

Bogdan Urošević<sup>1</sup>

Beogradski fond za političku izuzetnost

## Upotreba i (ne)razumevanje koncepta „četvrta vlast“

### Apstrakt

Ovaj rad se prvenstveno bavi analizom upotrebe pojma „četvrta vlast“ u savremenoj domaćoj naučnoj i stručnoj literaturi i javnosti, kao i analizom konkurentnih značenja koje prilikom ovih upotreba pojam poprima. Nakon analize sadržaja i konotacije termina „četvrta vlast“, pristupamo pojedinačnoj analizi pojmova nezavisnih tela, medija i civilnog društva, kao i značenja ovih pojmova prilikom njihovog dovođenja u vezu sa pojmom „četvrte vlasti“. Analiza nastoji da pokaže da se uprkos naizgled sasvim raznorodnim pojavnim oblicima i značenjima četvrte vlasti koji su u upotrebi u javnom diskursu, ovaj pojam u svakoj od upotreba odlikuje značajan set zajedničkih karakteristika koji ukazuju na dublju vezu posmatranih pojmova čiji je izraz četvrta vlast. Ovu grupu zajedničkih karakteristika nastojimo da pronađemo upotrebom logike pitanja i odgovora, pokazujući da svi pomenuti pojavni oblici pojma „četvrta vlast“ predstavljaju odgovor na istu ili izuzetno sličnu grupu pitanja, kao i izraz potrage za adekvatnim rešenjem postojećeg društveno-političkog problema.

**Ključne reči:** Četvrta vlast; podela vlasti; nezavisna tela; mediji; civilno društvo; kontrola vlasti.

---

<sup>1</sup> [bogdan.urosevic@gmail.com](mailto:bogdan.urosevic@gmail.com)

\* Rad je nastao kao deo istraživanja u okviru kursa „Norma, tekst i kontekst“ na doktorskim studijama politikologije Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

## Okviri analize

Postoji nekoliko konkurentnih mogućnosti kada je reč o upotrebi koncepta „četvrta vlast“ u domaćoj literaturi i javnosti. Prvo, moguće je da je ovo sasvim fluidan pojam, koji je na različitim mestima u upotrebi u svrhu opisivanja različitih svojstava i pojava, te da se njegova denotacija u potpunosti menja od slučaja do slučaja, u najvećoj meri zaviseći od konteksta u kome je upotrebljen. Drugo, moguće je da je četvrta vlast pojam sa potpuno fiksiranim značenjem, što bi impliciralo da postoji jedinstvena ispravna upotreba ovog koncepta, kao i upotrebe koje, u manjoj ili većoj meri, čine grešku odstupajući od ove ispravne upotrebe. Konačno, moguće je da je po sredi i treća opcija – da pojam četvrte vlasti predstavlja razvojni pojam, koji uz zadržavanje izvesnog osnovnog značenja dodaje, menja ili nadograđuje svoj sadržaj, prilagođavajući se odgovarajućem društvenom kontekstu i postojećim potrebama, kao i da se u različitim okolnostima može ispostaviti da različite institucije u najvećoj meri oslikavaju suštinu sadržaja pojma koji je u pitanju. Iako smo bliski ovakvom stanovištu, i dalje ostaju na snazi brojna pitanja u pogledu toga šta čini nepromenjivo jezgro ovog pojma, šta tačno igra ulogu vezivnog tkiva između različitih iteracija ovog pojma, ali i na koji način taj pojam evoluirao. Na samom početku napominjemo da razumevanje, odnosno manjak razumevanja koncepta četvrte vlasti na koje ukazujemo kroz sam naslov ovog rada ne bi trebalo da uputi čitaoca na to da ćemo nužno zagovarati stanovište o jednom ispravnom, fundamentalnom značenju koje obuhvata istinsku suštinu ili istinski sadržaj ovog pojma. Drugim rečima, nije nam cilj da postrojimo na videlo „ispravna“ shvatanja četvrte vlasti nasuprot onim „pogrešnim“, niti da proglasimo ispravnost određenih upotrebe ovog pojma ili pokažemo kako su neki autori bili u zabludi. Rad prvenstveno nastoji da ukaže na različita moguća razumevanja i kontekste upotrebe pojma „četvrta vlast“ koji se javljaju u domaćoj naučnoj i stručnoj literaturi novog datuma, ali i širem polju javnosti, u skladu sa predominantnim razumevanjem javnosti nakon građanskih revolucija – „Javnost ne čine samo naučnici, niti se javne rasprave vode samo u naučnom diskursu.“<sup>2</sup> Nakon kratke analize postojećeg spektra stanovišta o četvrtoj vlasti, kao i upotrebe ovog termina na različitim mestima, ukazuje se mogućnost eventualnog iznalaženja konstantnih činilaca u okviru raznorodnih shvatanja ovog pojma, kao načina za utvrđivanje da je moguć bilo kakav

---

<sup>2</sup> Đorđe, Pavićević, „Javnost“, u Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić, urs. *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 157.

