013.
- [6] Brunkhorst Hauke, „The beheading of the legislative power“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [7] Dawson Mark and Witte Floris, „Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis“, *Modern Law Review*, Vol. 76 Issue 5, September 2013.
- [8] De Tokvil Aleksis, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1994.
- [9] De Wilde Pieter, Zürn Mihael, „Can the politicization of the EU be reversed?“, *Journal of Common Market Studies* 50, 2012.
- [10] Douzinas Costas, *Philosophy and resistance in the crisis*, Polity, 2013.
- [11] Durand Cedric, Keucheyan Razmig, „Vers un césarisme européen“, *Le Monde diplomatique*, No.704 – 59<sup>e</sup> année, Novembre 2012.
- [12] Everson Michelle and Joerges Christian, „Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.

- [13] Fossum John Erik, „The crisis: a challenge to representative democracy in the European Union“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [14] Halimi Serge, „Juntas civiles“, *Le Monde diplomatique*, No. 693 – 58<sup>e</sup> année, Décembre 2011.
- [15] Hix Simon, *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- [16] Kovačević Bojan, „Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- [17] Kovačević Bojan, „Politizacija Evropske unije – prilika za političko jedinstvo ili pretnja opstanku“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- [18] Leonard Mark and Torreblanca José Ignacio, „The eurosceptic surge and how to respond to it“, European council on foreign relations, [//www.ecfr.eu/page/-/ECFR98\\_EUROSCEPTIC\\_BRIEF\\_AW\\_%284%29.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR98_EUROSCEPTIC_BRIEF_AW_%284%29.pdf).
- [19] Lord Christopher, „On the parliamentary control of a reformed monetary union“, in: John Erik Fossum and Agustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises*, No. 2/2014, Arena Report, 2014.
- [20] Mair Peter, *Ruling the void. The hollowing of Western democracy*, Verso, London, New York, 2013.
- [21] Mair Peter and Thomassen Jacques, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, January 2010.
- [22] Rachman Gideon, „Watch out for the rise of a European Tea Party“, *Financial Times* 21, October 2013, [//www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eb265a64-3a42-11e3-b234-00144feab7de.html#axzz3RRGxxIp0).
- [23] Samardžić Slobodan, „Predgovor: Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- [24] Scharpf Fritz W., „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European political science review*, European consortium for political research, 2009.
- [25] Scharpf Fritz W., „Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis“, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6, 2012.
- [26] Siđanski Dušan, „Le traite de Lisbonne sur la voi federalist?“, *L'Europe en formation, Centre international de formation européenne*, No. 362, Decembre 2011.
- [27] Šmit Karl, „Duhovno-povesni položaj današnjeg parlamentarizma“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.
- [28] Toma Rihard, „O ideologiji parlamentarizma i diktature“, u: Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

*Bojan Kovačević*

## DOES THE UNITED EUROPE NEED A PARLIAMENT?

### *Abstract*

The major argument of this article is that the European elections 2014, that for the first time provided voters opportunity to actually choose European Commission's future political leadership, came too late. The elections took place in the moment when the decision on the best way of dealing with the crisis had already been made. Therefore, new democratic legitimacy of the European Commission should be seen first and foremost as an excuse for uninhibited implementation of a concrete political vision, which the EU's most powerful member states previously determined and secured by adopting Fiscal compact. The EU's governing elites' major assumption is that the novelties in the way the Commission is elected will at least to a certain degree bring back the lost illusion of the EU's democratic nature and thus undermine the growing dissatisfaction and resistance of citizens to the so far established anti-crisis policy. If this strategy proves to be successful the EU would regain stability at the expense of further destruction of member states' constitutional democracy. It is, however, not probable that this attempt to simulate transfer of the party government model to the European level will bring back stability to the Union. Instead it may turn out that this latest democratic disguise of the European project will have as an unintended consequence further deviation from the road toward the „ever closer Union among European peoples“.

### *Keywords:*

European Parliament, EU crisis, democratic deficit, political parties, elections



Ivana Radić Milosavljević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

# Izbori za Evropski parlament u vreme krize: šta je drugačije ovog puta

## *Apstrakt*

Rad nastoji da ispita kapacitete Evropskog parlamenta (EP) kao aktera u prevazilaženju savremene krize EU. Najpre se kritički sagledavaju formalne i neformalne institucionalne novine nakon Ugovora iz Lisabona i poslednjih izbora za EP i ukazuje na činjenicu da Parlament i dalje uživa ograničena ovlašćenja. Naime, iako je dobio veću mogućnost uticaja na izbor šefa egzekutive, on ima sve manje mogućnosti kontrole i uticaja u politikama EU koje su glavni generatori krize. Stoga, Evropski parlament ne može da ima značajniju ulogu u izvođenju Unije iz krize, a time ni građani koji ga biraju. Pored institucionalnih nedostataka, ulogu Parlamenta otežavaju nove okolnosti – odvijanje izbora i konstituisanje EP u uslovima uvećane politizacije izazvane pre svega produženom krizom EU. U radu se zaključuje da se EP, kao i Evropska unija, našao u začaranom krugu u kojem kriza i politizacija proizvode duboke podele koje otežavaju preduzimanje mera za izlazak iz krize.

## *Ključne reči:*

Evropski parlament, izbori, institucionalne novine, kriza, EMU, politizacija, legitimitet

---

<sup>1</sup> Email: [ivana.radic@fpn.bg.ac.rs](mailto:ivana.radic@fpn.bg.ac.rs).

## UVOD

„Ovog puta je drugačije“ (*This time it's different*) bio je slogan poslednjih izbora za Evropski parlament održanih od 22. do 25. maja 2014. godine. Slogan se odnosio na nekoliko formalnih i neformalnih institucionalnih novina i trebalo je da stvori uverenje da najnoviji izbori mogu nešto da promene u institucionalnom razvoju Evropske unije i unese više optimizma u pogledu budućnosti evropske integracije. Što se tiče institucionalnih novina, najpre, izbori su predstavljeni kao oni posle kojih će parlamentarna većina u novom Parlamentu odrediti koji će od prethodno istaknutih kandidata postati predsednik Evropske komisije. Drugim rečima, građani će imati priliku da utiču na izbor šefa evropske „vlade“. Drugo, posle stupanja na snagu odredaba Ugovora iz Lisabona o ravnopravnom učešću Evropskog parlamenta sa Svetom u redovnoj zakonodavnoj proceduri koja se proširuje na dodatni broj oblasti, novi Parlament će biti u prilici da utiče na sadržaj većine politika koje se oblikuju na nadnacionalnom nivou. Što je posebno važno, trebalo bi da ove institucionalne novine omoguće građanima EU da utiču na brži izlazak iz krize u kojoj se Evropska unija našla.<sup>2</sup>

Rad će pokušati kritički da sagleda pomenute novine ukazujući na činjenicu da je Evropski parlament i dalje ograničenih ovlašćenja, kako u pogledu izbora šefa Komisije, tako i u pogledu uticaja na sadržaj ključnih politika EU. Jednako važna je i činjenica da Evropskom parlamentu sve više nedostaju mehanizmi demokratske kontrole, ne samo nad Komisijom, nego nad institucijama koje u vreme krize donose najvažnije odluke za njeno prevazilaženje. Stoga, Evropski parlament ne može da igra značajniju ulogu u izvođenju Unije iz krize, a time ni građani koji ga biraju. Pored institucionalnih nedostataka koji su posledica ugovornih rešenja, ovu ulogu Parlamenta otežavaju okolnosti koje su zaista nove ovog puta, a to su odvijanje izbora i konstituisanje Parlamenta u uslovima uvećane politizacije izazvane pre svega produženom krizom u kojoj se Unija nalazi poslednjih nekoliko godina. Tako se Parlament, kao i Evropska unija, našao u začaranom krugu u kojem kriza proizvodi uvećanu politizaciju, a politizacija duboke podele koje otežavaju preduzimanje efikasnih mera za izlazak iz krize. Naime, iako politizacija različitih tema evropske integracije ne mora nužno da proizvodi negativne posledice, u ovom slučaju ona je dovela do jačanja evroskeptičnih i ekstremnih političkih partija koje su na poslednjim izborima za EP ostvarile do sada nezapamćeno dobar rezultat.

---

<sup>2</sup> Ovakvo tumačenje novina koje donose poslednji izbori daje sam Evropski parlament na zvaničnoj internet strani: „The May European elections therefore will allow voters to contribute to strengthening or changing the direction that Europe takes in tackling the economic crisis and in many other issues affecting people’s daily lives.“ Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140210BKG35568/html/THE-2014-EUROPEAN-ELECTIONS-THIS-TIME-IT%E2%80%99S-DIFFERENT> (pristupljeno 25. marta 2015).

Ovakav rezultat može imati uticaja i na dalji rad Evropskog parlamenta. Sa druge strane, sama politizacija, kao ni institucionalne novine u izboru šefa Komisije, nisu imale pozitivan uticaj na mobilizaciju građana da u većem broju izađu na poslednje izbore. Stoga se može zaključiti da ni poslednji izbori za Evropski parlament nisu ovoj predstavničkoj instituciji obezbedili mandat da Uniju izvede iz krize.

## INSTITUCIONALNE NOVINE OD ZNAČAJA ZA POLOŽAJ EVROPSKOG PARLAMENTA

U pokušaju da mobiliše što veći broj građana da izađu na izbore, Evropski parlament je pokrenuo kampanju sa sloganom „Ovog puta je drugačije“. Najvažnija novina koja je trebalo da motiviše građane da izađu na izbore je to što su evropske stranke (transnacionalne stranačke federacije) po prvi put u izbornoj kampanji unapred objavile svoje kandidate za predsednika Komisije. Treba naglasiti da se radi o neformalnoj institucionalnoj novini, to jest, da ne postoji odredba osnivačkog ugovora EU koja propisuje ovakvo isticanje kandidata, čak ni posle završenih izbora. Evropske stranke su se rukovodile pozivom Evropskog parlamenta koji je takvu preporuku načinio u svojoj rezoluciji od 12. juna 2013. godine.<sup>3</sup> Pri donošenju rezolucije, Parlament se pozvao na odredbe Lisabonskog ugovora koje po prvi put u istoriji evropske integracije vezuju rezultate izbora za Parlament sa izborom šefa Komisije. Naime, u članu 9D, u tački 7. navodi se da će: „Uzimajući u obzir izbore za Evropski parlament i nakon održanih odgovarajućih konsultacija, Evropski savet kvalifikovanom većinom predložiti kandidata za Predsednika Komisije Evropskom parlamentu. Kandidata će izabrati Evropski parlament većinom svojih članova...“.<sup>4</sup> Iako je iskaz „uzimajući u obzir izbore za Evropski parlament“ takav da omogućava široka tumačenja, može se primetiti da odredbe Lisabonskog ugovora ni na koji način ne upućuju evropske stranke da predlože svoje kandidate za predsednika Komisije. Štaviše, ovakva praksa bi mogla biti u suprotnosti sa slobodom Evropskog saveta da „predloži kandidata ... Evropskom parlamentu“, makar ta sloboda bila i ograničena rezultatom izbora za Parlament.

---

<sup>3</sup> Evropski parlament je, između ostalog, preporučio evropskim strankama da organizuju javne debate između svojih kandidata i državama članicama da omoguće prenos kampanje. Videti: „European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014“, (2013/2102(INI)), Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-323> (pristupljeno 28. marta 2015).

<sup>4</sup> „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“, 2007/C 306, *Official Journal of the European Union*, Volume 50, 17 December 2007 (prevod I. R. M.).

U svakom slučaju, inicijativa predlaganja kandidata bila je formalno na strani Evropskog saveta. Imajući to u vidu, izbor predsednika Komisije koji je usledio nakon održanih parlamentarnih izbora navodi na zaključak da je ovog puta međuinstitucionalnu bitku dobio Evropski parlament. Parlament je uspeo da nametne svog kandidata, kao i svoju proceduru predlaganja kandidata i to je ono što je zaista drugačije nakon poslednjih izbora. Iako sistem isticanja kandidata nije formalno, ugovorom propisano rešenje, ono je od suštinskog značaja jer je uticalo na ishod izbora šefa evropske „vlade“. Pomenuta pobjeda EP je naročito važna u kontekstu krize Evropske unije koja nije samo kriza suverenog duga, nego se ogleda i u krizi legitimiteta, krizi vođstva i krizi upravljanja. Pojedini autori u jačanju Parlamenta upravo vide rešenje krize legitimiteta, o čemu će biti reči nešto kasnije.

Opisana bitka oko izbora predsednika Komisije koju je ovog puta dobio Evropski parlament, međutim, nije bila nimalo laka. O tome posebno svedoči tok konsultacija između država članica EU.

### *Ka parlamentarnom modelu izbora predsednika Komisije*

Od šest kandidata koje je predložilo pet evropskih stranaka, po završetku izbora u fokus je došao kandidat pobjedničke Evropske narodne partije (ENP), Žan Klod Junker (Jean-Claude Juncker).<sup>5</sup> Neposredno nakon održanih izbora, šefovi država i vlada država članica sastali su se na neformalnoj večeri na kojoj su razgovarali o rezultatima izbora i dali mandat Hermanu Van Rompuju (Herman Van Rompuy), predsedniku Evropskog saveta, da započne konsultacije sa Evropskim parlamentom o najboljem kandidatu za predsednika Komisije. Upadljivo je bilo njihovo izbegavanje da u tom trenutku podrže kandidata pobjedničke evropske stranke. Iako Lisabonski ugovor pravi vezu između izbora za Parlament i nominacije kandidata za šefa Komisije, nisu svi članovi Evropskog saveta bili spremni da tumače ove odredbe na isti način. Nekoliko premijera bili su otvoreno protiv sistema isticanja kandidata od strane evropskih partija smatrajući da takav sistem ugrožava pravo Evropskog saveta da predloži kandidata.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Kandidati su pored Junkera bili: Martin Šulc (Martin Schulz) – kandidat Partije evropskih socijalista, Aleksis Cipras (Alexis Tsipras) – kandidat Partije evropske levice, Gi Verhofstad (Guy Verhofstadt) – kandidat Saveza liberala i demokrata za Evropu i dva kandidata Evropske zelene partije – Žoze Bove (José Bové) i Ska Keler (Ska Keller). Dostupno na: [http://www.debatingeurope.eu/focus/presidential-candidates/#.VRU72PzF\\_Co](http://www.debatingeurope.eu/focus/presidential-candidates/#.VRU72PzF_Co) (pristupljeno 27. marta 2015).

<sup>6</sup> Pored toga, bilo je i onih koji su iz različitih razloga bili protiv Junkera lično, iako je on bio kandidat pobjedničke ENP. Među protivnicima su bili i neki od premijera pripadnika evropske desnice kao što je i sam Junker. O pozicijama država članica povodom kandidature Žan-Klod Junkera videti na primer: Eszter Zalan, "Hungarian PM breaks ranks on Juncker", *EUObserver*, Brussels, 25. May 2014, 18:32, dostupno



Takođe, ni predstavnici država koji su kasnije nesumnjivo podržavali Junkera, nisu u prvi mah zastupali njegov izbor. Najbolji primer je kancelarka Nemačke, Angela Merkel, koja je neposredno posle izbora za Evropski parlament davala izjave koje su ukazivale na njeno oklevanje da se nedvosmisleno opredeli.<sup>7</sup> Jednomesečna neizvesnost okončana je na sastanku Evropskog saveta održanog 26–27. juna 2014. na kojem su se šefovi država i vlada država članica većinom od 26 glasova opredelili za Junkera. Ujedinjeno Kraljevstvo i Mađarska bile su protiv ovakve odluke, ali im je na sastanku obećano da će Evropski savet razmotriti način imenovanja predsednika Evropske komisije, ali „poštujući evropske ugovore“.<sup>8</sup>

Preostalo je bilo da predloženog kandidata potvrdi i Evropski parlament. Kako ENP sama nije imala apsolutnu većinu u Parlamentu neophodnu za izbor predsednika Komisije, Junker je, nakon podrške Evropskog saveta, morao da osvoji i podršku koalicije partijskih grupacija u Parlamentu. Junkerov izbor okončan je glasanjem 15. jula 2014. godine kada je za njega glasalo 422 poslanika. Iako je glasanje bilo tajno, iz debate poslanika jasno je da su kandidata ENP podržali Savez socijalista i demokrata (S&D), Savez liberala i demokrata za Evropu (ALDE), kao i deo poslanika Zelenih (Greens/EFA).<sup>9</sup> Dakle, uprkos tome što su tokom izborne kampanje u međusobnim duelima kandidata biračima predstavljene kao suprotstavljene, najveće stranke leve i desnice su završile u „vladajućoj koaliciji“ gde je jedna dobila šefa „vlade“, a druga predsednika Evropskog parlamenta (Martina Šulca).<sup>10</sup>

---

na: <https://euobserver.com/eu-elections/124293> (pristupljeno 28. marta 2015) i Valentina Pop, “EU leaders decline to endorse Juncker”, *EUObserver*, Brussels, 28. May 2014, 01:45, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124401> (pristupljeno 28. marta 2015).

<sup>7</sup> Videti: Valentina Pop, “Merkel: ‘I don’t decide who gets the Commission post’”, *EUObserver*, Brussels, 26. May 2014, 15:55, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124358> (pristupljeno 28. marta 2015).

<sup>8</sup> Videti: Conclusions of the European Council (26/27 June 2014), EUCO 79/14, European Council, Brussels, 27 June 2014, str. 11, dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/06/26-27/> (pristupljeno 28. marta 2015).

<sup>9</sup> Videti saopštenje za medije Evropskog parlamenta o izboru Junkera za predsednika Komisije. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140711IPR52247/html/Debate-and-vote-on-Jean-Claude-Juncker-for-Commission-President> (pristupljeno 30. marta 2015).

<sup>10</sup> Predsednici Evropskog parlamenta se smenjuju na svake dve i po godine. Martin Šulc je prvi predsednik koji je izabran u dva mandata uzastopno. Videti: <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/president/html/biography> (pristupljeno 25. marta 2015).

Kada se analizira novi postupak izbora predsednika Komisije, neophodno je sagledati formalna, pisana ugovorna pravila, ali su podjednako važna i ona nepisana, odnosno praksa prema kojoj se izbor zaista odvija, s obzirom na to da ta praksa suštinski utiče na ishod izbora. I ugovorna odredba o neophodnosti poštovanja izbora za Evropski parlament pri nominaciji kandidata, kao i praksa koju su na poslednjim izborima utemeljile evropske stranačke federacije na preporuku samog Parlamenta, pomeraju sistem izbora šefa egzekutive EU ka parlamentarnom modelu. To još uvek ne znači da je taj model i dostignut u svojoj idealnoj formi, pre svega zbog mogućnosti Evropskog saveta da u međuvladinom pregovaračkom procesu ipak nametne svog kandidata, a ne onog kojeg je predložila pobjednička partija. Ova mogućnost Evropskog saveta, međutim, dosta je sužena, zato što lidere evropskih država stavlja u situaciju da prihvate ili odbace odluku koju su građani doneli na izborima. Čak i kada ne bi postojao sistem isticanja kandidata, ukoliko bi ispravno tumačio odredbe osnivačkog ugovora, Evropski savet bi morao da predloži kandidata *iz pobjedničke partije* iako ne i onog kojeg je partija istakla u kampanji. Sama praksa isticanja kandidata započeta na poslednjim izborima je nenameravana posledica novog ugovornog rešenja o vezivanju nominovanja kandidata za predsednika sa izborima za Parlament.

Da li će i kako šefovi država ili vlada rešiti ovakvu posledicu sopstvenog prethodnog delovanja ostaje da se nagađa. Pa ipak, s obzirom na to da su izmene ovakvog načina izbora šefa Komisije najavljene, uz napomenu da će izmena ostati u granicama poštovanja osnivačkog ugovora, moguće je zamisliti nekoliko scenarija. Prvo, moguće je da će lideri država članica EU pokrenuti neku vrstu konsultacija unutar svojih evropskih stranačkih federacija uz sugestiju da se kandidati ubuduće ne predlažu. Ovo je međutim, proces sa neizvesnim ishodom s obzirom na to da se radi o organizacijama širokog i heterogenog članstva gde donošenje odluka zavisi od mnogih činilaca. Drugo, Evropskom savetu je na raspolaganju ograničena izmena osnivačkog ugovora bez potrebe za organizovanjem međuvladine konferencije. S obzirom na to da je preovladalo opredeljenje da se poštuje osnivački ugovor, ta izmena teško da može da bude suštinska; pre je proceduralnog tipa. To bi značilo da je izvesniji scenario po kojem bi se izmenio način glasanja u Evropskom savetu (jednoglasnost umesto kvalifikovane većine). To bi svakako bio prihvatljiv ustupak Ujedinjenom Kraljevstvu jer bi omogućio da pod pretnjom veta jedne od država članica Evropski savet zanemari kandidate koje su evropske stranke istakle u izbornoj trci. Istovremeno Evropski savet mogao bi da ispoštuje odredbe osnivačkog ugovora o nužnosti uzimanja u obzir rezultata izbora, ali uz predlaganje sopstvenog kandidata iz pobjedničke partije. Manje izvestan scenario je onaj po kojem bi bila ukinuta odredba o vezi između izbora predsednika Komisije i izbora za Evropski parlament. Za takvu odluku bi bila potrebna naročita hrabrost političkih lidera jer bi značila formalno umanjivanje dostignutih (iako još uvek nedovoljnih) demokratskih standarda i rizik od intenziviranja kritika javnosti upućenih na račun demokratskog deficita Unije. Ovakav scenario mogao bi da doprinese ne rešavanju nego pogoršavanju jednog od aspekata krize EU – krize demokratskog legitimiteta.

### *Nadležnosti Evropskog parlamenta i mogućnost njegovog doprinosa za izlazak iz krize*

Kada se razmatra pitanje sposobnosti Evropskog parlamenta da igra značajniju ulogu u izvođenju EU iz krize, neophodno je osvrnuti se na njegove formalne nadležnosti i ovlašćenja, posebno unutar politike koja je u srži krize EU – ekonomske i monetarne unije (EMU). Unutar ove politike, Evropski parlament ne samo da ima minimalna ovlašćenja u usvajanju najvažnijih odluka, nego nema ni mnogo mogućnosti kontrole organa koji oblikuju ovu politiku. Kako navodi Dermot Hodson (Dermot Hodson), „odgovornost za monetarnu politiku i finansijski nadzor delegirana je jednoj novoj vrsti nadnacionalne institucije, ECB (Evropskoj centralnoj banci, *prim. I. R. M.*) ... Ostali elementi ekonomske politike ... mogu se posmatrati kao pionirski pokušaj koordinacije politike među nacionalnim vladama.“<sup>11</sup> U ovakvoj konstelaciji ostaje malo prostora za uticaj Parlamenta na sadržaj donetih rešenja unutar EMU. Stoga ne treba očekivati da će Evropski parlament biti onaj akter koji će svojom inicijativom ili učešćem u odlučivanju doneti značajne mere koje će Uniju izvesti iz krize. Ono što bi trebalo da bude važna uloga Parlamenta, međutim, jeste obezbeđivanje demokratskog legitimiteta takvim merama koje bi eventualno usvajale nadležne institucije EU. Međutim, kako je već navedeno, osim što nema suštinskog uticaja na sadržaj najvažnijih odluka unutar EMU, Parlament takođe nema ni mehanizme kojim bi glavne odlučioce unutar EMU – ECB i Evropski savet – držao odgovornim. Evropska centralna banka je uspostavljena kao nezavisna, a i Evropski savet, osim periodičnog izveštavanja Parlamenta o svom radu, nema nikakav oblik političke odgovornosti prema ovom nadnacionalnom predstavničkom telu.

Ovde je potrebno dati još nekoliko razjašnjenja. Najpre, kada je reč o Evropskoj centralnoj banci, i pored potrebe za njenom nezavisnošću po ugledu na status ovih tela u nacionalnim sistemima, to i dalje ne znači da je opravdano odsustvo svake njihove odgovornosti s obzirom da donose značajne odluke u ime i za račun građana. Kako objašnjava Kristofer Lord (Christopher Lord), „Argumenti za nezavisno centralno bankarstvo ... samo zahtevaju oslobađanje monetarne politike od zavisnosti od izbornih ciklusa. Oni ne obezbeđuju opravdanje za oslobađanje nezavisnih centralnih banaka od normalnih obaveza u jednoj demokratiji – da opravdavaju odluke individualnim građanima u čije ime se kolektivne odluke donose.“<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Dermot Hodson, “Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity” in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 168.

<sup>12</sup> Christopher Lord, “On the parliamentary control of a reformed monetary union?”, in John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds), *The European Union in crises or the European Union as crises?*, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo, May 2014, str. 620.

Dalje, kada je reč o Evropskom savetu, u vreme krize ovaj organ EU je dobio ili tačnije preuzeo naročito značajnu, ali kontroverznu ulogu. Habermas (Jürgen Habermas) je ovo stanje opisao pojmom „izvršnog federalizma“ kao forme vladavine Evropskog saveta kojem se omogućava nametanje „obezvlašćenim nacionalnim parlamentima da sprovedu netransparentne i neformalne dogovore“. <sup>13</sup> Osim okolnosti sličnih vanrednom stanju, preduslove za ovakav položaj obezbedile su mu kako stare ugovorne odredbe o davanju „neophodnog podsticaja“ integraciji i „definisanju opštih političkih smernica i prioriteta“, tako i nova rešenja Lisabonskog ugovora koja su ovo političko telo učinila jednim od formalnih institucija EU.

Iako se regulisanje krize i kriznih stanja, kako navodi Bekenferde (Ernst-Wolfgang Böckenförde), sastoji u „utvrđivanju određenih vanrednih ovlašćenja, postupaka i nadležnosti“ <sup>14</sup> gde je efikasnost vodeći princip koji stoji iza usvajanja mera, za građane EU bilo bi od velikog značaja da znaju da institucije koje ih usvajaju podležu nekom obliku parlamentarne kontrole. Tim pre što sada usvojene mere nisu samo privremene mere čije će važenje prestati sa okončanjem „vanrednog stanja“, nego mogu biti pravila koja će dugoročno važiti i imati dalekosežne posledice po budućnost integracije i odnose unutar Evropske unije. <sup>15</sup> Takođe, razlog više za uspostavljanje parlamentarne kontrole jeste taj što vanredno stanje u Evropskoj uniji neće ni biti formalno proglašeno. Takva mogućnost nije predviđena njenim „ustavom“, to jest osnivačkim ugovorom, pa samim tim nisu definisana ni ovlašćenja institucija u takvom stanju. Tako, kriza u Evropskoj uniji ostaje jedno neregulisano stanje i time poligon za različita moguća rešenja.

A rešenja koja su do sada primenjena kreću se u dva pravca od kojih nijedan nije povoljan sa stanovišta učešća Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja i demokratske kontrole. Prvi pravac je, kako je prethodno opisano, jačanje, pod uticajem krize, zvaničnih institucija EU, ali onih koje Evropski parlament nema mogućnosti suštinski da kontroliše – Evropske centralne banke i Evropskog saveta. Drugi pravac je uspostavljanje i delovanje neformalnih organa, instrumenata i procedura odlučivanja unutar EMU koji mogu značajno uticati na pravac

---

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity, 2012.

<sup>14</sup> E. V. Bekenferde, „Kriza u pravnom poretku: vanredno stanje“, u: Kšištof Mihalski (ur.), *O krizi*, Budućnost, Novi Sad, 1987, str. 179–186.

<sup>15</sup> Primera radi, šefovi država i vlada država članica su 2011. prvi put upotreбили mogućnost izmene osnivačkog ugovora pojednostavljenom procedurom, dakle izvan međuvladine konferencije i bez potrebe ratifikacije u državama članicama, kako bi omogućili uspostavljanje trajnog Evropskog stabilizacionog mehanizma (ESM). Tada je izmenjen član 136 Ugovora o funkcionisanju EU. Videti više u: Ivana Radić Milosavljević, „Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar ekonomske i monetarne unije“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, 2013, str. 27–44.

politike. Neki od primera takvih neformalnih tela i mehanizama su formiranje Evrosamita koji, umesto Evropskog saveta kao formalnog organa EU, igra odlučujuću ulogu u definisanju pravaca razvoja ekonomskih politika. Takav primer je i potpisivanje Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju EMU između samo nekih (iako većine) država članica izvan pravnog okvira EU. Ne samo da Evropski parlament nije učestvovao u njihovom kreiranju, nego ovi neformalni mehanizmi pružaju minimalne ili ne pružaju nikakve mogućnosti za njegovo dalje učešće u kreiranju politike ili kontrolisanju odlučilaca.<sup>16</sup> Kontrola donošenja odluka od strane Parlamenta, ali i bilo kojih drugih organa, na primer nacionalnih parlamenata, dodatno je onemogućena činjenicom da se u krizi izdvojila jedna država koja se isprofilisala kao neformalni lider EU i nametnula svoje viđenje rešenja krize.<sup>17</sup> Imajući u vidu pomenute dosadašnje pravce razvoja, čini se da je metod izlaska iz krize već utvrđen te da ni poslednji izbori za Evropski parlament, čak i da su mu obezbedili veći legitimitet, ne bi dali Parlamentu mandat ili mogućnost da se nametne kao ozbiljan akter u prevazilaženju krize. Trend jačanja neformalnih mehanizama odlučivanja govori u prilog tome da čak ni jačanje Evropskog parlamenta u odnosu na druge, formalne institucije EU, ne bi doprinelo većem legitimitetu odluka koje se na ovaj način usvajaju.

## POLITIZACIJA EVROPSKE INTEGRACIJE U VREMENU KRIZE

Osim navedenih institucionalnih rešenja koja određuju mogućnosti Evropskog parlamenta da igra ulogu u prevazilaženju krize EU, postoje okolnosti koje su takođe nove a na koje sama EU nije mogla da utiče. Ove okolnosti imaju posledice po funkcionisanje čitave Unije, a posebno su svoj uticaj pokazale na primeru poslednjih izbora za Evropski parlament. Radi se o procesu politizacije evropske integracije koji iako je otpočeo pre pojave krize, pod uticajem krize se dodatno intenzivira i proizvodi i neke negativne posledice. Politizacija u vreme krize otvara možda nepremostive podele među akterima integracije koje onemogućavaju ili bar otežavaju preduzimanje mera koje bi Uniju izvele iz ovakvog stanja. Opisani problem ne samo da je promenio sliku poslednjih izbora nego može imati i dugoročnije posledice po delovanje Evropskog parlamenta, ali i Unije u celini.

### *O uticaju politizacije na evropsku integraciju*

O pitanju politizacije evropske integracije ne postoji razvijena teorijska osnova. Ukratko, najvredniji pomena su četiri teorijska pristupa u kojima je učinjen napor da se razume uticaj politizacije na tok evropske integracije. To su

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, str. 36.

<sup>17</sup> Videti: Ulrich Bek, *Nemačka Evropa*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013.

(1) neofunkcionalizam, posebno u svojoj revidiranoj varijanti neo-neofunkcionalizma, kao i nešto novija (2) postfunkcionalistička teorija koju su razvili Lizbet Hugi (Liesbet Hooghe) i Geri Marks (Gary Marks). Zatim, (3) pristup Sajmona Hiksa (Simon Hix) koji EU posmatra kao politički sistem nedržavnog tipa i konačno, (4) pristup Pitera de Vildea (Pieter De Wilde) i Mihaela Cirna (Michael Zürn) koji daju jednu široku, kompleksnu definiciju politizacije, adekvatnu za kontekst evropske integracije. Osim postfunkcionalističke teorije, preostala tri pristupa sa optimizmom posmatraju razvoj politizacije očekujući njen pozitivan uticaj na evropsku integraciju.

Da bi se razumeo proces politizacije i njen uticaj na evropsku integraciju, neophodna je dakle jedna sveobuhvatna definicija politizacije koja će moći da obuhvati ne samo hibridnu prirodu sistema EU nego i kompleksnu prirodu politizacije koja se u EU odvija. Jedna takva adekvatna definicija je ona koju daju Piter de Vilde i Mihael Cirn. Oni navode da njihova definicija politizacije „uzima u obzir kako ono sistemsko-teorijsko shvatanje politike (npr. Lumanovo iz 1997), tako i ono shvatanje koje ima diskurzivna teorija (Habermasovo iz 1985).“<sup>18</sup> Ova dvojica autora daju sledeću definiciju politizacije: „... politizacija je proces putem kojeg se moć odlučivanja i povezane autoritativne interpretacije činjenica i okolnosti dovode u političku sferu, to jest, premeštaju bilo u politički podsistem (definisano mogućnošću donošenja kolektivno obavezujućih odluka), bilo u politički prostor (definisano javnim debatama o pravom kursu rešavanja datog problema). Ukratko, politizacija podrazumeva da se tema učini predmetom javnog regulisanja i/ili predmetom javne diskusije.“<sup>19</sup>

Prva teorija koja se dotakla pitanja politizacije evropske integracije bio je neofunkcionalizam. Neofunkcionalizam je teorija koja evropske integracije vidi kao proces koji sam proizvodi krize i stoga kao proces kontinuiranog prevazilaženja takvih kriza.<sup>20</sup> Ova teorija je pretpostavila da će politizacija do koje će neminovno doći dovesti do jedne takve krize. Međutim, kriza nije sama po sebi loša po razvoj evropske integracije jer će privući pažnju zainteresovane javnosti za koju se pretpostavlja da će pružiti podršku i zahtevati produbljivanje integracije (*spill-over*).<sup>21</sup> Pretpostavka o podršci i zahtevima za daljom integracijom zasnovana je na očekivanju da će akteri integracije prepoznati materijalne

---

<sup>18</sup> Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, str. 139.

<sup>19</sup> *Ibidem*, str. 139.

<sup>20</sup> Videti na primer: Leon N. Lindbrg, *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, International Organization, Vol. 20, No. 2, (Spring, 1966), str. 233–265.

<sup>21</sup> Filip Šmiter, na primer, govori o velikoj verovatnoći da će se inače veoma izvesni konflikti među akterima rešiti proširivanjem „opsega“ integracije i/ili podizanjem „nivoa“ ovlašćenja centralnih institucija. Videti: Philippe C. Schmitter, *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, str. 164.

koristi od integracije (*output legitimitet*) i da neće dozvoliti vraćanje na prethodne stupnjeve ili dezintegraciju.

Postfunkcionalistička teorija je dobar deo svojih argumenata razvila upravo na kritici opisanih neofunkcionalističkih stanovišta, odnosno na kritici očekivanja da će politizacija obavezno imati pozitivan uticaj na dalji tok integracije. Za Hugija i Marksa, politizacija koja je posledica širenja nadležnosti EU na monetarnu i političku uniju posle Ugovora iz Maastrichta, komplikuje pozicije političkih elita koje više ne mogu da vode integraciju unapred u atmosferi „permissivnog konsenzusa“ (*permissive consensus*), već se suočavaju sa nečim što se može opisati kao „ograničavajuće neslaganje“ (*constraining dissensus*).<sup>22</sup> Ovi autori smatraju da, za razliku od prointegracijski nastrojenih velikih partija levog i desnog centra (tzv. mejnstrim partije), politizacija pitanja evropske integracije više odgovara populističkim, nevladajućim partijama čiji je evroskepticizam blizak javnom mnjenju.<sup>23</sup>

Sajmon Hiks, slično kao Hugi i Marks, zapaža da je političko takmičenje na osi levica/desnica postalo neizbežno od kada je EU prešla sa jednostavne liberalizacije na regulisanje tržišta. Hiks, međutim, za razliku od njih, političku utakmicu razume kao „zdravu“ za EU jer joj može pomoći da prevaziđe njene najveće probleme.<sup>24</sup> Institucionalne novine koje donose poslednjih nekoliko ugovornih reformi u pogledu izbora Komisije, Hiks pozdravlja kao one koje uvećavaju šanse za takvu političku utakmicu.<sup>25</sup>

### *Uticaj politizacije na konstituisanje i rad Evropskog parlamenta u vremenu krize*

Kao što su Hugi i Marks dobro приметili, politizacija u EU nije svedena na podelu oko levih ili desnih rešenja. Ona uključuje, intenzivnije nego što je to slučaj unutar država članica, sukobljavanja oko redistributivnih pitanja (ko šta dobija) koja su u EU po pravilu vezana za ona identitetska (ko je ko).<sup>26</sup> Ove podele

<sup>22</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, 39, str. 5.

<sup>23</sup> *Ibidem*, str. 21.

<sup>24</sup> Za Hiksa je injektiranje politike u proces odlučivanja u EU blagotvorno jer će omogućiti EU da prevaziđe institucionalni zastoj, podstaći inovacije u njenim politikama, obezbediti mandat za preduzimanje reformi i tako uvećati legitimnost EU. Videti: Simon Hix, “Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it” in Simon Hix and Stefano Bartolini, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Policy paper No. 19, Notre Europe, 2006, str. 2.

<sup>25</sup> *Ibidem*, str. 11.

<sup>26</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, str. 15–16.

se posebno produbljuju u vreme krize kada mnogi dosta gube dok oni drugi čak i dobijaju. Kriza je tako dovela do sukobljavanja javnosti država članica na liniji Sever–Jug koje se međusobno optužuju za neodgovorno ili arogantno ponašanje jedne prema drugoj.

Takva klima odrazila se i na pozicioniranje političkih partija širom Evrope, što su rezultati majskih izbora 2014. godine gotovo precizno skicirali. Ono što je bilo drugačije na poslednjim izborima u odnosu na prethodne jeste to što je ostvaren nezapamćeno dobar rezultat ekstremnih i evroskeptičnih partija sa obe strane političkog spektra na uštrb vladajućih, umerenih partija.<sup>27</sup> Čini se da su upravo ekstremne partije uspele da se okoriste situacijom uvećane politizacije, što možda u „normalnim vremenima“, to jest u odsustvu krize ne bi bio slučaj.

Međutim, politički sistem EU je tako dizajniran da ove partije nisu mogle ostvariti značajan uticaj na konačan ishod odluka koje se donose u EU, posebno u oblasti EMU. Najpre, sam Evropski parlament koji je postao „dom“ i za ekstremne i evroskeptične partije, kako je prethodno opisano, nema značajnijeg uticaja na sastav organa EU koji donose odluke u EMU. Takođe, kako se nacionalne partije nakon izbora utapaju u veće partijske grupacije koje se formiraju unutar Evropskog parlamenta, ekstremne partije su uglavnom ostale izvan najvećih, „mejnstrim“ grupacija koje udružene donose najvažnije odluke u Parlamentu. Da bi ostvarile značajniji uticaj, radikalne i evroskeptične partije morale bi na nekim narednim izborima da ostvare još bolji rezultat i u Parlamentu formiraju pobedničku koaliciju.

Iako rezultat ekstremnih partija nije bio takav da im omogući odlučujući uticaj u Briselu, izbori iz 2014. su ogolili činjenicu o padu poverenja u najveće, vladajuće partije. Ove partije su se, očigledno očekujući pozitivan efekat politizacije, obrele u pravoj političkoj utakmici, prvi put ističući svoje kandidate za šefa evropske „vlade“. Ukoliko bi želeli da spreče dalje jačanje ekstremnih partija, lideri vladajućih stranaka morali bi da učine više kako bi povratili poverenje građana s obzirom na to da je gotovo nemoguće da ih vrate u uljuljkano stanje „permisivnog konsenzusa“. Dobar rezultat ekstremnih partija mogao bi donekle da se neutrališe definisanjem novih izbornih pravila (npr. u pogledu uniformnog definisanja i ukрупnjavanja izbornih jedinica) donošenjem odluke o jedinstvenoj izbornoj proceduri za Evropski parlament, što je mogućnost koju evropski lideri već godinama izbegavaju da ostvare. Ovaj korak, međutim, ne bi rešio suštinu problema – nedostatak poverenja građana u institucije EU i nezadovoljstvo

---

<sup>27</sup> U Francuskoj je, na primer, pobedila partija ekstremne desnice „Nacionalni front“, kao i u UK gde je sličan rezultat imala „Nezavisna partija UK“ (UKIP). U Grčkoj je pored trijumfa radikalne levice sa pobedom Sirize, tri mesta u EP osvojila i nacionalistička partija „Zlatna zora“. Rezultati izbora za EP iz 2014. godine po državama članicama su dostupni na: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (pristupljeno 24. marta 2015).



politikom koju vode mejnstrim partije, što čini atmosferu u kojoj bi ove institucije trebalo da u narednom periodu donose najznačajnije odluke.<sup>28</sup>

Ono što je na ovom mestu još važno istaći jeste činjenica da uvećana politizacija, kao ni novi sistem izbora šefa Komisije, nije bila dovoljna da motiviše građane da u većem broju nego ranijih godina izađu na izbore.<sup>29</sup> Da nova institucionalna rešenja, kao ni televizijske debate predsedničkih kandidata nisu očarali građane pokazuje i istraživanje koje je posle izbora naručio Evropski parlament. Ovo istraživanje nalazi da je mogućnost izbora šefa Komisije kao motiv za izlazak na izbore postojao samo kod 5% birača.<sup>30</sup>

Može se zaključiti da, iako je politička utakmica na poslednjim izborima za Evropski parlament u odnosu na ranije izbore intenzivirana, ona nije bila dovoljna i nije dala rezultat koji bi omogućio da se Parlament nazove istinskom predstavničkom institucijom.<sup>31</sup> Sam sistem EU sa i dalje izraženim konsocijativnim elementima kanališe ili tupi oštricu političke utakmice čineći je unapred neplodnom. Dalje, čak i kada bi Evropski parlament imao značajnije mehanizme uticaja na odlučivanje i mehanizme kontrole nad radom izvršnih organa, ostaje upitno koliko bi legitimiteta takvo rešenje obezbedilo odlukama koje bi trebalo Uniju da izvedu iz krize. Sumnja ostaje pre svega zbog činjenice da je, uprkos kontinuiranom dugogodišnjem uvećanju moći Parlamenta,

---

<sup>28</sup> Tome da su lideri EU i dalje skloni *ad hoc* rešenjima govori u prilog to što i sada posle održanih izbora, umesto da razmišljaju o tome kako da povrate izgubljeno poverenje građana, lideri EU razmišljaju kako da izmene „Spitzenkandidat“ sistem nominovanja predsednika Komisije. Videti: Honor Mahony, „EU leaders to review 'Spitzenkandidat' process“, *EUObserver*, 27. jun 2014, Brussels, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124796> (pristupljeno: 24. marta 2015).

<sup>29</sup> Od prvih izbora za EP 1979. prosečna izlaznost u svim državama članicama kontinuirano opada, da bi 2014. došla na nivo od 42,61%. Osim u Danskoj i Švedskoj, u svim državama članicama je izlaznost opala u odnosu na prve izbore održane u svakoj zemlji. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html> (pristupljeno 27. marta 2015).

<sup>30</sup> „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit and TNS Opinion, Brussels, October 2014, str. 25. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_2014\\_survey\\_analitical\\_overview\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_en.pdf) (pristupljeno 27. marta 2015).

<sup>31</sup> Primera radi, Diter Grim (Dieter Grimm) navodi: „Demokratska priroda političkog sistema se potvrđuje ne toliko postojanjem izabраниh parlamenata, ... koliko postojanjem pluralizma, unutrašnje reprezentativnosti, slobode i sposobnosti za kompromis unutar posredničke zone koju čine partije, udruženja i pokreti građana i mediji za komunikaciju. Tamo gde parlament ne počiva na takvoj strukturi, koja garantuje konstantnu interakciju između naroda i države, manjka demokratska suština, čak iako su prisutne demokratske forme.“ Dieter Grimm, „Does Europe need a Constitution“, *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, Nov. 1995, str. 293 (prevod I. R. M.).

poverenje građana u instituciju koja je zamišljena kao njihovo predstavništvo sve manje. Ovu činjenicu su potvrdili i poslednji izbori koji ozbiljno dovode u pitanje predloge za jačanje moći Evropskog parlamenta kao rešenje problema legitimiteta u EU.<sup>32</sup>

## ZAKLJUČAK ILI ŠTA JE STVARNO DRUGAČIJE OVOG PUTA

Konačno, osvrćući se još jednom na slogan Evropskog parlamenta, moguće je sumirati šta je to stvarno drugačije ili novo u vezi sa izborom institucija EU. Još značajnije, moguće je dati ocenu da li i na koji način te novine omogućavaju Parlamentu da igra značajniju ulogu u institucionalnom sistemu EU, pa i ulogu u izvođenju Unije iz njene do sada najveće krize.

Najpre, nesumnjivo je da je došlo do promene u načinu izbora šefa Komisije i da su evropske stranke nove ugovorne odredbe više nego dobro iskoristile da u ovaj proces unesu više političke utakmice ali i da ojačaju ulogu Evropskog parlamenta. Na ovaj način, evropske stranke su učinile najviše što su mogle da u zadatom ustavnom okviru izbor šefa evropske „vlade“ približe parlamentarnom modelu i tako ojačaju mehanizam političke odgovornosti izvršne vlasti.

Imajući u vidu reakciju šefova država i vlada država članica na ovakav ishod, može se očekivati da će se nešto u ovakvom izboru predsednika Komisije u budućnosti menjati kako bi Evropski savet vratio narušenu institucionalnu ravnotežu. Pri ovom pokušaju Evropski savet će morati da bude naročito obazriv, jer će ukidanjem utakmice pri izboru šefa egzekutive praktično morati da jednom puštenog duha vrati u bocu. Kada bi do ovakve izmene u izboru šefa Komisije zaista došlo, to bi predstavljalo jačanje ne samo međuvladinih nadnacionalnih

---

<sup>32</sup> Među ovakvim predlozima svakako se ističe onaj Habermasov o razvijanju Unije u istinsku transnacionalnu demokratiju kroz jačanje ovlašćenja Evropskog parlamenta u pogledu davanja ovoj instituciji prava zakonodavne inicijative, kao i proširivanja „redovnog zakonodavnog postupka“ na sve oblasti izmenom osnivačkih ugovora. Habermas ovaj svoj predlog zasniva na tezi da Unija počiva na podeljenom suverenitetu između dva konstitutivna subjekta – (svih) građana EU i naroda (pojedinačnih država članica) EU. Narodi su predstavljeni u Evropskom savetu, dok građani EU nalaze svoje predstavništvo u Evropskom parlamentu. Stoga bi legitimitet EU mogao biti ojačan samo dovođenjem u ravnotežu ova dva organa što bi se postiglo predloženim jačanjem Parlamenta. Problem ostaje, međutim, što se *građani EU* još uvek ne identifikuju sa ovom svojom ulogom bar u približnoj meri koliko sa ulogom pripadnika *naroda država članica*. Dok se ova dva identiteta ne izjednače u percepciji ljudi, problem poverenja i legitimiteta će ostati čak i ako se značajnije uvećaju moći Evropskog parlamenta. Videti: Jurgen Habermas, „Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible“, *European Law Journal*. doi:10.1111/eulj.12128.

elemenata, već i istrajavanje elemenata konsesualne demokratije nasuprot većinskoj koja je manje pogodna za intenziviranje političke utakmice, odnosno politizacije. Takođe, ovakvo rešenje bi moglo značajno da oteža formiranje evropske vlade i dovede Uniju u zastoj zbog eventualnog budućeg nadmetanja Evropskog saveta i Parlamenta, kada bi Parlament mogao da iskoristi svoje pravo veta. Takav scenario posebno postaje zamisliv ukoliko se posle nekih narednih evropskih izbora nastavi trend jačanja ekstremnih i evroskeptičnih partija koje bi mogle ostvariti još bolji rezultat u Evropskom parlamentu. Lideri vladajućih partija Evrope trebalo bi da razmisle kako da takav trend preduprede, umesto što razmišljaju kako da zadrže kontrolu u imenovanju Komisije.

Opisana pobjeda Evropskog parlamenta *vis-à-vis* Evropskog saveta, može se razumeti kao mali korak u savladavanju jedne od dimenzija krize EU – krize legitimnosti. U ovakvom zaključku, međutim, treba biti oprezan i sagledati stvaran domašaj ovih novina. Pomenuta međuinstitucionalna pobjeda Evropskog parlamenta nosi na sebi senku kada se sagleda efekat novih institucionalnih rešenja na vraćanje poverenja građana u institucije vlasti na nivou EU. Kontinuirana istraživanja javnog mnjenja pokazuju da je to poverenje u padu posebno u poslednjim godinama pod uticajem krize.<sup>33</sup> Još jedan od pokazatelja (ne)poverenja u institucije jeste i izlaznost građana na izbore. Naime, činjenica je da i pored toga što je izbor predsednika „evropske vlade“ prvi put vezan za rezultat izbora za Evropski parlament, ova novina, pa ni uvećana politizacija nisu motivisale građane EU da u većem broju izađu na izbore. Stoga se nije potvrdilo očekivanje Sajmona Hiksa da bi politička utakmica mogla doprineti legitimnosti EU, a onda ni obezbediti mandat njenim institucijama, posebno Evropskom parlamentu, za pokretanje ozbiljnih reformi.<sup>34</sup>

Pored niskog poverenja građana, Evropski parlament, osim nad Komisijom, nema suštinske nadležnosti za vršenje demokratske kontrole nad institucijama koje donose najvažnije odluke unutar EMU. Parlament, takođe, ni sam nema značajne nadležnosti za oblikovanje ove politike koja je jedan od generatora krize EU, pa tako ni mogućnosti da suštinski utiče na savladavanje krize. Očekivanja nisu usmerena čak ni na Evropski savet, nego na pojedine, najuticajnije države članice EU koje svoju vodeću ulogu u punoj meri ostvaruju u neformalnim telima i mehanizmima država članica EMU na koje Parlament ima još manje uticaja. Ovakvo formiranje neformalnih mehanizama odlučivanja relativno je nov trend u EU.

Osim male izlaznosti, nepoverenje građana se očitavalo i u do sada najboljem rezultatu evroskeptičnih i ekstremnih partija koje su u pojedinim zemljama trijumfovale nad vladajućim, najčešće prointegracijski orijentisanim partijama.

---

<sup>33</sup> Videti na primer pomenuto istraživanje „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, str. 13.

<sup>34</sup> Videti fusnotu 24.

U konačnom rezultatu, nakon što su se rezultati izbora pretočili u mandate partijskih grupacija, može se reći da uvećana politizacija ovog puta nije značajnije uticala na uobičajenu kompoziciju Evropskog parlamenta. Ili, bolje rečeno, definisana pravila glasanja unutar Evropskog parlamenta su „pretopila“ uvećanu politizaciju, odnosno utakmicu levice i desnice, u vladavinu i dalje većinske proevropske orijentacije. Velike, proevropski nastrojene grupacije levog i desnog centra i dalje zauzimaju veliku većinu poslaničkih mesta pa tako i ključnih funkcija unutar i izvan Evropskog parlamenta. Štaviše, moglo bi se zaključiti da su čak i oni birači koji su glasali za „mejnstrim“ partije izigrani s obzirom da su dve u izbornoj kampanji suprotstavljene evropske stranke levog i desnog centra formirale postizbornu, vladajuću koaliciju deleći među sobom ključne funkcije.

Međutim, kako je politizacija karakteristika EU koja neće nestati i kako Unija ulazi u osmu godinu krize čije će se posledice osećati čak i nakon njenog eventualnog prevazilaženja, nije teško zamisliti da ekstremne i evroskeptične partije i dalje jačaju i da na nekim narednim evropskim izborima izmene sliku i ulogu Evropskog parlamenta.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] „2014 Post-election Survey: European Elections 2014, Analytical Overview“, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit and TNS Opinion, Brussels, October 2014, str. 25. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_2014\\_survey\\_analytical\\_overview\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analytical_overview_en.pdf) (pristupljeno 27. marta 2015).
- [2] Bek, Ulrich, *Nemačka Evropa*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013.
- [3] Bekenferde, E. V., „Krizu u pravnom poretku: vanredno stanje“, u: Kšištof Mihalski (ur.), *O krizi*, Budućnost, Novi Sad, 1987, str. 179–186.
- [4] De Wilde, Pieter and Zürn, Michael, “Can the Politicization of European Integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. s1, str.137–153.
- [5] „European Parliament resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014“, (2013/2102(INI)), Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-323> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [6] Grimm, Dieter, „Does Europe need a Constitution“, *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, Nov. 1995, str. 282–302.
- [7] Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity, 2012.
- [8] Habermas, Jürgen, „Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible“, *European Law Journal*. doi:10.1111/eulj.12128.
- [9] Hix, Simon, and Bartolini, Stefano, „Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?“, Policy paper No. 19, Notre Europe, 2006.

- [10] Hodson, Dermot, „Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, and Continuity“, u: Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young, (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 166–195.
- [11] Hooghe, Liesbet and Marks, Gary, „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science*, 39, str. 1–23, Cambridge University Press, 2008.
- [12] Lindberg, Leon N., „Integration as a Source of Stress on the European Community System“, *International Organization*, Vol. 20, No. 2, (Spring, 1966), str. 233–265.
- [13] Lord, Christopher, „On the parliamentary control of a reformed monetary union?“, in John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds), *The European Union in crises or the European Union as crises?*, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo, May 2014, str.611–634.
- [14] Mahony, Honor, „EU leaders to review ‘Spitzenkandidat’ process“, *EUObserver*, 27. jun 2014, Brussels, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124796> (pristupljeno: 24. marta 2015).
- [15] Pop, Valentina, „Merkel: ‘I don’t decide who gets the Commission post’“, *EUObserver*, Brussels, 26. May 2014, 15:55, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124358> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [16] Pop, Valentina, „EU leaders decline to endorse Juncker“, *EUObserver*, Brussels, 28. May 2014, 01:45, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124401> (pristupljeno 28. marta 2015).
- [17] Radić Milosavljević, Ivana, „Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar ekonomske i monetarne unije“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 27–44.
- [18] Schmitter, Philippe C., „Three Neo-functional Hypotheses about International Integration“, *International Organization*, Vol. 23, No. 1, (Winter, 1969), str. 161–166.
- [19] „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community“, 2007/C 306, *Official Journal of the European Union*, Volume 50, 17 December 2007.
- [20] Zalan, Eszter, „Hungarian PM breaks ranks on Juncker“, *EUObserver*, Brussels, 25. May 2014, 18:32, dostupno na: <https://euobserver.com/eu-elections/124293> (pristupljeno 28. marta 2015).

*Ivana Radić Milosavljević*

ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT  
IN TIMES OF CRISIS: THIS TIME IS IT DIFFERENT?

*Abstract*

The paper explores the European Parliament's capacities as an actor in the process of overcoming the contemporary EU crisis. It starts with a critical analysis of both formal and informal institutional arrangements introduced with the Lisbon Treaty and during the process of 2014 European elections preparation. It is argued that although the EP has gained powers concerning the election of the European executive chief, the EP increasingly loses its powers within policies that are the main generators of crisis. That is why the EP cannot play a significant role in overcoming the EU crisis nor can the citizens who elect it. Apart from institutional incapability, the role of the Parliament is further complicated by new circumstances – holding elections and constituting the EP under the conditions of increased politicization caused by the protracted crisis. The paper concludes that the EP, just as the EU itself, has been caught in a vicious circle where the crisis and politicization produce deep divisions, and divisions consequently preclude taking anti-crisis measures.

*Keywords:*

European Parliament, elections, new institutional arrangements, crisis, EMU, politicization, legitimacy

Srđan Korać<sup>1</sup>

*Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*

## Evropski parlament u međuinstitucionalnoj igri moći: „traumatična“ iskustva kontrolne funkcije<sup>2</sup>

### *Apstrakt*

U radu se razmatra položaj Evropskog parlamenta u međuinstitucionalnom odnosu snaga analizom delotvornosti njegove kontrole u području rada nadnacionalnih institucija i tela s obaveštajnom funkcijom i zaštite prava na privatnost. Polazna pretpostavka autora jeste da su, uprkos lisabonskoj reformi, ovlašćenja i nadležnosti Evropskog parlamenta u pogledu nadzora sprovođenja javnih politika i rada organa i tela Evropske unije i dalje ograničena. Analiza je sprovedena na primeru otkrivene tajne prakse masovnog elektronskog nadzora građana Unije i neselektivne obrade podataka o ličnosti, kao i eventualnih budućih problema koji bi mogli da se pojave ukoliko narastajuće nadnacionalne aktivnosti s obaveštajnom funkcijom ne budu stavljene pod kontrolu Evropskog parlamenta. Analizirani primeri ukazuju na to da su kontrolne nadležnosti Evropskog parlamenta u praksi manjkave uvek kada ih treba primeniti na specifična pitanja koja zahtevaju usku tehničku ekspertizu, ali mogu imati velike štetne posledice po prava građana. Autor zaključuje da pitanje zaštite prava na privatnost može da preraste u test stvarne moći Evropskog parlamenta u budućem odnosu snaga u institucionalnom okviru Unije.

---

<sup>1</sup> E-mail: [srdjan@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:srdjan@diplomacy.bg.ac.rs).

<sup>2</sup> Rad je nastao u okviru naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, koji finansira Ministarstvo za nauku i prosvetu Republike Srbije, projekat br. OI179029, a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu 2011–2015. godine.

*Ključne reči:*

Evropski parlament, Evropska komisija, Savet EU, nadnacionalne institucije, parlamentarni nadzor, demokratski legitimitet, ljudska prava

## EVROPSKI PARLAMENT KAO NADZORNIK

Evropski parlament je osnovan s idejom da svojim demokratskim legitimitetom ublaži ekskluzivističku genezu projekta nadnacionalne integracije osmišljenog u uskim krugovima političkih i ekonomskih elita razvijenih evropskih zemalja. Ukoliko prihvatimo tvrdnju Helen Volas (Helen Wallace) da je Evropski parlament najveći dobitnik dosadašnjih institucionalnih preobražaja Evropske unije, onda se s pravom može reći da je reformama konstitucionalnog okvira usvojenim u Lisabonu položaj ove institucije u političkom sistemu Unije osnažen više nego ikada ranije.<sup>3</sup> Proširen je krug oblasti javnih politika Unije u kojoj poslanici imaju veće učešće u donošenju komunitarnih propisa, a njihova uloga u kreiranju budžetske politike, izboru predsednika Evropske komisije i prihvatanju međunarodnih ugovora Unije s trećim zemljama postala je važnija.<sup>4</sup> Da li je time zaista osiguran put ka većem uticaju Evropskog parlamenta i da li shodno tome treba očekivati promene u međuinstitucionalnim odnosima? Smatramo da odgovor na ovo pitanje valja potražiti u aktivnostima Parlamenta na planu kontrole, jer je njegova istinska institucionalna moć u sposobnosti da delotvornim nadzorom osigura da Komisija i Savet deluju u skladu s komunitarnim interesima i usvojenim ciljevima javnih politika Unije.

Nivo životnog standarda i opšti kvalitet uživanja osnovnih sloboda i prava više su uslovljeni ishodom sprovođenja sektorskih javnih politika, nego ustavnim garantijama i zakonima. Uspeh sprovođenja javne politike meri se stepenom ostvarenosti usvojenih pojedinačnih ciljeva koji treba da predstavljaju otelotvorenje javnih interesa. U određenim vremenskim razmacima, javni interesi se iznova definišu posredstvom institucionalizovane saglasnosti većine građana iskazane na slobodnim, opštim i višestranačkim izborima. Shodno postavkama hijerarhijskog modela organizacije institucija moderne, demokratski ustrojene države, izabrana vlast polaže račun građanima za ishod usvojenih i sprovedenih

---

<sup>3</sup> Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, u: Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Polack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, str. 65. O razvoju Evropskog parlamenta u procesu nadnacionalne integracije videti opširnije u: Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2004.

<sup>4</sup> „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26 October 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.



javnih politika.<sup>5</sup> Odnos izabраниh i imenovanih nosilaca vlasti obuhvaćen je pojmom spoljne odgovornosti (*accountability*), koji označava obavezu objašnjavanja i opravdavanja načina ispunjavanja preuzetih dužnosti i postignutih rezultata na osnovu uspostavljenog autoritativnog odnosa.<sup>6</sup> Prema etimološkom značenju engleskog izraza *accountability*, spoljna odgovornost doslovno se može shvatiti kao podnošenje izveštaja (ili polaganje računa) o donetoj odluci ili preduzetoj radnji.<sup>7</sup> Ovako shvaćena odgovornost, najopštije uzeto, sadrži četiri elementa: 1) preuzimanje dužnosti da se izvrši određeni zadatak; 2) obavezu da se pruže odgovori na pitanja o tome kako se zadatak izvršava; 3) nadzor rada izvršioca zadatka kako bi se usaglasio s datim smernicama; i 4) nagrađivanje za uspešno izvršavanje zadatka ili kažnjavanje u slučaju neuspeha.<sup>8</sup> Pojam demokratske spoljne odgovornosti (*democratic accountability*) obuhvata ideju da zakonodavna vlast otelotvorena u Parlamentu treba da nadzire delovanje izvršne i sudske vlasti.

Kontrolna uloga Parlamenta definisana je njegovim ovlašćenjem da od drugih institucija Unije zahteva podnošenje redovnih i vanrednih izveštaja o radu, kao i da upućuje usmena i pisana pitanja Evropskoj komisiji i Savetu, organizuje javna saslušanja i osniva privremene odbore za istragu. Bivši američki ambasador pri EU Bil Kenard (Bill Kennard) primetio je da Evropski parlament u poređenju s američkim Kongresom ima detaljnije razrađena i dalekosežnija zakonodavna ovlašćenja, ali je uloga nadnacionalnih parlamentaraca u kontroli sprovođenja usvojenih komunitarnih propisa i javnih politika Unije iznenadujuće slabo razvijena.<sup>9</sup> Primeri odsustva valjane parlamentarne kontrole

---

<sup>5</sup> Opširnije o modelu hijerarhijske odgovornosti u: John Dreijmanis (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, New York, 2008, str. 155–207; Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 63–67.

<sup>6</sup> Paul G. Thomas, „The Changing Nature of Accountability“, u: B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queens University Press, Montreal and Kingston, 1998, str. 352. Uporediti sa definicijama datim u: Richard Muncey, „Accountability“, u: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, str. 2–3; Milan Matić, „Odgovornost“, u: Milan Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 773–779; Endru Hejvud, *Politika*, Klio, Beograd, 2004, str. 590, 725.

<sup>7</sup> Robert Gregory, „New public management and the politics of accountability“, u: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA.), 2009, str. 68.

<sup>8</sup> Paul G. Thomas, *o. c.*, str. 352.

<sup>9</sup> Navedeno prema: Klaus Welle, „The EP in a multi-level governance EU: Ways to reduce the democratic deficit“, CEPS lunch debate, 26 June 2013, [www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/2013/2013-06-26-klaus-welle-at-ceps---speech.pdf](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/2013/2013-06-26-klaus-welle-at-ceps---speech.pdf), str. 7.

delovanja evropske Trojke i mera nadzora Evropske centralne banke nad bankama – dve institucije sa značajnom ulogom u rešavanju tekuće finansijske krize – sve doče o tome kako pasivan stav nadnacionalnih poslanika može posredno da doprinese nastanku štetnih posledica po svakodnevni život građana Unije.<sup>10</sup>

Polazna pretpostavka ovog istraživanja jeste da, uprkos novim normativnim pretpostavkama stvorenim lisabonskom reformom, ovlašćenja i nadležnosti Evropskog parlamenta u pogledu nadzora sprovođenja javnih politika Unije i dalje, na praktičnom planu, imaju ograničen domet u zaštiti prava na privatnost od opšteg trenda pojačane sekuritizacije javnih politika Unije.<sup>11</sup> Analiza je sprovedena na primeru otkrivene tajne prakse masovnog elektronskog nadzora građana EU i neselektivne obrade podataka o ličnosti, kao i eventualnih budućih problema koji bi mogli da se pojave ukoliko narastajuće nadnacionalne nadležnosti u području klasičnog i kriminalističkog obaveštajnog rada ne budu stavljene pod delotvornu kontrolu Evropskog parlamenta. Premda predstavljaju delić korpusa javne politike koja se formuliše u institucijama EU, navedena dva javna pitanja značajna su zbog svoje kontroverznosti, jer neposredno zadiru u srž unapređenja zaštite ljudskih prava kao jednog od temeljnih ideja vodilja evropske integracije. Utoliko se kršenje prava na privatnost i odsustvo parlamentarnog nadzora obaveštajne funkcije konstituišu kao prepreke ostvarenju veće demokratske kontrole delovanja Saveta i Komisije.

## KONTROVERZNA PITANJA JAVNE POLITIKE EU: IZAZOV USPEŠNOJ PARLAMENTARNOJ KONTROLI

### *Masovan elektronski nadzor građana Evropske unije*

Veliki izazov u kontekstu položaja Evropskog parlamenta spram Evropske komisije i Saveta EU tokom poslednjih nekoliko godina predstavlja ugrožavanje vladavine prava i osnovnih ljudskih prava i sloboda u vidu masovnog elektronskog nadzora i presretanja komunikacija građana i tihog jačanja nadnacionalne obaveštajne funkcije. Obelodanjivanje redovne prakse američke Nacionalne

---

<sup>10</sup> „Preparing for complexity: European Parliament in 2025 – The Answers“, European Parliament, 2013, [www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/preparing-for-complexity---the-european-parliament-in-2025---the-answers-en---2nddraft-.pdf](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/preparing-for-complexity---the-european-parliament-in-2025---the-answers-en---2nddraft-.pdf), str. 20, 34, 81.

<sup>11</sup> Fenomen sekuritizacije javne politike odnosi se na praksu definisanja javnog problema i osmišljavanja valjanog institucionalnog odgovora sagledavanjem eventualnih štetnih posledica koje taj problem može da ima po normalno funkcionisanje države i društva i njihove vitalne vrednosti. Više o ovom pojmu videti u: Catherine Charrett, *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2009, str. 13–14.

bezbednosne agencije SAD (*National Security Agency* – NSA) da masovno pre- sreće elektronske komunikacije i razmenjuje podatke s obaveštajnim službama zemalja članica EU otvorilo je pitanje kredibiliteta nadnacionalnih institucija u pogledu sposobnosti da zaštite pravo na privatnost građana i pravo na poverljivost poslovnih podataka kompanija s teritorije Unije od transnacionalnog prodora više isprepletanih obaveštajnih mreža kojima dominira administracija u Vašingtonu.<sup>12</sup> „Uzbunjivač“ Edvard Snouden (Edward Snowden) svedoči da su podaci o ličnosti građana EU predmet prikupljanja i obrade Nacionalne bezbednosne agencije, bez sudskog naloga, i to presretanjem internet saobraćaja u realnom vremenu i neposrednim pristupom podacima pohranjenim na serverima informatičkih kompanija sa sedištem u SAD – Microsoft, Yahoo, Google, Apple, Facebook i Skype. Kompanije sa sedištem u Uniji time su praktično izložene potencijalnom oticanju poslovnih tajni ka SAD, koje potom mogu da zloupotrebe američke kompanije i na taj način steknu prednost na tržištu.<sup>13</sup>

Posmatrano iz perspektive ostvarenja načela društvene pravde, legitimni cilj delotvorne društvene kontrole kriminala i terorizma prerasta u kontroveržno pitanje kada se koriste intruzivne tehnike i metode karakteristične za klasičan obaveštajni rad usmeren na strane državljane. Život u postindustrijskom društvu zasnovanom na primeni informacionih i komunikacionih tehnologija u svakodnevним transakcijama koje pojedinac obavlja s privatnim ili javnim sektorom čini, za najveći deo javnosti, prihvatljivim prikupljanje podataka o ličnosti na načine koji ne ugrožavaju privatnost. Zbog toga je veliki broj podataka o ličnosti predmet redovne obrade i u svakodnevnom radu institucija Unije. Čak i da ostavimo po strani zloupotrebe poverenih javnih ovlašćenja do kojih može da dođe u obavljanju obaveštajnih zadataka usled kršenja standarda profesionalne etike, masovnost i raznovrsnost prikupljanja i obrade podataka o ličnosti odstupaju od načela srazmernosti i time podstiču sumnju u svrsishodnost „preteranog“ institucionalnog odgovora nacionalnih i nadnacionalnih vlasti na tekuće bezbednosne pretnje.<sup>14</sup>

Tokom poslednjih nekoliko godina primetna je zabrinutost građana Unije zbog procesuiranja njihovih podataka o ličnosti. U prilog tome govore nalazi godišnjih izveštaja evropskog nadzornika za zaštitu podataka o ličnosti (*European Data Protection Supervisor*) u razdoblju od 2009. do 2013, prema kojima se najveći broj pritužbi za kršenje prava na zaštitu podataka tiče postupanja Evropske

---

<sup>12</sup> Didier Bigo *et al.*, „Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law“, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies, str. 19–28.

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 2.

<sup>14</sup> Više o zloupotrebama u obaveštajnom radu videti u: Aleksandar Fatić, Srđan Korać i Aleksandra Bulatović, *Etika kriminalističko-obaveštajnog rada*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.

komisije.<sup>15</sup> Najčešća kršenja prava građana jesu nepravilno obelodanjivanje, odsustvo zaštite poverljivosti, prepravljavanje, prekomerno prikupljanje, gubitak, brisanje ili prosleđivanje podataka o ličnosti drugim nadnacionalnim institucijama ili državnim organima trećih zemalja.<sup>16</sup> Opisana praksa ugrožava tradicionalno relativno nizak nivo poverenja javnosti u nadnacionalne institucije, prvenstveno u rad Komisije koju građani opažaju stereotipno kao briselsku „evrokratiju“ potpuno otuđenu od biračkog tela. U prilog tome govore rezultati Evrobarometra od 2012, prema kojima svega malo više od polovine građana Unije (55%) ima poverenje da nadnacionalne institucije (na prvom mestu Komisija) valjano prikupljaju i obrađuju podatke o ličnosti.<sup>17</sup> Ozbiljna šteta za građane ne mora nužno da nastane kao proizvod kršenja etičkih standarda u radu bezbednosnih službi, već može da proistekne iz puke netačnosti ili zastarelosti podatka, ili njegove dostupnosti osobi koja nije za to ovlašćena.

Stavovi Evropske komisije i Saveta EU o proširenoj primeni obaveštajnih tehnika i metoda u borbi protiv bezbednosnih pretnji čini se da ne odražavaju brigu o zaštiti prava na privatnost, već prevashodno o interesima transatlantske saradnje. Na planu reforme zastarelih komunitarnih propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti (Regulativa 45/2001), osmišljenih pre dve decenije, u vreme kada je internet bio tek u začetku i s veoma uskim krugom korisnika, Evropska komisija se oslanja na nacrt regulative koji ne otklanja mogućnost neovlašćenog prosleđivanja podataka o ličnosti na nadnacionalnom nivou

---

<sup>15</sup> „Annual Report 2009“, European Data Protection Supervisor, 2010, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2009/AR2009\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2009/AR2009_EN.pdf), str. 35; „Annual Report 2010“, European Data Protection Supervisor, 2011, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2010/AR2010\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2010/AR2010_EN.pdf), str. 34; „Annual Report 2011“, European Data Protection Supervisor, 2012, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2011/AR2011\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2011/AR2011_EN.pdf), str. 33; „Annual Report 2012“, European Data Protection Supervisor, 2013, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2012/AR2012\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2012/AR2012_EN.pdf), str. 35; „Annual Report 2013“, European Data Protection Supervisor, 2014, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2013/AR2013\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2013/AR2013_EN.pdf), str. 33.

<sup>16</sup> „Annual Report 2009“, o. c., str. 36; „Annual Report 2010“, o. c., str. 34; „Annual Report 2011“, o. c., str. 32–33; „Annual Report 2012“, o. c., str. 36; „Annual Report 2013“, o. c., str. 34.

<sup>17</sup> „Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union“, 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_359\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf), str. 138.

privatnom sektoru ili inostranim obaveštajnim službama.<sup>18</sup> Naprotiv, evropski nadzornik je čak upozorio da bi usvajanje predloženih normativnih rešenja dovelo do dodatnog ograničenja ljudskih prava, a Komisiji dalo veća ovlašćenja i nove izuzetke od primene načela ograničenja svrhe prikupljanja i obrade podataka o ličnosti.<sup>19</sup> Evropski nadzornik i Evropski parlament saglasni su da svrha reforme treba da bude jačanje prava na privatnost podjednako na nacionalnom i nadnacionalnom nivou vlasti, i to većom kontrolom nad procesom prikupljanja i obrade podataka o ličnosti i većim obavezama javnih institucija i aktera u privatnom sektoru.<sup>20</sup>

Inicijative s potencijalno najvećim štetnim posledicama po prava građana Unije prevashodno se preduzimaju u Prostoru pravde, bezbednosti i slobode. Na primer, predlozi regulativa o uspostavljanju Evropskog sistema za granični nadzor (*European Border Surveillance System* – EUROSUR) i o uspostavljanju druge generacije Šengenskog informacionog sistema (tzv. SIS II) predviđaju veća izvršna ovlašćenja na planu upravljanja biometrijskim podacima u kontekstu prenosa podataka, ali ne sadrže odredbe s jasno i iscrpno navedenim uslovima u kojima podaci o ličnosti mogu da budu predmet obrade.<sup>21</sup> Inicijativa Evropske komisije „Pametne granice“ za stvaranje efikasnijeg sistema za kontrolu spoljnih granica Unije ne nudi dovoljne dokaze da će stvarno da ukloni sadašnji spor i nepouzdan sistem evidencije prelaska granice, pa se može reći da ne opravdava troškove i veći prodor u privatnost građana.

Savezništvo Parlamenta i evropskog nadzornika za zaštitu podataka o ličnosti svakako predstavlja „udar“ na moć Komisije i Saveta u odlučivanju, pa se možda u tom svetlu može sagledati neopravdano odbijanje Komisije da imenuje novog evropskog nadzornika, iako je sadašnjem Piteru Hastinksu (Peter Hustinx)

---

<sup>18</sup> „Protection of Personal Data in Transatlantic Security Cooperation SWIFT, PNR & Co: Which Way Forward?“, Public Hearing, 8 April 2010, Statewatch, [www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-usa-pnr-hearing-8-april-10-briefing.pdf](http://www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-usa-pnr-hearing-8-april-10-briefing.pdf), str. 4–5.

<sup>19</sup> „Annual Report 2012“, o. c., str. 48–49.

<sup>20</sup> „Report on a comprehensive approach on personal data protection in the European Union“, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 22 June 2011, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244+0+DOC+PDF+V0//EN), str. 4–5.

<sup>21</sup> „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)“, European Commission, COM(2011) 873 final, 12 December 2011, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur_final.pdf); „Proposal for a Council Regulation on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (recast)“, COM(2012) 81 final, European Commission, 30 April 2012, [www.statewatch.org/semdoc/assets/files/commission/COM-2012-81.pdf](http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/commission/COM-2012-81.pdf).

mandat istekao još u januaru ove godine.<sup>22</sup> Hastinks se svesrdno zalagao da se odbije potpisivanje kontroverznog Trgovinskog sporazuma protiv krivotvorenja (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA*), kojim bi praktično bila ukinute neutralnost i sloboda interneta i time olakšan obaveštajni prodor u privatnost građana EU. Odlaganje izbora novog evropskog nadzornika usred postupka donošenja nove regulative o zaštiti podataka o ličnosti svakako da će u izvesnoj meri umanjiti sposobnost evropskih poslanika da uz pomoć stručnih saveta nadzornika ispravno prosude predlog Komisije.

### *„Prikrivena“ nadnacionalna obaveštajna funkcija*

Opšte je poznato da za međudržavnu saradnju u obaveštajnoj oblasti vlade najviše vole horizontalne (nehijerarhijske), pragmatske, neformalne i prilagodljive aranžmane za razmenu obaveštajnih proizvoda i podataka, sa što manje pravno uređenih uzajamnih obaveza i uz strogo poštovanje načela jednakosti. Stoga ne čudi što Evropska unija zvanično nema obaveštajnu službu koja bi sprovođila tajne operacije na terenu, niti je projekat integracije ikada predvideo „prelivanje“ na ovo osetljivo područje. Premda se oslanja na proizvode obaveštajnog

*Dijagram 1: Agencije i organizacione jedinice EU sa obaveštajnom funkcijom*



<sup>22</sup> Jeremy Fleming, „Pressure grows over EU data watchdog replacement“, *EurActive*, 9 January 2014, [www.euractiv.com/euro-finance/commission-asked-explain-lack-of-candidates-for-european-data-protection-supervisor](http://www.euractiv.com/euro-finance/commission-asked-explain-lack-of-candidates-for-european-data-protection-supervisor), 12/06/2014; „Commission: No suitable candidates for European Data Protection Supervisor“, *Ecommerce Europe*, 17 January 2014, [www.ecommerce-europe.eu/news/commission-no-suitable-candidates-for-european-data-protection-supervisor](http://www.ecommerce-europe.eu/news/commission-no-suitable-candidates-for-european-data-protection-supervisor), 12/06/2014.

rada nacionalnih službi zemalja članica, u stvarnosti je bez unapred usvojene strategije i plana, odnosno prema tekućim potrebama sprovođenja komunitarnih politika, tokom poslednje dve decenije neprimetno izgrađen institucionalni okvir s različitim obaveštajnim funkcijama.

Prvi korak je bilo osnivanje Evropola Ugovorom iz Matrihta, i to je do sada jedina institucija s obaveštajnom funkcijom koja zadovoljava merilo demokratskog legitimiteta, budući da je ustanovljena osnovnim ugovorima. Međutim, tokom protekle decenije osnovane su nove agencije i organizacione jedinice u okviru postojećih institucija u čijem se delokrugu rada nalazi i obavljanje obaveštajnih zadataka (videti dijagram 1).

Sudeći prema poverenim zadacima, jezgro nadnacionalne obaveštajne funkcije predstavljaju organizacione jedinice iz domena Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (INTCEN i INTDIR) pridodatih 2010. Evropskoj službi za spoljno delovanje, kao i SIAC koji je 2007. osnovan pod okriljem Generalnog sekretarijata Saveta EU radi objedinjavanja obaveštajnih proizvoda INTCEN-a i INTDIR-a, kako bi se kvalitetno sačinile sveobuhvatne procene bezbednosnih pretnji u konkretnom slučaju.<sup>23</sup>

Kada se govori o operativnom radu INTCEN-a onda se zapravo misli na strateški nivo analize i procene bezbednosnih pretnji, te na praćenje obaveštajnih aspekata međunarodnih misija Unije i njenih delegacija u trećim zemljama. Praćenje i procenjivanje razvoja kriznih situacija u realnom vremenu ima za cilj da obezbedi sveže obaveštajne proizvode, kako bi Evropska služba za spoljno delovanje, odnosno Savet, kao i druge institucije i tela valjano odlučivali u kom smeru da deluju u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike i borbe protiv terorizma. INTCEN je zadužen i za održavanje komunikacije i koordinacije s nacionalnim bezbednosnim/obaveštajnim službama, a služi i kao operativni centar za vođenje međunarodnih misija u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Obaveštajni direktorat pri Vojnom štabu EU uspostavljen je kao nadnacionalni pandan nacionalnim vojnoobaveštajnim službama da obezbedi obaveštajne podatke i proizvode neophodne za rano upozoravanje, valjanu procenu i planiranje odgovora u slučaju pojave kriznih situacija koje predstavljaju bezbednosnu pretnju po Uniju, a posebno za izvođenje operacija i vežbi na terenu, te za kvalitetno planiranje u Vojnom štabu.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> „Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12“, 16 August 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014).

<sup>24</sup> „European Union Military Staff: An integral element of the EU comprehensive approach“, European External Action Service, 2014, [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new\\_spring\\_summer\\_eums\\_brochure\\_march\\_2014.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new_spring_summer_eums_brochure_march_2014.pdf).

## „AHILOVE PETE“ KONTROLNE ULOGJE EVROPSKOG PARLAMENTA

Obaveštajne službe kao deo represivnog mehanizma istovremeno su nasušna potreba i potencijalna pretnja demokratski ustrojenoj političkoj zajednici. Obaveštajni službenici mogu da budu „koke koje nose zlatna jaja“ svojoj vladi (Čerčil), ali im privilegovani pristup specifičnom znanju o stvarnim procesima u političkom i društvenom životu omogućuje da postanu prikiveni „gospodari“ legitimno izabrane vlasti. (Ne)formalna moć nosilaca bezbednosne funkcije zasnovana na mogućnosti zloupotrebe informacija prikupljenih obaveštajnim radom – uzeto u njegovom klasičnom shvatanju ili primenjenom na suprotstavljanje nekonvencionalnim bezbednosnim pretnjama (tzv. kriminalističko-obaveštajni rad) – zahteva valjano osmišljen i delotvoran parlamentaran mehanizam nadzora organizacionih delova izvršne grane vlasti koji sprovede obaveštajne aktivnosti.<sup>25</sup>

Dobra praksa nacionalnih parlamenata postindustrijskih zemalja i opšte-prihvaćeni međunarodni standardi primenljivi su i poželjni u organizaciji kontrolne uloge Evropskog parlamenta. Kontrolna uloga najvišeg predstavničkog tela u svakoj demokratski uređenoj političkoj zajednici usmerena na javne službe s obaveštajnom funkcijom trebalo bi da se odvija u obliku posebnog odbora za nadzor sa širokim ovlašćenjima u pogledu sprovođenja istrage o eventualnim slučajevima zloupotreba u primeni poverenih specijalnih ovlašćenja u obaveštajnom radu. Nadležni odbori Evropskog parlamenta trebalo bi da imaju mogućnost da od institucija EU u čijoj se nadležnosti nalazi obaveštajni rad zahtevaju na uvid dokumentaciju i da ispituju nadležne funkcionere i službenike. Za uspešan nadzor neophodno je članovima odbora obezbediti stručnu podršku za analizu budžetskih dokumenata i izveštaja o reviziji i ostvariti tesnu saradnju s evropskim zaštitnikom za podatke o ličnosti, Sudom revizora i evropskim ombudsmanom, kako bi se dodatno smanjio povratni uticaj Evropske komisije i Saveta na kontrolnu funkciju Parlamenta.