esencijalizam kada je reč o posmatranom pojmu, čime bi se potencijalno moglo i odgovoriti na prvobitno pitanje prirode pojma „četvrte vlasti“. Ipak, stanovište kome smo najbliži u ovoj analizi nalaže da postoji mogućnost da je reč o veoma bliskim idejama i nastojanjima da se artikuliše odgovor na istu ili istorodnu izolovanu društvenu potrebu, pri čemu odgovor koji se nudi jednostavno poprima različitu formu u odvojenim kontekstima, i u zavisnosti od specifičnosti subjekta koji pitanje postavlja. Ovakvo shvatanje je verovatno blisko Kollingvudovom razumevanju logike odgovora i pitanja<sup>3</sup>, uz dve ograde: prvo, premošćavanje jaza između istraživača koji analizira pitanje i subjekta koji je pitanje postavio je daleko lakše usled činjenice da se radi o savremenima koji u najvećem delu dele istovetan društveno-politički kontekst; drugo, analiza je modelovana tako da se analiziraju modaliteti odgovora koji potencijalno predstavljaju reakciju na isto ili makar značajno slično pitanje. Na kraju, postoji mogućnost da se jednostavno radi o problemu manjka komunikacije i razmene mišljenja između autora, nastalog kao posledice zatvorenih pojedinačnih uverenja i tumačenja uslovljenih profesionalnim ili vrednosnim preferencama pojedinačnih autora – slično načinu na koji Hiršman implicira da je moguće dospeti u zabludu kada se istoj pojavi (u njegovoj analizi slobodnom tržištu) unakrsno dodeljuju vrednosti različitih modaliteta<sup>4</sup>. Stoga i naša napomena iz naslova o nerazumevanju pojma četvrte vlasti nije usmerena na mogućnost ili grešku u bilo kom pojedinačnom razumevanju pojma četvrte vlasti. Njome se zapravo implicira na nedostatak sameravanja i međusobne komunikacije – dovođenja u logičku i sadržajnu vezu različitih upotreba koncepta četvrte vlasti, koji bi mogli poslužiti boljem razumevanju ovog pojma, bilo da se radi o varijacijama iste ideje, bilo da je reč o izražavanjima potpuno razdvojenih koncepcija, kod kojih se ne može uočiti zajednički presek u značajnijem obimu. Sa strane praktične i društvene upotrebljivosti, verujemo da analiza značenja četvrte vlasti sa relativno bliske vremenske distance može ponuditi dodatno razumevanje ne samo ovog pojma, već i razumevanja strukture i funkcija sistema podele vlasti u Srbiji kao novoj demokratiji, ali i samog razumevanja demokratije kao političkog poretka u ovoj zemlji.

---

<sup>3</sup> Robin George Collingwood, „Historical Logic of Question and Answer“, u Preston King, ur. *History of Ideas: An Introduction to Method*, Barnes and Noble Books New Jersey, 1983, str. 135-152.

<sup>4</sup> Albert Hirschman, „Rival Views of Market Society“, Jeremy Alderman, ur. *The Essential Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, str. 215-225.

## Struktura i sadržaj sintagme „četvrta vlast“

Kada smo na samom početku rada govorili da analiziramo pojam „četvrte vlasti“, postoji mogućnost da nismo bili sasvim jezički precizni. Četvrta vlast je očigledno jezička sintagma, koja se najčešće pojavljuje u dve konkurentne forme, sastavljene od dva, odnosno tri činioca – „četvrta vlast“ ili „četvrta grana vlasti“. Međutim, nastavićemo da referišemo o ovoj sintagmi kao o pojmu usled pretpostavke da se u svakom od posmatranih slučajeva odnosi na izvesnu zaokruženu koncepciju, čiji je sadržaj uvek moguće jasno pokazati. U pojedinim tumačenjima, sintagma se sastoji od čak četiri reči, te tako Gajin<sup>5</sup> piše o „četvrtoj grani javne vlasti“, kako ne bismo došli u zabludu pomislivši da je reč o, na primer, odnosu patrijarhalne dominacije unutar privatne sfere pojedinca.

U svakom slučaju, pojam četvrte vlasti, nezavisno od oblika u kome se terminološki javlja, uvek se sastoji od dve oznake:

1. „Četvrta“ ili „Četvrta grana“.
2. „Vlast“.

1. Prva oznaka, očigledno brojčana odrednica, implicira postojanje tri prethodno postojeća elementa istog skupa, čiji je naš posmatrani pojam četvrti član. Kada se posmatra u svojoj produženoj formi „četvrta grana“, postaje prilično jasno da je reč o jednom od osnovnih principa horizontalne organizacije vlasti<sup>6</sup> – sistemu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, koji je jedan od konstanti interesovanja političkih teoretičara i praktičara, od svojih začetaka u Lokovoj „Drugoj raspravi o vladi“, i zaokruživanju u Monteskejevom „Duhu zakona“, do savremenih rasprava o insuficijenciji parlamenta i dominaciji izvršne vlasti. Svakako, sasvim je opravdano postaviti pitanje postojanja kontinuiteta između Lokove i Monteskejeve koncepcije i principa podele vlasti koji je u savremenoj upotrebi u kontekstu liberalno

---

<sup>5</sup> Saša Gajin, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014, str. 1.

<sup>6</sup> Uporedi: Vučina Vasović, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

demokratske, socijaldemokratske ili nekonsolidovane demokratske države XXI veka. Srećom, nismo preuzeli na sebe odgovornost bavljenja ovim pitanjem. Ovo nije jedino objašnjenje značenja „četrto“ u posmatranoj sintagmi, o čemu će više reći biti u poglavlju 4, ali je svakako shvatanje koje koristimo kao analitičku polaznu osnovu. Budući da svaka od tri postojeće grane vlasti ima svoje svojstvo u vidu osnovne (svakako ne i jedine) uloge koju igra u političkom sistemu – zakonodavno, izvršno i sudsko, verujemo da je, ukoliko želimo makar i teorijski da postuliramo postojanje četvrte grane vlasti, nužno odrediti slično svojstvo i za četvrtu granu vlasti, koje bi opravdalo njeno eventualno uključivanje u vekovima održavan trijumvirat sistema podele vlasti.<sup>7</sup> Ova funkcija bi upravo morala biti kontrolna, kako zbog funkcionalnog usmerenja svih subjekata kojima se pripisuje uloga protagoniste četvrte vlasti, tako i zbog postojanja potrebe za „zauzdavanjem“ egzekutive u okviru postojećeg sistema.

2. Dva izazova nesrazmernosti pri vršenju vlasti u savremenim demokratskim režimima su kao prepreke uočili domaći autori još i pre demokratskih promena u Srbiji. Tako Bataveljić<sup>8</sup> (1999) ukazuje na jačanje „stvarne vlasti državne birokratije na štetu demokratskih prerogativa parlamenta“. Isti autor upravo usmerava na dva izazova: „U jednom slučaju, to je nadmoćnost vlade prema parlamentu, u drugom samostalnost administracije prema vladi“<sup>9</sup>. Kada je reč o disbalansu moći između različitih grana vlasti, prevagu uvek odnosi egzekutiva, što narušava funkcionalnost tradicionalnih koncepcija o sistemu „kontrola i kočnica“ između različitih grana vlasti. Kako bi se ovo donekle ispravilo, kao neka vrsta korektivnog faktora, uvodi se koncepcija o „četvrtoj grani vlasti“, nove varijable koja bi mogla da obnovi jednakost u jednačini sistema podele vlasti. Prostor za njeno uvođenje nastaje usled insuficijencije parlamenta da efikasno i u punom obimu sprovede svoju kontrolnu funkciju, o čemu

---

<sup>7</sup> Videti više u: Bogdan Urošević, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?“, Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević, urs. *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 79-92.

<sup>8</sup> Uporedi: Dragan Bataveljić, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.

<sup>9</sup> Isto, str. 42

svedoči kako teorijska analiza<sup>10</sup>, tako i politička praksa iz perspektive parlamenta. Tako je jedan od predsednika Narodne skupštine Republike Srbije zapisao: „Momenat gde se postojeće stanje ne može nazvati zadovoljavajućim je parlamentarna kontrola izvršne vlasti“<sup>11</sup>. Takođe, za oblikovanje koncepcije „četvrte vlasti“, od značaja je odrediti šta se uopšte podrazumeva pod pojmom vlasti. Sledeći široko zastupljenu tezu da ona predstavlja izvestan oblik institucionalizovane moći, bilo bi razložno očekivati da bi nosioci četvrte vlasti morali biti, u određenom smislu, institucionalizovani subjekti, što je uslov koji većina shvatanja ovog pojma zapravo može da ispuni, doduše u različitim modalitetima.

### **Nezavisna tela kao četvrta grana vlasti**

Posmatranje nezavisnih kontrolnih organa koji deluju u okviru zaštite ljudskih prava<sup>12</sup> ili šire konglomeracije kontrolnih, regulatornih i nezavisnih tela kao četvrte grane vlasti<sup>13</sup> predstavlja najaktuelnije određenje pojma četvrte vlasti. Uistinu, pojavni oblik četvrte vlasti u vidu nezavisnih tela je najlakše zamisliti i predstaviti kao entitet koji bi mogao da bude četvrta grana u okviru sistema podele vlasti. U ovom pogledu, Vujačić čak eksplicitno nagoveštava ovu mogućnost opisujući ovlašćenja i funkcije nezavisnih tela: „ona ne samo da doprinose boljoj ravnoteži vlasti, već i direktno učestvuju u zaštiti ljudskih prava, a indirektno i u funkcionisanju podele vlasti“<sup>14</sup>. Na ovaj način veza ovih institucija sa četvrtom vlašću putem uticaja na sistem podele vlasti postaje očigledna. Pa ipak, za nas je još zanimljiviji način na koji isti autor određuje razloge zbog kojih se nezavisna tela imaju smatrati četvrtom vlašću:

---

<sup>10</sup> Zoran Stojiljković, „Moć i nemoć parlamenta“, Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević, urs. *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015. str. 7-20.

<sup>11</sup> Oliver Dulić, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 37-38.

<sup>12</sup> Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*. Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017.

<sup>13</sup> Ilija Vujačić, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela“, Slaviša Orlović, ur. *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih Nauka, Beograd, 2013, str. 47-57.

<sup>14</sup> Isto, str. 52.