### „Nepristupačnost“ nadnacionalne obaveštajne funkcije

Kontroverznost rada nadnacionalnih organizacionih jedinica i posebnih agencija s obaveštajnom funkcijom ogleda se u činjenici da one – osim Evropola – nisu ustanovljene osnovnim ugovorima niti pravnim aktima Saveta, što je rešenje koje odstupa od zemalja članica u kojima je položaj obaveštajnih službi

---

<sup>25</sup> Opširnije o međunarodnim standardima demokratske kontrole obaveštajnih službi videti u: Hans Born i Jan Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF), Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu i Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi, Oslo, 2005, str. 14–15.



u sistemu javnih institucija strogo uređen ustavom i zakonom. Spisak i opis nadležnosti i ovlašćenja INTCEN-a nisu dostupni javnosti, odnosno nije ni poznato da li uopšte postoji zaseban dokument kojim je ovo telo konstituisano, već ih je moguće jedino posredno rekonstruisati na osnovu izjava funkcionera Unije i izveštaja drugih institucija EU.<sup>26</sup> Takođe, ne postoji nijedan pravni dokument Unije koji uređuje nadzornu ulogu Evropskog parlamenta ili nacionalnih parlamenata, što dovoljno svedoči o strukturnom manjku demokratskog legitimiteta.

Manjak pravnog okvira znači da evropski poslanici i javnost ne znaju koje tačno zadatke INTCEN treba da izvršava niti na koji način, što obesmišljava demokratsku kontrolu.<sup>27</sup> Delovanje organizacionih jedinica s obaveštajnim nadležnostima ostaje u strogom domenu Evropske službe za spoljno delovanje (odnosno Evropske komisije) i Saveta EU, što u krajnjoj liniji znači da o formulisanju ciljeva konkretnih obaveštajnih aktivnosti jedino odlučuju nadnacionalni ili delegirani službenici, tj. zvaničnici koji ne potpadaju pod neposredan nadzor Evropskog parlamenta.

Jedina odredba sadržana u osnovnim ugovorima jeste ona koja obavezuje Savet da konsultuje Parlament o organizaciji i funkcionisanju Evropske službe za spoljno delovanje, što je veoma uopšteno, podložno „elastičnom“ tumačenju i stoga teško primenljivo u praksi. Čak ni moćno oruđe kontrole – formulisanje budžetske politike i utvrđivanje obima novčanih sredstava koja mogu da budu na raspolaganju obaveštajnim službama Unije – Evropski parlament ne može da delotvorno koristi jer INTCEN i INTDIR nemaju posebne stavke u budžetu Evropske službe za spoljno delovanje. Samo su Evropol i Frontex podvrgnuti izvesnom stepenu parlamentarne kontrole.

Zaobilazan način izgradnje nadnacionalnih tela s obaveštajnom funkcijom koji ih izmešta iz domena demokratske kontrole podstiče opravdanu sumnju stručne i šire javnosti u izvorne motive i namere vladajućih elita zemalja članica kada je u pitanju ostvarenje višeg stepena bezbednosti Unije. Sumnju dodatno podstiče argumentacija protiv njihovog uvođenja u osnovne pravne akte EU, koja se zasniva na tvrdnji da ove službe koriste samo gotove obaveštajne proizvode koje im proslede nacionalne službe država članica. Nasuprot tome, Martin Ehrenhauser (Martin Ehrenhauser), nezavisni poslanik Evropskog

---

<sup>26</sup> Na primer, na osnovu odgovora potpredsednice Evropske komisije i visoke predstavnice EU Ketrin Ešton (Catherine Ashton) na pitanja evropskih poslanika saznajemo da ova organizaciona jedinica godišnje izradi oko 200 strateških procena stanja i oko 50 posebnih analiza i izveštaja. Navedeno prema: „Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12“, 25 July 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN).

<sup>27</sup> Chris Jones, „Secrecy reigns at the EU’s Intelligence Analysis Centre“, *Statewatch Journal*, Vol. 22, No. 4, January 2013, [www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf](http://www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf), str. 4.

parlamenta iz Austrije i član Pododbora za bezbednost i odbranu (*Subcommittee on Security and Defence*), tvrdi da je navedeni argument netačan jer ove službe i van teritorije Unije samostalno prikupljaju i analiziraju obaveštajne podatke, te šalju strogo poverljive izveštaje nadnacionalnim političkim odlučiocima.<sup>28</sup> Sadašnji direktor INTCEN-a Ilka Salmi (Ilkka Salmi) i generalni sekretar Evropske službe za spoljno delovanje Pjer Vimont (Pierre Vimont) zagovaraju stanovište da nema potrebe za nadzorom Evropskog parlamenta nad INTCEN-om zato što on ne deluje operativno i zato što evropski poslanici, shodno Lisabonskom sporazumu, već strogo kontrolišu rad Evropske službe za spoljno delovanje, čiji je INTCEN sastavni deo, zatim nadzorom poverljivih dokumenata i analizom izveštaja o radu koje im visoka predstavnica redovno šalje.<sup>29</sup>

Aktuelni direktor Evropolu Rob Vejnrajt (Rob Wainwright), u saslušanju koje je septembra 2013. održao Odbor za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove Evropskog parlamenta (*Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE*), nije pružio čvrste argumente da ova komunitarna agencija u svom radu koristi isključivo podatke o ličnosti prikupljene saglasno standardima sadržanim u nacionalnim i nadnacionalnim propisima.<sup>30</sup> Premda, navodno, ne prikupljaju tzv. sirove obaveštajne podatke operativnim putem – odnosno primenom klasičnih metoda i tehnika, nego koriste otvorene izvore i gotove obaveštajne proizvode nacionalnih službi – uticaj nadnacionalnih tela i organizacionih jedinica s obaveštajnom funkcijom na nadnacionalni politički proces, usled toga, nije manji, kako to njihovi rukovodioci stalno pokušavaju da prikažu u javnosti. Moć obaveštajnog rada npr. INTCEN-a ogleda se u snazi stručnih argumenata koje nude njegove analize i procene stanja bezbednosti i stepena pretnji po vitalne vrednosti EU, posebno kada je reč o terorističkoj pretnji koja je već više od jedne decenije aktuelna i velika je verovatnoća da će tako ostati i u bližoj budućnosti. Uticaj nije nimalo vrednosno neutralan, kako se to obično prikazuje u idealnim predstavama o prednostima tehnokratskog načina upravljanja javnim poslovima, jer gotov obaveštajni proizvod uvek sadrži i praktične preporuke za odlučivanje, što pretpostavlja određene posledice po smer i način sprovođenja javne politike. Evropol (za procenu pretnje od organizovanog kriminala, engl. *Organized Crime Threat Assessment*),

<sup>28</sup> Martin Ehrenhauser, „EU Intelligence Service without Democratic Control“, [www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/issues/secret-service/](http://www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/issues/secret-service/), 03/04/2014.

<sup>29</sup> Kristof Clerix, „Ilkka Salmi, the EU’s spymaster“, *Mondial Nieuws*, online edition, 4 March 2014, [www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007](http://www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007), 20/05/2014.

<sup>30</sup> Video-snimak saslušanja dostupan je na: LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens, 24 September 2013, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE), 02/04/2014.

Frontex i EUROJUST koriste obaveštajne proizvode INTCEN-a u izradi svojih bezbednosnih procena, što dodatno širi obaveštajni uticaj na odlučivanje u Savetu i Evropskoj komisiji.

Zamagljivanje granice između nacionalne bezbednosti i pitanja koja spadaju u domen bilo podeljenih nadležnosti bilo isključivih nadležnosti Unije, kao što je to na primer slučaj s unutrašnjim aspektima bezbednosti EU koji se nalaze na udaru organizovanog kriminala i terorizma, predstavlja poseban problem. Nadnacionalne agencije i tela s obaveštajnom funkcijom primaju obaveštajne podatke od policijskih, bezbednosnih i obaveštajnih službi zemalja članica o potencijalnim pretnjama Uniji, ali nemaju resurse da provere pouzdanost izvora tih podataka niti da utvrde li su ti podaci prikupljeni na zakonit i demokratski legitiman način. Prijemom, upotrebom i prosleđivanjem podataka prikupljenih nezakonitom primenom obaveštajnih metoda i tehnika, nadnacionalna obaveštajna služba može na posredan način da postane pravno saodgovorna za kršenje ljudskih i građanskih prava koje se odigralo na nacionalnom nivou. Rizik te vrste prisutan je u oblasti sprovođenja sveobuhvatne razmene informacija predviđene Strategijom EU za unutrašnju bezbednost (*EU Internal Security Strategy in Action*), posebno u radu Evropola i INTCEN-a (u manjoj meri EUROJUST-a, Frontexa i OLAF-a), budući da uopšte ne postoji mehanizam verifikacije da su podaci poslani s nacionalnog nivoa na nadnacionalni nivo prikupljeni i obrađeni na zakonit način i u skladu s javnim interesom.<sup>31</sup>

### *Neprozirnost nadnacionalne obaveštajne funkcije*

Obaveštajni rad bilo koje vrste predstavlja aktivnost čije uspešno sprovođenje pretpostavlja konspirativnost i strogo čuvanje tajni od uvida ne samo „neprijateljske“ strane već i domaće javnosti, čak i u demokratskom poretku. Činjenica da je radi delotvorne zaštite interesa nacionalne i javne bezbednosti, identiteta i profesionalnih zadataka operativaca, analitičara i spoljnih saradnika neophodna tajnost nije sporna. Problem nastaje u tačkama lanca odlučivanja u kojima rukovodioci obaveštajnog rada na osnovu obaveštajnog proizvoda definišu sprovođenje budućih širih aktivnosti i/ili konkretnih operativnih radnji koje u praksi treba da dovedu do ostvarenja ciljeva različitih bezbednosnih strateških dokumenata i planova. U procesu operacionalizacije može da dođe do svojevoljnog, netačnog ili nestručnog tumačenja uopšteno definisanih odredbi strateških i planskih dokumenata, te, u krajnjem ishodu, do izvitoperenja prvobitne formulacije javnih interesa sazdane u okvirima zakonodavne

---

<sup>31</sup> „The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe“, COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>.

ili najviše izvršne vlasti. Isto važi i za proces nastanka obaveštajnih analiza o, na primer, potencijalnim bezbednosnim rizicima i pretnjama po političku zajednicu, na osnovu kojih naručioc (najviši javni funkcioneri) treba da odlučuju o budućem smeru vođenja javne politike.<sup>32</sup>

Poštovanje načela javnosti rada jeste jamac delotvornog mehanizma za utvrđivanje spoljne odgovornosti, odnosno „prozor“ kroz koji izvršna vlast pokazuje šta radi, a zakonodavna iskazuje sposobnost da shvati da li je to što se radi u skladu sa usvojenim propisima i javnim politikama, odnosno u krajnjem ishodu da li je upodobljeno javnom interesu. U slučaju kontrole obavljanja obaveštajnih zadataka na nivou EU, poverljivost ove vrste javnih poslova ne samo da je prepreka demokratskom vidu spoljne odgovornosti, nego delom obesmišljava krajnji legitimitet obaveštajne funkcije prekidanjem veze s građanima koji su izabrali evropske poslanike.

Međuinstitucionalni sporazum o pristupu poverljivim informacijama u oblasti bezbednosne i odbrambene politike između Saveta i Parlamenta sklopljen je 2002, ali je nakon lisabonske reforme neophodno načiniti izmene i dopune, prvenstveno zbog osnivanja Evropske službe za spoljno delovanje pod čijim okriljem nastaje značajan broj poverljivih informacija iz Zajedničke bezbednosne i spoljne politike i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Osnovna mana međuinstitucionalnog sporazuma jeste u tome što je u krajnjoj liniji ostavljeno Savetu da odluči da li će neki poverljivi dokument dati na uvid poslanicima. Pored toga, sporazum sadrži široko definisane izuzetke za očuvanje poverljivosti koji se pozivaju na bezbednosne razloge, a trećim stranama koje se pominju u dokumentima dato je pravo veta da ne dozvole uvid.<sup>33</sup> Značajan broj poverljivih dokumenata nije ni uveden u registar, čime je u potpunosti onemogućen pristup. Problematična je metodologija klasifikovanja dokumenata, jer je otkriveno da se oznaka „strogo poverljivo“ pridaje dokumentima čiji sadržaj ne opravdava takvu klasifikaciju ili sadrži informacije koje su već obelodanjene u medijima, poput npr. opisa ciljeva i zadataka Euleksa (*European Union Rule of Law Mission – EULEX*).<sup>34</sup>

Direktor INTCEN-a Ilka Salmi tvrdi da međuinstitucionalni sporazum omogućuje evropskim poslanicima pristup poverljivim informacijama posredstvom posebnog pododбора Odbora za spoljne poslove Evropskog parlamenta,

---

<sup>32</sup> Detaljnije o ovom problemu videti u: Aleksandar Fatić, Srđan Korac i Aleksandra Bulatović, *o. c.*, str. 253–285.

<sup>33</sup> „Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy“, *Official Journal of the European Communities*, C 298, 30.11.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:298:0001:0003:EN:PDF>.

<sup>34</sup> Chris Jones, *o. c.*, str. 6.

čiji članovi su nakon bezbednosnih provera dobili odobrenje za pristup.<sup>35</sup> U slučaju da mu se omogući uvid, poslanik mora da ostavi mobilni telefon i slične uređaje van prostorije u kojoj će pristupiti poverljivom dokumentu, čime se pristup svodi na neposredno pamćenje. Ipak, praksa pokazuje da broj klasifikovanih informacija koje neki poslanik uspe da pribavi najviše zavisi od snage njegovih poznanstava s rukovodiocima i službenicima Generalnog sekretarijata Saveta.<sup>36</sup> Sa stanovišta građana kao krajnjih korisnika prava na pristup informacijama od javnog značaja, besmisleno je davanje odobrenja uskom krugu poslanika za ostvarivanje uvida, jer poslanici zbog poverljivosti dokumenata ne smeju njihov sadržaj da iznose u parlamentarnim raspravama. Bez rasprave i poznavanja stvarnog stanja stvari nije moguć delotvoran nadzor nijedne javne službe, posebno ne obaveštajne. Zbog toga je Evropski parlament na osnovu izveštaja Odbora za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove uputio Evropskoj komisiji inicijativu da do septembra 2014. sačini predlog za stavljanje u pravni okvir delovanja INTCEN-a i pratećeg mehanizma kontrole koji treba da uključi i redovno izveštavanje Evropskom parlamentu.

Budući da je mehanizam odlučivanja u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, te Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, tako koncipiran da Savet nema propisanu obavezu da Parlamentu podnosi izveštaje s obrazloženjem donetih odluka, INTCEN i INTDIR i Jedinstveni kapacitet za obaveštajnu analizu (SIAC) ostaju u „senci“ čak i članova Evropskog parlamenta u Odboru za spoljne poslove (*Foreign Affairs Committee*) i Pododbora za bezbednost i odbranu.<sup>37</sup> Premda postoji višegodišnja praksa davanja usmenih odgovora na pitanja članova navedenog odbora i pododbora i pružanja obrazloženja pojedinačnih aktivnosti, visoka predstavnica EU za spoljne poslove i Evropska služba za spoljno delovanje daju uopštene ili veoma štire informacije o obaveštajnim poslovima.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Kristof Clerix, *o. c.*

<sup>36</sup> Chris Jones, *o. c.*, str. 8–9.

<sup>37</sup> Više o ovom problemu videti u: Guri Rosén, „Secrecy versus Accountability: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy“, *ARENA Working Paper*, No. 1/2014, February 2014, Centre for European Studies, University of Oslo, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf).

<sup>38</sup> Još gora je situacija kada dokumente zatraže organizacije građanskog društva kao saveznici nadnacionalnih parlamentaraca. Primera radi, zahtev nevladine organizacije Stejtvoč (*Statewatch*) upućen Evropskoj službi za spoljno delovanje za uvidom u teme kojima se bave dokumenta INTCEN-a odbijen je uz obrazloženje da su sva dokumenta klasifikovana kao poverljiva i da stoga nisu ni ubeležena u registru informacija od javnog značaja. Odbijanje da se pruže elementarne informacije o temama dokumenata neubičajena je odluka, jer Savet često obelodanjuje opise

Redovna obrada velikog broja podataka o ličnosti u svakodnevnom radu institucija EU upućuje na pretpostavku da ozbiljna šteta za građane ne mora nužno da nastane kao proizvod kršenja etičkih standarda, već može da proistekne iz puke netačnosti ili zastarelosti podatka, ili njegove dostupnosti osobi koja nije za to ovlašćena. Posmatrano iz tog ugla, posebno je osetljivo odlučivanje u području borbe protiv terorizma, na šta ukazuje delovanje Radne grupe CP 931 na planu sastavljanja i ažuriranja liste potencijalnih terorista. Odlučivanje Radne grupe i dalje nije transparentno niti je podložno jasnim kriterijumima o tome ko treba da bude na listi a ko ne, pa zbog toga osoba koja je neosnovano osumnjičena za povezanost s terorističkim delovanjem nema mogućnost da svoju nevinost dokaže pred nacionalnim sudovima i izdejstvuje uklanjanje s liste.<sup>39</sup> Uvrščivanje na listu nije zasnovano na čvrstim dokazima, već na argumentaciji tipičnoj za obaveštajni rad, odnosno na „razumnim“ pretpostavkama.

### *Manjak posebnog stručnog i tehničkog znanja*

Koliko god da u nekoj zemlji valjano deluje mehanizam demokratske kontrole bezbednosno-obaveštajne funkcije, kod političara na vlasti prisutan je „uslovni refleks“ ustezanja od potpunog nadzora rada obaveštajnih službi. Takav stav nosilaca najviših javnih funkcija delom potiče od svesti o sopstvenim oskudnim znanjima o tome kako obaveštajne službe treba da funkcionišu, a delom iz želje da izbegnu nelagodu koju bi osećali kada bi saznali šta je sve nezakonito ili neetično rađeno u njihovo ime. Kao dodatni razlog pojavljuje se strah da bi ukoliko se previše mešaju u rad tajnih službi mogli i sami da postanu predmet ucena obaveštajaca na osnovu kompromitujućih informacija o npr. njihovom privatnom životu.<sup>40</sup> Čini se da ciljevi i praksa nadnacionalnog obaveštajnog rada za sada ne daju povoda evropskim poslanicima za bojazan ove vrste. Ipak, podsećanja radi, bezbednosna služba pri kabinetu nekadašnjeg predsednika Evropske komisije Žaka Santera (Jacques Santer) prisluškivala je,

---

informacija sadržanih u svojim dokumentima koje iz razloga poverljivosti ne može da učini u potpunosti dostupnim javnosti (Chris Jones, *o. c.*, str. 4).

<sup>39</sup> Više o ovom problemu u: Mikael Eriksson, *In Search of a Due Process: Listing and De-listing Practices of the European Union*, Uppsala University, Uppsala, 2009, str. 42–43; Christina Eckes, „Decision-making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification“, u: Iain Cameron (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2013, str. 24–25.

<sup>40</sup> Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz, „Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness“, u: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2007, str. 13.

uz njegovu saglasnost, službenike tadašnje Jedinice za koordinaciju borbe protiv pronevera (preteča OLAF-a), kako bi sprečila unutrašnju istragu protiv evropskih komesara upletenih u korupcijski skandal, koji je nakon otkrića u javnosti 1999. doveo do kolektivne ostavke.<sup>41</sup>

Evropskim poslanicima, odborima i Parlamentu kao celini u obavljanju kontrolnih nadležnosti pomažu stručne službe Sekretarijata, posebno Generalni direktorat za usluge istraživanja (*Directorate-General for Parliamentary Research Services*), čijih oko 200 službenika ima zadatak da pruži nezavisne, objektivne i stručne analize o aktuelnim pitanjima iz oblasti sektorskih javnih politika EU. Pored toga, Generalni direktorat za usluge istraživanja pomaže i u izradi prethodnih ili naknadnih procena efekata pojedinih odluka za parlamentarne odbore i proceni doprinosa Parlamenta tekućim ili budućim javnim politikama Unije.

Sudeći po profesionalnim stavovima i opisu karijera službenika Evropskog parlamenta, poslanici teško da mogu da računaju na njihovu ozbiljnu ekspertsku pomoć, pogotovo ne u tako specifičnoj oblasti kao što je rad nadnacionalnih institucija i tela s obaveštajnim aktivnostima. Službenici koji pomažu radu poslaničkih grupa imaju tipične političke karijere, jer se regrutuju iz stranačkih redova, saraduju najpre sa službenicima Komisije i Saveta koji dele ista idejnopolička opredeljenja, a njihov profesionalni etos pretežno je omeđen programom stranke iz koje potiču, a samo delimično sektorskom politikom koju prate.<sup>42</sup> Službenici Sekretarijata Evropskog parlamenta daleko su korisniji poslanicima usled visokog stepena stručne osposobljenosti za sektorsku politiku koju prate, zasnivanju argumenata isključivo na ekspertizi i neutralnom stavu prema interesnim grupama i ciljevima političkih grupacija. Problem koji može na srednji rok delom da umanjí efikasnost ili obim stručne pomoći evropskim poslanicima jeste finansijske prirode, a tiče se smanjenja iz godine u godinu budžetskih sredstava Parlamenta namenjenih za rad stručnih službi.<sup>43</sup>

Potencijalni problem u valjanom sagledavanju delovanja nadnacionalne obaveštajne funkcije može da nastane usled neiskustva i neznanja poslanika o ovoj oblasti javne politike. Na primer, poslanici mogu neodgovorno da šire neproverene informacije kako bi privukli pažnju javnosti, što je poznata boljka

---

<sup>41</sup> Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 82–83.

<sup>42</sup> Opširnije u: Morten Egeberg, „Parliament Staff: Backgrounds, Career Patterns and Behaviour of Officials in the European Parliament“, *ARENA Working Paper*, No. 10/2011, October 2011, Centre for European Studies, University of Oslo, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2011/wp-10-11.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2011/wp-10-11.pdf), str. 19–20.

<sup>43</sup> „Preparing for complexity: European Parliament in 2025 – The Answers“, o. c., str. 108.

nacionalnih parlamenata, ili da obelodane osetljive informacije medijima.<sup>44</sup> Kontrola obaveštajnog rada zapravo je naporan i dosadan posao koji je neprivlačan za poslanika koji želi da biračima lako prikaže vlastiti doprinos. Nepoznavanje načina funkcionisanja bezbednosnih i obaveštajnih službi može da drastično umanjiti delotvornost vanrednih parlamentarnih istražnih komisija, uprkos njihovom ovlašćenju da saslušavaju svedoke i zahtevaju poverljiva dokumenta. Time se podriva uspešnost kontrolne funkcije Parlamenta, ugrožava poverenje građana i posredno slabi njegov položaj u političkom sistemu Unije.

### *Subjektivnost opažanja bezbednosnih pretnji*

Protivterorističke aktivnosti i sprečavanje ilegalne imigracije pripadaju krugu veoma kontroverznih mera javne politike sa stanovišta postizanja društveno prihvatljive ravnoteže između razloga delotvornog očuvanja bezbednosti građana i obzira da se državljanima EU i onima koji to nisu jednako omogućiti nesmetano uživanje osnovnih prava i sloboda. Postizanje ionako krhke ravnoteže dodatno je otežano nastojanjem političkih elita da sekuritizacijom javne politike na dramatičan način prikažu javne probleme kao da oni nužno imaju bezbednosne implikacije po političku zajednicu, odnosno da ih u svesti građana povežu s nekom od bezbednosnih pretnji po zajedničke vrednosti.<sup>45</sup>

Većina savremenika oseća da svaki dan koračaju prašumom u kojoj vrebaju raznorodni rizici. Nemački sociolog Urlich Bek (Ulrich Beck), tvorac koncepta društva rizika (*risk society*), smatra da je naučno-tehnološki razvoj u postindustrijskim zemljama rešio problem oskudice i značajno unapredio opšti nivo zdravlja – dva najveća „neprijatelja“ dosadašnjih civilizacija.<sup>46</sup> No, uporedo s proizvodnjom bogatstva ide i proizvodnja rizika, koji su shvaćeni kao sistematski načini bavljenja opasnostima i nesigurnostima koje stvara i uvodi

---

<sup>44</sup> „Report on the Democratic Oversight of the Security Services“, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1–2 June 2007, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx), str. 32–33.

<sup>45</sup> Međudejstvo javnosti, medija, javnih institucija i ostalih aktera demokratskog političkog procesa u značajnoj meri utiče na to da li će i u kojoj meri građani neki javni problem da opaze kao pretnju po ličnu bezbednost i temeljne vrednosti društva. Razlike u opažanju bezbednosne pretnje stvaraju pometnju u javnosti, a teškoće u ocenjivanju objektivnosti bezbednosnih pretnji umanjuju mogućnost stvaranja konsenzusa u političkom procesu o tome da li bi trebalo zahtevati od javnih institucija da izvor pretnje otklone iz socijalnog okruženja. O ovom problemu opširnije videti u: Srđan Korac, „Organizovani kriminal i moralna panika“, *Revija za bezbednost*, god. IV, broj 2, 2010, str. 132–149.

<sup>46</sup> Detaljnije u: Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, SAGE Publications, London, Newbury Park and New Delhi, 1992.



proces modernizacije.<sup>47</sup> Savremeni rizici su karakteristični po tome što prete opstanku civilizacije i ljudske vrste, jer su globalni po potencijalnim štetnim efektima, a nalaze se van opsega moći ljudskog opažanja, pošto se teško mogu pouzdano i precizno izmeriti.

Postmoderan čovek je za razliku od svojih predaka izuzetno svestan postojanja i izvora rizika i zbog toga jasno zahteva od vlasti da se efikasno suoče s pretnjama, pa Šeldon Ungar (Sheldon Ungar) s pravom definiše društvo rizika kao katastrofično društvo s obeležjem velike refleksivnosti, koje odlikuje osećaj društvene zebnje (*social anxiety*).<sup>48</sup> Bek naglašava da su kulturna percepcija i definicija ono što zapravo konstituiše rizik, odnosno „rizik“ i „javna definicija rizika“ jedno su te isto.<sup>49</sup> Osnovna implikacija Bekovog koncepta društva rizika po osmišljavanje i sprovođenje javnih politika vidljiva je u činjenici da – iako je teško egzaktno izmeriti njihov obim i prirodu – ozbiljnost bezbednosnih pretnji koje ugrožavaju građane nikada nije predmet spora u javnoj raspravi i političkom procesu. Podsticanje društvene zebnje i kolektivnih strahova posredstvom medijskog preneglašavanja opšteprisutne i nepredvidljive prirode pretnje od terorizma svakako da olakšava političkim elitama da privlačenjem većine glasača legitimišu kontroverzni prodor u područje privatnosti. Pojedini autori čak upozoravaju da ne treba potceniti kohezivnu snagu sekuritizacije javnih politika EU na rekonstituisanje i jačanje evropskog identiteta, koji je sada navodno vitalno ugrožen terorističkim udarima opasnih tuđina.<sup>50</sup> Kao i ranije u evropskoj istoriji, zajednički identitet ponovo izrasta iz želje za odbranom evropske civilizacije i kulture od tuđe, koja obično agresivno nastupa kao osvajač s drugog kontinenta.<sup>51</sup>

Poslanici Evropskog parlamenta moraju da paze na želje birača, pa uzimanje u obzir društvene zebnje i naraslih kolektivnih strahova od spoljnih bezbednosnih pretnji u okolnostima kraha države društvenog staranja i duboke višegodišnje recesije očekivan je reklamni potez kandidata za protekle

---

<sup>47</sup> Ulrich Beck, „Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes“, u: Barbara Adam, Ulrich Beck and Joostvan Loon (eds), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2005, str. 19–50.

<sup>48</sup> Sheldon Ungar, „Moral Panic Versus Risk Society: The Implications of the Changing Sites of Social Anxiety“, *British Journal of Sociology*, Vol. 52, No. 2, June 2001, str. 271–291.

<sup>49</sup> Ulrich Beck, *o. c.*, str. 213.

<sup>50</sup> Marieke De Goede, „The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe“, *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008, str. 162.

<sup>51</sup> Anthony Pagden, „Europe: Conceptualizing a Continent“, u: Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Woodrow Wilson Center and Cambridge University Press, New York, 2002, str. 33–54.

nadnacionalne izbore. Primera radi, Evropska narodna stranka kao najveća grupacija pobjedničke koalicije zalagala se tokom predizborne kampanje 2014. za nastavak jačanja bezbednosnih mera kontrole spoljnih granica EU. Takođe, u predizbornom programu Evropske narodne stranke dato je obećanje biračima da će poslanici ove grupacije nastojati da povećaju ne samo ljudske, finansijske i tehničke resurse nego i ovlašćenja Frontexa.<sup>52</sup> Time bi trebalo da se kod birača podstaknu simpatije za politiku nulte tolerancije prema organizovanom kriminalu, zloupotrebi azila i ilegalnom prilivu državljana trećih zemalja. Manipulativna dimenzija ogleđa se u tome što su to nerealna obećanja, budući da navedene fenomene nije moguće iskoreniti već samo svesti na društveno prihvatljivu meru. Doduše, odgovor na pitanje koja je mera odista „prihvatljiva“ za većinu u jednoj političkoj zajednici podložan je žestokim političkim raspravama.

Ono što svakako izaziva pažnju kada se analizira subjektivnost opažanja bezbednosnih pretnji kao činilac koji utiče na delotvornost kontrolne uloge Evropskog parlamenta jeste oprečnost većinske podrške građana Evropskoj narodnoj stranci, koja je potvrđena ovogodišnjim izbornim rezultatima, i stanja javnog mnjenja Unije, koje ne samo da ne potvrđuje tekuće prioritete ove političke grupacije već izmiče čvrsto tle za legitimisanje zvaničnog sekuritizovanog diskursa. Prema nalazima redovnog šestomesečnog ispitivanja javnog mnjenja EU sprovedenog 2013. u okviru Evrobarometra, najveći životni problemi s kojima se suočavaju građani jesu ekonomska situacija i nezaposlenost (za više od dve trećine anketiranih), dok su kriminal, imigracija i terorizam na dnu lestvice njihovih briga.<sup>53</sup> Doduše, udeo ispitanika koji su uvrstili imigraciju u najveće životne probleme povećan je u odnosu na 2012. – sa 8% na 16%, mada je posmatrano u razdoblju od 2010. do 2014. godišnji udeo prilično varirao – od 8% do 20%.<sup>54</sup> Prema nalazima iste ankete, postotak građana za koje je terorizam najveći životni problem, u razdoblju od 2010. do 2014, opao je sa 15% na 6%, dok kriminal kao problem prepoznaje relativno stabilan broj ispitanika (7–8%).<sup>55</sup> Podaci pokazuju da je reč o neznatnom udelu stanovništva koji smatra da im kriminal, imigracija i terorizam ugrožavaju normalan život, te se tako otvara pitanje tumačenja „istinske“ volje građana koje, čini se nedovoljno, nalazi odgovor u izbornim rezultatima.

---

<sup>52</sup> „A reform agenda for Europe’s future“, European’s People Party Group, [www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/priorities/en.pdf](http://www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/priorities/en.pdf), str. 3.

<sup>53</sup> Uporediti: „Standard Eurobarometer 79“, Public opinion in the European Union – Spring 2013, European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf), str. 49; „Standard Eurobarometer 80“, Public opinion in the European Union – Autumn 2013, European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_publ_en.pdf), str. 41.

<sup>54</sup> „Standard Eurobarometer 80“, *o. c.*, str. 42.

<sup>55</sup> *Ibid.*

## „DETRAUMATIZACIJA“ KONTROLNE ULOGE EVROPSKOG PARLAMENTA

„Tih“ razvoj rasparčane i „neuhvatljive“ nadnacionalne obaveštajne funkcije i uporedna sekuritizacija javnih politika EU, koja preti da na duži rok ugrozi ostvarene domete u uživanju prava na privatnost, čini se da svedoče o dodatnom premeštanju institucionalne moći s Parlamenta na Savet i Komisiju. Analiza pokazuje da je stepen delotvornosti kontrolne uloge Parlamenta pitanje koje nije nužno povezano s dinamikom izbornih rezultata, koalicionim strategijama evropskih stranačkih grupacija i neospornim dobitima koje je ovoj instituciji donela lisabonska reforma – naprotiv, ono ih sve nadilazi. Ipak, činjenica da je sekuritizacija bila jedan od prioriteta predizbornog programa pobedničke Evropske narodne stranke nagoveštava da se prethodna tvrdnja o potpunom odsustvu uzročno-posledične veze između delotvornosti kontrolne uloge i stranačke politike mora uzeti sa izvesnom rezervom. Da li se onda nazire put ka „detraumatzaciji“ uloge Evropskog parlamenta kao kontrolora?

Novine iz Lisabonskog sporazuma – proširivanje kruga nadležnosti u pogledu donošenja komunitarnih propisa – nameću neophodnost dalje specijalizacije znanja poslanika kako bi mogli da valjano prate sektorske politike. Jedan od mogućih puteva ka delimičnom jačanju položaja Parlamenta jeste da članovi parlamentarnih odbora nadležnih za kontrolu obaveštajnog rada i zaštitu ljudskih prava i sloboda osnaže vlastito poznavanje te problematike, kako bi se uspešno argumentovano suprotstavili stavovima i predlozima propisa i odluka Saveta i Komisije koji raspolazu daleko većim kapacitetima za ekspertizu. Unapređenje poslaničke ekspertize moguće je izvesti jačanjem saradnje s evropskim ombudsmanom, evropskim nadzornikom za zaštitu podataka o ličnosti, organizacijama građanskog društva i kolegama iz nacionalnih parlamenata zemalja članica. Loša okolnost je da će delotvornost kontrolne uloge verovatno oslabiti zbog povećanja obima poslova iz zakonodavnih nadležnosti, koje sada od poslanika zahteva da izdvoji daleko više vremena i resursa za formulisanje i razmatranje zakonodavnih predloga.

U izveštaju Evropskog parlamenta o istrazi sprovedenoj 2013. povodom masovnog elektronskog nadzora građana predlaže se osnivanje radne grupe na visokom nivou koja bi razvila zajedničke standarde i poboljšala nadzor nadnacionalnih institucija i organizacionih jedinica s obaveštajnom funkcijom.<sup>56</sup> Kako bi se izbegle opasnost od prevelikog uticaja vlada moćnih zemalja članica na odluke radne grupe – onih vlada koje su pokretači neselektivnog obaveštajnog rada, pojedini analitičari predlažu jačanje kontrolne uloge Evropskog

---

<sup>56</sup> „Draft report of the European Parliament on the Electronic Mass Surveillance of EU Citizens“, 2013/2188(INI), 8 January 2014, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARI%2BPPE-526.085%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARI%2BPPE-526.085%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN).

parlamenta tako što bi se u okviru Odbora za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove ustanovio pododbor sa zadatkom da razvije zajedničke standarde za međunarodnu razmenu obaveštajnih podataka, koji bi uporedo, redovno i tesno sarađivao s nacionalnim parlamentima u vidu foruma za razmatranje i otklanjanje slabosti u parlamentarnom nadzoru obaveštajnih službi država članica.<sup>57</sup> Evropski parlament bi mogao, na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava o tome šta konstituiše zakonitost i demokratsku legitimnost prodora obaveštajnih aktivnosti u privatnu sferu, u komunitarno zakonodavstvo da ugradi standarde minimalne zaštite privatnosti od korišćenja iz razloga nadnacionalne bezbednosti. Takođe, neophodno je da se ustanove mehanizmi kojima bi se sprečili nezakonito ili nelegitimno prikupljanje i upotreba obaveštajnih podataka u posedu nadnacionalnih agencija i tela s obaveštajnom funkcijom.

Budući uspeh u zaštiti prava na privatnost od narasle sekuritizacije javnih politika Unije – makar samo i na normativnom planu – i stavljanje nadnacionalnih tela s obaveštajnom funkcijom pod kakvu-takvu kontrolu predstavljaće proveru stvarne moći Evropskog parlamenta u međuinstitucionalnom odnosu snaga na nivou EU. Demokratski legitimitet nadnacionalne integracije biće nepotpun, a poverenje građana oslabljeno ukoliko Evropski parlament ne bude uspeo dosledno da razvije perspektivu delovanja kao protivtežu Savetu i Komisiji – omraženim „elitističkim“ institucijama u Briselu.

## BIBLIOGRAFIJA

### *Knjige i članci*

- [1] Beck, Ulrich, „Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes“, u: Barbara Adam, Ulrich Beck and Joostvan Loon (eds), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2005.
- [2] Beck, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, SAGE Publications, London, Newbury Park and New Delhi, 1992.
- [3] Bigo, Didier *et al.*, „Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law“, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies.
- [4] Born, Hans i Li, Jan, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*, Ženevski centar za demokratski nadzor

---

<sup>57</sup> Zajednički standardi zasnovani na sudskoj praksi Suda pravde i međunarodnim pravnim instrumentima mogli bi da služe kao smernice za nadnacionalne institucije i organizacione jedinice s obaveštajnom funkcijom u određivanju toga gde se nalazi „crvena linija“ koju ne smeju da pređu u svom radu.

- nad oružanim snagama (DCAF), Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu i Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi, Oslo, 2005.
- [15] Bruneau, Thomas C., and Boraz, Steven C., „Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness“, u: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2007.
- [16] Wallace, Helen, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, u: Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Polack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- [17] Goede, Marieke De, „The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe“, *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008.
- [18] Gregory, Robert, „New public management and the politics of accountability“, u: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA.), 2009.
- [19] Dinan, Desmond, *Europe Recast: A History of European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2004.
- [100] Eckes, Christina, „Decision-making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification“, u: Iain Cameron (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2013.
- [111] Egeberg, Morten, „Parliament Staff: Backgrounds, Career Patterns and Behaviour of Officials in the European Parliament“, *ARENA Working Paper*, No. 10/2011, October 2011, Centre for European Studies, University of Oslo, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2011/wp-10-11.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2011/wp-10-11.pdf).
- [12] Eriksson, Mikael, *In Search of a Due Process: Listing and Delisting Practices of the European Union*, Uppsala University, Uppsala, 2009.
- [13] Korać, Srđan, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.
- [14] Korać, Srđan, „Organizovani kriminal i moralna panika“, *Revija za bezbednost*, god. IV, broj 2, 2010.
- [15] Matić, Milan, „Odgovornost“, u: Milan Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- [16] Muncey, Richard, „Accountability“, u: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004.
- [17] Pagden, Anthony, „Europe: Conceptualizing a Continent“, u: Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Woodrow Wilson Center and Cambridge University Press, New York, 2002.
- [18] Rosén, Guri, „Secrecy versus Accountability: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy“, *ARENA Working Paper*, No. 1/2014, February 2014, Centre for European Studies, University of Oslo, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf).
- [19] Tompson, Denis F., *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

- [20] Thomas, Paul G., „The Changing Nature of Accountability“, u: B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queens University Press, Montreal and Kingston, 1998.
- [21] Ungar, Sheldon, „Moral Panic Versus Risk Society: The Implications of the Changing Sites of Social Anxiety“, *British Journal of Sociology*, Vol. 52, No. 2, June 2001.
- [22] Fatić, Aleksandar, Korac, Srđan i Bulatović, Aleksandra, *Etika kriminalističko-obaveštajnog rada*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- [23] Hejvud, Endru, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
- [24] Charrett, Catherine, *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2009.

## Dokumentacija

- [1] Godišnji izveštaji Evropskog nadzornika za zaštitu podataka o ličnosti za 2009, 2010, 2011, 2012. i 2013. godinu, preuzeto sa: <https://secure.edps.europa.eu/>.
- [2] „Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12“, 16 August 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014).
- [3] „A reform agenda for Europe’s future“, European’s People Party Group, [www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/priorities/en.pdf](http://www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/priorities/en.pdf).
- [4] „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26 October 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- [5] „Draft report of the European Parliament on the Electronic Mass Surveillance of EU Citizens“, 2013/2188(INI), 8 January 2014, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARI%2BPE-526.085%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARI%2BPE-526.085%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN).
- [6] „European Union Military Staff: An integral element of the EU comprehensive approach“, European External Action Service, 2014, [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new\\_spring\\_summer\\_eums\\_brochure\\_march\\_2014.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new_spring_summer_eums_brochure_march_2014.pdf).
- [7] „Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy“, *Official Journal of the European Communities*, C 298, 30. 11. 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:298:0001:0003:EN:PDF>.
- [8] „Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12“, 25 July 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN).

- [9] „LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens“, 24 September 2013, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE, 02/04/2014](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE,02/04/2014).
- [10] „Preparing for complexity: European Parliament in 2025 – The Answers“, European Parliament, 2013, [www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/preparing-for-complexity---the-european-parliament-in-2025---the-answers--en---2nddraft-.pdf](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/preparing-for-complexity---the-european-parliament-in-2025---the-answers--en---2nddraft-.pdf).
- [11] „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)“, European Commission, COM(2011) 873 final, 12 December 2011, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur_final.pdf).
- [12] „Proposal for a Council Regulation on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (recast)“, COM(2012) 81 final, European Commission, 30 April 2012, [www.state-watch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2012-81.pdf](http://www.state-watch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2012-81.pdf).
- [13] „Report on a comprehensive approach on personal data protection in the European Union“, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 22 June 2011, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244+0+DOC+PDF+V0//EN).
- [14] „Report on the Democratic Oversight of the Security Services“, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1–2 June 2007, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx).
- [15] „Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union“, 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_359\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf).
- [16] „Standard Eurobarometer 79“, Public opinion in the European Union – Spring 2013, European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf).
- [17] „Standard Eurobarometer 80“, Public opinion in the European Union – Autumn 2013, European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_publ_en.pdf).
- [18] „The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe“, COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>.

*Srđan Korac*

EUROPEAN PARLIAMENT IN THE INTER-INSTITUTIONAL  
POWER-GAME: „TRAUMATIC“ EXPERIENCE  
ON THE CONTROL FUNCTION

*Abstract*

The paper discusses the role of the European Parliament in the interinstitutional quest for power on the ground of the effectiveness of its control over the supranational institutions and bodies with the intelligence function as well as in the protection of the right to privacy. The starting assumption is that, despite the Lisbon reform, the powers and jurisdiction of the European Parliament are still quite limited with a view to oversight of the EU policy implementation and the performance of the EU institutions, respectively. The author examines the following cases: the recently revealed practice of massive electronic surveillance of the EU citizens' communication, the unselective processing of personal data, and the semi-secretive set up of a supranational intelligence function out of the MEPs' reach. The analysed cases show that the European Parliament's control powers are weak when it comes to the issues that demand a narrow technical expertise, but still can endanger civil rights. The author concludes that the protection of the right to privacy can indicate the real power of the Parliament in future dynamics of the supranational institutional framework.

*Keywords:*

European Parliament, European Commission, Council of the EU, supranational institutions, parliamentary oversight, democratic legitimacy, human rights



Jovana Marović  
*Institut alternativa<sup>1</sup>*

# Institucionalno pozicioniranje Evropskog parlamenta – između slabih nadležnosti i apatije birača<sup>2</sup>

## *Apstrakt*

U radu se bavimo mjestom Evropskog parlamenta u institucionalnom mehanizmu Unije, te objašnjavamo u kojoj mjeri slabost ovog neposredno izabranog tijela utiče na nisku izlaznost birača, te sveprisutni demokratski deficit u Zajednici. Polazi se od ključnih obilježja i nadležnosti Evropskog parlamenta i daje prikaz njihovog jačanja tokom procesa integracije. Poseban fokus je na Ugovoru iz Lisabona, odnosno na tome u kojoj mjeri ovaj reformski pokušaj jača autonomiju parlamenta. Osnovna teza je da moć i pozicija Evropskog parlamenta nisu značajno unaprijeđeni, te da su njegova slabost i, još uvijek, ograničena vidljivost rada bitni razlozi za to što građani percipiraju izbore za Evropski parlament kao „drugorazredno nacionalno takmičenje“, pa im kao takvi nisu zanimljivi. Demokratizacija Unije mora se odvijati uporedo s promjenama u njenom institucionalnom sistemu, pa bi trebalo da obuhvati „prelivanje“ moći sa Savjeta na Evropski parlament i jačanje međuinstitucionalne saradnje između Evropskog parlamenta i Evropske komisije.

## *Ključne riječi:*

izbori, parlament, demokratija, deficit, participacija, legitimnost

---

<sup>1</sup> E-mail: [jovana@institut-alternativa.org](mailto:jovana@institut-alternativa.org).

<sup>2</sup> Dio teksta je preuzet iz istraživanja o problemima demokratije u Evropskoj uniji u okviru rada na doktorskoj disertaciji „Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije“, koja je odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 9. novembra 2012. godine.

## UVOD

Evropski parlament se suprotstavlja lakoj kategorizaciji i objašnjenjima. Nije sličan parlamentima država članica Evropske unije. Tipičan je predstavnički, ali ne i zakonodavni organ. Kao predstavničko tijelo naroda Evropske unije, Evropski parlament se konstituše slobodnim i neposrednim izborima preko kojih milioni građana Evrope ostvaruju osnovne političke funkcije kroz izbor svojih predstavnika. Ugovor o Evropskoj uniji identifikuje predstavničku demokratiju kao način funkcionisanja Zajednice.<sup>3</sup> U okviru ovakvog ustrojstva građani Unije su direktno predstavljeni u Evropskom parlamentu, države članice u Savjetu, gdje ih predstavljaju nacionalni ministri, i Evropskom savjetu, gdje sjede njihovi šefovi država i vlada. Ugovor precizira da su ministri i šefovi država ili vlada direktno odgovorni svojim parlamentima i građanima. Sami građani raspolažu pravom učešća u demokratskom životu Unije.

U okviru političkog sistema koji se po svojim karakteristikama može svrstati u demokratski, parlament raspolaže s tri grupe ovlašćenja: predstavničkim, zakonodavnim i kontrolnim. Na nivou Evropske unije, Evropski parlament zaista i raspolaže ovim nadležnostima, ali ne u mjeri koja bi ga na ključan način svrstala u instituciju „demokratskog karaktera“. Upravo pozicija ovog tijela u institucionalnom mehanizmu EU i njegove ograničene nadležnosti doprinose manjku demokratske legitimnosti Unije. Izvjesno je da su se uloga i moć Evropskog parlamenta u političkom sistemu Evropske unije mijenjali i da se mijenjaju u skladu s voljom i ovlašćenjima koje su države članice spremne da prenesu na ovo neposredno izabrano tijelo. Evropski parlament u većoj mjeri zavisi od volje država članica Unije, a ne njenih građana.

Iako su se najznačajnije promjene svih dosadašnjih reformskih pokušaja odnosile upravo na Evropski parlament, tek sa Ugovorom iz Lisabona građani dobijaju mogućnost da svojim glasom aktivno utiču na izgled „najmoćnijeg kabineta u Evropskoj uniji“. <sup>4</sup> U kojoj mjeri su izmjene koje je predstavio Ugovor iz Lisabona, kao reformski akt na osnovu kojeg trenutno funkcionise Unija, ojačale nadležnosti i poziciju Evropskog parlamenta jeste tema ovog rada. Polazi se od kratkog pregleda jačanja nadležnosti ovog parlamenta, preko nastanka Evropske zajednice za ugalj i čelik 1951. do odredbi Ugovora iz Lisabona koje se odnose na ovo tijelo. Poseban fokus je na izbornom procesu i specifičnostima izbora koji su održani u zemljama Evropske unije 23–25. maja 2014. godine. U završnim razmatranjima bavimo se odnosom između slabih nadležnosti Evropskog parlamenta i demokratskog deficita Evropske unije.

---

<sup>3</sup> Član 10. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>4</sup> Simon Hix, *Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament*, Sieps, September, 2013, Available from: [www.sieps.se/sites/default/files/2013\\_15epa.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_15epa.pdf) (Accessed 30 March 2015), str. 11.

## PARLAMENT EVROPSKIH ZAJEDNICA / EVROPSKE UNIJE – OD FORUMA ZA SLOBODNU DISKUSIJU DO JEDNOG OD NOSILACA ZAKONODAVNE FUNKCIJE

Na početku procesa integracije, tj. u okviru Evropske zajednice za uglj i čelik (ECSC), Evropski parlament je imao neobavezujući karakter i njegova uloga je bila isključivo konsultativno-savjetodavna. Djelovao je više kao forum a ne kao predstavničko tijelo, a popunjavao je delegacijama nacionalnih parlamenta do 1979, kada su i održani prvi neposredni izbori. Još 1960. je formulisao predlog o neposrednim izborima, a na odluku u Savjetu čekalo se sve do 1976. godine. Odluka o neposrednim izborima, iako usvojena u pravcu demokratizacije EP, nije ostvarila i stvaran napredak na tom polju. U teoriji i praksi neposredan izbor Evropskog parlamenta uticao je na nove debate koje traže odgovor na pitanje zašto se neposredno bira institucija kojoj, očigledno, nedostaju značajne nadležnosti.

Dugi niz godina, sve do 1986, EP učestvovao je samo u okviru osnovnog postupka donošenja odluka u kojem je njegovo pravo na konsultovanje bilo zagarantovano ugovorima o osnivanju, ali je Savjet odluku mogao da donese bez obzira na to kakvo je mišljenje Parlamenta o stvari koja se nalazila na dnevnom redu. Uzimajući u obzir sistem *check and balances* na kojem počiva tradicionalno ustrojstvo političkih sistema i nacionalnih država, posebno karakterističan za parlamentarne demokratije, postaje jasnije da Skupština ECSC, Evropske zajednice za atomsku energiju i EEZ, sa manjkom nadležnosti, ne odgovara „zakonodavnom“ elementu ovog sistema, te da nije ni trebalo da bude centralna institucija ove grane vlasti. Stoga slijedi zaključak da institucionalnom sistemu Evropskih zajednica zapravo i nije bilo potrebno ovo tijelo i da je ono osnovano iz čisto „dekorativnih“ razloga. Međutim, prebacivanje nadležnosti u sve većem broju oblasti s nivoa država članica na nadnacionalni nivo povlačilo je potrebu stvaranja dodatnog mehanizma legitimizacije. Stoga je EP u proteklih šest decenija prerastao iz jednog „kvazilegislativnog tijela“ u tijelo koje aktivno utiče na donošenje akata Zajednice, a njegova pozicija u zakonodavnom postupku zavisi od „vrste“ procedure koja se primjenjuje. Pozicija EP najprije je ojačana uvođenjem postupka saradnje Jedinim evropskim aktom 1986, potom procedure saodlučivanja, šest godina kasnije, Ugovorom iz Maastrichta. Procedurom saodlučivanja, Evropski parlament, ravnopravno sa Savjetom, usvaja akte Unije, pri čemu se odluka, ako se bilo koja od ove dvije institucije ne složi s predlogom, neće donijeti dok god se u okviru Komiteta za usaglašavanje ne postigne dogovor.

Uporedo sa zakonodavnim, jačala su i budžetska i kontrolna ovlaštenja Evropskog parlamenta. Sporazumom između EP i Savjeta 1975. Evropski parlament počinje da kontroliše budžet, a preko njega i aktivnosti zajednica.<sup>5</sup> Pored

---

<sup>5</sup> Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju.

ove, nesumnjivo važne novine, Evropski parlament je dobio pravo da, ukoliko postoje izvjesni važni razlozi za to, odbije predlog budžeta u cjelini. Ovu pogodnost EP je i iskoristio u nekoliko navrata. Do Ugovora iz Lisabona pravila se razlika između obaveznog i neobaveznog trošenja, tj. obavezujućih i neobavezujućih troškova, pri čemu je kod izdataka koji proizlaze iz ovog ugovora presudnu ulogu imao Savjet, dok je kod neobavezujućih izdataka posljednju riječ imao Parlament.

Pored već pomenute osnažene pozicije u usvajanju zakonodavnih akata, EP Ugovorom iz Maastrichta dobija i značajna kontrolna ovlaštenja. Naime, demokratska kontrola nije osnažena samo pravom Evropskog parlamenta da odobrava sastav Evropske komisije ili pak da se ne saglasi s njenim imenovanjem, već mu je i dodijeljeno ovlaštenje da oformi istražnu komisiju koja bi ispitivala žalbe građana o nepravilnom administrativnom radu organa. Nakon Maastrichta najznačajnije promjene Evropski parlament je „pretrpio“ Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 2009. godine.

## EVROPSKI PARLAMENT NAJVEĆI DOBITNIK IZMJENA IZ LISABONA?

Ugovor iz Lisabona reformiše Evropski parlament u dva značajna pravca: dalje jača njegova zakonodavna i budžetska ovlaštenja. Ovim reformskim dokumentom, procedura saodlučivanja predstavljena je kao redovna, što znači da je ojačana pozicija EP u zakonodavnom postupku, jer sada samo u određenim slučajevima, kada Ugovor predviđa da Savjet odluku donosi samostalno, ovo tijelo ima ograničenu, tj. konsultativnu ulogu. Međutim, od 1993, kada je Ugovor iz Maastrichta kojim je uvedena procedura saodlučivanja stupio na snagu, Evropski parlament je mogućnost da odbije predlog zakonodavnog akta iskoristio manje od 10 puta.<sup>6</sup> Takođe, iako redovna, procedura saodlučivanja ne primjenjuje se na sve oblasti koje se nalaze u nadležnosti Unije. Iako su se u EP vodile važne debate o zakonodavnim predlozima, problem vidljivosti rada ove institucije i dalje je prisutan. Građani još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri informisani o uticaju Evropskog parlamenta na pravne propise Unije.<sup>7</sup> Takođe, zato što su njegova ovlaštenja toliko ograničena, njegove odluke i debate javno mnjenje uglavnom ignoriše. Što se pak procesa formulisanja akata Unije tiče, uloga Evropskog parlamenta ograničena je na davanje preporuka. Evropski parlament ima brojna kontrolna ovlaštenja u odnosu na Evropsku komisiju, ali su ove nadležnosti, u odnosu na Savjet i Evropski savjet, gotovo marginalizovane.

---

<sup>6</sup> Michael Shackleton, *The European Parliament: the major winner of the Lisbon Treaty?*, Maastricht Monet Paper Series, No. 4, 2011, preuzeto sa: [www.mceg-maastricht.eu/pdf/2011%284%29%20Shackleton.pdf](http://www.mceg-maastricht.eu/pdf/2011%284%29%20Shackleton.pdf) (Accessed 30 March 2015), str. 6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, str. 8.

Budžetska ovlaštenja EP Ugovorom iz Lisabona su poboljšana u toj mjeri što sada Parlament zajedno sa Savjetom ravnopravno odlučuje o svim troškovima u okviru Unije.<sup>8</sup> Međutim, kao kod zakonodavne funkcije, Parlament nova ovlaštenja slabo koristi. Epilog različitih „procjena“ Savjeta i Evropskog parlamenta za koliki procenat budžet EU treba da bude povećan u 2011. godini bio je odstupanje Parlamenta od svog stava. Evropski parlament je, dakle, dobio jača ovlaštenja, ali ne i „autoritet“ da ih koristi.

Evropskom parlamentu je Ugovorom iz Lisabona „priznata“ još jedna vrlo značajna uloga – mogućnost da da predlog za reviziju Ugovora, i to na osnovu člana 48. Ugovora o Evropskoj uniji.<sup>9</sup> Metod konvencije je obavezan sve dok Parlament ne da pristanak Evropskom savjetu da umjesto konvencije oformi konferenciju. Konvencija je sastavljena od predstavnika nacionalnih parlamenta, šefova država i vlada država članica, Evropskog parlamenta i Komisije, a imaće ovlaštenja da, glasajući konsenzusom, usvoji preporuke Evropskog savjeta o formiranju konferencije. Amandmani potom stupaju na snagu nakon ratifikacije u svakoj državi članici. I pored novih ovlaštenja za Evropski parlament koje donosi Ugovor iz Lisabona, kada su reformski procesi u pitanju, u slučaju promjene ugovora, države članice imaju posljednju riječ.

Problemi osjetno jače izvršne grane vlasti u odnosu na parlamentarnu, kao i nedovoljna transparentnost u EU, nakon Lisabona su dodatno izraženi. Uočljivo je da su sastanci Evropskog savjeta, ne računajući redovne godišnje, sve učestaliji.<sup>10</sup> Na taj način povećava se broj neformalnih razgovora između evropskih lidera, pa se stiče utisak da do izražaja dolaze interesi koji se upravo kroz ovaj vid „saradnje“ artikuliraju. Takođe, po pravilu, najznačajnije odluke o budućnosti Unije upravo se i donose na sastancima ovog tipa. Na taj način transparentnost postaje još veći problem, dok međuvladina saradnja jača.

Posmatrajući dosadašnji trend jačanja pozicije Evropskog parlamenta u periodu poslije Lisabona, jasno je da ne postoje značajna unapređenja u pogledu jačanja njegove legitimnosti. Otuda garantovane nadležnosti nisu korišćene niti su dovoljne za značajno unapređenje pozicije ovog tijela. Takođe, legitimnost Evropskog parlamenta ne može se odvojiti od legitimnosti Evropske unije u cjelini, te akcenat u ustrojstvu institucija koje predviđa Lisabon ne treba posmatrati ocjenjujući odredbe, već moć EP da utiče na širu prihvatljivost

---

<sup>8</sup> Ugovorom iz Lisabona ukinuta je podjela na obavezujuće i neobavezujuće troškove.

<sup>9</sup> Milutin Janjević (prir.), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 52.

<sup>10</sup> Osim zvaničnih sastanaka Evropskog savjeta (četiri puta godišnje), održavaju se i *ad hoc* sastanci šefova država ili vlada s liderima trećih zemalja, kao svečana obilježavanja istorijskih događaja, pripremni sastanci, okupljanja 28 država u okviru G-3, G-6 i drugih formacija.

Unije i rješavanje problema demokratskog deficita.<sup>11</sup> Međutim, tvorci Ugovora iz Lisabona kao da su namjerno ostavili problem demokratije, uređenja Unije i mnoga druga „osjetljiva“ pitanja nedorečenim.

Cilj ustavnog ugovora je bio da bude čitljiv, cilj ovog ugovora je da bude nečitljiv. Ustav je trebalo da bude jasan, dok ovaj ugovor treba da bude nejasan. To je uspjeh.<sup>12</sup>

## EP KAO UZROČNIK DEMOKRATSKOG DEFICITA U UNIJI

Iako neposredno izabran, zbog svojih ograničenih nadležnosti EP je i dalje glavni uzročnik demokratskog deficita u Uniji. S obzirom na to da je jedini neposredno izabrani višenacionalni parlament na svijetu, kao i da je jedino tijelo EU koje direktno biraju građani, ne čudi što gotovo svi autori koji se bave istraživanjem demokratskog deficita u Evropskoj uniji polaze upravo od ove institucije.

Takođe, ako se uzme u obzir procenat izlaznosti, dosadašnji izbori za Evropski parlament nisu u dovoljnoj mjeri bili „atraktivni“ za građane Unije. Slabe transnacionalne partije, odsustvo „evropskih izbora“ u pravom smislu riječi u okviru kojih bi u fokusu bila EU a ne nacionalna pitanja i politike, netransparentnost i složenost političkog sistema Evropske unije, slabost neposredno izabrane institucije, samo su neki od razloga apatije birača u 28 država članica. Upravo esencijalni karakter demokratije predstavlja mogućnost građana da biraju između različitih političkih opcija, tj. grupacija koje se ravnopravno takmiče za naklonost birača na izborima. Na ovaj način, svaki politički akter je odgovoran za svoje postupke i na biračima je da ocijene njegovu političku aktivnost. U Evropskoj uniji „politička utakmica“ je značajno limitirana prvenstveno zbog toga što je naglasak na ekonomskoj integraciji, u okviru koje se odluke donose na osnovu ustaljenih mehanizama na koje je gotovo nemoguće uticati „spolja“. Ukoliko birači imaju ovakvu predstavu o politikama EU, kao i svijest da je nemoguće na bilo koji način promijeniti ove mehanizme, jasno je zašto iskazuju sve manje interesovanja za evropske parlamentarne izbore. Neglasanje na izborima za Evropski parlament na neposredan način odražava nezadovoljstvo administracijom EU i utiče na narastajući evroskeptizam. Slabost Evropskog parlamenta je, zajedno s jačanjem izvršne vlasti u odnosu na parlamentarnu vlast, jedan od najčešće isticanih razloga demokratskog deficita u Uniji.

---

<sup>11</sup> Michael Shackleton, *o. c.*, str. 12.

<sup>12</sup> Izjava Karela de Guhta (Karel De Gucht), ministra spoljnih poslova Belgije, za časopis *Flandreinfo*. Upporediti: „Legal Analysis of Select provisions of the Lisbon Treaty“, European Centre for Law and Justice, Strasbourg, 2008, preuzeto sa: <https://abookmovie.tk/bGVnYWwgYW5h/legal-analysis-of-select-provisions-of-the-lisbon-treaty-eclj> (Accessed 30 March 2015), str. 3.

## IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT – „OVOG PUTA JE DRUGAČIJE?“<sup>13</sup>

Uzimajući u obzir šemu dosadašnjih izbora za Evropski parlament, nameće se zaključak da u skoro svim državama Evropske unije od 1979. procenat izlaznosti građana značajno opada. Na ove izbore, prema pravilu, izlazi manji procenat birača u državama članicama u odnosu na nacionalne izbore. Primjera radi, u Holandiji je do 2009. procenat izlaznosti na nacionalnim izborima bio 80,4, dok je na izbore za Evropski parlament te godine izašlo 36,75% biračkog tijela.<sup>14</sup>

Posebno je zanimljiv izrazito nizak procenat izlaznosti u zemljama koje su se pridružile EU 2004. i 2007, zato što je u ovim državama podrška evropskoj integraciji bila ogromna, a vrijeme za razvijanje evroskepticizma kratko. U Rumuniji je npr. 2009. procenat izlaznosti bio 27,67, u Litvaniji 20,98, dok je najniža izlaznost bila u Slovačkoj – 19,64%.<sup>15</sup> Ukupan procenat izlaznosti opao je sa 61,99% (1979. godine) na 43% (2009. godine).

Izlaznost u procentima na izborima za Evropski parlament (1979–2014)

<b>1979.</b>	<b>1984.</b>	<b>1989.</b>	<b>1994.</b>	<b>1999.</b>	<b>2004.</b>	<b>2009.</b>	<b>2014.</b>
61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43	42,54

Izvor: internet prezentacija Evropskog parlamenta: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Ovo praktično znači da umjesto potrebe i težnje da se smanji jaz između građana i Unije, on se godinama stalno uvećava, bez obzira na reformske pokušaje i učestale preporuke teoretičara kako ovo prevazići. Rezultati izbora za Evropski parlament pokazuju začuđujuće rezultate prema kojima najviše glasova dobijaju partije koje se zalažu za političke programe koji zapravo i nemaju previše dodirnih tačaka s evropskom integracijom. To praktično znači da građani ne glasaju za programe, već protiv političkih elita koje upravljaju iz Brisela. Građani u velikoj mjeri ne izlaze na izbore zato što ne vjeruju u instituciju kojoj svojim glasom daju legitimnost, ali ni u to da njihov glas može izazvati bilo kakvu promjenu<sup>16</sup> u demokratizaciji ili otvorenosti složene Zajednice kakva je EU, koja im je, najčešće, nerazumljiva.

<sup>13</sup> Slogan izbora za Evropski parlament koji su održani 2014. godine.

<sup>14</sup> „Post-electoral survey 2009“, Special Eurobarometer, November 2009, preuzeto sa: [www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28\\_07/EB71.3\\_post-electoral\\_final\\_report\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/EB71.3_post-electoral_final_report_EN.pdf) (Accessed 30 March 2015), str. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 15.

<sup>16</sup> „Public opinion in the European Union“, *Standard Eurobarometer 79, July 2013*, preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf) (Accessed 30 March 2015), str. 16.

Ugovor iz Lisabona uvodi bitnu novinu po kojoj Evropski savjet, kao i do sada, imenuje predsjednika Evropske komisije, ali prilikom izbora uzima u obzir rezultate izbora za Evropski parlament.<sup>17</sup> Evropski savjet, dakle, predlaže kandidata za predsjednika koga je predložila politička grupacija s najvećim brojem glasova na izborima, nakon čega Evropski parlament potvrđuje ili odbija ovaj predlog. Političke partije imaju pravo da pravovremeno, u značajnom periodu prije izbora za Evropski parlament, imenuju kandidata za predsjednika Evropske komisije iz svojih redova. Ovim građani na aktivan način utiču na izgled nadnacionalnog tijela Evropske unije, odnosno na izbor njenog predsjednika.

Mogućnost birača u državama članicama EU da utiču na izbor prvog čovjeka Evropske komisije trebalo bi da doprinese većoj izlaznosti na izborima. Teorijski, ova odredba trebalo bi i da značajno poveća legitimnost Evropske komisije. Kako to sve izgleda u praksi? Političke grupacije su imenovale svoje „predsjedničke“ kandidate u odgovarajućem vremenskom okviru za izbore u maju 2014. godine. Građani su imali dovoljno vremena da se upoznaju s kvalitetom i kvalifikacijama kandidata za ovu poziciju, ali i s programima političkih partija koji, makar deklarativno, treba da se bave „evropskom dimenzijom javnih politika“ i samim tim utiču na veće interesovanje građana za evropske politike. Izazov je bio utoliko veći što su političke partije morale izabrati kandidate koji su ne samo kredibilni već i prepoznatljivi evropskim biračima.<sup>18</sup> Zadatak je još komplikovaniji ako se uzme u obzir složenost biračkog tijela u Evropskoj uniji.

Novi kontekst održavanja izbora za Evropski parlament, uslovljen ojačanom pozicijom građana u kreiranju sastava Evropske komisije, izazvao je veliku medijsku pažnju i veće interesovanje građana u odnosu na dosadašnje izbore. Međutim, nije uticao na veću izlaznost birača. Ukupan procenat izlaznosti na izborima 2014. bio je 42,54, što je stabilan procenat u odnosu na prethodne izbore, odnosno neznatno manji, ali tendencija opadanja ipak je nastavljena. Dalje, diskutabilno je u kojoj mjeri su kandidati uspjeli tokom kampanje da potenciraju evropska pitanja, te koliko su njihove poruke uopšte stigle do građana, uzimajući u obzir da biračko tijelo nije homogeno, ali i jezičku barijeru tokom javnih nastupa i predstavljanja programa na društvenim mrežama. Dodatan problem bile su i finansije, budući da je „personalizovana“ kampanja zahtijevala da kandidat posjeti što veći broj zemalja, a sredstva za ove aktivnosti nisu povećana u odnosu na 2009. godinu. Iako je još uvijek rano govoriti o tome da je zaustavljen trend opadanja izlaznosti na izborima za Evropski

---

<sup>17</sup> Član 9. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>18</sup> Sonia Piedrafita, Renman Vilde, *The Personalisation' of the European Elections: A half-hearted attempt to increase turnout and democratic legitimacy?*, EPIN paper, April 2014, preuzeto sa: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2429232](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2429232) (Accessed 30 March 2015), str. 5.



parlament,<sup>19</sup> stabilan trend izlaznosti građana može se, u određenoj mjeri, uzeti kao pokazatelj da vladajuće elite u državama članicama još uvijek imaju mogućnost da ubijede svoje birače da je EU garant stabilnosti i pokretač reformskih procesa.

Izbori za Evropski parlament, iako ne toliko zanimljivi za evropske građane, budući da je izlaznost mala, pokazali su izvjesne „trendove“. Prije svega, misli se na nerijetko glasanje protiv političkih partija koje su na vlasti u državama članicama. Evropski izbori su za građane još jedan mehanizam za izražavanje nezadovoljstva, a političkim partijama omogućavaju provjeru volje birača u periodu između nacionalnih izbora. Ni ovog puta nije bilo drugačije, posebno imajući u vidu da su ovi izbori održani u vreme (post)finansijske krize i velikih ekonomskih problema s kojima su se suočavale sve države članice. Najniža izlaznost je ponovo zabilježena u Slovačkoj (13%), a najviša u Belgiji i Luksemburgu (90%). Posmatrajući rezultate izbora za Evropski parlament 2014, primjetan je blagi porast snaga radikalnog lijevog centra u mnogim zemljama u kojima su partije desnog centra na vlasti. Takođe, u velikom broju zemalja značajne rezultate ostvarile su partije evroskeptične orijentacije. Nova ovlašćenja Evropskog parlamenta „da utiče na regulisanje jedinstvenog tržišta, mijenja EU politike o slobodnom kretanju ljudi, mijenja i odobrava ukupni godišnji budžet, reformiše zajedničku poljoprivrednu politiku“,<sup>20</sup> ali nisu motivisala evropske birače, ili ključne poruke nisu došle do njih.

Neposredno nakon izglasavanja Ugovora iz Lisabona, teoretičari procesa evropske integracije polemizovali su u vezi s tim da kandidat koji je dobio najviše glasova na izborima (odnosno grupacija) obavezno bude i predložen, odnosno izabran za predsjednika Evropske komisije.<sup>21</sup> Neposredno izabrana institucija Evropske unije potencijalno bi mogla da izvrši pritisak na Evropski savjet da prihvati i imenuje samo onog kandidata iz političke grupe koja pobijedi na izborima, ili lidera potencijalne koalicije koja bi se formirala nakon izbora. Upravo se na ovaj način Evropski parlament „izborio“ za imenovanje Žan-Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker) za predsjednika Evropske komisije, što, svakako, predstavlja mali ali značajan napredak u pogledu poštovanja volje građana i moći Parlamenta da tu volju sprovede.

## PRAVCI ZA DEMOKRATIZACIJU UNIJE

Protivno potrebi za većim vezivanjem građana s demokratskim mehanizmima i institucijama Evropske unije, izbori za Evropski parlament pokazuju sve veći jaz između građana i evropskih politika. Rješenje za ovaj problem jeste jačanje

<sup>19</sup> „Post-European Parliament Elections Analysis“, European Policy Centre, May 2014, preuzeto sa: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4464\\_post-ep\\_elections\\_analysis.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4464_post-ep_elections_analysis.pdf) (Accessed 30 March 2015), str. 3.

<sup>20</sup> Simon Hix, *o. c.*, str. 2.

<sup>21</sup> Sonia Piedrafita, Renman Vilde, *o. c.*, str. 8.

demokratske političke debate na nivou Unije koje će pratiti jačanje transnacionalnih evropskih partija. Imenovanje predsjednika Evropske komisije od strane Evropskog parlamenta, i to na osnovu rezultata izbora, svakako je napredak, ali nedovoljan.

Dio teoretičara procesa evropskih integracija odbacuje jačanje uloge Evropskog parlamenta, dajući prednost raznim grupama koje kroz djelovanje Unije ostvaruju neposredne interese, što se kod nekih autora često naziva „novim formama upravljanja“, kao i postparlamentarna demokratija.<sup>22</sup> Osnova ovih predloga jeste neposredno otvaranje organa izvršne vlasti za spoljni uticaj. Ipak, primjetno je da se ovakav tok integracije nužno vezuje samo za određene grupacije, a ne za cjelokupnu populaciju.

Zagovornici postparlamentarne legitimizacije smatraju da netransparentnost rada institucija Unije ne predstavlja problem po demokratiju, jer je evropska demokratija zaštićena evropskom političkom kulturom. Osnovni problem ovakvih ideja o demokratizaciji jeste potpuno isključivanje građana iz procesa legitimizacije Unije. Zaključak proizlazi iz nastojanja da se u potpunosti marginalizuju uloga i nacionalnih parlamenata i parlamenta Evropske unije.

Interesne grupe i korporacije ne predstavljaju građane Unije, ili ne u onoj mjeri da bi se nedvosmisleno moglo ukazati na njihov legitimitet. One su, u stvari, rezultat napora, kao što im i samo ime kaže, pojedinih interesnih grupa građana koje preko organizacija ovog tipa nastoje ostvariti zacrtane ciljeve. Lobiranje je oduvijek bilo značajan način za kanalisanje i usmjeravanje političkih htenja, ali je, istovremeno, vrlo teško pratiti njihov rad, te je njihova demokratska kontrola gotovo onemogućena. Zbog toga su, u kontekstu klasičnih teorija demokratije, postparlamentarni predlozi nezamislivi i neodrživi.

Demokratski deficit, kao bitan ograničavajući faktor razvoja Unije, jeste produkt institucionalnog mehanizma Unije, ali i „kulturološke krize“ među građanima država članica, tj. u evropskom društvu. Pasivan stav i nezainteresovanost zapravo su najlakši načini nereagovanja na probleme. Građani bi trebalo da preuzmu neku vrstu odgovornosti i da, najprije na izborima za Evropski parlament, pokažu odlučnost da svojim glasom doprinose kreiranju „evropske volje“.

## ZAKLJUČAK

Dalji razvoj Evropskog parlamenta kretaće se ili ka slabljenju ionako slabih ovlašćenja, ili ka jačanju nadležnosti kojima bi EP u potpunosti raspolagao funkcijama kakvima parlamenti inače raspoložu. Reforma Evropskog parlamenta zavisice od odluke država članica u kom pravcu bi trebalo da se dalje kreće razvoj

---

<sup>22</sup> S. Andersen, T. Burns, „The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance“, u: S. Andersen, K. Eliassen (eds), *The European Union: how democratic is it?*, Sage, London, 1996, str. 227–251.

Evropske unije. Izvjesno je da je jednom prepoznati politički sistem EU sa kvazidemokratskim obilježjima povukao za sobom i neophodnost donošenja politika koje se modifikuju na osnovu direktnog političkog uticaja građana Unije. Nerazvijeni mehanizmi za političko predstavljanje i građansku participaciju svakako da nisu pomoć u tom pravcu. Talas demokratizacije institucija Unije trebalo bi da obuhvati „prelivanje“ moći sa Savjeta na Evropski parlament i jačanje međuinstitucionalne saradnje između Evropskog parlamenta i Evropske komisije. Budući da su države članice još uvijek nespremljene da ojačaju neposredno izabrano tijelo EU, ne treba očekivati da će Parlament, bar u skorije vrijeme, prestati da „trpi“ zbog ove činjenice.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Andersen, S., Eliassen, K. (eds), *The European Union: how democratic is it?*, Sage, London, 1996.
- [2] European Commission and European Parliament, Post-electoral survey 2009, November 2009.
- [3] Improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014, 2013/2102(INL).
- [4] Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- [5] Hix, Simon, *Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament*, Sieps, September, 2013.
- [6] „Legal Analysis of Select provisions of the Lisbon Treaty“, European Centre for Law and Justice, Strasbourg, 2008.
- [7] Maurer, Andreas, *The European Parliament after Lisbon: Policy-making and Control*, EU-consent, 2008.
- [8] Mayoral, Juan, *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty – Institutional changes regarding democratic government in the EU*, European University Institute, February 2011.
- [9] Piedrafita, Sonia, Renman, Vilde, *The Personalisation' of the European Elections: A half-hearted attempt to increase turnout and democratic legitimacy?*, EPIN paper, April 2014.
- [10] „Post-European Parliament Elections Analysis“, European Policy Centre, May 2014.
- [11] „Post-electoral survey 2009“, Special Eurobarometer, November 2009.
- [12] „Public opinion in the European Union“, Standard Eurobarometer 79, July 2013.
- [13] Shackleton, Michael, *The European Parliament: the major winner of the Lisbon Treaty?*, Maastricht Monet Paper Series, No. 4, 2011.

*Jovana Marović*

THE INSTITUTIONAL POSITION OF THE EUROPEAN  
PARLIAMENT – BETWEEN WEAK COMPETENCES  
AND VOTER APATHY

*Abstract*

The article deals with the positioning of the European Parliament in the EU institutional mechanism and to what extent the weakness of this directly elected body contributes to the low turnout at the elections, alongside with the ubiquitous democratic deficit within the Union. It explains the key attributes and competencies of the European Parliament with special focus on the improvements introduced by the Treaty of Lisbon. This article argues that the power and position of the European Parliament have not improved significantly: weakness and, still, limited visibility of EP, are important reasons that citizens identify the elections for the European Parliament as a „second-rate national competition“. Democratic legitimization of the European Union has to be parallel with the changes in institutional system and should include shifting the power from the Council to the European Parliament and the strengthening of inter-institutional cooperation between EP and the European Commission.

*Keywords:*

elections, parliament, democracy, deficit, participation, legitimacy

Slobodan Zečević<sup>1</sup>

*Institut za evropske studije, Beograd*

# Izbori za Evropski parlament 2014. godine – korak ka evoluciji institucionalnog sistema Evropske unije

## *Apstrakt*

Izbori za Evropski parlament iz maja 2014. predstavljaju važan događaj u razvoju Evropske unije. Evropske političke partije zastupljene u Evropskom parlamentu prvi put su uoči parlamentarnih izbora unapred istakle svoje kandidate za predsednika Komisije. Evropski parlament je Evropskom savetu uspeo da nametne kandidaturu Žan-Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker) za predsednika Komisije kao lidera federacije stranaka desnog centra, koja je osvojila najviše glasova na parlamentarnim izborima. Rezultat izbornog procesa za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. jeste povećana personalizacija u izboru i ojačan politički autoritet predsednika Komisije, što predstavlja prvi korak u daljoj evoluciji institucionalnog sistema Evropske unije. Uvećan autoritet predsednika doveo je do rađanja nove organizacione strukture ovog organa u vidu klastera. Način na koji su se odvijali evropski parlamentarni izbori 2014. za pravo doprinosi rastu uticaja nadnacionalnih i demokratskih institucija unutar institucionalnog sistema Evropske unije.

## *Ključne reči:*

Evropski parlament, izbori, Komisija, predsednik Komisije, Evropski savet, demokratska legitimnost, poslanički klub, federacija evropskih političkih partija, klasteri

---

<sup>1</sup> E-mail: [vzecevic@eunet.rs](mailto:vzecevic@eunet.rs).

## UVOD

Evropski parlamentarni izbori iz maja 2014. održani su u kontekstu ekonomske krize i jačanja nacionalizma i evroskepticizma u pojedinim državama članicama. Ustupanje novih nadležnosti i uređivačka delatnost institucija Evropske unije u Briselu postala je sporna zbog toga što se u javnosti smatra da ove poslednje imaju nedostatak demokratske legitimnosti. Naime, građani Unije ih posmatraju kao udaljene tehno-kratske organe koji nemaju izvornu podršku naroda. Stoga je bilo neophodno da se ojača demokratski legitimitet evropskih vlasti. Ovaj cilj je trebalo da se ostvari polazeći od pretpostavke da današnji evropski institucionalni sistem ne treba da se menja, već da treba da se iskoriste postojeće institucije tj. Komisija i Evropski parlament i da se ojača njihova demokratska legitimnost. U tom kontekstu, predsednik Komisije Žoze Manuel Barozo (Jose Manuel Barroso), u svom govoru pred evropskim poslanicima od 12. septembra 2012.<sup>2</sup> o stanju Unije založio se za jačanje evropskih političkih partija, jer se do tada politička rasprava vodila na nacionalnom nivou. Zato je i predložio da na izborima za Evropski parlament 2014. evropske političke partije unapred istaknu svog kandidata za predsednika Komisije, a da Evropska unija evoluira u pravcu demokratske „federacije država nacija“, čime bi se odgovorilo na rastući nacionalizam i populizam u Evropi. Tako su na izborima za Evropski parlament u maju 2014. federacije evropskih političkih partija unapred kandidovale lica koja smatraju da bi trebalo da budu predsednici Komisije u slučaju njihove pobede na parlamentarnim izborima. Na prethodno pomenutim izborima najviše poslaničkih mesta osvojila je evropska umerena desnica, odnosno Evropske narodne partije (221),<sup>3</sup> koje su stale iza kandidature Žan-Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker).<sup>4</sup> Ispostavilo se, međutim, da odluka Evropskog saveta da imenuje kandidata za predsednika Komisije čija je federacija političkih stranaka dobila najviše glasova na evropskim parlamentarnim izborima ima dublje implikacije na institucionalni sistem Evropske unije, jer daje veći politički značaj Evropskom parlamentu i predsedniku Komisije. Ovaj politički uticaj je u korelaciji sa demokratskim izbornim procesom.

---

2 Jose Manuel Durao Barroso, *Discours sur l'état de L'Union*, dostupno na: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (pristupljeno 17. septembra 2012).

3 Dostupno na: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) (pristupljeno 25. septembra 2014).

4 Dostupno na: [www.resultats-elections2014.eu](http://www.resultats-elections2014.eu) (pristupljeno 23. juna 2014).

## NAMERA DA SE URAVNOTEŽI ODNOS IZMEĐU NADLEŽNOSTI EVROPSKE UNIJE I DEMOKRATSKE LEGITIMNOSTI NJENIH INSTITUCIJA

### *Namera da se ograniči širenje nadležnosti Evropske unije nauštrb država članica*

Evropski parlamentarni izbori iz maja 2014. održani su u posebnom kontekstu. Proces evropske integracije je od njegovog pokretanja bio karakterističan po tome što se u federalističkom duhu išlo na prebacivanje sve više novih oblasti koje su uređivale države članice ka institucijama Zajednice odnosno Evropske unije. Ovaj proces nije u potpunosti obustavljen donošenjem Ugovora iz Lisabona 2009, ako imamo u vidu da je sa njima izvršena komunitarizacija oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Naime, institucijama Unije povereno je da na osnovu redovnog zakonodavnog postupka izvrše usklađivanje zakonodavstva država članica u oblasti građanskog i krivičnog prava.<sup>5</sup>

Međutim, u proteklom periodu javio se otpor država članica prema širenju nadležnosti nekadašnje Zajednice odnosno Unije, koji se u političkom smislu izrazio kroz inicijativu da se jasnije podele i odrede međusobne nadležnosti. Na ovaj progresivni tok širenja nadležnosti Zajednice, koji se odvijao u fazama i stvarao nepovratnu integraciju u određenim oblastima, a koji istovremeno stalno traži dalje i dublje integrisanje, primera radi, u Velikoj Britaniji se tradicionalno loše gledalo. Britanci su prethodno opisani proces nazivali „efektom prelivanja“ (spill over effect).<sup>6</sup> U ovom kontekstu treba uzeti u obzir zaključke Saveta u deklaraciji iz Lakena iz 2000. ili pak deklaraciju o budućnosti Evropske unije aneksiranu za Ugovor iz Nice iz 2003. godine.<sup>7</sup> Čak su se i nemačke pokrajine zabrinule za svoja ovlašćenja, te su se zalagale da se ustanovi spisak nadležnosti na osnovu kojeg bi se jasno utvrdilo šta kome pripada, iako je bilo uočljivo da bi primena ovako krutog rešenja ukočila komunitarnu dinamiku integracije.

Tako je Ugovorima iz Lisabona prvi put izvršena sistematizacija oblasti u kojima je isključivo nadležna Evropska unija, oblasti gde dolazi do podele nadležnosti između Unije i država članica, kao i onih oblasti gde Unija može samo

<sup>5</sup> Član 83. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – *Un traité pour l'Europe*, présente par Nicolas Sarkozy, Dalloz, Paris, 2008.

<sup>6</sup> Michel Clapie, *Manuel des institutions européennes*, Flammarion, 3 édition, Paris, 2010, str. 23; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001, str. 108; Armel Pécheul, *Le traité de Lisbonne, La constitution malgré nous?*, éditions Cujas, Paris, 2008, str. 13.

<sup>7</sup> Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rossetto, *Droit de l'Union européenne*, LGDJ, 2 édition, Paris, 2013, p. 235.

da podrži akciju njenih članica.<sup>8</sup> Ovom kodifikacijom zapravo se teži da se spreči decenijama prisutna tendencija „prelivanja“ nadležnosti od država članica ka institucijama Unije.

Ugovori iz Lisabona u članu 48. stav 2. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije čak utvrđuju pravo da se na osnovu redovnog postupka izmena Ugovora o osnivanju umanje nadležnosti Evropske unije. Odredba o kojoj je reč utoliko je zanimljiva jer je u suprotnosti sa načelom utvrđenim u preambuli osnivačkih ugovora, koje proglašava „da su države članice rešene da nastave sa procesom koji bez prestanka stvara sve užu uniju među narodima Evrope“. Pored toga, ista je u koliziji sa pravnom praksom Suda pravde, koji je na osnovu teze o utemeljivačkoj ulozi Ugovora o osnivanju razvijao shvatanje o konačnoj i „neopozivoj“ prirodi nadležnosti dodeljenih Zajednici odnosno Uniji. U tom smislu, Sud pravde je govorio o „konačnom ograničenju suverenih prava država članica“,<sup>9</sup> koje je po svojoj prirodi „stvarno, neuslovljivo i neopozivo“.<sup>10</sup> Mogućnost umanjivanja nadležnosti Evropske unije dalje znači da i njene pravne tekovine odnosno takozvani „acquis communautaire“, ne može da se posmatra kao nešto što je konačno stečeno.

### *Namera da se uveća demokratska legitimnost institucija Evropske unije*

Iz prethodno iznetog uočavamo da reforme izvršene u Lisabonu 2009. otvaraju mogućnost za smanjivanje nadležnosti Evropske unije.<sup>11</sup> U vezi s tim nameće se pitanje: šta je prouzrokovalo ovakvu promenu pravca, suprotnu višedecenijskom federalističkom elanu, kojim je bio obeležen proces evropske integracije?

Ustupanje novih nadležnosti institucijama Evropske unije u Briselu postalo je sporno zbog toga što se smatra da ove poslednje imaju nedostatak demokratske legitimnosti. Naime, građani Unije ih posmatraju kao udaljene tehokratske organe koji nemaju izvornu podršku naroda. Stoga je u kontekstu daljeg prenosa nadležnosti na Evropsku uniju bilo neophodno da se ojača demokratski legitimitet evropskih vlasti. S tim u vezi, predsednik Komisije Žoze Manuel Barozo (Jose Manuel Barroso), u svom govoru pred evropskim poslanicima od 12. septembra 2012.<sup>12</sup> o stanju Unije, istakao je da ova mora da ide u drugom pravcu i da usvoji drugačiju filozofiju u budućnosti koja bi bila prilagođena

<sup>8</sup> Prva glava Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>9</sup> CJCE, 15.07.1964, Costa/Enel, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>10</sup> CJCE, 09.03.1978, Simmenthal, aff. 106/77, Rec. 629.

<sup>11</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, str. 85.

<sup>12</sup> Jose Manuel Durao Barroso, *Discours sur l'état de L'Union*, dostupno na: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (pristupljeno 17. septembra 2014).



novom svetu u nastajanju. Globalizacija traži povećanje evropskog jedinstva kroz veću integraciju, ali je ova poslednja uslovljena jačanjem evropske demokratije odnosno demokratizacije institucionalnog sistema Evropske unije. U svetu koji je u punom preobražaju Unija mora da postane ozbiljan akter na globalnom nivou da bi evropske države očuvale svoje interese. Tako Barozo daje primere koji odražavaju brzinu i obim aktuelnih preobražaja. U XX veku država od deset do petnaest miliona stanovnika mogla je da bude svetska sila, ali danas i najveće evropske države izgledaju beznačajne u odnosu na Sjedinjene Američke Države ili Kinu. Istorijski procesi se ubrzavaju pa je Velikoj Britaniji tako trebalo sto pedeset pet godina da udvostruči svoj unutrašnji bruto društveni proizvod, Sjedinjenim Američkim Državama pedeset, a Kini svega petnaest godina.

Pri tome, Barozo misli da postojeći evropski institucionalni sistem ne treba da se menja, već treba da se iskoriste postojeće institucije tj. Komisija i Evropski parlament i da se ojača njihova demokratska legitimnost i nadležnosti. U tom smislu Barozo se zalagao za jačanje evropskih političkih partija, jer se do sada politička rasprava vodila na nacionalnom nivou. Zato je predložio da na izborima za Evropski parlament 2014. evropske političke partije unapred istaknu svog kandidata za predsednika Komisije. Barozo zapravo smatra da Evropska unija treba da evoluiru u pravcu demokratske „federacije država-nacija“, čime bi se odgovorilo na rastući nacionalizam i populizam u Evropi. Institucije evropske federacije (Evropski parlament i Komisija) imale bi veće i dublje nadležnosti u ekonomskoj i monetarnoj sferi. Ovakve reforme zahtevaju donošenje novog ugovora u oblasti evropskih integracija kojim bi bili izmenjeni postojeći, što pak podrazumeva saglasnost i onih država članica koje se protive federalnom ustrojstvu Evropske unije.

Usled suprotnosti između ideje o evropskom federalizmu i potrebe vlada država članica da zadrže uređivačka ovlašćenja i politički uticaj u svojim zemljama, javila se nova koncepcija evropske integracije. Naime, prethodna polazi od pretpostavke da treba da se umanje nadležnosti Unije u oblastima koje za nju nisu suštinske i koje mogu da se uredi na nivou država članica. Time se sprečava preterano evropsko zakonodavno „detaljisanje“. Institucijama Unije u nadležnosti treba da bude samo ono suštinski neophodno, bez čega zajednički napredak i život u Uniji nema smisla. Bez obzira na prethodno izneto, institucije Evropske unije treba da budu što bliže građanima. Njihove uređivačke nadležnosti moraju da budu u korelaciji sa njihovom većom demokratskom legitimnošću.

## UTICAJ IZBORNOG PROCESA IZ 2014. NA POSTUPAK IMENOVANJA PREDSEDNIKA KOMISIJE

Prema odredbama Ugovora o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu 2009, Evropski savet, imajući u vidu rezultate izbora za Evropski parlament, i nakon odgo-varajućih konsultacija, a na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom,

predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.<sup>13</sup> Ugovor iz Lisabona, dakle, uvodi i formalnu obavezu za Evropski savet da prilikom imenovanja kandidata za predsednika Komisije vodi računa o rezultatima izbora, tj. da odabere lice koje pripada stranci koja raspolaže većinom u Evropskom parlamentu. U praksi, prilikom imenovanja gospodina Baroza za predsednika Komisije Evropski savet je uzimao u obzir političku pripadnost kandidata, iako ga Ugovor iz Nice iz 2003. na to nije obavezivao.<sup>14</sup> Ugovorima iz Lisabona takođe je, u simboličnom smislu, predviđeno da Parlament više ne „odobrava“, kako je to bilo određeno Ugovorom iz Nice,<sup>15</sup> već „bira“ predloženog kandidata za predsednika Komisije većinom glasova svojih članova. Ukoliko se kandidat za predsednika ne izabere, Evropski savet je dužan da u roku od mesec dana predloži drugog kandidata. Iz prethodno iznetog proističe da postupak imenovanja predsednika Komisije sve više liči na postupak imenovanja predsednika vlade u smislu da kolektivni šef države (Evropski savet) predlaže skupštini tj. Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije iz redova stranaka koje imaju parlamentarnu većinu. Ipak, treba imati u vidu da kandidat za predsednika Komisije do parlamentarnih izbora 2014. nije bio šef stranke ili koalicije stranaka koja je pobedila na izborima, već je bila reč o licu koje su diskreciono odabrali šefovi država ili vlada članica Unije, a koje pripada parlamentarnoj većini. Ugovorima iz Lisabona nije bilo predviđeno ni da poslanički klubovi u Evropskom parlamentu imaju pravo da na parlamentarnim izborima unapred kandiduju lica za koja smatraju da bi trebalo da budu predsednici Komisije.

Prilikom izbora za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. uneta je novina u pravcu jačanja njegovog uticaja i demokratske legitimnosti buduće Komisije. Naime, federacije evropskih političkih partija unapred su predložile svoje kandidate za predsednika Komisije. Tako su stranke evropske umerene desnice okupljene u poslaničkom klubu Evropskih narodnih partija kandidovale Luksemburžanina Žan-Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker), evropski socijalisti su podržali kandidaturu predsednika Evropskog parlamenta Nemca Martina Šulca (Martin Shultz), evropske demokrate i liberali stali su iza bivšeg belgijskog premijera Gija Verhofštada (Guy Verhofstad), partije zelenih ekologa su imale čak dva kandidata, Nemicu Francisku Keler (Franziska Keller) i Francuza Žozea Bovea (José Bové), dok su stranke evropske levice stale iza Grka Aleksisa Ciprasa (Alexis Tsipras).<sup>16</sup> Kandidati su vodili aktivnu kampanju u državama članicama Unije i učestvovali u međusobnim televizijskim sučeljavanjima, i to 28. aprila

<sup>13</sup> Član 17. stav 7. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>14</sup> Član 214. stav 2. Ugovora o Evropskoj zajednici – *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice, Textes comparés, La documentation Française, Paris, 2002.*

<sup>15</sup> Član 214. stav 2. Ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>16</sup> Sabine Syfuss-Arnaud, *Qui sera le prochain président de la Commission européenne?*, dostupno na: [www.challenges.fr](http://www.challenges.fr) (pristupljeno 11. juna 2014).

u Maastrichtu, 9. maja u Firenci i 15. maja 2014. u Evropskom parlamentu u Briselu.<sup>17</sup> Ovo poslednje sučeljavanje prenosilo je više od sto četrdeset televizijskih stanica širom kontinenta. Na parlamentarnim izborima 2014. najviše poslaničkih mesta osvojila je evropska umerena desnica, odnosno Evropske narodne partije (221) ispred Evropskih socijalista (191).<sup>18</sup> Partije evropske desnice nisu imale apsolutnu većinu u Evropskom parlamentu tako da je bila neophodna šira koalicija kako bi se izabrao predsednik i članovi nove Komisije. Demokratska logika stvari išla je u prilog tome da Žan-Klod Junker dobije podršku Evropskog saveta kao kandidat za predsednika Komisije, s obzirom na to da su stranke desnog centra osvojile najviše glasova na izborima. Međutim, reč je o relativnoj većini, tako da su u kontekstu parlamentarnih koalicija, a najrealnija je bila ona velika između Evropskih narodnih partija i socijalista, bila moguća i druga rešenja. Upravo ovde su i nastala razmimoilaženja u pristupu izboru kandidata za predsednika Komisije između Evropskog saveta i Evropskog parlamenta. Glavni akteri u Evropskom savetu (premijeri Nemačke, Francuske i Velike Britanije) u prvo su vreme smatrali da u skladu sa Ugovorima iz Lisabona i dalje imaju diskreciono pravo da predlože kandidata za predsednika Komisije. Na taj način bi Evropski savet kao međudržavni organ zadržao politički dominantnu ulogu u institucionalnom sistemu Unije i izbegao dijalog i podelu vlasti sa predsednikom Komisije, čija bi politička moć porasla ukoliko bi iza njega stajala određena demokratsko-izborna legitimnost. Stoga nije iznenađenje što je tradicionalno evroskeptični britanski premijer Dejvid Kameron (David Cameron) ušao u frontalnu opoziciju prema kandidaturi Žan-Kloda Junkera za predsednika Komisije, u strahu od dalje federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije. Da bi podvukao međudržavnu prirodu prethodno pomenutog, kao i da bi očuvao prerogative Evropskog saveta, Kameron je izašao sa tezom da Evropski savet treba da predloži najbolju moguću, odnosno najjaču ličnost za predsednika Komisije. To navodno, prema Kameronovom mišljenju, svakako nije Luksemburžanin Junker.<sup>19</sup> S druge strane, poslanici u Evropskom parlamentu bili su odlučni da spreče nametanje budućeg predsednika Komisije od strane Evropskog saveta. U tom smislu je čak postojao i interni dogovor među kandidatima za predsednika Komisije koji su učestvovali na izborima 2014. da zajednički podrže jednog od njih.<sup>20</sup> Evropski parlament je imao čvrst institucionalni argument u ruci jer je, prema članu 17. Ugovora o Evropskoj

---

<sup>17</sup> Sabine Syfuss-Arnaud, *Qui sera le prochain président de la Commission européenne?*, dostupno na: [www.challenges.fr](http://www.challenges.fr) (pristupljeno 11. juna 2014).

<sup>18</sup> Dostupno na: [www.resultats-elections2014.eu](http://www.resultats-elections2014.eu) (pristupljeno 23. juna 2014).

<sup>19</sup> Revue de presse, Présidence de la Commission européenne: *Cameron isole*, dostupno na [www.toutteleurope.eu](http://www.toutteleurope.eu) (pristupljeno 23. juna 2014).

<sup>20</sup> Sabine Syfuss-Arnaud, *Qui sera le prochain président de la Commission européenne?*, dostupno na: [www.challenges.fr](http://www.challenges.fr) (pristupljeno 11. juna 2014).

uniji, mogao većinom glasova da odbije da podrži kandidata kojeg je predložio Evropski savet. Imajući u vidu prethodno izneto, ali i pritiske javnosti kojima je u Nemačkoj bila izložena Angela Merkel u smislu da mora da poštuje izbornu volju evropskih birača, raspoloženje u Evropskom savetu se promenilo u korist kandidature Junkera. Kako je vreme odmicalo, postajalo je sve jasnije da Kameron ne može da sakupi blokirajuću manjinu protiv ove kandidature. Većina članova Evropskog saveta smatrala je da su partije desnice sa Junkerom na čelu dobile izbore i da je bolje prihvatiti njegovu kandidaturu od neizvesnog višemesečnog sukobljavanja sa Evropskim parlamentom u potrazi za idealnim kandidatom.<sup>21</sup> Stoga je na sednici Evropskog saveta 27. juna 2014. doneta odluka, kvalifikovanom većinom, uz glasove protiv predsednika vlade Velike Britanije i Mađarske, Dejvida Kamerna (David Cameron) i Viktora Orbana (Viktor Orbán), da Žan-Klod Junker bude kandidat za predsednika Komisije.<sup>22</sup> U konsultacijama koje su prethodile glasanju u Evropskom savetu, a koje je obavio njegov predsednik Herman van Rompej (Herman Van Rompuy), bila je prisutna teza da bi kandidat trebalo da bude izabran bez glasanja konsenzusom, s obzirom na to da jedini ima podršku poslaničkih klubova u Evropskom parlamentu. Međutim, premijer Britanije Dejvid Kameron insistirao je da se formalno pristupi glasanju, verovatno se nadajući da bi u tom poslednjem trenutku mogao da prelomi stvari u svoju korist i da sakupi blokirajuću manjinu. Ni ova inicijativa nije donela za njega željeni rezultat, te su njegova gledišta pretrpela politički poraz. Bilo kako bilo, reč je o još jednoj pobedi Evropskog parlamenta u odmeravanju snaga sa Evropskim savetom u smislu daljeg jačanja njegovih prerogativa unutar institucionalnog sistema Evropske unije. Naime, na ovaj način napravljen je institucionalni presedan u smislu kandidovanja na izborima budućeg predsednika Komisije, koji će verovatno morati da se ozakoni u slučaju novih promena Ugovora o osnivanju ili da se u odsustvu prethodno pomenutih primenjuje u praksi kao demokratsko dostignuće. Inicijativa poslaničkih klubova da kandiduju svoje favorite za predsednika Komisije doprinela je porastu interesovanja birača za evropske izbore,<sup>23</sup> ali i porastu demokratske legitimnosti evropskih vlasti. Izvesno je da će predsednik Komisije da bude pod većim nadzorom Evropskog parlamenta, kome duguje svoj izbor. Inače, predloženi kandidati za članove Komisije odražavaju politički sastav Evropskog parlamenta. Naime, Komisija ima trinaest komesara koji pripadaju grupaciji Evropskih narodnih partija, osam komesara socijal-demokrata,

<sup>21</sup> Revue de presse, Presidence de la Commission européenne: *Cameron isole*, dostupno na: [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu), (pristupljeno 23. juna 2014).

<sup>22</sup> Dostupno na: [www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr) (pristupljeno 30. juna 2014).

<sup>23</sup> Na izborima 2014. prvi put od 1979. došlo je do neznatnog porasta broja izašlih na glasanje u odnosu na prethodne izbore (43,09 u odnosu na 43 odsto 2009), dostupno na: [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu) (pristupljeno 30. juna 2014).

pet liberala, jednog bez političkog pripadništva i jednog „evroskeptika“. Dakle, današnju Komisiju podržava zapravo koalicija Evropskih narodnih partija i socijal-demokrata.<sup>24</sup>

## UVEĆAN POLITIČKI AUTORITET PREDSEDNIKA I NOVA ORGANIZACIONA STRUKTURA KOMISIJE

Rezultat izbornog procesa za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. jeste povećana personalizacija u izboru i uvećan politički autoritet predsednika Komisije, što predstavlja novi korak u evoluciji institucionalnog sistema Evropske unije. Tako je Žan-Klod Junker prilikom predlaganja novih članova Komisije pred poslanicima Evropskog parlamenta govorio u prvom licu, predstavljajući se kao politički rukovodilac i autoritet.<sup>25</sup> Junker podseća da su komesari dužni da sprovedu njegov politički program koji je branio pred biračima tokom izborne kampanje, iako istovremeno podvlači da uvažava načela kolegijalnosti i timskog rada. Inače, treba imati u vidu da načelo kolegijalnosti koje podrazumeva da članovi Komisije zajednički donose odluke i hijerarhijski autoritet predsednika Komisije nad njenim članovima mogu da predstavljaju dva suprotstavljena koncepta u funkcionisanju ovog organa.

Ugovorima iz Lisabona predsednik Komisije je dobio ovlašćenje da samostalno, bez saglasnosti većine njenih članova, imenuje potpredsednike Komisije izuzev potpredsednika koji je ujedno i Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, a koga kandiduje Evropski savet.<sup>26</sup> Žan-Klod Junker je obilato koristio ovo pravo, predloživši šest od ukupno sedam potpredsednika Komisije. U prethodnom periodu uloga potpredsednika Komisije nije pravno određena i više je bila počasne prirode (zamenjuje odsutnog predsednika Komisije, na primer). U kontekstu nove organizacione strukture Komisije Junker i potpredsednici Komisije dobili su veoma važnu ulogu u radu kolegijuma.

Žan-Klod Junker se operedelio za originalnu strukturnu organizaciju Komisije u obliku klastera (clusters) ili „grozda“ tj. „jata“. Ispod predsednika nalazi se sedam potpredsednika Komisije zaduženih za određene oblasti. Potpredsednici rukovode *projektnim timovima* i usmeravaju i usklađuju rad nekolicine „običnih“ komesara, čiji resori pripadaju njihovoj oblasti delatnosti.<sup>27</sup> Projektni timovi rade na „prioritetnim pitanjima“ koja je odredio predsednik Komisije, a reč je konkretno o projektima pod nazivom: novi elan za zapošljavanje, rast

<sup>24</sup> Dostupno na: [www.fr.wikipedia.org](http://www.fr.wikipedia.org) (pristupljeno 26. septembra 2014).

<sup>25</sup> Jean-Jacques Mevel, *Une Commission musclée pour relancer l'UE*, dostupno na: [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr) (pristupljeno 15. septembra 2014).

<sup>26</sup> Član 17. stav 6. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>27</sup> Press releases database, dostupno na: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (pristupljeno 15. oktobra 2014).

i investicije; jedinstveno digitalno tržište; elastičnija energetska Unija; dublja i pravičnija ekonomska i monetarna Unija.<sup>28</sup>

Tako potpredsednik Komisije zadužen za oblast zapošljavanja, privrednog rasta, investicija i kompetitivnosti Finac Jirki Katainen (Jyrki Katainen) rukovodi projektom pod nazivom „Novi elan za zapošljavanje, rast i investicije“. Problem nezaposlenosti i privredne stagnacije potresa Evropsku uniju od izbijanja svet-ske ekonomske krize 2009, tako da je potpredsednik Katainen zadužen da pri-premi i sprovede u delo ambiciozan program mera koje treba da mobilišu do 300 milijardi evra javnih i privatnih investicija u cilju ostvarivanja privrednog rasta i povećanja zaposlenosti.<sup>29</sup> Potpredsednik Katainen dužan je da rukovodi i uskla-di rad više komesara kako bi ostvario projektni zadatak, ali i druge suštinske ciljeve Evropske unije u ovoj oblasti. U te svrhe prethodno pomenuti će da nad-gleda i usklađuje rad sledećih generalnih direkcija tj. resora: za ekonomske po-slove i finansije; za zapošljavanje, socijalna pitanja, stručnost i mobilnost rad-nika; za regionalnu politiku; za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća; za finansijsku stabilnost, finansijske usluge i uniju trži-šta kapitala; za digitalnu ekonomiju i društvo; za klimatske promene i energiju; za prevoz i prostor. Iz prethodno iznetog uočava se namera da se uvede zajed-nički timski rad i međuzavisnost potpredsednika Komisije i više komesara, od-nosno, da se spreči da ovi poslednji budu zatvoreni i izolovani u razmatranju zakonodavnih inicijativa samo za svoj resor. Potpredsednik Komisije dobio je i ulogu jedne vrste filtera koju obavlja za račun predsednika Komisije, s obzirom na to da komesari moraju da imaju njegovu političku podršku ne bi li uneli svoj zakonodavni predlog u program rada Komisije, odnosno u dnevni red kolegiju-ma. S druge strane, potpredsednik Komisije zavisi od angažovanja Komesara u pogledu ostvarivanja projektnog zadatka i drugih ciljeva.

Iz prethodno iznetog uočavamo da je cilj Komisije Junker da ojača zajed-nički pristup složenim problemima sa kojima se suočava Evropska unija s jed-ne, ali i da, s druge strane, spreči hiperprodukciju evropskih zakonodavnih predloga, odnosno, da reguliše samo ona pitanja od izuzetne važnosti za koja smatra da se najefikasnije uređuju na evropskom nivou. U ovom kontekstu treba imati u vidu da je među kandidovanim potpredsednicima Komisije dvo-jici dat poseban značaj i uloga.<sup>30</sup> Reč je o Fransu Timermansu (Frans Timmer-mans), bivšem holandskom ministru spoljnih poslova, koji je kandidovan za Prvog potpredsednika i desnu ruku predsednika Komisije. Prvi potpredsednik

<sup>28</sup> Press releases database, dostupno na: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (pristupljeno 15. oktobra 2014).

<sup>29</sup> Press releases database, dostupno na: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (pristupljeno 15. oktobra 2014).

<sup>30</sup> Jean-Jacques Mevel, *La nouvelle composition de la Commission*, dostupno na: [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr) (pristupljeno 10. septembra 2014), Cecile Barbriere, *La nouvelle Commission européenne joue sur les affectations paradoxale*, dostupno na: [www.euroactive.fr](http://www.euroactive.fr), (pristupljeno 10. septembra 2014).

zadužen je za poboljšanje propisa, međuinstitucionalne odnose i poštovanje načela pravne države i Povelje o suštinskim pravima i usko surađuje sa komesarima zaduženim za pravosuđe i unutrašnje poslove i doseljavanje. Prethodno pomenuti posebno je dužan da se stara da upozori predsednika Komisije u vezi sa poštovanjem načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, što znači da može da se usprotivi zakonodavnoj inicijativi bilo kog komesara ako smatra da se njome krše prethodno pomenuta načela. Ovim se praktično uvodi dvostruki nadzor zakonodavnih inicijativa komesara, jer iste može da zaustavi za njih zadužen potpredsednik Komisije, smatrajući ih nepotrebnim ili nedovoljno kvalitetnim, ili u krajnjoj liniji njen prvi potpredsednik iz razloga poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Iza svega iznetog krije se opsesivna namera država članica da suze korišćenje zakonodavnih nadležnosti Komisije kao pokretačke snage evropske integracije.

Pored prvog potpredsednika, posebnu ulogu ima i Italijanka Federika Moggerini (Federica Mogherini), koja je odlukom Evropskog saveta od 30. avgusta 2014. izabrana za kandidata za visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, koji je ujedno i jedan od potpredsednika Komisije. Gospođa Moggerini je zadužena za projekat „Jača Evropa na međunarodnoj sceni“ i usmeravaće i usklađivaće rad komesara za susedske odnose i proširenje, za trgovinu, za međunarodnu saradnju i razvoj, kao i za humanitarnu pomoć i upravljanje krizama.

Ostali kandidati za potpredsednike Komisije imaju zaduženja prema oblasti delovanja ovog organa. Tako je Bugarka Kristalina Georgijeva zadužena za budžet i ljudske resurse, sa zadatkom da analizira zakonodavne inicijative članova Komisije s aspekta trošenja budžetskih sredstava Unije, kao i da modernizuje evropsku administraciju. Dakle, evropsku zakonodavnu inicijativu moglo bi da ukoči i to što zahteva izdvajanje značajnih sredstava ili angažovanje previše ljudi. Letonac Valdis Dombrovskis predložen je za potpredsednika Komisije, zaduženog za politiku evra i socijalni dijalog, a rukovodiće projektom „Produblјivanje ekonomske i monetarne Unije“. U tom smislu, Dombrovskis će da nadgleda i usmerava rad komesara za ekonomske i finansijske poslove, za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, za obrazovanje, kulturu, omladinu i građanstvo, kao i za regionalnu politiku, pravdu, potrošače i rodnu ravnopravnost.

Predsednik Komisije posvetio je posebnu pažnju stvaranju evropskog „digitalnog tržišta“, koje bi prema njegovoj proceni moglo da generiše 250 milijardi evra privrednog rasta i da zaposli na stotine hiljada ljudi. U tom smislu, Andrus Ansip (Andrus Ansip) predložen je za potpredsednika Komisije zaduženog za „unutrašnje digitalno tržište“, čiji je cilj da zakonodavnim merama ustanovi prethodno pomenuto, kao i da stvori evropsku medijsku granu. Ansip treba da usmerava rad komesara za digitalnu ekonomiju i društvo, za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, za rad, zapošljavanje socijalna pitanja, stručnost i mobilnost radnika, za pravosuđe, potrošače i rodnu ravnopravnost, za ekonomske i finansijske poslove, poreze i carinsku uniju, za regionalnu politiku, za poljoprivredu i ruralni razvoj. Najgore je prošla Slovenka

Alenka Bratušek, koju je Junker predložio za potpredsednicu Komisije zaduženu za energetska pitanja. Naime, pred poslaničkim komisijama Evropskog parlamenta ona nije pokazala dovoljnu stručnost. Presudno je, međutim, bilo to što je kandidovala samu sebe dok je još bila predsednica slovenačke vlade, te nije uživala podršku aktuelne slovenačke vlade levog centra premijera Mira Cerara.<sup>31</sup> S obzirom na to da je velika većina evropskih poslanika odbacila njenu kandidaturu, umesto gospođe Bratušek slovenačka vlada je predložila svoju potpredsednicu Violetu Bulc.<sup>32</sup> Ova poslednja, međutim, nije dobila mesto potpredsednika Komisije za energetske Uniju već je postala običan komesar za prevoz. Na potpredsedničko mesto o kome je reč izabran je Slovak Maroš Šefčovič. Tako prekomponovana Komisija Junker je 23. oktobra 2014. dobila poverenje u Evropskom parlamentu sa 423 glasa za, 209 protiv i 67 uzdržanih.<sup>33</sup>

## ZAKLJUČAK

Izbori za Evropski parlament iz maja 2014. ostaće zabeleženi u istoriji Evropske unije. Evropske političke partije zastupljene u Evropskom parlamentu prvi put su uoči parlamentarnih izbora unapred istakle svoje kandidate za predsednika Komisije. Prethodno pomenuti aktivno su vodili kampanju u državama članicama Evropske unije i učestvovali u televizijskim duelima, u kojima su obrazlagali svoje političke programe. Ova kampanja je, međutim, doprinela preobražaju odnosa snaga u institucionalnom sistemu Evropske unije. Kao prvo, Ugovori o osnivanju izričito ne daju pravo poslaničkim klubovima da istaknu kandidate za predsednika Komisije. Drugo, Evropski savet kao međudržavni organ koji okuplja šefove država ili vlada članica Unije ima diskreciono pravo da, vodeći računa o rezultatima parlamentarnih izbora, po svom nađenju odredi lice za koje smatra da treba da bude kandidat za predsednika Komisije. Oko ovog pitanja došlo je do sukoba između Evropskog parlamenta kao demokratske i Evropskog saveta kao međudržavne institucije. Naime, svi poslanički klubovi u Evropskom parlamentu stali su iza Žan-Kloda Junkera kao kandidata za predsednika Komisije, s obzirom na to da je njegova federacija stranaka umerene desnice osvojila relativnu većinu mesta u Evropskom parlamentu. Zapravo, Evropski parlament stavio je do znanja Evropskom savetu da ne prihvata međudržavne kombinacije i eventualna nametnuta rešenja, odnosno, da želi da budući predsednik Komisije ima demokratski legitimitet. Posredno,

---

<sup>31</sup> Dostupno na: [www.touteleurope.eu](http://www.touteleurope.eu) (pristupljeno 23. oktobra 2014).

<sup>32</sup> Gilles Toussaint, *Violeta Bulc, la commissaire surprise*, dostupno na: [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be) (pristupljeno 23. oktobra 2014).

<sup>33</sup> Gilles Toussaint, *Violeta Bulc, la commissaire surprise*, dostupno na: [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be) (pristupljeno 23. oktobra 2014).



Evropski parlament je zauzeo stav da Evropski savet ne može slobodno da bira kandidata za predsednika Komisije kvalifikovanom većinom, vodeći računa o rezultatima izbora kako je predviđeno Ugovorima iz Lisabona, već da mora da prihvati unapred kandidovanog favorita evropske političke stranke koja je osvojila većinu mesta u Evropskom parlamentu makar ova bila i relativna, pod uslovom da je podržavaju i drugi poslanički klubovi. Pravno gledano, Parlament nije mogao da spreči Evropski savet da predloži svog kandidata za predsednika Komisije, ali je pretio da ta kandidatura kasnije ne bi dobila neophodnu podršku evropskih poslanika. Stoga je Evropski savet na kraju prihvatio Žan-Kloda Junkera kao svog kandidata za predsednika Komisije, uprkos manjinskom protivljenju nekih njegovih članova (Dejvid Kameron i Viktor Orban). Iz ovog duela Evropski parlament je izašao kao pobednik, a gubitnici su pristalice međudržavne koncepcije Evropske unije, odnosno britanski predsednik vlade Dejvid Kameron. O ovom demokratskom iskoraku u postupku imenovanja predsednika Komisije moraće da se vodi računa prilikom buduće formalne promene Ugovora o osnivanju. Demokratski legitimitet daje veći politički prestiž kako Evropskom parlamentu, tako i budućem predsedniku Komisije, ali i uvećava političku odgovornost ovog poslednjeg pred evropskim poslanicima.

Žan-Klod Junker, kao kandidat za predsednika Komisije, već je zauzeo položaj jedne vrste predsednika vlade Unije, istakavši da želi da članovi njegove Komisije sprovedu politički program koji je zastupao tokom izborne kampanje. Kandidat za predsednika komisije opredelio se za originalnu organizacionu strukturu Komisije u obliku klastera. Ovakva stroža hijerarhija unutar Komisije između njenog predsednika, sedam potpredsednika i članova trebalo bi da doprinese efikasnijem sprovođenju politike predsednika Komisije, ali i jačem nadzoru njenih zakonodavnih inicijativa sa ciljem da ove budu zaista neophodne.

Iz prethodno iznetog pre svega uočavamo do koje mere su demokratske vrednosti vremenom ukorenjene u državama članicama Unije. U evropskoj javnosti bilo je neprihvatljivo da predsednik Komisije bude lice koje nije učestvovalo kao kandidat na parlamentarnim izborima i iza koga ne stoji značajno biračko telo. Evroskepticizam se javlja kao reakcija na birokratizaciju institucija u Briselu. Međutim, evropski birači ne odbacuju ni evropsku ideju, niti Uniju samu po sebi, već su željni institucija koje imaju demokratsku legitimnost (parlament i vlada) i političku moć da rešavaju probleme i ponude izlaz iz ekonomske krize.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Berramdane, Abdelkhaleq, Jean Rosseto, *Droit de L' Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- [2] Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5e édition, Paris, 1995.

- [3] Berthu, Georges, Dominique Souchet, *Le traité d'Amsterdam, contre la démocratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- [4] Cartou, Louis, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6e édition, Paris, 2006.
- [5] Clapie, Michel, *Manuel des institutions européennes*, Flammarion, 3e édition, Paris, 2010.
- [6] Giscard d'Estaing, Valéry, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- [7] Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [8] Jacque, Jean-Paul, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Dalloz, 5e édition, Paris, 2009.
- [9] Defarges, Philippe Moreau, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3e édition, Paris, 1998.
- [10] Isaac, Guy, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union européenne*, Sirey, 10e édition, Paris, 2012.
- [11] Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- [12] Pecheul, Armel, *Le traité de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Éditions Cujas, Paris, 2008.
- [13] Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L'Union et des communautes européennes*, L.G.D.J., 4e édition, Paris, 2002.
- [14] Samardžić, Slobodan, *Evropska unija*, Institut za evropske studije, edicija Analize, Beograd, 1998.
- [15] Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- [16] Shapira, Jean, Georges Le Tallec, Jean-Bernard Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- [17] Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3e édition, Paris, 2001.
- [18] Siđanski, Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996.
- [19] Vedi, Henri-Louis, *L'Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- [20] Zečević, Slobodan, *Evropska unija – pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd, 2011.

*Slobodan Zečević*

ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT  
IN 2014 – A STEP TOWARDS THE EVOLUTION  
OF INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

*Abstract*

Elections to the European Parliament in May 2014, are important event in the development of the European Union. European political parties represented in the European Parliament for the first time on the eve of the parliamentary election pre-emphasized its candidate for President of the Commission. The European Parliament is the European Council failed to impose candidacy Jean-Claude Juncker for President of the Commission, as the leader of the federation center-right parties that won the most votes in the parliamentary election. The fruit of the election process for members of the European Parliament in 2014 increased personalization in the selection and strengthened the political authority of the President of the Commission as a first step in the further evolution of the institutional system of the European Union. Increased the authority of the president led to the birth of a new organizational architecture of the body in the form of "clusters." Manner in which took place the European parliamentary elections in 2014 actually contributes to the growing influence of transnational and democratic institutions within the institutional system of the European Union.

*Keywords:*

European Parliament elections, the Commission, the President of the Commission, the European Council, democratic legitimacy, caucus, the federation of European political parties, clusters.



Jasminka Simić<sup>1</sup>  
*Radio-televizija Srbije*

# Evolicija nadležnosti Evropskog parlamenta kao način jačanja demokratskog kapaciteta Evropske unije

## *Apstrakt*

Evropski parlament je jedna od temeljnih političkih institucija Evropske unije. Prošao je nekoliko razvojnih faza, neodvojivih od institucionalnog razvoja Unije u celini, a ima zakonodavnu, finansijsku, kontrolnu, i tzv. ostale nadležnosti, koje su pravnu snagu stekle Ugovorom iz Maastrichta (zaštita prava žena, zaštita potrošača, zaštita životne sredine). Proces odlučivanja u Evropskoj uniji kritikovan je zbog „demokratskog deficita“, odnosno, ograničene nadležnosti Evropskog parlamenta, pošto se najveći broj odluka, na predlog Evropske komisije, donosi u Evropskom savetu, koji nema potpuni demokratski legitimitet, a pravni akti koje usvoji direktno se primenjuju na države članice. Ugovorom iz Lisabona (2009) Evropski parlament je postao ravnopravan sa Svetom u zakonodavnoj oblasti, usvajanju budžeta, izboru predsednika Evropske komisije i kontroli rada institucija. Izbori za Evropski parlament održani od 22. do 25. maja 2014. godine značajni su za institucionalno unapređenje organizacije i perspektivu građana EU.

## *Ključne reči:*

Evropski parlament, Evropska unija, proces odlučivanja, „demokratski deficit“

---

<sup>1</sup> E-mail: jasminka2002@yahoo.com.

## UVOD

Razvoj Evropskog parlamenta može se pratiti od 10. septembra 1952. godine, kada je održan prvi sastanak zajedničke Skupštine Evropske zajednice za uglj i čelik, organizacije osnovane Pariskim ugovorom (1951), čije su potpisnice bile Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija. Zajednička Skupština imala je 78 članova, a prvi predsednik bio je Pol Henri Spak iz Belgije. Posle formiranja Evropske ekonomske zajednice (1957), sastanak Skupštine održan je 19. marta 1958. godine. Za predsednika je izabran Robert Šuman iz Francuske. Prema članu 138(2) Ugovora o osnivanju EEZ, mesta su bila raspoređena tako da su Francuska i Italija imale po 36 sedišta, Nemačka 26, Belgija i Holandija po 14, i Luksemburg 6, ukupno 142 sedišta. Skupština je 30. marta 1962. godine promenila ime u Evropski parlament.

U članu 137. Ugovora o osnivanju EEZ navodi se da se Evropski parlament sastoji od „predstavnik naroda država ujedinjenih u Zajednicu“. Uprkos ovome, dugo su članove Evropskog parlamenta birale nacionalne vlade, da bi tek 1976. godine bio postignut sporazum o direktnim izborima. Ugovorom o osnivanju EEZ bilo je predviđeno da Parlament sastavi predlog o direktnim izborima na osnovu kojih je Savet, delujući jednoglasno, trebalo da „usvoji pravila“ kojima se državama članicama preporučuje usvajanje ove mere. Parlament je svoj deo posla završio još 1960. godine, ali je Savetu bilo potrebno 16 godina da doneše ovu odluku.<sup>2</sup> Njeno uvođenje u nacionalna zakonodavstva odložilo je izbore do 1979. godine. Posle toga izbori su održavani utvrđenog datuma, svake pete godine (član 3. akta), prvi 7–10. juna 1979. godine, drugi 14–17. juna 1984. godine, treći 15–18. juna 1989. godine, četvrti 9–12. juna 1994. godine, peti 13. juna 1999. godine, šesti 10–13. juna 2004. godine, sedmi 4–7. juna 2009. godine i poslednji 22–25. maja 2014. godine.

Sporazum o jednoj uniformnoj proceduri po kojoj bi se izbori obavljali na jedinstven način na području cele Zajednice nije postignut uprkos brojnim pokušajima. Ugovorom iz Mastrihta predloženo je uvođenje takve procedure i Evropski parlament je u martu 1993. godine odobrio (207 glasova za, 79 glasova protiv i 19 uzdržanih) stvaranje uniformnog izbornog sistema za buduće evropske izbore (većina britanskih članova glasala je protiv).

---

<sup>2</sup> Odluka Saveta 76/787 i aneks akta o izboru zastupnika Evropskog parlamenta putem neposrednih opštih izbora (potpisan u Briselu 20. septembra 1976, a stupio na snagu 1. jula 1978), OJ L278/1, 1976, u daljem tekstu rada samo akt. Akt ima neuobičajenu formu, pošto je usvojen u obliku aneksa odluke Saveta, što je kod pravnih stručnjaka izazvalo niz kontroverzi. Naime, postavljalo se pitanje da li je akt obavezujući kao međunarodni sporazum između država članica baziran na odluci Saveta, ili je obavezujuć kao odluka Saveta s kojom su se složile države članice. Na kraju je prihvaćeno da su države članice usvojile akt kao odluku, ali da on istovremeno predstavlja i formalni deo ugovora. Više: Dr Jasminka Simić, *Evropski parlament – Akter u odlučivanju u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

Jedna od bitnih odlika rada Parlamenta svakako je i karakter mandata poslanika. U članu 4. akta kaže se: „predstavници će glasati pojedinačno i u skladu sa svojim ličnim uverenjima. Neće biti vezani uputstvima, niti će primati obavezujuće naloge“. To znači da su poslanici u Evropskom parlamentu udruženi prema partijskoj, a ne nacionalnoj pripadnosti i ne predstavljaju niti zastupaju državu članicu iz kojih potiču, već svoje izborni telo, odnosno partiju kojoj pripadaju.<sup>3</sup> Ova odredba ukazuje na postojanje predstavničkog mandata, sa ciljem da se ojača identitet Zajednice i ideji nacionalne suverenosti država članica suprotstavi ideja Zajednice kao transnacionalnog kohezionog tela.

Evolucija Evropskog parlamenta tekla je sa proširenjem Evropske unije i njenim institucionalnim razvojem i ogleдалa se u povećanju broja sedišta u Parlamentu i sve širim nadležnostima.

## PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE – PROŠIRENJE EVROPSKOG PARLAMENTA

Prvo zasedanje proširenog Evropskog parlamenta održano je 16. januara 1973. godine, kada su u njegov sastav ušli predstavnici Velike Britanije, Irske i Danske, tri nove članice Zajednice. Odlučeno je da Velika Britanija bude zastupljena sa 36 poslanika, a Irska i Danska sa po 10, ukupno 198 članova. Članove Parlamenta birale su nacionalne vlade sve do prvih opštih direktnih izbora u devet država, koji su održani 7–10. juna 1979. godine. Izbori za 410 članova sprovedeni su u svim državama na osnovu nacionalnih izbornih sistema.<sup>4</sup>

Posle prvih opštih direktnih izbora, prvi put je žena postala predsednica ovog tela – Simon Vejl (Francuska). U narednoj deceniji, porastao je broj političkih grupa u Parlamentu. Tako je, sa pristupanjem Grčke Evropskoj zajednici 1. januara 1982, parlament ove zemlje imenovao 24 člana u Evropski parlament, koje su zamenili (oktobra 1981) direktno izabrani članovi. Broj članova Parlamenta porastao je na 434.

Drugi opšti direktni izbori u 10 zemalja održani su 14–17. juna 1984. godine. Broj članova Evropskog parlamenta povećao se na 518, u skladu sa pristupanjem Portugalije i Španije Evropskoj zajednici 1. januara 1986. godine. Španskih 60 članova i portugalska 24 člana prvobitno su imenovali nacionalni

---

<sup>3</sup> Članstvo u Evropskom parlamentu dozvoljeno je članovima nacionalnih parlamenata (član 5. akta), ali je izričito zabranjeno za članove vlada, Komisije, sudije i pravobranioce Evropskog suda i druge funkcionere Zajednice (član 6.1 akta). Osim toga, svaka država članica može doneti nacionalne propise koji se odnose na pitanja nespojivosti funkcije zastupnika u Evropskom parlamentu sa drugim funkcijama (član 6.2 akta).

<sup>4</sup> Rezultate izbora za Evropski parlament videti u: Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, Commission Européenne, Bruxelles, Luxembourg, 1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014.

parlamenti ove dve države, da bi do kraja 1987. direktno bili izabrani. Treći opšti direktni izbori za članove Evropskog parlamenta održani su 15–19. juna 1989. godine. U Evropskom parlamentu bilo je 517 sedišta.

Četvrti opšti direktni izbori za Evropski parlament održani su 9–12. juna 1994. godine. Ujedinjenje Nemačke otvorilo je mogućnost proširenja Evropske unije i Savet je na sastanku u Edinburgu postigao dogovor da se od 1994. broj sedišta u Parlamentu poveća na 567, a Nemačka je imala najveći broj sedišta – 99.

Prema Ugovoru iz Amsterdama, broj članova Evropskog parlamenta utvrđen je na 700. Peti opšti direktni izbori održani su 13. juna 1999. godine. Sa prijemom tri nove države u članstvo Evropske unije, Finske sa 16 sedišta, Švedske sa 22 sedišta i Austrije sa 21 sedištem, povećao se broj sedišta u Parlamentu na 626.

Šesti opšti direktni izbori održani su 10–13. juna 2004. godine. Iste godine u EU je primljeno deset država, Poljska sa 54 sedišta, Republika Češka i Mađarska sa po 24, Slovačka sa 14, Litvanija sa 13, Letonija sa 9, Slovenija sa 7, Estonija i Kipar sa po 6, i Malta sa 5 sedišta. Time je ukupan broj sedišta u Evropskom parlamentu povećan na 732.

Sa pristupanjem Rumunije i Bugarske (2007) Evropskoj uniji, broj sedišta u Evropskom parlamentu povećan je na 785. Rumuniji je pripalo 35, a Bugarskoj 18 sedišta.

Sedmi opšti direktni izbori za Evropski parlament održani su 4–7. juna 2009. i ukupan broj članova smanjen je na 736.

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da broj sedišta u Evropskom parlamentu bude ograničen na 751 (750 + predsednik Evropskog parlamenta). EU je pristupila Hrvatska (2013), kojoj je pripalo 11 sedišta. Ostala mesta raspoređena su tako da Belgija ima 21 sedišta, Bugarska 17, Republika Češka 21, Danska 13, Nemačka 96, Estonija 6, Irska 11, Grčka 21, Španija 54, Francuska 74, Italija 73, Kipar 6, Letonija 8, Litvanija 11, Luksemburg 6, Mađarska 21, Malta 6, Holandija 26, Austrija 18, Poljska 51, Portugalija 21, Rumunija 32, Slovenija 8, Slovačka 13, Finska 13, Švedska 20, Velika Britanija 73. U skladu s tim, poslednji, osmi izbori za Evropski parlament održani su 22–25. maja 2014. godine.

Evropski parlament ima 22 odbora koji se bave pojedinačnim oblastima iz nadležnosti Unije. U pravne akte koje donosi Evropski parlament ubrajaju se odluke (interne odluke), preporuke i mišljenja. Interne odluke su obavezujuće u odnosu na sve članove ovog organa, i regulišu unutrašnji život Parlamenta. Preporuke i mišljenja ne proizvode obavezujuće efekte, ali imaju moralni i politički značaj.

## INSTITUCIONALNI RAZVOJ EVROPSKE UNIJE – POVEĆANJE NADLEŽNOSTI EVROPSKOG PARLAMENTA

U nadležnosti Evropskog parlamenta ubrajaju se: zakonodavna, finansijska, kontrolna i ostale nadležnosti. Kako se institucionalno usavršavala Evropska unija, rasle su i nadležnosti Evropskog parlamenta, tako da on sada saodlučuje



u zakonodavnom postupku sa Evropskim savetom, usvaja budžet Unije, iznosi mišljenja o spoljnim i sudskim poslovima, potvrđuje imenovanje predsednika i članova Evropske komisije, i može da izglasa nepoverenje ovoj instituciji.

Proces odlučivanja u Evropskoj uniji često je kritikovan zbog ograničene nadležnosti Evropskog parlamenta, jer se najveći deo odluka donosi u Savetu na predlog Komisije. Savet, koji nema potpuni demokratski legitimitet, uvek se sastaje iza zatvorenih vrata, a pravni akti koje on usvoji direktno se primenjuju u državama članicama EU. Ovakva situacija je označena kao „demokratski deficit“ u EU, jer niti Evropski parlament, koji je još 1979. direktno izabran, niti nacionalni parlamenti pojedinačno, ne mogu efikasno da kontrolišu politiku svojih vlada.

### *Zakonodavna nadležnost Evropskog parlamenta*

Najviše napora Evropski parlament uložio je u jačanje svoje zakonodavne funkcije, u čemu je ostvaren i najveći napredak. Postupak donošenja pravnih propisa u Evropskoj uniji sastoji se od nekoliko faza i obuhvata Komisiju, Savet i Evropski parlament. Uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom postupku postepeno je rasla, počev od procedure konsultovanja, preko procedure saradnje (uvedene Jedinstvenim evropskim aktom, JEA), do procedure saodlučivanja (uvedene Ugovorom iz Mاستrihta i izmenjene Ugovorom iz Amsterdama). Ugovorom iz Lisabona, Evropski parlament u većini oblasti ima jednaku zakonodavnu ulogu kao i Savet.

Ugovorom iz Rima (1957) Evropskom parlamentu je dodeljena konsultativna (savetodavna) uloga u zakonodavnom procesu, dok je Komisija predlagala zakone, a Savet donosio odluke. U skladu sa članom 289. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) konsultovanje je poseban zakonodavni postupak u kome se traži mišljenje Parlamenta o predlogu zakona pre nego što ga Savet usvoji. Evropski parlament može da odobri zakonodavni predlog, da ga odbije ili predloži njegove izmene. Savet nema zakonsku obavezu da uzme u obzir mišljenje Parlamenta, ali u skladu sa sudskom praksom Suda, ne sme da donese odluku pre nego što pribavi mišljenje Parlamenta.<sup>5</sup>

Prateći evoluciju zakonodavne nadležnosti Evropskog parlamenta, ključni trenutak bilo je usvajanje Jedinstvenog evropskog akta, 1986. godine, čemu je prethodilo donošenje svečane Deklaracije o jedinstvenoj Evropi, zasnovane na inicijativi Genšer–Kolombo. Ovom Deklaracijom šefovi evropskih država ili vlada potvrdili su 1983. godine svoju nameru da formiraju politički i ekonomski ujedinjenu Evropu. Usledio je Nacrt ugovora o Evropskoj uniji (1984) koji je predviđao redefinisane nadležnosti institucija Zajednice i izmene procesa odlučivanja u organima Zajednice, i koji je Evropski parlament prihvatio na inicijativu italijanskog evroparlamentarca Altijera Spineliya. Zatražena

---

<sup>5</sup> Slučaj *Roquette v. Council*, Case 138/79, ECR, 3333.

je reforma zakonodavnog procesa kako bi Parlament u procesu odlučivanja imao jednak uticaj kao i Savet.

Pojedini autori, npr. Lasok i Bridž, smatrali su da je ovaj Nacrt ugovora o Evropskoj uniji odražavao federalistički koncept oličen u „redistribuciji vlasti, posebno zakonodavne, od Saveta ka Evropskom parlamentu i Komisiji, smanjenju blokirajućih snaga država članica u postupku donošenja odluka i nametanju sankcija državama članicama za ozbiljno i ustrajno kršenje njihovih dužnosti“.<sup>6</sup> Sličnog mišljenja su i Fristoun i Dejvidson, po kojima se federalni duh ovog Nacrta ugovora ogleda u predloženim „većim nadležnostima institucija EZ u odnosu na države članice, povećanim ovlašćenjima Evropskog parlamenta, jačim nadzornim ovlašćenjima Evropskog suda, prihvatanju Evropskog monetarnog sistema i zajedničkog državljanstva Zajednice“.<sup>7</sup>

Nacrt ugovora o Evropskoj uniji nije bio prihvaćen od vlada država članica, kao ni *status quo*, što je rezultiralo usvajanjem Jedininstvenog evropskog akta, koji je stupio na snagu 1. jula 1987. godine. Uz zvaničnu potvrdu novog imena organizacije – Evropska unija, tri glavne oblasti su postale predmet izmena: proces donošenja odluka, obim nadležnosti EZ, i ovlašćenja Evropskog parlamenta.

Jedininstveni evropski akt je uveo „proceduru saradnje“, koja omogućava učesće Parlamenta u drugom krugu, prilikom donošenja odluka posebno u oblasti unutrašnjeg tržišta. Ovim je Parlamentu dato pravo da postavlja amandmane i shodno tome veći uticaj u oblikovanju zakona Zajednice. U prve tri godine delovanja ovog novog sistema oko 40% amandmana izglasanih od strane Parlamenta bilo je prihvaćeno u Savetu. Ipak, konačna odluka u zakonodavnom postupku je na Savetu. Pored ovoga, JEA je dao Parlamentu veći uticaj u oblasti spoljne politike, prilikom pristupanja novih država članica Zajednici i zaključivanja ugovora o pridruživanju sa državama nečlanicama, gde Evropski parlament mora da dâ svoj pristanak, delujući većinom glasova svojih članova. Drugim rečima, u ovim posebnim prilikama Evropski parlament ima pravo veta.

Ugovorom iz Mastrihta (7. februara 1992) uvedena je procedura saodlučivanja koja je u skromnoj meri povećala zakonodavna ovlašćenja Evropskog parlamenta. Ovim Ugovorom postavljene su osnovne crte ekonomske i monetarne unije, kao i osnova za tešnju političku saradnju između država članica Evropske unije (Evropska zajednica zamenjena je nazivom Evropska unija), uključujući tu i zajedničku spoljnu politiku.

Ugovor iz Amsterdama (2. oktobra 1997) predstavljao je nov podsticaj jačanju uloge Evropskog parlamenta, posebno u zakonodavnom postupku – procedura

<sup>6</sup> D. Lasok, J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, Fourth Edition, Butherworths, London, 1987, str. 204.

<sup>7</sup> D. Freestone, S. Davidson, “Community Competence and Part III of the Single European Act”, *CML Rev.*23. *Martinus Nijhoff Publishers*, Dordrecht, 1987, str. 794.

saodlučivanja proširena je na 15 postojećih odredaba Ugovora i na osam novih oblasti. Ugovor potvrđuje da je demokratska kontrola funkcionisanja organizacije moguća jačanjem uloge Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata država članica. Ugovor iz Amsterdama ohrabruje nacionalne parlamente u angažovanju oko poslova Evropske unije pružajući im priliku da održavaju debate sa predstavnicima svojih vlada na samom početku zakonodavnog postupka. Zakonodavni predlozi Komisije koji se upućuju Evropskom parlamentu i Savetu neće biti stavljeni na dnevni red Saveta dok ne prođe period od šest meseci.

Konsultativna prava Parlamenta takođe su proširena i uključuju mere koje se odnose na unutrašnje poslove, pravosuđe i politiku zapošljavanja. Parlament će takođe biti konsultovan u tzv. fleksibilnim aranžmanima. U tom slučaju, ukoliko grupa država članica zahteva da ide napred sa fleksibilnim aranžmanima u pojedinim politikama u kojima sve države članice ne žele da učestvuju, Parlament bi trebalo da bude konsultovan. Evropski parlament je stekao i formalniju ulogu u osiguranju primene principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, čineći tako Uniju bliskiju narodima. Savetovanje je postalo poseban zakonodavni postupak koji se primenjuje u retkim situacijama, kao što su izuzeće od unutrašnjeg tržišta i pravo tržišnog nadmetanja, dok se savetovanje kao nezakonodavni postupak zahteva prilikom usvajanja međunarodnih sporazuma u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

U Ugovoru iz Nice (26. februar 2001) potvrđuje se da Evropski parlament koji čine predstavnici naroda država članica okupljenih u Zajednici ima nadležnosti koje su mu Ugovorom date. Broj članova Parlamenta ne prelazi 732.

Međutim, ubrzo su šefovi država i vlada odlučili da pokrenu novu inicijativu kako bi se preispitali i pojednostavili postojeći ugovori, a taj posao je poveren skupštini nazvanoj Ugovor, kojom je predsedavao bivši francuski predsednik Valeri Žiskar d'Esten. U periodu 2001–2004. predstavnici država članica i institucija EU zajedno su pripremali projekat Ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Evropu, radi jačanja efikasnosti institucija EU, koja se u međuvremenu proširila.

Evropski ustav je precizirao ulogu Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Posebno je potvrdio različite funkcije Komisije, pa i njen gotovo monopol u zakonodavnoj inicijativi, izvršnu nadležnost i ulogu predstavljanja u inostranstvu, osim u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Evropski ustav je postavio princip interinstitucionalnog programiranja rada na inicijativu Komisije i proširio je proceduru saodlučivanja u zakonodavnoj oblasti, po kojoj je 95% zakona trebalo da se usvoji u saradnji između Evropskog parlamenta i Saveta. Povećan je broj sedišta Evropskog parlamenta na 750. Trebalo je da nacionalni parlamenti budu informisani o svim inicijativama Komisije i ukoliko trećina među njima proceni da jedan predlog podleže principu supsidijarnosti, tj. da nije u nadležnosti Komisije, ona treba ponovo da ispita taj predlog.

Osim toga, novine koje je najavio Evropski ustav odnosile su se na uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova EU, predsednika Evropskog saveta,

kvalifikovane većine koju bi činilo 55% država koje predstavljaju 65% stanovništva EU, što predstavlja dvostruku većinu – država članica i naroda, istovremeno dvostruki legitimitet Unije, sakupljanje milion potpisa građana radi pokretanja zakonodavnog predloga, zaštite životne sredine i ujednačenog ekonomskog razvoja. Tekst Evropskog ustava potpisan je u Rimu (29. oktobra 2004), ali nikada nije stupio na snagu jer je odbijen na referendumima u Francuskoj i Holandiji (2005).

### *Finansijska (budžetska) nadležnost Evropskog parlamenta*

Ugovor kojim Zajednica uspostavlja sopstvene finansijske izvore i kojima se povećavaju budžetska ovlašćenja Evropskog parlamenta potpisan je 22. aprila 1970. godine, što je potvrđeno drugim ugovorom koji je donet 1975. godine. Implementacijom ovih ugovora Evropski parlament je, zajedno sa Savetom, postao istinska budžetska vlast Zajednice. Budžetske nadležnosti Evropskog parlamenta takođe su vremenom rasle, ali treba naglasiti da su se ta ovlašćenja u pogledu kontrole rashoda razlikovala prema kriterijumu obaveznosti. Naime, razlikuju se obavezni i neobavezni izdaci EU i shodno tome, različita su bila ovlašćenja Evropskog parlamenta. Uz izvesna ograničenja, Parlament može da izmeni tzv. neobavezne troškove, a ima pravo da odbije budžet u celini. U složenom postupku usvajanja budžeta, Evropski parlament je npr. 1979. i 1984. iskoristio svoje pravo da odbaci nacrt predloženog budžeta. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Evropski parlament deli ovlašćenja za odlučivanje o celokupnom godišnjem budžetu EU sa Evropskim savetom i ima konačnu reč. Odluke Evropskog parlamenta i Saveta o godišnjim rashodima i prihodima moraju da budu u okviru godišnjih limita potrošnje utvrđenih dugoročnim finansijskim okvirom EU koji se utvrđuje na sedam godina. Budžet izvršava Evropska komisija, ostale institucije odgovorne su za svoje administrativne proračune.

### *Kontrolna (nadzorna) nadležnost Evropskog parlamenta*

Kontrolna (nadzorna) nadležnost predstavlja mogućnost efektivne kontrole egzekutive, uključujući i postavljanje pitanja kako kolektivnog tako i pojedinačnog poverenja članovima Evropske komisije. Kompleksnost Evropske unije ogledala se u ograničenim zakonodavnim nadležnostima Evropskog parlamenta, u činjenici da Evropska komisija i Evropski savet pored administrativne obavljaju i zakonodavnu ulogu, što ukazuje na nepotpuno uvažavanje principa podele vlasti unutar EU.

Dok u odnosu na Savet ne raspolaže velikim mogućnostima uticaja, Evropski parlament prema Komisiji ima šira ovlašćenja, prvenstveno pravo izglasavanja nepoverenja Komisiji u vezi sa njenom delatnošću (npr. u pogledu izvršenja budžeta ili drugog razloga), kao i da je dvotrećinskom odlukom raspusti (član 144. Ugovora o osnivanju EEZ), što je najjače oružje kojim Parlament može da utiče na egzekutivu Unije. Postupak o izglasavanju nepoverenja Komisiji pokrenut je osam puta, ali nijedan nije prihvaćen, dok je Komisija sa

Žakom Santerom na čelu podnela ostavku 1999. godine, pre nego što je Parlament tražio njenu ostavku. Ipak, nije izgrađena čvrsta koncepcija koja bi napravila razliku u tome da li je glasanje o nepoverenju Komisiji mera usmerena ka uspostavljanju političke odgovornosti ili je to odgovornost za vođenje administrativnih poslova EU.

U kontrolne nadležnosti potpadaju i davanje mišljenja o predlozima Komisije i debata o godišnjem izveštaju Komisije, kao i interpelacija, tj. institucija poslaničkih pitanja.

U članu 140. Ugovora o osnivanju EEZ kaže se: „Komisija odgovara usmeno ili pismeno na pitanja koja joj uputi Evropski parlament ili njegovi članovi.“ Ovaj član, međutim, nije stvarao obavezu i Savetu da odgovori na pitanja koja bi mu postavio Parlament ili njegovi članovi. Savet ipak odgovara na postavljena pitanja onako kako to čini i Komisija. Ovaj običaj se ustalio u praksi, tako da je zvanično potvrđen odredbom (paragraf 2.3.3) Svečane deklaracije o ujedinjenoj Evropi (1983), u kojoj se kaže da će Savet, u skladu sa svojim nadležnostima, odgovarati na usmena i pismena pitanja koja mu postavi Evropski parlament.

Pitanja su raznovrsna – teškoće u oblasti saobraćaja u perifernim delovima EU, politika Unije i dugovi zemalja trećeg sveta, evropska dimenzija obrazovanja, novi kanal za evropsku višejezičnu satelitsku televiziju, ljudska prava, sprovođenje mera zdravstvene i socijalne zaštite, ratifikacija konvencije o pravima deteta, pravo studenata EU da studiraju u Velikoj Britaniji, pomoć u oblasti ribarstva, imenovanje novog generalnog sekretara UN, uključivanje EU u mirovne pregovore o Bliskom istoku.

Predsednik Evropskog parlamenta ima pravo da održi govor na početku svakog zasedanja Evropskog saveta predstavljajući stav Parlamenta o pitanjima o kojima će raspravljati šefovi država i vlada.<sup>8</sup> Posle svakog sastanka na vrhu, predsednik Evropskog saveta predstavlja Parlamentu izveštaj o rezultatima sastanka.

### *Ostale nadležnosti Evropskog parlamenta*

Ostale nadležnosti nisu bile striktno predviđene Ugovorom o osnivanju EEZ, da bi tek sa stupanjem na snagu Ugovora iz Mastrihta neke od njih stekle pravnu snagu, poput zaštite ljudskih prava u EU, prava na peticije, zaštite prava žena, zaštite potrošača, zdravstvene zaštite, zaštite životne sredine – da bi zatim bile razrađene u Ugovoru iz Amsterdama. Osim vodeće uloge u procesu odlučivanja u Evropskoj uniji, Evropski parlament deluje kao čuvar interesa građana i pruža im veću mogućnost da ostvare svoja prava i da odbrane stečene vrednosti, tzv. *acquis communautaire*. Građani EU mogu da se obrate Evropskom parlamentu radi regulisanja pitanja iz svakodnevnog života, kroz pravo na peticije, kao što su npr. izvozne takse, registracija automobila, dodele socijalnih povlastica (penzije,

---

<sup>8</sup> Mandat predsednika Evropskog parlamenta traje 2,5 godine. Posle izbora 2014. godine na to mesto je ponovo biran Martin Šulc, član Grupe socijalista iz Nemačke.

dečji dodaci), nezaposlenost, zaštita potrošača. Takođe, mogu da ukažu na kršenje prava građana od strane države članice, lokalnih vlasti i drugih institucija. Godišnje građani upute nekoliko stotina peticija Evropskom parlamentu. Na ovaj način građani ostvaruju svoja demokratska prava. Tokom izborne kampanje 2014, kao što je to bio slučaj i ranije, evropski zvaničnici su ohrabivali građane da izađu na izbore, insistirajući na bliskosti građana i institucija Unije.

### *Saradnja Evropskog parlamenta sa nacionalnim parlamentima*

Ugovor iz Lisabona je prvi koji sadrži poseban član o ulozi nacionalnih parlamenata, i 14 uputstava za rad sa nacionalnim parlamentima, kojima se dodeljuju znatna prava, poput prava na protivljenje izradi zakona koji ne poštuju načelo supsidijarnosti. Evropski parlament redovno obaveštava nacionalne parlamente država članica o svojim aktivnostima, dok njegovi odbori redovno pozivaju predstavnike nacionalnih parlamenata na svoje sednice kako bi raspravljali o novim zakonodavnim predlozima Evropske komisije. Zajedno sa parlamentima država članica koje predsedavaju Evropskim savetom, Evropski parlament svakih šest meseci organizuje zajedničke parlamentarne sastanke na kojima se raspravlja o glavnim političkim pitanjima od interesa za EU. Za odnose sa nacionalnim parlamentima država članica zadužena je Konferencija predsednika, koja je u decembru 2009. donela odluku o osnivanju koordinacione grupe za odnose sa nacionalnim parlamentima, čiji je zadatak razmatranje unutrašnjeg usklađivanja aktivnosti Evropskog parlamenta u toj oblasti i predlaganje redovnog programa aktivnosti.

Zbog značaja koji Evropski parlament ima u okviru EU, postoje zemlje nečlanice EU koje imaju svoje delegacije pri Evropskom parlamentu ili održavaju bliske interparlamentarne veze sa ovom evropskom institucijom.

## PREVAZILAŽENJE „DEMOKRATSKOG DEFICITA“ U EVROPSKOJ UNIJI – UGOVOR IZ LISABONA

Ugovorom iz Lisabona (stupio na snagu 1. decembra 2009) utvrđeno je da Evropski parlament zajedno sa Savetom obavlja zakonodavnu i budžetsku funkciju. To je bio odgovor na kritike o postojanju „demokratskog deficita“ u Evropskoj uniji, jer je Parlament postao ravnopravan sa Savetom, kao predstavnikom vlada država članica, u donošenju odluka koje se odnose na rad EU i način trošenja novca. Osim toga, Parlament obavlja funkciju političke kontrole i konsultovanja i bira predsednika Komisije. Poslanici Evropskog parlamenta su ovim dobili veću mogućnost da utiču na određivanje političkog pravca kretanja Evrope.

Novine koje je doneo Ugovor iz Lisabona u pogledu proširenja nadležnosti Evropskog parlamenta su:

1. Zakonodavna nadležnost – proširena je na više od 40 novih područja, uključujući poljoprivredu i ribarstvo, energetska bezbednost, bezbednost i pravosuđe, pomoć za siromašne regione, trgovinsku politiku, imigraciju, pravosuđe i fondove EU, saradnju sa državama izvan EU, izvršne akte. Parlament bira predsednika Komisije, izvršnog tela EU, i ova odluka mora odražavati rezultate evropskih izbora i u skladu sa tim, izbor glasača.
2. Budžetska (finansijska) nadležnost – Evropski parlament sa Svetom odlučuje i odobrava celokupan budžet, a ne samo neobavezne troškove kao što je to bilo ranije.
3. Kontrolna (nadzorna) nadležnost – kao jedina institucija EU koju građani direktno biraju, Parlament ima ovlašćenja i dužnost da institucije EU pozove na odgovornost. Parlament je čuvar Povelje o temeljnim pravima sadržane u Ugovoru iz Lisabona, kao i novoustanovljenog prava građanske inicijative.<sup>9</sup>
4. Pravo odobravanja ili odbacivanja međunarodnih sporazuma – u okviru ovog ovlašćenja, poslanici Evropskog parlamenta blokirali su kontroverzni Trgovinski sporazum protiv krivotvorenja (ACTA) za koji se smatralo da će ograničiti osnovne slobode. Ovaj događaj je potvrdio da, zahvaljujući jačanju ovlašćenja, odluke evropskih poslanika snažnije utiču na svakodnevni život građana EU. Evropski parlament značajan je za zemlje koje još nisu članice Evropske unije, jer bez odobrenja poslanika Evropskog parlamenta određena država ne može da postane punopravni član Unije, niti na snagu mogu da stupe međunarodni ugovori sa trećim državama.

Zahvaljujući ovim reformama, glas na evropskim izborima postao je još važniji za budućnost Evrope. Zato su poslanici Evropskog parlamenta sve više izloženi delovanju grupa za lobiranje povodom različitih predloga Komisije, npr. regulisanje pitanja informisanja potrošača o hrani (industrija hrane protiv potrošača i zdravstvenih organizacija), ili regulisanje radnog vremena u transportnom sektoru (odnos privatnih i državnih preduzeća).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Od 1. aprila 2012. građani EU imaju novu mogućnost da učestvuju u stvaranju evropske politike. Građanska inicijativa, ustanovljena Ugovorom iz Lisabona, omogućava da milion građana iz najmanje četvrtine država članica traži od Evropske komisije da predloži novi zakon u oblasti za koju je nadležna. Organizator građanske inicijative je odbor sastavljen od najmanje sedam građana EU koji žive u sedam različitih država članica i koji imaju jednu godinu da prikupe potrebnu podršku. Potpisi moraju biti overeni od strane nadležnih vlasti iz svake od država članica. Organizatori uspešnih inicijativa će učestvovati na saslušanju u Evropskom parlamentu. Komisija ima tri meseca da razmotri inicijativu i odluči kako će delovati.

<sup>10</sup> Maja Kluger Rasmussen, „The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd, 2014.

## KA RAVNOPRAVNIM MEĐUINSTITUCIONALNIM ODNOSIMA – EVROPSKI PARLAMENT 2014

Izbori za Evropski parlament održani od 22. do 25. maja 2014. godine značajni su kao prvi izbori posle usvajanja Ugovora iz Lisabona, kojim je ova institucija dobila nove nadležnosti.

Nova politička većina koja se formirala na izborima za Evropski parlament 2014. oblikovaće evropsko zakonodavstvo do 2019, počev od jedinstvenog tržišta do civilnih sloboda. Evropski parlament, jedina direktno izabrana institucija EU, postao je osovina evropskog procesa odlučivanja i ima ravnopravan glas sa nacionalnim vladama u skoro svim evropskim zakonima.

I posle najnovijih izbora (2014) konzervativne desne partije u Evropskom parlamentu zadržale su vodeću poziciju koju su stekle 1999, ali sada sa slabijim rezultatima.<sup>11</sup> Karakteristika ovih izbora je to što je krajnja desnica zabeležila prodor u Evropski parlament, posebno Francuski nacionalni front (Marin le Pen) i Partija za nezavisnost iz Velike Britanije (Najdžel Faraž). Tri velika centristička bloka izgubila su izvestan broj mesta, dok je radikalna levica Siriza osvojila većinu u Grčkoj. Od 751 sedišta, desničarska Evropska narodna partija dobila je 221 sedište, Grupa socijalista – 191, Evropski konzervativci i reformisti 70 sedišta, Savez liberala i demokrata za Evropu – 67, Evropska ujedinjena levica / Nordijska levica Zelenih – 52, Zeleni / Evropski slobodni savez – 50, Evropska slobodna i direktna demokratija – 48, i nevezani članovi 52 sedišta.

Na ovakve rezultate uticale su teme koje su od 2009. zaokupljale pažnju građana Unije, prvenstveno svetska ekonomska i kriza u evrozoni, marginalizacija levice, najava referenduma o ostanku Velike Britanije u EU i referenduma o nezavisnosti Škotske, istočno partnerstvo i sukobi u Ukrajini, kao i pregovaranje o postizanju Sporazuma o transatlantskom trgovinskom i investicionom partnerstvu.

Između dva izborna kruga (2009–2014) pojavila se i kriza poverenja u institucije kako evropske tako i nacionalne, u toj meri da su se nacionalne institucije doživljavale kao nepouzidane. Uoči izbora za Evropski parlament, građani pojedinih država imali su bolje mišljenje o evropskim institucijama nego o nacionalnim, npr. Hrvatska. U Francuskoj 47% građana veruje u evropske institucije, a 14% u francuske institucije. S druge strane, u Portugaliji je podrška EU sa 90% opala na 50%, što je posledica ekonomske krize u zemlji. Osim u Španiji, Italiji i Nemačkoj, ostale vlade izgubile su na izborima 2014. godine.

Izlaznost na izbore za Evropski parlament opada od prvih direktnih izbora, što je takođe pokazatelj stepena (ne)zainteresovanosti građana za evropska pitanja. Tako je izlaznost 1979. izosila 61,99%; 1984 – 58,98%; 1989 – 58,41%;

---

<sup>11</sup> Directorate-General for Communication Public Opinion Monitoring Unit, Review, Les élections Européennes et Nationales en chiffres, Elections Européennes 2014, dostupno na: [www.europarl.europa.eu/pdf/elections\\_results/review](http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review).



1994 – 56,67%; 1999 – 49,51%; 2004 – 45,47%; 2009 – 43%; 2014 – 43,09%.<sup>12</sup> Taj trend je zabeležen posebno u poslednjoj deceniji i posledica je aktuelnih dešavanja u samoj Evropskoj uniji. Pošto se evropski parlamentarci ne udružuju prema svojoj nacionalnoj, već prema partijskoj pripadnosti, izbori za Evropski parlament često su u senci nacionalnih parlamentarnih izbora. Rezultati izbora za Evropski parlament uglavnom ukazuju na budući politički kurs zemalja članica Evropske unije, ali su istovremeno vrsta tzv. impičmenta za svakog političara.<sup>13</sup>

*Rezultati izbora za Evropski parlament, 2014<sup>14</sup>*

POLITIČKA GRUPA	BROJ SEDIŠTA	% OSVOJENIH GLASOVA
Evropska narodna partija (Group of the European People's Party, Christian Democrats)	221	29,43
Grupa socijalista (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the EP, S&D)	191	25,43
Evropski konzervativci i reformisti (European Conservatives and Reformists ECR)	70	9,32
Savez liberala i demokrata za Evropu (Alliance of Liberals and Democrats for Europe, ALDE)	67	8,92
Evropska ujedinjena levica / Nordijska levica Zelenih (European United Left / Nordic Green Left, GUE/NGL)	52	6,92
Zeleni / Evropski slobodni savez (The Greens/ European Free Alliance, Green/EFA)	50	6,66
Evropska slobodna i direktna demokratija (Europe of freedom and direct democracy, EFDD)	48	6,39
Nevezani članovi (Non-attached members-members not belonging to any political group, NI)	52	6,92

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Bivši francuski predsednik Nikola Sarkozy zahvaljujući pobedi svoje partije UMP na izborima za Evropski parlament 2009. ojačao je svoju poziciju. Međutim, njegov ministar rada Bris Ortef, koji nije izabran za evroparlamentarca u svom departmanu Centralnog masiva, suočio se sa oštrom reakcijom javnosti i zahtevom da napusti vladu.

<sup>14</sup> Izvor: <http://www.results-elections2014.eu> (pristupljeno 7. jula 2014).

Posle svakih opštih direktnih izbora za Evropski parlament (1979–2014) jačale su nadležnosti ove institucije i njen položaj u institucionalnoj hijerarhiji organizacije. Jedna od ključnih novina jeste odredba Ugovora iz Lisabona da prilikom izbora predsednika Evropske komisije treba da se uzmu u obzir rezultati evropskih izbora, novi Parlament potvrđuje i bira predsednika Komisije. To znači da građani Evropske unije tj. glasači imaju ključnu ulogu u izboru osobe koja će upravljati Unijom. Međutim, evropske zemlje različito vide budućnost Unije, pa otuda otpori proširenju nadležnosti Evropskog parlamenta. Premijer Velike Britanije Dejvid Kameron protestovao je zbog navedene odredbe Ugovora iz Lisabona, smatrajući da se u Evropskom savetu nalaze osobe koje su pobedile na izborima, i da one, kao što je bilo uobičajeno, treba da odlučuju, a ne poslanici Evropskog parlamenta koje su građani izabrali. Ovakav stav, osim što je „starovremenski“ – iz perioda kada je EU trpela dugogodišnje kritike zbog „demokratskog deficita“, istovremeno je pokrenuo pitanje koncepta buduće Evrope, tj. njene federalizacije ili labavog saveza.<sup>15</sup> Predsednik Evropske komisije, izabran 15. juna 2014. godine, Žan-Klod Junker zagovornik je federalizacije Evrope, čemu se Velika Britanija protivi i zbog čega nije podržala kandidaturu Junkera. Ipak, predsednik Evropskog parlamenta Martin Šulc ocenio je izbor Junkera kao „istorijsku etapu koja će ojačati mesto parlamentarne demokratije u Evropi i promeniti izgled Evropske unije“.<sup>16</sup>

Prilikom obeležavanja 40 godina rada Evropskog parlamenta (septembra 1992) tadašnji predsednik Egon Klepš rekao je da je Parlament od svog početka želeo da unese više demokratije u samu Zajednicu. Parlament nije želeo „birokratsku i centralizovanu“ Evropu, već takvu u kojoj bi postojala ravnoteža ovlašćenja između institucija zajednice i tešnja saradnja između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata.<sup>17</sup> Iz današnje perspektive, moglo bi se konstatovati da je Evropski parlament uspeo da unutarinstitucionalnu strukturu promeni u svoju korist.

---

<sup>15</sup> Pitanje federalizacije Evropske unije postavlja se od njenog osnivanja i u širem smislu deo je panevropskih ideja koje su se pojavile posle Prvog svetskog rata, najpre u Panevropskom paktu koji je predvodio grof Kudenhof-Kalergi, a zatim u francuskoj inicijativi Erio-Brijana (1929) o političkoj i ekonomskoj saradnji evropskih zemalja. Zagovornici federalizacije Evrope zalažu se za jačanje evropskih institucija i proširenje njihovih nadležnosti na oblasti koje pripadaju nacionalnim državama, kao i za pristupanje novih članica Uniji. Za federalizam su se posebno zalagale Nemačka, Belgija, Luksemburg, a najviše se tome protivila Velika Britanija.

<sup>16</sup> Govor Martina Šulca, predsednika Evropskog parlamenta, na vanrednom sastanku Evropskog saveta 16. jula 2014. (Discours de Martin Schulz, président du Parlement européen, a la réunion extraordinaire du Conseil européen, le 16 juillet 2014), dostupno na: [www.europarl.fr/fr/home/discours\\_schulz\\_conseil072014.html](http://www.europarl.fr/fr/home/discours_schulz_conseil072014.html).