„nezavisna kontrolna tela mogu imati i kontrolna ovlašćenja nad upravom, pa su stoga, pored parlamenta, važan faktor nadzora nad upravom, zbog čega se o njima govori kao o četvrtoj vlasti“<sup>15</sup>. Ovakva perspektiva se potencijalno dobro uklapa u pretpostavku o fundamentalnom značenju četvrte vlasti kao izraza permanentne nezavisne kontrolne funkcije usmerene ka vlasti u demokratskom društvu. U argumentu u korist obezbeđivanja ustavnih prerogativa za određeni kontigent nezavisnih tela, Tepavac je ponudila slično objašnjenje veze funkcionalne usmerenosti nezavisnih tela i njihovog određenja kao četvrte grane vlasti: „Nezavisni organi, koji se često nazivaju i *četvrtom granom vlasti*, ne samo da štite građane i njihova prava već istovremeno obezbeđuju snažan mehanizam za delotvornu kontrolu izvršne vlasti“<sup>16</sup>. Ovakvo viđenje dodatno naglašava značaj udela ideja direktne i indirektne<sup>17</sup> kontrole javne vlasti, a naročito njene izvršne grane u konceptu četvrte vlasti. Značajno je napomenuti da dok nezavisna tela vrše direktnu nezavisnu kontrolu organa vlasti i državne uprave, ona istovremeno pružaju samim građanima kanale da se uključe i postanu deo sistema kontrolne uprave i vlasti. Ili, kako to u slučaju Poverenika za informacije od javnog značaja objašnjava Milenković, „radi se o tome da se građanima omogući da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interese“<sup>18</sup>. Na taj način nezavisna tela, ili preciznije, nezavisni kontrolni organi, omogućavaju i građanima i građanskom društvu da uzmu učešće u konceptu „četvrte vlasti“, o čemu će više reči biti u petom poglavlju. Institucionalizaciju četvrte vlasti u Ustavu u vidu nezavisnih organa sa kontrolnom ulogom koje nije moguće svrstati ni u jednu od postojeće tri grane vlasti zagovara i Gajin<sup>19</sup>. Autori imaju različit pristup prilikom određivanja koje institucije spadaju u grupu nezavisnih tela ili nezavisnih kontrolnih organa koji se označavaju kao četvrta vlast – spisak se kreće od ekskluzivne grupe „nezavisnih organa koja deluje u oblasti zaštite ljudskih prava i borbe protiv

---

<sup>15</sup> Isto

<sup>16</sup> Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*. Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017, str. 2.

<sup>17</sup> Koncepti direktne i indirektne kontrole izloženi na ovom mestu donekle se podudaraju sa podelom na horizontalnu i vertikalnu odgovornost javne vlasti koju je ponudio Bičam (2013:95-96).

<sup>18</sup> Dejan Milenković, *Javna uprava: odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 254.

<sup>19</sup> Saša Gajin, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014.

diskriminacije<sup>20</sup>, preko nešto šire grupe nezavisnih tela koja obavljaju kontrolnu funkciju<sup>21</sup>, sve do uključivanja širokog spektra organa od kojih neki ne zadovoljavaju osnovne uslove nezavisnosti i samostalnosti<sup>22</sup>. Ipak, konstanta u svim posmatranim slučajevima je postojanje izvesne kontrolne ili regulatorne uloge koja se izdvaja u odnosu na tradicionalne prerogative izvršne vlasti. Zanimljivo je da izvesni autori vide i Ustavni sud kao instancu četvrte grane vlasti. Međutim, prilikom opisivanja nadležnosti i razloga zbog kojih je potrebno da se ovaj organ tako pozicionira, oni pribegavaju isticanju detalja rada i funkcionisanja Ustavnog suda koji su u funkcionalnom smislu najbliži nezavisnim telima, Tako Petrov ističe da se: „Ustavni sud „legitimiše“ kao organ koji daje jasne smernice na putu izgradnje vladavine prava“<sup>23</sup>. Kako je autor već analizirao, rad na zaštiti i unapređenju vladavine prava predstavlja jedan od osnovnih ishodišta delovanja nezavisnih tela<sup>24</sup>. Sa druge strane, nije iznenađujuće da se Ustavni sud javlja u ulozi nezavisnog tela, pa samim tim i dela koncepta četvrte vlasti, budući da neke karakteristike ovog tela upućuju na to da je on bliži nezavisnim telima nego sistemu sudske vlasti u političkom sistemu Republike Srbije.

Konačno, nezavisni kontrolni organi su i dalje državni organi, u njima rade javni službenici, a njihov rad se finansira iz budžeta. U tom pogledu, ovo shavatanje četvrte vlasti sasvim sigurno u najvećoj meri odgovara kriterijumu postojanja institucionalizacije kao preduslova za legitimno svrstavanje entiteta u okvire sistema podele vlasti. Dakle, nezavisna tela su najintuitivniji primer nosioca četvrte vlasti, budući da stoje u jasnoj vezi kako sa oznakom „četvrte grane“, jer im se priznaje uticaj na podelu vlasti, ali i sa samom oznakom „vlasti“ u smislu da predstavljaju državne institucije – oblik institucionalizovane moći.

---

<sup>20</sup> Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*. Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017, str. 2.

<sup>21</sup> Ilija Vujačić, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela“, Slaviša Orlović, ur. *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih Nauka, Beograd, 2013, str. 51-52.

<sup>22</sup> Orlović, Slaviša, „Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti“, Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, urs. *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2010, str. 235-258.