<sup>17</sup> Izvor: XXVI<sup>th</sup> General report on the activities of the European Communities, 1992.

Prioriteti Evropskog parlamenta su: jačanje ekonomije, zapošljavanje mladih, socijalna pravda, približavanje Unije građanima, veći uticaj Parlamenta na donošenje političkih odluka kroz kvalitetniju saradnju sa Evropskom komisijom.

Evropskom parlamentu predstoji promena izbornog sistem, tj. njegovo ujednačavanje na celoj teritoriji Unije. Treba naglasiti da ni zastupljenost u Parlamentu nije proporcionalna broju stanovnika. Naime, broj stanovnika Velike Britanije je 150 puta veći nego broj stanovnika Luksemburga. Ipak, Luksemburg ima samo 12 puta manje sedišta u Parlamentu. Ovakav sistem mogao je da bude prihvaćen ne samo zbog zaštite interesa malih država, već i zbog toga što su članovi Parlamenta udruženi prema partijskoj pripadnosti.<sup>18</sup>

Sa nastavkom institucionalnog usavršavanja Unije mogli bi da se stvore uslovi za realizovanje ideje o prerastanju Evropskog parlamenta u Dom naroda dvodomnog predstavničkog tela, uz istovremenu inauguraciju Saveta u Dom država, dok bi Komisija preuzela funkciju izvršnog organa, postajući tako u potpunosti odgovorna Evropskom parlamentu.

Evropski parlament je najdinamičnija institucija Unije, koja će i u novom sazivu uticati istovremeno na kvalitet institucionalnih odnosa i na kvalitet života ljudi unutar Evropske unije.

## ZAKLJUČAK

Evropski parlament ima dvostruki značaj u institucionalnoj strukturi Evropske unije. S jedne strane je, uz Evropski savet, vodeći stub procesa donošenja odluka, a s druge strane javni forum za šire političke debate u cilju očuvanja interesa građana. Evropski parlament ima zakonodavne, budžetske, kontrolne i ostale nadležnosti koje su se kroz seriju institucionalnih reformi u EU dograđivale, tako da je Ugovorom iz Lisabona skoro uspostavljena ravnoteža među evropskim institucijama, posebno izjednačavanjem njegove uloge sa ulogom Evropskog saveta u zakonodavnom i budžetskom postupku. Obaveza da se rezultati izbora za Evropski parlament uzmu u obzir prilikom imenovanja predsednika Evropske komisije potvrđuje stvarni značaj i uticaj Evropskog parlamenta u međuinstitucionalnim odnosima Unije. Delovanje Parlamenta ne može se oceniti samo na osnovu izričitih i pravnim aktima EU utvrđenih nadležnosti. Kao telo koje predstavlja 500 miliona građana Evrope i vrlo aktivni organ u zauzimanju stavova o svim važnijim unutrašnjim pitanjima EU, koji je direktno povezan sa parlamentima država nečlanica, Evropski parlament je u praksi prerastao ulogu koja mu je data Ugovorom o osnivanju EEZ.

---

<sup>18</sup> T. C. Hartly, *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990, str. 26.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Castarede, J., *50 Ans de Construction Européenne (1957–2007)*, Studyrama perspectives, Paris, 2007.
- [2] Directorate-General for Communication Public Opinion Monitoring Unit, Review, Les élections Européennes et Nationales en chiffres, Elections Européennes 2014.
- [3] Freestone, D., Davidson, S., *Community Competence and Part III or the Single European Act, CML Rev.23. Martinus Nijhoff Publishers*, Dordrecht, 1987.
- [4] Fuše, Mišel, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- [5] Hartly, T. C., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- [6] Lasok, D., Bridge, J.W., *Law and Institutions of the European Communities*, Fourth Edition, Butherworths, London, 1987.
- [7] *L'Union Européenne, Histoire, Institutions, Fonctionnement, Grandes Realisations, Perspectives d'avenir*, Le livre de poche, Paris, 1994, 2<sup>me</sup> edition 1999.
- [8] Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, Commission Européenne, Bruxelles, Luxembourg, 1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014.
- [9] Rasmussen Kluger, Maja, „The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament“, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley&Sons Ltd, 2014.
- [10] Simić, Jasminka, *Evropski parlament – Akter u odlučivanju u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- [11] Weiler, J.H., The Genscher - Colombo draft European act: the Politics of Indecision, 1983, *Revue d'integration europeenne* VI, 2-3: 129-53, 1983.

*Jasminka Simić*

THE EVOLUTION OF THE COMPETENCES  
OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AS A WAY  
OF STRENGTHENING THE DEMOCRATIC  
CAPACITY OF THE EUROPEAN UNION

*Abstract*

The European Parliament is one of the fundamental political institutions of the EU, which has gone through several stages of development inherent to the institutional development of the Union as a whole. The jurisdiction of the European Parliament includes legislative, financial, control and so-called other jurisdictions (protection of women's rights, consumer protection, environmental protection). The decision-making process in the European Union is often criticized for the limited powers of the European Parliament, referred to as a „democratic deficit“, because most of decisions, on the proposal of the European Commission, were adopted in the European Council, which has no full democratic legitimacy and legal acts adopted are directly applicable in the Member States. The European Parliament became equal with the Council in legislation, financial, election of the President of the Commission and control of institutions. The European Parliament elections (2014) have the importance for the improvement of the institutional organization, but also for the prospects of EU citizens.

*Keywords:*

European Parliament, European Union, decision-making process, „democratic deficit“



Dušan Pavlović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

# Teorija igara u *Levijatanu* Tomasa Hobsa<sup>2</sup>

## *Apstrakt*

Politički teoretičari su dugo smatrali da Hobsovo prirodno stanje može da se objasni zatvorenikovom dilemom u kojoj rat svih protiv sviju predstavlja Pareto-inferioran ishod društvene saradnje. Nedavni radovi teoretičari igara analizirali su prirodno stanje iz ugla igre kukavice i igre uveravanja (*assurance game*). Pokazalo se da igra uveravanja preciznije objašnjava način na koji pojedinci prevazilaze sukob u prirodnom stanju i uspostavljaju saradnju. U ovoj igri, suština prevazilaženja sukoba predstavlja kredibilno signaliziranje kojim drugu stranu uveravate da ste spremni na saradnju. Ako pojedinci ispune taj uslov, i znaju da su ga svi drugi ispunili, moguć je prelazak iz Pareto-inferiornog u Pareto-optimalno stanje.

## *Ključne reči:*

Tomas Hobs; *Levijatan*; zatvorenikova dilema; igra uveravanja; Pareto-optimum

## UVOD U PROBLEM

Politički teoretičari i filozofi brzo su počeli da koriste teoriju igara u svojim radovima. Klasično delo političke teorije koje je izazvalo najveću pažnju političkih teoretičara koji su koristili teoriju igara jeste Hobsov

---

<sup>1</sup> Email: dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Delovi ovog teksta su prethodno objavljeni u mojoj knjizi *Teorija igara: osnovne igre i primena*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, 2015, str. 32–43, 73–79 i 94–98.

*Levijatan*.<sup>3</sup> Među politikolozima je dugo vladalo uverenje da je Hobsovo prirodno stanje varijanta zatvorenikove dileme.<sup>4</sup> Međutim, kasnija istraživanja su pokazala da ono podjednako ubedljivo može da se konceptualizuje kao igra uveravanja i kao igra kukavice.<sup>5</sup>

Za zatvorenikovu dilemu je karakteristično da pojedinci uvek završavaju u suboptimalnom ishodu. Međutim, Hobsov zaključak je da ljudi *uspeavaju* da izađu iz prirodnog stanja i uspostave poredak bez pomoći suverena. Ovo ozbiljno dovodi u pitanje koherentnost Hobsove teorije u *Levijatanu*. Ako je prirodno stanje zatvorenikova dilema, pojedinci nikada ne bi mogli da izađu iz prirodnog stanja, jer zatvorenikova dilema ima samo jedan ravnotežan ishod. Za razliku od toga, igra uveravanja (*assurance game*) ima dva ravnotežna ishoda – jedan koji je suboptimalan i drugi koji je Pareto-optimalan. Za zatvorenikovu dilemu važi sledeće: ako igrač A pošalje kredibilan signal da je spreman da saraduje, to može da podstakne igrača B da zloupotrebi spremnost A na saradnju. Pošto A to zna, on nikada i ne pokušava da se ponaša kooperativno. Za razliku od toga, u igri uveravanja, spremnost A da saraduje uverava B da je saradnja moguća, i time je olakšava. Zatvorenikova dilema, međutim, nije nevažna za razumevanje Hobsove političke teorije. Kada razmišljamo „unazad“ – od države ka prirodnom stanju – zatvorenikova dilema je relevantnija za objašnjenje društvenog ponašanja koje se odnosi na održanje poretka. Kada razmišljamo „unapred“ – od prirodnog stanja ka državi – igra uveravanja nam pomaže da bolje objasnimo način na koji Hobs konceptualizuje prelazak iz prirodnog stanja u državno stanje.

## HOBSOV LEVIJATAN

Pre nego što započnem diskusiju, želim ukratko da podsetim na osnovne pretpostavke Hobsovog prirodnog stanja koje su relevantne za konceptualizaciju zatvorenikove dileme i igre uveravanja. Pre novovekovne političke misli i Hobsa,

---

<sup>3</sup> Tomas Hobz, *Levijatan. Ili materija, oblik i vlast države, crkvene i građanske*, Kultura, Beograd, 1961.

<sup>4</sup> Michael Taylor, *Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, 1987, str. 125–142; John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1971, str. 269; Brian Barry, *Political Argument*. University of California Press, 1965, str. 253–254; David Gauthier, *The Logic of Leviathan. The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*, Oxford University Press, 1969, str. 79–80; Jean Hampton, *Political Philosophy*, Westview Press, 1997, str. 73–78.

<sup>5</sup> Pärtel Piirimäe, „The Explanation of Conflict in Hobbes’s *Leviathan*“, *Trames*, No. 10 (60/55), 2006; Michael Moehler, „Why Hobbes’ State of Nature is Best Modeled by an Assurance Game“, *Utilitas*, Vol. 21, No. 3; Milorad Stupar, *Filozofija politike*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2010, str. 223–236.



u političkoj teoriji vladalo je uverenje da društvenim zajednicama upravljaju prirodni zakoni koji važe „kao skup pretpolitičkih pravila ili pretpolitičkih vrednosti koji obavezuju čoveka na poslušnost još u prirodnom stanju (dok država ne postoji)“.<sup>6</sup> Hobs je, međutim, radikalno promenio karakter pretpolitičkog stanja. Prirodno stanje je stanje u kome nema države, tj. nema državne administracije, sudova, vojske, policije, komunalnih službi itd. Ali, u prirodnom stanju nema zakona. Ono što Hobs naziva prirodnim zakonima zapravo su samo „zaključci ili teoreme o tome šta služi čovekovoj odbrani ili samoodržanju. Međutim, zakon u pravom smislu jeste onog ko po pravu drugima zapoveda“.<sup>7</sup> Dok ne nastane suveren, nema ni prava, ni zakona.

U prirodnom stanju ljudi su racionalni egoisti koji isključivo gledaju lični interes.<sup>8</sup> Pošto su resursi ograničeni, ljudi često gledaju na druge ljude kao na resurse. Recimo, ako (iz bilo kog razloga) nemam od čega da živim, tvoje bogatstvo može da postane izvor mog spasa i blagostanja. U prirodnom stanju imam „pravo na sve, pa i na telo drugog čoveka“ da bih spasio sebe. Glavni cilj ljudi je da obezbede samoodržanje (*self-preservation*).<sup>9</sup>

Hobsovo prirodno stanje otuda podrazumeva rat svih protiv sviju (*bellum omnium contra omnes*). Najvažnija karakteristika takvog stanja jeste nesigurnost. Iz njega proizilazi potreba da se steknu moć i bogatstvo koji eliminišu rizik nesigurnosti i povećavaju bezbednost svakog pojedinca. Ta „opšta sklonost ljudi da stiču sve veću moć samo smrću prestaje“.<sup>10</sup> Razume se, svaki pojedinac može unutar prirodnog stanja, samostalno ili u grupi, da proba da uveća svoju moć koja će mu garantovati bezbednost. Ipak, ako se iz prirodnog stanja pređe u državno, bezbednost svih pojedinaca je znatno izvesnija i stabilnija.<sup>11</sup>

Hobs utvrđuje tri osnovna razloga za sukob u prirodnom stanju: takmičenje, podozrivost i slava.<sup>12</sup> Ta tri uzroka motivišu ljude na sticanje tri osnovna resursa – dobiti, bezbednosti i ugleda (reputacije).<sup>13</sup> Izraz dobit je ekvivalent materijalnoj dobiti koja najdirektnije može da obezbedi bezbednost pojedinaca. Ipak, reputacija, iako nematerijalna, važna je za bezbednost. Ljudi

---

<sup>6</sup> Dušan Pavlović, „Hobsovo shvatanje suvereniteta kao neograničene vlasti“, u: *Srpska politička misao*, br. 1/1994, Institut za političke studije, Beograd, 1994, str. 180.

<sup>7</sup> Tomas Hobz, *Levijatan*, Filip Višnjić, Beograd, 1961, str. 141 (gl. 15).

<sup>8</sup> Hobs je doduše verovao da su ljudi takvi i u državnom stanju. Prelaskom iz prirodnog u državno stanje ništa se ne menja u ljudskoj prirodi.

<sup>9</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 106 (gl. 13).

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 83 (gl. 11).

<sup>11</sup> *Ibid.*, str. 147 (gl. 17).

<sup>12</sup> *Ibid.*, str. 107 (gl. 13).

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 108 (gl. 13).

s reputacijom su, zapravo, moćni ljudi. U prirodnom stanju reputacija može da se stekne na osnovu prethodnih sukoba s drugim ljudima. Kada mislite da neko ne želi da se brani, lakše se odlučujete da ga napadnete.

U prirodnom stanju postoje dve vrste ljudi: razumni pojedinci i ludaci<sup>14</sup>. I jedni i drugi su racionalni.<sup>15</sup> Jedina razlika je u sledećem – prvi su u stanju da dugoročno sagledaju posledice opšteg rata u prirodnom stanju. Oni otuda smatraju da je dobro podvrgavati se prirodnom zakonima koji predstavljaju skup recepata o prednostima poštovanja ugovora i saradnje. Ludaci, za razliku od njih, nisu u stanju da vide štetne posledice opšteg rata u prirodnom stanju. Oni razmišljaju samo na kratak rok. Ludak veruje da je uvek razumno prekršiti dogovor o saradnji ako je to u njegovom interesu. Razume se, ovakva strategija može da ima visoku cenu, jer je korisna jedino ako ste sigurni da druga strana neće prekršiti dogovor. Ali kada svi počnu da krše dogovor, svi su na gubitku.

Kako se izlazi iz Hobsovog prirodnog stanja? Hobs pominje dva načina: osvajanje, koje rezultira potčinjavanjem pobeđenog<sup>16</sup> i sporazum, gde svako sklapa sporazum sa svima i odriče se svog prava na samoodbranu. U drugom slučaju, suveren dobija neograničenu moć kao poklon, tj. darovanje.<sup>17</sup> Izlazak iz prirodnog stanja osvajanjem je očigledan i lako razrešava probleme pristanka i saradanje koje stvara zatvorenikova dilema i igra uveravanja. Naime, ako pretpostavimo da suverena vlast nastaje osvajanjem, saradnja između zaraćenih strana više nije neophodna za demonstraciju izlaska iz prirodnog stanja. Suprotno tome, ako analiziramo drugi način izlaska – sporazum svih sa svakim, saradnja među pojedincima je od presudne važnosti. U tom slučaju neophodno je pokazati na koji način Hobs misli da pojedinci mogu da izađu iz prirodnog stanja. U ovom radu se, otuda, analizira isključivo drugi način izlaska iz prirodnog stanja.

## PRIRODNO STANJE KAO ZATVORENIKOVA DILEMA

Generički oblik zatvorenikove dileme prikazan je na matrici 1. Pri čemu mora da važi  $c > a > d > b$ . Ako oba igrača sarađuju, oba dobijaju isplatu  $a$ ; ako se uzajamno „ispale“, dobijaju isplatu  $d$ . Onaj ko sarađuje dok ga drugi ispali, dobija najnižu isplatu  $b$ , a samostalni ispaljivač dobija najbolju isplatu  $c$ .

<sup>14</sup> Engl. *foole*. Možda bi primereniji prevod bio tikvan ili budala, ali držaću se srpskog prevoda iz 1961. godine.

<sup>15</sup> M. Moehler, *o. c.*, str. 317.

<sup>16</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 179 (gl. 20).

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 116 (gl. 14).

		B	
		S	I
A	S	$a, a$	$b, c$
	I	$c, b$	$d, d$

Matrica 1: Zatvorenikova dilema – generički oblik

Ako bismo Hobsovo prirodno stanje pokušali da konceptualizujemo kao zatvorenikovu dilemu, morali bismo da prizovemo osnovne Hobsove pretpostavke o prirodnom stanju koje su sažete u prethodnom odeljku. Dakle, to je situacija u kojoj nema državnih organa, i u kojoj je svačija bezbednost ugrožena. Svi pojedinci imaju samo dve opcije na raspolaganju: S (saradnja) i I (ispala). Zbog jednostavnosti, zamislimo da se zajednica sastoji samo od dva pojedinca.

Pogledajmo najpre kako svaki pojedinac rangira sva četiri moguća ishoda:

- najbolje – je ako ispalim drugog igrača, a drugi igrač saraduje (IS);
- drugi najbolji ishod je ako oboje saradujemo (SS);
- treći najbolji ishod je uzajamna ispala (II);
- najgori ishod je ako saradujem, a drugi me igrač ispali (SI).

Iz dosadašnje analize proizilazi da:

- svaki pojedinac uvek pre bira unilateralnu ispalu nego uzajamnu saradnju ( $IS > SS$ );
- svaki pojedinac uvek pre bira uzajamni sukob nego unilateralnu ispalu u kojoj je on strana koja saraduje, dok je druga strana ta koja ispaljuje ( $II > SI$ ).

Rangirani ishodi mogu da se predstave u matrici 2:

		DRUGI IGRAČ	
		Ne napada (saraduje)	Napada (ispali)
PRVI IGRAČ	Ne napada (saraduje)	SS	SI
	Napada (ispali)	IS	II

Matrica 2: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – matrica ishoda (bez isplate)

Rangiranje ishoda za svakog pojedinca otuda izgleda ovako:

$$IS > SS > II > SI$$

Ako je IS preferirana opcija za svakog pojedinca, onda je konačan ishod II. Izraženo ordinalnim vrednostima, isplate bi mogle da se predstavje kao na matrici 3.

Kao što je poznato iz diskusije u odeljku 1, zatvorenikova dilema uvek se završava suboptimalnim ishodom za pojedince. Oba pojedinca imaju dominantnu strategiju da ispaljuju (tj. ne saraduju). Za njih kao pojedince, to je racionalno (trošak uzajamnog ispaljivanja je manji od troška unilateralne saradnje). Međutim, za njih kao *članove zajednice*, to je iracionalno, jer je ishod (2, 2) koji je posledica uzajamnog ispaljivanja Pareto-inferioran u odnosu na ishod (3, 3) koji je posledica uzajamne saradnje.

3, 3	1, 4
4, 1	(2, 2)

Matrica 3: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju

Ovo je prihvatljivo objašnjenje prirodnog stanja u kojem vlada „rat svih protiv sviiju“. Jedino što ostaje nejasno jeste kako nam zatvorenikova dilema pomaže da rešimo problem kolektivnog delanja, tj. objasnimo prelazak iz prirodnog u državno stanje. Problem kolektivnog delanja nastaje kada je za sve pojedince dobro da urade  $x$ , ali na kraju svi (ili ogromna većina) uradi  $y$ .<sup>18</sup> Pri čemu  $y = -x$ , odnosno  $y$  je suprotno od  $x$ . Primenjeno na Hobsovo prirodno stanje, to znači sledeće: za ljude je dobro da odustanu od svog odbranu i odluče se da uspostave mir i državno stanje ( $x$ ), jer je ono Pareto-superiorno u odnosu na opšti rat u prirodnom stanju. Ipak, po cenu veće štete, većina to ne čini, već nastavlja da ratuje ( $y$ ).

Kako se to dešava u prirodnom stanju? Zamislite da ste se s drugim igračem inicijalno dogovorili da oboje položite oružje i prihvatite suverenu vlast. Pretpostavite da je drugi igrač to upravo učinio. Šta je tada za vas bolje da uradite? Vi možete da uradite isto, ali dobit od ispale je veća. Drugi igrač koji je položio oružje sada je nezaštićen i postaje lak plen za vas. Drugim rečima, dok on poštuje inicijalni dogovor, vi se „švercujete“. Drugi igrač sada počinje da zazire od vas. „A da se obezbedi od tog zaziranja od drugih, čovek nema nikakav drugi toliko razuman način – osim da udari prvi.“<sup>19</sup> Kada oba igrača počnu tako da razmišljaju, rat svih protiv sviiju se nastavlja.

U zatvorenikovoj dilemi problem kolektivnog delanja može se razrešiti intervencijom suverena koji bi davao subvencije za saradnju i primenjivao kazne

<sup>18</sup> Za osnove logike kolektivnog delanja videti: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods And The Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965; Russel Hardin, *Collective Action*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1982.

<sup>19</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 107 (gl. 13).

za nesaradnju (odeljak 13).<sup>20</sup> Međutim, u prirodnom stanju u kojem nema suverena, takve subvencije i kazne nema ko da sprovede u delo.<sup>21</sup> Da bi se ljudi podstakli da sarađuju, neko mora da im ponudi subvenciju i zapreti im kaznom. Ali, budući da u Hobsovom prirodnom stanju još nema suverene vlasti koja to može da uradi, čini se da izlaz iz zatvorenikove dileme ne postoji.<sup>22</sup>

Može se zaključiti – zatvorenikova dilema nam nije od pomoći ako želimo da objasnimo kako ljudi iz Hobsovog prirodnog stanja prelaze u državno stanje. Zapravo, još opštije, kada bi jedina konceptualizacija ljudske saradnje mogla da se izrazi zatvorenikovom dilemom, ljudi verovatno nikada ne bi evoluirali u društvene životinje.<sup>23</sup>

### IZLAZAK IZ HOBSOVOG PRIRODNOG STANJA KAO ZATVORENIKOVE DILEME: SUBVENCIJE ZA SARADNJU I KAZNE ZA ISPALU

Karakterizacija prirodnog stanja kao zatvorenikove dileme ukazuje na poverenje kao ključni koncept koji razrešava problem kolektivnog delanja među ljudima, a ne na podvrgavanje. Kako ljudi mogu da budu sigurni da će, kada polože oružje, isto uraditi i ostali? Jedan način da prevaziđete ovaj problem jeste da verujete drugim ljudima kada vam kažu da će se pridržavati dogovora o obustavi neprijateljstava. Međutim, jedini ljudi kojima možete verovati jesu vaši rođaci i bliski prijatelji. U većim zajednicama, broj takvih ljudi nije dovoljan

---

<sup>20</sup> Ovo su privremeni zaključci koji se tiču zatvorenikove dileme. Zatvorenikovu dilemu moguće je modelovati na dva načina: kao jednokratnu i višekratnu (videti: A. Dixit i S. Skeath, *Games of Strategies*, W. W. Norton & Company, 2004, str. 345–381). U ovom odeljku Hobsovo prirodno stanje predstavljeno je kao jednokratna zatvorenikova dilema (igra koja se ne ponavlja, tj. dešava samo jedanput). Gledano iz ugla teorije racionalnog izbora, ishod jednokratne zatvorenikove dileme uvek je suboptimalan. Za razliku od toga, kada se igra ponavlja više puta, sama činjenica ponavljanja može dovesti do prelaska u Pareto-optimalan ishod tako što će nagrade za ispaljivanje početi da se smanjuju, što uvećava relativnu vrednost nepromenjenih isplata za saradnju i zatvorenikovu dilemu transformiše u neku drugu igru. Više puta ponavljana zatvorenikova dilema, međutim, nije isto što i igra uveravanja (videti: M. Stupar, *o. c.*, str. 230).

<sup>21</sup> Dušan Pavlović, „Hobsovo shvatanje suvereniteta kao neograničene vlasti“, *Srpska politička misao*, br. 1/1994, Institut za političke studije, Beograd, 1994, str. 187; Dušan Pavlović, „Kako nastaju demokratske ustanove“, u: *Savremena država* (ur. V. Pavlović), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 135.

<sup>22</sup> Podećam da se ovakav zaključak odnosi isključivo na drugi način uspostavljanja suverene vlasti – način u kome se pojedinci dobrovoljno odriču prava na samoodbranu.

<sup>23</sup> Ken Binmore, *Natural Justice*, Oxford University Press, 2005; Milovan Dekić, „Zašto ljudi sarađuju i kažnjavaju? Logika snažnog reciprociteta“, u: *Godišnjak 2014*, godina VIII, br. 12, FPN, Beograd, 2014, str. 97.

da bi se razrešio problem kolektivnog delanja.<sup>24</sup> U državnom stanju, problem nedostatka poverenja rešava suveren. Ako ne verujemo drugim ljudima da nas neće opljačkati, možemo se nadati da će ih strah od kazne suverena odvratiti od pljačke. U ovom odeljku ukazuje se na način na koji suveren razrešava problem kolektivnog delanja u državnom stanju. Ovo je važan aspekt za razumevanje zatvorenikove dileme, jer Hobs tvrdi da se ljudi, čak i kada prihvate suverenu vlast, nalaze u stalnom iskušenju da se vrate u prirodno stanje, tj. da ponovo zapodenu rat svih protiv sviju.<sup>25</sup> Da bi to sprečio, tj. „da bi svoj cilj mogao ostvariti, suveren mora imati prerogative državne intervencije“.<sup>26</sup>

Hobs formuliše problem pomoću teorije racionalnog izbora:

Zato pre nego što bi bilo mesta za izraz pravedan i nepravedan, mora da postoji izvesna moć prinude koja će, s jedne strane, da primora ljude na ispunjavanje sporazuma, zastrašivanjem i kaznom koja će biti veća od koristi koju bi mogli očekivati od gaženja sporazuma i, s druge strane, da obezbedi onu svojinu koju uzajamnim ugovorom ljudi stiču kao naknadu za opšte pravo koje napuštaju.<sup>27</sup>

Kada „razmišljamo unazad“ u kontekstu Hobsovog *Levijatana*, koncept zatvorenikove dileme veoma je pogodan za objašnjenje zbog čega se ispaljivanje (švercovanje) i rat svih protiv sviju ređe pojavljuju u državnom stanju.

Dva načina kojima suveren omogućava kooperativno ponašanje i razrešava problem kolektivnog delanja jesu subvencije za saradnju i kazne za ispalu. Započnimo sa subvencijama. Zamislite zatvorenikovu dilemu u kojoj sada postoji i spoljni akter – suveren. On je neka vrsta eksternog igrača koji podstiče pojedince na saradnju, nagrađujući ih subvencijom za saradnju. Obeležimo subvenciju sa  $s$ . Pri tome, mora da važi da je  $s > 1$ . Iznos subvencije se dodaje na postojeću isplatu svakom pojedincu koji saraduje. Dopunjene isplate prikazane su na matrici 4. Ako se pretpostavi da je  $s = 2$ , konačne isplate mogu se videti na matrici 5.

$3 + s, 3 + s$	$1 + s, 4$
$4, 1 + s$	$2, 2$

Matrica 4: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – subvencije za saradnju (1)

$(5, 5)$	$3, 4$
$4, 3$	$2, 2$

Matrica 5: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – subvencije za saradnju (2)

<sup>24</sup> M. Moehler, *o. c.*, str. 310; G. Kavka, *o. c.*, str. 126–178.

<sup>25</sup> T. Hobz, *o. c.*, 149 (gl. 17).

<sup>26</sup> D. Pavlović, *o. c.*, str. 188.

<sup>27</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 125 (gl. 15).

Uočavamo da ravnotežno rešenje na matrici 2 više nije II, već SS. Razlog su drugačije isplate koje su promenjene zahvaljujući subvencijama. Isplate (5, 5) veće su od (3, 4) i (4, 3), te se oba igrača odlučuju za saradnju umesto za ispalu. Zapravo, ako pažljivo analizirate igru, uočićete da je sada saradnja dominantna strategija za oba igrača. Za svakog igrača je bolje da saraduje *ma šta* radila druga strana. Razume se, kada se isplate uvećaju za subvencije za saradnju, igra više nije zatvorenikova dilema. Međutim, to je manje važno. Važno je da su ovo tipični načini kojima suverena vlast eliminiše švercovanje, odnosno povratak u zatvorenikovu dilemu u državnom stanju.

Na sličan način država može da obezbedi kooperativnost kaznama za ispalu. „Kada Hobs opravdava upotrebu sile kroz formu državne intervencije? Prema njegovom mišljenju, prinuda se upotrebljava onda kada se vrši nepravda, odnosno kada se krši ugovor.“<sup>28</sup> Obeležimo prinudu, odnosno kaznu sa  $k$ . Zamislite da nema subvencija za saradnju, već da se isključivo kažnjavaju oni koji vas isplate tako što im se od postojećih isplata za nekooperativnost oduzima vrednost  $k$ . Pretpostavimo da  $k = -2$ . Ordinalna vrednost od  $-2$  oduzima se od postojećih isplata svakom igraču koji ne saraduje. Kada umanjimo vrednosti (kaznimo nekooperativne igrače), dobićemo novu matricu isplate (matrice 6 i 7).

3, 3	1, 4 - $k$
4 - $k$ , 1	2 - $k$ , 2 - $k$

Matrica 6: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – kazne za ispalu (1)

3, 3	1, 2
2, 1	0, 0

Matrica 7: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – kazne za ispalu (2)

Kada rešimo ovu igru, videćemo da je ravnotežni ishod ponovo uzajamna saradnja (3, 3). Kao i u slučaju u kojem država daje subvencije, ponovo je dominantnu strategija za *oba* igrača – saradnja. Razume se, ishod se ne menja kada državna vlast istovremeno primeni subvencije za saradnju i kazne za ispalu. Isplate u tom slučaju mogu da se predstave kao u matrici 8. Ako zamenite  $s$  i  $k$  odgovarajućim ordinalnim vrednostima ( $s = 2$ ;  $k = -2$ ) dobija se konačna matrica isplate i ravnotežni ishod igre (5, 5) koji podrazumeva saradnju.

3 + $s$ , 3 + $s$	1 + $s$ , 4 - $k$
4 - $k$ , 1 + $s$	2 - $k$ , 2 - $k$

Matrica 8: Zatvorenikova dilema u Hobsovom prirodnom stanju – subvencije za saradnju i kazne za ispalu

<sup>28</sup> D. Pavlović, o. c., str. 189.

## HOBSOVO PRIRODNO STANJE KAO IGRA UVERAVANJA

Iako igra uveravanja liči na zatvorenikovu dilemu, to je sasvim drugačija vrsta igre. Zatvorenikova dilema nagrađuje nesaradnju (ispalu). U igri uveravanja se, suprotno tome, nagrađuje saradnja. Korisnost jednog igrača zavisi od korisnosti drugog, unilateralna ispala košta kako onoga koji je ispaljen, tako i ispaljivača, što će reći da oboje gledaju kako da postignu saradnju. Zamislite da igrači 1 i 2 igraju igru u kojoj moraju da biraju između strategija A i B. Ako oboje odigraju A, oboje dobijaju isplatu  $a$ ; ako oboje odigraju B, oboje dobijaju isplatu  $b$ , pri čemu  $\{a, b\} > 0$  i  $a > 0$  (matrica 9). U svakom drugom slučaju (ako odigraju drugačije strategije) dobijaju isplatu  $(0, 0)$ .

Pretpostavite sada da su isplate poznate igračima, i da svaki od njih mora da izabere strategiju A ili B pri čemu ne zna kakav je izbor načinila druga strana. Šta će racionalna osoba izabrati? Oboje znaju da im više odgovara da izaberu isto, ali ako ne znaju šta će uraditi druga strana, to znanje im nije od velike pomoći.

Igra se razrešava kada obe strane kredibilno signaliziraju da su spremne na saradnju i koordinaciju poteza. U žargonu teorije igara, to se naziva fokalna tačka.<sup>29</sup>

		2	
		A	B
1	A	$a, a$	$0, 0$
	B	$0, 0$	$b, b$

Matrica 9: Igra uveravanja kao igra čiste koordinacije – opšti oblik.

Podsetimo se dve pretpostavke o Hobsovom prirodnom stanju iz odeljka 2. Tamo je rečeno da:

- svaki pojedinac uvek pre bira unilateralnu ispalu nego uzajamnu saradnju (IS>SS);
- svaki pojedinac uvek pre bira uzajamni sukob nego unilateralnu ispalu u kojoj je on strana koja saraduje, dok druga strana ta koja ispaljuje (II>SI).

Diskusiju o prirodnom stanju kao igri uveravanja počinjem uvodenjem dva prirodna zakona (*Laws of Nature*) o kojima Hobs govori u glavi 14 *Levijatana*.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1960; Dušan Pavlović, *Teorija igara: Osnovne igre i primena*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2015, str. 69.

<sup>30</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 111–124.



Prirodne zakone Hobs shvata na dva načina: kao načela razuma i kao božje zapovesti. Ti zakoni ljudima nalažu da, umesto sukoba, pokušaju da uspostave mir, polože svoje oružje, kao i pravo da se samostalno brane kada misle da su ugroženi.<sup>31</sup> Umesto njih, zaštitu će im pružiti suveren. Drugi zakon prirode nalaže da se pridržavaju sporazuma na osnovu kog se odriču svog prava da se samostalno brane kada postoji suveren.<sup>32</sup> Teoretičari koji tvrde da je Hobsovo prirodno stanje zatvorenikova dilema nikako ne bi mogli da objasne mesto koje prirodni zakoni imaju u njegovoj teoriji. Prema njihovom mišljenju, prirodni zakoni su nebitni, jer se čoveku nikada ne isplati da položi oružje, čak ni ako ga onaj drugi položi.

Međutim, na nekoliko mesta Hobs pobija ovakvo shvatanje ponašanja ljudi u prirodnom stanju. Onaj ko u prirodnom stanju smatra da nikada ne treba položiti oružje jeste ludak.

Ludak je u sebi rekao da ne postoji takvo nešto kao što je pravda. I ponekad je to izgovorio ozbiljno tvrdeći da, pošto je održanje svakog čoveka i njegovo zadovoljstvo povereno samo njegovom sopstvenom stanju, ne može biti nikakvog razloga protiv toga da svaki čovek čini ono što smatra korisnim za svoje održanje i za svoje zadovoljstvo, da stoga sklapanje ili nesklapanje, poštovanje ili nepoštovanje sporazuma nije protivno razumu kad služi na korist pojedincu.<sup>33</sup>

Ludak zna da je kršenje sporazuma nepravedno, ali se ipak pita nije li to ponekad korisno. „Carstvo božje stečeno je silom, pa šta onda ako bi moglo da bude stečeno i nepravednom silom? [...] Na osnovu takvog rezonovanja, nitkovluk koji je doveo do uspeha nazvan je vrlinom.“<sup>34</sup> Iako bi kršenje sporazuma bilo korisno za pojedince (ishodi SI ili IS na matrici 2), Hobs negira da je to dominantno razmišljanje u prirodnom stanju.

Jer pitanje se ni ne postavlja za uzajamna obećanja kod kojih nema saglasnosti za ispunjenje ni na jednoj, ni na drugoj strani, kao što je slučaj kad ne postoji nikakva državna vlast iznad dveju stranaka koje obećavaju, jer takva obećanja i nisu sporazumi, već se pitanje postavlja ili u slučaju kada je jedna strana već ispunila svoju činidbu ili u slučaju kad postoji izvesna vlast koja će na ispunjenje prinuditi, i pitanje tada glasi: da li je protivno ili nije protivno razumu odnosno interesu druge strane da činidbu ispuni. I ja kažem da nije protivno razumu.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> D. Pavlović, *o. c.*, str. 181, 183.

<sup>32</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 125 (gl. 15).

<sup>33</sup> *Ibid.*, str. 126 (gl. 15).

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 126–127 (gl. 15).

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 127 (gl. 15).

Kao što vidimo, Hobs je jasan da je za ljude bolja uzajamna saradnja od svih ostalih mogućih ishoda (SS > II, IS, SI). „Kad krši sporazum, čovek postupa protivno razlogu svoga održanja.“<sup>36</sup> Ali dodaje pod kojim uslovima je to razumno:

[...] na taj način kao da bi svako rekao jedan drugom: ovlašćujem ovog čoveka ili ovaj skup ljudi da mnome vlada i na njega prenosim svoje pravo da to sam činim, *pod uslovom* da i ti svoje pravo na njega preneseš i da na isti način odobriš sve njegove radnje.<sup>37</sup>

Ovo upućuje na opšti oblik igre uveravanja u prirodnom stanju. Uvek je bolje položiti oružje *pod uslovom* da druga strana učini isto. Druga strana će položiti oružje ako je sigurna da ćete to i vi uraditi, odnosno nastaviće da s vama ratuje ako je sigurna da nemate nameru da položite oružje. Kada ljudi tako razmišljaju, nalaze se u igri uveravanja. Evo kako ona izgleda ako ishodima dodelimo ordinalne vrednosti:

(4, 4)	1, 3
3, 1	(2, 2)

Matrica 10: Hobsovo prirodno stanje kao igra uveravanja

I u ovom slučaju igra uveravanja ima dva ravnotežna ishoda u kojima oba igrača žele da učine istu stvar (SS, tj. II). Ili oba igrača saraduju, ili oba ispaljuju jedan drugog (rat svih protiv svijui). Ako igrač A veruje da će B saradivati, i njemu je bolje da saraduje; ako veruje da će ga B ispaliti, i njemu je bolje da isпали. Još preciznije, ako uzmemo u obzir ordinalne isplate date u matrici 10, igraču A se isplati da saraduje ako očekuje da će B saradivati sa verovatnoćom većom od 1/2. Do verovatnoće  $p$  za A dolazi se ako se porede korisnosti od saradnje i ispale:

$$\begin{aligned}
 4(p) + 1(1-p) &= 3p + 2(1-p) \\
 4p - p - 3p + 2p &= -1 + 2 \\
 2p &= 1 \\
 p &= 1/2
 \end{aligned}$$

Pri tome, i dalje mora da važi uslov da je dobit od uzajamne saradnje za svakog pojedinačnog igrača veća od dobiti od unilateralne ispale ( $4 > 3$ ). Ishod SS je Pareto-optimalan u odnosu na ishod II, ali to još ne znači da je on jedini

<sup>36</sup> *Ibid.*, str. 128 (gl. 15).

<sup>37</sup> *Ibid.*, str. 151 (gl. 17).

moгуć. Da bi učesnici u igri izabrali bilo koji od ova dva ravnotežna ishoda mora da postoji fokalna tačka.

Da bi moglo da se izađe iz prirodnog stanja, neophodno je da se zatvorenikova dilema među pojedincima odigra u nekoliko krugova. Međutim, kada se dilema ponovi više puta, ona se pretvara u igru uveravanja. To (nesvesno?) primećuje Džin Hampton kada piše da je u ponovljenoj zatvorenikovoj dilemi za pojedince racionalno da sarađuju, „ali jedino ako mogu da budu uvereni da će i drugi sarađivati, a to je uverenje koje je jako teško obezbediti u prirodnom stanju“.<sup>38</sup>

Da bi se zatvorenikova dilema transformisala u igru uveravanja mora da se promeni odnos između korisnosti (isplata) uzajamne saradnje i unilateralne isplate. Obeležimo prvo sa  $u(uzS)$ , a drugo sa  $u(unI)$ .<sup>39</sup> U zatvorenikovoj dilemi važi:

$$u(uzS)_{zd} < u(unI)_{zd}$$

Za razliku od toga, u igri uveravanja važi:

$$u(uzS)_{iu} > u(unI)_{iu}$$

Ali šta stvara to uverenje kod pojedinaca u prirodnom stanju koje vrednost za  $u(unI)_{zd}$  smanjuje u odnosu na  $u(uzS)_{iu}$ ? Ako želim da sarađujem (položim svoj mač), kako da znam da će to uraditi druga strana? Jedini signal koji u Hobsovom tekstu može da se pronađe jeste uverenje svakog pojedinca da svi drugi pojedinci razmišljaju kao i on. U suštini, to razmišljanje se svodi na saznanje da je život u prirodnom stanju „usamljenički, siromašan, opasan, skotski i kratak“.<sup>40</sup>

Malo duži citat, koji upućuje na uzajamno razmišljanje pojedinaca koji se nalaze u prirodnom stanju, nalazi se na kraju glave 31. Iz njega zapravo proizilazi da upornim insistiranjem na opstanku prirodnog stanja, ljudi moraju da se suoče s nekom vrstom *prirodne* kazne:

A te nevolje jesu prirodne kazne za one radnje koje predstavljaju početak većeg zla nego dobra. I tako se dešava da je neumerenost od prirode kažnjena bolestima, grubost nemanjem sreće; nepravda nasiljem neprijatelja; gordost propašću; kukavičluk tlačenjem; nemarna vladavina kneževa pobunom; a pobuna krvoprolićem. Jer, kad se ima u vidu da kazne dolaze kao posledica kršenja zakona, prirodne kazne mora da dolaze prirodno

<sup>38</sup> J. Hampton, *o. c.*, str. 71.

<sup>39</sup> Ovde  $u$  označava korisnost (*utility*);  $S$  i  $I$  označavaju saradnju, odnosno ispalu;  $uz$  ili  $un$  označavaju karakter radnje (uzajamna, odnosno unilateralna), a  $_{zd}$  i  $_{iu}$  označavaju vrstu igre o kojoj govorimo. Tako,  $u(uzS)_{zd}$  označava korisnost od uzajamne saradnje u zatvorenikovoj dilemi.

<sup>40</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 109 (gl. 13).

kao posledica kršenja prirodnih zakona i zato sleduju za njima kao prirodna, a ne kao proizvoljna dejstva.<sup>41</sup>

U tekstu „Why Hobbes' State of Nature is Best Modeled by an Assurance Game“, Majkl Moler (Michael Moehler) tvrdi da ludaci lako mogu da se prizovu pameti (odnosno da počnu da razmišljaju kao racionalni pojedinci) ako suveren počne da ih kažnjava za ispaljivanje.<sup>42</sup> Međutim, kako sam pokazao u odeljku 4, suveren može da kažnjava za nesaradnju tek *pošto* se uspostavi državna vlast. Ona je potrebna zato što je dovoljan mali broj „švercera“ da celu stvar vrate u prirodno stanje. Jednom kada dobronamerni izađu iz prirodnog stanja kao igre uveravanja, zlonamerni imaju tendenciju da u njega vrate celo društvo preko zatvorenikove dileme. Suverena vlast pomaže dobronamernima da se zaštite od pogubnih posledica delanja nekolicine zlonamernih.<sup>43</sup> Suveren, međutim, nije deo prirodnog stanja; on nastaje tek kada ljudi nađu načina da izađu iz njega.

## ZAKLJUČAK

Cilj Hobsovog *Levijatana* bio je da opravda suverenu vlast. Da bi to uradio bilo je neophodno da pokaže kolika je šteta koja nastaje kada ljudi odbijaju da saraduju u uspostavljanju suverene vlasti. Hobs je verovao da je šteta od nesaradnje dovoljna da svaki pojedinac, pre ili kasnije, shvati kako se više isplati saradivati. Ako ste kao teoretičar igara sigurni da će pojedinci shvatiti koje su prednosti saradnje, onda morate da zaključite da zatvorenikova dilema nije odgovarajući koncept za objašnjenje izlaska iz prirodnog stanja. Nasuprot tome, igra uveravanja vam omogućuje da, jezikom teorije igara, preciznije izrazite glavnu Hobsovu pretpostavku o ljudskoj prirodi iz glave 15 u kojoj formuliše svoj odgovor ludaku, objašnjavajući mu da kršenje sporazuma može biti kontraproduktivno kada to svi rade.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Barry, Brian, *Political Argument*, University of California Press, 1965.
- [2] Binmore, Ken, *Natural Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- [3] Dekić, Milovan, „Zašto ljudi saraduju i kažnjavaju? Logika snažnog reciprociteta“, u: *Godišnjak 2014*, godina VIII, br. 12, FPN, Beograd, 2014, str. 93–113.

---

<sup>41</sup> T. Hobz, *o. c.*, str. 325–326 (gl. 31).

<sup>42</sup> M. Moehler, *o. c.*, str. 318–319.

<sup>43</sup> Russel, Hardin, *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, 1982, str. 185–186.

- [4] Dixit, Avinash i Susan Skeath, *Games Of Strategies* (2. izdanje), W. W. Norton & Company, New York, 2004.
- [5] Hampton, Jean, *Political Philosophy*, Westview Press, 1997.
- [6] Hardin, Russel, *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1982.
- [7] Hobz, Tomas, *Levijatan. Ili materija, oblik i vlast države, crkvene i građanske*, Kultura, Beograd, 1961.
- [8] Gauthier, David, *The Logic of Leviathan. The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*, Oxford University Press, 1969.
- [9] Kavka, Gregory, *Hobbesian Moral and Political Theory*, Princeton University Press, Princeton, 1986.
- [10] Moehler, Michael, „Why Hobbes' State of Nature is Best Modeled by an Assurance Game“, u: *Utilitas*, Vol. 21, No. 3, 2009, str. 297–326.
- [11] Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods And The Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
- [12] Pavlović, Dušan, „Hobsovo shvatanje suvereniteta kao neograničene vlasti“, u: *Srpska politička misao*, br. 1/1994, Institut za političke studije, Beograd, 1994, str. 177–193.
- [13] Pavlović, Dušan, „Kako nastaju demokratske ustanove“, u: *Savremena država*, Vukašin Pavlović (ur.), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 125–146.
- [14] Pavlović, Dušan, *Teorija igara: Osnovne igre i primena*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2015. (drugo izdanje).
- [15] Piirimäe, Pärtel, „The Explanation of Conflict in Hobbes's *Leviathan*“, u: *Trames*, No. 10 (60/55), 2006, str. 3–21.
- [16] Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard, 1971.
- [17] Stupar, Milorad, *Filozofija politike*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2010.
- [18] Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.
- [19] Taylor, Michael, *Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, 1987.

*Dušan Pavlović*

GAME THEORY IN HOBBS'S *LEVIATHAN*

*Abstract*

For a long time, political theorists who deployed game theory have believed that Hobbes's state of nature can be expressed as a Prisoner's dilemma in which war of all against all is a Pareto-inferior outcome of social cooperation. Some recent game theory studies have looked at the state of nature from a perspective of chicken game and assurance game. Assurance game seems to be more precise in explaining how individuals in Hobbes's state of nature overcome the conflict and establish cooperation. In assurance game, cooperation is established by credible signaling that assures other players that everyone is prepared to cooperate. If all players do the same, and they all know it, individuals can achieve a Pareto-superior outcome.

*Keywords:*

Thomas Hobbes; Leviathan; prisoner's dilemma; assurance game; Pareto optimum

Slaviša Orlović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

## Predsednik Republike: konstitucionalno- -institucionalne dileme\*

### *Apstrakt*

U ovom tekstu, nakon dvadeset pet godina od uvođenja polupredsedničkog sistema u Srbiji i regionu, nastojim da preispitam njegove učinke, domete i ograničenja. U tekstu razmatram od čega zavisi moć neposredno izabranog predsednika (ustavna ovlašćenja, način izbora, da li je predsednik partije, da li njegova partija ima većinu u parlamentu). U tekstu objašnjavam poreklo pojma i institucije, razloge za njeno uvođenje, kriterijume na osnovu kojih postoje maksimalistička i minimalistička shvatanja semiprezidencijalizma. U novim demokratijama polupredsednički sistem ima dodatne izazove i iskušenja: „treći mandat“, odsustvo podsticaja tokom drugog mandata koji nosi potreba reizbora, način uključenosti/isključenosti u kreiranju politike, kao i da li je neposredno izabrani predsednik istovremeno i predsednik stranke. Prilikom eventualnog redizajniranja ove političke institucije valjalo bi voditi računa o tome da je način izbora samo jedna dimenzija važna za funkcionisanje ovog sistema. Ništa manje nije važno ni pitanje stepena nadležnosti. Ključ je u pažljivoj ravnoteži moći u pitanjima „značajnih ovlašćenja“ između tri grane vlasti, ali pre svega između predsednika države i premijera.

---

<sup>1</sup> Email: [slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs)

\* Ovaj tekst je rezultat rada na projektu *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, evidencioni broj 179076, rukovodilac projekta prof. dr Vesna Knežević Predić, koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, i koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije. Tekst je prezentovan na Naučnoj konferenciji (Sabor politikologa): „Ustavi u vreme krize: postjugoslovenska perspektiva“, na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu, 27–28. septembar 2014. godine.

*Ključne reči:*

polupredsednički sistem, neposredni izbor, značajna ovlašćenja, predsednik partije, treći mandat

U ovom tekstu razmatramo specifičnosti sistema organizacije vlasti sa neposredno izabranim predsednikom države, pored kojeg postoji i premijer koji se bira većinom u parlamentu. Za ovaj sistem koristi se više naziva, ali je najprirodniji izraz – polupredsednički sistem. U tekstu objašnjavam poreklo pojma i institucije, razloge za uvođenje, kriterijume na osnovu kojih postoje maksimalistička i minimalistička shvatanja semiprezidencijalizma. Pozicija neposredno izabranog predsednika meri se, između ostalog, odnosom sa premijerom i parlamentom. Iako „oscilira“ između predsedničke i parlamentarne faze, ovaj sistem deli određene sličnosti sa čistim prezidencijalizmom. U novim demokratijama polupredsednički sistem ima dodatne izazove i iskušenja. Kad je reč o Srbiji i regionu, obrađena su tri bitna problema: koliko moć predsednika zavisi od toga da li je istovremeno i predsednik stranke (kao i od toga da li je stranka na vlasti ili u opoziciji), „mehanizam“ po kojem deluje taj sistem vlasti i, na kraju, njegovi učinci.

## POREKLO POJMA I INSTITUCIJE

Osim tradicionalnih oblika, parlamentarnog i predsedničkog, polupredsednički tip se pojavio već s Vajmarskom republikom i Ustavom Finske iz 1919, ali se u literaturi obično vezuje tek uz francusku Petu republiku. Argumente za ovakav sistem prvi je formulisao Maks Veber (Max Weber), kojeg je sledio Hugo Prajs (Hugo Preuss) pisac Vajmarskog ustava.<sup>2</sup> Pojam polupredsednički sistem prvi je u političku teoriju uveo Moris Diverže (Maurice Duverger), u svom tekstu iz 1980. godine: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government.“<sup>3</sup> Šugart i Keri (Matthew Sobert Shugart, John M. Carey) u delu *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* iznose prigovor na Diveržeovu terminologiju. Oni tvrde da upotreba prefiksa „polu“ implicira da se polupredsednički režimi nalaze između predsedničkih i parlamentarnih. Shodno tome, oni koriste termin „premijer-prezidencijalizam“.<sup>4</sup> Imajući u vidu

<sup>2</sup> Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, u: *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Juan J., Arturo Valenzuela (eds), Vol. 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, str. 49.

<sup>3</sup> Duverger Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, str. 165–187.

<sup>4</sup> Shugart Matthew Sobert and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, str. 230; Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 4.



ovlašćenja, oni prave razliku između premijer-prezidencijalizma, režim koji upućuje na primat premijera, kao i na prisustvo predsednika sa značajnim ovlašćenjima, i predsedničko-parlamentarnog režima, koji uspostavlja primat predsednika i zavisnost vlade od parlamenta. Polupredsednički sistem je sistem sa dualnom egzekutivom u kojem i predsednik i premijer imaju moć donošenja odluka (*decision-making power*).<sup>5</sup> Prema Arendu Lajphartu (Arend Lijphart), ovi sistemi nisu sinteza parlamentarizma i prezidencijalizma, već alternacija između predsedničkih i parlamentarnih faza, u zavisnosti od odnosa snaga partija.<sup>6</sup> Prema Đovaniju Sartoriju (Giovanni Sartori), polupredsednički sistem ima sledeće osobine ili karakteristike:<sup>7</sup> prvo, šef države (predsednik) bira se narodnim glasanjem – neposredno ili posredno – na unapred utvrđen period; drugo, šef države deli izvršnu vlast sa premijerom, čineći tako deo strukture sa dvojnomoć vlašću koju definišu sledeća tri kriterijuma. 1. Predsednik je nezavistan u odnosu na parlament, ali nije mu dopušteno da vlada sam ili neposredno; stoga njegove direktive mora prihvatiti i uskladiti njegova vlada. 2. Simetrično, prvi ministar i njegov kabinet nezavisni su od predsednika u onoj meri u kojoj su zavisni od parlamenta, odnosno utoliko što podležu parlamentarnom poverenju ili nepoverenju (ili oboma), i utoliko što im je neophodna parlamentarna većina. 3. Kako kaže ovaj autor: „Očigledno, mešovita forma nikada nije tako jednostavna kako to može biti čista forma.“<sup>8</sup>

## RAZLOZI ZA UVOĐENJE

Prema Majklu Sodar (Michael Sodaro), „Svaki sistem vlasti postoji u kontekstu stvarnog sveta jedne zemlje sa jedinstvenom mešavinom istorijskih, ekonomskih, socijalnih i drugih karakteristika.“<sup>9</sup> Sartori smatra da je razlog zašto nijedna evropska država, za razliku od dve Amerike, nema čist predsednički sistem istorijski i da ne proističe iz svesnog izbora: „Kada su evropske države počele da praktikuju ustavnu vladavinu, sve su (izuzev Francuske, koja je već 1870. godine

---

<sup>5</sup> Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Šugart, Keri), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija.

<sup>6</sup> Lajphard Arendt, *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica, 2003, str. 156.

<sup>7</sup> Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 154–155.

<sup>8</sup> *Ibid.*, str. 155.

<sup>9</sup> Sodaro Michael J., *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York, 2004, str. 195.

postala republika) bile monarhije, a monarhije su već imale šefa države (naslednog). Ali dok u Evropi nije bilo mesta, barem do 1919. godine, za izabrane predsednike, u Novom svetu gotovo su sve nove države postale nezavisne kao republike (sa kratkovremenim izuzecima Brazila i, uzgredno, Meksika), te ih je stoga zadesilo da moraju da biraju šefove država, to jest predsednike.<sup>10</sup> Sistemi sa dualnom egzekutivom uspostavljeni su u državama koje su se izborile za nezavisnost od drugih država ili dominirajuće moći i viđeni su kao simboli nove nacije.<sup>11</sup> Ovo je slučaj sa Finskom ali posebno sa Irskom i Islandom nakon nezavisnosti.<sup>12</sup> Posleratne „ustavne inovacije“ u Vajmarskoj republici i u francuskoj Petoj republici, privukle su pažnju imitatora i stručnjaka i vodile razmišljanju o sistemima koji bi bili alternativa predsedničkom i parlamentarnom sistemu. Veliki broj novih demokratija u poslednje dve decenije opredelio se za neposredni izbor predsednika. U postkomunističkim državama neposredni izbor predsednika predviđen je u Srbiji, Hrvatskoj, Litvaniji, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, Rusiji, Ukrajini, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Rusija je usvojila ovaj sistem 1993–1994, s idejom da jaka izvršna vlast vodi proces tranzicije od komunizma do demokratije. Predsednik Boris Jeljcin je želeo da ima određene ruke za suštinske političke i ekonomske reforme u odnosu na skupštinsku većinu koju su imali komunisti i druge stranke. Jeljcin i Vladimir Putin pokazivali su tendencije ka kvazidiktatorskim ovlašćenjima i to: Jeljcin upućivanjem tenkova na parlament, a Putin idejama o centralizaciji Rusije iz 2004. godine. Na trenutke je i De Gol bio na granici ustavnih ovlašćenja.

## MAKSIMALISTIČKA I MINIMALISTIČKA SHVATANJA SEMIPREZIDENCIJALIZMA?

Prema Diveržeu, polupredsednički sistem ima tri ključne odlike:

1. predsednik republike bira se na neposrednim izborima;
2. predsednik republike ima „znatna ovlašćenja“; i
3. premijer i ministri (vlada) zavise od većine u parlamentu.

Od ovog Diveržeovog rada traju rasprave i stvaraju se teorije o trećem tipu sistema vlasti: semiprezidencijalizmu.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Sartori Đovani, *Usporedni ustavni inženjering*, str. 106.

<sup>11</sup> Na primer, države nastale raspadom SFRJ Srbija, Hrvatska, i ostale bivše Jugoslovenske republike.

<sup>12</sup> Huan Linc, „Narodni legitimitet je trebao da da predsedniku nove demokratije ili nove države nešto od dostojanstva iščezlog (nestalog) monarha“, Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, str. 50;

<sup>13</sup> Duverger Maurice, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, str. 165–187.

Nameće se pitanje da li je Diveržeov koncept polupredsedničkog sistema politički sistem *sui generis* ili se samo radi o mešovitom, odnosno hibridnom sistemu koji ima elemente parlamentarnog i predsedničkog sistema? Ali pre svega, koji su kriterijumi za svrstavanje nekog oblika organizacije vlasti u polupredsednički sistem? Od Diveržea do danas ostaje otvoreno pitanje „značajnih ovlašćenja“. U odgovoru na ovo pitanje izdvajaju se dve grupe autora. Prvu čine teorije koje semiprezidencijalizam smatraju sistemom *sui generis* (Cindy Skach, Maurice Duverger, Robert Elgie), a druga obuhvata teorije koje semiprezidencijalizam smatraju samo smenjivanjem faza predsedničkog i parlamentarnog sistema unutar istoga ustavnog aranžmana. Minimalisti definišu polupredsednički sistem pomoću dva od tri Diveržeova kriterijuma – neposredni izbor predsednika i izbor i opoziv premijera i vlade u parlamentu, dok maksimalisti koriste desetak kriterijuma (konstitutivnih obeležja).<sup>14</sup> Izostavljanje „samo“ jednog kriterijuma – znatna ustavna ovlašćenja predsednika države, dovodi do potpuno drugačije klasifikacije država koje koriste ovaj sistem. To „minimalističko“ shvatanje prema ustavnoj strukturi vlasti i političke prakse grupiše veoma različite zemlje u istu grupu. Najistaknutiji predstavnik tog koncepta je Robert Eldži (Robert Elgie), irski politikolog koji se u poslednje vreme najviše bavio ovom temom.<sup>15</sup>

„Maksimalisti“ koriste više kriterijuma, pre svega iz delokruga „značajnih ovlašćenja“ predsednika. Tu spadaju, osim neposrednog izbora predsednika i sinhronizovani izbor predsednika i parlamenta koji maksimalizuje uticaj predsednika na izbor (sastav) parlamenta (i/ili vlade); diskretno ovlašćenje predsednika da imenuje premijera, ministre, najviše sudske, vojne diplomatske i druge visoke funkcionere; pravo predsednika da predsedava sednicama vlade i određuje dnevni red; pravo predsednika da stavi veto na zakone usvojene u parlamentu ili da te zakone vrati na ponovnu raspravu u parlament; pravo na zakonodavnu inicijativu, pravo da raspiše plebiscit, pravo na donošenje dekreta; središnja uloga u spoljnoj ili odbrambenoj politici; središnja uloga u formiranju vlade koja se ogleda u pravu da postavi i opozove premijera ili pojedine ministre kao i pravu predsednika da opozove parlament. Što je više kriterijuma, kategorije su uže, što je manje kriterijuma, kategorije su šire. Malo uslova ispunjava mnogo zemalja, a mnogo kriterijuma ispunjava malo zemalja.

---

<sup>14</sup> Kasapović, Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*, No. 3, str. 27–54.

<sup>15</sup> *Semi-Presidentialism in Europe*, Elgie, Robert (ed.), Oxford University Press, 1999; *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, Robert Elgie, Sophia Moestrup (eds), Routledge, 2007; *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe. Perspectives on Democratic Practice*, Robert Elgie, Sophie Moestrup (eds), Manchester University Press, 2008.

## DELOVANJE SISTEMA – DOSADAŠNJA ISKUSTVA U SRBIJI I REGIONU

Empirijski primeri polupredsedničkih sistema zavise od ustavnih pravila, političke tradicije i kulture, političkog konteksta, stranačkog sistema u parlamentu i odnosa predsednika države i parlamentarne većine. Pretpostavlja se da na realan tip polupredsedničkog sistema najviše utiče stranački sastav parlamenta koji govori o odnosu predsednika i većine u parlamentu.

Od čega zavisi moć neposredno izabranog predsednika? Da li je reč o predsedniku partije, da li njegova partija ima većinu u parlamentu? Da li ima izvršne poluge moći – koordinacija službama bezbednosti i sl.? Moć i vršenje vlasti od strane neposredno izabranog predsednika u polupredsedničkom sistemu zavisi od trougla koji čine parlament, predsednik države i vlada. Neposredni izbor je važan izvor moći, ali pre svega legitimiteta predsednika. Šef države i šef vlade imaju disproporcionalnu moć i legitimitet.<sup>16</sup> Predsednik republike, činom neposrednog izbora, ima veći legitimitet nego moć, jer su poluge moći skoncentrisane u vladi, odnosno, u rukama premijera. U literaturi o ovim režimima preovlađuje zaključak da oni mogu delovati i kao predsednički i kao parlamentarni sa predsednikom koji praktikuje uticaj ali ne i moć. Prema Remonu Aronu (Raymond Aron), predsednik republike je vrhovni autoritet onoliko dugo koliko ima većinu u narodnoj skupštini, ali ako premijerova partija ima većinu, onda je realnost drugačija.<sup>17</sup>

Dvojna struktura izvršne vlasti može biti kompetitivna, kolaboracijska i konfrontacijska. Nekoliko pitanja je važno za utvrđivanje stvarne moći predsednika. Ko može da uvede vanredno stanje? Da li raspolaže parlamentarnom većinom? Jakog predsednika države, tvrdi Kalteflajter (Kaaltefleiter), ne stvaraju neposredni izbori, nego „činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je neophodna za formiranje vlade, ili da se parlament više-manje odrekao obavljanja svojih funkcija“.<sup>18</sup>

U ovim sistemima predsednik i parlament su izabrani neposredno. Reč je o „dualnoj legitimaciji“. U tom slučaju, pitanje je ko je pozvan (pozvaniji) da

<sup>16</sup> Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, str. 56.

<sup>17</sup> Raymond Aron, „Predsednik republike je vrhovna vlast (to jest, pravi šef vlade) sve dok ima većinu u narodnoj skupštini, ali on se mora odreći vlasti u korist premijera ukoliko druga partija (a ne njegova) ima većinu u skupštini“, *Alternation in Government in the Industrialized Countries, Government and Opposition* 17, No. 1, str. 3–21, prema, Arend Lajphart, „Presidentialism and majoritarian Democracy: Theoretical Observations“, *The Failure of Presidential Democracy*, str. 95.

<sup>18</sup> Prema, Kasapović, Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, str. 27–54.

govori „u ime naroda“. Radi se o dve, neposredno i demokratski izabrane institucije, čije su nadležnosti isprepletene i sukobljene oko vlade i premijera.

S obzirom na to da ukazom proglašava zakone, predsednik Srbije, „može zahtevati da narodna skupština ponovo glasa o zakonu“ (suspenzivni veto). Ovo svoje pravo bivši predsednik Boris Tadić je u periodu kohabitacije koristio nekoliko puta (Zakon o radu 24. februar 2005, Zakon o vladi 31. maj 2005, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji 27. jul 2006, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost 31. decembar 2010).

Struktura sa dvojnomo vlašću semiprezidencijalizma omogućava različite ravnoteže kao i promenljiva ustrojstva vlasti unutar egzekutive, samo mora uvek postojati „potencijalna autonomija“ svake jedinice ili komponente egzekutive.

Ustavna moć predsednika, premijera i vlade je fiksna (to je logika pravnička), baš kao što i njihova politička moć varira (to je logika politikologa). Dešava se da su ustavno jaki predsednici ponekad politički slabi, i obrnuto – ustavno slabi predsednici su ponekad politički jaki. Negde predsednik dominira a negde dominira premijer. Ponekad ni jedna od te dve funkcije ne dominira. Huan Linc (Juan Linz) tvrdi da je „nemoguće analizirati učinak bipolarnih režima nezavisno od većeg političkog sistema“ i u tom pogledu on izdvaja dva faktora koja su posebno važna – partijski sistem i istorijske okolnosti. Moris Diverže smatra da tri promenljive mogu da budu od posebnog značaja za funkcionisanje polupredsedničkih režima, a to su: ustavna ovlašćena glavnih političkih aktera, kombinacija tradicije i okolnosti i priroda parlamentarne većine i odnos između predsednika i te većine. Svaka od ovih promenljivih će ukratko biti razmatrane.

## ODNOS PREDSEDNIKA I PREMIJERA U REGIONU

Uloga premijera u Srbiji u periodu devedesetih godina i vladavine SPS-a (Dragutin Zelenović, Radoman Božović, Mirko Marjanović i Nikola Šainović) bila je vrlo slaba. Može se reći da su odluke premijera bile diktirane. U svom prvom mandatu, naročito do ulaska njegove stranke (Demokratska stranka) 2007. u vladu (u kojoj je premijer bio Vojislav Koštunica iz DSS-a), Boris Tadić je bio relativno slab predsednik. To je bila faza kohabitacije u periodu od 2007. do 2008. godine. Nakon 2008, kada je njegova stranka kontrolisala većinu u parlamentu i imala premijere, Tadić postaje jak predsednik. Miloševićeva i Tadićeva moć očigledno nije proizilazila iz ustavnih ovlašćenja, već iz realnih odnosa političkih snaga. Da li je slučajnost to što su „jaki“ predsednici (Slobodan Milošević i u drugom mandatu Boris Tadić) birali slabe premijere – Mirka Marjanovića i Mirka Cvetkovića?

U ovim slučajevima političko vođstvo u vladi nije problematizovano samo činjenicom što su to bili premijeri bez liderstva i harizme, već i bez stranačke infrastrukture i bez izborne legitimacije (na parlamentarnim izborima) kakvu imaju kandidati koji u kampanji slove za premijera ili su nosioci partijske liste.

Vlada Mirka Cvetkovića je svojim odlukama formirala savet za nacionalnu bezbednost i Nacionalni savet za infrastrukturu. Predsednik republike je predsedavao prvim a bio je član drugog saveta. Po Ustavu RS iz 2006. (član 115) predsednik RS ne može da obavlja drugu javnu funkciju. Predsednik RS saziva sednice Saveta za nacionalnu bezbednost, predsedava, utvrđuje dnevni red (zajedno sa predsednikom vlade) i potpisuje akte koje usvaja Savet (član 4. Ustava). U delokrugu Saveta ne nalazi se samo vojska, za šta je predsednik zadužen po Ustavu, koji mu daje komandna ovlašćena (član 112, stav 2). U nadležnosti Saveta spadaju i unutrašnji poslovi i obaveštajne službe (članovi saveta su i šefovi ovih službi).

Neposredno pre formiranja vlade Republike Srbije 2012, izmenjen je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti. Ovim izmenama predviđeno je da predsednik republike imenuje i razrešava sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost (član 7. stav 3). Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti („Službeni glasnik RS“, br. 116/07). Do ove izmene ta dužnost pripadala je šefu kabineta predsednika republike. Na ovaj način izvršena je podela i međusobna kontrola poluga moći između predsednika Tomislava Nikolića i tada prvog potpredsednioka vlade, Aleksandra Vučića. Nikolić je imenovao Vučića za sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, a za šefa BIA imenovan je Nebojša Rodić koji je neposredno pre toga bio imenovan za savetnika predsednika republike Tomislava Nikolića. Kasnije je u nekoliko navrata otvarano pitanje da li predsednik Vlade treba da ostane na čelu ovog tela.

Tomislav Nikolić je u prva dva meseca nakon izbora za predsednika Srbije istovremeno bio i predsednik partije. Premijer Ivica Dačić iz SPS-a bio je u njegovoj senci. U tom momentu Nikolić je (još uvek) bio jak predsednik. Podnošenjem ostavke na mesto predsednika Srpske napredne stranke, a naročito izborom Aleksandra Vučića za predsednika stranke i kasnije 2014. za premijera, predsednik Nikolić ostaje u senci premijera Vučića.

## IZAZOVI NEPOSREDNO IZABRANIH PREDSEDNIKA U NOVIM DEMOKRATIJAMA

Prvi izazov neposredno izabраниh predsednika je „treći mandat“. Jedan od najvećih izazova neposredno izabраниh predsednika i u predsedničkim i u polupredsedničkim sistemima jeste pokušaj da se promene ili izigraju ustavom predviđena rešenja da ne mogu biti izabrani više od dva puta. Uvođenje ponovnih izbora u Latinskoj Americi putem izmena ustava zovu *continuismo*. U nemogućnosti da se ponovo kandiduje za predsednika Srbije, Slobodan Milošević je otišao na mesto predsednika SR Jugoslavije. Vladimir Putin je izvršio rokadu sa Dmitrijem Medvedevim i otišao na mesto premijera. Aleksandar Lukašenko u Belorusiji je 2004. na referendumu izdejstvovao sebi mogućnost ponovnog kandidovanja za predsednika. Milo Đukanović je isturio Filipa Vujanovića na mesto predsednika a on je otišao na mesto premijera. Filip Vujanović

je jedan od neposredno izabranih predsednika koji je treći put izabran na tu funkciju (2013). Boris Tadić se kandidovao za treći mandat 2012. godine uz obrazloženje da je to pitanje regulisano ustavnim zakonom jer je Ustav 2006. donet kad je proteklo pola njegovog drugog mandata.

Drugi izazov je odsustvo podsticaja tokom drugog mandata koji nosi potreba reizbora. Drugi mandat je uvek potencijalno opasan i rizičan. Predsednik koji ne može biti ponovo izabran, ne strahuje od toga da će biti kažnjen na izborima, niti snositi odgovornost za isti ili veći broj glasova u odnosu na prethodne izbore. Predsednik koji ne može biti ponovo izabran nije podložan odgovornosti (is „unaccountable“). Ovo naročito važi za drugi mandat.<sup>19</sup>

Treći izazov odnosi se na način uključenosti/isključenosti u kreiranju politike. Neposredno izabrani predsednik može biti potpuno uključen ili potpuno isključen (marginalizovan) iz procesa donošenja odluka. Nadležnosti neposredno izabranog predsednika su, pre svega, ustavnopravno pitanje, ali na njih utiču i druge relacije i promenljive; odnos egzekutiva–legislativa, odnos unutar bicefalne egzekutive (ako postoji takva struktura), odnos sa premijerom koji zavisi od njegove političke pozicije (može i ne mora da bude iz iste stranke, može da bude predsednik stranke, njen visoki funkcioner ili nestranačka ličnost); zatim, od toga da li je predsednik stranke (iz koje je predsednik) istovremeno i predsednik vlade. Razlike u stepenu moći, a u okviru istih ustavnih ovlašćenja, predstavljaju politikološki a ne pravni argument.

Četvrto, da li je neposredno izabrani predsednik istovremeno i predsednik stranke. U mnogim slučajevima, kao u Francuskoj između 1958–1962, glavni razlog za uvođenje dualne izvršne vlasti bilo je nepoverenje političkih partija (*distrust*), mada funkcionisanje takvih sistema direktno zavisi od partija, odnosa između predsednika i partija i partijskog sistema. Francuska je uvela ovaj oblik 1958. pre svega da bi izbegla nestabilnost zemlje i blokade parlamentarnog sistema kakve je imala od 1946. do 1958. godine. U zemljama u kojima je polarizacija među partijama otežavala funkcionisanje parlamentarizma, postojala je ideja neutralne moći koja bi arbitrirala između partija ili bila iznad njih.

U međuodnosu predsednika države i njegovog članstva i/ili veze sa određenom političkom partijom postoji više pitanja koja imaju teorijski i praktični značaj.

Da li predsednik republike (koji je predsednik svih građana) treba da bude i predsednik partije?

Da li predsednik republike može da bude izabran bez podrške partije?

---

<sup>19</sup> Ovo je slučaj sa 13 predsedničkih sistema u poređenju sa šest sistema koji nemaju ograničenja u reizboru. Tome se još mogu dodati polupredsednički sistem (ili premijer-predsednički sistemi Francuske i Finske) koji ne ograničava reizbor, i portugalski, koji izbor ograničava na dve godine. U SAD je sa 22. amandmanom iz 1951. mogućnost kandidovanja ograničena na dva mandata.

Kakva je moć neposredno izabranog predsednika ako jeste, odnosno ako nije predsednik stranke.

*Tabela 1: Predsednik republike i predsednik partije*

Država	Predsednik	Mandatni period	Predsednik partije
<b>Srbija</b>	Slobodan Milošević	1990–1992	Da
	Milan Milutinović	1992–1997	
	Boris Tadić	1997–2002	Ne
		2004–2008	Da
	Tomislav Nikolić	2008–2012 2012–	Da (2 meseca)
<b>Hrvatska</b>	Franjo Tuđman	1990–1999	Da
	Stipe Mesić	2000–2010	Ne
	Ivo Josipović	2010–2015	Ne
	Kolinda Grabar-Kitarović	2015–	Ne
<b>Crna Gora</b>	Momir Bulatović	1990–1992	Da
		1992–1997	
	Milo Đukanović	1998–2002	
	Filip Vujanović	2003–2008	Da
		2008–2013 2013–	Ne
<b>Slovenija</b>	Milan Kučan	1991–1997	Ne
		1997–2002	Ne
	Janez Drnovšek	2002–2007	Ne
	Danilo Tirk	2007–2012	Ne
	Borut Pahor	2012–	Ne
<b>Makedonija</b>	Kire Gligorov	1991–1999	
	Boris Trajkovski	1999–02004	VMRO-DPMNE
	Branko Crvenkovski		
	Igor Ivanov	2004–2009	SDS
		2009–2014 2014–	Ne Ne

Izvor: Tabela je deo autorovog rada

U slučajevima kada su predsednici republike istovremeno bili i predsednici partija, oni su bili jaki predsednici (Slobodan Milošević, Boris Tadić [drugi mandat], Momir Bulatović, Milo Đukanović, Franjo Tuđman, Tomislav Nikolić



na početku mandata [2-3 meseca]) (vidi Tabelu 1). Kako ističe Huan Linc, „personalizacija vođstva nije ekskluzivitet prezidencijalističke politike“.<sup>20</sup> Za pojedine lidere može se reći da se moć selila tamo gde i oni (Milošević, Đukanović, Putin). Ako su bili predsednici republike, tamo je bilo i sedište moći. Ako su bili predsednici vlade ili savezne države (Milošević), i moć je se tamo selila. U Hrvatskoj je specifično to što predsednik Ivo Josipović nije bio predsednik stranke koja ga je podržala za predsednika, ali je imao veću popularnost od premijera Zorana Milanovića, koji je bio predsednik stranke.

Jedan deo rasprave i argumentacije koji se koristi na relaciji parlamentarizam–prezidencijalizam, može važiti i za polupredsedničke sisteme. Prema nekim autorima, prezidencijalizam ima prednosti jer osigurava odgovornost izabраниh prema biračima, identifikovanost pobednika, balans legislative i egzekutive i arbitra.<sup>21</sup> S druge strane, prezidencijalizam ima negativne karakteristike kao što su vremenska rigidnost mandata, majoritarne tendencije i dualna legitimacija.<sup>22</sup> Klasična klasifikacija na slabe i jake predsednike nije bazirana samo na njihovim legislativnim ulogama, već i na nelegislativnim moćima kao što su postavljanje ili raspuštanje vlade, raspisivanje referenduma, proglašenje vanrednog stanja. Šugart i Keri smatraju da jaka predsednička moć (i legislativna i nelegislativna) verovatnije vode ka slomu.<sup>23</sup> Prema njihovim podacima (koji uključuju i predsedničke i polupredsedničke sisteme od početka 20. veka), režimi u kojima predsednik ima slabu legislativnu moć padaju 23,5% vremena (4 od 17), dok je verovatnoća pada režima skoro dupla (40% vremena [6 od 15]) u režimima sa legislativno jakim predsednikom. Njihovi nalazi su konzistentni sa teorijom veto igrača. Veto igrači su individualni ili kolektivni akteri čija se saglasnost (slaganje) zahteva (kod kolektivnih aktera većina) za promenu *statusa quo*. Prema Džordžu Cebelisu (George Tsebelis), režimi sa legislativno slabim predsednikom imaju jednog veto igrača manje i samim tim su mnogo stabilniji.<sup>24</sup> Stabilnost politike u političkom sistemu raste sa porastom veto igrača, kada njihova podudarnost (*congruence*) opada i kada njihova kohezija raste.

Drugo, izbor na fiksni period trajanja mandata čini prezidencijalizam „rigidnim“ i manje fleksibilnim od parlamentarnih sistema, jer ne dozvoljava prilagođavanje. Parlamentarni sistemi su fleksibilniji i u njima se mogu izvršiti

---

<sup>20</sup> Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, str. 11.

<sup>21</sup> Mathew Sobert Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, str. 44.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 29.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 154–158.

<sup>24</sup> George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, str. 322.

promene i između izbora ako za to postoje potrebe. Kada se promene okolnosti i lider izgubi poverenje svoje partije (slučaj Milana Milutinovića u Srbiji 2000), on ne može biti zamenjen sve dok mu ne istekne mandat.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon dvadeset pet godina od uvođenja polupredsedničkog sistema u Srbiji i regionu, javlja se potreba za vrednovanjem i prevrednovanjem, preispitivanjem njegovih učinaka, dometa i ograničenja. Prema Arendu Lajphartu: „Dva osnovna izbora sa kojima se suočavaju tvorci novih demokratskih ustava su izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema (*proportional representation*, PR) i između parlamentarnog i predsedničkog oblika vlasti.“<sup>25</sup> Ako bi se uopšte moglo govoriti o trendu u odabiru političkih institucija, poslednji talas redizajniranja političkih institucija obeležili su hibridna rešenja i to: mešoviti izborni sistemi (koji se polako i napuštaju) i polupredsednički sistem (parlamentarno-predsednički sistem). Mešoviti (hibridni) modeli govore o prelazima između tipova i to sa fazama prezidencijalizacije i parlamentarizacije političkog sistema. Postoje slučajevi pluripersonalnog predsedništva (Kipar, sa dve osobe), ili tri predsednika u Bosni i Hercegovini. Pravi odabir institucija, njihova promena, redizajniranje, nije nimalo lak zadatak, jer „pitanja konstitucionalne reforme i institucionalnog dizajna su veoma komplikovana“.<sup>26</sup> Konstitucionalno-institucionalni dizajn nije samo pitanje stabilnih demokratija, već i pitanje kretanja ka demokratiji. Odabir pravih institucija nije toliko garancija, koliko pogrešan izbor može da pravi probleme.

Kada su institucije „dobre“, one izvršavaju povereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju delotvorne. Kada institucije ne uspeju da ispune zahteve zbog kojih su uvedene, zahteva se njihova promena, redizajn ili remont. U nekoliko navrata, pojedine stranke u Srbiji predlagale su izmenu ustava i način izbora predsednika republike, da se sa neposrednog izbora pređe na izbor u parlamentu. Način izbora je samo jedna dimenzija ovog „problema“. Ništa manje važno nije ni pitanje stepena nadležnosti neposredno izabranog predsednika. Ključ je u pažljivoj ravnoteži moći u pitanjima „značajnih ovlašćenja“ između tri grane vlasti, a pre svega unutar bicefalne egzekutive (predsednika i premijera). Ustavna moć predsednika, premijera i vlade je fiksna (logika prav-

---

<sup>25</sup> Lijphart Arend, „Constitutional Choices for New Democracies“, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Patrick O’Neil & Ronald Rogowski (eds), W. W. Norton & Company, New York, London, 2004. (preuzeto iz: *The Global Resurgence of Democracy*, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, str. 230).

<sup>26</sup> Weaver R. Kent, Rockman Bert A., „Institutional Reform and Constitutional Design“, *Do Institution Matter*, The Brooking Institution, Washington, DC, 1993, str. 462.

nika), baš kao što i njihova politička moć varira (logika politikologa). Da li će dominirati predsednik ili premijer zavisi ne toliko od ustavnih ovlašćenja koliko od činjenice ko je predsednik vladajuće stranke. Huan Linc je s pravom ukazivao na to da je „nemoguće da se analizira učinak bipolarnih režima nezavisno od većeg političkog sistema“ i u tom pogledu on izdvaja dva faktora koja su posebno važna – partijski sistem i istorijske okolnosti. U slučaju redizajna političkih institucija u Srbiji, valjalo bi i o tome voditi računa.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Duverger Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, str. 165–187.
- [2] Elgie Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999.
- [3] Elgie Robert and Moestrup Sophia (eds), *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, Routledge, 2007.
- [4] Elgie Robert and Moestrup Sophia (eds), *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe, Perspectives on Democratic Practice*, Manchester University Press, 2008.
- [5] Kasapović Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*, No. 3, str. 27–54.
- [6] Kent Weaver R. and Bert A. Rockman, „Institutional Reform and Constitutional Design“, u: *Do Institution Matter*, The Brookings Institution, Washington DC, 1993.
- [7] Lajphard Arendt, *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica, 2003.
- [8] Lijphart Arend, „Constitutional Choices for New Democracies“, Patrick O’Neil & Ronald Rogowski (eds), *Essential Readings in Comparative Politics*, W. W. Norton & Company, New York, London (preuzeto iz Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996).
- [9] Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?“, *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Juan J., Vol. 1, Arturo Valenzuela (eds), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- [10] Linz Huan J., Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- [11] Orlović Slaviša, *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [12] Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003.
- [13] Sartori Đovani, „Neither Presidentialism Nor Parliamentarism“, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Linz Huan J., Arturo Valenzuela (eds), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994. („Ni predsjednički sistem, ni parlamentarizam“, *Politikološke teme*, Magna Agenfa, Beograd, 2002.)

- [14] Sodaro Michael J., *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York, 2004.

*Slaviša Orlović*

PRESIDENT OF THE REPUBLIC:  
CONSTITUTIONAL-INSTITUTIONAL DILEMMAS

*Abstract*

After twenty five years since the introduction of the semi-presidential system in Serbia and in the region, this text attempt to reassess its performance, achievements and limits. It analyses the factors which the power of the directly elected president depends on (constitutional competences, manner of election, whether he is a party president, whether his party has majority in the parliament). The text explains the origin of the concept and institution, reasons for introduction, criteria for maximalist and minimalist understandings of semi-presidentialism. In new democracies the semi-presidential system faces additional challenges and temptations: „the third mandate“, absence of reelection-related incentives in the second mandate, manner of inclusion in/exclusion from the creation of politics and whether the directly elected president is in the same time the party president. Possible redesign of this political institution would require taking care that the manner of election is only one of the dimensions important for functioning of this system. The issue of the level of competences is of no less importance. The key is in the careful balance of power among the three branches of power, but above else between the president of the state and the prime minister.

*Keywords:*

semi-presidential system, direct election, significant competences, party president, third mandate

Miloš Krstić<sup>1</sup>

*Univerzitet u Nišu, Prirodno-matematički fakultet*

# Teorija racionalnog izbora i objašnjenje društvenih fenomena<sup>2</sup>

## *Apstrakt*

Većina teoretičara vidi teoriju racionalnog izbora kao vrstu intencionalnog objašnjenja. Razmatrano iz ovog ugla, cilj teorije racionalnog izbora jeste da objasni kako socijalni fenomeni nastaju iz promišljene ili intencionalne težnje pojedinaca ka ličnom interesu. Međutim, nema razloga da se *a priori* veruje kako se svi socijalni fenomeni mogu, na kraju krajeva, objasniti kao produkt deliberativnog ili intencionalnog napora pojedinaca da maksimiziraju ličnu korisnost. U nekim situacijama pojedinac se može suočiti sa toliko restriktivnim ograničenjima da nema mogućnost da napravi izbor. Ako je cilj teorije racionalnog izbora da objasni kako ovi procesi nastaju iz promišljene ili intencionalne težnje pojedinaca ka ličnom interesu, teorija racionalnog izbora će malo ili nimalo doprineti razumevanju ovih procesa. Cilj ovog rada je da se objasne situacije u kojima teorija racionalnog izbora nije pogodna za razvoj intencionalnog objašnjenja i da se istaknu društvene pojave koje se ne mogu objasniti kao produkt intencionalnog ili deliberativnog napora ljudskih bića da maksimiziraju ličnu korisnost.

## *Ključne reči:*

teorija racionalnog izbora, teorija igara, intencionalno objašnjenje, teorija korisnosti, Koksov model, kauzalna objašnjenja

---

<sup>1</sup> E-mail: krsticmilo3@gmail.com.

<sup>2</sup> Rad je realizovan u okviru projekta „Unapređene konkurentnosti javnog i privatnog sektora umrežavanjem kompetencija u procesu evropskih integracija Srbije“, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (evidencioni broj 170966), za period od 2011. do 2015. godine.

## UVOD

Literatura koja odbacuje i potvrđuje teoriju racionalnog izbora je obimna i nastavlja da se širi. Diskusija o njenim prednostima ili nedostacima je postala (veliki) predmet interesovanja među društvenim i političkim teoretičarima. Veći deo ove debate nije dao rezultate, jer su mnogi autori doživeli neuspeh u interpretiranju teorije racionalnog izbora ili, pak, nisu napravili važan doprinos u nauci zbog prekomernog uvažavanja uloge teorije u objašnjenju društvenih fenomena.

Kao što je poznato, objašnjenja društvenih fenomena dele se na: uzročna, funkcionalna i intencionalna.<sup>3</sup> Uzročna ukazuju na prethodne, anticedentne događaje ili situacije koje, zajedno sa nekom vrstom kauzalnog mehanizma, uzrokuju određenu pojavu. Kaže se da je neka pojava objašnjena ako se ukaže na njen uzrok, to jest ustanovi zakon po kojem ona nastaje. Funkcionalno objašnjenje objašnjava društvenu pojavu teleološki (*teleologically*), pozivajući se na funkciju ili svrhu koju ima.<sup>4</sup> Ukoliko su uspešna, funkcionalna objašnjenja bi mogla da budu poseban slučaj uzročnih objašnjenja, iako njihova osobenost zahteva da se zasebno sagledavaju.<sup>5</sup> Intencionalno objašnjenje obrazlaže društvenu pojavu kao fenomen koji, u krajnjoj liniji, nastaje iz intencionalnih stanja – želja i verovanja – socijalnih aktera.

Većina teoretičara vidi teoriju racionalnog izbora kao vrstu intencionalnog objašnjenja.<sup>6</sup> Grubo govoreći, iz ovog ugla gledano, cilj teorije racionalnog izbora jeste da objasni kako socijalni fenomeni nastaju iz promišljene ili intencionalne težnje pojedinaca ka ličnom interesu.<sup>7</sup> Ne tako često, teorija racionalnog izbora se vidi kao vrsta funkcionalnog objašnjenja.<sup>8</sup> Gledano iz ovog

<sup>3</sup> Videti: Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, New York, 1979; Jon Elster, *Explaining Technical Change: A Case Study in the Philosophy of Science*, Cambridge University Press, New York, 1983.

<sup>4</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 238.

<sup>5</sup> Videti: Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1957; Arthur Stinchcombe, *Constructing Social Theories*, Harcourt Brace & World, New York, 1968; Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, New York, 1979, str. 28–35.

<sup>6</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 238.

<sup>7</sup> Za diskusiju videti: Philip Pettit, *The Common Mind: An Essay on Psychology, Society, and Politics*, Oxford University Press, New York, 1993, str. 264–282; Donald Green, Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1994, str. 20–23; Turner Jonathan, *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, 2003.

<sup>8</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 238.

ugla, cilj teorije racionalnog izbora je da pokaže da li se određeni socijalni fenomeni mogu objasniti pomoću njihove korisnosti u rešavanju problema koji proizlaze iz težnje pojedinaca ka ličnom interesu.

Iako većina teoretičara vide teoriju racionalnog izbora bilo kao vrstu intencionalnog ili kao vrstu funkcionalnog objašnjenja, to ne bi trebalo da bude tako.<sup>9</sup> Cilj ovog rada je da se objasne situacije u kojima teorija racionalnog izbora nije pogodna za konstruisanje intencionalnih objašnjenja, i da se istaknu društvene pojave koje se ne mogu objasniti kao produkt intencionalnog ili deliberativnog napora ljudi da maksimiziraju ličnu korisnost.

## TEORIJA RACIONALNOG IZBORA KAO UZROČNO MODELIRANJE

Što se obično podrazumeva pod teorijom racionalnog izbora? Najjednostavniji i najbolji odgovor definiše teoriju racionalnog izbora kao pristup u izučavanju društvenih fenomena koji karakteriše mali skup metodoloških premisa. Reč je o tri ključne pretpostavke.<sup>10</sup>

Prva pretpostavka teorije racionalnog izbora tiče se diskretnog svrsishodnog aktera. Ova hipoteza tvrdi da u društvu egzistiraju diskretni svrsishodni akteri sposobni da racionalno deluju. Ljudi su očigledni primeri diskretnih svrsishodnih aktera. Ljudska bića su diskretni entiteti, sposobni da razmotre nekoliko pravaca delovanja i da promišljeno odaberu i realizuju jedan ili više njih. Primetimo, ipak, šta pretpostavka o diskretnom svrsishodnom akteru ne zahteva. Prvo, ona ne zahteva verovanje da su ljudska bića jedini mogući diskretni svrsishodni akteri. Drugo, ne zahteva verovanje da ljudska bića uvek deluju racionalno, već da su sposobna da deluju racionalno u određenim situacijama i u određenom trenutku (ograničena racionalnost). I treće, ona ne zahteva verovanje da akcije aktera nisu pod uticajem eksternih faktora, sve dok eksterni faktori dozvoljavaju akteru da bira, bar neko vreme.<sup>11</sup>

Druga hipoteza teorije racionalnog izbora je pretpostavka teorije korisnosti. Pod veoma uopštenim uslovima, pretpostavka teorije korisnosti ukazuje da se izbori ili odluke aktera mogu razumeti kao pokušaj optimizacije matematičke

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, str. 239.

<sup>10</sup> Videti: Jon Elster, „Rationality, Economy, and Society“, u: Stephen Turner (ed.), *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge University Press, New York, 2000, str. 21–41; Donald Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1994, str. 14–17.

<sup>11</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 240.

funkcije. Bliže, ova pretpostavka tvrdi da možemo da očekujemo izbore ili odluke racionalnih agenata koji su se prilagodili ovim uslovima.<sup>12</sup> Odavde sledi da se svakom diskretnom svrsishodnom akteru može dodeliti određena funkcija cilja (korisnosti) koja pruža precizan matematički prikaz izbora ili odluka koje očekujemo da akter napravi. Treća hipoteza teorije racionalnog izbora je pretpostavka racionalnosti<sup>13</sup>. Ona ukazuje da možemo da očekujemo da diskretni svrsishodni akteri maksimiziraju funkcije korisnosti u uslovima datih ograničenja. Iz ugla ove pretpostavke, izbori ili odluke aktera se mogu objasniti kao rezultat težnje pojedinaca ka ličnom interesu.

Pošto funkcije korisnosti jednostavno predstavljaju matematički prikaz onoga što očekujemo od svrsishodnih aktera, u određenom smislu ove dve pretpostavke jednostavno predstavljaju „dva lica iste medalje“. Doduše, u strogim parametarskim situacijama, druga pretpostavka (pretpostavka racionalnosti) svodi se na prvu (pretpostavka korisnosti). Kada ono šta akter želi da uradi zavisi delom od onoga šta ostali akteri mogu da urade, stvari postaju komplikovanije, što zahteva razlikovanje između prve i druge hipoteze (pretpostavke teorije korisnosti i pretpostavke racionalnosti). Na primer, u tržišnoj konkurenciji, svaka firma nastoji da maksimizira svoj profit. Koja cenovna strategija će maksimizirati profit firme zavisi delom od cenovnih strategija konkurentnih firmi. Na osnovu funkcije korisnosti nije očigledno šta je, za datu firmu, racionalnija strategija. Standardna elaboracija uključena u ovim situacijama obezbeđena je onim što se naziva Nešov koncept tržišnog rešenja.<sup>14</sup> Suština Nešovog koncepta tržišnog rešenja je u izboru takve strategije da nijedan akter ne može da uradi bolje, unilateralno menjajući strategije, uz pretpostavku da drugi akteri ne menjaju svoje strategije.<sup>15</sup>

Pretpostavke teorije korisnosti i racionalnosti se obično mešaju sa nečim potpuno različitim, tj. sa onim što filozofi nazivaju doktrinom „psihološkog egoizma“. Ova zabuna biće razjašnjena i o njoj će se diskutovati u drugom delu rada.

Ove tri metodološke pretpostavke povezuju različite projekte razvoja koji su labavo grupisani pod nazivom teorija racionalnog izbora. Kako bi sve obuhvatili, trebalo bi da definišemo dva termina koja su često povezana i koji se ponekad smatraju zamenom za teoriju racionalnog izbora – teorija igara i teorija društvenog izbora. Teorija igara predstavlja širu grupu alata za modeliranje,

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 241.

<sup>14</sup> Videti: John Nash, „Non-Cooperative Games“, *Annals of Mathematics*, Vol. 54, No. 2, 1951, str. 286–295; Robert Gibbons, *Game Theory for Applied Economists*, Princeton University Press, New York, 1992, str. 29–48; Kennet Binmore, *Fun and Games: A Text on Game Theory*, Lexington, Heath and Company, 1992, str. 319–329.

<sup>15</sup> Jon Elster, „Rationality, Economy, and Society“, u: Stephen Turner (ed.), *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge University Press, New York, 2000, str. 28–31.



koji se trenutno smatraju najboljim alatima za primenu Projekta racionalnog izbora. Međutim, otkriveno je da alati za modeliranje teorije igara mogu da se korisno upotrebe u drugim oblastima istraživanja (recimo, u evolucionoj biologiji), pa ih, kao takve, moramo razlikovati od teorije racionalnog izbora. Teorija društvenog izbora nudi donekle različitu širu grupu alata za modeliranje; kao i alati teorije igara, i ovi imaju primenu van domena teorije racionalnog izbora, tako da bi i oni morali da budu zasebni. U onome što sledi, diskusija će biti usmerena ka modelima racionalnog izbora u teoriji igara. Naravno, teorija igara nije neophodna za izradu modela određenih problema, ali oni uvek mogu da se tumače kao „degenerativne“ situacije teorije igara.<sup>16</sup> Dakle, iako nije slučaj da svaki problem racionalnog izbora zahteva alate teorije igara, teorija igara može da napravi model svakog zanimljivog problema racionalnog izbora, makar podjednako dobro kao i bilo koja alternativna tehnika.

Upravljana pretpostavkom teorije korisnosti i pretpostavkom racionalnosti, teorija racionalnog izbora izučava ograničeno racionalno ponašanje. Nema razloga da se *a priori* veruje kako se svi društveni fenomeni, na kraju krajeva, mogu objasniti pozivanjem na procese ovakve vrste. U nekim situacijama akter se može suočiti sa ograničenjima toliko restriktivnim da nema mogućnost da napravi izbor. Ako pretpostavimo da procesi ovakve vrste postoje, teorija racionalnog izbora će malo ili nimalo doprineti razumevanju ovih procesa. U nekim situacijama, ljudi ne donose odluke svrsishodno, kao, na primer, kada nasumično odlučuju šta da rade. Tada teorija racionalnog izbora, opet, nije od velike pomoći.

Nakon definisanja teorije racionalnog izbora dovoljno dobro, možemo da pređemo na glavnu temu rada – naime, kako mi razumemo ulogu teorije racionalnog izbora u društvenim naukama? Da bismo dali odgovor na ovo pitanje, pogledajmo primer istraživanja racionalnog izbora i obratimo pažnju na model ponašanja glasača Garija Kokska.<sup>17</sup> U njegovom modelu ponašanja analizirana je empirijska pravilnost koja je dugo poznata politikolozima i odnosi se na Duvergerov zakon. Prema Duvergerovom zakonu, većinski izborni sistemi teže dvostranačkom sistemu, dok proporcionalni izborni sistemi teže višestranačkom.<sup>18</sup> Stvarni mehanizmi, iako generalno potvrđeni kao empirijska regularnost, nisu dobro shvaćeni. U cilju boljeg razumevanja ovih mehanizama, Koks razvija jednostavan model racionalnog izbora u teoriji igara.

U opštem slučaju, modeli racionalnog izbora u teoriji igara sastoje se iz: liste igrača, specifikacije pravila igre i rasporeda funkcija korisnosti. Lista igrača

---

<sup>16</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, vol. 18, no. 2, str. 242.

<sup>17</sup> Gary Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York, 1997.

<sup>18</sup> Štefica Deren Antoljak, „Izborni sistemi i Duvergerov zakon“, *Politička misao*, Vol. 29, No. 2, str. 27.

je registar aktera – pojedinaca, firmi, političkih partija, država i slično – relevantnih za model teorije igara. Relevantni akteri su oni koji se suočavaju sa izborima ili odlukama unutar opsega socijalnih fenomena za čije smo bolje razumevanje zainteresovani. Koks, na primer, nije zainteresovan za izbornu korupciju. Najočigledniji kandidati za uključivanje u model su glasači koji se suočavaju sa pitanjem kako da glasaju.

Vratimo se sada na pravila igre i razmotrimo različite pravce delovanja aktera. Prema konvenciji, mogući pravac delovanja aktera naziva se strategija. Kompletno strategije uključuju seriju akcija. Neke akcije zavise od budućih. Na primer, strategija kongresmena u nekoj igri može da bude „glasati u korist amandmana“. Bliže, ako se amandman prihvati, glasa se u korist zakona, a ako se amandman odbaci, glasa se protiv zakona. Isto tako, kongresmeni će saradivati sa kongresmenkom Džejn ako je ona prethodnog dana saradivala sa njima, nikako drugačije. Takođe, ako je saradivala prvog dana, oni će saradivati i drugog dana, saradivaće i trećeg ukoliko su sa njom i drugog dana ostvarili saradnju, nikako drugačije.<sup>19</sup> U Koksovom modelu, strategijski prostor ili skup mogućih pravaca delovanja birača je isti. To je jednostavno set mogućih glasačkih listića koje igrač bira. Različite strategije koje akteru stoje na raspolaganju direktno zavise od faktora (prirodni zakoni, društvene i kulturne konvencije, ekonomske sile itd.) koji dopunjuju i ograničavaju njihovo delovanje. Teoretičari igara ove faktore nazivaju pravila igre.

Konačno, dolazimo do rasporeda funkcija korisnosti. Potrebno je proceniti koje su funkcije korisnosti definisane u modelu racionalnog izbora. Strategijski prostor svakog igrača reprezentuje različite pravce delovanja. Vidimo da svaka kombinacija strategija („strategija profil“) vodi različitom rezultatu (slika 1). Skup mogućih rezultata je „prostor rezultata“. Kada imamo više od dva igrača, postaje teško odrediti strategijski profil u dvodimenzionalnoj tabeli kao što je ova (slika 1).

Slika 1.

		Igrač 2		
		Levo	Centar	Desno
Igrač 1	Gore	$x_1$	$x_2$	$x_3$
	Dole	$x_4$	$x_5$	$x_6$

Izvor: Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, vol. 18, no. 2, str. 246.

<sup>19</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 245.

Funkcija korisnosti se definiše nad skupom rezultata igre. Pretpostavimo da smo igraču 1 (slika 1) postavili seriju pitanja tipa: šta biste izabrali  $x_1$  ili  $x_2$ ? Nije od značaja zašto igrač bira  $x_1$  umesto  $x_2$ . Njegov razlog može biti perfektni altruizam, na primer. Niti je važno da li se ishodi razlikuju u pogledu igračeve materijalne korisnosti. Pošto potpuno određeni prostor rezultata obuhvata celokupnu moguću istoriju igre, skoro sve što je minimalno relevantno sa tačke gledišta igrača može da bude obuhvaćeno funkcijom korisnosti definisanom za taj prostor. Pod uslovom da su očekivani izbori igrača u skladu sa pravilima teorije korisnosti – na primer, da je rangiranje ishoda igrača interno konzistentno – uvek je moguće napraviti jedno takvo rangiranje.<sup>20</sup> Realni društveni akteri „imaju“ funkciju korisnosti u smislu da postoji bar jedna matematička funkcija koja pravilno opisuje ono što očekujemo da akter uradi. Po pravilu, postoji više funkcija od jedne. Ostavljajući po strani neizvesnost, za trenutak, reći da je  $u_1(x_1) = 9$  i  $u_1(x_2) = 5$  znači da očekujemo da igrač 1 odabere  $x_1$  umesto  $x_2$ , kada mu se pruži prilika za to. Recimo i da  $u_1(x_1) = 1003$  i  $u_1(x_2) = 0.0074$  daje istu informaciju, odnosno pokazuje kako igrač treba da se ponašaju.

U Koksovom modelu postoji  $v^n$  mogućih ishoda, gde je  $n$  broj birača, a  $v$  broj opcija za glasanje dostupnih svakom biraču. Na primer, ako devet birača moraju da odaberu jednog od dva kandidata, postoje  $2^9 = 512$  mogućih ishoda. Funkcija korisnosti svakog igrača je definisana nad skupom rezultata. Igrač može da brine koji će kandidat da pobedi. U tom slučaju polovini mogućih rezultata možemo dodeliti korisnost 0, a drugoj polovini korisnost 1. Alternativno, osoba može da brine koliko glasova kandidat dobija. Devet mogućih ishoda u kojima kandidat dobija glas imaće podjednaku korisnost. Osoba može da brine ko će za koga da glasa: možda će biti srećnija, čak i kada je ukupan broj glasova isti, da za njenog kandidata nije glasao igrač 4. Za potrebe Koksovog modela, napravićemo pojednostavljenu pretpostavku da birači brinu samo o tome koji će kandidat ili partija da pobedi, pa će funkcija korisnosti igrača morati da rangira kandidate ili partije sukobljene na izborima.

Ovo nije jedina pojednostavljena pretpostavka koju Koks pravi u modelu. Pretpostavlja se da svaki igrač može da rangira sve kandidate ili partije konzistentno. Još važnije, svaki igrač učestvuje u izborima sa dobro definisanim verovanjima u vezi sa mogućim izbornim rezultatom – tj. da većina ljudi preferira kandidata A, da će B i C verovatno imati nerešen ishod na drugom mestu, da će D biti na trećem mestu, i tako dalje. Takođe, postoji pretpostavka da će se igrači ponašati racionalno, odnosno glasati sa ciljem da ostvare najbolji rezultat, uzimajući u obzir akcije i preferencije ostalih igrača. Ove pretpostavke su opovrgljive. Neke su pogrešne. Važno je da li bi model sa preciznijim pretpostavkama dao bolje rezultate od ovog sirovog i pojednostavljenog Koksovog

<sup>20</sup> Za diskusiju: Von Neumann J. and Oskar Morgenstern, *The Theory of Games and Economic Behavior*, John Wiley, New York, 1953; Duncan Luce and Howard Raiffa, *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*, John Wiley, New York, 1957.

modela? Da bismo dali odgovor na ovo pitanje, moramo da razmotrimo šta očekujemo od modela?

Šta nam modeli racionalnog izbora mogu reći o društvenim fenomenima? Recimo da posmatramo relativno stabilan obrazac društvenog ponašanja. Teorija igara nam nudi set alata koji nam mogu pomoći da razumemo kako nastaje ovaj stabilan šablon društvenog ponašanja, s obzirom na konfiguraciju strukturalnih ograničenja o kojima već ponešto znamo. Teorija igara ima neke poželjne karakteristike koje druge teorije nemaju. Ona nije „crna kutija“ kauzalnih procesa koji vode od manje poznatog ka poznatijem. Funkcioniše uz pomoć konceptualno jednostavnog, ali izuzetno fleksibilnog seta alata.

Izuzetna fleksibilnost teorije igara, sama po sebi, može biti zabrinjavajuća. Suvviše je lako objasniti stabilnost šablona društvenog ponašanja uz pomoć alata teorije igara. Uz prilično širok opseg uslova, praktično je garantovano da se model racionalnog izbora (u teoriji igara) može konstruisati za situaciju za čije smo bolje razumevanje zainteresovani. Često je to stvar podešavanja pravila igre i rasporeda igračeve korisnosti (funkcija korisnosti), dok god se ne dođe do očekivanog rezultata.<sup>21</sup> Ali ukoliko je to tako, da li je ikako moguće falsifikovati teoriju racionalnog izbora? Ne nije moguće.<sup>22</sup> Teoriju racionalnog izbora treba shvatiti kao pristup za razvijanje modela (način konstruisanja modela koji je prilagođen određenoj situaciji) koji je podložan empirijskom testiranju.<sup>23</sup> Predmet empirijskog testiranja je model racionalnog izbora, a ne pristup. „Ukoliko određeni model ne daje očekivane rezultate, treba nam novi model, ali ne nužno i novi pristup.“<sup>24</sup>

Dakle, kako se falsifikuju modeli racionalnog izbora? Ključ razjašnjenja ove zagonetke leži u razlikovanju ključnog predviđanja (*the point prediction*) od komparativne statike (*the comparative statics*). Nakon potpunog određivanja modela, primenićemo principe racionalnosti kako bismo otkrili šta očekujemo da model uradi.

Ako je ono što je igrač želeo da uradi bilo nezavisno od onoga šta su ostali uradili, onda svaki igrač bira strategiju koja mu osigurava optimalne rezultate.

---

<sup>21</sup> Vernon Smit predlaže „treći put“ koji dokumentuje dokaze konzistentne sa implikacijama racionalnih modela. Cilj je dobiti empirijske dokaze o normativnoj prikladnosti teorije racionalnog izbora. Videti: Vernon Smith, „Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology“, *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 4, str. 877–897.

<sup>22</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 248.

<sup>23</sup> Videti: Wade Hands, *Normative Rational Choice Theory: Past, Present, and Future*, University of Puget Sound, Tacoma, WA, 2013, dostupno na [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1738671](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1738671), (pristupljeno 8. marta 2015), str. 1–32.

<sup>24</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 248.

U Koksovom modelu, međutim, ono što svaki igrač želi da uradi zavisi delom od onoga šta igrač očekuje da će drugi igrači uraditi. Pretpostavimo, na primer, da igrač 1 preferira kandidata A umesto kandidata B i kandidata B umesto kandidata C. Ako igrač 1 očekuje da drugi igrači glasaju na način da kandidat A pobeđi na izborima, igrač će glasati za A. Ali ako igrač očekuje da A ima male šanse da dobije izbore, igrač će verovatno glasati za B. Kakvu će odluku on doneti zavisi od relevantne verovatnoće i ličnih preferencija. Suština je da je ono što igrač želi da uradi delom determinisano onim što on očekuje da će drugi uraditi.

Sada pretpostavimo da smo uzeli u obzir relevantne verovatnoće i lične preferencije. Ono što imamo pod kontrolom – ravnotežni rezultat u Koksov modelu – ključno je predviđanje. To jest, predviđamo specifičan ishod tipa: kandidat A dobija 52% glasova, kandidat B dobija 40%, i tako dalje. Ukoliko je sve prošlo kako treba, ovaj rezultat u Koksovom modelu će odgovarati ili korespondirati sa stabilnom šemom društvenog ponašanja za čije smo bolje razumevanje zainteresovani. Istovremeno, može biti neprecizan u mnogim aspektima. Model predviđa da svi glasaju, da niko ne glasa ekspresivno, da niko ne pravi pogrešne procene verovatnoće, i tako dalje – i sve ovo očigledno nije ono što uočavamo u realnom svetu socijalnih fenomena.<sup>25</sup> Prema tome, svako objašnjenje ponašanja birača ne može biti utemeljeno na racionalnom izboru.

Modifikujući specifikacije modela kako bi uključili dodatne kompleksnosti, izdejstvovaćemo izborni rezultat koji je znatno bliže onome što posmatramo u praksi, premda nikada ne možemo da postignemo tačno slaganje. Štaviše, možda postoje drugi modeli teorije igara potpuno različitih od Koksovog, koji daju podjednako dobra predviđanja. Da li treba da nam smeta to što dva ili više modela podjednako dobro generišu predvidljive rezultate? Da li treba da napravimo model koji predviđa ishode što je god moguće bliže onom što posmatramo u praksi? Ako procenjujemo modele na osnovu ključnih predviđanja, odgovor bi bio da. Međutim, prema Lovetu, ono što nas interesuje nije ključno predviđanje modela, već su to komparativne statike.<sup>26</sup> Ovo se može videti pomoću sledećeg primera.

Modeli izlaznosti predstavljaju spektakularni promašaj teorije racionalnog izbora. Oni konzistentno predviđaju nivo izlaznosti koji je daleko niži od onih koje generalno posmatramo u praksi.<sup>27</sup> Model izlaznosti pretpostavlja da će ljudi, kada donose odluku da li da glasaju ili ne, uporediti snagu preferencija za određenim rezultatom i verovatnoću da njihovog glas utiče na konačan ishod,<sup>28</sup> s jedne strane, i troškove glasanja nametnutih izbornim sistemom, sa

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, str. 250.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Videti: James Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press, Princeton, 1994, str. 212–216.

<sup>28</sup> Milovan Dekić, „Metodološki individualizam i objašnjenje društvenih normi“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 8, No. 12, str. 38.

druge. Ako je ovaj predloženi mehanizam tačan, onda očekujemo da vidimo određene rezultate. Na primer, očekujemo da će povećanje troškova glasanja, recimo registracione takse, smanjiti izlaznost. Ovo je primer komparativne statike. Sa porastom troškova glasanja, očekivana izlaznost u modelu se smanjuje. Ako utvrdimo da se odnos između troškova glasanja i očekivane izlaznosti u modelu ne slaže sa rezultatima posmatranja, onda je model, po svojoj prilici, pogrešan.

Irelevantno je za diskusiju šta podaci zapravo pokazuju.<sup>29</sup> Zamislite nekog ko pregleda podatke i potvrđuje komparativno statičko predviđanje. Ovaj proces daje kredibilitet modelu. Koju vrstu objašnjenja onda imamo? Da li imamo intencionalno objašnjenje? Ne, nemamo. Intencionalnost je uključena u model jedino kao pretpostavljeni mehanizam povezivanja nezavisnih varijabli (preferencije birača, verovatnoća da glas birača utiče na konačan ishod) sa zavisnim varijablama (nivo izlaznosti). Kako su intencionalna stanja socijalnih aktera (preferencije, akcije drugih aktera itd.) u modelu pretpostavljena i konstantna, ona nisu predmet empirijskog testiranja. Ono što je testirano je uobičajeno uzročno objašnjenje (*ordinary causal explanation*) – tumačenje koje objašnjava izlaznost, pokazujući na strukturalno nametnute troškove glasanja, zajedno sa intencionalnim ponašanjem birača kao kauzalnim mehanizmom.<sup>30</sup>

Vratimo se sada na Koksov model. Nas ne interesuju ključna predviđanja – stvarni izborni rezultati. Dakle, nije bitno što su pretpostavke u mnogim slučajevima nemoguće i što su rezultati pogrešni. Umesto toga, komparativna statika je ono što je interesantno. Uopšteno govoreći, komparativne statike pokazuju kako variranje nekog parametra (uzrok) u modelu menja predvidljiv rezultat modela (posledica).<sup>31</sup> Dve komparativne statike naročito proizlaze iz Koksovog modela. Prva nastaje promenom pravila igre – konkretno, pravila prema kojem se neobrađeni glasački listići pretvaraju u izborne rezultate. Jedno pravilo kaže da: „kandidat sa najviše glasova pobeđuje“; drugo da „dva kandidata sa najviše glasova pobeđuju“; treće da „se mesta raspodeljuju među listama kandidata prema procentu dobijenih glasova za svaku listu“; i tako dalje. Druga komparativna statika je definisana promenom verovanja i očekivanja igrača. S obzirom na to da je birač opisan kao neko ko preferira kandidata A u odnosu na kandidata B i kandidata B u odnosu na kandidata C, videli smo da izbori birača dominantno zavise od onoga šta on očekuje da će ostali birači uraditi. Ako igrač očekuje da A ima male šanse da dobije izbore, on će verovatno glasati za B. Promena očekivanja igrača promeniće ravnotežni rezultat. Ali mi smo pretpostavili da samo kandidat s najviše glasova pobeđuje. Ako izborna pravila kaže da „dva

<sup>29</sup> Tema diskusije je: „Šta je predmet empirijskog testiranja?“; „Koje objašnjenje imamo u Koksovom modelu?“.

<sup>30</sup> Hempel Carl, *Aspects of Scientific Explanation*, The Free Press, New York, 1965.

<sup>31</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 250.

kandidata sa najviše glasova pobeđuju“, osoba će glasati za A, ako veruje da kandidat ima bar neke šanse da bude drugi. Prema tome, Nešov ravnotežni rezultat Koksovog modela je zajednički proizvod izbornih pravila, sa jedne strane, i verovanja i očekivanja birača, sa druge. Variranje bilo kog parametra menja predvidljivi rezultat modela. Ove dve komparativne statike su zanimljive i relativno lake za testiranje.

Ravnotežni rezultat u Koksovom modelu je proizvod izbornih pravila, na jednoj, i verovanja i očekivanja birača, na drugoj strani. Štaviše, model, koliko god da je sirov i pojednostavljen, u velikoj meri poboljšava razumevanje Duvergerovog zakona. Kada ljudi glasaju sa ciljem da maksimiziraju očekivane izborne rezultate, sistem proste većine ih primorava da glasaju za jednog od dva kandidata čiji uspeh očekuju. U jednoglasačkom sistemu, gde pobeđuju dva kandidata, po potpuno istoj logici, sistem prisiljava ljude da glasaju za najpreferiranijeg od trojice kandidata koji imaju najveću šansu za pobeđu.

Sada možemo da formulišemo Duvergerov zakon na precizniji i uopšteniji način. Pretpostavimo da se veličina izbornog okruga ( $m$ ) definiše kao broj kandidata koji se biraju u njemu. (U SAD se isključivo koristi sistem proste većine,  $m = 1$ . Nasuprot tome, u Izraelu postoji samo jedna izborna jedinica – cela zemlja – za parlament od 120 mesta, tako da je  $m = 120$ .) Duvergerov zakon predviđa maksimalan broj efektivnih političkih partija u svakom izbornom sistemu koji teži  $m + 1$  na dugi rok. Upravo to podaci pokazuju.<sup>32</sup>

Kao i u slučaju modela izlaznosti, razmotrimo koju vrstu objašnjenja ovde imamo. Prema standardnom modelu teorije racionalnog izbora cilj je konstruisati intencionalno objašnjenje počevši od promišljenog napora pojedinaca da maksimiziraju svoju očekivanu korisnost pa do pojedinih izbornih rezultata. Ali, ako je ovo ono što se očekuje od Koksovog modela, onda on zasigurno nije ispunio ova očekivanja.

Koksov model ima dve komponente: intencionalnu i kauzalnu. Intencionalna komponenta tiče se modela racionalnog izbora, prema kojem će se igrači ponašati racionalno, odnosno glasati sa ciljem da ostvare najbolji rezultat, uzimajući u obzir akcije i preferencije ostalih igrača. Model racionalnog izbora je uzet kao pretpostavka i nikada nije testiran u odnosu na konkurentnu hipotezu. To ne znači da intencionalni deo Koksovog modela nema ulogu u celokupnom objašnjenju Duvergerovog zakona, već samo da nije podložan empirijskom testiranju. To što je Nešov ravnotežni rezultat (Koksovog modela) približno jednak izbornim rezultatima koje vidimo ne predstavlja ni potvrdu ni negiranje Koksovog modela, jer različiti modeli lako mogu da dovedu do sličnih rezultata (podešavanjem pravila igre i funkcije korisnosti igrača dok god ne dobijemo očekivani rezultat). Nezavisni empirijski sadržaj modela leži u njegovoj komparativnoj statici. Drugim rečima, uz pretpostavku da je X (strateško ili racionalno ponašanje

---

<sup>32</sup> Gary Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York, 1997.

glasača) konstanta, Koksov model lako proizvodi empirijske testove koji mogu da opovrgnu tvrdnju da Y (izborna struktura) dovodi do Z (broj efektivnih partija). Štaviše, on to radi savršeno dobro uprkos tome što je sirov i jednostavan i što je izgrađen na mnogim pretpostavkama za koje je poznato da su lažne.

## KRITIKE TEORIJE RACIONALNOG IZBORA

Modeli racionalnog izbora zasnivaju se na mnogim pretpostavkama teorije korisnosti. Neke od ovih pretpostavki je teško matematički objasniti. Pa, ipak, sledeće dve pretpostavke: pretpostavka konzistentnosti ili tranzitivnosti i pretpostavka kontinuiteta, biće kratko objašnjene. Pre nego što ih objasnimo, valja analizirati neke prigovore koji su posledica nesporazuma. Oni uglavnom nastaju zamenom pretpostavke teorije korisnosti sa onim što filozofi nazivaju doktrina „psihološkog egoizma“.

Prema doktrini psihološkog egoizma ljudske akcije su motivisane materijalnim ličnim interesom.<sup>33</sup> Uobičajeni prigovori u vezi sa psihološkim egoizmom su: 1) da ljudi ponekad deluju na osnovu altruističkih motiva, 2) da se ponekad ponašaju neinstrumentalno, zato što vrednuju neku aktivnost zbog nje same, i 3) da ponekad deluju ekspresivno ili simbolično, ne uzimajući u obzir maksimizaciju sopstvenih interesa.<sup>34</sup> Ovo su sve kritike psihološkog egoizma, koje nisu, potpuno, u suprotnosti sa pretpostavkama teorije korisnosti. Drugim rečima, delovanje po motivima koji se razlikuju od ličnih interesa, neinstrumentalno, ekspresivno ili simboličko ponašanje mogu biti interpretirani kao pokušaj maksimizacije funkcije cilja.<sup>35</sup>

Postoje ipak neke kritike teorije korisnosti koje ne počivaju na jednostavnom nesporazumu. Da bi ih razumeli, potrebno je objasniti dve pretpostavke teorije korisnosti koje smo već pomenuli: tranzitivnost i kontinuitet (uslovi racionalnosti). Tranzitivnost zahteva da ako se neko ponaša kao da preferira A u odnosu na B i B u odnosu na C, onda sledi da treba da deluje kao da preferira A u odnosu na C. Iako je uslov tranzitivnosti po pravilu zadovoljen kada se opcije upoređuju po jednom ili malom broju osobina, ljudi nemaju uvek tranzitivne preferencije.<sup>36</sup>

Da bi se izbor smatrao racionalnim, preferencije aktera moraju da zadovolje i pretpostavku kontinuiteta. U grubom smislu ideja je sledeća. Pretpostavimo

<sup>33</sup> Henry Sidgwick, *The Methods of Ethics*, Hackett Publishing, Indianapolis, 1981, str. 39–42.

<sup>34</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 254.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Više o tome videti: Dubravka Pavličić, *Teorija odlučivanja*, Centar za izdavačku delatnost, Beograd, str.16–18; Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, New York, 1979, str. 65–77.



da se akter ponaša kao da preferira A u odnosu na B u odnosu na C. Sada pretpostavimo da akter bira između sigurnog dobitka B, s jedne strane, i lutrije koja obećava A sa verovatnoćom  $p$  i C sa verovatnoćom  $1 - p$ . Kontinuitet zahteva da postoje takve vrednosti za  $p$  da će akter delovati kao da je indiferentan između sigurnog dobitka B i igranja lutrije. U nekim situacijama može biti smisleno da osoba ima diskontinuirane preferencije. Evo jednog primera. Pretpostavimo da osoba smatra da su sloboda i efikasnost dobri, ali da sloboda više vredi od efikasnosti – ili, drugačije rečeno, da ih nije moguće uporediti. U ovom slučaju, osoba nikada neće biti spremna da zameni dobitak efikasnosti, koliko kod da je veliki, za gubitak slobode, koliko kod da je mali. Ljudi često govore da imaju preferencije ove vrste, premda je skoro nemoguće utvrditi u kojoj meri ovakve preferencije zaista postoje. (Može biti da osoba nikad nije pristala da zameni mali gubitak slobode za veliki dobitak efikasnosti. Ona će insistirati da nikada ne bi postupila tako. Ali ovo samo po sebi nije ubedljivo. Ko može da kaže kako će osoba postupiti u ekstremnim situacijama?)<sup>37</sup>

Ljudi se ponekad ponašaju tako da narušavaju pretpostavke teorije korisnosti (tranzitivnost i kontinuitet). U slučaju kada se model racionalnog izbora posmatra kao pokušaj da se obezbedi intencionalno objašnjenje socijalnih fenomena, postojanje diskontinuiranih ili netranzitivnih (nedoslednih) preferencija bi značilo da neke društvene pojave ne mogu biti obrazložene kao produkt deliberativnog ili intencionalnog napora ljudskih bića da maksimiziraju ličnu korisnost. Štaviše, svaki pokušaj izolacije (ignorisanja) slučajeva koji jednostavno nisu podložni analizi racionalnog izbora predstavljajući, izgleda, neopravdano i proizvoljno ograničavanje domena teorije racionalnog izbora.<sup>38</sup>

Modele racionalnog izbora u teoriji igara valja razumeti kao doprinos izgradnji kauzalnih objašnjenja. Razmotrimo ponovo Koksov model. U modelu je objašnjen Duvergerov zakon. Pokazano je da uzroci leže u interakciji institucionalnih struktura sa verovanjima birača u vezi sa očekivanim izbornim rezultatima. „Pošto se funkcije korisnosti birača uzimaju kao pretpostavka u svakom slučaju, bilo bi čudno da se tvrdi da su davana objašnjenja modela.“<sup>39</sup> Cilj Koksovog modela nije da brani bilo koju tvrdnju o motivaciji birača, već da pomogne pri „razotkrivanju“ kauzalnih procesa, počevši od određenih konfiguracija izbornih zakona pa do broja efektivnih političkih partija.<sup>40</sup> Dok god grubo obuhvataju očekivano ponašanje velikog broja birača, pretpostavke teorije korisnosti služe dovoljno dobro kao sredstva za izgradnju kauzalnih objašnjenja.

<sup>37</sup> Eric Posner, *Law and Social Norms*, Harvard University Press, Cambridge, 2000.

<sup>38</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 255.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, str. 257.

Druga grupa prigovora, koja se mnogo ne razlikuje od prve, tiče se pretpostavke o tome šta ljudi zapravo rade.<sup>41</sup> Pretpostavka racionalnosti tvrdi da će, grubo govoreći, diskretni svrshodni akteri optimizirati svoje funkcije korisnosti. Kritike pretpostavke racionalnosti generalno ukazuju da ljudi nisu uvek racionalni. Umesto da pokušavaju da maksimiziraju nešto, ljudi upotrebljavaju pravila, ponašaju se po tradiciji i navici.<sup>42</sup> Ali, kao što smo videli, teorija racionalnog izbora je agnostična u odnosu na ono šta ljudi zapravo rade, sve dok ljudsko ponašanje može biti reprezentovano kao pokušaj maksimizacije funkcije korisnosti. U teoriji, nema razloga da se veruje da ponašanje vođeno pravilima ne može biti interpretirano kao pokušaj maksimizacije funkcije korisnosti. Na primer, recimo da neko uvek poštuje pravilo, „drži se svojih obećanja, osim kada obećanja prvo ne prekrši druga strana“.<sup>43</sup> U tom slučaju, postoji četiri ishoda koja treba razmotriti (slika 2). Brojke u svakom polju predstavljaju raspored korisnosti za moguće ishode osobe koja ispunjava obećanja. Možemo da kažemo da osoba poštuje određeno pravilo; međutim, u stvari, ona postupa „kao da“ pokušava da maksimizira određenu funkciju korisnosti, i to je sve što zahteva teorija korisnosti.

Slika 2.

## Druga strana

	Nema posledica	Posledice
Ispunjenje obećanja	1	0
Neispunjenje obećanja	0	1

Izvor: Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 257.

Međutim, druge kritike racionalnosti su mnogo suptilnije i one se ne oslanjaju na pogrešno razumevanje teorije korisnosti. Neke od njih su sledeće: pre svega, u mnogim situacijama kalkulacija korisnosti koju zahtevaju modeli racionalnog izbora previše je kompleksna da bi je izvršili obični ljudi. Drugo, čak i kada ljudi znaju šta žele i u principu mogu da izvrše potrebne proračune, oni to urade na pogrešan način. (Na primer, dobro je poznato da ljudi sistematski

<sup>41</sup> Videti: Wade Hands, *Normative Rational Choice Theory: Past, Present, and Future*, University of Puget Sound, Tacoma, WA, 2013, dostupno na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1738671](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1738671), (pristupljeno 8. marta 2015), str. 6–8.

<sup>42</sup> Herbert Simon, *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge, 1982.

<sup>43</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 257.

greše kada prave određene proračune verovatnoće.) Treće, ljudi ponekad deluju nasumično ili u suprotnosti sa onim šta sami smatraju željenim ciljem (na primer, kada ih obuzme strast ili kada pate od slabosti volje).<sup>44</sup> Na kraju, postoje različiti „paradoksi racionalnosti“ – okolnosti pod kojima pojedinci pokazuju iznenađujuće odstupanje od racionalnosti. Na primer: neki željeni ishodi ne mogu da se postignu našim pokušajima da ih ostvarimo; neke strateške igre nemaju ravnotežna rešenja, i tako dalje.

A sada, recimo da verujemo da teorija racionalnog izbora pokušava da obezbedi intencionalna objašnjenja društvenih fenomena. U tom slučaju, ovi problemi bi zaista bili uznemirujući. Na primer, mnogi modeli teorije igara obuhvataju primenu izuzetno naprednih matematičkih tehnika. Teško je verovati da bi stvarni društveni akteri mogli pravilno da izvrše proračune koje izgleda da model zahteva. Kako onda bilo koja društvena pojava može da se objasni pozivanjem na intencionalne akcije koje su navodno zasnovane na takvim proračunima? Ovo predstavlja problem sve dok verujemo da teorija racionalnog izbora služi za pružanje intencionalnih objašnjenja društvenih fenomena.

Na sličan način razmotrimo problem emocija, strasti ili slabosti volje. Pod uticajem navedenih procesa, osoba ne bi mogla da realizuje postupke potrebne za postizanje određenih ishoda. Kada bi teorija racionalnog izbora pokušavala da obezbedi intencionalno objašnjenje društvenih fenomena, to bi zaista predstavljalo problem: ishodi ne bi imali svoje poreklo u intencionalnim stanjima socijalnih aktera.<sup>45</sup> Ovo, međutim, ne predstavlja problem za teoriju racionalnog izbora kada se teorija razume kao skup alata za izgradnju kauzalnih objašnjenja uobičajene vrste. Funkcije korisnosti u modelima racionalnog izbora teorije igara pružaju malo ili nimalo informacija o kauzalnim mehanizmima koji stoje u osnovi racionalnog odlučivanja, pa gotovo da nije važno da li možemo da izvučemo kauzalni lanac iz društvenih fenomena da bi objasnili intencionalna stanja socijalnih aktera.<sup>46</sup> Društvenim akterima dodeljujemo rasporede korisnosti koji odslikavaju ono što mi od njih očekujemo, nezavisno od toga da li ti rasporede korisnosti odražavaju želje i uverenja društvenih aktera koje posmatramo.

Sa ove tačke gledišta, postojanje iracionalnosti u određenim slučajevima nije mnogo važno. Na primer, zamislite da istraživač u oblasti medicine ispituje efikasnost nove vakcine. Vakcina je uzročno povezana sa svojim medicinskim povoljnostima koji se tiču načina na koji imuni sistem zdrave osobe normalno reaguje na vakcinu. Dakle, uzročni model istraživača u oblasti medicine uključivaće pretpostavku normalnog, zdravog imunog sistema koji uobičajeno reaguje na vakcinu, tako da efekat same vakcine može da se odredi. Sigurno da ne bi bilo pritužbi

---

<sup>44</sup> Videti: Searle, J. R., *Rationality in Action*, MIT Press, Cambridge, 2001.

<sup>45</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, vol. 18, No. 2, str. 258.

<sup>46</sup> *Ibid.*, str. 258–259.

na uzročni model istraživača u oblasti medicine kada bi imuni sistemi svih ljudi normalno (fiziološki) reagovali na vakcinu. Uloga pretpostavke racionalnosti u izradi kauzalnih objašnjenja društvenih pojava u teoriji igara je ograničena na sličan način. Postojanje iracionalnosti ne proizvodi prigovore na model.

Konačno, određeni broj prigovora usmeren je ne na račun pretpostavki teorije racionalnog izbora, već na praktičnu primenu onog što teoretičari nazivaju „projekat racionalnog izbora“. Ovi prigovori ukazuju na to da teorija racionalnog izbora ne zadovoljava opšteprihvaćene standarde naučnog rada.<sup>47</sup>

Neki autori ističu da empirijska istraživanja društvenih nauka treba da budu upravljana problemom.<sup>48</sup> Drugim rečima, umesto da traže probleme koje će analizirati pomoću omiljenih teorija, istraživači bi trebalo da počnu da razmišljaju o realnim problemima, a onda da traže najbolje teorijske alate za njihovu analizu. Ponekad se smatra poželjnim da istraživači daju smeje i nepredvidljive pretpostavke, a ne samo da stvaraju *ex post* okvire za analizu događaja iz prošlosti. Tvrdi se da teorija racionalnog izbora narušava oba ova metodološka zahteva.<sup>49</sup> U velikoj meri, istraživanja koje sprovode teoretičari racionalnog izbora sastoje se uglavnom od pružanja *post factum* objašnjenja o tome kako društvene pojave nastaju iz intencionalne težnje pojedinaca da postignu lični interes. Zbog svega toga, cilj teorije racionalnog izbora nije da pokaže kako se ovi fenomeni mogu razumeti kao pokušaj maksimizacije funkcije korisnosti, već da identifikuje i rekonstruiše kauzalne procese koji stoje u osnovi racionalnog odlučivanja.

Drugi set metodoloških prigovora tiče se problema formiranja testova za teoriju racionalnog izbora. Da bi teorija bila proverljiva, mora da ima jasno definisane kriterijume za opovrgavanje. Teorija korisnosti, element teorije racionalnog izbora, ne zadovoljava ovaj zahtev. Naime, korisnost je intrapersonalno osećanje zadovoljstva koje se ne može objektivno posmatrati i zbog toga je teorija korisnosti neopovrgljiva.<sup>50</sup> Kad god osoba ne maksimizira svoju funkciju korisnosti, teoretičari racionalnog izbora tvrde da smo osobi dodelili pogrešnu funkciju (korisnosti);<sup>51</sup> adekvatna funkcija korisnosti je uvek ona funkcija po kojoj osoba deluje „kao da“ pokušava da je maksimizira.

<sup>47</sup> Videti: Daniel Diermeier, „Rational Choice and the Role of Theory in Political Science“, *Critical Review*, Vol. 9, No. 1–2, str. 59–70.

<sup>48</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 263.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Više o tome: Paul Samuelson, „A Note on the Measurement of Utility“, *Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 2, str. 156; Sidney Winter, „Economic 'Natural Selection' and the Theory of the Firm“, *Yale Economic Essays*, Vol. 4, No. 1, str. 309–316.

<sup>51</sup> Daniel Hausman, Michael McPherson, „The Philosophical Foundations of Normative Economics“, u: Daniel Hausman (ed.), *The Philosophy of Economics: An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, str. 236.

Istraživački rad Denija Kanemana i Ejmosa Tverskog u ekonomskoj psihologiji proizveo je širok spektar empirijskih rezultata koji pokazuju da pojedinci često ispoljavaju ponašanje u suprotnosti sa teorijom racionalnog izbora.<sup>52</sup> Lista empirijskih anomalija koje su više puta posmatrane uključuje: zavisnost od referentne tačke, gubitak averzije, kolektivne preferencije, efekat zaduženja, hiperboličko diskontovanje, efekat nepovratnog troška, efekat usidrenja, mentalno računovodstvo, efekat konteksta i tako dalje. Mnogi predstavnici ekonomske psihologije smatraju da „su odstupanja stvarnog ponašanja od modela racionalnog izbora suviše rasprostranjena da bi bila ignorisana, suviše sistematska da bi bila odbačena i suviše fundamentalna da bi se prilagodila slabljenju normativnog sistema (teorije racionalnog izbora)“.<sup>53</sup> Zbog svega toga, ovu teoriju racionalnog izbora treba posmatrati kao pokušaj da se obezbedi kauzalno objašnjenje socijalnih fenomena, koje pokazuje kako socijalni fenomeni nastaju kao posledica ličnih interesa, verovanja, pravila ponašanja, institucionalnih struktura itd.

## ZAKLJUČAK

Teorija racionalnog izbora nije ujednačena, monolitna, univerzalna teorija društvenih pojava. Umesto toga, ona predstavlja skup alata koji ponekad mogu pomoći naučnicima da razumeju i objasne društvene pojave.

Postoje entuzijasti praktičari koji primenjuju omiljene tehnike i kada nisu od velike od pomoći. Štaviše, možda postoje i oni koji tvrde da su društveni fenomeni koji ne mogu da se proučavaju pomoću njihovih favorizovanih tehnika verovatno neinteresantni, nevažni, nisu validan predmet istraživanja društvenih nauka, pa čak i da ne postoje. Greška je onda u onima koji se time bave, a ne u alatima koje koriste.

Ne želimo da tvrdimo da je „gomila“ postojećeg kritičkog rada na temu teorije racionalnog izbora potpuno beskorisna. Mogla bi da se zamisli teorija – nazovimo je „teorija racionalnog izbora\*“ – koja bi zamenila doktrinu psihološkog egoizma ili nešto drugo pretpostavkama teorije korisnosti. Naučnici iz oblasti društvenih nauka bi onda mogli da pokušaju da koriste teoriju racionalnog izbora\* u cilju konstruisanja intencionalnih objašnjenja društvenih fenomena. U nekim slučajevima bi mogli da budu uspešni. Kritika teorije racionalnog izbora je korisna u pokazivanju stepana u kojem očekujemo da će njihov uspeh biti ograničen. Naravno, iz ovog ne proizlazi da su intencionalna objašnjenja problematična kao takva. Za svaku datu društvenu pojavu možda

---

<sup>52</sup> Hands Wade, *Normative Rational Choice Theory: Past, Present, and Future*, University of Puget Sound, Tacoma, 2013, str. 11–12.

<sup>53</sup> Daniel Kahneman, Amos Tversky, „Rational Choice and the Framing of Decisions“, *The Journal of Business*, Vol. 59, No. 2, 1986, str. 252.

ne postoji nijedno, jedno, ili više od jednog dobrog objašnjenja. Kada postoji više objašnjenja, najbolje može biti intencionalno, a ponekad i ono koje proizlazi iz psihološkog egoizma. Međutim, vrlo je malo verovatno da će ikad postojati samo jedno najbolje objašnjenje za sve moguće društvene pojave (što sigurno nije objašnjenje koje proizlazi iz psihološkog egoizma).

Ukoliko se pažljivo pogleda najbolje istraživanje sprovedeno u okviru teorije racionalnog izbora, uočiće se da ono ne obezbeđuje ili čak ne teži da obezbedi intencionalno objašnjenje socijalnih fenomena.<sup>54</sup> Umesto toga, teorija racionalnog izbora je uglavnom angažovana kao set alata koji su korisni u razvoju jednostavnih kauzalnih objašnjenja.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Binmore, Kennet, *Fun and Games, A Text on Game Theory*, Heath and Company, Lexington, 1992.
- [2] Cox, Gary, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York, 1997.
- [3] Dekić, Milovan „Metodološki individualizam i objašnjenje društvenih normi“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 8, No. 12, str. 31–49.
- [4] Deren Antoljak, Štefica: „Izborni sistemi i Duvergerov zakon“, *Politička misao*, Vol. 29, No. 2, str. 23–36.
- [5] Diermeier, Daniel, „Rational Choice and the Role of Theory in Political Science“, *Critical Review*, Vol. 9, No. 1–2, str. 59–70.
- [6] Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, New York, 1979.
- [7] Elster, Jon, *Explaining Technical Change: A Case Study in the Philosophy of Science*, Cambridge University Press, New York, 1983.
- [8] Elster, Jon, „Rationality, Economy, and Society“, u: Stephen Turner (ed.), *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge University Press, New York, 2000, str. 21–41.
- [9] Green, Donald, Shapiro Ian, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1994.
- [10] Gibbons, Robert, *Game Theory for Applied Economists*, Princeton, Princeton University Press, New York, 1992.
- [11] Hausman, Daniel, McPherson Michael, „The Philosophical Foundations of Normative Economics“, u: Daniel Hausman (ed.), *The Philosophy of Economics: An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, str. 226–250.

---

<sup>54</sup> Frank Lovett, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 266.

- [12] Hands, Wade, *Normative Rational Choice Theory: Past, Present, and Future*, University of Puget Sound, Tacoma, WA, 2013, dostupno na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1738671](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1738671), (pristupljeno 8. marta 2015), str. 1–32.
- [13] Hodgson, Goffrey, „On the Limits of Rational Choice Theory“ *Economic Thought*, Vol. 1, No. 1, str. 94–108.
- [14] Hempel, Cari, *Apects of Scientific Explanation*, The Free Pres, New York, 1965.
- [15] Kahneman, Daniel, Tversky Amos, „Rational Choice and the Framing of Decisions“, *The Journal of Business*, Vol. 59, No. 2, str. 251–278.
- [16] Luce, Duncan, Raiffa Howard, *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*, John Wiley, New York, 1957.
- [17] Lovett, Frank, „Rational Choice Theory and Explanation“, *Rationality and Society*, Vol. 18, No. 2, str. 237–272.
- [18] MacDonald, Paul, „Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory“, *American Political Science Review*, Vol. 97, str. 551–565.
- [19] Merton, Robert, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1957.
- [20] Morrow, James, *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- [21] Nash, John, „Non-Cooperative Games“, *Annals of Mathematics*, Vol. 54, No. 2, str. 286–295.
- [22] Pavličić, Dubravka, *Teorija odlučivanja*, Centar za izdavačku delatnost, Beograd, 2010.
- [23] Pettit, Philip, *The Common Mind: An Essay on Psychology, Society, and Politics*, Oxford University Press, New York, 1993.
- [24] Posner, Eric, *Law and Social Norms*, Harvard University Press, Cambridge, 2000.
- [25] Samuelson, Paul, „A Note on the Measurement of Utility“, *Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 2, str.155–161.
- [26] Searle, John, *Rationality in Action*, MIT Press, Cambridge, 2001.
- [27] Sidgwick, Henry, *The Methods of Ethics*, Hackett Publishing, Indianapolis, 1981.
- [28] Simon, Herbert, *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge, 1982.
- [29] Smith, Vernon, „Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology“, *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 4, str. 877–897.
- [30] Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theories*, Harcourt Brace & World, New York, 1968.
- [31] Turner, Jonathan, *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth/Thomson Learning, Bemont, 2003.
- [32] Von Neumann, John, Morgenstern, Oskar, *The Theory of Games and Economic Behavior*, John Wiley, New York, 1953.
- [33] Winter, Sidney „Economic 'Natural Selection' and the Theory of the Firm“, *Yale Economic Essays*, Vol. 4, No. 1, str. 225–272.

*Miloš Krstić*

RATIONAL CHOICE THEORY  
AND EXPLANATION OF SOCIAL PHENOMENA

*Abstract*

Most of the theorists see rational choice theory as a species of intentional explanation. From that perspective, the goal of rational choice theory is to explain how social phenomena arise from deliberate or intentional pursuit of self-interest by social actors. However, there is no reason *a priori* to believe that all social phenomena can ultimately be explained as the product of deliberative or intentional efforts of individuals to maximize their utility. In some situations a person can face constraints so restrictive that he has no possibility to make a choice. If the goal of rational choice theory is to explain how these processes arise from deliberate or intentional pursuit of self-interest by social actors, rational choice theory would contribute little or nothing to the understanding of these processes. The aim is to explain the situation when the rational choice theory is not useful in developing of intentional explanation and to emphasize social phenomena that can not be explained as the product of intentional or deliberative effort of human beings to maximize their utility.

*Keywords:*

rational choice theory, game theory, utility theory, intencional explanation, Cox's model, causal explanation



Stručni članak UDC  
Primljen: 9. marta 2015.

Marko Dokić<sup>1</sup>

*Univerzitet Crne Gore, Pravni fakultet*

# Spenserova kritika državnog intervencionizma

## *Apstrakt*

Herbert Spenser je bio jedan od najpoznatijih kritičara ideja socijalizma i državnog intervencionizma u drugoj polovini XIX veka, i jedan od najznačajnijih mislilaca viktorske ere. Predmet ovog rada je njegova kritika državnog intervencionizma iz ugla filozofije krajnjeg individualizma. Ona je utemeljena na tzv. zakonu jednake slobode, koji predstavlja osnovni princip Spenserove etike. U prvom delu rada analizira se ovaj zakon koji izražava formulu apsolutne pravde, a apsolutno pravedno ponašanje je ono ponašanje kojim se ne nanosi šteta sebi i drugima. Budući da zakon jednake slobode predstavlja osnovu za izgradnju Spenserove liberalne i individualističke misli, u drugom delu rada se govori o kritici socijalizma i državnog intervencionizma, jer socijalizam predstavlja doktrinu koja je nespojiva sa ovim zakonom. Dakle, u drugom delu iznosi se Spenserova kritika državnog intervencionizma i analiziraju se sve detalnosti koje prevazilaze ono što on naziva odgovarajućom sferom vlade.

## *Ključne reči:*

Herbert Spenser, individualna sloboda, liberalizam, minimalna država, socijalizam, državna intervencija

## UVOD

Herbert Spenser (Herbert Spencer) ostao je u istoriji društvene misli upamćen ne samo kao jedan od utemeljivača sociologije i otac socijaldarvinizma, već i kao najdosledniji branilac ideje minimalne države u XIX veku. U svojoj bogatoj intelektualnoj zaostavštini on se snažno suprotstavljao socijalističkim tendencijama

---

<sup>1</sup> E-mail: markodokic@t-com.me.

i sve većem uverenju u opravdanost državnog intervencionizma, gradeći filozofiju krajnjeg individualizma. Nažalost, na ovim prostorima, zbog dominacije kolektivismu i uticaja socijalizma kao ideologije u periodu posle Drugog svet-skog rata, politička misao Herberta Spensera nije bila predmet interesovanja domaćih autora. Kako je i danas prisutno uverenje da je državna intervencija korisna, cilj ovog rada je da kroz učenje Herberta Spensera ukaže na opasnosti koje sa sobom nosi stav o neophodnosti i opravdanosti državnog intervencionizma, kao i da revitalizuje političku misao jednog od najznačajnijih filozofa viktorijske ere.

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST SPENSEROVE MISLI

U Velikoj Britaniji se razvio prvi liberalni politički sistem. Isprva, njegove karakteristike bile su: negativan koncept slobode, individualizam i autonomija pojedinca, vladavina prava (metapravno shvaćena), minimalna uloga države, ideja o samoregulativnom tržišnom mehanizmu i drugo. Reč je o eri klasičnog liberalizma. Herbert Spenser i pristalice ovih vrednosti posmatrali su državu kao potencijalnog uzurpatora individualne slobode i protivili se ideji državnog intervencionizma. Smatrali su da dodavanje novih funkcija vladi, van one koja je usmerena na održavanje pravednih odnosa među građanima, ugrožava osnovnu vrednost klasičnog liberalizma – individualnu slobodu. Njihov koncept slobode je bio negativan, što znači da su slobodu shvatali kao odsustvo samovoljne prinude jednog pojedinca nad drugim pojedincem, ali i kao odsustvo samovoljne prinude nosilaca političke vlasti nad građanima. Dakle, pristalice klasičnog liberalizma upozoravaju da i država može da se nađe u ulozi uzurpatora individualne slobode, i u tom slučaju će posledice biti daleko veće negoli kada je krši neki pojedinac, jer iza države ne samo da stoji monopol fizičke sile već i ne postoji nikakva viša instanca koja bi štitila građane od pravno neutemeljenih nasrtaja države na njihovu slobodu.

Ali vremenom dolazi do preobražaja klasične liberalne misli i njenog „razvodnjavanja“ socijalnim primesama u pravcu socijalnog (revizionističkog) liberalizma. Ovoj promeni u velikoj meri doprineli su društveni problemi prozrokovani naglom industrijalizacijom i urbanizacijom. Industrijalizacija i težak položaj radnika usloveli su određene državne aktivnosti, naročito u oblastima radnog zakonodavstva, osiguranja i javnog zdravstva. Tako je došlo do oblikovanja novog, socijalnog liberalizma, koji je u cilju otklanjanja i ublažavanja posledica industrijalizacije odstupio od vrednosti klasičnog liberalizma. Pojavio se zahtev za proširivanjem prava glasa,<sup>2</sup> državna intervencija počinje

---

<sup>2</sup> Zalaganjem za proširenje prava glasa i korenitu društvenu reformu, filozofski radikali, Džeremi Bentam (J. Bentham) i Džejms Mill (J. Mill), približili su demokratiju

da se smatra poželjnom<sup>3</sup>, polako se napušta *laissez-faire* doktrina, a negativni koncept slobode biva zamenjen pozitivnim. Uobličen je stav, koji je naročito zastupao Tomas Hil Grin (Thomas Heel Green), da država ima moralnu obavezu da obezbedi adekvatne uslove za samoostvarenje pojedinaca. A kako samoostvarenja ne može biti u uslovima siromaštva, država ima obavezu da preduzima određene mere u navedenom cilju – ona dobija „pozitivnu“ ulogu i usmerava pojedince ka opštem dobru. Dakle, državni intervencionizam više se ne posmatra kao pretnja individualnoj slobodi već naprotiv, kao sredstvo da se obezbedi sloboda. Tako je pozitivna sloboda potisnula negativnu slobodu klasičnog liberalizma. Krajem XIX veka oformljen je i fabijevski pokret koji je branio „pozitivnu“ ulogu države i proširivanje državnog intervencionizma u korist obespravljenih i siromašnih slojeva.<sup>4</sup>

Spenser je smatrao da su socijalističke ideje tog doba veoma opasne, jer vode rastu državne moći koja prevazilazi osnovnu funkciju države – održavanje pravde. Kako kaže, onaj koji danas „poriče neograničenu vlast države neka bude siguran da će ga najveći broj ljudi smatrati budalom ili zanesenjacom“.<sup>5</sup> Vera u svemoć državne vlasti, njena aktivna uloga i intervencionizam u raznim sferama društvenog života predstavljaju tendencije za koje nema prostora u Spenserovoj teoriji. Štaviše, Spenser ih žestoko kritikuje. Međutim, za njegovu kritiku socijalizma, državnog intervencionizma i odbranu *laissez-faire* liberalizma karakterističan je poseban pristup. Reč je o socijaldarvinističkom pristupu, koji kod njega stoji u službi odbrane krajnje individualističke filozofije i suprotstavlja se svakoj ideji proširenja vladine akcije.

Ipak, pogrešno je pretpostaviti da je Čarls Darvin (Charles Darwin) direktno uticao na Spensera.<sup>6</sup> Naime, Spenserovo delo *Socijalna statika* (*Social Statics*)

---

liberalizmu „predstavljajući jedan od intelektualnih izvora jedne nove ekonomske i političke doktrine – socijalizma sa osobenim engleskim pečatom“. Videti detaljnije: Dragan D. Lakićević, Božo Stojanović, Ilija Vujačić, *Teoretičari liberalizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 149.

- <sup>3</sup> Čak je i Džon Stjuart Mil (John Stuart Mill) smatrao da je državna intervencija u pojedinim oblastima neophodna.
- <sup>4</sup> Fabijevci nisu bili pristalice marksističkih, revolucionarnih promena i klasne borbe, već su se zalagali za reforme i poboljšanje zakonodavstva u interesu radnika. Prema njima, nikakve revolucionarne promene nisu neophodne, jer sam liberalizam nužno vodi u socijalizam. Najpoznatiji fabijevci bili su: Harold Laski, Džordž Bernard Šo (George Bernard Shaw) i Sidni i Beatris Veb (Sidney and Beatrice Webb).
- <sup>5</sup> Herbert Spencer, *The Principles o Ethics*, Vol. 2, Liberty Fund, Indianapolis, 1978, str. 244.
- <sup>6</sup> Na Spensera je uticala Lamarkova (J. B. Lamarck) teorija nasleđivanja stečenih karakteristika koja je predstavljala veoma pogodnu osnovu za izgradnju njegovih sociobioloških premisa, čime je biologizam postao sastavni deo početne sociološke misli.

objavljeno je 1851, osam godina pre nego što je Darwin objavio *Poreklo vrsta* (*The Origin of Species*). Međutim, kako u društvenoj teoriji termin „socijaldarvinista“ označava svakoga ko svoje poruke ukrašava frazama kao što su *prirodna selekcija, borba za opstanak, opstanak najsposobnijih*,<sup>7</sup> ili koji se na drugi način poziva na autoritet Čarlsa Darvina prilikom razmatranja socijalne politike, u tom kontekstu je Herbert Spenser neizostavna karika socijaldarvinističke misli.<sup>8</sup> Ali važno je istaći da se ovakvo retoričko obraćanje može koristiti u cilju odbrane bilo koje pozicije – *laissez-faire* liberalizma ili državnog socijalizma, pacifizma ili militarizma, egalitarizma ili rasizma.<sup>9</sup>

Promene u okviru liberalizma i ovakav društveno-politički kontekst Spenserove misli u znatnoj meri će nam olakšati pravilno razumevanje osnovnih elemenata njegove političke teorije i u okviru nje ideju o minimalnoj ulozi države, kao i razloge za Spenserovo snažno suprotstavljanje svakom vidu etatizma.

## ODGOVARAJUĆA SFERA VLADE: OČUVANJE ZAKONA JEDNAKE SLOBODE

Spenserovo protivljenje državnom intervencionizmu utemeljeno je na tzv. *zakonu jednake slobode* (*law of equal freedom*), na kome je zasnovao svoju individualističku filozofiju. Taj zakon kaže da svako ima slobodu da čini šta želi, ali samo ukoliko time ne ugrožava jednaku slobodu drugih.<sup>10</sup> Prema Spenseru, da bismo mogli govoriti o slobodi, neophodno je postojanje određenih granica – granica koje se ne mogu preći a da se pri tome ne ugrozi tuđa sloboda. Te granice utvrđuje etički princip oličen u zakonu jednake slobode.

---

<sup>7</sup> Herbert Spenser je i tvorac kovanice „opstanak najsposobnijih“ (*survival of the fittest*).

<sup>8</sup> Robert C. Bannister, *Social Darwinism: Science and Myth in Anglo-American Social Thought*, Temple University Press, Philadelphia, 1979, str. xii.

<sup>9</sup> Na Darwinov autoritet i terminologiju nisu se pozivali samo oni kojima su se protivili državnoj intervenciji i socijalističkim idejama. Tako je Oliver Wendell Holms (Oliver Wendell Holmes), jedan od sudija Vrhovnog suda SAD u periodu prve tri decenije XX veka, branio, koristeći Darwinovu terminologiju, pravo radnika na štrajk. On je u radnim sporovima insistirao na tome da štrajk predstavlja legitimno oružje u „univerzalnoj borbi za opstanak“. Ali valja napomenuti da se Holms, iako je citirao Spensera, distancirao od njegovih stavova i pogleda. U izdvojenom mišljenju u slučaju *Lochner vs. New York* (1905) tvrdio je da pravo i društvo treba da se razvijaju zajedno i da XIV amandman nije porekao pravo državam da eksperimentišu sa socijalnim zakonodavstvom. Detaljnije: *ibid.*, str. xv.

<sup>10</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, Watts, London, 1910, str. 33; Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 62.

Ovaj zakon Spenser označava kao formulu pravde.<sup>11</sup> Dok je za Bentama pitanje šta je pravda veoma diskutabilno, za razliku od pitanja šta je sreća, Spenser tvrdi suprotno. Prema njemu, veoma je teško kazati u čemu se sastoji sreća, dok pitanje pravde nije sporno, jer je koncepcija pravde uvek ista i sastoji se u *jednakosti tretmana*. Naime, ono što se zove najvećom srećom može se razlikovati od društva do društva, ali postoje određeni opšti uslovi za dostizanje najveće sreće koji su zajednički za sva društva.<sup>12</sup> Ti opšti uslovi za ostvarenje najveće sreće u svim društvima (bilo da je reč o nomadskom društvu, društvu čiji su članovi stalno nastanjeni ili industrijski organizovanom društvu) sastoje se u ustanovljavanju pravednih odnosa među ljudima.<sup>13</sup> Dakle, nema sreće tamo gde nema pravde, što znači da najvećoj sreći moramo težiti posredno. Tako je Spenser ostvarenje sreće učinio zavisnim od pravde.

S druge strane, pravde nema bez jednakosti tretmana. To je jedina vrsta jednakosti kompatibilna sa individualnom slobodom. Jedino ako su svi građani jednaki pred zakonom, ukoliko ne postoje određene kategorije građana koje imaju privilegovan položaj, možemo govoriti o pravdi. I upravo ovakvo poimanje pravde omogućava Spenseru da odbaci svaki vid socijalističkih tendencija, jer socijalizam definiše kao doktrinu prema kojoj svi imaju jednako pravo na upotrebu zemlje.<sup>14</sup> Princip jednakosti uvek će biti povređen ako bi svako dobio isti deo proizvoda, nezavisno od truda koji je uložen. Prema Spenseru, ne treba svima da pripadne isti deo proizvoda već jednaka *sloboda* da se bave tom delatnošću. Greška je izjednačiti dva potpuno različita stava – da svako dobija predmete nezavisno od uložene napora da se oni steknu (stav karakterističan za socijalizam) i da svako ima mogućnost da stekne predmete koje želi. Prvi stav krši zakon jednake slobode i kažnjava one koji su marljiviji, sposobniji i uspešniji, a drugi ostavlja prostor za individualnu akciju, dajući svima jednaku mogućnost da ostvare željeni rezultat, a da li će on zaista biti ostvaren zavisice isključivo od samih pojedinaca i njihovih sposobnosti. Drugim rečima, kada neki pojedinac svojom sposobnošću i umećem ostvari više uspeha u određenoj delatnosti negoli drugi, ne ugrožavajući pri tome tuđu slobodu, on na osnovu moralnog zakona ima isključivo pravo na ta dobra. U suprotnom, ukoliko svako

---

<sup>11</sup> Kako kaže Uilijem Henri Hadson (William Henry Hudson), zakon jednake slobode izražava formulu apsolutne pravde (*formula of absolute justice*) – apsolutne, u smislu da je ponašanje koje se zakonom nalaže takve prirode da se njime ne nanosi bol sebi i drugima. Videti: William Henry Hudson, *An Introduction to the Philosophy of Herbert Spencer with a Biographical Sketch*, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2012 (original work published 1894), str. 125.

<sup>12</sup> Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis, 1978, str. 201.

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 202.

<sup>14</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 37.

dobija predmete nezavisno od uloženog napora, nagrađujemo nesposobnost i lenjost, neumeće, a diskriminiramo vrednoću i domišljatost, umeće.

Socijalizam, i znatan državni intervencionizam koji on povlači za sobom, Herbert Spenser dovodi u vezu sa onim tipom društva u kome je kolektiviteta iznad pojedinca i koje se temelji na prinudnoj kooperaciji. To je prema njegovom mišljenju primitivniji tip društva u odnosu na onaj u kome kolektiviteta nije nadređen pojedincu već služi pojedincu. U tom smislu, on govori o dva tipa društva – militarističkom i industrijskom.<sup>15</sup>

Militarističko društvo temelji se na prinudi, centralizmu, hijerarhiji, poslušnosti i strogom sistemu discipline. U njemu je zajednica apsolutno nadređena pojedincu. Pojedinci mogu slediti sopstvene interese samo u slučajevima kada nisu potrebni kolektiviteta, a ukoliko su potrebni, njihove aktivnosti moraju biti u skladu ne sa njihovom, već sa javnom voljom. Osnovni princip ovog tipa društva jeste prinudna kooperacija. Ovakvo društvo teži da postane samodovoljno, čime se stvara organizacija koju Spenser poredi sa onom koja je karakterisala rani srednji vek, kada su tadašnji zamkovi proizvodili gotovo sve proizvode koji su se u njima koristili. Na taj način Herbert Spenser dovodi u vezu aktivnosti u ovakvom tipu društva sa centralizovanom administracijom i protekcionističkom politikom.

Smanjivanjem ratnih sukoba i razvojem trgovine, prinudnu kooperaciju militarističkog društva postepeno zamenjuje sistem dobrovoljne kooperacije, koji je karakterističan za viši stepen socijalne evolucije – za industrijsko društvo. Suprotno militarističkom, u industrijskom društvu jača individualizam, a pojedinci se ne povezuju na osnovu sile i prinude, već u društvene odnose stupaju na osnovu vlastitog interesa. U njemu država nije nadređena pojedincu, već služi pojedincu. Individualnost građana nije žrtvovana društvu, već je društvo mora štiti. Dakle, zaštita individualnosti postaje osnovna dužnost društva. Suprotno primitivnijem tipu društva koje karakteriše centralizovana administracija, u razvijeni-  
jem, industrijskom tipu ona ne postaje samo decentralizovana već istovremeno i uža u dometu. Samodovoljnost militarističkog društva na višem stupnju socijalne evolucije takođe iščezava. U industrijskom tipu društva očuvanje zakona jednake slobode, odnosno održavanje pravde, predstavlja osnovnu i *jedinu* funkciju države (uz obavezu da štiti građane u slučaju inostrane agresije). Sve druge funkcije koje bi se mogle dodeliti vladi ugrožavale bi zakon jednake slobode. Zato se Spenser protivi širenju sfere delanja vlade i snažnim zahtevima za državnim intervencionizmom u raznim oblastima društvenog života. On je možda i najdosledniji zagovornik ideala minimalne države u istoriji političkih teorija, a njegova minimalna država osim održavanja pravednih odnosa među građanima nema druge funkcije. Sve ono što prevazilazi ovu funkciju, prema Spenseru, vodi uzurpaciji individualne slobode i čini pojedinca zavisnim od države.

---

<sup>15</sup> Videti: Herbert Spenser, *The Principles of Sociology*, Vol. 2, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2010 (original work published 1890), str. 568–642.

## DELATNOSTI IZVAN ODGOVARAJUĆE SFERE VLADE

Pošto militarističko društvo karakteriše proširivanje kontrole nad celokupnim životima pojedinaca koji ga čine, odnosno sveobuhvatna kontrola svih sfera društvenog života, onda je jasno da zahtev usmeren ka proširivanju funkcija države zapravo predstavlja koncepciju funkcija države razvijenu u okolnostima kada je rat evidentna opasnost i pretnja. To Spenser pokazuje na primeru grčkih gradova-država i navodima iz Platonove *Države* i Aristotelove *Politike*.<sup>16</sup> Suprotno tome, u industrijskom tipu društva, koje je zasnovano na dobrovoljnoj kooperaciji, nema potrebe za proširivanjem sfere delanja vlade. Stoga, oni koji zahtevaju proširenje funkcija države izvan navedene osnovne funkcije imaju u stvari na umu onakvu koncepciju obaveza države koja je pogodovala grčkim društvima. Ali, problem je u tome, ističe Spenser, što oni to zahtevaju za moderno društvo koje po prirodi nije onakvo kakva su bila grčka: „Teorija o odgovarajućoj sferi vlade koja je pogodovala društvima organizovanim na principu prinudne kooperacije mora biti neodgovarajuća za društva organizovana na principu dobrovoljne kooperacije.“<sup>17</sup>

Kao što smo već rekli, u industrijskom tipu društva očuvanje zakona jednake slobode predstavlja osnovnu funkciju države. Štaviše, sve druge funkcije koje bi se mogle dodeliti vladi ugrožavale bi ovaj zakon na kome se temelji Spenserova etika. Dakle, na taj način bi se prevazilazila odgovarajuća sfera vlade i nužno bi bila ugrožena individualna sloboda. Stoga bi, u cilju zaštite individualnosti i slobode, trebalo da postoji jasno kanalisani otpor prema socijalizmu i vladinom intervencionizmu koji on podrazumeva.<sup>18</sup>

Međutim, pitanje proširivanja sfere delanja vlade ipak je došlo na dnevni red, i ne samo to – vrlo brzo imalo je iza sebe veliki broj pristalica. Sve više su se isticali zahtevi da država treba da ima aktivnu ulogu u oblastima kakve su npr. obrazovanje ili zdravlje. Spenser je u *Socijalnoj statici* kritikovao širenje državnog intervencionizma u pojedinim sferama društvenog života i detaljno razmatrao razna aktuelna pitanja socijalne politike. Prema njemu, ukoliko vlada uzima od pojedinca više nego što je potrebno za efikasnu zaštitu građanskih

<sup>16</sup> Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 238.

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 240.