<sup>23</sup> Vladan Petrov, *Ustavni sud je četvrta grana vlasti*. Dnevni list Danas, Beograd. Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html> (Pristupljeno 21. septembra 2017)

<sup>24</sup> Bogdan Urošević, *Institucionalizacija nezavisnih kontrolnih organa kao agens konsolidacije demokratije u Republici Srbiji nakon 2000. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2017.



## Mediji kao četvrta vlast

Iako iz politikološke perspektive poistovećivanje „četvrte vlasti“ sa četvrtom granom vlasti u okviru horizontalne podele političke vlasti može zvučati samorazumljivo, postoje i drugačija objašnjenja porekla i značenja pojma četvrta vlast. Tako, na primer, Vukić nudi jednostavno objašnjenje i odgovor na pitanje: „Zašto novinare nazivaju četvrtom vlašću?“, u sledećem obliku: „U društvima koja su imala tri staleža, novinstvo je proglašavano četvrtim, tj. kao referenca na društvene grupe koje su bile zastupljene u organima vlasti Francuske pred revoluciju (prvi stalež – svećenstvo; drugi stalež – plemstvo; treći stalež – obični građani)“<sup>25</sup>. Iako se ovo opažanje očigledno odnosi samo na jednu od konkurentnih upotreba „četvrte vlasti“ – onu koja ishodište četvrte vlast vidi u medijima, i dalje je moguće da ona može uticati i na oblikovanje ostalih koncepcija. Paralela četvrte vlasti sa četvrtim staležom je donekle različita od paralele sa četvrtom granom u podeli vlasti. Četvrti stalež bi uistinu, u navedenom kontekstu Francuske revolucije podrazumevao i ozbiljnu dozu uticaja u ovako redefinisanoj skupštini staleža, učešće u vršenju političke vlasti, pa čak bi i istakao značaj novinarske profesije na nivou koji je konkurentan plemstvu, sveštenstvu ili građanstvu. Međutim, ne možemo se složiti sa ovakvim poređenjem iz više razloga: pre svega, društveni staleži predstavljaju oblike društvene stratifikacije, što bi potencijalno impliciralo da bi ovakva „četvrta vlast“ zauzimala različit društveni položaj u odnosu na ostale delove stanovništva i glavne aktore društvene stratifikacije. Takođe, primećujemo da bi ovakvo predstavljanje novinara ujedno značilo i njihovo razdvajanje od građana, pa tom analogijom i od građanskog društva. Iz druge perspektive, međutim, mediji su integralni deo građanskog društva i ključni posrednik između pojedinačnih građana i njihovih izabраниh predstavnika – vlasti. „Mediji su u tom poslu neka vrsta posrednika...koji ima dvostruku ulogu – da građanima prenese informacije iz vlasti, ali i da vlastima prenese informacije iz civilnog sektora“<sup>26</sup>. Ova potonja koncepcija je daleko bliža našem razumevanju konceptualnog povezivanja medija i četvrte grane vlasti. Mi tu vezu vidimo upravo u efikasnom uspostavljanju kontrolne funkcije u obliku četvrte grane vlasti. Kao što smo već napomenuli,

---

<sup>25</sup> Vukić, Lea, *Novinari – četvrta vlast, sedma sila?*, Portal Djeca medija. Dostupno preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)

<sup>26</sup> Miša Brkić, „Civilni sektor i mediji“, Danko Čosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 19-20.

svaka od grana vlasti ima svoje odlučujuće funkcionalno svojstvo, a to bi svojstvo u slučaju četvrte grane vlasti moglo biti upravo kontrolna uloga. I sama autorka koja je aludirala na vezu četvrtog staleža i četvrte vlasti u kontekstu medija, ipak se u drugom delu svog teksta priklanja shvatanju medija kao vršilaca uloge kontrolne vlasti, pa priznaje kako: „Ipak, novinstvo ima prilično stanovitu ulogu provjere i nadzora u suvremenoj građanskoj kulturi, posebno ako je ona demokratskoga tipa“<sup>27</sup>, a produžava postulirajući i specifičnu posredničku ulogu medija o kojoj je već bilo reči – „Funkcija je novinara biti posrednik između publike i elite koja oblikuje politiku na način da publici objašnjava jednostavno, eliti obrazlaže što narod misli, a u isto vrijeme u ime publike pazi kao pas čuvar (watchdog) na eventualne nepodopštine političke elite“<sup>28</sup>. I upravo je ova posrednička i kontrolna (nadzorna, „*watchdog*“) uloga ono što na idejnom planu svrstava nezavisne kontrolne organe i medije u zajedničku kategoriju u kontekstu četvrte vlasti. Oba entiteta predstavljaju instrument koji se upotrebljava u unapređenju odgovornosti vršilaca javne vlasti i sprovođenja kontrole nad poslovima koje oni vrše. Takođe, oba entiteta predstavljaju sponu između građana i njihovih izabranih predstavnika, mehanizme koji mogu biti upotrebljeni u svrhu pozivanja na odgovornost u svakom trenutku i koji predstavljaju nadogradnju „minimalnog“, ili „izbornog“ shvatanja demokratije u Šumpeterovskom smislu, pružajući mogućnosti, u krajnjoj liniji, samim građanima da svoje izabrane predstavnike, ali i celokupan sistem državnih funkcionera i službenika, pozove na odgovornost i politički sankcioniše i izvan okvira periodične izborne utakmice.

Konačno, možemo naslutiti da zvanični izvestilac Evropske unije za Srbiju ima slično viđenje uloge medija kao četvrte vlasti, stavljajući ulogu „sedme sile“ u vezu sa političkim sistemom i demokratskim političkim poretom. Tako se on u intervjuu za Dojče Vele poziva na primer nemačkog razumevanja medija kao četvrte vlasti kao primer na koji bi Srbija trebalo da se ugleda: „U Nemačkoj se ne nazivaju mediji uzaludno četvrtom granom vlasti. Oni su elementarni za funkcionalnu demokratiju“<sup>29</sup> (Mekalister, 2017). Dakle, kada se mediji

---

<sup>27</sup> Vukić, Lea, *Novinari – četvrta vlast, sedma sila?*, Portal Djeca medija. Dostupno preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)

<sup>28</sup> Isto

<sup>29</sup> Dejvid Mekalister, *Mediji su elementarni za demokratiju*, Portal Insajder, Beograd. Dostupno preko: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6487/Mekalister-Mediji-su-elementarni-za-demokratiju.htm> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)

određuju u kontekstu četvrte vlasti, to se čini na takav način da se oni dovedu u vezu sa obezbeđivanjem demokratse kontrole i nadzora i osiguravanjem stabilnog funkcionisanja demokratskog poretka, što upućuje kako na sistem podele vlasti, tako i na eventualnu kontrolnu ulogu u okviru istog.

### **Građani i civilno društvo kao četvrta vlast**

Ideja o civilnom društvu, pa i samim građanima (u određenim situacijama) kao nosiocima četvrte vlasti predstavlja momenat u kome se ova analiza mora okrenuti drugačijem načinu pokazivanja povezanosti između pomenutih koncepata, kao i utvrđivanju postojanja podudarnosti između razloga za konstatovanje četvrte vlasti u vidu civilnog društva sa jedne, i prethodno analiziranih koncepcija – nezavisnih kontrolnih tela i medija sa druge strane. Ključna razlika u tome je što se civilno društvo najčešće ne naziva otvoreno četvrtom vlašću, ali nam se čini da se u velikom broju slučajeva definiše na način koji ga stavlja u poziciju koja je izuzetno funkcionalno bliska poziciji ostalih subjekata koji su poneli epitet četvrte vlasti.

Polazište ove pretpostavke ćemo potražiti u Bičamovoj klasifikaciji instrumenata demokratske odgovornosti. Pišući o demokratskoj odgovornosti i ideji „polaganja računa“, ovaj autor pravi klasifikaciju odgovornosti razdvajajući je na horizontalnu i vertikalnu: „Horizontalna odgovornost se ostvaruje preko regulatornih i drugih nadzornih tela (...) Vertikalna odgovornost se ostvaruje odozdo, od strane javnosti, preko raznih mehanizama, uključujući izbore...aktivnosti organizacija civilnog društva“<sup>30</sup>. Iako ovo verovatno nije bila primarna namera ni fokus autora, možemo zaključiti da prema izloženom stanovištu, možemo pronaći zajedničko funkcionalno ishodište civilnog društva i nezavisnih tela kao četvrte vlasti. Naime, kako je u javnosti i civilnom društvu koncentrisana „vertikalna“ odgovornost, dok su nezavisna tela ta koja osiguravaju „horizontalnu“ odgovornost, a da pri tome i horizontalna i vertikalna odgovornost predstavljaju dva lica iste medalje – osiguravanja odgovornosti i transparentnosti rada izabranih predstavnika i vlasti u celini, možemo zaključiti da, makar u ovom delu svojih funkcija, civilno društvo i nezavisna tela suštinski služe istoj svrsi.

---

<sup>30</sup> Dejvid Bičam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013, str. 95.

Razmotrićemo još neka određenja civilnog društva i njegove uloge u demokratskom društvu, izuzimajući ona svojstva koja su takođe široko prihvaćena od strane dela autora, a to je da civilni sektor obezbeđuje participaciju i socijalni kapital nužan za razvoj demokratskih institucija<sup>31</sup>. Nama je interesantnije zapažanje na koje ukazuje Molnar, a koje nalaže da civilno društvo predstavlja odgovor na pitanje: „kako odbraniti postojeće i omiljene slobode i demokratske ustanove i čvrsto proširiti demokratsku kontrolu društva“<sup>32</sup>. Ukazujemo da je pitanje koje ovaj autor postavlja suštinski pitanje demokratske kontrole, što je istovetno pitanje koje postavlja Bičam kada nalazi da se odgovori imaju tražiti u nezavisnim telima i javnosti, u koju ubraja i civilno društvo. U nastavku citiranog teksta, još decidnije se istupa sa ovom idejom: „Civilno društvo je u savremenim prilikama nužna i neizbežna dopuna i sredstvo kontrole države i građanskog društva...građanske inicijative (se – B.U.) javljaju kao dopuna i kontrola funkcionisanju političkog sistema predstavničke demokratije“<sup>33</sup>. Isti autor u svom drugom tekstu ističe uverenje da bi građanin kroz svoj angažman u okviru civilnog društva zakoračio u sferu javnosti „i počeo da stiče one obrise etičkog ideala koji ima za cilj da koriguje ograničenja državljanjskog statusa“<sup>34</sup>. Na ovom primeru je moguće primetiti kako i sam građanin kao pojedinac, uz isvestan naboj republikanskog ideala može svojim delovanjem, ponovo kroz kanal civilnog društva, izvršiti politički uticaj, koji ponovo ima korektivnu prirodu i koji se ponovo ispoljava kao oblik stalne političke kontrole.