<sup>18</sup> Vilijam Oven (William C. Owen) navodi da je Spenser protivljenje socijalizmu utemeljio na četiri osnovna principa: (1) državna intervencija povlači za sobom zlo, čineći za druge ono što bi oni sami trebalo da čine za sebe, (2) neistina je da sve patnje treba sprečavati, jer ima onih koje su lekovite, pa bi se njihovim sprečavanjem onemogućavalo lečenje, (3) sva zla se nikada ne mogu ukloniti, već samo preneti sa jednog na drugo mesto, a time se najčešće uvećava zlo i (4) socijalizam i državni intervencionizam za sobom povlače kolosalni mehanizam direkcija, tj. uvećanje činovništva. Videti: William C. Owen, *The Economics of Herbert Spencer*, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2012 (original work published 1891), str. 176–198.

prava, reč je o kršenju njegovih prava. Stoga naglašava da je za osudu svaki vid oporezivanja građana da bi država preduzimala delatnosti u oblastima kao što su obrazovanje, zdravstvo, pomoć siromašnima i slično. Takve delatnosti ne spadaju u odgovarajuću sferu vlade i narušavaju zakon jednake slobode. Onaj čovek koji ima zakonsku obavezu da izdvoji deo svoga novca da bi se pomogla sirotinja „ne stavlja svoju ruku u džep iz čistog saosećanja prema siromašnima; on gleda na taj zahtev kao na još jednu dažbinu i oseća pre neprijatnost nego zadovoljstvo izdvajajući novac“.<sup>19</sup>

Spenser je bio protivnik sirotinjskih zakona (*poor laws*) i nametanja milosrđa zakonom. U *Principima etike (The Principles of Ethics)* Spenser kaže da je od tri vrste pomoći siromašnima – (1) zakonom ustanovljena pomoć putem raspodele novca koji se prinudno iziskuje, (2) pomoć od strane spontano organizovanih društava u čije se fondove dobrovoljno daju prilozima i (3) pomoć koja se pruža lično – najgora ona u vidu sirotinjskih zakona, jer protivreči ograničenju državnih funkcija na čemu insistira etika. Ukoliko je osnovna i jedina funkcija države da štiti građane od spoljne i unutrašnje agresije, onda je nesumnjivo da država prevazilazi tu funkciju ukoliko oporezuje jednu klasu zarad koristi druge.<sup>20</sup> Ali takvim zakonima ne samo da se prekoračuje osnovna dužnost države, već dolazi do sasvim drugog rezultata od onog koji se nameravao postići – umesto da spreče bedu, oni je prouzrokuju u većoj meri za buduće generacije.<sup>21</sup> To Spenser ilustruje na sledeći način: „[...] od date populacije, što je veći broj onih koji žive od izdašnosti drugih, mora biti manji broj onih koji žive od rada; a što je manji broj onih koji žive od rada, mora biti manja proizvodnja hrane i drugih potrepština; a što je manje hrane i drugih potrepština, mora biti veća oskudica.“<sup>22</sup> Ovi zakoni utemeljeni su na pravu građana da budu izdržavani, ali nevolja je u tome što oni koji insistiraju na takvom pravu ne mogu precizno reći šta podrazumeva izdržavanje, u čemu se, između dva ekstrema – umiranja od gladi i raskoši – sastoji to što se podrazumeva pod izdržavanjem?<sup>23</sup> Sirotinjski zakoni dovode do povećanja zavisnosti stanovništva od svoje parohije. Dakle, oni su, kako je govorio Tomas Maltus (Thomas Malthus), usmereni ka iskorenjivanju duha individualne nezavisnosti.<sup>24</sup> Osim toga, dobročinstvo u pravom smislu te reči gubi svoj kvalitet kada se vrši pomoću prinude,

---

<sup>19</sup> Herbert Spencer, *The Man versus the State With Six Essays on Government, Society, and Freedom*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982, str. 199.

<sup>20</sup> Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 394.

<sup>21</sup> Detaljnije: Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 79–80.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 82.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 76.

<sup>24</sup> T. R. Malthus, *An Essay on the Principle of Population*, Dover Publications, New York, 2007, str. 33.



i tada i onaj koji pruža pomoć i onaj koji je prima prestaju da imaju ona osećanja koja uobičajeno prate to delo. Stoga, kaže Spenser, dobročinstvo treba razdvojiti od moći vlade.<sup>25</sup>

Sirotinjski zakoni uvećavaju umesto da redukuju bedu i patnju. Naime, čim im se povećaju primanja, siromašni će biti ohrabreni da bez mnogo razmišljanja sklapaju brakove i formiraju porodice sa većim brojem dece. Međutim, nevolja je što neće biti u mogućnosti da izdržavaju toliki broj glava, što će rezultirati ne smanjenjem već povećanjem bede. Sirotinjski zakoni posredno podstiču nepromišljene brakove. Jer, što više država pomaže siromašnijim slojevima stanovništva, sve više se smanjuju troškovi oženjenog na račun neoženjenog čoveka, čime se povećava iskušenje za sklapanje braka.<sup>26</sup> Time se povećava broj siromašnog stanovništva umesto da se siromaštvo redukuje. Osnovni problem, kaže Spenser, jeste što siromašnim masama nedostaju osobine kakve su uzdržavanje i samokontrola. Više uzdržavanja sprečilo bi nepromišljene brakove i porast broja siromašnih: „tamo gde nema [...] nerazboritog umnožavanja, društvene patnje će biti trivijalne“.<sup>27</sup> A jedini način da se uveća moć uzdržavanja i samokontrole, odnosno jedini lek za nepromišljenost jeste, ističe Spenser, stroga disciplina prirode – samo stroga nužda može naterati čoveka da poboljša svoje rđavo usmerene želje. Dakle, nema prostora za bilo koji vid državne aktivnosti koja bi bila usmerena na smanjenje društvenih nesreća. Štaviše, ukoliko takva državna aktivnost postoji, onda će, kao njena posledica, društvena nesreća biti još više uvećana. Kao što možemo videti, Herbert Spenser kroz kritiku zakona o sirotinji potvrđuje Maltusove teze iz *Ogleda o principu stanovništva (An Essay on the Principle of Population)* i deli njegov stav da je siromaštvo jedan od zakona prirode.<sup>28</sup>

Spenser se protivi i ideji da država treba da upravlja obrazovanjem, jer ukoliko država ima obavezu da obrazuje decu, onda se možemo pitati zašto ne bi imala obavezu da ih hrani i oblači. Odnosno, ako čovek može da zahteva od države da obrazuje njegovu decu, onda bi po istom principu mogao da zahteva da ih ona hrani i oblači. Ukoliko postoji obaveza da se razvijaju njihove intelektualne sposobnosti, zašto ne bi postojala ista takva obaveza da se razvijaju i telesne. Rezonovanje na osnovu koga se ustanovljava pravo na intelektualnu hranu će podjednako dobro ustanoviti i pravo na onu pravu.<sup>29</sup> Evo jednog odlomka iz

<sup>25</sup> Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 395.

<sup>26</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 93.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 93.

<sup>28</sup> O Maltusovoj kritici zakona o sirotinji videti: Marko Dokić, „Maltusova teorija o stanovništvu kao osnov za kritiku intervencionističke države“, *Stanovništvo*, Vol. 52, br. 1/2014, str. 1–16.

<sup>29</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 83; Herbert Spencer, *The Man versus the State With Six Essays on Government, Society, and Freedom*, str. 227.

*Socijalne statike*, pomoću koga Spenser pokazuje zbog čega ne treba da postoji obaveza vlade da obrazuje:

Šta se misli kada se kaže da vlada treba da obrazuje narod? Zbog čega bi se oni obrazovali? Čemu služi obrazovanje? Razumljivo, da učini ljude sposobnim za društveni život – da ih učini dobrim građanima. A ko je pozvan da kaže šta su dobri građani? Vlada: nema drugog sudije. Stoga, tvrđenje je konvertibilno u ovo – vlada treba da ukalupi decu u model dobrog građanina, koristeći sopstvenu diskreciju u utvrđivanju šta je dobar građanin, i kako dete može biti pretvoreno u jednog takvog. Ona mora prvo formirati za sebe jasan koncept građanina-uzora; i učinivši to, mora detaljno razraditi sistem discipline koji će biti najpodesniji da proizvede građanina po tom uzoru. Ovaj sistem discipline ona je u obavezi da sprovede do kraja. Jer ukoliko bi učinila suprotno, dozvolila bi ljudima da postanu drukčiji od onoga kakvi bi po njenom sudu trebalo da postanu, i stoga ne bi uspela da izvrši svoju obavezu [...] Do kraja proizvodnje građana-uzora ona vrši strogu disciplinu nad svakim oblikom ponašanja. Postoje „pravila za sedenje, stajanje, hodanje, razgovaranje i klanjanje, utvrđena sa najvećom preciznošću. Učenici se odvrćaju od šaha, fudbala, puštanja zmajeva, lopotanja, sviranja duvačkih instrumenata, proučavanja zveri, ptica, riba, ili insekata – svih rasonoda, za koje se kaže da traće um i kvare srce“.<sup>30</sup>

Ovo je tipičan primer kako se dodavanjem novih obaveza državi na onu osnovnu, od zaštite individualne slobode polako krećemo ka njenom ugrožavanju. A, osim toga, ovakvom politikom vlade u oblasti obrazovanja ukida se odgovornost roditelja za svoju decu. A gde nema odgovornosti, ne može biti ni slobode.

Kada je reč o nacionalnom obrazovanju, Spenser se naročito plašio principa na kome počiva ta zamisao, tj. nužnosti uspostavljanja uniformnog sistema poučavanja kao poželjnog. Takav sistem ima za svoj cilj, kao što se vidi iz citiranog odlomka, da oblikuje intelekt nacije po jednom šablonu, da kod ljudi „ispravi sve nepravilnosti usađene od strane tvorca“,<sup>31</sup> kao i da sve karaktere mladih utisne u jedan zajednički kalup. Tako će svi početi da razmišljaju u istom pravcu, tj. „da formiraju ista mišljenja o svakom pitanju“.<sup>32</sup> Pored toga što nije u skladu sa zakonima prirode, budući da različite umne konstitucije stvaraju mnoštvo mišljenja i da različiti umovi imaju različite poglede o istim stvarima, sistem konstruisan na ovakav način teško da bi mogao biti ocenjen pozitivno i s aspekta Spenserove filozofije individualne slobode.

<sup>30</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 83–84.

<sup>31</sup> Herbert Spencer, *The Man versus the State With Six Essays on Government, Society, and Freedom*, str. 230.

<sup>32</sup> *Ibid.*, str. 230.

Takođe, Spenser osporava tezu koja opravdava aktivnu ulogu države u oblasti obrazovanja, po kojoj obrazovanje sprečava ljudske presteupe i poroke. Neobrazovanje i prestupi nisu uzrok i posledica, oni su prateći rezultati istog uzroka. Jer, kako se onda događa da se čovek napije iako zna da pijanstvo povlači za sobom patnju i sramotu; kako se događa da su studenti medicine, koji poznaju bolesti uzrokovane razuzdanim životom bolje od drugih mladih ljudi, isto toliko nepromišljeni, pa možda čak i više; kako se događa da lopov ponovo ukrade čim se opet nađe na slobodi?<sup>33</sup> Prema njemu, očekivanje da će državno obrazovanje izlečiti ove probleme ne može biti drukčije do utopijsko – „nemoguće je“, kaže Spenser, „preinačiti ljudsko ponašanje bez da se preinači njihova priroda“.<sup>34</sup>

Na isti način na koji Spenserovo određenje osnovne dužnosti države (očuvanje zakona jednake slobode) zabranjuje državi da upravlja obrazovanjem, ono joj zabranjuje i da upravlja religijom. Spenser, agnostik koji je smatrao da ne možemo saznati ništa što je neempirijsko, te da, stoga, ne možemo znati ima li Boga, govorio je da je svaka državna crkva uvek u suštini papska. Papstvo je pretpostavka nepogrešivosti, pri čemu je nebitno da li je ta pretpostavka došla od jednog čoveka ili od skupa ljudi. „Nema sumnje“, navodi Spenser, „da zapanjujuće saopštenje – ‘Moraš verovati da je ono što mi kažemo tačno, a ne ono što ti misliš da je tačno’, izgleda manje agresivno kada dolazi iz usta parlamentarne većine nego iz usta jednog čoveka.“<sup>35</sup> A na pitanje: Na osnovu kog autoriteta ti ljudi ovo tvrde? – odgovor je: jasno, državnog. I samo pretpostavka nepogrešivosti, koja je papske prirode, može učiniti tolerantnim crkvena dela. Jer, kako bi drukčije moglo da se traži od nekog sektaša da plaća namete? Slično razlozima koje je naveo protiv obaveze države da obrazuje, Spenser u jednom odlomku iznosi razloge koji pokazuju slabosti državnog upravljanja crkvenim poslovima:

„Da li si sasvim sigurna u ispravnost ovih tvojih doktrina?“, pita sektaš. „Nisam“, odgovara država; „Nisam sasvim sigurna, ali skoro da jesam.“ „Onda je moguće i da nisi u pravu, zar ne?“ „Da.“ „A onda je moguće i da sam ja u pravu, zar ne?“ „Da.“ „Ipak, ti pretiš da ćeš me kazniti zbog nekonformizma! Ti otimaš moja dobra; zatvaraš me ukoliko ih ne odobravam; a sve da bi iznudila od mene sredstva za propovedanje doktrine za koje priznaješ da mogu biti netačne [...]“<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 92.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 92.

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 75.

<sup>36</sup> *Ibid.*, str. 76.

Napuštanje ideja klasičnog liberalizma uslovalo je i uverenje da država ima obavezu da usvaja mere za zaštitu zdravlja građana isto kao što to čini radi zaštite njihove svojine. Prema njemu, ova doktrina ne može biti utemeljena, jer ne postoji jasan odgovor koliko daleko država treba da ide u ispunjavanju obaveze. Pošto zdravlje zavisi od brojnih uslova, a prihvatimo li da je obaveza države da brine o zdravlju građana, onda odatle proizlazi da je njena obaveza i da utvrdi da li oni ispunjavaju sve te uslove. U tom smislu, Spenser kaže da bi zakonodavac morao propisati dnevni broj obroka za svakog pojedinca; utvrditi količinu i kvalitet hrane za muškarce, žene i decu; utvrditi količinu tečnosti, kada je uzeti i koju vrstu; precizirati količinu fizičke aktivnosti i definisati njen karakter; opisati odeću koju treba koristiti; odrediti koliko sati je potrebno spatvati i tako dalje.<sup>37</sup>

Zatim, problem je i u tome što možemo kazati da ukoliko postoji obaveza države da vrši zaštitu fizičkog zdravlja ljudi, onda postoji i ista takva obaveza države kad je reč o njihovom moralnom zdravlju. Tako, možemo tražiti da se društvo očisti od poroka, kao što se to čini u slučaju kuge ili drugih epidemija: „Strah da lažne doktrine mogu biti usađene od strane neovlašćenih propovednika“, ističe Spenser, „analogan je strahu da neovlašćeni lekari mogu dati štetan lek ili savet.“<sup>38</sup> U socijaldarvinističkom duhu, Spenser naglašava da neugodnosti, patnja i smrt predstavljaju kazne kojima priroda kažnjava neznanje na isti način kao i nesposobnost, ali istovremeno daje i sredstva za lečenje neznanja i nesposobnosti. Priroda obezbeđuje napredak onih koji razumeju uslove egzistencije i koji znaju da se ponašaju u skladu s njima, i nemoguće je suspendovati ovakvu disciplinu prirode tako što bi se „ušlo između neznanja i njegovih posledica, a da se u izvesnom stepenu ne zaustavi napredak“. I dalje, nastavlja, „staviti neznanje na isti nivo s mudročću neizbežno zaustavlja rast mudrosti“. To znači da su zakoni koje donosi parlament u cilju zaštite „blesavih ljudi koji stavljaju sudbinu u ruke nadrilekara od zala koje to povlači za sobom, stoga, loši“. Najbolje je, kaže Spenser, „ostaviti nepromišljene ljude da trpe kaznu svoje nepromišljenosti“.<sup>39</sup> Proširivanjem delatnosti države izvan sfere koja je omeđena zakonom jednake slobode, umesto da se reše problemi, oni se uvećavaju. Zakonima parlamenta, upozorava Spenser, određena zla mogu da se uklone jedino nanoseći druga.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, str. 106.

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 106,

<sup>39</sup> *Ibid.*, str. 107.

<sup>40</sup> Spenser navodi primere Novog zakona o građenju čiji je cilj bio da obezbedi bolje domove građanima Londona, a zapravo je pogoršao domove kojima je najviše bilo potrebno poboljšanje, i Zakona o vakcinaciji (1840), koji je trebalo da iskoreni male boginje, iako su zvanični izveštaji pokazivali da je broj smrti od malih boginja povećan.

Kada vlada obavlja ono što se uobičajeno naziva javnim poslovima, to podrazumeva nametanje poreza za druge svrhe a ne za zaštitu prava građana od domaćih i spoljašnjih neprijatelja, što je inače osnovna dužnost države. Jedna od osnovnih grešaka je ta da ljudi obično ne vide u porezima umanjeње slobode,<sup>41</sup> što je inače slučaj: „Novac koji je na taj način oduzet predstavlja toliko puno utrošenog rada, a rezultat tog rada je oduzet, što ili ostavlja pojedinca da ode bez takve dobiti koju je radom ostvario ili, u suprotnom, da još više radi.“<sup>42</sup> U tom slučaju, vlada zapravo saopštava građanima: „Na taj način, veći deo vašeg rada biće posvećen ne vašim sopstvenim ciljevima, već našim ciljevima“ – „i bez obzira u kojoj meri se toga pridržavaju, u toj meri građani postaju robovi vlade.“<sup>43</sup>

Proširivanju vladine akcije doprinelo je i konstantno definisanje vlade kao tela čiji je osnovni zadatak da obezbedi „opšte dobro“. Međutim, Spenser, kao i svi poštovaoci ideje minimalne države, smatra da je termin „opšte dobro“ toliko neodređen da bismo skoro za svaku delatnost koju bi vlada preduzela mogli reći da doprinosi ispunjenju tako formulisanog osnovnog zadatka. Zato to ne možemo prihvatiti kao definiciju, jer ona obično podrazumeva „opis u kom ukazujemo na granice stvari koju opisujemo“.<sup>44</sup> Dakle, ukoliko želimo da definišemo šta je osnovna dužnost vlade, ne možemo prihvatiti određenje koje dozvoljava „sve i svašta“.<sup>45</sup>

## KRITIČKI OSVRT NA SPENSEROVU MISAO

Pre nego što budu izneta zaključna razmatranja koja se tiču Spenserove kritike državnog intervencionizma i paternalističke uloge države, kao i značaja Spenserove misli u okviru liberalizma, potrebno je ukazati i na najrelevantnije kritike koje su upućene Spenserovoj teoriji. Iako rad ovog tipa ne dozvoljava da se sve one detaljno preispitaju, dva prigovora ipak zaslužuju da se obrazlože barem u osnovnim crtama, kako bi se dobila kompletna slika o dometima Spenserove misli.

Prvi iznosi Ernest Barker. Kroz kritički osvrt na Spenserov socijaldarvinistički pristup, on ističe da život životinja u prirodi i čoveka u društvu nisu i ne mogu biti identični. Tigar, na primer, ima pravo da čini sve da bi preživeo, ali čovekova

---

<sup>41</sup> Naravno, Spenser dozvoljava one namete ustanovljene s ciljem da se pokriju troškovi zaštite od nepravde, zaštite ličnosti, imovine i slobode. Dakle, reč je o troškovima koje iziskuje osnovna obaveza države – održavanje pravde, tj. zaštita zakona jednake slobode. Videti: Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 242.

<sup>42</sup> *Ibid.*, str. 242.

<sup>43</sup> *Ibid.*, str. 243.

<sup>44</sup> Herbert Spencer, *The Man versus the State With Six Essays on Government, Society, and Freedom*, str. 187.

<sup>45</sup> *Ibidem*, str. 188.

prava ograničena su prisustvom drugih ljudi i ona su etička. Po zakonu prirode, tigar ima „obavezu“ da uquine ukoliko ne obezbedi sebi hranu, jer ima pravo da čini sve što mu je potrebno da je pribavi, ali ima li čovek sa ograničenim etičkim pravima istu takvu „obavezu“ da umre. Priroda gura svoja stvorenja u borbu za opstanak, gde princip prirodne selekcije obezbeđuje opstanak ne moralno najboljih stvorenja, već onih koja su se najbolje prilagodila uslovima koji obezbeđuju dobro u datom periodu – ona ne poznaje moralne standarde, niti poznaje prava koja bi *trebalo da budu*, njena „prava“ su moći koje svako od njenih stvorenja koristi u borbi za opstanak. U prirodnoj sferi, u kojoj se moraš prilagoditi ili umreti, nema mesta za slobodu.<sup>46</sup> Sloboda može postojati samo tamo gde postoje granice – granice koje postavlja zakon, čija svrha nije, kako je kazao Džon Lok (John Locke), da ukine ili ograniči, već da očuva i uveća ljudsku slobodu.<sup>47</sup> O čovekovoj slobodi možemo govoriti samo ukoliko je jasno povučena crta između *meuum* i *tuum*. Ukoliko bi važio i u ljudskom društvu, zakon prirode sa principom prirodne selekcije ne bi obezbedio već bi onemogućio individualnu slobodu. Jer, u prirodi svako stvorenje ima pravo na sve, dok u društvenoj zajednici pravo nije sirova moć koja se koristi da bi se sačuvala egzistencija, u njoj su moja prava ograničena istim takvim pravima drugih ljudi (etičke su prirode). Na osnovu rečenog, možemo se složiti s Barkerovom tezom da Spenserova misao počiva na antitezi između prirodnog i društvenog čoveka, odnosno antitezi između životnog razvoja prirodnog sveta i etičkog razvoja ljudskog društva.<sup>48</sup>

Drugi bitan prigovor iznosi Owen, ukazujući na to da se u Spenserovoj teoriji na nerešiv način prepliću individualizam i kolektivizam. Naime, on upozorava da Spenser pretpostavlja da je nacionalizacija zemlje nužan uslov koji mora da prethodi zajednici individua,<sup>49</sup> što znači da je „ukidanje privatne svojine nad zemljom neophodna osnova na kojoj počiva čitav Spenserov individualizam“.<sup>50</sup> I zaista, potvrdu za ovo pronalazimo u IX poglavlju *Socijalne statike* iz 1851. (*Social Statics or, The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed*).<sup>51</sup> Međutim, valja kazati da je Ovenovo delo *The*

---

<sup>46</sup> Ernest Barker, *Political Thought in England; from Herbert Spencer to the Present Day*, Williams and Norgate – Henry Holt, New York, 1927, str. 134.

<sup>47</sup> Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Utopija, Beograd, 2002, str. 264.

<sup>48</sup> Ernest Barker, *Political Thought in England; from Herbert Spencer to the Present Day*, str. 136.

<sup>49</sup> William C. Owen, *The Economics of Herbert Spencer*, str. 7.

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 32.

<sup>51</sup> Ukratko: u navedenom poglavlju Spenser kaže da ukoliko svako ima slobodu da čini šta želi, onda je i svako slobodan da koristi zemlju radi zadovoljenja sopstvenih potreba, pod uslovom da dopušta drugima istu slobodu. Ali jasno je da se zemlja može upotrebljavati i na način koji bi druge sprečavao da je koriste kako bi se stekla veća

*Economics of Herbert Spencer*, u kome se on bavi problemom sa kojim se suočava Spenserova filozofija individualizma, objavljeno 1891, a da je već naredne godine Spenser objavio skraćeno i revidirano izdanje *Socijalne statike* (*Social Statics: Abridged and Revised*), u kome je ovo poglavlje izostavljeno (kao i još neka). Dakle, izgleda da je Spenser ipak bio svestan određenih napetosti i protivrečnosti svoje teorije, koje je kasnije nastojao da izbegne.

Treba reći da su protivrečnosti koje se pojavljuju u Spenserovoj teoriji prvenstveno posledica organicističkog pristupa i tretiranja društva kao individualnog organizma. Kako je govorio Bosanke (Bosanquet), „nekritički individualizam uvek je u opasnosti da se preobrazi u nekritički kolektivism“. <sup>52</sup> Upravo je to ono što se dogodilo Spenseru. Potvrdu za ovu tezu pronalazimo na kraju *Socijalne statike*, koju Spenser završava sledećim rečima: „Ukratko, on (građanin – M. D.) mora postati impresioniran spasonosnom istinom da niko ne može biti savršeno slobodan dok svi nisu slobodni; da niko ne može biti savršeno moralan dok svi nisu moralni; da niko ne može biti savršeno srećan dok svi nisu srećni.“ <sup>53</sup> Dakle, ma koliko se Spenser trudio da organicizam i individualizam učini kompatibilnima, on nije uspeo da pobegne od same prirode organicističkog shvatanja društva, tj. od teze da je blagostanje svakog sadržano u blagostanju svih.

Ipak, socijaldarvinistički okvir i mešanje individualističke filozofije sa izvesnim kolektivističkim primesama usled organicističkog pristupa ne sme da nas navede na pomisao da je društvena teorija Herberta Spensera neodrživa i da stoga nema veći značaj. Prvo, svaki veliki teorijski sistem, a Spenserov je svakako takav, nije imun na nedostatke i protivrečnosti. Bitno je samo da oni

---

sloboda od drugih, i na taj način bi se nužno kršio zakon jednake slobode. Stoga, pravičnost ne dozvoljava vlasništvo nad zemljom, jer ako jedan njen deo može pravedno da postane imovina pojedinca, koji sada taj deo zemlje može da drži i koristi kao stvar na koju ima isključivo pravo, onda i drugi delovi zemlje mogu na isti način da se drže i upotrebljavaju, pa tako čitava naša planeta može pasti u privatne ruke. A onda bi, nastavlja dalje Spenser, čitava naseljiva površina na zemljinoj kugli mogla biti ograđena na taj način, iz čega bi sledilo da ukoliko bi zemljoposednici imali nesporno pravo na tu površinu, svi oni koji nisu zemljoposednici uopšte ne bi imali takvo pravo, tj. oni ne bi imali prostora gde bi mogli staviti svoja stopala i mogli bi pravično biti proterani ako ne bi bilo spremnosti da im se pruži malo mesta za odmor. Rešenje problema Spenser pronalazi u tome što će se odvojena vlasništva udružiti u javno akcionarsko vlasništvo. Umesto da bude u vlasništvu pojedinaca, zemlju će držati kolektivno telo – društvo. Umesto da uzima u zakup jutra zemlje od izolovanog vlasnika, farmer će ih uzimati u zakup od naroda. Tako, prema Spenseru, moralni zakon neće biti pogažen, a svi ljudi će biti jednako zemljoposednici; svi ljudi će biti jednako slobodni da postanu zakupci.

<sup>52</sup> Citirano prema: Ernest Barker, *Political Thought in England; from Herbert Spencer to the Present Day*, str. 109.

<sup>53</sup> Herbert Spencer, *Social Statics: Abridged and Revised*, str. 142.

nisu takve prirode da iz temelja ugrožavaju taj sistem. Drugo, socijaldarvinistički pristup kome pribegava Spenser predstavlja posledicu dve činjenice koje donekle mogu opravdati inače veoma sporno pozivanje na zakone prirode u društvenoj sferi – posledicu dominantnog uverenja toga doba da društvene nauke treba izgraditi prema modelu prirodnih nauka, uz insistiranje na upotrebi jedinstvenog metoda i za jedne i za druge, kao i pogodnosti socijaldarvinističkih teza za odbranu *laissez-faire* ekonomske doktrine. Stoga, u tom smislu treba i procenjivati Spenserovu misao.

## ZAKLJUČAK

Jezgro Spenserove političke teorije predstavlja ideja minimalne države utemeljena na filozofiji krajnjeg individualizma, koji je inkompatibilan sa socijalističkim idejama o neophodnosti državnog intervencionizma. Istina, ova ideja države nije dovoljno određena i ostavlja prostor za prigovore. Naravno, nije svaki od njih opravdan. Tako, ako ideja minimalne države podrazumeva da funkcije države treba da budu ograničene na jednu osnovnu, Džon Grej (John Gray) postavlja pitanje da li onda minimalna država može biti i socijalistička?<sup>54</sup> U tom slučaju, jedina razlika između Spenserove liberalne minimalne države i socijalističke „minimalne“ države bila bi ta što je u prvoj osnovna funkcija održavanje pravde, dok je u drugoj to socijalna zaštita građana. Međutim, ovaj prigovor nije na mestu, jer osnovna funkcija socijalističke „minimalne“ države (socijalna zaštita građana) povlači za sobom čitav niz aktivnosti vlade u različitim sferama društvenog života i neostvariva je bez osetnog državnog intervencionizma na mnogim poljima. Nasuprot tome, osnovna funkcija liberalne minimalne države takve je prirode da ne povlači za sobom značajniju vladinu akciju.<sup>55</sup>

Spenserova minimalna država predstavlja jednu od retkih krajnje doslednih zamisli u okviru liberalizma prema kojoj država sa proširivanjem funkcija izvan osnovne uzurpira individualnu slobodu, jer najveći broj liberalnih mislilaca, „a i svi veliki klasični liberalni mislioci shvataju da liberalna država može imati niz 'servisnih' funkcija, koje se prostiru dalje od funkcije zaštite (pojedinačnih) prava ili podržavanja pravde“.<sup>56</sup> Ovo je posledica društveno-istorijskih okolnosti i promena koje su se u XIX veku dogodile u liberalizmu, a koje su kao rezultat imale napuštanje *laissez-faire* doktrine i uvođenje socijalističkih primesa u liberalnu misao. Spenser je (opravdano) strahovao od opasnosti koje sa sobom nosi verovanje u svemoć državne vlasti i koristio je čitav arsenal argumenata

---

<sup>54</sup> Džon Grej, *Liberalizam*, CID, Podgorica, 1999, str. 97.

<sup>55</sup> Detaljnije: Marko Dokić, „Maltusova teorija o stanovništvu kao osnov za kritiku intervencionističke države“, str. 14–15.

<sup>56</sup> Džon Grej, *Liberalizam*, str. 98.



kako bi pokazao da kršenje zakona jednake slobode i državni intervencionizam ugrožavaju autonomiju pojedinca i njegovu slobodu. Jer, kako uopšte možemo govoriti o slobodi pojedinca tamo gde se država shvata apsolutno? Možemo li smatrati pojedinca slobodnim ukoliko, na primer, vlada odluči da ga oporezuje po većoj stopi samo zato što je bogatiji i da taj novac preusmeri u cilju ispravljavanja društvenih nepravdi i nejednakosti, i pored toga što je načelo jednakosti svih građana pred zakonom jedan od osnovnih principa ustava?

Polako, neosetno, individualizam je počeo da ustupa mesto kolektivizmu, a državna intervencija, koju je iziskivao zahtev za uspostavljanjem sve veće jednakosti, širila se u svim segmentima društvenog života. Državna vlast je na taj način počela da dobija paternalističke obrise, ali potpuna analogija između oca i deteta s jedne, i vlade i naroda s druge strane, ipak nije održiva. Postoji jedna značajna razlika koja se ogleda u tome da kontrola koju vrši moderna država ne poseduje ni najmanje elemenata dobročinstva usmerenog prema svojim građanima. Štaviše, građani se nalaze u ulozi dobrotvora prema državi. Ovo potvrđuje i Spenser u sledećem odlomku:

Očinstvo uobičajeno podrazumeva vlasništvo nad sredstvima kojima se deci i izdržavanima pruža pomoć i takvo vlasništvo nastavlja se pod takvim oblikom vladavine. Ali u razvijenim nacijama ne samo da ova karakteristika izostaje već je prisutna suprotna karakteristika. Vlada sada ne podržava one nad kojima vrši vlast, već oni nad kojima ona vrši vlast podržavaju vladu. Pod paternalističkom vladom, onom u pravom smislu te reči, posednik moći postaje posednik svega ostalog, dobrotvor je za svoju decu, kao što je i njihov kontrolor; dok moderna vlada, zajedno sa vlašću koja je uglavnom mera data od strane onih za koje pretpostavljamo da stoje na mestu dece, ne može biti u tom smislu dobrotvor, već mora da primi od dece sredstva koja joj omogućavaju da učini nešto za njih.<sup>57</sup>

Dakle, da rezimiramo: politička misao Herberta Spensera je izvorno liberalnog duha, budući da je u svim njegovim delima kult pojedinca bio iznad kulta države i da je svaku vladu posmatrao kao mogućeg autora zla i uzurpatora individualne slobode. Zato je nastojao da joj postavi granice i time onemogućiti ugrožavanje individualne slobode i autonomije pojedinaca. U tom smislu, značaj Spenserove misli je veliki, jer upozorava na ono na šta su u XX veku, u eri dominacije kolektivizma, upozoravali (malobrojni) poštovaoci vrednosti i ideala klasičnog liberalizma – da socijalizam i preterani državni intervencionizam mogu voditi totalitarizmu.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Herbert Spencer, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, str. 236.

<sup>58</sup> Videti: Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1944.

Naravno, kao što smo videli, Spenserova teorija nije imuna na nedostatke i protivrečnosti, ali njen problem nije, kako to vole da ističu pristalice velike vlade, u odbrani slobodnog tržišta, konkurencije, individualizma i individualne slobode, već u načinu na koji je on to činio. Braniti slobodu konkurencije tvrdeći da se tako obezbeđuju niske cene i izbegava mogućnost uspostavljanja sveobuhvatnog državnog monopola jeste legitimno, jer na taj način nismo napravili ogradu od etičkih pitanja. Ali ukoliko filozofiju krajnjeg individualizma i *laissez-faire* doktrinu zasnujemo na tvrdnjama da država ne treba da se meša u zakone prirode i pomaže one koji nisu spremni i sposobni da učestvuju u borbi za opstanak, onda već gubimo mogućnost da nešto nazovemo opravdanim ili neopravdanim, jer su prirodni zakoni jednostavno takvi kakvi jesu. I to je osnovna primedba koju možemo uputiti Spenserovoj filozofiji individualne slobode.

Sve u svemu, istorija liberalizma koja bi izostavila proučavanje dela Herberta Spensera ne bi mogla biti kompletna. Spenser je kao najveći zagovornik ideje minimalne države u XIX veku nesumnjivo ostavio trag u daljem razvoju liberalne misli. Tako ideja o ograničenoj ulozi vlade ponovo biva aktuelizovana u okviru kritike državnog intervencionizma u drugoj polovini XX veka, pa je Henri Hezlit (Henry Hazlitt) svoje protivljenje tada veoma popularnom konceptu države blagostanja (*welfare state*), koji je podrazumevao značajnu dozu državnog intervencionizma i obezbeđivanje socijalne sigurnosti građanima, izložio u libertarijaniističkom delu iz 1969, koje je po ugledu na Spenserovo delo *Čovek protiv države* nazvao *Čovek protiv države blagostanja* (*Man vs. the Welfare State*). Konačno, sedamdesetih godina XX veka, prvenstveno kroz učenje Fridriha Hajeka (Friedrich A. Hayek), Milтона Fridmana (Milton Friedman) i drugih mislilaca kojima su ideali klasičnog liberalizma bili pri srcu, ideje individualizma, slobodnog tržišta i minimalne države ponovo su postale aktuelne i dobile svoje realno utemeljenje u zapadnim zemljama. Naravno, ideja minimalne države nije mogla biti prisutna u onoj formi kao kod Spensera budući da su se društvene prilike u značajnoj meri promenile, ali ona je i dalje kroz kritiku preteranog državnog intervencionizma bila živa. Na kraju, to potvrđuju i reči Ronalda Regana (Ronald Reagan) iz 1981. godine: „Država nije rešenje za naše probleme, država je problem“.<sup>59</sup>

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bannister, Robert C, *Social Darwinism: Science and Myth in Anglo-American Social Thought*, Temple University Press, Philadelphia, 1979.
- [2] Barker, Ernest, *Political Thought in England; from Herbert Spencer to the Present Day*, Williams and Norgate – Henry Holt, London – New York, 1927.

---

<sup>59</sup> Citirano prema: Slaven Ravlić, *Svetovi ideologije*, CID – Politička kultura, Podgorica–Zagreb, 2013, str. 92.

- [3] Dokić, Marko, „Maltusova teorija o stanovništvu kao osnov za kritiku intervencionističke države“, *Stanovništvo*, Vol. 52, br. 1, str. 1–16.
- [4] Hayek, Friedrich A. *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1944.
- [5] Hudson, William Henry, *An Introduction to the Philosophy of Herbert Spencer with a Biographical Sketch*, 1894, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2012 (prvo izdanje 1894).
- [6] Lakićević, Dragan D., Stojanović, Božo, Vujačić, Ilija, *Teoretičari liberalizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [7] Lok, Džon, *Dve rasprave o vladi*, Utopija, Beograd, 2002.
- [8] Malthus, Thomas R., *An Essay on the Principle of Population*, Dover Publications, New York, 2007.
- [9] Grej, Džon, *Liberalizam*, CID, Podgorica, 1999.
- [10] Owen, William C., *The Economics of Herbert Spencer*, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2012 (prvo izdanje 1891).
- [11] Ravlić, Slaven, *Svjetovi ideologije*, CID – Politička kultura, Podgorica–Zagreb, 2013.
- [12] Spencer, Herbert, *The Man versus the State With Six Essays on Government, Society, and Freedom*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982.
- [13] Spencer, Herbert, *The Principles of Ethics*, Vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis, 1978.
- [14] Spencer, Herbert, *The Principles of Ethics*, Vol. 2, Liberty Fund, Indianapolis, 1978.
- [15] Spencer, Herbert, *The Principles of Sociology*, Vol. 3, Reprint, Lexington, KY, Forgotten Books, 2010 (prvo izdanje 1890).
- [16] Spencer, Herbert, *Social Statics: Abridged and Revised*, Watts, London, 1910.

*Marko Dokić*

## SPENCER'S CRITICISM OF STATE INTERVENTIONISM

*Abstract*

Herbert Spencer was one of the most famous critics of socialism and state intervention in the second half of the nineteenth century, and one of the most important thinkers of the Victorian era. The subject of this work is Spencer's criticism of state intervention from the perspective of the philosophy of individual freedom. It is based on the law of equal freedom, which is the basic principle of Spencer's ethics. It is the law on which a correct system of equality is to be based. It expresses the formula of absolute justice, and absolutely right conduct is conduct having no concomitant of pain, either to self or others. Since the law of equal freedom is the basis for the construction of Spencer's liberal and individualistic thought, in the paper will also be discussed criticism of an interventionist state and socialism as a doctrine which is incompatible with the law of equal freedom. Thus, in the first part of article author examines law of equal freedom, and in the second part activities that go beyond the proper sphere of government.

*Keywords:*

Herbert Spencer, individual freedom, liberalism, minimal state, socialism, state intervention

Predrag Krstić

*Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu<sup>1</sup>*

# Rana konzervativna kritika prosvetiteljstva

## *Apstrakt*

Na primerima odnosa prema razumu, tradiciji, organizaciji društva i drugim ključnim momentima neslaganja u članku se izlaže kako je u ranom postrevolucionarnom konzervativizmu kritikovano prosvetiteljstvo i, istovremeno, artikulirano vlastito učenje. Posebna pažnja posvećena je Berkovim i Mestrovim viđenjima ograđenja filozofije prosvetiteljstva o onu istorijsku i političku misiju za koju su smatrali da njihove nacije i čovečanstvo treba da je ispune. Zaključuje se da je u tom formativnom periodu konzervativizam oblikovao vlastitu doktrinu na odnosu prema prosvetiteljstvu XVIII veka i Francuskoj revoluciji za koju je smatrano odgovornim. Protivprosvetiteljski i antimoder-nistički motivi te doktrine ostaju njen prepoznatljivi beleg do danas.

## *Ključne reči:*

konzervativizam, prosvetiteljstvo, Francuska revolucija, hrišćanstvo, prote-stantizam, razum, sloboda, društveni ugovor, ustav

## UVOD: FORMATIRANJE PROTIVSTAVA

Zbog manjka preciznog određenja termin konzervativizam pogodan je za različite (zlo)upotrebe, ali i inspirativan za plodne (pre)adaptacije. Njegovo profilisanje obično se vezuje za početak XIX veka i one autore koji su tradicionalnim društvenim institucijama pripisali izuzetnu moralnu vrednost. Odlikuju ga empirijski i istorijski „stil“ ili metod, koji čoveka posmatra u njegovoj istorijskoj konkretnosti, dok ideju apstraktnog čoveka, lišenog istorijskog, vremenskog

---

<sup>1</sup> E-mail: [krstic@instifdt.bg.ac.rs](mailto:krstic@instifdt.bg.ac.rs).

i mesnog identiteta, u izraženom protivstavu prema prosvetiteljstvu, ne samo da smatra pogrešnom već i odgovornom za dezorganizaciju zapadnog društva.<sup>2</sup> Prevažno zbog žestokog napada na Francusku revoluciju i njenu „univerzalnu misiju“ da oslobodi čovečanstvo od okova prošlosti, obično se uzima da je Edmund Berk (Edmund Burke) „otac modernog političkog i društvenog konzervativizma“, koji je narednih nekoliko decenija uticao na tradicionaliste širom Evrope.<sup>3</sup> Francusku u konzervativnom taboru tog pionirskog doba zastupaju aristokrate pogođene Revolucijom, vatreni monarhisti i antimoderni rimokatolici: Žozef de Mestr (Joseph de Maistre), Luj de Bonal (Louis de Bonald), Ige Felisit de Lamne (Hugues Felicite de Lamennais) i Fransoa Rene de Šatobrijan (François-René de Chateaubriand). U Nemačkoj su konzervativne ideje u istom periodu razvijali Justus Muzer (Justus Möser), Adam Miler (Adam Müller), Fri-drih Karl fon Savinji (Friedrich Carl von Savigny) i (zreli) Hegel (Hegel).<sup>4</sup>

Moglo bi se međutim reći da je, kao „protivprosvetiteljska politika“, konzervativizam imao i ima najrazličitije „pozitivne“ manifestacije, u kojima tradicionalna (radikalna) leвица i desnica nastupaju rame uz rame protiv „modernizacije“: od starih, uglavnom parohijalnih pokreta,<sup>5</sup> preko ludista koji razbijaju mašine i anarhosindikalističkih sledbenika Prudona (Proudhon) u XIX veku,<sup>6</sup> do kritike američkih naprednjaka,<sup>7</sup> „čajanke“, te savremenih Zelenih i drugih grupa za zaštitu životne sredine.<sup>8</sup> Svima im je zajedničko, bilo da su religiozno bilo sekularno orijentisani, nepoverenje u koncepciju da će naučni napredak voditi i unapređenju individualnih sloboda: protiv te opasne „voluntarističke“ iluzije afirmisali su potrebu da se prihvate postojeća ograničenja i obrasci upravljanja koje su utvrdili vekovi.<sup>9</sup> S obzirom na tako definisan

---

<sup>2</sup> Karl Mannheim, „Conservative Thought“, u: Paul Kecskemeti (ed.), *Essays on Sociology and Social Psychology*, Oxford University Press, New York, 1953, str. 116–119; Robert Nizbet, „Konzervativizam“, *Treći program*, Vol. 101, br. 1, str. 276–277.

<sup>3</sup> Videti Russel Kirk, *The Conservative Mind: From Burke to Santayana*, Regnery, Chicago, 1953.

<sup>4</sup> Robert Nizbet, „Konzervativizam“, str. 278–283.

<sup>5</sup> Christopher Hill, *World Turned Upside Down: Radical Ideas in the English Revolution*, Penguin, London, 1972.

<sup>6</sup> Malcolm Thomis, *The Luddites: Machine-Breaking in Regency England*, David & Charles, Newton Abbot, 1970.

<sup>7</sup> Christopher Lasch, *The True and Only Heaven: Progress and Its Critics*, Norton, New York, 1991.

<sup>8</sup> Thomas Poguntke, *Alternative Politics: The German Green Party*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993.

<sup>9</sup> Ian Shapiro, *Moral Foundations of Politics*, Yale University Press, New Haven, 2003, str. 151.

konzervativni stav, prosvetiteljstvo je predstavljalo i predstavlja onu tačku na kojoj se odlučuje o pravovernosti njegove doktrine. Za sve konzervativce ono je moralo da bude epizoda koja se na najdramatičniji način ogrešuje o nalog očuvanja onih modela života koji su trajanjem dokazali opravdanost i, time, pokazali neprolaznu istinitost njihove pouke.

Već je rani romantizam, u svom ambivalentnom odnosu prema prosvetiteljstvu, umeo da ono čežnjivo prepuštanje neposrednosti života koje je zagovarao prepozna i afirmiše u posebnim kulturnim oblicima vere, tradicije i običaja i, kao jedna otvoreno „reakcionarna“ ili „restauratorska“ politička strategija, ustane u njihovu odbranu pred naletima onog „naprednjaštva“ koje se činilo da ima nameru da ih poništi i uniformno uredi svet.<sup>10</sup> Pozni romantizam Adama Milera više nema nikakvih dilema u tom pogledu. On za prosvetiteljstvo karakterističnu predstavu emancipacije, samu ideju postajanja nezavisnim osvajanjem individualne autonomije, vidi kao sudbonosno opasnu grešku. U duhu prosvetećenosti, koja se klela u borbu protiv predrasuda, on pronalazi tri predrasude. Prvu predstavlja verovanje da pojedinac stvara društvo, da može da se oslobodi društvenih veza i zauzme stanovište izvan njega, ne bi li izmenio ono što smatra štetnim i iznova ustanovio poredak stvari. Drugo pogrešno uverenje prosvetiteljstva jeste da pojedinac može da se iščupa iz okova istorije, postavi se „na početak ili na kraj svih vremena“, umesto da se pomiri sa iskonskom uronjenošću u vreme. Najzad, nema osnova ni za treće verovanje da, oslobođen društva i istorije, pojedinac može da se služi politikom kao ostvarenjem ličnih ciljeva, a državu da tretira kao svojevrсно „osiguravajuće društvo“. Određenje prosvetećenosti preko sposobnosti čoveka da se izdvoji iz matičnog društva i istorije i da na taj način prevaziđe epohalne predrasude i autonomno ustroji odnose u zajednici, Mileru izgleda u toj meri apstraktno i gordo da na kraju ne predstavlja ni učenje, već pre jedan rđav „mentalitet“, koji previđa proizvodnost ljudi istorijom i politikom, za račun njihovog proizvodnog proizvođenja navodno slobodnom svešču i voljom nekakvog samovlasnog subjekta.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Videti, na primer, Carl Schmitt, *Politische Romantik*, Duncker & Humblot, Munich, 1925, str. 79–84; Jacques Droz, *Le romantisme allemand et l'etat: resistance et collaboration dans l'Allemagne napoléonienne*, Payot, Paris, 1966, str. 19–49; Hans Reiss, *Political Thought of the German Romantics, 1793–1815*, Blackwell, Oxford, 1955, str. 3. Uporediti, takođe, Heinrich Heine, *Romantische Schule: Kritische Ausgabe*, Reclam, Stuttgart, 1976, str. 30–31; David Kaiser, *Romanticism, Aesthetics, and Nationalism*, Cambridge University Press, West Nyack, 1999; na pažljiviji način i Ridiger Zafranski, *Romantizam. Jedna nemačka afera*, Adresa, Novi Sad, 2011, str. 126–141; Frederick Beiser, „Early Romanticism and the Aufklärung“, u: *What Is Enlightenment? Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*, James Schmidt (ed.), University of California Press, Berkeley, 1996, str. 318–319.

<sup>11</sup> Adam Müller, *Die Elemente der Staatskunst*, tom 1: *Von der Idee des Staates und von dem Begriffe des Staates; Von der Idee des Rechtes*, Olms, Hildesheim, 2006, str. 38–39.

## IZAZOV KONTRAREVOLUCIJE

Klasični antirevolucionarni konzervativizam predstavljaće punu reafirmaciju svih termina koji su bili psovke u rečniku prosvetćenosti. Tu protivprosvetiteljsku reakciju karakteriše, naravno, nepoverenje u prosvetčeno mišljenje XVIII veka, ali, u još većoj meri, omraza prema onoj praksi Francuske revolucije za koju je smatrano odgovornim. Konzervativizam će u zlehudim posledicama tog prevrata videti doslednu realizaciju prosvetiteljskih ideala. Jakobinski teror postaće prava slika liberalne ideologije prirodnog prava, jednakosti i napretka, a revolucionari-fanatici naoružaće se opasnim principima – apstraktnim idejama odvojenim od istorijskog iskustva. Nepodeljeno je uverenje svih prvih perjanica konzervativizma da je filozofsko ludilo obeležilo jedan arogantan i nemoralan vek koji je ignorantski, bezbožno, bezobzirno i lakomisleno prezreo, presekao i iskorenio veze sa stožernim institucijama i drevnim tradicijama. Ideje francuskih filozofa, prema ovom tumačenju, „snabdele“ su revolucionare teorijama na kojima su temeljili svoje projekte i napravile od njih politizovane mislioce sa istorijskom misijom.

Darin Makmahon (Darrin McMahon) primećuje da se Berk tek s Francuskom revolucijom preobratio iz umerenog prosvetitelja u protivprosvetitelja, osuđujući najraniju formu ideologije onog intelektualnog sveštenstva koje će otad smatrati merodavnim da sudi stvarnosti.<sup>12</sup> Desetog oktobra 1789. godine, pošto je masa provalila u kraljevsku palatu u Versaju i sprovela kralja i njegovu prodicu u palatu Tiljerije u Parizu, Berk piše sinu o „groznoj državi Francuskoj, gde su se elementi od kojih se sastoji ljudsko društvo izgleda u potpunosti istopili, i gde svet čudovišta dolazi na njihovo mesto“.<sup>13</sup> Krajem godine definitivno je formirao stav o pogubnom karakteru Revolucije, a krajem januara 1790. odlučio je da digne uzbunu kako bi spasao Englesku od slične sudbine: strahovao je da će drečava svetlost „iluminatora sveta“ odagnati „trezvenu senku stare tame“ i ostaviti bedu iza sebe, da će „grandiozno i osetljivo tkivo engleskog političkog i društvenog života koje je brižljivo tkano vekovima“ razoriti domaći jakobinci nadahnuti primerom njihove francuske braće.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Darrin McMahon, „Edmund Burke and the Literary Cabal: A Tale of Two Enlightenments“, u: Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Frank M. Turner (ed.), Yale University Press, New Haven, 2003, str. 244.

<sup>13</sup> Edmund Burke, *The Correspondence of Edmund Burke*, tom 6, Alfred Cobban & R. A. Smith (eds), Cambridge University Press, Cambridge, 1967, str. 30; uporediti Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2001, str. 62, 65, 92–94.

<sup>14</sup> Videti: Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 17; Greim Garard, *Protiv prosvetiteljstva: od osamnaestog veka do danas*, Vidici, Banja Luka, 2011, str. 72–75; Ijen Heris, „Ruso i Berk“, u: *Britanska filozofija i doba prosvetiteljstva*, Stjuart Braun (ur.), Plato, Beograd, 2008, str. 382. Berk je, međutim, protiv Francuske revolucije,



Za Revoluciju i sve propratne nedaće koje sobom nosi krivi su, prema Berkovoj slikovitoj karakterizaciji, „nadrimudraci“, „fanatični pobornici samovoljne vlasti pojedinca“,<sup>15</sup> plitki rezoneri „mrzovoljne, uobražene, kratkovide pomodarske filozofije“,<sup>16</sup> „brzopleti i neznačajni“ savetodavci koji su omogućili „neosporavano i neosporivo“, „bezobzirno i arogantno“ ispoljavanje vlasti, bezbedna prethodnica „trijumfalne povorke“ rasipnog i divljeg traćenja javnog dobra i surova afirmacija „izdaje, pljačke, silovanja, ubistava, pokolja i paljevina“,<sup>17</sup> „ekstravagantni i pretenciozni“ spekulanti koji su podučili francuske vođe „da preziru svoje pretke i svoje savremenike, pa čak i same sebe sve do trenutka kada su zaista postali dostojni prezira“, lažni svetionici zbog kojih je Francuska „kupila bedu zločinom“ i prostituisala svoju vrlinu odrekavši se i svog interesa.<sup>18</sup> Učinak ovog filozofskog upliva u politiku je društvena apokalipsa, zaključuje Berk: osramoćenje i raspad svih institucija.<sup>19</sup>

Borba na život i smrt između hrišćanstva, s jedne strane, i koruptivnog „sofizma“, „filozofizma“, „bezbožništva ili ravnodušnosti“, „ništavila“, s druge strane, ne samo da neprestano traje nego se, upravo s „užasnim eksperimentom“ Revolucije, intenzivira i kardinalno iskušava „sinove zemlje“, zaoštava istu slutnju Mestr.<sup>20</sup> On, doduše, Revoluciju vidi kao Božju kaznu za grehe filozofa, kao neodoljivu silu prirode koju je Bog oslobodio u Evropi da bi ismejao namere ljudi, a ne toliko ili ne samo kao zlodelo prosvetiteljskim idejama zavedenih

---

a ne protiv svake revolucije, naročito ne protiv engleske slavne kojoj se divi. Berkova podrška američkoj borbi za nezavisnost takođe je samo prividno u neskladu sa njegovom osudom Francuske revolucije: kako lucidno i pitoreskno primećuje Jovanović, ona je radije jedno dosledno antidespotski orijentisano poštovanje – života (Slobodan Jovanović, *Iz istorije političkih doktrina: Platon – Makijaveli – Berk – Marks, BIGZ, Beograd, 1990*, str. 201; o Berkovom konzervativnom ali liberalnom (protiv) prosvetiteljstvu videti: Aleksandar Nikitović, „Tradicionalizam i moderna subjektivnost: prosvetiteljstvo i konzervativizam Edmunda Berka“, *Filozofija i društvo*, br. 22–23, str. 271–283; Stephen White, *Edmund Burke: Modernity, Politics, and Aesthetics*, Sage, Thousand Oaks, 1994, str. 84; uporediti Stefan Auer, „The Paradoxes of the Revolutions of 1989 in Central Europe“, u: *Contemporary Perspectives in Critical and Social Philosophy*, John Rundell (ed.), Brill, Leiden, 2004, str. 383).

<sup>15</sup> Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 36.

<sup>16</sup> *Ibidem*, str. 65.

<sup>17</sup> *Ibidem*, str. 51.

<sup>18</sup> *Ibidem*, str. 49.

<sup>19</sup> *Ibidem*, str. 84–85, 97; uporediti Conor O’Brien, „Edmund Burke: Prophet Against the Tyranny of the Politics of Theory“, u: Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Yale University Press, New Haven, 2003, str. 213–232.

<sup>20</sup> Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str. 109, 106–107, 110–111.

revolucionara.<sup>21</sup> Kao savojski građanin, i sam pogođen revolucionarnim zbivanjima, proveo je dve decenije u izgnanstvu pošto je Francuska anektirala njegovu domovinu, nikada ne zaboravivši „spektakl jakobinskog terora“.<sup>22</sup> To ga je, prema uobičajenom životopisu, preokrenulo u nemilosrdnog neprijatelja „svega što je liberalno, demokratsko, visokoumno, svega povezanog s intelektualcima, kritičarima, naučnicima, svega što ima veze s onom vrstom snaga koje su stvorile Francusku revoluciju“: postao je „žestoki apsolutista, furiozni teokrata, nepomirljivi legitimista, apostol monstruoznog triniteta pape, kralja i dželata, zagovornik najčvršćeg dogmatizma, mračna figura izašla iz srednjeg veka“, naučnik, inkvizitor i egzekutor ujedno, apologeta „pasivne poslušnosti“, „religije države“ i hrišćanstva kao terora, „pretorijanac Vatikana“, „fanatični monarhista i još fanatičniji pobornik papskog autoriteta“, „gordi, drčni, nefleksibilni“ i strogi logičar koji iz dogmatskih premisa izvodi neprijatno ekstremne zaključke, „ogorčeni srednjovekovni učitelj u uzaludnom naporu da zaustavi tok istorije“, „tragični patricijski lik“, „izuzetna anomalija“, denuncijator „beznadežnog i vulgarnog sveta u kojem je bio neprilično rođen“, „hrabar ali proklet borac za izgubljeni cilj“, personifikovani „poslednji očajnički napor feudalizma da se odupre maršu progressa“, predmoderni ali i postmoderni antidemokrata i antiprogresivista, koji je na sebe preuzeo zadatak „da uništi sve što je XVIII vek podigao“.<sup>23</sup>

Prvo na listi postignuća u XVIII veku što je valjalo osporiti bio je razum, odnosno njegova favorizacija. Mestrovu jeretičko huljenje na tu „veru filozofa“ neposredno je i nedvosmisleno: najveća nevolja nastaje kada se ljudski razum, koji je „beskoristan za sreću države i pojedinaca“, pomeša s onim „velikim institucijama koje imaju svoj koren i dugovečnost na nekom drugom mestu“ i izopači ih ili uništi.<sup>24</sup> U nedovršenom eseju „O suverenitetu naroda“ on precizira i ograničava, doduše, tu primedbu ne na „razum kao takav“, već na „ljudski razum sveden na njegove vlastite izvore“ i lišen uticaja tradicije, autoriteta, predrasuda i vere: on se pokazuje utoliko apsurdnijim i nemoćnijim ukoliko više veruje sebi i oslanja se samo na sebe, ukoliko je dakle onaj razum

---

<sup>21</sup> Uporediti Greim Garard, *Protivprosvetiteljstva*, str. 74.

<sup>22</sup> Sioran (Cioran) nalazi da su sve Mestrove misli nosile „beleg izgnanstva“ i imale „refren emigracije“, ali i da su upravo „frustracija i lišavanje“ oživele njegov neuporedivi duh (Emil Sioran, „Žozef de Mestr. Esej o reakcionarnoj misli“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str.175–176).

<sup>23</sup> Isaiah Berlin, *Freedom and Its Betrayal: Six Enemies of Human Liberty*, Chatto & Windus, London, 2002, str. 131–133.

<sup>24</sup> Joseph de Maistre, *Against Rousseau: „On the State of Nature“ and „On the Sovereignty of the People“*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen’s University Press, Montreal, 1996, str. 82; uporediti Richard Lebrun, „Joseph de Maistre and Edmund Burke: A Comparison“, u: *Joseph de Maistre’s Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2001, str. 153–172.

koji su filozofi prosvetiteljstva suprotstavljali mračnjaštvu religijske dominacije rukovođeni voljom za emancipacijom. Mestrova argumentacija dosledno obrće status i ulogu tog ključnog orijentira. Budući da „filozofija nije ništa drugo do ljudski razum koji samostalno deluje“, a da „ljudski razum sveden na vlastite izvore nije ništa drugo do zver“, te da je „celokupna njegova moć ograničena samo na uništavanje“, filozofija je uvek i svuda bila „najveći svetski tiranin“. <sup>25</sup> Izučavanje istorije Mestru se čini dovoljnim da dokaže da je vera, a ne razum, jedina prava osnova trajnih društvenih i političkih institucija i da je i u doba Revolucije ne samo poželjan nego upravo i preko potreban „savez politike i religije“. <sup>26</sup> Pod uslovom ispunjenja tog saveza, i razum (p)ostaje drugačiji. On se sada predstavlja kao „zajednički ili nacionalni razum“, koji su oblikovale religijske i političke dogme i koji je jedini dovoljno snažan da neutrališe najveću opasnost: „da suzbije lutanja onog individualnog razuma koji je po svojoj prirodi smrtni neprijatelj svakom udruživanju zato što on proizvodi samo divergentna mišljenja“. <sup>27</sup>

Mestr ne propušta da u nastavku do kraja izvede posledice takvog već i leksičkog preokretanja načela prosvetiteljstva. Nekada je Holbah (Holbach), nalazeći da „neznanje, tromost i strasti puk čine saučesnikom onih koji imaju interesa da ga zaslijepe, da bi ga držali pod jarmom i da bi izvlačili koristi iz njegove nevolje“, <sup>28</sup> na sebe preuzimao ulogu glasnogovornika „prirode“, koja se, inverzno ponavljajući teološku matricu, obraća tom istom puku kao novom bludnom sinu: „Imaj, dakle, smelosti da se oslobodiš jarma religije, ohole moje suparnice koja ne priznaje moja prava; odreci se bogova koji su uzurpirali moju vlast i vrati

---

<sup>25</sup> Joseph de Maistre, *Against Rousseau*, str. 78.

<sup>26</sup> *Ibidem*, str. 81. Verno i možda još ogoljenije ponavljajući taj refren, Mestru se odaziva Bonal. Denuncirajući „individualizam“, kao drugu klasičnu metu napada ili čak drugo ime pogorđenog razuma, on ukazuje da su izumi čoveka nepouzdana pomoć u poređenju sa božanski rukopoloženim institucijama – jezikom, porodicom, religijom – koje prodiru u samo biće čoveka: „Ko ih je izmislio? Kad god da je dete rođeno postoje otac, majka, porodica, Bog; to je osnova svega što je istinsko i traje, a ne aranžmani ljudi koji su došli iz sveta trgovaca, sa njihovim ugovorima, obećanjima, koristima ili materijalnim dobrima“ (prema Isaiah Berlin, „The Counter-Enlightenment“, u: *Dictionary of the History of Ideas*, Philip Wiener (ed.), tom 2, Scribner, New York, 1973, str. 111; Jean-Yves Pranchere, „The Social Bond According to the Catholic Counter-Revolution: Maistre and Bonald“, u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 192; W. Jay, Reedy, „Maistre's Twin: Louis de Bonald and the Enlightenment“, u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 185).

<sup>27</sup> Joseph de Maistre, *Against Rousseau*, str. 87.

<sup>28</sup> Pol Holbah, *Razgoličeno hrišćanstvo ili ispitivanje načela i posledica hrišćanske religije*, Rad, Beograd, 1963, str. 16.

se pod moje zakone.“<sup>29</sup> Didro (Diderot), u pomnom ispitivanju „svih političkih, građanskih i verskih institucija“, slutio je samo jedan nalaz: „da se čovečanstvo vekovima pokoravalo jarmu onih nekolikih nitkova koji su obećali da će mu ga nametnuti“. <sup>30</sup> Za Kanta je drugo ime za samoprosvećivanje bilo „odbacivanje jarma nezrelosti“, širenje „duha umnog poštovanja sopstvene ličnosti i poziva svakog čoveka da sam misli“. <sup>31</sup> Jaram, međutim, sada menja nosioca ili se vraća starom, a najpreči zadatak postaje oslobođenje ne od religijskih i despotskih okova već od tiranije razuma. Razum s kojim se čovek neizbežno rađa pre svega valja „zauzdati dvostrukim jarmom, kako bi se unizio i utopio u nacionalni razum“ i kako bi odricanje izdvojene individualne egzistencije privelo zajedničkoj svesnoj egzistenciji koja – zaključuje Mestr – nije ništa drugo do „patriotizam“. <sup>32</sup>

## PROTIV POLITIČKIH MITOLOGIJA

Filozofija je, naime, u XVIII veku doslovno (pre)uzela i (pre)ozbiljno shvatila idejni konstrukt XVII veka da se društvo zasniva na ugovoru, da se u stanju prirode udružuju racionalne ličnosti i osnivaju državu, ne bi li uredile život tako da omogućući više dobara, bezbednosti, sreće i slobode. Ta i logički i istorijski nakaradno umišljena vizija, koja podrazumeva „ljude rođene s dvadeset i jednom godinom, bez roditelja, prošlosti, tradicije, obaveza, otadžbine, koji se prvi put okupljaju da bi prvi put sklopili sporazum“, <sup>33</sup> prema Mestru je patogeni fantazam i izraz „uobražene samouverenosti XVIII veka, koja ni od čega nije odustajala, i ne verujem da je stvorila ijednog iole talentovanog žutokljunca koji nije napravio tri stvari pošto je završio školu: obrazovni sistem, ustav i svet“. <sup>34</sup> Koncept društvenog ugovora kao slobodnog i dobrovoljnog udruživanja, istočni greh političke doktrine prosvetitelja, naprosto je za konzervativce aistorijski mit od koga je gori jedino realni pokušaj njegovog budalastog, razornog i patricidnog repriziranja dovođenjem revolucionarnog ustava. Društvo jeste ugovor ali, insistira Berk, nije „partnerski sporazum u trgovini biberom i kafom, pamukom ili duvanom“ i ne

<sup>29</sup> Pol Holbah, *Sistem prirode ili o zakonima fizičkog i moralnog sveta*, Prosveta, Beograd, 1950, str. 492–493.

<sup>30</sup> Denis Diderot, „*Supplément au voyage de Bougainville, ou Dialogue entre A. et B. sur l'inconvénient d'attacher des idées morales à certaines actions physiques qui n'en comportent pas*“, u: Denis Diderot, *Oeuvres complètes*, tom 2, Garnier, Paris, 1875–1877, str. 245.

<sup>31</sup> Immanuel Kant, „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“, u: *Kants gesammelten Schriften*, tom 8, Walter de Gruyter, Berlin, 1968, str. 36.

<sup>32</sup> Joseph de Maistre, *Against Rousseau*, str. 88.

<sup>33</sup> Hippolyte Taine, *Les Origines de la France contemporaine*, tom 1: *L'ancien régime*, Fayard, Paris, 1986, str. 353.

<sup>34</sup> Prema: Marvin Peri, *Intelektualna istorija Evrope*, Clío, Beograd, 2000, str. 285.

može se poništavati po volji. Na državu treba gledati „s posebnim poštovanjem“, jer je ona jedno svekoliko partnerstvo u makar tri dimenzije. S jedne strane, ona se ostvaruje u nauci, umetnosti i vrlini, a s druge strane, ona je partnerstvo „ne samo između živih već i između onih koji su umrli i onih koji će tek biti rođeni“. Najzad, i važnije od svega, postoji i jedan „ugovor“ stariji od svih ugovora pojedinih država, jedan „veliki prvobitni ugovor večnog društva“, koji je „potvrđen neprikosnovenom zakletvom“ i koji povezuje nižu s višom prirodom, vidljivi i nevidljivi svet, održavajući stvari na svojim pravim mestima.<sup>35</sup>

Greška je neizbežna ukoliko se i pomisli ono što su prosvetitelji smatrali samorazumljivim: da je državu stvorio čovek. Insistiranje da je upravo obrnuto postaće opšte mesto svih konzervativnih spisa. Društvo nije osnovano na recipročnom priznanju interesa ljudi koji žele da žive skupa već, kao što Mestr veruje da istorija nepogrešivo pokazuje, oduvek jedino na „samožrtvovanju“.<sup>36</sup> Ustav se, ukratko, ne piše apriori, već je neispisivo delo obogotvorene istorije. Pred tim sudom vremena, ideja dekretiranja ustava, koji bi uz to bio i univerzalan, može postati samo svedočanstvo teorijske zabludnosti, narcisoidne gordosti, demijurških pretenzija, prometejskog mahnitanja. Država za večnost leži u dubokom mraku starine i, kao sve drugo što se proteže unazad u „maglu drevnosti“, delo je boga a ne čoveka. Ne (pri)znajući to, revolucionari su, moralo se činiti tradicionalistima, uveli bedne idolatrijske zamene umesto jedino pouzdanog utemeljenja: francuski ustav su stvorile budale,<sup>37</sup> predstavljajući slobodu i ravnopravnost kao dva božanstva, koja su uskoro odbacila lažnu odeću, raširila zlokovna krila i „motrila s visine na našu nesrećnu zemlju, pokazujući okrvavljene dronjke i zmiije furije“.<sup>38</sup>

Skupa sa slobodom i jednakošću u racionalističku mitologiju su, sledstveno, konzervativci morali da prognaju i ustavne garancije takozvanih prava čoveka,<sup>39</sup> a pre svega onu centralnu i najopasniju izmišljotinu prosvetiteljskog liberalizma – „čoveka“ samog. Prema znamenitoj replici Mestra, ustavotvorcima iz 1795. i Monteskjueu (Montesquieu) u stvarnom svetu „uopšte ne postoji čovek“, već samo nacionalno određeni ljudi, kao i nacionalno određena prava, te i njihov ustav napravljen za čoveka i sve narode „nije napravljen ni za jedan“.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Bog je „odredio“ i državu i „njenu vezu s izvorom i originalnim prauzorom svakog savršenstva“, zaključuje Berk (Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 116–117).

<sup>36</sup> Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 93–94.

<sup>37</sup> Žozef de Mestr, „Tri fragmenta o Francuskoj“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str. 70.

<sup>38</sup> Žozef de Mestr, „Četvrto pismo jednog savojskog rojaliste svojim sunarodnicima“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str. 25.

<sup>39</sup> Uporediti Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 72, 77.

<sup>40</sup> Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 115.

Takav ustav se mora pokazati i raskrinkati kao „čista apstrakcija, sholastičko delo urađeno da bi se, prema jednoj idealnoj hipotezi, vežbao duh, koji treba naseliti u čoveka, iz nekih imaginarnih prostora u kojima obitava“. On nije ni dotakao onaj problem čije je rešenje, prema Mestrovom razumevanju, jedini zadatak svakog ustava – problem odgovarajućih zakona za određenu naciju s njenom specifičnom populacijom, običajima, religijom, geografskim položajem, političkim odnosima, bogatstvima i kvalitetima – zato što „božanski izvor nije zalivao to delo“ i što je, sledstveno, mislio isključivo „na čoveka“. <sup>41</sup>

S one strane božanskog pribežišta, doprinos konzervativizma političkoj teoriji svakako bi se mogao detektovati u upozorenju koje se može i blaže intonirati nego što je to učinila njegova prva generacija – upozorenju da je apriorizam nepromenljivih principa poguban u realpolitici. Vreme i okolnosti menjaju i slobode i ograničenja i nema tog apstraktnog pravila koje bi ih moglo utvrditi vo vjek, pa i „nauka o izgradnji političke zajednice“ ne treba o njima da raspravlja „principijelno“, najizdašniji u takvoj argumentaciji je Berk.<sup>42</sup> Svođenje na jedan princip i nepriznavanje složenosti ne odgovara ni saznajnom ni zakonodavnom interesu i, u samouverenom neznanju, jedino uspeva neumorno da širi nasilje, pokušavajući da svet pokori svojim projektima i projekcijama.<sup>43</sup> Bilo da su planski delovali, kao kod Berka, bilo da su radikalni eksponenti kušnje i nesvesno sredstvo iskupljenja promisli, kao kod Mestra,<sup>44</sup> divljačni spekulanti prosvetiteljstva su, u mešavini neznanja i nemara, videli društvo kao mašinu sa rezervnim delovima, mehanički aranžman nepovezanih jedinica, pa su njihovi revolucionarni naslednici sekirom obavljali mikrohiruske operacije po vitalnim organima jednog suptilno udešenog organizma.<sup>45</sup> Kao ludaci, ispostaviće se iz ove vizure, skupili su se i poduhvatili ustanovljenja nacije;<sup>46</sup> kao ignoranti, neznanjem su nazvali sveta verska i moralna učenja; a kao lakomisleni i bezobzirni ljudi, presekli su društvene veze s tradicijom, kao da pripada samo njima, a ne i prošlim i budućim generacijama.

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 75.

<sup>43</sup> Uporediti *ibidem*, str. 76.

<sup>44</sup> Za Mestrovu „teodiceju“ videti Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 75–77; o (neiskrenim) „putevima promisli u Francuskoj revoluciji“ s obiroi na evropsku hrišćansku misiju francuske nacije uporediti *ibidem*, str. 77–83, 87–89; 118–119; o karakteru i misiji francuskog naroda: Žozef de Mestr, „Tri fragmenta o Francuskoj“, str. 56, 62–63, 65–69; za izbavljenje i preporod kontrarevolucijom koja neće biti „obrnuta revolucija, već suprotnost Revoluciji“: Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 84–85, 121–122, 138.

<sup>45</sup> Uporediti Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 73.

<sup>46</sup> *Ibidem*, str. 114.

## APOLOGIJA SVETE TAJNE DRUŠTVENOSTI

Žozef de Mestr zato teorijsku istinu i, još izraženije, društveni spas vidi tek u temeljnom pobijanju i preokretanju doktrine bahate filozofije prosvetćenosti.<sup>47</sup> Ljuta trava za ljutu ranu prosvetiteljstva, koje je nediferencirano i neodgovorno nastupalo protiv autoriteta nasleđa, mora onda da bude njegova potpuna rehabilitacija i stavljanje njemu u službu i onih podsistema u koje su prosvetitelji najviše investirali: obrazovanje treba klerikalno kanalisati, a slobodi naučne misli, u najboljem slučaju, odrediti smer i ograničiti društveni uticaj.<sup>48</sup> Društveni poredak se mora zaštititi od napada, koji su, budući da je ovaj božje delo, takođe u principu blasfemija. A ako poretka pak uopšte nema, zaključiće Mestr, valja da se ustanovi makar i po cenu jakobinskog terora koji, za razliku od njegovih odveć liberalnih ili brzopletih rojalističkih prethodnika i konkurenata, preuzima odgovornost i privodi kakvom-takvom redu.<sup>49</sup> Svaki red je legitiman i svako mnjenje opravdano, samo ukoliko mogu da traju – to je aksiom i, ujedno, dijagnoza konzervativne teorije. Sve što je posvećeno patinom vekova, sve što

---

<sup>47</sup> U članku „Žozef de Mestr i poreklo fašizma“ Isaija Berlin (Isaiah Berlin) ponudio je nešto što se može nazvati osnovnim uverenjima Mestra, koja ga čine savršenom suprotnošću prosvetiteljima: 1) ne apriori ljudske prirode, već činjenice istorije, zoologije i običnog posmatranja; 2) ne ideali progresa, slobode i ljudske usavršivosti, već spasenje verom i tradicijom; 3) ne dobrota ljudske prirode, već neizlečivo loša i iskvarena priroda čoveka, te stoga potreba za autoritetom, hijerarhijom, poslušnošću i podređivanjem; 4) ne nauka, već prevashodstvo instinkta, hrišćanske mudrosti, predrasude kao ploda iskustva generacija i slepe vere; 5) ne optimizam, nego pesimizam; 6) ne večni mir i harmonija, već božanska nužnost patnje i sukoba, greha i osvete, krvoprolića i rata; 7) ne ideali mira i društvene jednakosti zasnovani na zajedničkom interesu ljudi i na dobroti čoveka, već inherentna nejednakost i nasilni konflikt ciljeva i interesa kao normalno stanje palih ljudi i nacija (Isaiah Berlin, „Joseph de Maistre and the Origins of Fascism“, u: Isaiah Berlin, *The Crooked Timber of Humanity*, Fontana Press, London, 1991, str. 91–174; uporediti Josep Llobera, *Making of Totalitarian Thought*, Berg, Oxford, 2003, str. 50–56).

<sup>48</sup> Žozef de Mestr, „Četvrto pismo jednog savojskog rojaliste svojim sunarodnicima“, str. 26; Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 107; uporediti Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 108–109.

<sup>49</sup> „Kada se dobro promisli, videće se da je Francusku i Monarhiju, kada je revolucionarni pokret jednom već bio ustanovljen, mogao da spase jedino jakobinizam“ (Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 83). Berlin ovo davanje, doduše lokalizovanog, prava omrznutim i prokazanim jakobincima vidi kao dokaz one Mestrove fasciniranosti moći koja mu daje „notu fašizma“ (Isaiah Berlin, *Freedom and Its Betrayal*, str. 151–154; uporediti Isaiah Berlin, „The Counter-Enlightenment“, str. 112; Pranchere, Jean-Yves, „The Persistence of Maistrian Thought“, u: Richard Lebrun (ed.), *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 290–325; uporediti Isaiah Berlin, „Joseph de Maistre and the Origins of Fascism“, str. 159–167).

je dokazalo svoju postojanost, glasi primedba, ispostavlja se da automatski punopravno postoji, dobro je i ne samo da zaslužuje nego i obavezuje na požrtvovanu odbranu.<sup>50</sup>

Zbog takve pretpostavke rana konzervativna kritika Francuske revolucije u njoj može da vidi samo u delo stavljen prezir filozofa prema osnovama ljudskog društva i pogubne posledice njihovog ugrožavanja: uzdrmane su tradicionalne veze koje su navodile ljude da brinu jedni o drugima i o zajednici, uništena je pokornost zakonima i vlasti, društvo je rasparčano na nepovezane delove lišene svake duhovne ili građanske svrhe. Arhikrivca za to, doduše, Mestr nalazi u protestantizmu, kao „sankilotizmu religije“, koji je prosvetiteljstvu „bratska“, a po razornim rezultatima zapravo „ista teorija“.<sup>51</sup> Sve je počelo promišljanjem,

---

<sup>50</sup> Uporediti Jean-Yves Pranchere, „Joseph de Maistre’s Catholic Philosophy of Authority“, u: Richard Lebrun (ed.), *Joseph de Maistre’s Life, Thought and Influence: Selected Studies*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2001, str. 131–152; Jean-Louis Darcel, „Joseph de Maistre, New Mentor of the Prince: Unveiling the Mysteries of Political Science“, u: *Joseph de Maistre’s Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2001, str. 120–130.

<sup>51</sup> Žozef de Mestr, „Razmišljanja o protestantizmu kroz njegove odnose sa državom“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str. 169. Ovakvo izjednačavanje protestantizma i prosvetiteljstva, odnosno Revolucije, gotovo doslovno će u XIX veku preuzeti katolička reakcija ne samo na revolucije nego i na liberalizam i formiranje nekonfesionalnih država (uporediti Eric Hobsbawm, *Doba revolucije, Evropa 1789–1848*, Školska knjiga, Zagreb, 1987, str. 197; Norberto Bobio, *Liberalizam i demokratija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1995, str. 36; Branko Bešlin, *Evropski uticaji na srpski liberalizam u XIX veku*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 2005, str. 28; da prosvetiteljstvo ima poseban status u odnosu na emancipatorske pokrete koji su mu prethodili, renesansu i reformaciju, insistira Jonathan Israel, *Radical Enlightenment: Philosophy and the Making of Modernity, 1650–1750*, Oxford University Press, New York, 2001, str. vi–vii; 3–6, 159; Jonathan Israel, *Democratic Enlightenment: Philosophy, Revolution, and Human Rights, 1750–1790*, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 3, 940, 950; za teološko prihvatanje ipak presudnog karaktera prosvetiteljstva u, razume se, zlosrećnom razvoju „dedivinizacije“ sveta uporediti Arnold Tojnbi, *Istraživanje istorije*, Prosveta, Beograd, 1970; Pitirim Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, Porter Sargent, Boston, 1957, str. 646; Eric Voegelin, *From Enlightenment to Revolution*, Duke University Press, Durham, 1982, str. 16; Georg Picht, „What Is Enlightened Thinking?“, u: *What Is Enlightenment? Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*, James Schmidt (ed.), University of California Press, Berkeley, 1996, str. 368–381; Stefan Sorgner, *Metaphysics Without Truth: On the Importance of Consistency within Nietzsche’s Philosophy*, Marquette University Press, Milwaukee, 2007, str. 136–145; u pravoslavnoj i slovenofilskoj tradiciji: Vasily Vasilyevich Rozanov, *Sumerki prosveshcheniya: Sbornik statei po voprosam obrazovaniya*, Pedagogika, Moskva, 1990; K. N. Leontev, *Vostok, Rossiya i slavyanstvo: filosofskaya i političeskaya publicistik*, Respublika, Moskva, 1996; Aleksej Losev, *Vladimir Solov’ev i ego vremia*, Progres, Moskva, 1990; Alexander



analizom, kritikom, koji su poljuljali temelje i rasparali tkivo društva. Sumnje se rađaju ukoliko se i izvor vlasti proglašuje racionalnim; samo je pitanje vremena kada će preispitivanjem i on biti opovrgnut. Sve što je sačinio razum, razum može i da rasturi; sve što je izgradila kritika ne može se odbraniti od njenog napada. Jedini način da se ljudi okupe u društvo jeste da se zaustave propitivanja koja stalno vabe nova pitanja, a jedini način na koji se mogu zaustaviti propitivanja jeste teror, glasi zastrašujući zaključak Mestra. Ako država treba da opstane, a ljudi da je poštuju, izvor njene moći mora biti apsolutan, tajan i, zapravo, tako strašan da će i najmanji pokušaj da se dovede u pitanje voditi najoštrijim sankcijama. Društvo, parče doline suza kojim nepojamno upravlja Bog, počiva na slepoj poslušnosti vlastima. Reprezent i središte tog konstitutivnog terora koji štiti od haosa jeste – ne libi se Mestr da privede izvođenje (ne)očekivanom kraju – dželat: „sva veličina, sva moć, svako potčinjavanje počiva na dželatu. On je strava i vezivo ljudskog udruživanja. Uklonite tog nerazumljivog delatnika iz sveta: istog trenutka red će ustupiti mesto haosu, prestoli će se srušiti i društvo nestati“.<sup>52</sup>

Prema ovom viđenju, dakle, vrhovna vlast nikada ne sme da podleigne racionalnom prosuđivanju i pravdanju, jer bi i samo njeno dokazivanje povlačilo mogućnost da se razlozima i odbaci. U toj konzervativnoj kritici racionalnosti, iracionalnost se ne pojavljuje kao prepreka nego upravo kao garancija mira, sigurnosti i snage društva. Najbrže propadaju ustanove koje su izgrađene na racionalnim osnovama, na temelju razuma koji nije kadar u svojoj nepouzdanosti ništa snažno da zasnuje, pa ni republike, izborne monarhije, demokratije, koje bi da budu udruženja koja počivaju na prosveteljenom principu slobode, obrazlaže Mestr. (Dugo)trajne su jedino autoritarne crkve, nasledne monarhije i aristokratije, tradicionalni vidovi života: za održanje „očigledno idiotske“ institucije nasleđivanja krune ne može se navesti nijedan dobar razlog, pa ipak traje vekovima i štaviše utemeljuje zapadni svet, a svaki pokušaj da se privede razumu ishoduje haosom i razaranjem; isto tako, poricanje institucije doživotnog braka, koja bezumno nalaže da samo zato što su se dva bića u prošlosti volela, treba da zajedno provedu i ostatak života, uvek je bilo neuspešno i vodilo je destruktivnom i omraženom režimu „slobodne ljubavi“. Ukratko i direktno, traju samo iracionalne ustanove i samo neprobojna tajna može trajno da dominira ljudima. Ljudi će se pokoravati jedino ukoliko srce stvari ostane mračno

---

Solzhenicin, „Slovo pri poluc'enii premii Zolotoe klis'e Sojuza italijanskih zurnalistov“, *Publicistika v treh tomah*, tom 1, Verh.-Volž, Moskva 1995, str. 195–196; Alexander Solzhenicin, „Reč na Garvade“, *Publicistika v treh tomah*, tom 1, Verh.-Volž, Moskva 1995, str. 324; uporediti Milan Subotić, *Solzhenjicin: anđeo istorije*, Logos, Beograd, 2007, str. 34; Eberhard Müller, *Russischer Intellekt in europäischer Krise: Ivan V. Kireevskij*, Böhlau, Cologne, 1966; Emmet Kennedy, *Secularism and Its Opponents from Augustine to Solzhenitsyn*, Palgrave, Gordonsville, 2006, str. 227–229).