Tragajući za instrumentima unapređenja kontrolne funkcija koju vrši Narodna skupština, Dulić<sup>35</sup> poziva i na potrebe unapređenja političke kulture, ali i učešću građana u ovom procesu. Na taj način čak i sami političari u Srbiji nakon 2000. okvirno stvaraju predstavu o potrebi uključivanja građana i civilnog društva kao kontrolnog faktora u političke procese, kontrolnog faktora koji bi pospešio odgovornost i transparentnost rada vlasti i smanjio

---

<sup>31</sup> Robert Putnam, *Kako demokraciju učiniti djelotvornom, Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.

<sup>32</sup> Aleksandar Molnar, „Civilno društvo“, Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić, urs. *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 48.

<sup>33</sup> Isto, str. 50

<sup>34</sup> Aleksandar Molnar, „Građanin“, Predrag Krstić, ur. *Kritički pojmovnik civilnog društva II*, Grupa 484, Beograd, 2004, str. 33.

<sup>35</sup> Oliver Dulić, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 38.

verovatnoću pojave loše uprave, korupcije i zloupotreba službenog položaja. Kada je reč o uspostavljanju uloge civilnog društva kao kontrolora vlasti, ključni period je bio transformacija civilnog sektora nakon demokratskih promena, kada su organizacije civilnog društva, redefinisale svoj dotadašnji cilj koji se ogledao u oštrom oponiranju vlasti i zamenile ga kontrolom i pozivanjem na odgovornost: „Od kada je narodni pokret Otpor u prvoj godini vladavine nove vlasti (2000) Postavio parolu: Samo vas gledamo! nevladine organizacije u Srbiji su organizovale još nekoliko kampanja kojima su pozivale državu na odgovornost“<sup>36</sup>.

Naglašavanje postojanja paralele između uloge građana i organizacija civilnog društva i kontrolne uloge koju vrši parlament se ogleda i u sledećem shvatanju: „Građani i poslanici su partneri na istom poslu i njihova saradnja ne bi trebalo da se svede samo na period izborne kampanje“<sup>37</sup>. Ova napomena nas vraća na tezu o četvrtoj vlasti kao izrazu potrebe za obezbeđivanjem permanentne kontrole nad političkim radom izabраниh predstavnika i celokupnog sistema vlasti, kao i pozivanju na njihovu stalnu odgovornost. U tom smislu, verujemo da zamisao o civilnom društvu kao nosiocu ove uloge predstavlja jedan od mogućih rezultata istovetne potrage koja rezultira oblikovanjem koncepta četvrte (grane) vlasti.

## **Zaključak**

Četvrta vlast se u domaćoj literaturi koristi za označavanje raznovrsnih pojava i institucija. Istina, neka od određenja ovog pojma potpuno su zasebna od ostalih, poput shvatanja četvrte vlasti kao one koja bi trebalo da ispoljava karakteristike sve tri ostale grane vlasti: „„četvrta“ grana vlasti, efikasna kao dobra vlada, racionalna kao idealni parlament, pravno potkovana kao najviši sud.“<sup>38</sup>, ili koncepcije koju četvrtu vlast vidi kao vrednosno-idealističku, nacionalno opredeljenu romantiziranu kontratežu postojećim, realnim i opipljivim granama

---

<sup>36</sup> Milivojević, Zdenka, „Držanje vlade odgovornom: (ne)odgovorna vlada – (ne)odgovorni građani“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept Beograd, 2008, str. 32.

<sup>37</sup> Orlović, Slaviša, „Parlament i građani – partnerstvo za dobru vladavinu“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 54.

<sup>38</sup> Vladan Petrov, *Ustavni sud je četvrta grana vlasti*. Dnevni list Danas, Beograd. Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html> (Pristupljeno 21. septembra 2017)

vlasti<sup>39</sup>. Ipak, može se osnovano tvrditi da većina koncepcija četvrte vlasti barata zanimljivo velikim zajedničkim skupom odrednica. Ove odrednice zajednički upućuju na zaključak da su autori koji su upotrebljavali koncept četvrte vlasti u različitim kontekstima, kako bi označili novi tip nezavisnih državnih institucija, ulogu medija u demokratskom društvu ili „vočdog“ (*watchdog*) ulogu organizacija civilnog društva, na umu po pravilu imali slično pitanje – „šta je instrument koji može povećati odgovornost vlasti?“ i „ko je subjekt koji može vršiti efikasnu permanentnu kontrolu vlasti i uprave, a naročito unaprediti kontrolu izvršne grane vlasti?“. Da „četvrta vlast“ u savremenoj upotrebi zapravo predstavlja sinonim za potragu efikasnog sistema za obezbeđivanje nezavisne kontrolne funkcije u političkom sistemu svedoče i primeri usmerenih razmišljanja o pojedinačnim segmentima političke kontrolne i najboljim načinima na koje ih je moguće postići. Tako Bičam, u nastojanju da iznađe najbolji model osiguravanja odgovornosti javnih funkcionera, kada je reč o korupciji primećuje da je najbolje osigurati kontrolu primenom različitih mehanizama: „suzbijanje korupcije među javnim funkcionerima obično iziskuje primenu kombinacije komisija za borbu protiv korupcije, koje imaju nezavisna pravna i istražna ovlašćenja, i aktivnih tela građana, kontrolnih grupa (eng. *watch-dog groups*) i istraživačkih medija“<sup>40</sup>. Nije slučajnost da se u agregaciji mogućih odgovora na problem manjka nezavisne kontrole pojavljuju upravo nezavisna tela, civilno društvo i mediji, kao subjekti koji su u određenom momentu ili u odgovarajućem kontekstu bili označeni kao četvrta vlast ili kao četvrta grana vlasti. Ova pojava je izazvana praksom svrstavanja mogućih rešenja za srodnu grupu poteškoća demokratskog porekta pod krovni pojam četvrte vlasti.

---

<sup>39</sup> Vesna Pešić, *Četvrta državna vlast*. Portal Peščanik, Beograd. Dostupno preko: <http://pescanik.net/cetvrta-drzavna-vlast/> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)

<sup>40</sup> Dejvid Bičam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013, str. 96.

## Spisak literature

1. Bataveljić, Dragan, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.
2. Bičam, Dejvid (2013) *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013.
3. Brkić, Miša, „Civilni sektor i mediji“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 19-20.
4. Collingwood, Robin George, „Historical Logic of Question and Answer“, u Preston King, ur. *History of Ideas: An Introduction to Method*, Barnes and Noble Books New Jersey, 1983, str. 135-152.
5. Dulić, Oliver, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 37-38.
6. Gajin, Saša, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014.
7. Hirschman, Albert, „Rival Views of Market Society“, Jeremy Aldeman, ur. *The Essential Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, str. 214-247.
8. Milenković, Dejan, *Javna uprava: odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
9. Milivojević, Zdenka, „Držanje vlade odgovornom: (ne)odgovorna vlada – (ne)odgovorni građani“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept Beograd, 2008, str. 31-33.
10. Molnar, Aleksandar, „Civilno društvo“, Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić, urs. *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 17-56.
11. Molnar, Aleksandar, „Građanin“, Predrag Krstić, ur. *Kritički pojmovnik civilnog društva II*, Grupa 484, Beograd, 2004, str. 11-38.
12. Orlović, Slaviša, „Parlament i građani – partnerstvo za dobru vladavinu“, Danko Ćosić, ur. *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 39-55.

13. Orlović, Slaviša, „Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti“, Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, urs. *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2010, str. 231-269.
14. Patnam, Robert, *Kako demokraciju učiniti djelotvornom, Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
15. Pavićević, Đorđe, „Javnost“, u Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić, urs. *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 139-180.
16. Stojiljković, Zoran, „Moć i nemoć parlamenta“, Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević, urs. *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015. str. 7-20.
17. Tepavac, Tara, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*. Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017.
18. Urošević, Bogdan, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?“, Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević, urs. *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 79-92.
19. Bogdan Urošević, *Institucionalizacija nezavisnih kontrolnih organa kao agens konsolidacije demokratije u Republici Srbiji nakon 2000. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2017.
20. Urošević, Bogdan (2017b) *Predsednik Republike, Ustavni sud i Narodna banka Srbije kao nezavisna tela: granice i obuhvat pojma nezavisno telo*. Beograd: Fakultet političkih nauka (seminarski rad)
21. Vasović, Vučina, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
22. Vujačić, Ilija, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela“, Slaviša Orlović, ur. *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih Nauka, Beograd, 2013, str. 47-57.
23. Mekalister, Dejvid, *Mediji su elementarni za demokratiju*, Portal Insajder, Beograd. Dostupno preko: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6487/Mekalister-Mediji-su-elementarni-za-demokratiju.htm> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)



24. Petrov, Vladan, *Ustavni sud je četvrta grana vlasti*. Dnevni list Danas, Beograd.  
Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html>  
(Pristupljeno 21. septembra 2017.)
25. Pešić, Vesna, *Četvrta državna vlast*. Portal Peščanik, Beograd. Dostupno preko:  
<http://pescanik.net/cetvrta-drzavna-vlast/> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)
26. Vukić, Lea, *Novinari – četvrta vlast, sedma sila?*, Portal Djeca medija. Dostupno  
preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017.)

## Abstract

This paper primarily analyzes the usage of the concept “fourth power” in the contemporary domestic scientific and professional literature, its usage in public, as well as competitive meanings that are contributed to this concept in its various usages, followed by the analysis of the content and connotation of this concept. Examination of individual meanings of concepts “independent public bodies”, “the media” and “civil society” will be conducted, as will the analysis of the shift in their meaning when used in conjunction with the term “fourth power”. This paper argues that, in spite of the seemingly diverse usages of „fourth power“ in public discourse, this concept remains determined by a significant set of common characteristics in each usage, implying the deeper connection between the observed concepts that are described as the expression of „fourth power“. The author attempts to identify this set of common characteristics through the usage of the logic of question and answer, showing that all usages of the „fourth power“ concept either represent an answer to the same or remarkably similar group of questions, or emerge as a result of the search for a solution for a specific socio-political issue.

**Keywords:** Fourth power; division of power; independent public bodies; the media; civil society; government control.