<sup>52</sup> Žozef de Mestr, *O dželatu: iz Razgovora u Sankt Peterburgu*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 34. Uporediti Stari zavet, Prva knjiga Samuilova 2, 8.

i nerazumljivo, uveren je Mestr, a ukoliko se probiju u njega i učine ga razumljivim, neće ga se više plašiti, neće ga ni poštovati, uništiti ga, a sa njim i osnov svoje društvenosti. Stoga, najbolje što može da učini destruktivna filozofija jeste da uvidi da sve ustanove „počivaju na religioznoj ideji ili od nje polaze“, da su „snažne i dugotrajne u meri u kojoj su *obožene*“ i da ustukne pred konstitutivnim i kohezivnim društvenim preimućtvima religije: „ne samo da ljudski um ili ono što nazivamo *filozofijom* a da i ne znamo šta to znači, ne može da zameni te osnove koje nazivamo *sujevernim*, opet ne znajući šta govorimo, već je filozofija, naprotiv, suštinski razarajuća snaga“.<sup>53</sup>

Hrišćanska Evropa mora da se otarasi te intelektualne podrške bogoboračkom, izopačenom, satanskom činu,<sup>54</sup> kakav je bila Revolucija, i ostavi iza sebe svako osporavanje onoga što se mora poštovati – vlastitog porekla. Kod Mestra je ovo uverenje naglašeno i čak profetski intonirano, ali ga načelno dele svi rani konzervativci. Prema njihovom razumevanju, revolucionari su, odbacujući prošlost, obeščastili budućnost. Precenjajući razum i prenebregavajući istorijsku stvarnost, urušili su društveni poredak u krvavom pokušaju preoblikovanja zajednice prema izmišljenim formulama. Infantilno umišljajući da utemeljuju institucije, podrili su ih i razorili bespoštednom kritikom. Pokušavajući da iznova izgrade društvo, za račun novorođenih izmišljotina koje su se izdavale za večne istine, razgradili su njegovu supstancu, odbacili njegov kompas i nepravedno oklevetali sva ona mnjenja, pravila života i institucije – monarhiju, crkvu, aristokratiju pre svih – kojima su drevnost izvora i vekovni opstanak dovoljna garancija vrline.<sup>55</sup> Uspeli su, drugim rečima iste orijentacije, jedino da iskorene nacionalno nasleđe i istoriju, jednako misleći da iskorenjivanjem predrasuda i zabluda politički autoritet vraćaju naciji; da likvidiraju tradiciju kolektiva, umišljajući da ga darivaju racionalnim osnovama; da izdaju nacionalni identitet, uvereni da naciju oslobađaju tutorskih institucija; da depotenciraju stvaralačke moći i unište dušu zajednice, odajući se duhovnom somnabulizmu opštih mesta i imaginarnim entitetima „humanističke“ provenijencije; da rastoče duhove, ubeđeni da ih emancipuju; da odseku korene uma, misleći da ga oslobađaju lanaca; da isprazne čoveka od bića, da ga nateraju da se odrekne samog sebe, da izgubi svako određenje, verujući da ga izvode iz maloletstva i privode nezavisnosti; da ukoče, umrtve, liše krvi i života istog onog racionalnog pojedinca kojeg su naivno hteli samo da izbave od predrasuda i izuzmu od uticaja staratelja.

<sup>53</sup> Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str. 105. Uporediti: Isaiah Berlin, „The Counter-Enlightenment“, str. 110; Isaiah Berlin, *Freedom and Its Betrayal*, str. 144–146.

<sup>54</sup> Uporediti Žozef de Mestr, „Razmatranja o Francuskoj“, str.104, 101.

<sup>55</sup> Uporediti Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 159, 163–166; 175; Žozef de Mestr, „Četvrto pismo jednog savojskog rojaliste svojim sunarodnicima“, str. 35, 52–55.

## ZAKLJUČAK: POVRATAK BEZ BLUDNIH SINOVA

Sa Evropom je, dakle, prema konzervativnoj hronometriji, bilo sve u redu, čak je cvetala – do Revolucije. Taj procvat je uslovalo mnogo faktora i nije lako izračunati njihov uticaj, priznaje Berk, ali je izvesno da su „naši maniri, naša civilizacija i sve dobro što se vezuje za ponašanje i civilizaciju u ovom našem evropskom svetu“ uvek bili proizvod kombinacije dva principa: „duha gospodarstva i duha vere“.<sup>56</sup> I prosvetiteljska filozofija istorije sada se potpuno preokreće: srećni smo bili dok su sveštenstvo i plemstvo bili svesni „svoje neraskidive veze i svog mesta“, a nesreća je nastupila kada znanje nije više moglo da se zadovolji primerenom ulogom učitelja već je, zavedeno ambicijom da „postane gospodar“, skupa sa svojim aristokratskim „prirodnim zaštitnicima i starateljima“, moralo da završi „u blatu i zgaženo pod kopitima svinjarske gomile“. Savez krune i oltara bacio je bisere pred svinje, pa su one svinjski i, još gore, pigmalionski reagovala, i to kojeg god bisera da su se dotakle. Svi postupci francuske Skupštine i njenih učitelja za Berka predstavljaju samo svedočanstvo „siromaštva ideja, neuglađenosti i vulgarnosti“: „Njihova sloboda nije slobodna. Njihova nauka je arogantno neznanje. Njihova čovečnost je divljačka i brutalna.“<sup>57</sup> Iz „varvarskog veka“, u kojem je tako nešto bilo moguće valja se vratiti na onu liniju skladnog kumulativnog razvoja koju je prekinula jedna zlehuda epizoda, jedna drska intervencija inovatora koji nisu imali obzira prema istoriji, nasleđu, precima, tradiciji, promisli. Niko ne može, osim na vlastitu štetu, da izađe iz tog okrilja – poručuje konzervativni nauk – i ne treba.

Problem više nije, kao u prosvetiteljstvu, kako iz kukavnog slaboumlja i lenjog lakoverja izbaviti stasalu a paternalistički infantilizovanu decu koja to nisu,<sup>58</sup> nego kako napraviti uputstvo za postupanje sa nejači koja su se u zaslepljenoj zabludi o vlastitoj veličini uzoholila. Odrastanje je razložna svest o neophodnosti i poželjnosti zavisnosti od onoga što nas nadrasta i omogućuje, a ne sticanje nezavisnosti. Prebrođivanje adolescentne krize prpošne volje za samosvojnošću, autonomijom, samoizborom, priznanje nejakosti vlastite sazdanosti, tek je pravo merilo sazrelosti. Svojevrskom evokacijom i reafirmacijom doznačenih uloga roditelja i dece u kodeksu tradicionalne porodice, Berk

<sup>56</sup> Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str. 95. Jamačno su ovakvi pasaži nagnali Meri Vulstonkraft (Mary Wollstonecraft) da još 1790. u „intonaciji“ čitavih Berkovih *Refleksija* detektuje „smrtnu antipatiju prema razumu“ i savet da se, umesto na njega, oslonimo na onaj sentiment koji treba da nas vodi „poštovanju rde starine i proglašavanju mudrim plodom iskustva neprirodnih običaja koje su konsolidovali neznanje i pogrešni vlastiti interes“ (Mary Wollstonecraft, „A Vindication of the Rights of Men“, u: Mary Wollstonecraft, *Political Writings*, Janet Todd (ed.), W. Pickering, London, 1993, str. 8).

<sup>57</sup> *Ibidem*, str. 96.

<sup>58</sup> Immanuel Kant, „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“, str. 35–36.

tako učvršćuje vlastiti posed pred izazovom republikanskog preuređenja političke zajednice koji preduzimaju ona „deca svoje zemlje koja su spremna da na brzinu iseku svog ostarelog roditelja na komade i stave ga u veštičiji kotao u nadi da će otrovnim travama i divljačkim bajanjem regenerisati roditeljski ustav i vratiti oca u život“. Protivotrov takvoj neodgovornoj terapiji je podsećanje na, koliko god slepu, „mudru predrasudu“ koja poštuje i regeneriše očinsku vlast i kroz nju bogobojazno štiti ne toliko ovo ili ono državno uređenje, koliko samu ustanovu države: predrasudu „da se nijedan čovek ne udubi u proučavanje njenih nedostataka ili mana drugačije osim s dužnim oprezom, da nikada i ne sanja da započne njenu reformu rušenjem, a da nedostacima države prilazi kao ranama svog oca, s pobožnim strahopoštovanjem i drhteći od brige“.<sup>59</sup> Takav savet, naravno, može da posluži kao trajna blagotvorna opomena pomahnitaloj deci revolucije, ali i da naznači granicu vidokruga i delokruga one rane konzervativne doktrine – koja se u toj reaktivnoj korekturi i iscrpljuje.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Auer, Stefan, „The Paradoxes of the Revolutions of 1899 in Central Europe“, u: John Rundell (ed.), *Contemporary Perspectives in Critical and Social Philosophy*, Brill, Leiden, 2004, str. 361–390.
- [2] Beiser, Frederick, „Early Romanticism and the Aufklärung“, u: James Schmidt (ed.), *What Is Enlightenment? Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*, University of California Press, Berkeley, 1996, str. 317–329.
- [3] Berk, Edmund, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2001 [1790].
- [4] Burke, Edmund, *The Correspondence of Edmund Burke*, tom 6, Alfred Cobban & R. A. Smith (eds), Cambridge University Press, Cambridge, 1967.
- [5] Berlin, Isaiah, „The Counter-Enlightenment“, u: *Dictionary of the History of Ideas*, tom 2, Philip Wiener (ed.), Scribner, New York, 1973, str. 100–112.
- [6] Berlin, Isaiah, „Joseph de Maistre and the Origins of Fascism“, u: Isaiah Berlin, *The Crooked Timber of Humanity*, Fontana Press, London, 1991, str. 91–174.
- [7] Berlin, Isaiah, *Freedom and Its Betrayal: Six Enemies of Human Liberty*, Chatto & Windus, London, 2002.
- [8] Bešlin, Branko, *Evropski uticaji na srpski liberalizam u XIX veku*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 2005.
- [9] Biblija ili Sveto pismo Staroga i Novoga zavjeta, Britansko i inostrano biblijsko društvo, Beograd, 1981.
- [10] Bobio, Norberto, *Liberalizam i demokratija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1995.

---

<sup>59</sup> Edmund Berk, *Razmišljanja o Revoluciji u Francuskoj*, str.115; uporediti *ibidem*, str. 104.

- [11] Darcel, Jean-Louis, „Joseph de Maistre, New Mentor of the Prince: Unveiling the Mysteries of Political Science“, u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 120–130.
- [12] Diderot, Denis, „Supplément au voyage de Bougainville, ou Dialogue entre A. et B. sur l'inconvénient d'attacher des idées morales à certaines actions physiques qui n'en comportent pas“, u: Denis Diderot, *Oeuvres complètes*, tom 2, Garnier, Paris, 1875–1877 [1772]), str. 193–250, Dostupno preko: [http://classiques.uqac.ca/classiques/Diderot\\_denis/voyage\\_bougainville/voyage\\_bougainville.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Diderot_denis/voyage_bougainville/voyage_bougainville.html) (pristupljeno 24. aprila 2007).
- [13] Droz, Jacques, *Le romantisme allemand et l'état: resistance et collaboration dans l'Allemagne napoléonienne*, Payot, Paris, 1966.
- [14] Garard, Greim, *Protivprosvetiteljstva: od osamnaestog veka do danas*, Vidici, Banja Luka, 2011.
- [15] Heine, Heinrich, *Romantische Schule: Kritische Ausgabe*, Reclam, Stuttgart 1976 [1835].
- [16] Heris, Ijen, „Ruso i Berk“, u: Stjuart Braun (ur.), *Britanska filozofija i doba prosvetiteljstva*, Plato, Beograd, 2008, str. 369–392.
- [17] Hill, Christopher, *World Turned Upside Down: Radical Ideas in the English Revolution*, Penguin, London, 1972.
- [18] Hobsbawm, Eric, *Doba revolucije, Evropa 1789–1848*, Školska knjiga, Zagreb, 1987.
- [19] Holbah, Pol, *Sistem prirode ili o zakonima fizičkog i moralnog sveta*, Prosveta, Beograd, 1950 [1770].
- [20] Holbah, Pol, *Razgoličeno hrišćanstvo ili ispitivanje načela i posledica hrišćanske religije*, Rad, Beograd, 1963 [1761].
- [21] Israel, Jonathan, *Radical Enlightenment: Philosophy and the Making of Modernity, 1650–1750*, Oxford University Press, New York, 2001.
- [22] Israel, Jonathan, *Democratic Enlightenment: Philosophy, Revolution, and Human Rights, 1750–1790*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- [23] Jovanović, Slobodan, *Iz istorije političkih doktrina: Platon – Makijaveli – Berk – Marks*, BIGZ, Beograd, 1990.
- [24] Kaiser, David, *Romanticism, Aesthetics, and Nationalism*, Cambridge University Press, West Nyack, 1999.
- [25] Kant, Immanuel, „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“, u: *Kants gesammelten Schriften*, tom 8, Walter de Gruyter, Berlin, 1968 [1784], str. 35–42.
- [26] Kennedy, Emmet, *Secularism and Its Opponents from Augustine to Solzhenitsyn*, Palgrave, Gordonsville, 2006.
- [27] Kirk, Russel, *The Conservative Mind: From Burke to Santayana*, Regnery, Chicago, 1953.
- [28] Lasch, Christopher, *The True and Only Heaven: Progress and Its Critics*, Norton, New York, 1991.
- [29] Lebrun, Richard, „Joseph de Maistre and Edmund Burke: A Comparison“ u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 153–172.

- [30] Leontev, K. N., *Vostok, Rossiya i slavyianstvo: filosofskaya i političeskaya publicistik*, Respublika, Moskva, 1996.
- [31] Llobera, Josep, *Making of Totalitarian Thought*, Berg, Oxford, 2003.
- [32] Losev, Aleksej, *Vladimir Solov'ev i ego vremena*, Progres, Moskva, 1990.
- [33] Maistre, Joseph de, *Against Rousseau: „On the State of Nature“ and „On the Sovereignty of the People“*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 1996 [1796].
- [34] Mestr, Žozef de, „Četvrto pismo jednog savojskog rojaliste svojim sunarodnicima“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001 [1793], str. 24–55.
- [35] Mestr, Žozef de, „Razmatranja o Francuskoj“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001 [1797], str. 71–152.
- [36] Mestr, Žozef de, „Tri fragmenta o Francuskoj“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001 [1794], str. 56–70.
- [37] Mestr, Žozef de, „Razmišljanja o protestantizmu kroz njegove odnose sa državom“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001 [1798], str. 153–169.
- [38] Mestr, Žozef de, *O dželatlu: iz Razgovora u Sankt Peterburgu*, Službeni glasnik, Beograd, 2013 [1821].
- [39] Mannheim, Karl, „Conservative Thought“, u: *Essays on Sociology and Social Psychology*, Paul Kecskemeti (ed.), Oxford University Press, New York, 1953, str. 74–164.
- [40] McMahon, Darrin, „Edmund Burke and the Literary Cabal: A Tale of Two Enlightenment“, u: Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Frank M. Turner (ed.), Yale University Press, New Haven, 2003, str. 233–247.
- [41] Müller, Adam, *Die Elemente der Staatskunst*, tom 1: *Von der Idee des Staates und von dem Begriffe des Staates; Von der Idee des Rechtes*, Olms, Hildesheim, 2006 [1809].
- [42] Müller, Eberhard, *Russischer Intellekt in europäischer Krise: Ivan V. Kireevskij*, Böhlau, Cologne, 1966.
- [43] Nikitović, Aleksandar, „Tradicionalizam i moderna subjektivnost: prosvetiteljstvo i konzervativizam Edmunda Berka“, *Filozofija i društvo*, br. 22–23, str. 271–283.
- [44] Nizbet, Robert, „Konzervativizam“, *Treći program*, Vol. 101, br.1, str. 275–322.
- [45] O'Brien, Conor, „Edmund Burke: Prophet Against the Tyranny of the Politics of Theory“, u: Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Yale University Press, New Haven, 2003, str. 213–232.
- [46] Peri, Marvin, *Intelektualna istorija Evrope*, Clio, Beograd, 2000.
- [47] Picht, Georg, „What Is Enlightened Thinking?“, u: *What Is Enlightenment? Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*, James Schmidt (ed.), University of California Press, Berkeley, 1996, str. 368–381.
- [48] Poguntke, Thomas, *Alternative Politics: The German Green Party*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993.
- [49] Pranchere, Jean-Yves, „The Persistence of Maistrarian Thought“, u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 290–325.

- [50] Pranchere, Jean-Yves, „The Social Bond According to the Catholic Counter-Revolution: Maistre and Bonald“, u: *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 190–219.
- [51] Pranchere, Jean-Yves, „Joseph de Maistre's Catholic Philosophy of Authority“, *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, u: Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 131–152.
- [52] Reedy, W. Jay, „Maistre's Twin: Louis de Bonald and the Enlightenment“, *Joseph de Maistre's Life, Thought and Influence: Selected Studies*, u: Richard Lebrun (ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001, str. 173–189.
- [53] Reiss, Hans, *Political Thought of the German Romantics, 1793–1815*, Blackwell, Oxford, 1955.
- [54] Rozanov, Vasily Vasilyevich, *Sumerki prosveshcheniya: Sbornik statei po voprosam obrazovania*, Pedagogika, Moskva, 1990 [1899].
- [55] Schmitt, Carl, *Politische Romantik*, Duncker & Humblot, Munich, 1925.
- [56] Shapiro, Ian, *Moral Foundations of Politics*, Yale University Press, New Haven, 2003.
- [57] Sioran, Emil, „Žozef de Mestr. Esej o reakcionarnoj misli“, u: Žozef de Mestr, *Spisi o revoluciji*, Umetničko društvo Gradac, Čačak, 2001, str. 173–204.
- [58] Solzhenicin, Alexander, „Slovo pri poluc'enii premii Zolotoe klis'e Sojuza italijanskih zurnalstov“, *Publicistika v treh tomah*, tom 1, Verh.-Volž, Moskva 1995a [1974], str. 195–198.
- [59] Solzhenicin, Alexander, „Reč na Garvade“, *Publicistika v treh tomah*, tom 1, Verh.-Volž, Moskva 1995b [1978], str. 309–328.
- [60] Sorgner, Stefan, *Metaphysics Without Truth: On the Importance of Consistency within Nietzsche's Philosophy*, Marquette University Press, Milwaukee, 2007.
- [61] Sorokin, Pitirim, *Social and Cultural Dynamics*, Porter Sargent, Boston, 1957.
- [62] Subotić, Milan, *Solženjicin: andeo istorije*, Logos, Beograd, 2007.
- [63] Taine, Hippolyte, *Les Origines de la France contemporaine*, tom 1: *L'ancien régime*, Fayard, Paris, 1986, Available from: [http://classiques.uqac.ca/classiques/taine\\_hippolyte/origine\\_France\\_t1/taine\\_origine\\_t1\\_ancien.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/taine_hippolyte/origine_France_t1/taine_origine_t1_ancien.pdf) (pristupljeno 3. februara 2008).
- [64] Thomis, Malcolm, *The Luddites: Machine-Breaking in Regency England*, David & Charles, Newton Abbot, 1970.
- [65] Tojnbi, Arnold, *Istraživanje istorije*, Prosveta, Beograd, 1970.
- [66] Voegelin, Eric, *From Enlightenment to Revolution*, Duke University Press, Durham, 1982.
- [67] White, Stephen, *Edmund Burke: Modernity, Politics, and Aesthetics*, Sage, Thousand Oaks, 1994.
- [68] Wollstonecraft, Mary, „A Vindication of the Rights of Men“, u: Mary Wollstonecraft, *Political Writings*, Janet Todd (ed.), W. Pickering, London, 1993, str. 1–65.
- [69] Zafranski, Ridiger, *Romantizam. Jedna nemačka afera*, Adresa, Novi Sad, 2011.

*Predrag Krstić*

EARLY CONSERVATIVE CRITIQUE  
OF THE ENLIGHTENMENT

*Abstract*

Analyzing its relationship to reason, tradition, social organization and other key moments of disagreement, the article exposes how the early post-revolutionary Conservatism criticizing the Enlightenment and, at the same time, articulate their own learning. Special attention is given to Burke's and Maistre's visions of violations of the Enlightenment philosophy on the historical and political mission that they believed their nations and humanity should meet. It is concluded that in this formative period, in relation to the eighteenth-century Enlightenment and the French Revolution, for which the former is held responsible, conservatism formed its own doctrine, Its counter-enlightenment and anti-modernist motives therefore remain distinctive marks of Conservatism to this day.

*Keywords:*

Conservatism, Enlightenment, French Revolution, Christianity, Protestantism, reason, freedom, social contract, Constitution



Jelena Surčulija Milojević<sup>1</sup>

*University of Belgrade, Faculty of Political Sciences*

## The Right of Reply: A Tool For an Individual to Access the Media<sup>23</sup>

### *Abstract*

This paper aims to analyze the right of reply as one of the rare tools that allows an individual direct access to media. It will present the scope of the right of reply from historical point of view to the contemporary regulatory framework; its understanding and protection in the European Union Member States, the Council of Europe countries and the current legal framework in the Republic of Serbia and its harmonization with the European legacy. Various applications of the right of reply will be further examined, such as its existence during the election campaign, in combating „hate speech“, or the implementation of right of reply by media. The expected impact of the paper is the higher awareness raising of the importance of the right to right of reply as well as contribution to academic and professional debate on this issue, as the literature on this topic is very limited.

### *Keywords:*

Right of Reply, Media, Council of Europe, European Union, Election Campaign, Hate Speech, Media Law, Constitution, Public Information

---

<sup>1</sup> Email: jsurculija.milojevic@fpn.bg.ac.rs

<sup>2</sup> The main research was made within the scientific-research project of the University of Belgrade, Faculty of Political Sciences “Political Identity of Serbia in Regional and Global Context” (No. 179076), financed by the Ministry of education, science and technological development of the Republic of Serbia.

<sup>3</sup> The part of the research for this Article was done during the work on the Master theses “The Right of Reply and Freedom of Expression”, obtained at Queen Mary, University of London in 2005.

## INTRODUCTION

The right of reply is one of the rare tools that an individual has towards media if his/her reputation is damaged by the media. As Goldberg, Suter and Walden say, the right of reply is “one means by which media law addresses our ability to obtain access to the media through rules offering a person a right of reply<sup>4</sup>”. They continue by stating that the right of reply can be, on one hand, “an element of an individual’s right to freedom of expression<sup>5</sup>”, or on the other hand, a “derogation from that right, in terms of protecting the reputation or rights of others<sup>6</sup>”.

In practice, media do not like strict rules on right of reply and try to avoid it whenever they can.

Another characteristic of the right of reply is that it is an immediate right. That means that if the right of reply is not published within the reasonable time, the purpose of the reply may be lost.

The main reason for the existence of right of reply is to hear the other side. The media has a power to completely change someone’s life by only one allegation and therefore an individual has to have a right to respond to something that he/she considers false, or simply inadequate information about him/herself.

Whoever enters the public arena may sometimes experience the need to reply to something written/published about him/her. But the right of reply is even more important for ordinary persons who would not otherwise be able to access media sphere.

This article will deal with right of reply in traditional media (radio, television, press), while the analysis of the scope of the right of reply on the Internet will be the topic of another paper. In addition, the defamation, that is one of the often reasons for the right of reply of an individual, is also not the part of the analysis within this paper<sup>7</sup>.

## THE RIGHT OF REPLY

Historically, the right of reply was established in relation to the press, but has evolved with the development of film, radio, television and other media. But it is still used more with respect to the information in the press than to any other

---

<sup>4</sup> David Goldberg, Gavin Sutter, Ian Walden, *Media Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 47.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> In many Council of Europe countries the defamation is decriminalized, while in some it is still part of the Criminal code. This paper examines the right of reply from the civil law and human rights law point of view, while defamation is not dealt with from any perspective.

media<sup>8</sup>. A reply does not have a function of telling the truth to the public, but for the public to have the opportunity to hear the other side and then decide whom to believe (the principle *audiatur at altera pars*)<sup>9</sup>.

The right of reply originates from France (known there as *droit de réponse*). The 1789 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen introduced the free communication of ideas and opinions as one of the most valuable of the rights of man. “Consequently, every citizen may speak, write and print freely; yet, he may have to answer for the abuse of that liberty in the cases determined by law”<sup>10</sup>. The right of reply was for the first time proposed in the Council of Five Hundred in the Year VII of the French Revolution and passed in 1822<sup>11</sup>. The form of the right of reply as we know it today was incorporated into French Press Law in 1881<sup>12</sup>. After the French revolution, the so called “French model” of the right of reply further developed and expanded to Italy, Luxemburg, Belgium, Turkey and South American states. It was still called “absolute right” – *droite absolu* because it was enough for the person only to be mentioned in the press (e.g. could be praised, not criticized) to gain the right of reply, the allegations to which an individual replies may have been completely accurate and correct and there was no requirement for a person to demonstrate a legitimate interest<sup>13</sup>. The right of reply includes the literary or scientific criticism, as well as court’s judgments and parliamentary debates<sup>14</sup>. The only items exempted from the right of reply in France are notifications published in the Official Gazette<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> , Vladimir V. Vodinelic, Vladimir Djeric, Sasa Gajin, Dusan Stojkovic, Milos Zivkovic, *Pravo medija s modelom Zakona o javnom informisanju*, Beogradski centar za ljudska prava, 1998 (Hereinafter referred as Vladimir V. Vodinelic, Vladimir Djeric, Sasa Gajin, Dusan Stojkovic, Milos Zivkovic, *Media Law with the Model Law of Public Information* Belgrade Centre for Human Rights, 1998), p. 175.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 177–180.

<sup>10</sup> *Declaration of the Rights of Man and the Citizen*, Article 11, Approved by the National Assembly of France on 26 August 1789; available at: [www.hrcr.org/docs/frenchdec.html](http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html) (accessed 20 September 2014).

<sup>11</sup> Matevz Krivic, Simona Zatler, *Freedom of the Press and Personal Rights*, Right of correction and right of reply in Slovene legislation, Open Society Institute Slovenia, Mediawatch, 2000, p. 17.

<sup>12</sup> French Press Law of 29 July 1881, see more at: [www.france.fr/en/institutions-and-values/freedom-press-fundamental-legal-cornerstones.html](http://www.france.fr/en/institutions-and-values/freedom-press-fundamental-legal-cornerstones.html) (accessed 20 September 2014).

<sup>13</sup> Matevz Krivic, Simona Zatler, *Freedom of the Press and Personal Rights*, Right of correction and right of reply in Slovene legislation, Open Society Institute Slovenia, Mediawatch, 2000, p. 18.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

A second strand of the right of reply in Europe developed in Germany which right has been characterized as “less liberal”<sup>16</sup> than that of France. In Germany, the person needs to be hurt by the information published to gain the right of reply<sup>17</sup>. Just a simple mentioning of that person, as in the French model, is not enough. Also, contrary to the French model, a person can reply to factual allegations only, not to an opinion<sup>18</sup>. German legislation introduced other limitations to the right of reply, for example that the person cannot exercise this right if the media has already corrected disputed allegations (before the right of reply was requested) or if the original Article has already included the different opinion of the party concerned<sup>19</sup>. Reply to a true allegation is permitted, but the media can reject to publish a reply when it contains an apparent false assertion<sup>20</sup>. As the French legislation, Germany’s requires that the reply must be printed in the same type size and in the same part of the newspaper. The law is equally applied to electronic media<sup>21</sup>.

In Spain, a magazine published an article stating irregularities in the management of a public company. The Spanish court, in “*Ediciones Tiempo SA v Spain*”, applied the statutory provision for a right of reply and ordered the magazine to publish the reply by one of the managers of the company attacked. Although the Commission recognized that the order amounted to a hindrance with the magazine’s freedom of expression, the complaint was found “inadmissible on its facts<sup>22</sup>”.

Because of its nature, which requires immediate protection, the right of reply is mostly dealt with by the national tribunals. For a long time the European Court on Human Rights did not deal with any claim of infringement of the right of reply under Article 10<sup>23</sup>. One of the reasons for that may be the urgency that entails to be at all meaningful and which cannot be deferred until the exhaustion of all legal remedies at national courts, a precondition for an individual

---

<sup>16</sup> *Freedom of the Press and Personal Rights*, supra note 11, p. 19.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Andrew Nicol QC, Gavin Millar QC, Andrew Sharland, *Media Law & Human Rights*, Blackstone Press Limited, London, 2001, p. 67.

<sup>23</sup> For example, during the research made for the purpose of the Dissertation, although the right of reply was used as an argument or contra-argument in few cases of the European Court related to the Freedom of expression, there was no case dealing with the right to reply only.

to bring the case to the European Court of Human Rights<sup>24</sup>. Rather, in addition to the Court's dicta in "*Prager and Oberschlick v Austria*"<sup>25</sup> that some minimum obligation to allow a response exists, one can only infer that it is considered a viable human right from the extent of the European instruments that treat this as an accepted premise both *de jure* and *de facto*.

The case *Melnychuk v. Ukraine*<sup>26</sup> concerned a newspaper review that had described the applicant's book of poetry as "the theatre of the absurd"<sup>27</sup> and "of dubious quality"<sup>28</sup>. The applicant submitted a reply in written form to the newspaper asking for it to be published. The applicant described the reviewer as an "alcoholic" and "subhuman" and the newspaper declined to publish the response. However, the European Court on Human Rights "arguably conceded that a positive obligation arises for the State to protect the right to freedom of expression by ensuring a reasonable opportunity to exercise a right of reply and an opportunity to contest a newspaper's refusal suing for a right to reply in courts"<sup>29</sup>. The Court concluded that "a fair balance had been struck between the competing interests, and the State had not failed to comply with its positive obligations under Article 10"<sup>30</sup>.

## PROTECTION OF RIGHT OF REPLY WITHIN THE EUROPEAN UNION'S REGULATORY FRAMEWORK FOR MEDIA

The "Audiovisual Media Services Directive"<sup>31</sup> (further on referred as AVMSD) is one of the most important documents that regulate the open transmission

---

<sup>24</sup> Detailed explanation on how to make a valide application to the European Court on Human Rights can be found at: [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants) (accessed 29 September).

<sup>25</sup> (1995) 21 EHHR 1, Para 37.

<sup>26</sup> *Melnychuk v. Ukraine*, no. 28743/03, ECHR 2005-IX.

<sup>27</sup> See more at: Ronan O Fathaigh, "The Recognition of a Right of Reply under the European Convention", in: *Journal of Media Law*, Hart Publishing Ltd., Oxford, 2012, p. 324.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), *Official Journal of the European Union*, 15. 4. 2010.

of audio and audiovisual services throughout the European Union. It applies to the broadcasting and distribution of audio and audiovisual services as part of a more general principle of the Community law, namely the freedom of expression as protected in Article 10(1) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)<sup>32</sup> and ratified by all Member States<sup>33</sup>. One of the most important characteristics of this right – its urgent matter – is very well defined through the AVMSD, by obliging member states to make sure that the right of reply “is not hindered by the imposition of unreasonable terms and conditions<sup>34</sup>. The Directive also recognize the importance that the reply is “transmitted within a reasonable time”<sup>35</sup>, as a very essential condition, following the valid request and “at a time and in a manner appropriate to the broadcast to which the request refers<sup>36</sup>”. Furthermore, the Directive does not distinguish among broadcasters, stating that the right of reply and rules on equivalent remedies have to apply to all broadcasters<sup>37</sup>. Member States of the European Union have the obligation to incorporate the relevant procedures establishing the right of reply or the equivalent remedies and their adequate exercising in their national legislation, ensuring the permission for satisfactory duration of the right of reply for any natural or legal person residing or being established in other Member State<sup>38</sup>. The request for exercising of the right of reply may be rejected only when a reply is not justified<sup>39</sup>, or is not in accordance with the civil, administrative or criminal law of the Member States, or when it could possibly indicate a punishable act, cause the broadcaster to be liable to civil law proceedings or would disobey the public decency standards<sup>40</sup>. Any possible dispute related to exercising of the right of reply or equivalent remedies will be subject to judicial review<sup>41</sup>.

---

<sup>32</sup> It was opened for signature by the Member States of the Council of Europe in Rome, on 4 November 1950; Entered into force on 3 September 1953.

<sup>33</sup> *Ibidem*; Para 13.

<sup>34</sup> Article 28, Para 1 of the AVMSD.

<sup>35</sup> Point 30, *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Article 23, point 2 of the 89/552/EEC Directive.

<sup>38</sup> Article 23, Point 3, *Ibidem*.

<sup>39</sup> “In accordance with the paragraph 1 of the Article 28” which means that the legitimate interest of the applicant have not been “damaged by an assertion of incorrect facts in a television programme”.

<sup>40</sup> Article 23, Point 4, *Ibidem*.

<sup>41</sup> Article 23, Point 5, *Ibidem*.

## THE PROTECTION OF THE RIGHT OF REPLY WITHIN THE COUNCIL OF EUROPE'S REGULATORY FRAMEWORK

The European Convention on Transfrontier Television<sup>42</sup> is the most significant legal instrument of the Council of Europe in the broadcasting sector. The Convention prescribes that “every natural or legal person, regardless of nationality or place of residence, shall have the opportunity to exercise a right of reply or to seek other comparable legal or administrative remedies relating to programmes transmitted by a broadcaster within its jurisdiction”<sup>43</sup>. In addition, “the timing and other arrangements for the exercise of the right of reply have to be such that this right can be effectively exercised”<sup>44</sup>. The name of the programme service or of the broadcaster responsible for the programme shall be identified in the programme service itself, at regular intervals by appropriate means, for the purpose of exercising the reply<sup>45</sup>.

The Resolution on the right of reply – position of the individual in relation to the press<sup>46</sup> provides the individual with adequate means of protection against the publication of information containing inaccurate facts about him/her. Also, the individual should have a remedy against the publication of information (including opinions) that constitutes an intrusion in his/her private life or an attack on his/her dignity, honour or reputation<sup>47</sup>. The information may be delivered to the public through the press, radio, television or any other mass media of a periodical nature<sup>48</sup>. The proposed measure has to be published in a medium, without undue delay<sup>49</sup>. The correction should be given the same importance as to the original publication<sup>50</sup>. However, media usually try to avoid this particular

---

<sup>42</sup> *European Convention on Transfrontier Television*, Strasbourg, 5 May 1989, amended according to the provision of the protocole (ETS No.171) which entered into force on 1 March 2002; available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/132.htm> (accessed 30 August 2014).

<sup>43</sup> *Ibidem*, Article 8, Para 1 of the Convention.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, Article 8, Para 2 of the Convention.

<sup>46</sup> Council of Europe *Resolution on the Right of Reply – Position of the Individual in Relation to the Press*, Adopted by the Committee of Ministers on 2 July 1974; available at [www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/4\\_Documentary\\_Resources/CM/Res%281974%29026\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/4_Documentary_Resources/CM/Res%281974%29026_en.asp#TopOfPage) (accessed 30 August 2014).

<sup>47</sup> Para 1–4 of the Resolution; *Ibidem*.

<sup>48</sup> Para 5 of the Resolution; *Ibidem*.

<sup>49</sup> Para 7, Point 1; *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

requirement and, if really necessary, accept to publish the reply but do not give it the same importance as to the original item. There are no researches available in Serbia about the implementation of right of reply by the media<sup>51</sup>. The only available data was published in the research paper lead by Matic<sup>52</sup>, where results showed that „the right of reply and correction is mostly respected“. It was „illustrated by the statistics according to which out of 242 court proceedings launched in 2011 before the Higher Court in Belgrade in only 7% of all these cases the plaintiffs requested the publication of reply or correction (3% in 2010)“<sup>53</sup>. However, this only shows the statistics of those who were not granted the right of reply and who decided to file a law suit for that. It still does not show the way media treat the right of reply, even when publishing it. For example, the reply will most probably end up in a corner of newspapers, even though the reason for reply was published on front page. The same goes for audio and audiovisual media – the reply will most probably be “hidden” within the less important news and almost never given it within the headlines, even though the news referred to was a headline. The research carried in Croatia about the right of reply and of correction, may be used here as an illustration of media behavior towards this right in the region. Hebrang<sup>54</sup> “analyzed the frequency of publication marked with correction and reply in leading Croatian newspapers *Vecernji list*, *Jutarnji list*, *Nacional* and *Globus*”<sup>55</sup> During the research period<sup>56</sup> there were 72 requests for right of reply and/or correction, of which none was published fully in accordance with the Croatian Media Law<sup>57</sup>. *Vecernji list* was publishing the requested replies and/or corrections in “Corrections and Explanations” part of newspapers, “but all the other conditions prescribed by the law – that the correction is published at the same or equally valid place, without shortening, in unchanged condition and in the first issue – were not fulfilled”<sup>58</sup>. Also,

---

<sup>51</sup> To the knowledge of the author.

<sup>52</sup> Jovanka Matic, *Serbian Media Scene vs European Standards, Report Based on Council of Europe's Indicators for Media in a Democracy*, available at: [www.anem.rs/en/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13442/Publication+%22Serbian+Media+Scene+VS+European+Standards%22.html](http://www.anem.rs/en/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13442/Publication+%22Serbian+Media+Scene+VS+European+Standards%22.html) (accessed on 20 August 2014).

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Vladimira Hebrang, “The Right of Correction of the Media Announcement, Media”, in: *Medianali*, Vol 4, No. 8, 2010, pp. 43–63.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 44: The research was trying to answer the question related to the level of implementation of Croatian Media law when it comes to right to reply and a correction. The various research methods were used: quantitative and qualitative, comparative analysis, case studies, participant observer, to name few.

<sup>56</sup> January 1<sup>st</sup> – June 31<sup>st</sup> 2009, *ibid.*, p. 55.

<sup>57</sup> See more: *Ibid.*, pp. 55–56.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.57.



many responses were published with the comments by editors, although that was also not in accordance with the law<sup>59</sup>. Finally, none of the reactions was published on the front page, even though some of them referred to the front page<sup>60</sup>.

In the case "*Handyside v. UK*"<sup>61</sup> the European Court on Human Rights declared that the „freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man“. It also said that the freedom of expression should be „applicable not only to „information“ or „ideas“ that are favorably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population<sup>62</sup>“. Sometimes the editors do not publish the reply with the argument that it is too offending, shocking or disturbing, while even that kind of reply should be protected hence, as the Court says, there is no democratic society without it.

The Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns<sup>63</sup> pays special attention to the right of reply during the election campaign because of the short period of time in which these last. In order to allow anyone, whether a candidate or a political party, who is entitled to exercise a right of reply under national legislation, every State should prescribe the best possible procedure to ensure urgency of the right of reply during the election campaign within their national legislation. Any candidate or political party who is entitled to a right of reply under national law or system<sup>64</sup> should be able to use this right during the period of campaign, especially knowing the short duration of an election campaign<sup>65</sup>. The exercise of the right of reply during the election campaign shall include the day of the election if there is no other way to implement this right<sup>66</sup>.

The Recommendation on "hate speech"<sup>67</sup> obliges the governments of its members „to establish or maintain a sound legal framework consisting of civil, criminal and administrative law provisions on hate speech“ that would allow administrative and judicial authorities to reconcile in each case respect for freedom

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> *Ibidem.*

<sup>61</sup> „*Handyside v UK*“ (1976) 1 EHRR 737, Para. 49.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999.

<sup>64</sup> Acknowledging that the right of reply is ensured in most countries by press, broadcasting or other legislation as well as by professional codes of practice.

<sup>65</sup> Point 3, *Ibidem.*

<sup>66</sup> Point 58, *Ibidem.*

<sup>67</sup> The Council of Europe Recommendation No. R (97) 20 on "hate speech", adopted by the Council of Europe Committee of Ministers on 30 October 1997.

of expression with respect for human dignity and the protection of the reputation or the rights of others. Governments should examine ways and means to, provide the compensations for victims of hate speech as well as to provide for the possibility of court orders to allow the victims a right of reply or to order the retraction<sup>68</sup>.

As it is shown above, the scope of the right of reply is very broad – from protecting individual rights in everyday life, through a special attention given to specific situations such as during the election campaign or for victims of hate speech. The right of reply is stronger protected during the election campaign, by e.g. prescribing shorter deadlines for media to publish the reply. Also, the victims of hate speech are given the right that can be protected by administrative, civil and criminal procedures. Nevertheless, both the right of reply during the election campaign and the one for victims of hate speech would deserve the paper for themselves.

### THE LEGAL PROTECTION OF RIGHT OF REPLY IN SERBIA

The Republic of Serbia has incorporated the main principles of the European Union and Council of Europe regulatory framework in its legislation. The Constitution of the Republic of Serbia<sup>69</sup> in its Article 50 that promotes the freedom of the media explicitly says that the implementation of the right to correct any “untrue, incomplete or incorrectly transmitted information that infringes someone’s right or interest”<sup>70</sup> as the “right to reply to information published in the media”<sup>71</sup> shall be regulated by the law.

Therefore, the newly adopted Law on Public Information and Media<sup>72</sup> regulates<sup>73</sup> the right to reply, by specifically prescribing that the right of reply is granted to “a person to whom the information personally refers to and may breach his/her right or interest”<sup>74</sup>. That person may request of the responsible editor to publish, free of charge, a reply in which that person states that the information

---

<sup>68</sup> Principle 2 of the Appendix to Recommendation No. R (97) 20. This Principle could also be a good base for a research on whether this rule has been implemented in practice in European countries.

<sup>69</sup> The Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, 98/2006.

<sup>70</sup> Article 30, para 3, *Ibidem*.

<sup>71</sup> Article 30, Para 4, *Ibidem*.

<sup>72</sup> The Law on Public Information and Media, *Official Gazette of the RS*, 83/2014; in addition to this, “umbrella” law, on the same day were adopted the Law on Electronic Media and the Law on Public Media Services.

<sup>73</sup> In its Chapter XIII, Articles 83 – 100 of the Law on Public Information and Media.

<sup>74</sup> Article 83 of the Law on Public Information and Media.

is inaccurate, incomplete or incorrectly imparted<sup>75</sup>. If a natural or legal person is incapable of looking after his/her own interests, the right of reply shall be submitted by the natural person's legal representative or by a body in charge of the legal person<sup>76</sup>. A request for the publication of a reply shall be submitted to the responsible editor within 30 days from the date of the publication of information in a daily newspaper/broadcast or within 60 days from the publication of the information in a printed or broadcast periodical. The 60 days deadline for the submission of the reply also applies to a person permanently or temporarily residing abroad<sup>77</sup>. Although the 30 or 60 days may not sound to meet the immediacy criteria explained above, this period applies to *a person seeking a reply* and not to media to publish it. Once the reply is submitted to media, all the criteria from the law shall apply: to be published in the next edition, without any delay, with the same prominence and others. This period is given to individuals to think whether they want to reply or not, to calm down and think about the consequences of their response and then react.

One of the question often raised by editors-in-chief at the many public events on media law is related to the problem of the submission of multiple replies within the above mentioned deadlines and how should they recognize, decide on and publish the most relevant one. This issue was solved by the Law that prescribes that in case that an authorized person presents several replies contradictory in their content, the responsible editor shall publish the one marked as authoritative. If no reply has been marked as authoritative, the responsible editor shall publish the reply last received, and if the replies had arrived simultaneously, the editor shall publish the one that is the most comprehensive<sup>78</sup>. This provision gives responsible editor the freedom to decide on a case by case basis. Regarding the deadlines for publishing a reply, the Serbian Law on Public Information and Media has made an effort to follow the Council of Europe's Resolution on the Right of Reply<sup>79</sup> by imposing the obligation towards the responsible editor to publish the reply without delay, in the very next or following issue of the daily newspaper or in the very next or following daily broadcast upon arrival of the reply<sup>80</sup>. The Law is also in accordance with the Council of Europe Recommendation on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns<sup>81</sup> by

---

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Article 84, Para 1 of the Law.

<sup>77</sup> Article 86 of the Law.

<sup>78</sup> Article 95 of the Law.

<sup>79</sup> Point 1: "without undue delay".

<sup>80</sup> Article 87, Para 1 of the Law.

<sup>81</sup> Appendix to Recommendation No. R (99) 15, Chapter III, Point 3 and Explanatory Memorandum, Points 58–59.

guaranteeing that when the information the reply is related to concerns a candidate in an election campaign, the reply shall be published in the very next issue or in the very next broadcast programme upon arrival of the reply<sup>82</sup>.

And finally, the legislature specified nineteen reasons<sup>83</sup> where the responsible editor would not be obliged to publish a reply as well as stipulates situations when the editor wants to avoid publishing of the part of the reply: When “the reply has been submitted by a person to whom the information does not personally refer or by another unauthorized person; when the reply is same in content to that already been published by an authorized person; if the reaction is same in content to that already published in the same media outlet in another, equally valid form (an interview, statement, etc.) by an authorized person; if there is a lawsuit on the publication of a reply to the same piece of information submitted previously commenced has not yet been completed;”<sup>84</sup> - to name just few of them. These reasons for the non-publication of a reply shall also apply to the non-publication of a part of the reply<sup>85</sup>. If the responsible editor does not publish the reply and none of the reasons for not publishing the reply mentioned above are met, or if the responsible editor publishes the reply in an unprescribed manner, the holder of the right of reply may bring charges against the responsible editor over the publication of the reply<sup>86</sup>.

Although the stating of nineteen reasons for rejecting the publication of a reply may be characterized as unnecessary<sup>87</sup>, this list of reasons for not publishing the right of reply appears to the author to be in accordance with the Council of Europe Resolution on the Right of Reply as indicated in its Appendix on Minimum Rules Regarding the Right of Reply<sup>88</sup>. It is also adjusted to the Serbian legal system that does not have very well established case-law related to media and especially to the relation between media and individuals. As it is important for all the parties to know their rights and obligations – injured persons, responsible editors as well as authorized tribunals. It allows the responsible editor to decide whether the reply falls under any of these exemptions but also leaves the remedy to the party that requires a response to claim his/her right in front of the court.

---

<sup>82</sup> Article 87, Para 2 of the Law.

<sup>83</sup> Article 98, Para 1 of the Law.

<sup>84</sup> *Ibidem*, points 1–4.

<sup>85</sup> Article 98, Para 2.

<sup>86</sup> Article 83, Para 2.

<sup>87</sup> See more: Jovanka Matic, “Serbian Media Scene vs European Standards”, Report Based on Council of Europe’s Indicators for Media in a Democracy, p. 76.

<sup>88</sup> Point 3, Para i–vi; available at: [www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/4\\_Documentary\\_Resources/CM/Res%281974%29026\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/4_Documentary_Resources/CM/Res%281974%29026_en.asp#TopOfPage)

## CONCLUSION

There were two options on how to approach the right of reply in this paper. First that the right of reply is looked at from the Republic of Serbia point of view only. Or the second – to present the origin of the right of reply in Europe and then, from that perspective, compare the current regulation in the Republic of Serbia to the European regulatory framework. The second option was chosen.

The paper also explains the nature of the right of reply and its evolution from the purely media law foundation to a modern human right, acknowledged by international bodies in adopting their treaties.

The right of reply in Serbia is protected by the Constitution and under the Law of Public Information and Media. Having legislation in place, the greatest concern can be its proper implementation.

The right of reply is one of the issues that the responsible editors have to deal with almost on a daily basis, without always being sure about its extent. What every editor should know is when to publish the right of reply, how to avoid attacking someone's honor, dignity or reputation and still disclose unpleasant information that is important for public to know, what to do with the reply when the deadline for it has passed or if received in another language<sup>89</sup>. The latter is important for multilingual environment and media that broadcast in more than one language, which is a common case in Serbia.

To conclude, the protection of right of reply is fully protected under Article 10 of the ECHR as freedom of expression. Its publication can be restricted in limited number of cases, listed in advance and usually defined in national legislations of Council of Europe Member States. And finally, the right of reply is one of the few measures that an individual can use against media in case he/she feels that her reputation is damaged. As shown, this right is recognized and protected in most of the countries in Europe.

## BIBLIOGRAPHY

- [1] Barendt E.M, *Broadcasting Law – A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- [2] Barron A. Jerome, "Right of Access and Reply to the Media in the United States Today" in *Communications and the Law*, EBSCO Publishing, 2003.
- [3] Carey Peter, Sanders Jo, *Media Law*, Sweet & Maxwell Limited, Third Edition, London, 2004.

---

<sup>89</sup> Article 98, point 10 states that one of the reasons for not publishing the right of reply is when the reply has not been composed in the language in which the information it refers had been published or has not been subsequently translated into that language.

- [4] Goldberg David, Sutter Gavin, Walden Ian, *Media Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- [5] Hebrang Vladimira, "The Right of Correction of the Media Announcement, Media," in *Medianali*, Vol 4, No. 8, 2010.
- [6] Krivic Matevz, Zatler Simona, *Freedom of the Press and Personal Rights* – Right of correction and right of reply in Slovene legislation, Open Society Institute Slovenia, Mediawatch, 2000.
- [7] Matic Jovanka, *Serbian Media Scene vs European Standards*, Report Based on Council of Europe's Indicators for Media in a Democracy, available at: [www.anem.rs/en/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13442/Publication+%22Serbian+Media+Scene+VS+European+Standards%22.html](http://www.anem.rs/en/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13442/Publication+%22Serbian+Media+Scene+VS+European+Standards%22.html) (Accessed on 20 August 2014)
- [8] Nicol Andrew QC, Millar Gavin QC, Sharland Andrew, *Media Law & Human Rights*, Blackstone Press Limited, London, 2001.
- [9] O Fathaigh Ronan, "The Recognition of a Right of Reply under the European Convention" in, *Journal of Media Law*, Hart Publishing Ltd., Oxford, 2012, pp. 322–332.
- [10] Scott D. Michael, „Would a “Right of Reply” Fix Section 230 of the Communications Decency Act?“ in *Journal of International Entertainment & Media Law*, 2011/2012, Vol. 4 Issue 1, pp. 57-68
- [11] Vodinelic V. Vladimir, Djeric Vladimir, Gajin Sasa, Stojkovic Dusan, Zivkovic Milos; *Media Law with the Model Law of Public Information*, Belgrade Centre for Human Rights, 1998

### *Legal Documents:*

- [1] European Convention on Human Rights, Rome, 4 November 1950.
- [2] European Convention on Transfrontier Television, Strasbourg, 5. May 1989.
- [3] The Council of Europe Resolution 74 (26) on the Right of Reply – Position of the Individual in Relation to the Press, Adopted by the Committee of Ministers on 2 July 1974
- [4] The Council of Europe Recommendation on the right of reply in the new media environment, adopted by the Council of Europe Committee of Ministers on 15 December 2004.
- [5] The Council of Europe Recommendation No. R (97) 20 on “hate speech“, adopted by the Council of Europe Committee of Ministers on 30 October 1997.
- [6] The Council of Europe Recommendation on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007
- [7] The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
- [8] The Constitution of the Republic of Serbia, Official Gazette of the RS, 98/2006.
- [9] The Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), Official Journal of the European Union, 15.04.2010
- [10] The Law on Public Information and the Media, Official Gazette of the RS, 83/2014

Suzana Mihajlović Babić<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka*

# Komunitarna politika zaposlenosti Evropske unije – primena Otvorenog metoda koordinacije

## *Apstrakt*

Proces usaglašavanja minimalnih uslova rada u državama članicama može se pratiti od osnivanja Evropske unije, dok zajednička evropska politika zapošljavanja nastupa tek s Amsterdamskim ugovorom. Uspostavljanje zajedničke Ekonomske i monetarne unije, povećanje fiskalne discipline i konkurentnosti bili su razlozi koji su primat dali politici tržišta rada, kao prvoj od politika koja je institucionalno uvrštena u zajedničke instrumente koordinacije u Evropskoj uniji. Osnovna hipoteza rada jeste da se primenom Otvorenog metoda koordinacije, kao metoda mekog prava, smanjuje divergencija ishoda politika u državama članicama sa stalnom tendencijom rasta zaposlenosti. Ciljevi rada su prikaz strateških pravaca politike EU kao deo formulisanja agende zapošljavanja, praćenje procesa implementacije u proteklom periodu primene Metoda i donošenje zaključaka o preduzetim politikama. Analiza pokazuje unapređenje performansi država članica, uz uticaj specifičnosti nacionalnih sistema socijalne sigurnosti na efektivnost procesa.

## *Ključne reči:*

otvoreni metod koordinacije, politika zaposlenosti, Evropska unija, reforme, efekti

---

<sup>1</sup> E-mail: [suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs)

## LOGIKA FUNKCIONISANJA OMK U KOMUNITARNOJ POLITICI ZAPOŠLJAVANJA

Dosadašnja transformacija različitih modela država blagostanja u Evropi uzrokovana je postizanjem i održanjem ekonomske efikasnosti, dok je optimalno očuvanje socijalnih prava radnika smatrano minimumom standarda socijalne sigurnosti. Iako se, u zavisnosti od sistema socijalne sigurnosti, primarna odgovornost za obezbeđivanje sigurnosti pripisuje različitim akterima (državi, tržištu ili porodici), u svim sistemima država uobličava obim i način ostvarivanja prava. Uprkos preovlađujućem shvatanju da usmerenost države ka ekonomskoj efikasnosti rezultira konvergencijom ka neoliberalnoj državi, države članice EU konvergiraju ka promeni odnosa države prema promeni uslova za ostvarivanje prava koja obezbeđuje država. Evropska politika zapošljavanja od Luksemburškog samita 1997. postaje politika aktivacije, jer je ona „često povezana sa transformacijom socijalnih prava u 'socijalne ugovore', prema kojima socijalna prava moraju biti 'zarađena'“.<sup>2</sup>

Institucionalni i pravni osnov evropske politike zapošljavanja i primene OMK u oblasti zapošljavanja utemeljen je Ugovorom iz Amsterdama, dok Luksemburški proces, 20–21. novembra 1997, otpočinje koordinaciju država članica prema zajedničkim prioritetima. „Evropski socijalni fond i Evropski fond za regionalni razvoj, a zatim i akcioni programi u sprezi s obrazovnom politikom, sadržali su izvesne instrumente, s ciljem podsticanja zapošljavanja, najčešće posredstvom prekvalifikovanja nezaposlenih“,<sup>3</sup> pri čemu se zajednički reformski proces svodio samo na ovaj način nadnacionalne saradnje ka podizanju stope zaposlenosti. Specifične politike usmerene prema određenim kategorijama koje su pod većim rizikom od nezaposlenosti (mladi, žene i stariji) razvijaju se u ovom periodu, kao i podrška reformama u drugim sektorima, kako bi podizanje nivoa zaposlenosti ovih grupa bilo najefikasnije postignuto. Koncipiranje približnog modela kojim bi se odgovorilo na zajedničke spoljašnje i unutrašnje promene u državama članicama, zahtevalo je preispitivanje spremnosti država da prihvate reforme koje nisu u skladu s tradicionalno ustanovljenim sistemom socijalne sigurnosti određene države. Smatra se da je predložen model Evropske strategije zapošljavanja „primenljiv u skandinavskim zemljama posebno, ali takođe i u anglosaksonskim zemljama

---

<sup>2</sup> Milena Buchs, „The Open Method of Coordination – Effectively preventing welfare state retrenchment?“, u: Kröger, Sandra (ed.), *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11; dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm> (pristupljeno 2. jula 2014), 2009, str. 7.

<sup>3</sup> Natalija Perišić, „Evropski socijalni modeli“, magistarska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007, str. 187.



(posebno u Ujedinjenom Kraljevstvu), u kojima postoji visoka stopa zaposlenosti cele populacije i žena“.<sup>4</sup>

Upravo usled teškoće usaglašavanja, koordinacija je zahtevala primenu *soft* metoda, koji ne podrazumeva sankciju i čija je agenda dovoljno široka da države članice mogu postići konsenzus u institucijama EU. Otvoreni metod koordinacije kroz Evropsku strategiju zapošljavanja podrazumeva proces predlaganja smernica o prioritetima u zajedničkoj politici zapošljavanja, zatim izrade nacionalnih programa reformi, da bi se posredstvom zajedničkih izveštaja Komisije i Saveta, kao i preporuka državama članicama, približili pozitivni ishodi nacionalnih politika zaposlenosti. Ovaj proces je kontinuiran i podrazumeva uključenost aktera na različitim nivoima upravljanja.

Određivanje prioriteta, kao prvi konstitutivni element primene OMK u oblasti zaposlenosti, zahteva širok konsultativni proces između Evropske komisije, Saveta ministara, relevantnih komiteta i predstavnika radnika. Debata o pravcima reformi na evropskom nivou u prvim godinama koordinacije odvijala se krajem godine, ne bi li do marta naredne godine smernice bile formalno usvojene na Savetu. Početni predlog o zajedničkim smernicama inicira Komisija, pri čemu se kvalifikovanom većinom u Evropskom savetu odlučuje o podnetom predlogu. Prve smernice se usvajaju decembra 1997, s planom godišnjeg revidiranja, a od 2005. postaju deo Integrisanih smernica za rast i zapošljavanje. Države članice u nastavku procesa izrađuju nacionalno specifične nacionalne programe reformi, ranije poznate pod nazivom nacionalni akcioni planovi. Države članice, s ciljem koncipiranja strateških načina ostvarivanja usvojenih smernica, konsultuju niz aktera na nacionalnom i subnacionalnom nivou. Komisija i Savet preuzimaju ulogu monitoringa nad procesom, sačinjavajući izveštaj o napretku koordinacije politika u skladu sa smernicama EU. Povratna informacija Komisije posredstvom preporuka usmerenih ka specifičnim državama članicama u funkciji je pravno neobavezujućeg mehanizma za usmeravanje pravaca reforme. Zajednički izveštaj o zaposlenosti predstavlja evaluaciju rezultata i podlogu za usvajanje novog ciklusa smernica za Uniju.

## OD LUKSEMBURŠKE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA DO REKALIBRACIJE LISABONSKE STRATEGIJE

Proces pregovaranja o prvim smernicama u politici zapošljavanja pratilo je neslaganje oko određivanja karaktera postavljenih ciljeva, te je „vodeći se precedentom EMU, Komisija htela uključiti kvantitativne ciljeve za smanjenje stope nezaposlenosti i za povećanje ukupne participacije na tržištu rada, ali Savet

---

<sup>4</sup> Carolina De la Porte, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, u: *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, str. 48.

nije želeo da prihvati specifične ciljeve“.<sup>5</sup> U dokumentu kojim predlaže integrirane smernice za 1998, Komisija se zalaže za uvođenje integrisanog pristupa u unapređenju ljudskih resursa, koji bi rezultovao „povećanjem trenutne stope zaposlenosti od 60,4% na 65% u petogodišnjem periodu i smanjenje stope nezaposlenosti na 7%“.<sup>6</sup> Prvobitni set usvojenih smernica bio je smešten na četiri „stuba“ komunitarne politike zaposlenosti, dok se reformama smernica 2003. ukida postojanje stubova. Savet usvaja devetnaest smernica za prvi jednogodišnji period, koje ne obuhvataju kvantifikovane ciljeve, sve do Lisabonskih smernica 2000. godine. Primarni pravci reforme podrazumevali su usmeravanje država članica prema aktivnim politikama zapošljavanja, posebno mladih i dugoročno nezaposlenih, zatim povezivanje ove agende s poboljšanjem uslova poslovnog okruženja. Značajan udeo u predloženoj politici zauzimalo je rešavanje pitanja nejednakosti muškaraca i žena na tržištu rada, podizanjem stope zaposlenosti žena i razvojem usluga u zajednici koje omogućavaju aktivno učešće na tržištu.

Prvi trogodišnji ciklus kruga koordinacije omogućio je da se uoče nedostaci u procesu, koji su se najčešće vezivali za nedovoljno dobru razmenu informacija država članica s Komisijom. Široko postavljeni ciljevi u smernicama nisu pružali osnovu za efikasnu procenu učinka, čemu je doprinio i nedostatak razvijenih indikatora koji bi bili standardizovani za sve nacionalne aktere.

Lisabonski sastanak 2000. godine donosi agendu kvantifikovanih ciljeva za predstojeću deceniju, pri čemu su ciljevi „podići stopu zaposlenosti od 61 procenat (u martu 2000) na 70 procenata do 2010, i za žene od 51 procenat (u martu 2000) do 60 procenata do 2010“.<sup>7</sup> Uvođenjem Otvorenog metoda koordinacije Lisabonskim samitom, nastavlja se primena ranijih procesa u politici koordinacije zapošljavanja, pri čemu OMK postaje konsolidovani deo procesa kojim se sprovodi sistematska implementacija i monitoring pomoću predviđenog seta alatki. Ova strategija nastavlja politiku iz Luksemburga, čineći je integralnim delom šire agende rasta i zapošljavanja.

Nakon usvajanja Lisabonske strategije, Evropska komisija septembra 2000. godine predstavlja dokument *Zajednički izveštaj 2000*, u kome se ocenjuje primena smernica iz prethodnog jednogodišnjeg perioda i usklađenost nacionalnih

---

<sup>5</sup> David Trubek, James Mosher, *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model*, dostupno na: [www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html) (pristupljeno 1. jula 2014).

<sup>6</sup> Commission of the European Communities, *Commission Communication Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998*, Brussels, COM (97) 497 final, dostupno na: <http://aei.pitt.edu/3503/1/3503.pdf> (pristupljeno 5. jula 2014), 1997, str. 2.

<sup>7</sup> Janine Goetschy, *The European Employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/goetschy-ees.pdf> (pristupljeno 10. jula 2014), 2001, str. 406.

akcionih planova s novim setom smernica. Naglašavaju se dalji aspekti reformi, koji su usledili nakon sastanka u Lisabonu, predvođeni novim konceptom – politikom doživotnog učenja. Izveštaj pozitivno ocenjuje postignuća u prethodnom ciklusu, porastom stope zaposlenosti i poslova s nepunim radnim vremenom koje su pretežno zauzele žene. Ovo je predstavljalo jednu od reformi s ciljem podizanja učešća žena na tržištu rada primenom strategije fleksibilizacije ponude radnih mesta. Uprkos pozitivnim ishodima na nivou cele EU, situacija je raznolika kada se poredi države članice. Španija, Italija i Grčka se suočavaju s niskim stopama zaposlenosti, najlošijim rezultatima zaposlenosti mladih i starih, kao i s najviše i najduže dugoročno nezaposlenih lica, naglašavajući time regionalni karakter nejednakosti.

Sednica Evropskog saveta u Stokholmu, 2001, bila je usmerena ka daljoj modernizaciji evropskog socijalnog modela, insistirajući na ostvarivanju projektovanih ciljeva iz Lisabona. U cilju kontinuiranog praćenja napretka u oblasti zapošljavanja, ustanovljeni su međuciljevi do 2005. godine: podizanje opšte stope zaposlenosti na 67% i podizanje stope zaposlenosti žena na 57%. U Stokholmu je postavljen cilj koji se odnosio na zaposlenost starijih radnika, između 55 i 64 godine, kojim se projektuje postizanje stope zaposlenosti od 50% do 2010. godine. Proširivanje na nove dimenzije evropske politike zapošljavanja usledilo je kao posledica zabrinutosti EU za demografske promene koje mogu usporiti ekonomski rast usled povećanih izdvajanja država za zdravstveni sistem, dugotrajnu negu i penzijske izdatke iz javnih finansija za ovu grupu stanovnika. S druge strane, insistiranje na otvaranju novih radnih mesta, kao jedne od strategija za rešavanje ovog problema, postavilo je na agendu pitanje kvaliteta radnih mesta. Na sastanku u Stokholmu inicirano je postavljanje kvalitativne dimenzije radnih mesta, uvrštavanjem ovog horizontalnog cilja u naredni ciklus smernica, kome je trebalo da prethodi širok konsultativni proces oko određivanja indikatora za monitoring ove politike. Ishod višemesečnih konsultacija jesu uspostavljeni indikatori iz Lakena 2001. godine. Sumirajući dosadašnji razvoj smernica, Poše (Pochet) ukazuje na to da su horizontalni ciljevi usmereni prema svim državama članicama transponovani u sledeće grupe prioriteta evropske politike zapošljavanja: „a) podići stopu zaposlenosti; b) unaprediti kvalitet rada; c) razviti sveobuhvatnu i koherentnu strategiju za doživotno učenje; d) uvećati učešće socijalnih partnera; e) obezbediti balansirani pristup između 'četiri stuba'; f) razviti socijalne indikatore“.<sup>8</sup>

Period petogodišnje implementacije omogućio je Komisiji da revidira uspostavljene mehanizme u skladu s postignutim rezultatima i s ciljem poboljšanja njihove efikasnosti. Ova izmena se prevashodno odnosila na „bolju stabilnost smernica“, čime bi se njihova godišnja revizija zamenila optimalnijim vremenskim rokom, kojim bi se efikasnije pratila njihova implementacija.

---

<sup>8</sup> Philippe Pochet, *Employment: the last year before change*, 2001, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/pochet.pdf> (pristupljeno 15. jula 2014), str. 58.

Pomenuta promena je motivisana neophodnim vremenskim intervalima za osmišljavanje, strateško planiranje i sprovođenje politika zaposlenosti u konkretnim državama članicama, da bi nakon toga procena rezultata takvih politika omogućila validnu empirijsku i teorijsku podlogu za međusobno učenje. Politika smernica u prvom petogodišnjem periodu primene EES bila je orijentisana na smanjenje nezaposlenosti kao ostvarljiv srednjoročni cilj, dok bi reforme usmerene ka maksimiziranju potencijala svih ranjivih grupa na tržištu rada predstavljale višegodišnji proces usaglašavanja reformskih politika među državama članicama. Takođe, promenu politike smernica obeležilo je insistiranje na konkretizaciji smernica ka unapređenju ishoda politika, te Karolina De la Porte (Carolina De la Porte, 2010) naročito ističe da su usvajane smernice nakon 2003. bile znatno više „orijentisane na rezultate“. Reforma je bila neophodna i u nacionalnim akcionim planovima, koji moraju da „odgovore na ojačane preporuke i da budu snažniji dokumenti politike bez površnosti ili nepotpunosti“.<sup>9</sup> Na sredini primene Lisabonske strategije proces je postao složeniji, pridruživanjem grupe od deset država EU, koje su s početnim ekonomskim i socijalnim pokazateljima bile znatno lošije od rezultata koje je Unija ostvarivala. U pretpristupajućem procesu Komisija je preuzela vodeću ulogu u uvođenju ovih država u proces koordinacije, izradom Zajedničkih dokumenata o procenama.

Revizija Lisabonske strategije usledila je 2005, s ciljem jačeg insistiranja na ekonomskom rastu i povećanju zaposlenosti. Namera da se dotadašnja strategija reformiše iskazana je u dokumentu Komisije *Zajedno za rast i zapošljavanje – novi start za Lisabonsku strategiju*. Zajedničke smernice za ekonomsku politiku i Smernice za zapošljavanje integrisane su u koherentnu strategiju koja treba da pojednostavi primenu OMK u formulisanju nacionalnih programa reformi.

Nove „integrisane“ smernice za zapošljavanje, za period 2005–2008. godine jesu:

- implementiranje politika zapošljavanja koje imaju za cilj postizanje pune zaposlenosti, poboljšanje kvaliteta i produktivnosti rada, kao i jačanje socijalne i teritorijalne kohezije;
- promovisanje pristupa životnog ciklusa radu;
- obezbeđivanje inkluzivnih tržišta rada, poboljšanje privlačnosti posla i isplativosti za lica koja traže posao, uključujući deprivirane ljude, kao i neaktivne;
- poboljšanje usklađivanja potreba tržišta rada;
- promovisanje fleksibilnosti u kombinaciji sa sigurnošću zaposlenja i redukovanjem segmentacije na tržištu rada, uz uvažavanje uloge socijalnih partnera;
- obezbeđivanje razvoja troškova radne snage, kao i mehanizama uspostavljanja plata koji pogoduju zapošljavanju;

---

<sup>9</sup> European Commission, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Brussels, 7. 4. 2004. COM, 239 final, 2004, str. 5.

- proširenje i poboljšanje ulaganja u ljudski kapital;
- prilagođavanje sistema obrazovanja i obuke kao odgovor na zahteve novih kompetencija<sup>10</sup>.

Poše (2005) smatra da je ova reforma bila usmerena isključivo na težnju ka postizanju što boljih kvantitativnih ciljeva, dok kvalitet i sigurnost nisu bili u središtu strategije. Jedan od razloga za ovakav stav nalazimo u insistiranju na konceptu fleksigurnosti, čija je primena često bila neadekvatna. S ciljem što većeg uključivanja vulnerabilnih grupa u tržište rada, „regularna zaposlenost koja podrazumeva uplaćivanje socijalnih doprinosa potisnuta je na račun nesigurnog zaposlenja, u kome su mogućnosti ulaganja u starost i daljeg usavršavanja ograničene“.<sup>11</sup>

Odluka Saveta o smernicama za politike zapošljavanja država članica za period 2008–2010. godine podrazumeva:

- „– da se svakom nezaposlenom licu ponudi posao, zanat, dodatna obuka ili druge mere za zapošljavanje; u slučaju mladih koji su napustili školu, najkasnije u roku od četiri meseca do 2010. godine, a u slučaju odraslih, najkasnije u roku od 12 meseci;
- da 25% dugoročno nezaposlenih, do 2010. godine, treba da učestvuje u aktivnim merama u vidu obuke, prekvalifikacije, radne prakse ili drugim merama zapošljavanja, s ciljem postizanja proseka tri najnaprednije države članice;
- da lica koja traže posao u čitavoj EU mogu da imaju uvid u sve oglase za slobodna radna mesta preko službi za zapošljavanje država članica;
- porast za pet godina, na nivou EU, efikasne prosečne starosti pri napuštanju tržišta rada, do 2010. godine u odnosu na 2001. godinu;
- obezbeđenje zaštite dece do 2010. godine, najmanje 90% dece između tri godine starosti i obaveznog školskog uzrasta, kao i najmanje 33% dece ispod tri godine;
- da u EU prosečna stopa ne bude viša od 10% za one koji rano napuštaju školovanje;
- najmanje 85% 22-godišnjaka u EU treba da imaju završeno srednjoškolsko obrazovanje do 2010. godine;
- u EU prosečan nivo učešća u doživotnom učenju trebalo bi da bude najmanje 12,5% odraslog stanovništva radnog uzrasta (u starosnoj grupi 25–64 godine)“.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Council, *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 2005/600/EC, OJ L 205/21 of 6/8/2005, 2005, str. 3.

<sup>11</sup> Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 362.

<sup>12</sup> Council, *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 10614/2/08, 2008, str. 18–19.

Po isteku ciklusa 2008–2010. godine, Evropski savet usvaja *Strategiju Evropa 2020* sa setom novih integrisanih smernica, koje potpuno zamenjuju do tada poznate, sjedinjavanjem smernica za ekonomsku politiku i onih koje se tiču oblasti zapošljavanja. Ovim se nastavlja primena OMK u oblasti zajedničke politike zapošljavanja do 2020. primenom nacionalnih programa reformi, izveštavanja i izdavanja preporuka Komisije. Težište rukovođenja procesom pomera se prema Evropskom savetu, koji nakon Ugovora iz Lisabona dobija status glavnog organa, te sada „Komisija ima kontrolnu funkciju, dok će Savet jednom godišnje predstaviti ocenu napretka kako na nivou zemalja članica, tako i na nivou EU“.<sup>13</sup>

## OMK U EVROPSKOJ PRAKSI – UJEDNAČAVANJE ILI DIVERGENCIJA ISHODA POLITIKA?

Razvoj indikatora omogućio je kontinuirano praćenje svih dimenzija zaposlenosti i nezaposlenosti u Uniji koji su sintetički prikazivani u Zajedničkim izveštajima o napretku država članica, kao i u drugim statističkim publikacijama relevantnih tela i institucija EU. Efikasnost OMK potvrđena je u održavanju pozitivnih pokazatelja zaposlenosti kod starih država članica uprkos visokim startnim pozicijama, dok nove države članice beleže najveći napredak približavajući ishode svojih politika državama predvodnicama.

Podaci Evropske komisije iz 2007. godine (tabela 1) pokazuju da su Danska, Holandija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo već 2005. prevazišli zacrtanu stopu ukupne stope zaposlenosti predviđenu Lisabonom. Napredak u ovim državama u periodu 2000–2005. godine bio je simboličan, dok je čak u Danskoj i Švedskoj zabeležen blagi pad. Slovačka, Malta i Mađarska su, s druge strane, najdalje od projektovanog cilja od 70% zaposlenosti. Ukupna stopa zaposlenosti na petogodišnjem preseku za EU25 iznosila je 63,8%, dok je za EU15 rezultat bio bolji sa 65,2%, pri čemu je napredak od 2000. godine za prvu grupu iznosio 1,4%, odnosno 1,8% za EU15.<sup>14</sup> Navedeni pokazatelji svedoče u prilog tezi da je situacija ostala nepromenjena, te da su nordijske države i 2005. na vrhu tabelle.

Promocija podizanja stope zaposlenosti žena primenom evropskih smernica dovela je do pozitivnih rezultata u prvom petogodišnjem periodu, te je stopa značajno podignuta u Španiji (9,9%), Italiji (5,7%) i Estoniji (5,2%), u odnosu na 2000. godinu. Projektovani cilj od 60% zaposlenosti žena u većem delu Severne i Zapadne Evrope već je ostvaren. Letonija (13,5%), Finska (11,1%) i Mađarska

<sup>13</sup> Drenka Vuković, „Socijalna politika Evropske unije“, str. 373.

<sup>14</sup> European Commission, *Employment in Europe 2006*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, str. 29.

(10,8%) načinile su najodlučniji napredak ka cilju od 50% stope zaposlenosti starijih radnika, pri čemu je Finska već tada ostvarila cilj za 2010. godinu.<sup>15</sup>

*Tabela 1.* Stopa zaposlenosti u državama članicama EU 2005. godine i napredak ka ciljevima iz Lisabona i Stokholma za 2010. godinu

	Ukupna stopa zaposlenosti				Stopa zaposlenosti žena				Stopa zaposlenosti starijih			
	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.
BE	61,1	0,8	0,6	8,9	53,8	1,2	2,3	6,2	31,8	1,8	5,5	18,2
CZ	64,8	0,6	-0,2	5,2	56,3	0,3	-0,6	3,7	44,5	1,8	8,2	5,5
DK	75,9	0,2	-0,4	>	71,9	0,3	0,3	>	59,5	-0,8	3,8	>
DE	65,4	0,4	-0,2	4,6	59,6	0,4	1,5	0,4	45,4	3,6	7,8	4,6
EE	64,4	1,4	4,0	5,6	62,1	2,1	5,2	>	56,1	3,7	9,8	>
EL	60,1	0,7	3,6	9,9	46,1	0,9	4,4	13,9	41,6	2,2	2,6	8,4
ES	63,3	2,2	7,0	6,7	51,2	2,9	9,9	8,8	43,1	1,8	6,1	6,9
FR	63,1	0,0	1,0	6,9	57,6	0,2	2,4	2,4	37,9	0,6	8,0	12,1
IE	67,6	1,3	2,4	2,4	58,3	1,8	4,4	1,7	51,6	2,1	6,3	>
IT	57,6	0,0	3,9	12,4	45,3	0,1	5,7	14,7	31,4	0,9	3,7	18,6
CY	68,5	-0,4	2,8	1,5	58,4	-0,3	4,9	1,6	50,6	0,7	1,2	>
LV	63,3	1,0	5,8	6,7	59,3	0,8	5,5	0,7	49,5	1,6	13,5	0,5
LT	62,6	1,4	3,5	7,4	59,4	1,6	1,7	0,6	49,2	2,1	8,8	0,8
LU	63,6	1,1	0,9	6,4	53,7	1,8	3,6	6,3	31,7	1,3	5,0	18,3
HU	56,9	0,1	0,6	13,1	51,0	0,3	1,3	9,0	33,0	1,9	10,8	17,0
MT	53,9	-0,1	-0,3	16,1	33,7	1,0	0,6	26,3	30,8	-0,7	2,3	19,2
NL	73,2	0,1	0,3	>	66,4	0,6	2,9	>	46,1	0,9	7,9	3,9

<sup>15</sup> *Ibidem*, str. 29.

AT	68,6	0,8	0,1	1,4	62,0	1,3	2,4	>	31,8	3,0	3,0	18,2
PL	52,8	1,1	-2,2	17,2	46,8	0,6	-2,1	13,2	27,2	1,0	-1,2	22,8
PT	67,5	-0,3	-0,9	2,5	61,7	0,0	1,2	>	50,5	0,2	-0,2	>
SI	66,0	0,7	3,2	4,0	61,3	0,8	2,9	>	30,7	1,7	8,0	19,3
SK	57,7	0,7	0,9	12,3	50,9	0,0	-0,6	9,1	30,3	3,5	9,0	19,7
FI	68,4	0,8	1,2	1,6	66,5	0,9	2,3	>	52,7	1,8	11,1	>
SE	72,5	0,4	-0,5	>	70,4	-0,1	-0,5	>	69,4	0,3	4,5	>
UK	71,7	0,1	0,5	>	65,9	0,3	1,2	>	56,9	0,7	6,2	>
EU15	65,2	0,5	1,8	4,8	57,4	0,6	3,3	2,6	44,1	1,6	6,3	5,9
EU25	63,8	0,5	1,4	6,2	56,3	0,6	2,7	3,7	42,5	1,5	5,9	7,5
Cilj 2010.	70%				Više od 60%				50%			

Izvor: Employment in Europe 2006, European Commission, str. 29.

Napomena: BE – Belgija, CZ – Češka Republika, DK – Danska, DE – Nemačka, EE – Estonija, EL – Grčka, ES – Španija, FR – Francuska, IE – Irska, IT – Italija, CY – Kipar, LV – Letonija, LT – Litvanija, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Holandija, AT – Austrija, PL – Poljska, PT – Portugalija, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FI – Finska, SE – Švedska, UK – Ujedinjeno Kraljevstvo.

Uprkos kvantitativnom napretku država članica do 2005, počele su se razmatrati kvalitativne dimenzije tržišta rada. Šulc Bušof i Proš (Schulze Buschoff i Protsch, 2008) realizovale su studiju odabranih država EU (Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Italija, Danska i Poljska) koja je pokazala trend porasta atipičnih oblika zaposlenja, sledeći reformski pravac EU, ali i razlikovanje karaktera među državama članicama. Studija je pokazala da su u skoro svim državama ovim oblikom zaposlenja obuhvaćeni mlađe osobe i stariji radnici, a naročito žene. Međutim, insistiranje na ovom pravcu reforme, podstaknuto konceptom fleksigurnosti, u delu obezbeđivanja adekvatnog nivoa sigurnosti na fleksibilnom tržištu rada pokazalo je zavisnost od strukturnih faktora u državama članicama. Veći kvalitet radnog mesta i manja zaštita od otpuštanja uspešna su strategija u Danskoj, jer se „veći rizik od otpuštanja ublažava novčanim nadoknadama i aktivnim merama na tržištu rada, koji su takođe praćeni visokom stopom uspešnosti prilikom ponovnog stupanja na tržište rada“.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Karin Schulze Buschoff, Paula Protsch, „Socijalna sigurnost (a)tipično zaposlenih – poređenje na evropskom nivou“, U: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 124.



Insistirajući na obezbeđivanju što više radnih mesta, nove države članice nastavljaju pozitivan trend iz prethodnog perioda. Po pitanju nezaposlenosti u 2006. „do najznačajnijeg relativnog pada došlo je u Estoniji (sa 7% na 4,3%), Poljskoj (sa 16,9% na 12,8%), Slovačkoj (sa 15,5% na 12%)“.<sup>17</sup> Takođe, stope zaposlenosti su nastavile pozitivan trend porasta, naročito u „Estoniji koja je imala najvišu stopu rasta zaposlenosti 2006. godine (5,4%). Zaposlenost u Letoniji se povećavala gotovo podjednako impresivno (4,8%) [...] izdvajaju se i Poljska (3,3%), Bugarska (2,4%) i Slovačka (2%)“.<sup>18</sup>

Do 2007, Evropska strategija zapošljavanja, a kasnije Lisabonska strategija, pokazala je mešovite rezultate. U ovom periodu pokazatelji za dugoročnu nezaposlenost dalje potvrđuju trend da su vodeće države s najboljim rezultatima ostale najefikasnije i nakon primene komunitarnih strategija zapošljavanja. „U EU15 stopa nezaposlenosti je pala sa 4,8% iz 1997. na 3,1% 2001. godine i dostigla je nivo od 2,8% 2007. godine“,<sup>19</sup> dok su rezultati lošiji ukoliko analiziramo svih 25 država članica. Danska beleži konstantan napredak, nove države članice pokazuju najslabije rezultate, a među njima Poljska i Slovačka. Opravdanost dalje primene OMK u oblasti zapošljavanja pronalazi se u permanentnom napretku u podizanju stope zaposlenosti i smanjenju stope nezaposlenosti kod skoro svih država članica, s posebnim segmentom reformi koje se usmeravaju ka rizičnim grupama na tržištu rada. U dokumentu Evropske komisije *Deset godina Evropske strategije zapošljavanja* (sl. 1 i 2), posebno se ističe napredak u podizanju stope zaposlenosti, pri čemu je „stopa zaposlenosti porasla sa 60,7% na 64,3%, stopa zaposlenosti žena porasla je sa 51,8% na 57,1% i zaposlenost starijih radnika (55–64 godine), sa 35,7% na 43,5%“.<sup>20</sup>

Ekonomska kriza koja je pogodila sve države EU 2008. godine imala je značajan negativan uticaj na ostvarivanje planirane ekonomske politike do 2010. godine. U 2008. i 2009. dolazi do porasta nezaposlenosti, koja naročito pogađa određene kategorije radne snage, kao što su mladi i niskokvalifikovani radnici. Neposredne posledice krize pokazuju stopu nezaposlenosti mladih u EU „19,6%, sve do 41,5% u Španiji i 39,5% u Letoniji. Holandija je jedina država članica

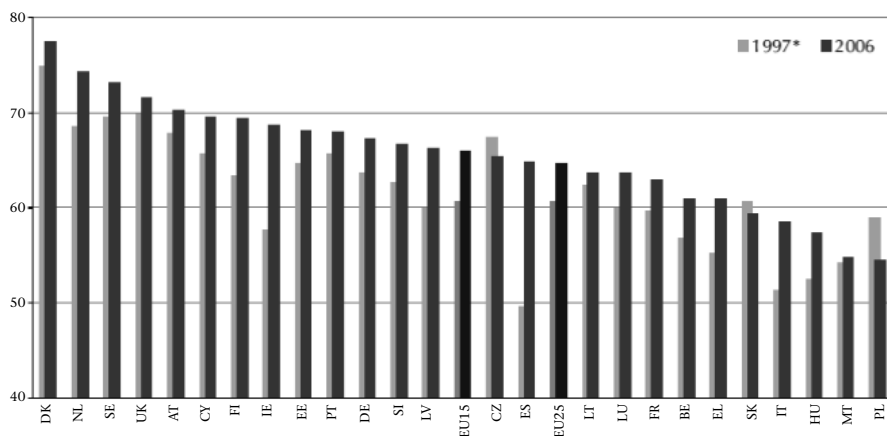
<sup>17</sup> Natalija Perišić, „Evropska politika zaposlenosti“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 64.

<sup>18</sup> Jelena Đorđević, „Rizične grupe na tržištu rada u novim članicama Evropske unije“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 141.

<sup>19</sup> European Parliament, *The Lisbon Strategy 2000–2010, An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, Directorate general for internal policies, Brussels, 2010, str. 66.

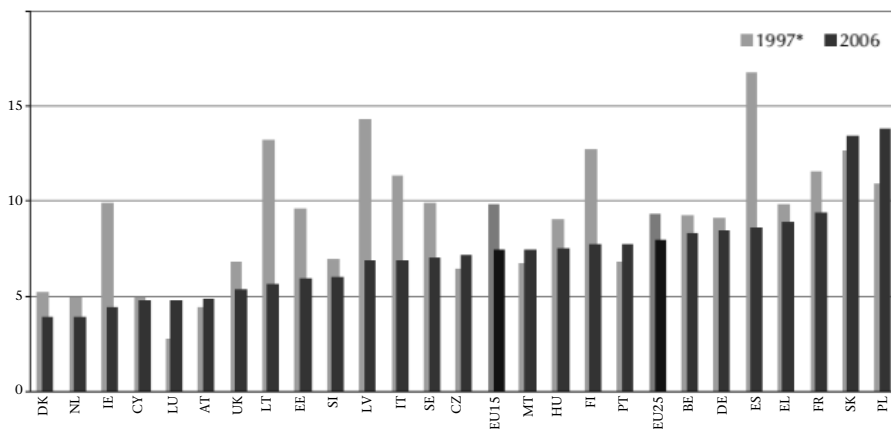
<sup>20</sup> European Commission, *Ten years of the European employment strategy (EES)*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, str. 6.

Slika 1. Stope zaposlenosti u državama članicama EU, 1997. i 2006. godine



Izvor: European Commission, 2007, str. 40.

Slika 2. Stopa nezaposlenosti u državama članicama EU, 1997. i 2006. godine



Izvor: European Commission, 2007, str. 41.

čija je nezaposlenost mladih ispod 10%“.<sup>21</sup> Komisija u dokumentu *Zajednički izveštaj 2014* iznosi da je ekonomska kriza dovela do „bržeg porasta nezaposlenosti za muškarce nego za žene, prevashodno jer su 'dominantno muški sektori'

<sup>21</sup> Roger Liddle, Patrick Diamond, Simon Latham, Tom Brodie, „Aftershock: The Coming Social Crisis in the EU and What is to Be Done“, u: Eric Marlier and David Natali (ur.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, str. 69.

bili najviše pogodeni“.<sup>22</sup> S druge strane, uprkos krizi, nordijske države su održale nivo zaposlenosti žena, a razlog za to je što je „institucionalizacija države u poslodavca 'prvog utočišta' imala dodatne pozitivne posledice, naročito na položaj žena, s obzirom na njihovu dominantnu zastupljenost u ovim sektorima, dovodeći do toga da su stope siromaštva žena u ovim zemljama komparativno najniže“.<sup>23</sup> Javni sektori obrazovanja, zdravstva i administracije, koji pretežno pripadaju ženama, umanjili su negativne efekte krize na ovu populaciju na tržištu rada.

Tabela 2. Stopa zaposlenosti prema polu i jaz između polova, 2000. i 2010. godine

	Ukupno		Muškarci		Žene		Jaz među polovima	
	2000.	2010.	2000.	2010.	2000.	2010.	2000.	2010.
EU27	62,2	64,2	70,8	70,1	53,7	58,2	17,1	11,9
BE	60,5	62,0	69,5	67,4	51,5	56,5	18,0	10,9
BG	50,5	59,7	54,7	63,0	46,3	56,4	8,4	6,6
CZ	65,0	65,0	73,2	73,5	56,9	56,3	16,3	17,2
DK	76,3	73,4	80,8	75,8	71,6	71,1	9,2	4,7
DE	65,6	71,1	72,9	76,0	58,1	66,1	14,8	9,9
EE	60,4	61,0	64,3	61,5	56,9	60,6	7,4	0,9
IE	65,2	60,0	76,3	63,9	53,9	56,0	22,4	7,9
EL	56,5	59,6	71,5	70,9	41,7	48,1	29,8	22,8
ES	56,3	58,6	71,2	64,7	41,3	52,3	29,9	12,4
FR	62,1	64,0	69,2	68,3	55,2	59,9	14,0	8,4
IT	53,7	56,9	68,0	67,7	39,6	46,1	28,4	21,6

<sup>22</sup> European Commission, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM 801 final, Brussels, 2014, str. 2.

<sup>23</sup> Natalija Perišić, „Socijalna sigurnost između države i tržišta“, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012, str. 121.

CY	65,7	69,7	78,7	76,6	53,5	63,0	25,2	13,6
LV	57,5	59,3	61,5	59,2	53,8	59,4	7,7	-0,2
LT	59,1	57,8	60,5	56,8	57,7	58,7	2,8	-1,9
LU	62,7	65,2	75,0	73,1	50,1	57,2	24,9	15,9
HU	56,3	55,4	63,1	60,4	49,7	50,6	13,4	9,8
MT	54,2	56,0	75,0	72,3	33,1	39,2	41,9	33,1
NL	72,9	74,7	82,1	80,0 b	63,5	69,3 b	18,6	10,7 b
AT	68,5	71,7	77,3	77,1	59,6	66,4	17,7	10,7
PL	55,0	59,3	61,2	65,6	48,9	53,0	12,3	12,6
PT	68,4	65,6	76,5	70,1	60,5	61,1	16,0	9,0
RO	63,0	58,8	68,6	65,7	57,5	52,0	11,1	13,7
SI	62,8	66,2	67,2	69,6	58,4	62,6	8,8	7,0
SK	56,8	58,8	62,2	65,2	51,5	52,3	10,7	12,9
FI	67,2	68,1	70,1	69,4	64,2	66,9	5,9	2,5
SE	73,0	72,7	75,1	75,1	70,9	70,3	4,2	4,8
UK	71,2	69,5	77,8	74,5	64,7	64,6	13,1	9,9

Modifikovano

Izvor: Eurostat, 2011, str. 24.

Presek stanja nakon isteka Lisabonske strategije i lansiranja Strategije *Evropa 2020*, praćen je diskusijama o upešnosti/neuspešnosti zacrtanih ciljeva. Samo postojanje kvantifikovanih ciljeva umnogome je olakšalo objektivnu procenu rezultata koordinisane politike zapošljavanja. Vodeći se ovim indikatorima, stope iz 2010. pokazuju da ciljevi nisu dostignuti. Stopa opšte zaposlenosti 2010. dostigla je 64,2%, što je za 5% niže od planirane, dok je stopa zaposlenosti žena iznosila 58,2%, pri čemu nije dostignut cilj od 60% (tabela 2). Stopa zaposlenosti starijih radnika u životnoj dobi između 55 i 64 godine iznosila je 46,3% 2010, nekoliko procenata manje od planiranih 50%.<sup>24</sup> Krajnji ishodi 2010. bili su opterećeni krizom koja je uticala na kretanja u evrozoni u proteklih nekoliko godina, te je rast zaposlenosti do 2006. stagnirao, a kasnije

<sup>24</sup> Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, str. 24.

i opadao. Rast zaposlenosti žena i smanjivanje jaza između zaposlenosti žena i muškaraca ubraja se u najpozitivnije ishode desetogodišnje strategije. Komparativno gledano, najmlađe države članice napravile su najveći pomak ka zajedničkim ciljevima, uz održavanje najslabije rangiranosti u Evropi i na kraju ovog procesa.

## ZAKLJUČAK

Usmerenje ka povećanju konkurentnosti evropske privrede rezultovalo je predlogom o primeni koordinacije najpre u politici tržišta rada. Nadograđujući iskustva iz Evropske strategije zapošljavanja, Lisabonski sastanak potvrđuje opredeljenje ka podizanju mogućnosti za zapošljavanje. Osnov za koordinaciju u sferi zapošljavanja može se pronaći u Ugovoru iz Amsterdama, čime je ova oblast saradnje među državama članicama dobila prioritetni značaj. Ustanovljeni mehanizam koordinacije iz Evropske strategije zapošljavanja postao je integralni deo primene OMK u ovoj politici, uz naročitu ulogu organa Unije i Komiteta za zapošljavanje u monitoringu. Koordinacija politike zapošljavanja praćena je jasnim postavljanjem ciljeva u ovoj oblasti do 2010, kao i jasnim formulisanjem prioriteta politika u budućem periodu. Sve države članice usmerile su svoje napore ka povećanju stope zaposlenosti i uključivanju ranjivih grupa na tržište rada. U nacionalnim akcionim planovima prikazivano je stanje na tržištu rada na nacionalnom nivou, ali i preduzete reforme u ovoj oblasti. Kontinuirano praćenje jasno određenih indikatora omogućilo je merenje efekata reformi omogućavajući učenje država članica iz iskustva drugih. S druge strane, države članice koje su na početku procesa beležile najbolje rezultate ostale su na toj poziciji, dok su države članice s dubljim problemima tržišta rada i dalje ostvarivale lošije rezultate. Međutim, napredak je ostvaren u smanjivanju razlike između ishoda njihovih politika i najvećim pozitivnim promenama u novim državama članicama. Letonija, Estonija i Litvanija, pored Italije i Španije, učinile su značajan napredak ka povećanju stope zaposlenosti, iako još uvek daleko od ostvarivanja ciljeva postavljenih do 2010. godine. Danska, Holandija i Švedska su ostvarile cilj podizanja zaposlenosti na 70% još 2005. godine. U skoro svim državama do 2010. smanjen je jaz među polovima u oblasti zapošljavanja, čime su umanjene nejednakosti na tržištu rada, a preorijentacija na aktivne iz pasivnih mera tržišta rada postaje glavna strategija upošljavanja. Stope zaposlenosti opšte populacije, žena i starijih radnika podignute su u velikoj većini članica, uprkos negativnim efektima ekonomske krize 2008. godine. Vodeću ulogu u usmeravanju celokupnog procesa preuzela je Evropska komisija, koja definiše prioritete zajedno sa Savetom, uz kontinuirani monitoring sprovođenja prioriteta u praksi i davanje preporuka za njihovo efikasnije povezivanje.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Buchs, Milena, „The Open Method of Coordination – Effectively preventing welfare state retrenchment?“, u: Kröger, Sandra (ur.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11; dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm> (pristupljeno 2. jula 2014), 2009.
- [2] Commission of the European Communities, *Commission Communication Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998*, Brussels, COM (97) 497 final; dostupno na: <http://aei.pitt.edu/3503/1/3503.pdf> (pristupljeno 5. jula 2014), 1997.
- [3] Council, *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 2005/600/EC, OJ L 205/21, 6. 8. 2005.
- [4] Council, *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 10614/2/08, 2008.
- [5] De la Porte, Carolina, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, u: *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, str. 38–58.
- [6] Đorđević Jelena, „Rizične grupe na tržištu rada u novim članicama Evropske unije“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 141–165.
- [7] European Commission, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM 801 final, Brussels, 2014.
- [8] European Commission, *Employment in Europe 2006*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.
- [9] European Commission, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Brussels, 7. 4. 2004 COM, 239 final, 2004.
- [10] European Commission, *Ten years of the European employment strategy (EES)*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- [11] European Parliament, *The Lisbon Strategy 2000–2010, An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, Directorate general for internal policies, Brussels, 2010.
- [12] Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.
- [13] Goetschy, Janine, *The European Employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*; dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/goetschy-ees.pdf> (pristupljeno 10. jula 2014), 2001.
- [14] Liddle, Roger, Diamond, Patrick, Latham, Simon, Brodie, Tom, „Aftershock: The Coming Social Crisis in the EU and What is to Be Done“, u: Eric Marlier and David

- Natali (ur.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, str. 69–92.
- [15] Perišić, Natalija, „Evropska politika zaposlenosti“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 58–75.
- [16] Perišić, Natalija, „Evropski socijalni modeli“, magistarska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007.
- [17] Perišić, Natalija, „Socijalna sigurnost između države i tržišta“, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012.
- [18] Pochet, Philippe, *Employment: the last year before change*, 2001, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/pochet.pdf> (pristupljeno 15. jula 2014).
- [19] Pochet, Philippe, „The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe“, u: Zeitlin, Jonathan and Pochet, Philippe (eds): *The Open Method of Coordination in Action*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.
- [20] Schulze Buschoff, Karin, Protsch, Paula, „Socijalna sigurnost (a)tipično zaposlenih – poređenje na evropskom nivou“, u: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 119–140.
- [21] Trubek, David, Mosher, James, *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model*; dostupno na: [www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html) (pristupljeno 1. jula 2014), 2001.
- [22] Vuković, Drenka, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.

*Suzana Mihajlović Babić*

COMMUNITARIAN EMPLOYMENT POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION – IMPLEMENTATION  
OF THE OPEN METHOD OF COORDINATION

*Abstract*

The harmonization process of minimum working conditions in the Member States can be traced back to the founding of the European Union, while common European employment policy appears after the Treaty of Amsterdam. Foundation of common Economic and Monetary Union, improvement of fiscal discipline and competitiveness were reasons why primary orientation was given to labor market policy, as the first policy institutionally included in the joint coordination mechanisms within the European Union. The main hypothesis of this paper is that usage of the Open Method of Coordination, as a method of soft law, reduce the divergence of policy outcomes in the Member States with a continuous tendency of employment growth. The aims of this paper are to show strategic direction of the EU policy as part of the employment agenda formulation, monitoring of the Methods' implementation in the previous period and to draw conclusions about policies undertaken. The analysis shows performance improvement of the Member States, considering the influence of national social security system specificities on the process effectiveness.

*Keywords:*

Open Method of Coordination, employment policy, European Union, reforms, effects



Vojislav Stanovčić<sup>1</sup>

*Akademik, Srpska akademija nauka i umetnosti*

## Osvrt na opus Ljubomira Tadića

### *Apstrakt*

Akademik Ljubomir Tadić se razvijao kao naučnik stvaralačkih sposobnosti. Proučavao je i razvijao više disciplina iz oblasti francuskih i nemačkih teorijskih nauka, ali i iz drugih jezičkih područja, koja su uključivala analize rezultata velikih teoretičara. Tokom pola stoleća dao je značajan doprinos društvenim naukama – kapitalna dela u kojima su utvrđeni teorijski osnovi prava i filozofije prava, etike, opšte i praktičke (*practical mind*) filozofije, sociologije, političke i pravne filozofije i političkih nauka. Njegovu argumentaciju podržavale su činjenice iz empirijske oblasti. Zahvaljujući velikom uporednom znanju, kritički je izvodio zaključke iz najuticajnijih društvenih teorija i široke oblasti društvene stvarnosti. Obimnim opusom značajno je doprineo razvitku društvenih nauka kod nas, u skladu s humanističkim vrednostima, slobodom i dostojanstvom, naučničkim i ljudskim moralnim opredeljenjem i društvenim angažmanom.

### *Ključne reči:*

ratne žrtve, moć, sloboda, dostojanstvo, pravo, legitimnost, filozofija, praktička filozofija, političke nauke, autoritarizam, revolucija, tiranija

## I

Ljubomir Tadić (14. maj 1925. – 30. decembar 2013) slušao je, proučavao, analizirao i kritički ocenjivao više društvenih nauka. Zahvaljujući velikom obrazovanju i trudu, svoje zaključke i rezultate objavljivao je najpre u člancima, a

---

<sup>1</sup> E-mail: estanovc@eunet.rs.

zatim i u knjigama. Njegovi radovi sabrani su u sedam tomova *Izabranih dela* (2006–2008). U Kraljevini Jugoslaviji završio je šest razreda gimnazije (1941), u Nikšiću. Zločinima u Drugom svetskom ratu otpor je pružan i u Pivskoj oblasti. Ljubomir Tadić se uključio u narodnooslobodilački pokret i pridružio se Narodnooslobodilačkoj vojsci. U to vreme doživeo je tešku tragediju, jer su njegovu braću i rođake, partizane, streljali njihovi saborci, po nalogu sektaškog visokog partijskog rukovodstva. I neki od onih koji su ih morali streljati znali su da su žrtve nevine. Kada je rat završen, partijsko rukovodstvo je sprečavalo da se govori o toj grupi streljanih ljudi. Nevini su kasnije rehabilitovani. U svojoj trećoj knjizi, *Tradicija i revolucija*, Tadić je napisao: „Posvećujem braći Radoju, Tadiji, Radu, Jovici, Blagoju, Obrenu i Radomiru, čija mladost iščeze u vihoru rata“ (Tadić, 1972: 5).<sup>2</sup>

Od završetka Drugog svetskog rata, 15. maja 1945, do sredine januara 1946. godine, Tadić se nalazio na dužnostima člana opštinskog i sreskog narodnog odbora u Pivi. Posle 1946. nastavio je školovanje i završio sedmi i osmi razred gimnazije i maturu. Upisao se na Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, ali je 1947. prešao u Sarajevo na Pravni fakultet, gde je postavljan na političke i uređivačke funkcije. Januara 1949. započeo je studije na Institutu društvenih nauka u Beogradu (tri oblasti predmeta: filozofija, sociologija i politička ekonomija), kao i studije na Pravnom fakultetu u Beogradu. Na Institutu je završio studije u januaru 1951, a u junu 1952. i na Pravnom fakultetu.

U Beogradu, od 1. oktobra 1962. do aprila 1965, Tadić je bio upravnik Odeljenja za političke i pravne nauke Instituta društvenih nauka. Od 1965. bio je vanredni, a 1969–1975. godine redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu.

Februara 1975, posebnom odlukom Skupštine SR Srbije stavljen je na raspolaganje. Tom odlukom je profesor isključen s Fakulteta. Dosta vremena proveo je u inostranstvu, držeći predavanja i pišući svoje radove. Sredinom osamdesetih godina izabran je za naučnog savetnika u Centru za filozofiju i društvenu teoriju Instituta društvenih nauka Univerziteta u Beogradu.

Bio je član Filozofskog i Sociološkog društva Srbije i član redakcije više časopisa: *Pregled* (Sarajevo), *Politička misao* (Zagreb), *Filosofija* (Beograd), *Praxis* (Zagreb), *Praxis International* (Beograd). Takođe je bio član redakcije biblioteke *Logos* (Sarajevo) i *Karijatide* (Beograd).

U periodu 1956–1957. Tadić je studirao u Parizu, spremajući doktorsku disertaciju. Na Univerzitetu u Ljubljani je doktorirao decembra 1959. godine. Učestvovao je na nizu kongresa u Ženevi, 1963; godine 1967, na Autonomnom univerzitetu u Meksiko Sijetu održao je više predavanja iz sociologije i filozofije politike. Učestvovao je i na naučnim simpozijumima u Bostonu, 1970; Ređo Emiliji, 1972; Milanu, 1977; Parizu, 1982. Bio je gostujući profesor na univerzitetima u Paderbornu, Konstancu i duže u Gisenu (SR Nemačka), tokom 1976/1977. i 1981/1982.

<sup>2</sup> Ljubomir Tadić, *Tradicija i revolucija*, 1972, str. 5.

U Srpsku akademiju nauka i umetnosti (SANU) Ljubomir Tadić primljen je 12. decembra 1985, a za redovnog člana izabran je 27. oktobra 1994. godine. Svojim obimnim i izuzetno sadržajnim opusom dao je veoma značajan doprinos razvitku društvenih nauka, u skladu sa svojim naučničkim i ljudskim moralnim opredeljenjem i društvenim angažmanom, uz ustrajno delovanje i doprinos uvažavanju humanih ljudskih vrednosti, čovekovih sloboda i dostojanstva i u nauci i u društvu.

Tadić je kao član SANU radio u više Akademijinih odbora, veća i komisija: u Odboru za filozofiju i društvenu teoriju (od 1985); u Etnografskom odboru do 2001. godine (Odbor je ukinut jer nije bilo etnografa); bio je član Naučnog veća Balkanološkog instituta; učestvovao je i u Međuodeljenjskom odboru za proučavanje nacionalnih manjina i ljudskih prava (od 1989), čiji je jedno vreme bio i predsednik; kao i Komisije SANU za proučavanje života i običaja Roma, kojom je predsedavao od 2000. godine; rukovodio je projektom F-184 – „Proučavanje običaja i života Roma“. Od 2000. godine bio je član Komisije za zadužbine SANU. Bio je i predsednik Društva srpsko-jevrejskog prijateljstva od njegovog osnivanja 1988. godine.

Akademik Tadić je učestvovao na više naučnih konferencija u SANU, posebno na onima koje je organizovao Odbor za filozofiju i društvenu teoriju. Držao je predavanja u SANU i Zadružbini Ilije M. Kolarca – „Smrt kao filozofski problem“, kao i o delu *Politička teorija I*, Vojislava Stanovčića (Stanovčić, 2006: 838).

Biografiju i bibliografiju akademika Ljubomira Tadića objavila je SANU u *Godišnjacima*.<sup>3</sup>

Akademik Tadić je bio naučnik izuzetnih stvaralačkih sposobnosti i velike erudicije. Stekao je ugled jednog od najuticajnijih pravnika, filozofa, sociologa i javnog delatnika i dao je veliki doprinos političkoj i pravnoj filozofiji i društvenoj teoriji. Njegova naučna delatnost obuhvata značajne naučne oblasti – socijalnu filozofiju, sociologiju, političku i pravnu filozofiju i političke nauke. Bio je kritičan ne samo u odnosu na društvene teorije već i u odnosu na društvenu stvarnost.

## II

U oblastima društvenih i humanističkih nauka Tadić je stvarao vrlo bogat opus, koji obuhvata nekoliko grana nauka, tema i problema kojima se bavio, a sada možemo ukratko prikazati deo njegovih glavnih područja. Studirao je najpre pravo, ali kad je januara 1949. započeo studije na Institutu društvenih nauka u Beogradu, slušao je predavanja iz tri oblasti: filozofije, sociologije i političke

<sup>3</sup> Tadićevi radovi u *Godišnjacima SANU*: u *Godišnjaku* XCIII za 1986, 1987, str. 461–476; *Godišnjak* CIII za 1996, 1997, str. 437–445; i *Godišnjak* CXIV za 2007, 2008, str. 475–481.

ekonomije. Uporedo je studirao i pravo, ali područja koja je savladao bile su filozofija i sociologija. Tokom pet decenija objavljivao je dela od svog doktora (1962), do *Zagonetke smrti* (2003).

### *Tadićevi najvažniji doprinosi*

Prvi naučni radovi obuhvataju grupu radova iz *pravne teorije i filozofije*. Njegov doktorat nije bio lak poduhvat. Svoje kritičko proučavanje i analizu izložio je pod naslovom *Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena – Prilog kritici „čiste teorije prava“* (Tadić, 1962: 191).<sup>4</sup> *Predmet pravnih nauka* pisan je 1963–1964, a objavljen 1966. (Tadić, 1966: 74),<sup>5</sup> kao rezultat njegovog proučavanja radi stvaranja priručnika korisnog za upotrebu. Posle više godina rada, sistematski je povezao tri oblasti u delu *Pravo, priroda i istorija* (Tadić, 1975: 154).<sup>6</sup> Napisao je i više članaka.<sup>7</sup> Ulagao je veliki trud u predmet koji je predstavljao sintezu njegovih analiza i 1983. završio svoje kapitalno delo, *Filozofija prava* (Tadić, 1983: 246).<sup>8</sup> Ovo delo nastajalo je u Francuskoj i Zapadnoj Nemačkoj, kao i u našoj zemlji, a tokom pisanja Tadić je koristio razne izvore na francuskom i nemačkom jeziku, kao i na italijanskom, ruskom i latinskom. U svojim radovima Tadić je analizirao *filozofske stavove* u radovima Karla Marksa, te njegovih prethodnika Imanuela Kanta i Hegela, kao i njihovih sledbenika.

U njegovim radovima došli su do izražaja naučni stavovi i kritičke analize pravaca savremene pravne filozofije, koji su uticali na društvene nauke i na političke teorije, kao i na različite ideologije. Proučavao je razne grane iz više disciplina i stvarao složenije i konceptijski izgrađene tekstove i dela. Na osnovu izvora koje je koristio pisao je istorijski pregled prirodno-pravne filozofije, a po istom metodi i istorijske preglede drugih disciplina. Znatno kasnije je radove iz pravne filozofije sredio ne po vremenskom redosledu objavljivanja, nego po značajnijim i boljim radovima, koji su dobili mesto na početku. To je dobro sistematizovan

---

<sup>4</sup> Ljubomir Tadić, *Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena – Prilog kritici „čiste teorije prava“*, Sarajevo, 1962, str. 194.

<sup>5</sup> Ljubomir Tadić, *Predmet pravnih nauka*, Beograd, Institut društvenih nauka, 1966, str. 74.

<sup>6</sup> Ljubomir Tadić, *Pravo, priroda i istorija*, Beograd, Filozofsko društvo Srbije, 1975, str. 154.

<sup>7</sup> Videti: Ljubomir Tadić, „Odnosi bitka i trebanja (Sein und Sollen) u Kelsenovom pravno-filozofskom sistemu“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, VII, 1959; „Problem ideologije u Kelzenovoj 'čistoј teoriji prava'“, *Pregled*, 1–2, Sarajevo, 1960; „Razvitak i kriza prirodnog prava u delu Lea Straussa“, pogovor, u: Leo Strauss, *Prirodno pravo i istorija*, Sarajevo, „Veselin Masleša“, 1971; „Pravo, priroda i istorija“, *Filozofske studije*, 1975.

<sup>8</sup> Ljubomir Tadić, *Filozofija prava*, Naprijed, Zagreb, 1983, str. 246.

prvi tom Tadićevih *Izabranih dela*. Naslov toma je *Filozofija prava*, delo je veoma obimno, a ima uvod pod naslovom „Pravo, priroda i sloboda“, kao i četiri dela (Antičko prirodno pravo; Srednjovekovno [katoličko] prirodno pravo; Prirodno pravo novog veka; Savremena filozofija prava) i pogovor, „Perspektiva filozofije prava“, Bibliografiju i registar imena i pojmova. U ovom tomu je data bibliografija sa više od 215 knjiga na francuskom, nemačkom, latinskom, italijanskom i malim brojem radova na srpskom jeziku (Tadić, 2006: 520).<sup>9</sup> Na početku *Filozofije prava* (I tom) naglašena je uloga Platona i Aristotela, na koje su se oslanjali i drugi novovekovni filozofi. Hobs, Ruso, Hegel i mnogi raniji filozofi služili su se idejama dvojice utemeljivača „vladavine prava“, „vladavine zakona“. „Filozofija prava je tako i dalje ostala deo *praktičke filozofije*, ali ne više, ili ne sasvim u klasičnom smislu kako su je zamišljali Platon i Aristotel, kao 'filozofiju o ljudskim stvarima' (*philosophia peri ta antropina*). Um (Vernunft), a ne razboritost (*phronesis*) postaje nužni temelj i okosnica nove praktične, a samim time i pravne filozofije. Etička celina i ideja 'zajedničkog dobra' (*bene commune*) nisu više imale pravog mesta u istorijskoj stvarnosti u kojoj se razdvajaju 'građansko društvo' i 'politička država', i to razdvajanje filozofski formuliše Hegel u svojoj filozofiji prava, pokušavajući da u poslednjem odeljku ovog dela, u 'nauci o državi', pomiri moderni svet sa antikom, Hobza sa Platonom i Aristotelom.“<sup>10</sup>

Ove dve knjige su ispunjene brojnim teorijama, te razmatranjima o filozofima i teoretičarima. U prvom tomu *Filozofije prava* na prvom mestu je tekst „Filozofija prava“ (Tadić, 1983: 246), a poslednje mesto u tomu dobila je doktorska disertacija – „Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena“ (Tadić, 1962: 191). Uz ova dva dela date su vrlo obimne bibliografije, s 215 jedinica većinom kapitalnih knjiga, vrlo vrednih, iz oblasti nekoliko predmeta i na nekoliko jezika. Tekstovi dve knjige i dodaci sadrže ideje, koncepcije, pravce tumačenja i razvijanja. U ovim radovima analiziraju se teorije niza filozofa. Vilhelm Vindelband i većina drugih pisaca pominju se samo su u Tadićevom doktoratu. On ukratko sažima svoje stavove, povezujući nekoliko velikih mislilaca: „U preuzimanju Kantovog nasleđa 'čista teorija prava' ograničava se na *Kritiku čistog uma*, stojeći prvobitno pod uticajem tzv. badenske (južnonemačke) škole neokantijanstva, a naročito pod uticajem filozofije Vindelbanda iz XIX i s početka XX veka. U tumačenju Kantove filozofije u to vreme, za Kelzena je značajna uloga u interpretaciji Kantove filozofije koju je dao Georg Zimel [Georg Simel]. Ove, kao i druge izvore svoje filozofije priznaje sam Kelzen u Predgovoru drugom izdanju svoje knjige *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*.“<sup>11</sup> Ovaj navod je iz *Filozofije prava*, I tom, ali se u preuzimanju Kantovog nasleđa

<sup>9</sup> Tadić Lj., *Filozofija prava*, I tom, Zavod za udžbenike, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 520.

<sup>10</sup> *Ibidem*, str. 20.

<sup>11</sup> *Ibidem*, str. 355.

„čista teorija prava“ ograničava na *Kritiku čistog uma*, prvobitno pod uticajem tzv. badenske (južnonemačke) škole neokantijanstva, a naročito pod uticajem filozofije Vilhelma Vindelbanda. U tumačenju Kantove filozofije u to vreme ima za Kelzena značajnu ulogu i interpretacija Kantove filozofije koju je dao Georg Zimel. Ove, kao i druge izvore svoje filozofije, priznaje sam Kelzen u predgovoru drugom izdanju svoje knjige.

Tadića je posebno interesovala istorija prirodnog prava, ali pre svega njeni karakter i sadržina, koji pokreću cilj i svrhu saznanja i rezultata. U osnovi je napredna filozofska misao koja je Tadiću omogućavala kritički odnos prema pozitivnom državnom zakonodavstvu sa stanovišta ljudskog uma i ljudske emancipacije. Tadićev I tom *Filozofije prava* sadrži opsežnu analizu istorijskog razvoja *prirodnog prava* – od *sofista* i *epikurejaca*, preko *srednjovekovnog prirodnog prava* u *ranom hrišćanstvu*, *patristici* i *sholastici*, te *prirodnog prava renesanse* i *protestantizma*, do *modernog racionalističkog prirodnog prava*. Sve te oblasti Tadić je obradio pozivajući se na sledeće teoretičare: Huga Grocijusa, Tomasa Hobsa, Baruha Benediktusa Spinozu, Samuela Pufendorfa, Džona Loka, Gotfrida Vilhelma Lajbnica, Bleza Paskala, Kristijana Tomazijusa, Đovanija Batistu Vika, Žan-Žaka Rusoa i teorije francuskih fiziokrata i socijalista. Prirodno pravo iščezava u sukobu s engleskim utilitarizmom, francuskim pozitivizmom i nemačkim idealizmom, no u novije vreme opet oživljava, i Tadić ga detaljno analizira u delu Ernsta Bloha.

Čitav niz teoretičara i teorija stvaraju nove smerove nauke i ideologija, povezane s novim idejama koje rađaju racionalizam, prosvetiteljstvo, transcendentni idealizam Kanta, aksiološku filozofiju njegovog sledbenika Vindelbanda, utilitarizam Bentama, pozitivizam od Ogista Konta, do Ernsta Maha, romantizam Fridriha Vilhelma Šelinga i Fridriha Šlegela, fenomenologiju Edmunda Huserla, egzistencijalizam Martina Hajdegera i Karla Jaspersa, te filozofija emancipacije od Karla Marksa do Đerđa Lukača i Ernsta Bloha. Autorovo stanovište je čvrsto opredeljeno: on sledi tradiciju od prosvetiteljstva i Hegela do Marksa, a odatle do Lukača i Bloha. Težio je tome da nastavi tamo gde su ova dvojica stala. Njegove ocene ostalih pravaca i filozofa naše epohe izvanredno su lucidno sažete i u svakom slučaju otvaraju osnovni filozofski problem koji određeni mislilac ili pravac nije adekvatno rešio. Tako je, na primer, u slučaju Kantovog i fenomenološkog idealizma, osnovni problem dualizam „bivstva i trebanja“, faktičkog i normativnog. Ali, Tadić opovrgava dualizam, pokazujući da u društvu postoji „svesno bivstvo“ koje bira i ostvaruje realne mogućnosti. U istorijskom procesu nalaze se „jeste“ i „treba“. Pozitivizam i pozitivne nauke su problem svođenja društvene stvarnosti na predmet naučnog istraživanja. Ovakva nauka se svodi na puko sredstvo, koje može biti u službi bilo kakvog promenljivog cilja i društvene sile. Ono može služiti slobodi i tiraniji. Shvatanje za koje se Tadić zalagao jeste: društvo se od prirode suštinski razlikuje po tome što samo sebe razume i proizvodi. On je bio naučnik i intelektualac s odgovornom ulogom. Noviji sociolozi uključeni su u listu velikih filozofa i sociologa, a prikazane su teorije Emila Dirckema, koji, pored ostalih, izlaže i anomije; i Žorža Gurviča, koji je isticao dva tipa „organizovanja društvenosti“ – prema principu dominacije i prema principu saradnje.

## *Druge discipline*

Kao deo *sociologije* i *političkih nauka*, Tadić je objavio više značajnih radova o *kritici političke svesti* i dilemama u vezi s ovom temom. Od ranijih članaka i studija Tadić je odabrao i objavio skup ogleđa pod naslovom *Poredak i sloboda* (Tadić, 1967: 340).<sup>12</sup> Na Filozofskom fakultetu predavao je političku sociologiju i političke nauke, a proučavao je i druge oblasti i pisao naučne radove iz raznih disciplina: filozofije, etike, političkih nauka, psihologije, antropologije, metafizike, religije i drugih. Veliku oblast Tadićevih radova čine *politička nauka (politikologija)*, *politička teorija (ili filozofija)* i *politička sociologija*. Naslov knjige (zbornika) iz 1971, *Prilog kritici političke svesti*,<sup>13</sup> bio je izazovan, jer ukazuje na *sukob slobode i poretka*.<sup>14</sup>

U svojim knjigama *Filozofija prava, Pravo, priroda i istorija, Tradicija i revolucija, Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena, Autoritet i osporavanje* i *Nauka o politici* (1988), Ljubomir Tadić pokazuje odlično poznavanje pravaca savremene filozofije prava i moderne nauke o politici: zaokupljenost pozitivizmom Karla

<sup>12</sup> Značajniji delovi knjige su „Politika kao praksa i kao tehnika: o odnosu političke filozofije i političke nauke“ (Tadić, 1967: 15–46); „Revolucija i sloboda“ (74–86); „Prirodno pravo i socijalna utopija: o filozofsko-pravnim pogledima Bloha“ (87–101); „Solidarnost i sloboda: o odnosu socijalizma i prava čoveka“ (140–154); „Politika sile i društvena kritika“ (212–227).

<sup>13</sup> Nekoliko najvažnijih Tadićevih knjiga i neki članci bili su u ono vreme veoma značajni za proučavanje političke teorije i kritiku političke prakse. Prva knjiga je bila *Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena – Prilog kritici čiste teorije prava*, objavljena u Sarajevu 1962. godine. Objavljen je i *Poredak i sloboda. Prilog kritici političke svesti* (Kultura, Beograd, 1967), što je pravi okvir za petnaest Tadićevih članaka u kojima se razmatraju vrlo krupni teorijski i praktični problemi. Osim navedenih pravnih studija, objavljivao je i veliki broj radova o značajnim teoretičarima. „Javno mnjenje u savremenom društvu: ka kritičkoj analizi modernih političkih pojmova“, najduži je prilog u ovoj knjizi. Za ono vreme značajan je i tekst „Socijalizam i ustavni poredak“. Više tema je obrađeno u ovom zborniku. Pored navedene knjige, navodimo jedno od najvažnijih dela, *Tradiciona i revolucija* (1972). Iz ove knjige ćemo istaći poglavlja, odnosno tematski interesantne delove: „Uvod“; glava IV: „Srećno vođena predrasuda“ protiv 'Metafizičkih prava čoveka'“ (str. 81–103); glava V: „Od rezignacije do romantike“; i glava VI: „Autoritarna država i 'narodni duh' u pravu“. Tadić je izložio kritici i odjek na kakav su naišle ideje konzervativizma kod nemačkih konzervativaca, naročito za vreme restauracije, kod Karla Ludviga fon Halera i Fridriha Juliusa fon Štala. Utemeljivač konzervativizma kao ideologije bio je jedan od vođa vigovaca (tj. liberala), Edmund Berk, koji je kritikovao ideologiju i ciljeve Francuske revolucije. Tadić je potom objavio *Autoritet i osporavanje* („Filip Višnjić“ – Naprijed, Beograd–Zagreb, 1987) i *Nauku o politici* (Rad, Beograd, 1988; drugo, dopunjeno izdanje, BIGZ, Beograd, 1996, 666 str.). Ova knjiga može da stane u red s radovima uvaženih stranih autora.

<sup>14</sup> Tadić Lj., „Metamorfoze 'pravne države'“, u: Vladan A. Vasiljević (ur.), *Pravna država*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1991.

Bergboma, Emil Lask; neokantovske teorije Hansa Kelzena i Gustava Radbruha, fenomenologiju Artura Kaufmana i novu retoriku Teodora Fivoga i Haima Perelman, egzistencijalizma Vernera Majhofera, marksizma Jevgenija Bronislavoviča Pašukanisa, Ernsta Bloha, Jirgena Habermasa, Oskara Negta i drugih.

Gustav Radbruch je obrađivao svoju *Filozofiju prava* (1932), dopunjavao i ranija izdanja, s konzervativnim stavovima i evolucijom antipozitivističkih ocena legalizma, a posle Drugog svetskog rata dopunio je inovacijama i treće izdanje, ali je nova verzija knjige objavljena tek 1950. godine. Oslanjao se na Opšti deo, naročito § 26, „Pravna država“, i delove koji su dodati nakon Drugog svetskog rata – „Pet minuta pravne filozofije“ (1945) i „Zakonsko ne-pravo i nezakonsko pravo“ (1946).<sup>15</sup>

Tadić je objavio i više istaknutih dela iz oblasti političkih i društvenih teorija. Navešćemo nekoliko radova i izložiti više ideja i problema. Za analizu ovih teorija korisna je knjiga *Tradicija i revolucija* (Tadić, 1972: 279). U njoj se autor bavi ozbiljnim temama i rezultatima istraživanja u inostranstvu, na francuskom i nemačkom jeziku. Pored autorovog Predgovora i Uvoda za *Tradiciju i revoluciju*, sledi deset glava o krupnim problemima i temama koje imaju veliko značenje. Na kraju ove knjige, pod naslovom „Autoritet i sloboda – Zaključak“ (Tadić, 1972: 267–278), Tadić konstatuje: „Konzervativna tradicija uči: čovek je od prirode zao i stoga ga treba zauzdati silom, verom, predrasudom, pozivom na 'večne zakone' i 'stečena prava'. Civilizacija je nezamisliva bez starateljskog autoriteta [...] Prosvetiteljstvo, naprotiv, uči: čovek je od prirode dobar ili barem sposoban da se usavrši i da postane bolji nego što jeste [...] Čisti ideal Prosvetiteljstva obećava ukidanje svake vlasti čoveka nad čovekom. Jer samo postojanje vlasti sprečava ispunjenje osnovnog cilja: punoletstva, tj. služenja vlastitim umom 'bez vođstva nekog drugog'. Zato je sukob između konzervativne tradicije i Revolucije istovetan sa sukobom između načela autoriteta i načela slobode“ (Tadić, 1972: 267).<sup>16</sup> Akademik Tadić na kraju zaključuje: „Ideja, koja je jedanput ušla u svet, da je čovek zreo da izgrađuje svoj društveni život na racionalnim načelima, ne može se više nikada potisnuti iz tog sveta“ (Tadić, 1972: 278).<sup>17</sup>

Radovi Ljubomira Tadića doprinose istoriji u delima kao što su *Poredak i sloboda* (1967); *Dijalektika ilegitimnosti i legitimnosti vlasti* (1980); *Da li je nacionalizam naša sudbina* (Tadić, 1986: 212).<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Gustav Radbruch, *Filozofija prava* (1932), *Rechtsphilosophie*, 3. izd. 1932; četvrto izd. Stuttgart, 1950; šesto izd. 1963; *Filozofija prava* (prevela Dušica Guteša; Stevan Vračar, predgovor: „Radbruchovo filozofskopravno stanovište“), Nolit, Beograd, 1980.

<sup>16</sup> *Ibidem*, str. 267.

<sup>17</sup> *Ibidem*, str. 278.

<sup>18</sup> Tadić Lj., *Da li je nacionalizam naša sudbina? – i druge rasprave i polemike o naciji, socijalizmu i federaciji*, izd. autora, Beograd, 1986, 213 str.



Temom autoriteta Tadić se bavi i u delu *Tradicija i revolucija*, a posle petnaest godina objavio je *Autoritet i osporavanje* (Tadić, 1987: 323), koji posvećuje svojim studentima – „plemenitoj generaciji Šezdeset osme“. <sup>19</sup> U tom radu najveći deo posvećen je pojmu autoriteta, smislu i besmislu potčinjavanja autoritetu, politici i psihoanalizi, osporavanju autoritarnosti u politici i autoritarnim ideologijama.

Tadićeva Nauka o politici (Tadić, 1988: 437) dopunjavana je u drugom i trećem izdanju. <sup>20</sup> To je važno delo, pored knjiga o pravnoj filozofiji. U nekoliko kapitalnih dela Tadić se bavi raznovrsnim oblastima, u kojima su utvrđeni teorijski osnovi i argumenti, podržani empirijskim pragmatičkim činjenicama. U ovim radovima je i veliki uticaj ideja iz literature, saradnje s velikim uticajnim evropskim naučnicima i teoretičarima. Svaki od više delova ima svoje područje, s nizom naučnih disciplina, misaonih tvorevina, ali i različitim praktičnim ishodima i rezultatima.

Deo *Nauke o politici* posvećen je *moći* i društveno-političkim modifikacijama, a najvažniji je odnos između društvene moći i političke vlasti. U predgovoru, Tadić je napisao da predaje svoje delo sudu naučne javnosti, i istakao da je to njegov pokušaj da jasno izrazi načela i pojmove i probleme jedne kritičke nauke o politici. Na početku ove knjige, Tadić podseća na ključno pitanje koje je uoči Drugog svetskog rata postavio Karl Manhajm: „Zašto politika još nije postala nauka i da li je politika kao nauka uopšte moguća?“ (Manhajm, 1968: 89–156). Manhajm postavlja to pitanje u svom delu *Ideologija i utopija* <sup>21</sup>, pa Tadić rezimira dosadašnja razmišljanja o početnim pitanjima – da li je politička nauka moguća i da li se ona može učiti – te zaključuje da je odgovor pozitivan. Manhajm je tvrdio da su političke nauke drukčije od prirodnih, a razlike je utvrdio već Aristotel, koji je temelje za svoju *Politiku* postavio u *Nikomahovoj etici*. Njegova koncepcija, „filozofija ljudskih stvari“, osporavana je posle XVII veka, ali je u drugoj polovini XX veka došlo do obnavljanja filozofije ljudskih stvari (praktičke filozofije).

### *Radovi iz oblasti političkih nauka*

Tokom vremena, Tadić je objavljivao tekstove o značajnim rezultatima nauke i velikim naporima koji su obezbedili te rezultate; pominjemo samo manji broj tih radova: *Revolucija i sloboda* (Tadić, 1965: 40) <sup>22</sup>; *Sociologija politike i prava*

<sup>19</sup> Tadić Lj., *Autoritet i osporavanje*, „Filip Višnjić“ – Naprijed, Beograd–Zagreb, 1987, 323 str.

<sup>20</sup> Tadić Lj., *Nauka o politici*, Rad, Beograd, 1988, 437 str. (dopunjeno drugo izdanje, BIGZ, Beograd, 1996, 667 str.; treće izdanje, *Izabrana dela*, I tom, Zavod za udžbenike, 2007, 532 str.).

<sup>21</sup> Karl Manhajm, „Da li je politika kao nauka moguća? (Problem teorije i prakse)“ (III poglavlje), u: *Ideologija i utopija* (nemačko izdanje 1929, englesko 1936), Nolit, Beograd, 1968, str. 89–156.

<sup>22</sup> Ljubomir Tadić, *Revolucija i sloboda*, Radnički univerzitet „Đuro Salaj“, Beograd, 1965, 40 str.

(Tadić, 1974: 286);<sup>23</sup> *Pravo, priroda i istorija*, Filozofsko društvo, *Filozofske studije*, VII (Tadić, 1975: 154).<sup>24</sup> Nekoliko radova objavljeno je u naučnim časopisima, a najviše u časopisu *Filozofija*.<sup>25</sup> Nekoliko vrlo dobrih naučnih članaka pripremano je za objavljivanje u *Tradiciji i revoluciji*, 1972.

Tadićeve radovi su velikim delom bili posvećeni značajnim društveno-političkim i filozofskim temama i kritici političkog života u socijalizmu. Čitaoci su dobro prihvatili njegove knjige i usvajali ideje koje su u njima objavljene. Nekoliko Tadićevih kapitalnih dela navode se kao sistematični doprinos pravnoj filozofiji i političkoj nauci; u njima autor izlaže vrlo kompaktne i sintetizovane stavove i delove filozofije prava i političkih nauka, od antičke Grčke, do modernih teorija pravne filozofije i političkih nauka.

Za moto svoje *Filozofije prava* Tadić je uzeo ocenu i analizu Kantovih shvaćanja odnosa prava i morala, uloge pravnika, državnih funkcionera, deformacije pravnika i političara, pa i političkih oblika. Tadić sledi evoluciju od Martina Lutera, preko Rusoa do Kanta: „Od Lutera je Kant preuzeo, pored ostalog, koncepciju 'unutrašnje' slobode autonomnih lica ili subjekata, 'čije su radnje sposobne za *uračunavanje*'“,<sup>26</sup> formalizaciju etike i učenje o faktički neuslovljenom autoritetu svetovne vlasti. Od Rusoa je Kant preuzeo smisao za probleme društva i načela moralne antropologije, reformisao učenje o „opštoj volji“, a odbacio učenje o prirodnoj dobroti čoveka, kakvo je zastupao Ruso.

U prilogu uz *Večni mir*, „O nesaglasnosti između morala i politike u pogledu večnog mira“, Kant je oštro kritikovao ponašanje državnika i država, koji radi jačanja vlastodržačke ili državne moći, izazivaju unutrašnje i međudržavne podele, zavade i sukobe. Drže se pravila „podeli pa vladaj“. Zato svoje doglavnike jedne s drugima posvađaju, a to praktikuju i u odnosima država. „Politika kaže: 'Budite mudri kao zmije'; moral tome dodaje: 'i nevine kao golubovi'. Ako

<sup>23</sup> Ljubomir Tadić, *Sociologija politike i prava*, Filozofski fakultet, Beograd, 1974, umnožen mehanografski tekst, 286 str.

<sup>24</sup> Ljubomir Tadić, „Pravo, priroda i istorija“, *Filozofske studije*, VII, Filozofsko društvo, 1975, 154 str.

<sup>25</sup> Tadić je u okviru proučavanja političkih nauka i autoritarizma, kao i straha od slobode, objavio nekoliko članaka: „O odnosu političke filozofije i političke nauke“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1963; „Solidarnost i sloboda“, Saopštenje na simpozijumu „Savremeni problemi filozofske antropologije, Opatija, 18–20. april 1963; „Arkanska praksa – strah od slobode“, 1968; „Autoritet i autoritarno mišljenje“, 1968; „Herbert Marcuse: između nauke i utopije“, 1969; „Sebičnost kao sloboda“, 1970; „Praktična mudrost i državni um“, 1971; „Stvarnost, utopija i anarhija“, 1971; „Franz Neumann: Demokratischer und autoritärer Staat“, *Beiträge zur Soziologie der Politik*, „Basis“, *Filozofija*, 1972.

<sup>26</sup> Immanuel Kant, *Metafizika čudoređa* (preveo Viktor D. Sonnenfeld), Sarajevo, 1967, 305 str.

oboje ne može da postoji zajedno, u istoj zapovesti – nastavlja Kant – onda zaista postoji sukob sa moralom. Iako izreka: 'Poštenje je najbolja politika' sadrži teoriju kojoj praksa, nažalost, vrlo često protivreči, ipak je isto tako teorijska izreka: 'poštenje je bolje od svake politike', beskrajno uzvišena nad svakim prigovorom, štaviše, ona je neophodan preduslov politike.<sup>27</sup>

U okviru razmatranja nesaglasnosti morala i politike, Kant saopštava da praktička filozofija nalazi razrešenje u bezuslovnom primatu njegovog *kategoričkog imperativa*: „Radi tako kako bi mogao zahtevati da tvoja maksima postane opšti zakon (bila svrha koja mu drago)“. Međutim, *moralni političar*, za koga ovaj princip predstavlja *zadatak iz morala (problema morale)*, razlikuje se od prvog kao nebo od zemlje po načinu kako vodi večnom miru, koji mi ne želimo samo kao fizičko dobro, nego i kao stanje koje proističe iz priznavanja dužnosti.<sup>28</sup>

Tadić ocenjuje i Kantovog pravnika, čiji su simbol, upozorava Kant, terapije prava, i nastavlja: „Pravnik koji po svom moralu nije istovremeno i filozof, u najvećem je iskušenju da tako i postupi, jer njegova je dužnost samo da primenjuje postojeće zakone, a ne da ispita treba li zakone usavršiti [...] Tako rade pravi juristi (oni od zanata, a ne iz zakonodavstva), kada zađu u oblast politike. Jer, kako njihov posao nije da sami mudruju o zakonodavstvu, nego da sprovode postojeća naređenja zemaljskog prava, to im uvek mora izgledati najbolje ono zakonsko uređenje koje upravo postoji ili, kada ovo bude zamenjeno s najvišeg mesta, ono sledeće, i tako je sve u svom odgovarajućem mehaničkom redu.“<sup>29</sup>

Kant još prigovara pravnicima, a prigovara i filozofima, zbog onoga što se filozofiji zameralo, a to je da je sluškinja teologije, iako se iz te tvrdnje ne vidi da li je ona lučonoša ili skutonoša.

Svim ovim navedenim stavovima Tadić je dodao i reči Lea Štrausa iz njegovog rada *Prirodno pravo i istorija*, za koje je Tadić napisao pogovor. Štraus kritički razmatra negativni uticaj pozitivizma na društvenu i političku misao, a isto tako ocenjuje i istoricizam i podrazumeva Hegelovo i Marksovo verovanje u racionalnost i svrhovitost istorijskih kretanja. Štraus piše: „Ono što je Makijaveli javno činio, učiniće i naša društvena nauka; sem ako se, sam Bog bi znao zašto, odluči za široki liberalizam umesto za doslednost – pružiće savet sa podjednakom gotovošću i tiranima i slobodnim ljudima.“<sup>30</sup> Hans Kelzen je u kraćem radu *O granicama između pravničke i sociološke metode* (1911), objavljenom

<sup>27</sup> Imanuel Kant, *Večni mir*, u: *Um i sloboda* (preveo Danilo Basta), 1974, str. 156–164.

<sup>28</sup> *Ibidem*, str. 161.

<sup>29</sup> *Ibidem*, str. 155.

<sup>30</sup> Ljubomir Tadić, „Razvitak i kriza prirodnog prava u delu Lea Straussa“, pogovor u: Leo Strauss, *Prirodno pravo i istorija*, „Veselin Masleša“, Sarajevo, 1971, str. 277–284.

na srpskom,<sup>31</sup> upotrebio izraz „nepremostivi jaz“ da bi izneo svoje gledište o odnosu „jeste“ i „treba“.<sup>32</sup>

Značajno delo kojim je Ljubomir Tadić dovršio svoje naučne studije jeste *Zagonetka smrti*, s podnaslovom „Smrt kao tema religije i filozofije“ (Tadić, 2003: 256).<sup>33</sup> Ova knjiga, pored Predgovora, u kojem se pominju brojni filozofi, književnici, psiholozi, sadrži i dva dela: prvi deo je „Fizika i metafizika smrti“, a drugi „O smrti i besmrtnosti“. U drugom delu Tadić je analizirao ideje osam filozofa, psihologa i književnika, počevši od tekstova o smrti Sokrata; volji, patnji i smrti Šopenhauera; erosa i tanatosa kod Frojda; individuuma i smrti za Hegela; egzistencije i granične situacije Jaspersa; bivstva ka smrti Hajdegera; „Moje smrti“ Sartrove; do apsurda i revolta Kamija.

U poslednjem delu, „Ljubav protiv smrti“, konstatuje se: „Kao prirodna činjenica smrt predstavlja nepremostivu prepreku večnom životu ili živeti u večnosti. To saznanje prirodnih nauka (biologije i medicine prvenstveno), kao i empirijsko iskustvo ljudskih generacija, nije obeshrabilo čoveka u traganju za odgonetanjem smrti u svrhu produženja života ili otimanja života od njenog kobnog zagrljaja. Smrt je prirodni, ali istovremeno i tragični ishod ljudskog života, njegov potresni epilog“ (Tadić, 2003: 221–251). To je knjiga *Zagonetke smrti*.<sup>34</sup>

Još jedan zaključak: „Ali ne treba smetnuti s uma da je čovek odvajkada zamišljao onostranost kao mesto na kome mrtvima pripada izvesno postojanje. Čovek ne može da prihvati potpuno prolaznost i da shvati apsolutno nebiće mrtvoga. Otuda nastaje nada u besmrtnost koju čitamo svakodnevno u smrtovnicama i na nadgrobnim spomenicima [...] Dok postoji trag sećanja na mrtve oni su još prisutni u našem životu kao njegov posebni deo. U tome se pokazuje veličanstvena, otporna sila života i ljubavi. Vera, nada i ljubav ljudske su vrednosti koje nadilaze efemernost svakidašnjice. One su antipodi smrti“ (Tadić, 2003: 232).<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Hans Kelzen u kraćem radu *O granicama između pravničke i sociološke metode* (Kelzen: Tübingen, 1911), na srpskom: Geca Kon, Beograd, 1927.

<sup>32</sup> Leo Strauss ističe da nijedno *treba* ne može biti izvedeno iz bilo kojeg *jeste*. U navedenom delu Ljubomira Tadića *Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelzena*, osvrće se i na Štrausove ideje. Tadićev članak „Odnosi bitka i trebanja (Sein und Sollen) u Kelsenovom pravno-filozofskom sistemu“, objavljen je u *Godišnjaku Pravnog fakulteta u Sarajevu*, VII, 1959; njegov drugi članak, „Problem ideologije u Kelzenovoj 'čistoj teoriji prava', objavljen je u *Pregledu* (Sarajevo, 1–2, 1960).

<sup>33</sup> Ljubomir Tadić, *Zagonetka smrti – Smrt kao tema religije i filozofije*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 256.

<sup>34</sup> *Ibidem*, str. 221.

<sup>35</sup> *Ibidem*, str. 232.

## III

Radovi Ljubomira Tadića obuhvataju velika područja teorijskih ideja i problema, izazova i protivrečnosti s kojima su se evropska i naša društvena misao susretale i sukobljavale u XX veku, kao i političkih odnosa, procesa i pojava koje su karakterisale naše vreme, a imale su korene i u prethodnim vekovima. Protivrečnosti između različitih teorijskih i ideoloških kategorija dolazile su do izražaja i u političkoj i pravnoj praksi, kao i u tragičnim sudbinama ljudi.

Njegovi stavovi o teoriji države i politike, diskusije o legitimnosti i ilegitimnosti državne vlasti, o diktaturi proletarijata, fetišizmu države i „državnog razloga“, makijavelizmu, o autoritarnoj vlasti, „plebiscitarnom cezarizmu“, političkim elitama, moći i modifikacijama političkih ideologija – o liberalizmu, konzervativizmu i totalitarnim ideologijama, koji su velika mana svih totalitarnih sistema. Uz istorijske ideologije uključuje i „birokratiju“ i tehnokratiju. Tadić je bio politički filozof, ali nije mogao da obezbediti status filozofske i politikološke osnove teoriji države i prava, ali jeste *de facto* istoriju, logiku, učenja o pravu i državi, što nije moglo da se spreči ni teorijskim konstrukcijama, sukobima među grupama, nacijama, međunarodnim izazivačima.

Analize impresioniraju teorijskom dubinom i Tadićevim istorijskim znanjem. On razmatra specifičnosti prethodne građanske i socijalističke revolucije, ali da bi objasnio i fenomen birokratije, koristio se uvidima Maksa Vebera, Karla Manhajma, Roberta Mihelsa, Alvina Guldnera i drugih savremenih političkih filozofa i sociologa; kad postavlja problem demokratije u nas, on polazi od Aristotelove odredbe demokratije, razmatra iskustvo rimske demokratije, kritički analizira parlamentarni, reprezentativni, partokratski sistem kao demokratiju bez naroda, upoređuje jugoslovenski model neposredne demokratije s Prudonovim modelom mutualizma i federalizma. Od velikog teorijskog i praktičnog značaja je Tadićeva kritika ideologije nacionalizma, s njenim izražavanjem zaoštrenosti, zavisti, egoizma, iracionalnih, atavističkih oblika ponašanja, s njenom romantičkom idolatrijom prošlosti. On postavlja pitanje: „Kako je bilo moguće da se u našem društvu posle četvrt veka ponovo aktiviraju nacionalističke tendencije?“ Odgovor vidi u preteranoj institucionalizaciji pokretâ, u atomizaciji radničke klase, u napuštanju principa narodne suverenosti kao najvišeg autoriteta i afirmisanju posebnih interesa i grupne svojine. Rešenje krize Tadić je video u demokratskoj reintegraciji potencijala i stvaranju demokratskih ustanova na svim nivoima.

Pojam „politike“ Tadić je smestio u kontekst „Politika, zajednica, društvo“, u kojem prati i preobražaj pojma „političkog“ od antičkih oblika političke zajednice do modernog shvatanja politike, probleme sukoba i integracija, te društvenih grupa koje u tome učestvuju.

Preko političkih teorija, ali i saznanja i iskustava o arkanskim i mračnim stranama političke prakse, Tadić dolazi do problematike ljudske prirode u politici, do filozofskih, socioloških, političkih i antropoloških postavki u vezi s tom problematikom. Od Aristotelovog „zoon politikona“ preuzimaju brojne škole i

struje preko hrišćanskih tumača ljudske prirode, sve do socijalnih psihologa i analitičara autoritarnog mentaliteta i ljudske agresivnosti, vlastoljubivosti, sile i nasilja. U Tadićevim radovima ima dosta teorijskih postavki i pojedinosti o ljudskoj prirodi i njenoj ulozi, sažeto rečeno, o shvatanjima čoveka.<sup>36</sup>

Pitanje čovekovih obaveza sve se više kritički postavlja, tj. razvijaju se teorijska razmatranja i političke tendencije pružanja otpora, odnosno razvijanja oblika građanske neposlušnosti. Za taj oblik delovanja karakteristično je sve raširenije shvatanje da vlade u stvari veoma često rade protiv društvenih interesa zemalja koje predvode, a još češće protiv interesa čoveka kao pojedinca i njegove vrste. U svetlu takvih ideja građanska neposlušnost se pod određenim uslovima sve više javlja i postavlja kao moralna dužnost neposlušnosti. U ovom radu ne možemo navoditi ogromnu noviju literaturu koja se bavi ovim problemima, imajući u vidu baš onu akutnu krizu legitimnosti pre četvrt stoleća.<sup>37</sup>

Temelj Tadićevih istraživanja o ideologiji, pravu, državi, politici, tradiciji i drugim društvenim problemima okreće se i *teoriji o čoveku*, što je *filozofska antropologija*. U centru pažnje mu je bio problem slobode, koju određuje na svojstven način, kao delanje kojim se čuva i zadržava lični identitet. On je bio kritički naučnik, kritičan ne samo u odnosu na društvene teorije već i u odnosu na društvenu stvarnost. No, njegova kritika nije bila negativna niti nihilistička, i to u dva smisla: on je vrlo iscrpno, savesno i objektivno izlagao ono što je predmet kritike, a zatim se njegovo ispitivanje bitnih ograničenosti predmeta kritike sučeljava s humanističkim stanovištem, u čijoj je osnovi princip slobode i ljudskog dostojanstva.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Aristotel (384–322. pre n. e.), *Nikomahova etika*, Beograd, Kultura, [1959 i] 1970; prevela sa starogrčkog i napomene napisala Radmila Šalabalić; predgovor „Aristotel kao etičar“, napisao Miloš N. Đurić.

<sup>36</sup> Tadić ovu temu dotiče u predgovoru „Žan-Žak Ruso – jedna filozofija krize i revolta“ (str. 7–24) za *Društveni ugovor* („Filip Višnjić“, Beograd, 1993, 210 str.), a veoma je značajno kad ističe stavove Kanta, koji je konstatovao da je napustio onu antropološku verziju čovekove prirode kakvu je Ruso zastupao u više radova, pa i u raspravama „O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima“ (str. 131–183) i „Raspravi da li je obnova nauka i umetnosti doprinela popravljanju morala“ (str. 185–208).

<sup>37</sup> Literatura o problemima legitimnosti je veoma obimna i navodili smo je na više mesta. U našim časopisima sve je više prevedenih priloga o legitimitetu, što pokazuje interesovanje za ovu značajnu tematiku. Još pre toga, pitanje problematike legitimiteta i njegove krize pokrenuo je Ljubomir Tadić u radovima „Dijalektika ilegitimnosti i legitimnosti vlasti u socijalizmu“ (*Filozofske studije*, XII, Beograd, 1980) i „Legitimnost i legalnost“ (u: *Liberalizam i socijalizam*, Centar za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 1984).

- [2] Aristotel, *Politika*, Kultura, Beograd, 1960; prevela Ljiljana Stanojević-Crepajac; predgovor napisao Miloš Đurić: „Aristotelovo učenje o državi i njenom etičkom zadatku“. Ovo delo je svojim empirijskim pristupom inspirisalo više mislilaca, poput Makijavelija, Monteskeja i drugih.
- [3] Aristotel, *Ustav atenski*, JAZU, Zagreb, 1948; preveo i Uvod i napomene napisao Niko Majnarić.
- [4] Kant, Imanuel, *Kritika praktičkog uma* [1788], Kultura, Beograd, 1979; preveo Danilo Basta, a predgovor napisao Vuko Pavićević, „Kantova etika kategoričkog imperativa“.
- [5] Manhajm, Karl, *Ideologija i utopija* (nemačko izdanje 1929, englesko 1936), Nolit, Beograd, 1968; str. 292; Vojin Milić, Uvodna studija, „Sociologija saznanja između istoricizma i marksizma“ (str. IX–LXX).
- [6] Platon (428/27–349/48. pre n. e.), *Država*, Beograd, Kultura, 1957; preveo Albin Vilhar; predgovor napisao Veljko Korać: „Platonov ideal jedinstva filozofije i politike“. Platonova priča o tzv. Gigovom prstenu izneta je u *Državi* kao ilustracija teze da ljudi ono što zapoveda pravo poštuju samo dok su pod kontrolom, dok ih drugi posmatraju, pa se iz straha ili ambicija i častoljubivosti prave da su moralni, a čim se oslobode nadzora ili dođu u situaciju da sebi mogu priuštiti korist kršeći zakone zajednice, izazov je suviše veliki, i neće se dvoumiti da zakone prekrše. U nekim delovima *Države*, 414–415 (str. 109–112) Platon govori o lažima u politici. O toj pojavi, videti: Hana Arent, *Laž u politici*, „Filip Višnjić“, Beograd, 1994.
- [7] Platon, *Zakoni*, Kultura, Zagreb, 1957; preveo Veljko Gortan; pogovor „Platonova filozofija i njeno mesto u povijesti filozofije“ napisao Branko Bošnjak; a uredništvo je takođe kao pogovor dalo tekst „O čemu raspravlja Platon u *Zakonima*“. Od ovog Platonovog dela sačuvan je uz naslov i njegov podnaslov: *Zakoni ili o zakonodavstvu, politički dijalog*.
- [8] Radbruch, Gustav, *Rechtsphilosophie*, 3. izd. 1932; četvrto izd. Stuttgart, šesto izd. 1963. Radbruch je dopunjavao i menjao ranija izdanja, a posle Drugog svetskog rata dopunio je i treće izdanje.
- [9] Radbruch, Gustav, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd, 1980, s predgovorom Stevana Vračara, „Radbruchovo filozofskopravno stanovište“.
- [10] Strauss, Leo, *Prirodno pravo i istorija*, „Veselin Masleša“, Sarajevo, 1971.
- [11] Tadić, Ljubomir, *Filozofske osnove pravne teorije Hansa Kelsena* (Prilog kritici „čiste teorije prava“), „Veselin Masleša“, Sarajevo, 1962.
- [12] Tadić, Ljubomir, *Predmet pravnih nauka*, Institut društvenih nauka, Beograd, 1966.
- [13] Tadić, Ljubomir, *Poredak i sloboda. Prilozi kritici političke svesti*, Kultura, Beograd, 1967.
- [14] Tadić, Ljubomir, *Predmet pravnih nauka*, Kultura, Beograd, 1967.
- [15] Tadić, Ljubomir, *Tradicija i revolucija*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1972.
- [16] Tadić, Ljubomir, *Sociologija politike i prava*, Filozofski fakultet, Beograd, 1974.
- [17] Tadić, Ljubomir, „Pravo, priroda i istorija“, *Filozofske studije*, Beograd, 1975.

- [18] Tadić, Ljubomir, „Dijalektika ilegitimnosti i legitimnosti vlasti u socijalizmu“, *Filozofske studije*, Beograd, 1980.
- [19] Tadić, Ljubomir, *Filozofija prava*, Naprijed, Zagreb, 1983.
- [20] Tadić, Ljubomir, *Da li je nacionalizam naša sudbina*, Beograd, 1986.
- [21] Tadić, Ljubomir, *Autoritet i osporavanje*, „Filip Višnjić“ – Naprijed, Beograd–Zagreb, 1987.
- [22] Tadić, Ljubomir, *Ogled o javnosti*, Univerzitetska riječ, Nikšić, 1987.
- [23] Tadić, Ljubomir, *Nauka o politici*, Rad, Beograd, 1988.
- [24] Tadić, Ljubomir, *Zagonetka smrti – Smrt kao tema religije i filozofije*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003.
- [25] Tadić, Ljubomir, „Javna i privatna upotreba uma u Kantovoj praktičnoj filozofiji“, *Theoria*, 1974. (tematski broj: *Immanuel Kant i savremena filozofija*).
- [26] Đuretić, Jagoš i Vujačić, Ilija (prir.), *Ljubomir Tadić – mislilac slobode*, Albatros Plus i Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- [27] Stanovčić, Vojislav, *Politička teorija*, I, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [28] Stanovčić, Vojislav, „Doprinosi Ljubomira Tadića odbrani slobode, osporavanja autoritarizma i kritici nedostataka pravnog pozitivizma“, u Đuretić, Jagoš i Vujačić, Ilija (prir.), *Ljubomir Tadić – mislilac slobode*, Beograd, Službeni glasnik, 2012, str. 95–112.



*Vojislav Stanovčić*

## ACADEMIC CONTRIBUTION OF LJUBOMIR TADIĆ

### *Abstract*

Academician Ljubomir Tadic has been the scientist 's creative abilities. He studied and developed a range of disciplines, particularly in the field of German and French theoretical sciences, as well as in other langue areas, which included analysis of the results of major theorists. Over half a century has given a significant contribution in the works for a number of social sciences - with a capital Works in which the established theoretical basis - law and philosophy of law, ethics, and general practical (practical mind) philosophy, sociology, political and legal philosophy and political science, but gave the arguments used to support the facts of empirical and pragmatic field. With great comparative knowledge, critically performed the conclusions of the leading and most influential social theory and the wide field of social reality. His extensive and extremely meaningful opus gave a very significant contribution to the development of social sciences in accordance in our country with human moral orientation and social engagement with persistent activity and contribution to human values, the freedom and dignity in science and society.

### *Keywords:*

war victims, power, liberty, dignity, law, legitimacy, philosophy, practical philosophy, political science, authoritarianism, revolution, tyranny



---

Godišnjak Fakulteta političkih nauka  
Univerziteta u Beogradu

UPUTSTVO ZA AUTORE

---

*Godišnjak Fakulteta političkih nauka* je naučni časopis koji objavljuje autorske radove, rezultate naučnih istraživanja, recenzije knjiga, kao i prikaze domaćih i međunarodnih skupova. Naučne oblasti koje časopis pokriva jesu: politička teorija i filozofija, politička sociologija, politički sistem, novinarstvo, komunikologija, studije kulture, međunarodni odnosi, evropske studije, socijalna politika i socijalni rad.

*Godišnjak* izlazi dva puta godišnje (jun i decembar). Krajnji rokovi za predaju radova su 31. mart i 30. septembar. Radovi se primaju isključivo elektronski na adresu: godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs. Redakcija savetuje autorima da pre slanja teksta prvo pošalju apstrakt. Ukoliko rad zadovoljava kriterijume *Godišnjaka*, prosleđuje se na nezavisnu recenziju.

Uslov za razmatranje rukopisa jeste da budu pripremljen u skladu sa sledećim uputstvima:

- Tekstovi treba da sadrže između 25.000 i 30.000 slovnih znakova sa razmacima, bez referenci i fusnota. Prikazi knjiga i konferencija sadrže do 7.000 znakova sa razmacima.
- Autori treba da koriste slova tipa *Times New Roman*, veličina 12, prored 1,5. Naslove i podnaslove pisati bez numeracije, veličine 12. Naslove navoditi **boldom (B)**, a podnaslove *italicom (I)*. Margine podesiti na 2,5 cm, na strani formata A4.
- Iznad naslova navesti ime i prezime autora, a nakon toga naziv institucije u kojoj je zaposlen, kao i elektronsku adresu za korespondenciju (poslednje u fusnoti).
- Apstrakt se prilaže na srpskom (na početku) i engleskom jeziku (na kraju teksta) i treba da sadrži između 75 i 150 reči. Ispod apstrakta navesti 5–10 ključnih reči.
- U posebnoj fusnoti (\*) navesti dodatne informacije o samom tekstu (deo naučnog projekta, rezultat određenog istraživanja i sl.).
- Strana imena i nazive pisati u srpskoj transkripciji, sa navođenjem originalnog naziva u zagradi prilikom prvog pominjanja.
- U radu isključivo koristiti fusnote (*Footnote*). Prilikom pisanja prikaza ne koristiti fusnote.

## Navođenje izvora u fusnotama i literaturi

### Monografije

Ime i prezime autora, naziv monografije (*italic*), izdavač, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strane.

- a) Karl Polanji, *Velika transformacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 110.
- b) Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55–62.

### Tekstovi u tematskim zbornicima

Ime i prezime autora, naziv dela (pod znacima navoda), u, ime i prezime urednika, ur. ili urs. (ukoliko je više od jednog), naziv zbornika (*italic*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strana.

- a) Tanja Mišćević, „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ u: Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu prodruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 147–152.
- b) Frances Stewart and Arnim Langer, „Horizontal inequalities: Explaining persistence and change“ in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 54.

### Tekstovi u naučnim časopisima

Ime i prezime autora, naziv teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (*italic*), broj toma, broj izdanja, broj strane.

- a) Jelena Vidojević, „Zdravstvena zaštita u SAD: pravo ili privilegija?“ , *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 5, br. 5, str. 469–471.
- b) Lotta Harbom and Peter Wallensteen, „Armed conflict, 1946–2009“, *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, pp. 501–509.

### Tekstovi u novinama i časopisima

Ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv novine ili časopisa (*italic*), datum, broj strane.

- a) Vladimir Vuletić, „Ni Kosovo ni Evropa“, *Politika*, 15. decembar 2011, str. 15.
- b) Pierre Luther, „China goes into the world news business“, *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p. 22.

### Dokumenti

Naziv dokumenta (pod znacima navoda), časopis ili glasilo u kome je dokument objavljen (*italic*), broj izdanja (ukoliko postoji), izdavač, mesto i godina izdanja, broj strane.

- a) „Ustav Republike Srbije“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2006, str. 20.
- b) „Health at a glance 2011: OECD indicators“, OECD Publishing, Paris, 2011, pp. 38–42.

### Doktorske i master teze

Ime i prezime autora, naziv teze (*italic*), doktorska/master teza, naziv univerziteta (i fakulteta), datum, broj strane.

- a) Goran Tepšić, *Pristup Johana Galtunga u oblasti rešavanju sukoba*, master teza, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, 2011, str. 56–57.
- b) Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behing the mask of mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p. 78.

### Izvori s interneta

Ime i prezime autora, naziv teksta, izdavač (ukoliko je tekst objavljen), puna internet adresa, datum pristupa, broj strane (ukoliko postoji).

- a) Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C, 2000, Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727>, (accessed: 7 August 2010), p. 5.
- b) Rajko Kosanović, *Socijalno pravo*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, dostupno preko: <http://www.fes.rs/pubs/2011/pdf/29.Socijalno%20pravo.pdf> (pristupljeno 24. januara 2012), str. 41–45.

### Ponavljjanje ranije navedenih izvora

Prilikom ponavljanja navedenog izvora staviti ime i prezime autora, naslov izvora (*italic*), zatim *o. c.* i na kraju broj strane (Karl Polanji, *Velika transformacija*, *o. c.*, str. 67).

U slučaju navođenja izvora iz prethodne fusnote koristiti *Ibidem.* (*ibidem*, str. 162).

### Grafikoni i tabele

Tabele i grafikoni treba da sadrže broj, naslov i izvor (sve u donjem desnom uglu). Za elektronsku formu koristiti formate .jpg, .tiff i .ai. Ukoliko je potrebno, grafičke prikaze poslati u zasebnom dokumentu.

### Bibliografija

Izvore u listi literature navoditi po abecednom redu na isti način kao i u fusnotama, s tim što se prvo navodi prezime citiranog autora. Za tekstove u zbornicima i naučnim časopisima navesti brojeve strana. Prilikom pisanja prikaza monografija navesti ukupan broj strana.

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science  
University of Belgrade

INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science University of Belgrade (The Yearbook FPS) is an academic journal specializing in the field of political science. Subject areas include: political theory and philosophy, political sociology, political system, media and communication studies, culture studies, international relations, European studies, social policy and social work.

The Yearbook FPS is biannual publication. Deadlines for submitting manuscripts are 31 March and 30 September. All proposals should be sent electronically to [godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfnp@fnp.bg.ac.rs). The Editorial Board is advising authors to send an abstract prior to submission. Once the manuscript is received, and if it meets the basic requirements of the Yearbook FPS it will be peer-reviewed.

The Editorial Board is welcoming manuscript as articles (25 000 – 30 000 characters with spaces) and books and conferences reviews (up to 7 000 characters with spaces). All submitted manuscripts should contain author's name and affiliation, email (in the footnote), the title, abstract (up to 150 words), keywords (from 5 to 10), body of the text, and bibliography.

The text should be prepared in accordance with the following technical instructions:

- Font: Times New Roman, size 12, space 1.5, margins 2,5 cm, paper size A4;
- Headings level 1: flush left, boldface, sentence case; Headings level 2: flush left, italicized, sentence case;
- No special effects should be used in text, graphs, tables, charts, etc. Do not use bold print, underline, all-caps, etc.
- The references as well as accompanying comments should be typed as footnotes. If necessary, use separate footnote (\*) to write comment about the text or acknowledgment.

**All sources should be cited in the manuscript and stated as Bibliography at the end of the text by using the following formats:**

**Books**

Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55-62.

**Chapters in Edited Volumes**

Frances Stewart and Arnim Langer, "Horizontal inequalities: Explaining persistence and change" in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p.54.

**Journal Article**

Lotta Harbom and Peter Wallensteen, "Armed conflict, 1946-2009", *Journal of Peace Research*, vol.47, no.4, pp. 501-509.

**Newspaper or magazine article**

Pierre Luther, "China goes into the world news business", *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p.22

**Documents**

"Health at a glance 2011: OECD indicators", OECD Publishing, Paris, 2011, pp.38-42.

**PhD and master thesis**

Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behind the mask of mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p.78.

**Internet**

Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C, 2000, Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727>, (Accessed 7 August 2010), p.5.

**Repeating references in footnotes**

When repeating reference use the following format: author's first and last name, title, op. cit., page number (Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, op. cit., p.67).

When repeating reference from the previous footnote use following format: Ibidem, page number (Ibidem, p.165)

**Charts and tables**

Charts and graphs must contain (the lower right corner) number, title and the source. They should be sent as .jpg, .tiff or .ai format and, if necessary, as separate document.

**Bibliography**

In bibliography list all references as in footnotes with only difference being author's last name in front of the first. For chapters in edited volumes write page numbers. For book reviews write total number of pages.

CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd