

# KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN U DEMOKRATSKOJ RECESIJI

CONSTITUTIONALISM AND CONSTITUTIONAL  
DESIGN IN DEMOCRATIC RECESSION



Urednica **Biljana Đorđević**

Zbornik radova sa redovne međunarodne konferencije  
Udruženja za političke nauke Srbije

Proceedings of the 2018 Serbian Political Science  
Association Annual Conference

# **KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN U DEMOKRATSKOJ RECESIJI**

CONSTITUTIONALISM AND CONSTITUTIONAL  
DESIGN IN DEMOCRATIC RECESSION



Udruženje za političke nauke Srbije  
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Urednica:  
**Biljana Đorđević**

# KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN U DEMOKRATSKOJ RECESIJI

Constitutionalism and constitutional  
design in democratic recession

**ZBORNIK RADOVA**  
sa redovne međunarodne konferencije  
Udruženja za političke nauke Srbije

Proceedings of the 2018 Serbian Political Science  
Association Annual Conference

Beograd, 2018.

**IZDAVAČI:**

Udruženje za političke nauke Srbije  
Beograd, Jove Ilića 165

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165

**ZA IZDAVAČE:**

Nebojša Vladisavljević  
Dragan R. Simić

**UREDница:**

Biljana Đorđević

**DIZAJN KORICA:**

Jelena Šušnjar

**LEKTURA I KOREKTURA:**

Olivera Veličković

**RECENZENTI:**

Ilija Vujačić, Univerzitet Donja Gorica – Humanističke studije  
Marko Simendić, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Dušan Spasojević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

**MEĐUNARODNI NAUČNI ODBOR:**

Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Dimitri Sotiropulos (University of Athens), Nermina Mujagić (Fakultet političkih nauka, Sarajevo), Ana Matan (Fakultet političkih znanosti, Zagreb), Nenad Marković (Pravni fakultet, Skopje), Keiichi Kubo (Waseda University, Tokyo), Tanasije Marinković (Pravni fakultet, Beograd), Bojan Todosijević (Institut društvenih nauka, Beograd), Ilija Vujačić (Fakultet političkih nauka, Beograd), Aleksandra Krstić (Fakultet političkih nauka, Beograd), Jelena Lončar (Fakultet političkih nauka, Beograd), Filip Ejdus (Fakultet političkih nauka, Beograd), Bojan Kovačević (Fakultet političkih nauka, Beograd)

**TIRAŽ:**

200 primeraka

**ISBN:**

978-86-6425-053-5

**PRIPREMA I ŠTAMPA:**

Čigoja štampa, Beograd

# SADRŽAJ

## I Rasprave o konstitucionalizmu

**Milan Podunavac**

Republikanizam i konstitucionalizam ..... 11

**Dušan Marković**

Izkustva parlamentarnog sistema Četvrte francuske republike ..... 27

**Jasmin Hasanović**

Ustavne demokratije kao latentna ambivalencija: teorijski oksimoron ili praktična opasnost ..... 45

**Alpar Lošonc**

Depolitizacija ustavnosti: uticaj ordoliberalizma na razumevanje (evropske) ustavnosti ..... 67

**Marijana Pajvančić**

Konstitucionalizacija razvojnih resursa u svetu komparativne ustavnosti ..... 87

## II Ustavni sudovi, prava i demokratija

**Barış Bahçeci**

**Oğuzhan Bekir Keskin**

Democratic Decay and the Role of the Turkish Constitutional Court: Learning from Cases on Women's and Children's Rights ..... 111

**Katarina Lončarević**

Fighting against the "Sea of Inequality": Why the US Women Need the Equal Rights Amendment in the 21<sup>st</sup> Century ..... 133

**Athanasiос Koliopoulos**

Constitutional populism and the illusion of "direct democracy" in the Greek case ..... 147

## III Institucionalne promene u Evropskoj uniji posle ekonomske krize

**Giovanni Zaccaroni**

The re-constitutionalisation of the EMU after the economic crisis ..... 163

<b>Ivan Stanojević</b>	
Institucionalne posledice krize u evrozoni .....	179
<b>Bojan Kovačević</b>	
Populisti u Evropi kao gospodari i zakasneli čuvari ustava .....	195
<b>Andrej Stefanović</b>	
Neustavnost ustavnih promena – uloga Suda pravde u zaštiti osnovnih ustavnih načela prava Evropske unije .....	215
<b>IV Autoritarizam i populizam u Srbiji</b>	
<b>Ana Birešev</b>	
<b>Nataša Jovanović Ajzenhamer</b>	
Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije) .....	235
<b>Božidar Filipović</b>	
Empirijsko istraživanje stepena autoritarnosti građana – interpretacije kvantitativnog indikatora .....	253
<b>Zoran Stojiljković</b>	
Erozija institucija i/ili populističko opelo nad autonomnim (samo)organizovanjem: slučaj sindikata u Srbiji .....	271
<b>Nikola Mlađenović</b>	
Konstitucija populizma i javna sfera: paradoks razlikovanja opšteg i javnog interesa .....	287
<b>V Institucionalne promene u postkomunističkim državama</b>	
<b>Luka Glušac</b>	
Uticaj konstitucionalizacije ombudsmana na njihovo funkcionisanje u tranzicionim državama .....	311
<b>Tara Tepavac</b>	
Podela vlasti u ustavnom dizajnu i (ne)ravnoteža vlasti u praksi: slučaj Srbije .....	327
<b>Tijana Perić Diligenski</b>	
Politička korupcija i klijentelizam – per genus et differentiam .....	343

<b>Duško Radosavljević</b>	
<b>Boško Kovačević</b>	
Autonomija Vojvodine – od državnosti do besmisla .....	357
<b>Jasminka Simić</b>	
Zapadni Balkan: podeljena bezbednost ili borba za demokratiju na regionalnom i globalnom nivou .....	367



I DEO

RASPRAVE O  
KONSTITUCIONALIZMU





UDK 321.728  
329.12  
321.011.5  
321.7

Milan Podunavac<sup>1</sup>

*Univerzitet Donja Gorica  
Humanističke studije*

# Republikanizam i konstitucionalizam

## SAŽETAK

U radu se problematizuje „nesrećna dihotomija“ (Stephen Holems) između liberalizma i republikanizma. Zagovara se „dijalog tradicija“. Argumentacija se zasniva na dva temeljna normativna polazišta. Prvo, liberalizam i republikanizam nisu suprotstavljene političke familije. Bile su kompatibilne u sedamnaestom i osamnaestom veku. Ova se kompatibilnost demonstrira i danas u veku savremene konstitucionalne demokratije, koja se u osnovi reprodukuje kao unija kontradiktornih principa. U drugom koraku pokazuje se da je za razumevanje ove međuzavisnosti republikanizma/demokratije i liberalizma ključna osa konstitucionalizam. Nastojaču da međusobnom analizom pojmove prava, politike i demokratije pokažem da republikanizam nije statička, parohijalna i potencijalno represivna forma komunitarizma i da republikansko mišljenje sadrži normativne alate za upotrebu modernog liberalnog konstitucionalizma.

**KLJUČNE REČI:** *republikanizam, liberalizam, konstitucionalizam, demokratija, dijalog tradicija*

---

<sup>1</sup> Kontakt: milan.podunavac@udg.edu.me

## OSNOVNO POLAZIŠTE

Politička se teorija, kanonsko je stanovište, pita o dva temeljna pitanja. Prvo pitanje je kako se politički poredak utežuje. Drugo lice istoga pitanja je rasprava kako da politička zajednica izbegne ona stanja koja su opasnost za njezinu egzistenciju i urušavanje poretka (neporedak). Strah od urušavanja poretka i temeljnih vrednosti na kojima počiva (sigurnost, sloboda, mir) pratilac je svih političkih društava. „Sloboda građana je u ovoj koncepciji osnova i sadržina političkog poretka. Otuda i može se reći da sloboda i poredak imaju isti normativni status” (Pasquino 1996). Promena konceptualizacije opasnosti za poredak i njegove temeljne vrednosti i rasprava o instrumentima zaštite osnovna je osa koja prati političku teoriju. Hana Arendt (Hannah Arendt) je upozorila na ovu konstantu, napominjući da su osnovne ustanove koje su u temelju novog sekularnog poretka Amerike (prava, podela vlasti, politička reprezentacija, federalizam) u osnovi konstitucionalne ustanove koje brane da se društvo ne surva u stanje nesigurnih prava, neosiguranih sloboda i anarhije (Arendt 1963). Konceptualizaciju opasnosti za poredak i njegove temeljne vrednosti prati jedna proširena teorija konstitucionalizma. U političkoj teoriji sve do kraja sedamnaestog veka odgovor na ovo temeljno pitanje dolazi iz dvije najsnažnije familije. Jedna je republikanizam, a druga liberalizam.

Republikanska teorija sve od Aristotela, Polibija i Makijavelija (Machiavelli) temeljnu opasnost za poredak vidi u uzajamnoj napetosti različitih grupa unutar političke zajednice koje imaju različite moći i različite dispozicije. Sva trojica političkih teoretičara zagovaraju model dobre vladavine na principima umerenosti i integracije socijalnih grupa u poredak na način da svi zadobiju učešće u javnim poslovima. Antagonistička i konfliktna struktura države osnovna je opasnost po njezinu stabilnost i postojanje. *Ordine, ordini* ključni je koncept u Makijavelijevom političkom vokabularu. U svakoj političkoj zajednici (*republica*), piše Makijaveli, postoje dvije različite grupe ljudi: *moćni (grandi)* i *narod*. Ove su dve grupe konstitutivne za svaku političku zajednicu. One nose različite dispozicije i sentimente, „narod ne želi da bude pod dominacijom i opresijom moćnih; moćni naprotiv žele da dominiraju i vladaju nad narodom”, „pokaže se da kod jednih (moćni) postoji želja za dominacijom, dok drugi (narod) želi da ovu dominaciju izbegne” (Machiavelli 1983).

Politički odgovor na opasnosti antagoniziranja države između njegova dva dela, kao na strukturni izvor opasnosti za poredak, Makijaveli je potražio u obnovi teorije o mešovitim političkim sistemima. S pravom se ističe da su *Diskursi* više u uvodnim delovima rasprava o republici nego komentari na Pisma Tita Livija (Livy). Makijaveli se vraća kanonskim tekstovima šeste knjige Polibijeve (Polibius) *Historije* (History). „Smatram da sve forme vladavine koje sam spomenuo nisu zadovoljavajuće, podjednako tri dobre (monarhija, aristokratija, demokratija) pošto je njihov život kratak, kao i rđave tri (tiranija, oligarhija, ohlokratija) pošto imaju ugrađene bolesti. Otud će mudri zakonodavci, svesni

ovih defekata, preuzeti ponešto od svake od ovih formi vladavine, pošto će taka forma vladavine biti jača i mnogo stabilnija ... oni koji utemeljuju republiku treba da u državi bude mesta za sve tri vrste ljudi, oni koji su najvažniji, oni koji su u sredini i oni koji su najniže" (Machiavelli 1983, 109). *Optima republica* mešovita je politička vladavina.

Makijavelijeva inspiracija je svakako Polibije. U uvodnom delu šeste knjige Polibije se pita šta je to što je uzrokovalo da Rim za pedeset osam godina pokori tada sav poznati svet. Njegov je odgovor sledeći: tajna je u prirodi rimskog republikanskog režima i ja „se okrećem posebnosti rimske političke ustanove i analizi rimske političke konstitucije da bih potvrdio ovu istinu“. Polibije je jedan od najžešćih kritičara demokratije. Život demokratije je kratak, rast ne-normalan, promene nasilne. Rešenje je u mešovitom političkom režimu kakav je uspostavljen u Rimskoj republici. „Sva tri tipa vladavine prisutna su u rimskoj državi. Pogledamo li vlast konzula, država se doima potpuno monarhijska i kraljevska, ako pogledamo senat, država se doima aristokratska, a ako pogledamo moć masa država izgleda kao demokratska“ (Polybius 1998, V.11–12.8). No, i Polibije je imao učitelja. To je bio Ksenofant, koji nam ostavlja kanonski rad o ustavu Sparte (Xenophon 1965).

Filmer je bio u pravu naglašavajući da je Makijaveli poslednji autor koji u osviti moderne političke teorije rabi konstrukt mešovitih režima. Očevi političkog apsolutizma Boden (Jean Bodin) i Hobs (Thomas Hobbes) označavaju početak temeljne transformacije političkog jezika, u ambijentu rata, nasilja i straha rađa se politički liberalizam koji radikalno menja konceptualizaciju pretnji za poredak i njegove osnovne vrednosti. Teorijska kontestacija dve rivalske familije traje sve do kraja 18. veka, što se može označiti početkom liberalne hegemonije.

U čitavom ovom periodu odvija se osobita teorijska i normativna kontestacija koja u osnovi rabi sličan politički jezik. Liberalizam i republikanizam u 17. i 18. veku nisu inkompatibilni. Klasični se radovi toga perioda mogu označiti kao liberalno-republikanski. Anglisacija republikanske teorije u radovima Džemsa Harringtona (James Harrington), Sidnija Algernona (Sidney Algernon), Džona Trenčarda (John Trenchard) i Tomasa Gordona (Thomas Gordon) – škola engleskih komonveltana, kako ih naziva Ijan Šapiro (Ian Shapiro), sadrži u sebi ovu vrstu teorijskog prožimanja. U njima se harmonizuje ideja narodnog suvereniteta, uz istovremeno prihvatanje konstitucionalnih limita oslojenjenih na zahteve pravde, privatnih interesa i aspiracija. Ideja da je politički sistem nužno utemeljiti na „imperiji zakona, a ne ljudi“ osnovno je polazište republikanske tradicije. Republikanski pisci suprotstavljaju poredak zasnovan na zakonu dominaciji arbitrarne vlasti. Međutim, ono što naglašavaju republikanci jeste teza da je nadilaženje političke dominacije u osnovi oslojnjeno na formu vladavine, više no na samu instrumentalnu ulogu prava. „Sloboda komonvelta oslojnjena je na vladavinu prava“, „zakoni svake nacije dati su od naroda“, „vladavina nacija oslojnjena je na pravo,

inače vladavina je usurpacija”, „samo kada su svi jednaki u procesu stvaranja prava, pravo štiti sve podjednako” (Harrington 1771, 20). Harrington dosledno brani republikansko shvatanje slobode. Sloboda (liberty of Commonwealth) je forma kolektivnog prakticiranja suvereniteta, ona zavisi od prirode i karaktera političke vladavine, individualna sloboda moguća je samo u slobodnoj državi (republici); institucionalna struktura republike zasnovana je na tipu mešovite vladavine. „Sloboda čoveka sastoji se u vladavini razuma, odsustvu mogućnosti da neko bude objekt tiranskih hirova; sloboda države sastoji se u vladavini zakona. To su principi na kojima su Aristotel i Livije (nepravedno optuženi od autora Levijatana) definisali vladavinu/državu kao vladavinu zakona, a ne ljudi” (Harrington 1771, 10).

Na drugoj strani, čak je i Monteskeje (Montesquieu), koji s pravom slovi za pristalicu konzervativnog jezgra liberala, mogao da piše da „legislativna moć počiva u celom telu naroda”. Lok (Locke) će isto tako sa velikom jasnoćom utvrditi da je „zakonodavna moć delegirana moć naroda”, formulu, koju će sa istom jasnoćom izraziti Trenčard savetujući građane da „biraju predstavnike čiji će interesi biti isti kao i njihovi, narod a ne upravljači vlasnici su moralnih vrlina, od svih sentimenata koji upravljaju ljudima najvažniji su interesi” (Trenchard and Gordon 1995, 11). Sidni u kanonskom radu *Discourses Concerning Government* utvrđuje da „kralj ne može biti otac naroda, niti ga nadmašiti u vrlinama, on nema druge moći osim one koju mu daju zakoni; zakoni nacije daju ovlasti magistratima; zakoni nisu dati od kralja, već nacije vladaju zakonima, a ne samovoljno; najveći neprijatelj slobode je rđav ugovor naroda i magistrata” (Sidney 1750, 143).

Medison (Madison), koji sledi svoje liberalne prethodnike, utvrđuje da je „ovisnost od naroda” snažniji instrument kontrole od podele vlasti. Funkcija je ustava da ustanovi “popular government” u kojoj sva vlast „izvire iz naroda”. Federalistička vizija politike bila je tako oblikovana da inkorporira elemente republikanizma i pluralizma. Elemente normalne politike oni razumevaju u terminima frakcija, zasnovanih bilo na interesima ili ideologijama. Sistem nacionalne reprezentacije bio je oblikovan da osigura da politika bude deliberativna. Ova vrsta razumevanja može se naći podjednako kod Hamiltona i Medisona. Tako je Hamilton sugerirao da je cilj svake političke konstitucije da na mesta političkih upravljača dođu ljudi koji imaju mudrost i vrline da slede opšte dobro i obavljaju poslove na način koji će negovati javno poverenje. Medison, pak, u čuvenom desetom eseju upozorava da je mala republika sklopa na frakcijama (vidi Makijaveli) ali da “extended democracy”, oslonjena na sistem političke reprezentacije, dovodi frakcijaške interese u osobitu ravnotežu, a da ih nacionalna reprezentacija oslobađa parohijalnog etosa, „reprezentacija preoblikuje i proširuje javno mišljenje” (Sunstein 1993, 331). Mil (J. S. Mill) će radikalizovati ovo stanovište tezom da je najbolja vladavina ona u kojoj je narod suveren; najvažnija kontrola moći usidrena je u čitavoj političkoj zajednici – *entire aggregate of community* (Holmes 1995).

Na neki način ga kanonskim tekstom *O osnovama ustava Francuske* (*Préliminaire de la Constitution françoise*) označava Emaneul Sjejes (Emmanuel Joseph Sieyès), otac Francuske revolucije. „U velikim društvima, individualna sloboda treba da se plaši tri vrste neprijatelja. Najmanje opasni su nasilni građani; da bi se ograničili dovoljna je uobičajena vlast. Individualna sloboda mnogo je u većoj opasnosti od (drugi neprijatelj) aktivnosti *zvaničnika koji obavlaju javnu moć*. Iskustvo nas uči da nacije nisu dovoljno svesne ove opasnosti. Kako je jadno videti javnog zvaničnika koji prema svojim sugrađanima upotrebljava one instrumente moći koje je dobio da ih brani. Podela i dobro uređenje javne moći garantije su da se nacije i građani mogu odbraniti od ovih opasnih neprijatelja” (Sieyès prema Pasquino 1996, 19).

Ovaj tekst Sjejesa na neki način zorno pozitivira liberalnu teoriju države i konstitucionalizma. Središnja je poruka liberalizma da prevelika koncentracija moći u rukama onih koji vladaju predstavlja opasnost po politički poredak, sigurnost i slobodu građana. Sjejesova formula upućuje da postoji moć (nacija) koja ustanovljava pravila koja utemeljuju poredak; ista takva pravila impostiraju se da bi ograničili političku vlast. Aleksis de Tokvil je ovim opštim idejama dodao dvije snažne metafore. Prva je njegova metafora ustava kao „ledene vode koja hlađi političku moć” (možda najlepše što je napisano o konstitucionalizmu); druga je metafora o ustavu kao barki koja plovi na mirnom moru (bonaca) ne naginjući se ni na jednu stranu (ideja neutralnosti i nepristrasnosti) (Sajó 1999, 7).

Ova kratka intelektualna istorija konstitucionalizma deo je objašnjenja zašto je moćna i zahtjevna normativna ideja. Konstitucionalizam je univerzalni standard dobro uređenog poretku. Mada možemo govoriti o pluralitetu normativnih idea (umnoženi konstitucionalizam), konstitucionalizam je „generativni princip“ političkih poredaka koji su porodile dvije velike revolucije, Francuska i Američka, i jedna od jarkih normativnih oznaka pobjede hegemonijskog idealja liberalne političke kulture. „Konstitucionalizam je ideja, često povezana sa političkom teorijom Džona Loka i 'osnivača' Američke republike, da vladavina treba da bude pravno ograničena u njezinoj moći, i da vladavinska moć zavisi od poštovanja ovih ograničenja“ (Waluchow 2018). Mada možemo, kako to pokazuje Rozenfeld (Michel Rosenfeld), razlikovati nekoliko konstitucionalnih tradicija (anglosaksonska, nemačka, francuska, španska, konstitucionalizam EU), konstitucionalizam ima jedan zajednički element: konstitucionalizam znači vladavinu zakona, a ne ljudi. U svom osnovnom jezgru konstitucionalizam sadrži tri temeljne karakteristike: ograničavanje vladavinske moći, privrženost principima vladavine prava i zaštitu fundamentalnih prava. Vladavina u granicama prava pozitivira u formi određivanja obima političke vlasti, proceduralnih mehanizama koji određuju način upotrebe političke vlasti i korpu civilnih prava (Habeas Corpus). U jednom proširenom značenju, ustav zasnovan na konstitucionalizmu sadrži kao institucionalni minimum pravila koja kažu: politička moć zasniva se na volji građana; implementacija

procedura koje obezbeđuju odgovornost nosilaca moći naspram građana; distribucija i međusobna kontrola glavnih poluga političke vlasti; procedure koje uređuju način upravljanja političkom moći od strane upravljača; prava građana da unutar jednog uredenog pluralnog prostora realizuju svoje interese; pravo građana na izražavanje javnih zahteva naspram političke vlasti, uključujući i različite forme građanske neposlušnosti (Preuss, draft).

Konstitucionalizam, kao i politički liberalizam, rođen je u atmosferi straha, okrutnosti i nasilja. Konstitucionalizam je reakcija na političku leguru koja je okončala religijski rat – suverenitet apsolutističke države. Pokazalo se da je konstitucionalizam moguć samo ako je suverena moć već uspostavljena. Ne mogu da shvatim, upozoravao je Tokvil, da nacija ne može da živi, a da određeni sistem centralizacije vlasti nije uspostavljen. Karl Šmit je još određeniji: ne mogu norme postojati u haosu. Da bi pravni poredak imao smisla, normalna situacija mora postojati, mora se znati ko je suveren i ko donosi odluke da li normalna situacija postoji (Podunavac 2011).

Već je preliberalni otac političkog apsolutizma Žan Boden, naglašavajući pojam suvereniteta – apsolutne i nedeljive vlasti – upozoravao da je suverena moć ograničena božjim zakonima, prirodnim zakonima, konstitucionalnim pravilima monarhije, a osobito strahom. Okrutan vladar uvek ugrožava državu. „Strah tiranina“ uvek ima snažne ograničavajuće učinke. Moć tiranina je nesigurna. On je uvek prestrašen, a kako je okrutan taj je strah i veći jer je pravo naroda na tiranicid uvek dozvoljeno (Bodin 2002, III 226).

Antiapsolutistički pokreti u Evropi – Francuska revolucija je majka svih pokreta – rastocili su dva temeljna postulata apsolutističke vladavine. Prvi se odnosi na osnaženje individualne slobode i stvaranje uslova da ljudi vode autonoman život i ostvaruju slobodne izbore u sferi religije, familijarnog života, umjetnosti, kulture, nauke; drugi je u oslobođanju društva od ograničenja i formiranje distinktne sfere civilnog društva. No, ono što antiapsolutistički pokreti nisu mogli jeste urušavanje suvereniteta državnosti koji je garant javnog poretka i mira. Ovu istorijsku dinamiku prati osobita kontestacija Tomasa Hobsa i Džona Loka. Prvi brani konstitucionalno nelimitirani suverenitet nasuprot drugom koji suverena ograničava konstruktom društvenog ugovora. Hobsova je poruka da je sama po sebi ideja ograničenog suvereniteta nekoherentna pošto niko ne može sam sebi narediti da se ograniči (ovu će ideju nadgraditi Ostin [Austin] insistirajući na metodičkoj razlici pojmove neograničenog suvereniteta i ograničene vladavine). Lokova argumentacija počiva na sasvim drugoj normativnoj osnovi: nelimitirani suverenitet u rukama je naroda koji ima normativnu moć da poništi vlast svoje vladavine (ili njezinih delova) kada ona nadilazi konstitucionalna ograničenja. Ustav je ako se oslonimo na ovu argumentaciju instrument koji uspostavlja poredak i pozitivira konstitutivnu moć u ureden poredak moći. Pravni sistem što ga stvara liberalizam posmatra se kao zatvoren sistem na način kako ga je kasnije razvio Hans Kelzen. Podsećam, sledeći Kelzena, jedinstvo naroda nije ništa drugo do jedinstvo pravnog poretka,

konstitutivna moć pozitivira se u konstituisanom poretku, politika u pravu. Pravni je poredak samoutemeljujući, samolegitimizirajući i samoodrživ sistem pravila. Liberalni poredak je „bez rupa“ (Neumann). Ustav ima dvostruku funkciju. Ustav organizira političku moć (poredak); ustav istovremeno zatomišljuje političku moć (Holmes 1995, 155). Opštost zakona i podela vlasti imaju tri osnovne funkcije: vladavinu građanske klase; proračunljivost ekonomskog sistema i garantiju slobode i jednakosti.

Pravni je sistem ranog liberalizma u osnovi organizovan oko snopa individualnih, političkih i privrednih sloboda, koje normativno brane tezu o predržavnom karakteru ovih sloboda. Franc Nojman (Franz Neumann) izdvaja četiri formativna principa liberalnog konstitucionalizma:

Formalna struktura pravnog sistema: te su slobode zajamčene formalno racionalnim pravom, to jest općim zakonima i njihovim striktnim provođenjem uz pomoć neovisnih sudaca, odricanjem pravno-stvaralačkog karaktera sudačke djelatnosti i ignoriranjem općih klauzula.

Materijalna struktura pravnog sistema: taj je pravni sistem bio ekonomijski sračunat na slobodnu konkurenčiju. Svoj je izraz našao u kontekstnim jamstvima vlasništva i slobodi ugovora i obrta.

Socijalna struktura pravnog sistema: socijalno se odnosilo na stanje u kome radnička klasa nije bila ozbiljno opasna.

Politička struktura pravnog sistema: politički se odnosilo na sistem dio-be i raspodele vlasti; u Njemačkoj na stanje u kome građanstvo nije igralo presudnu ulogu, u Engleskoj na sistem u koje buržoazija određuje sa-držaj zakona, a politička je moć između krune, aristokracije i buržoazije. (Neumann 1974, 48)

Juristička forma, što ju je stvorilo društvo slobodne konkurenčije građanskog društva u Evropi, zadobiva dvije osnovne forme konstitucionalizma: specifično nemačka forma je pravna država (*Rechtsstaat*), specifična engleska forma je vladavina prava (*rule of law*). Prva (pravna država) počiva na ravnoteži (paktu) ekonomski napredujuće klase i politički još uvek moćne, mada stagnirajuće aristokratije. U središtu ovoga pakta je potreba građanske klase da obezbedi minimum slobode i jednakosti, sigurnost ugovora i proračunljivost ekonomskog sistema. Cena toga pakta je bila da ona još uvek ne dira u prirodu i karakter političkog sistema i nasleđene strukture raspodele političke moći. U Engleskoj su, pak, ova dva elementa, vladavina zakona i suverenitet parlementa, povezani. Građani svoja prava ne osiguravaju uspostavljenjem granice prema zakonodavstvu, već, naprotiv, participacijom i sudelovanjem.

Oba ova pravna sistema, koja u osnovi pozitiviraju dva temeljna polja evropske pravne kulture, imaju jedan zajednički imenitelj. Ako je opštost zakona temeljna forma prava, ako zakon nije voluntas nego ratio, tada se pravu autoritarnih država mora odreći pravni karakter. Čuveni spor Haringtona i

Hobsa – imaju li građani Luke (republikanskog grada) više slobode od građana Konstantinopolja – otkriva u osnovi dva temeljno različita normativna polazišta. Hobsova je poruka: bilo da je država monarhijska ili republikanska/demokratska (popular), sloboda je ista. Haringtonov je odgovor – sloboda uvek ovisi i od prirode političkog sistema. Ovome bismo dodali. Regina (Lok) a ne Rex (Hobs) u temelju je liberalnog konstitucionalizma. Ograničena, negativna i formalna opštost zakona u liberalizmu ne omogućava samo kapitalističku izračunljivost, već je istovremeno i garant minimuma slobode.

Ova će vrsta „nesrećnog dualizma” izoštiti u osobitoj antinomiji dvije konkurirajuće familije: romantičnih demokrata i konzervativnih liberala.

Tradicija romantičnih demokrata uči da postoji inherentna napetost između konstitucionalizma; demokratija zahteva da narod vlada i da volja naroda bude zakon zemlje; Rusova čvena deskripcija naroda kao „superiornog zakonodavca” koji je ultimativni izvor političke moći pripada ovoj školi; ograničiti volju naroda nije ništa drugo do degradirati ga na status roba. Sjejes je ponovo reči svoga učitelja tvrdnjom da nacija ne može i ne sme biti predmet ustava zato što bi je ovo dovelo u opasnost da zauvek izgubi svoju slobodu. Ustav je instrument za obavezivanje ljudi i inherentno podriva demokratiju.

Argumentacija o nadmoći politike nad pravom, demokratije nad liberalizmom/konstitucionalizmom, normativno je jezgro Šmitove kritike liberalizma. Šmit drži da su moderne konstitucionalne države ansambl dve različite i antagonističke komponente. Jednu čini sistem političkog aktiviteta, drugu, pak, snop pravnih ograničenja koja su usmerena na očuvanje individualnih prava. Argumentacijom da konkretna egzistencija politički ujedinjenog naroda prethodi svakoj normi Šmit obnavlja ideju o primatu konstitutivne moći nad konstituisanom moći (poretkom), demokratije nad vladavinom prava. Šmitova referenca na „konkretnu egzistenciju naroda” polemički je okrenuta ka Kelzenovoj čistoj teoriji prava. Podsećam, za Kelzena narod u demokratiji nema distinktnu i unapred ustanovljenu političku egzistenciju, pošto njegovo jedinstvo i nije ništa drugo do jedinstvo pravnog poretka. Odbijajući ideju o već uspostavljenoj političkoj egzistenciji naroda, Kelzen u Šmitovoj matrici rastače konstitutivnu moć u konstituirajući poredak, politiku u pravo, hipostazirajući pravni poredak u samoutemeljujući, samoreprodukujući i samoodrživi sistem pravila.

Za pristalice škole negativnog konstitucionalizma ustav nije ništa drugo do instrument za ograničavanje političke moći. Osnovni cilj *Povelje o pravima* jeste da izmesti određena pitanja iz polja političkih kontroverzi, da ih osloboди uticaja većine i nosilaca vlasti i uspostavi kao pravne principe koje implementira sud. Prava na život, slobodu, imovinu i druga fundamentalna prava ne mogu biti predmet o kome se odlučuje izborima (glasanjem). Konstitucionalizam je s ove normativne osmatračnice esencijalno antidemokratski. Hajek je svakako najradikalniji eksponent negativnog konstitucionalizma. Sažeto, po njemu, ustav nije ništa drugo do instrument za ograničavanje moći vladavine.

Građani su miopični, nemaju neophodnu samokontrolu, nedisciplinovani su i uvek spremni da kratkoročna zadovoljstva stave ispred dugoročnih ciljeva. Građanima treba ustav kao što je Odiseju trebalo da se zaveže za jarbol da bi se sačuvao od modernih političkih sirena (Sunstein 1993).

## DIJALOG TRADICIJA

U prethodnom izlaganju izložio sam dvije solucije – radikalno-republikansku, koja konstitucionalizam doživljava kao kobnu zaveru, i dogmatsko-libertarijansku, koja u konstitucionalizmu vidi svemoćni politički lek. Prva hipostazira politiku, druga je detronizira. Libertarianizam je slaba politička teorija, još slabija demokratska teorija. Ustav je multifunkcionalan. Otuda je velika simplifikacija izjednačavati funkciju ustava samo sa mehanizmima ograničavanja vlasti. Pozitivna dimenzija ustava mora biti uzeta u razmatranje.

Ključni koncept za razumevanje međuzavisnosti liberalizma i demokratije je *konstitucionalizam*. Rašireno shvatanje da su konstitucionalna ograničenja inherentno antidemokratska jednostrana su shvatanja o tome šta ustav jeste. Ustav dakako ograničava moć nosilaca političke vlasti. No, ustav ne samo da ograničava političku moć i sprečava tiraniju, već takođe konstruira moć, vodi je ka socijalno poželjnim ciljevima i sprečava socijalni haos i privatnu opresiju. Američki ustav je dizajniran da 'spasi od anarchije'. Sažeto, liberalni ustavi su napravljeni da nam pomognu da rešimo čitav niz problema: tiranija, korupcija, anarchija, imobilizam, neodgovornost, nestabilnost, ignorancija i glupost političara. Ustavi su multifunkcionalni. Velika je simplifikacija identifikovati ustavne funkcije samo sa sprečavanjem tiranije. (Holmes 1995, 6)

Pozitivna i transformativna uloga ustava mora se uzeti u obzir. Ne ograničavaju ustavi samo političku vlast, oni istovremeno i konstruišu političku moć, vode društvo ka društveno poželjnim ciljevima, preveniraju socijalni i politički haos i privatnu opresiju. S druge strane, očiti je truizam da moderna demokratska društva ne mogu egzistirati mimo liberalnog okvira. Ustav je instrument vladavine. On utvrđuje pravila koja demokratiji omogućavaju da funkcioniše. To je upravo normativno polazište *pozitivnog konstitucionalizma* na način kako ga demonstrira Stefan Holms (Stephen Holmes). Označiću ga umerenom formom republikanizacije liberalnog konstitucionalizma.

Na ovu normativnu poziciju naslanja se *demokratski konstitucionalizam analiza* Urliha Projsa (Urlich Preuss). U središtu Projsovog analitičkog okvira je analiza transformativnog procesa unutar koga se analizuje način na koji se „prosto mnoštvo“ transformiše u političko „mi“ (konstitutivni subjekt) sposobno da formira kolektivnu volju i demonstrira akt samoopredeljenja.

Ako postoji napetost između demokratije i konstitucionalizma, prema Projsu, ona se ne može naći u negativnoj funkciji ustava da ograničava i pripitomljuje divlju, lošu i potencijalno destruktivnu vlast. Naprotiv, postoji prirodna veza između demokratije i konstitucionalizma. „Postoji poštovanja vredna tradicija koja nas uči da postoji urođena napetost između konstitucionalizma i demokratije: demokratija zahteva da narod vlada i da volja naroda bude zakon zemlje. Pošto je demokratija politička formacija u kojoj narod nije podređen nijednoj sekularnoj vlasti, on je slobodan da zakonodavno uboliči što god smatra neophodnim i korisnim” (Preuss 2010, 99).

Osnovna je funkcija ustava, argumentira Projs, da konstituiše političku organizaciju, što je uvek izuzetan poduhvat: „Moć da se napravi ustav je moć da se kreira politički poredak *ex nihilo*. [...] Proces stvaranja ustav uključuje ideju moći (authority) i autora čija moć je ultimativni izvor porekta. [...] Konstitutivna moć je sekularizirana verzija božanske moći da kreira svet *ex nihilo*, da kreira poredak, a da ne bude podređena njemu” (Preuss 1994, 143–144). Konstitutivna moć je skup pojedinaca koji investiraju svoj kapacitet u stvaranje političkog porekta – stoga je to suštinski demokratski akt samokonstituisanja. Demokratija nije moć naroda, već je vladavina naroda – moć naroda preddemokratski uslov demokratije, to nije demokratsko pravo. Da bi ono postojalo, moć naroda mora se transformisati u institucije, kako bi narod vladao. Ova se pak konstitutivna moć naroda jedino može začeti u konceptualnom okviru konstitucionalizma zato što je to moć koja generiše obaveze i odgovornosti. Sažeto, i konstituisane nadležnosti (poredak) i konstitutivna moć tvorevine su konstitucionalizma. To je okvir koji nam omogućava da izađemo iz dihotomije konstitutivne moći (koja otelovljuje neograničenu moć naroda, to jest radikalnu demokratiju) nasuprot konstituisanim ovlašćenjima (koja predstavljaju ograničenu vlast naroda, to jest konstitucionalnu demokratiju).

Konstrukt demokratskog konstitucionalizma Urliha Projsa unekoliko je nadgradio Endrju Arato (Andrew Arato) u analizi procesa ustavnog utemeljenja novih poredaka Centralne Evrope nakon implozije komunističkih režima. Osnovna je teza Arata da kreiranje ustava ne može biti oslonjeno samo na konstrukt narodnog suvereniteta. Umesto toga, Arato savremeni konstitucionalni subjekt harmonizuje oslonom na narodni suverenitet, ali i na probuđeno civilno društvo koje oblikuje nezavisnu javnu sferu, koja je konstitucionalna brana ultimativnoj moći atomiziranog naroda koja se pozitivira u legislativnim temama. Oslonjen na analizu modernih revolucija Hane Arendt, Arato nastoji da razreši problem unutrašnje „antinomije permanentne revolucije i revolucionarne amnezije” oslonom na konstrukt „dualističke politike” Brusa Akermana. „Javna sloboda bila je uspešno institucionalizirana u dualizmu konstitucionalne i normalne politike. U ovoj koncepciji, konstitucionalna politika odnosi se na pokrete građana, participaciju kroz posebne pravne i političke forme usmerene ka stvaranju ili reviziji ustava. Druga koncepcija usmerena je na proces sa-mograničavanja radikalnih promena pomoću ustava” (Arato 1994, 165).

U zaključnom delu studije izložiću dva normativna konstrukta koji počivaju na harmonizaciji liberalnih i republikanskih motiva. Označiću ih pojmom *liberalnog republikanizma*. Prva je svakako *publijanska formula* Brusa Akermana (Bruce Ackerman).

U kanonskom radu *We the People* Akerman pravi razliku između „normalne“ politike koja se odvija u okviru datog konstitucionalnog sistema i „konstитucionalne politike“ koja nastaje u izvanrednim vremenima i stanjima kad dočekuje snažnog procesa republikanizacije politike.

Dva su osnovna odgovora na pitanje legitimnosti novog poretku nakon dubokih političkih promena. Prvi je konstrukt „permanentne revolucije“ i „revolucionarnog legaliteta“, druga „revolucionarna amnezija“ (argumentacija Hane Arent). Akerman ovim solucijama suprotstavlja „federalističku soluciju“, koja harmonizuje republikanske i liberalno-pluralističke normativne solucije, zasnovanu na „dualističkom razumevanju“ politike.

Kritička tačka u *Federalističkim spisima* je elaboracija dualističke konцепције političkog života. Jedna forma političke akcije – označavam je pojmom konstitucionalne politike – karakteriše se publijanskim apelom ka opštem dobru, ratifikovana je masovnom mobilizacijom američkih građana koji izražavaju svoj pristanak putem izvanrednih institucionalnih oblika. Mada je konstitucionalna politika najviše forma politike, ona je dozvoljena samo u retkim periodima političke mobilizacije naroda. U vremenu između ovih momenata na delu je druga vrsta aktiviteta koju ja nazivam normalna politika. (Ackerman 1993, 162–163)

U stanju „normalne politike“ narod je podeljen duž ideoloških linija i interesa. Političko ponašanje ljudi usmereno je ka maksimizaciji sopstvenih interesa i preferenci. Upravo stoga, strah od tiranije većine u takvim redovnim stanjima je očekivan; sudska kontrola ustavnosti i zakonitosti, pluralizovano političko polje predstavljanja, kočnice i ravnoteže, nužne su da ograniče ove tendencije. Konstitucionalna politika, nasuprot ovom stanju, događa se u vremenima nacionalnih kriza kada dolazi do osobitog stanja republikanizacije politike (posebnog senzibiliteta za temeljna pitanja političke zajednice) koja usmerava građane da nadvladaju posebne interese i u prvi plan stave opšte dobro. U takvim stanjima proces političkog odlučivanja je deliberativan, a ne kalkulabilan i interesno orientisan. Tri su takva perioda u konstitucionalnoj istoriji Amerike: period utemeljenja, period rekonstrukcije i *New Deal*.

Frank Majklman (Frank Michelman), u poznatoj studiji *Law's People*, poziva na „dijalog tradiciju“ (liberalizma i republikanizma). Temeljno je njegovo polazište da je „republikanizam par exelence struja u konstitucionalnom mišljenju koja je podjednako senzitivna na pitanja opštег dobra i ovisnosti o pravnom poretku; republikanska teorija sadrži normativni prostor za upotrebu modernog liberalnog konstitucionalizma“.

Oslonjena na normativnu analizu tri temeljna pojma (pravo, politika i demokratija), odnos između prva dva pojma (pravo i politika) Majklman pozitivira u republikansko-liberalnom pojmu konstitucionalizma. Konstitucionalizam je *self-rule as law rule*. „Razumevam američki konstitucionalizam tako da on počiva na dve premise koje se tiču političke slobode; prva je da je američki narod politički sloboden toliko koliko vlada sam nad sobom; i drugo, američki narod sloboden je toliko koliko vlada oslonjen na vladavinu prava, a ne vladavinu ljudi“. Proces donošenja zakona je ono što zovemo politikom; vladavina zakonima disciplinira ovaj proces”. Habermas prihvata Mihelmanovu normativnu poziciju argumentom o istovremenoj izvornosti (*co-originality thesis*) privatne i javne autonomije koje zahtevaju jedna drugu. Ova dva koncepta su povezana. Građani mogu demonstrirati svoju javnu autonomiju, kao garantiju svojih političkih prava, samo ako su dovoljno nezavisni u pozitiviranju svoje privatne autonomije (Habermas 2001, 767).

„Harmonizacija ove dve premise konstitucionalizma oblikuje osobitu formu jurisgenerativne politike sposobne da harmonizuje legislativni proces sa vrednostima „naših“ zakona. Jurisgenerativna politika čuva i obnavlja konstitutivnu moć poretku stalnim procesom kolektivne deliberacije. Mihelman *originalizam* (temeljne vrednosti ustava određene su polazištima njihovih „osnivača“) nadgrađuje republikanskom deliberacijom. To i jeste razlog da formula “We the People” sadrži odgovor na sva tri pitanja koja su u temelju političke zajednice: pitanje o konstitutivnoj moći, pitanje o legitimitetu i pitanje o poverenju građana u zakone zemlje. Sudija Brenan (William Brennan) gotovo se svim u normativnom smislu približava mitskoj figuri sudsije Herkulesa Ronalda Dvorkina (Dworkin). Da bi teorija ustava bila normativno branjiva ona zahteva interpretatore moralnih, pravnih i političkih polazišta sa nadljudskim svojstvima. Sudija Brenan obrazac je savremenog republikanizma. Brenan je liberal koji brani individualne slobode na strogo moralistički način; demokrata koji radikalizira pravo na političku participaciju, koji hoće da oslušne glasove onih koji se ne čuju (voiceless) i marginalizovanih; on je socijalni demokrata osetljiv na pitanja socijalne pravde; on je pluralista senzitivan na toleranciju, prava na razliku i priznanje kulturnih, rasnih i religijskih manjina (Michelman 1988; Dworkin 1977; Habermas 2001).

Najradikalniju soluciju o odnosu liberalizma i republikanizma čini normativni konstrukt *političkog konstitucionalizma* Ričarda Belamija (Richard Bellamy). Belami u osnovi problematizuje stanovište o normativnoj supremaciji “highest-level judicial review” (Mihelman, Dvorkin, Post). Republikansku odbranu konstitucionalne demokratije Belami zasniva na razlikovanju dve konkurirajuće koncepcije konstitucionalizma: legalističke i političke. Druga osnovna osa političkog konstitucionalizma Belamija je konstrukt mešovite vladavine u kojoj Belami naglaša osobitu formu „socijetalnog konstitucionalizma“. Dva su osnovna polazišta legalnog konstitucionalizma.

Prva se utemeljuje na ideji da u demokratskom društvu postoji neupitno polje konsenzusa i da se ono oblikuje oko snopa ljudskih prava koja su po svojim svojstvima prepolitička. Druga je premisa izražena u tezi da je sudovanje pouzdanije od demokratskog procesa u pozitiviranju ovog rezultata. Obe ove premise u osnovi vode osobitom stanju izmeštanju iz javnog polja kontestacije o javnom moralitetu (konsenzusu) zajednice. Politički konstitucionalizam obnavlja republikansku ideju slobode kao nedominacije. Otuda, kao što smo to pokazali u uvodnim delovima izlažući republikansku strategiju, osnovni cilj nije ideja ograničavanja vlasti već onemogućavanje arbitrarne vlasti.

U osnovi je političkog konstitucionalizma povratak ovih pitanja u demokratsko i političko polje. Dve su premise ovoga stanovišta: u demokratskom i pluralnom društvu razumno je očekivati kontestaciju oko osnovnih vrednosti političkog moraliteta (konsenzusa); i drugo, demokratski proces (de-liberacija) je legitimniji da razreši osobitu kontestaciju oko bitnih ustavnih elemenata i osnovnih pitanja pravde (Rols). U temelju Belamijeve concepcije je osobiti pokušaj „povratka politike“ oslojen na dve ose: komunitarizam i deliberativnu demokratiju. Belami najradikalnije približava republikanizam osobitoj formi političkog komunitarizma braneći mu u osnovi pravo na normativnu samosvojnost. Poteškoća je republikanizma – i to je možda najslabija karika Belamijeve kritike – što se na kraju ipak sudara sa najtvrdim jezgrom liberalnog konstitucionalizma. Ma kakvi se pridevi dodavali konstitucionalizmu u njegovom središtu ostaju liberalni principi. Pridev *liberalni* se podrazumeva i kada je izostavljen (Walker 1997, 164).

## LITERATURA

- Ackerman, Bruce. 1993. “Neo-federalism?” In eds. Jon Elster and Rune Slagsdat. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arato, Andrew. 1994. “Dilemmas arising from the power to Create Constitutions in Eastern Europe”. In ed. Michel Rosendfeld. *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy*. Durham and London: Duke Univesity Press.
- Arendt, Hannah. 1952. *On Revolution*. Harmendsworth, Penguin.
- Bodin, Jean. 2002. *Šest knjiga o republici*. Prevela Divina Marion; izbor, stručna redaktura i pogovor Dragutin Lalović. Zagreb: Politička kultura.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Habermas, Jürgen. 2001. “Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?” *Political Theory* 29 (6): 766–781.
- Harrington, James. 1771. *The Oceana and Other Works of James Harrington, with an Account of His Life by John Toland*. London: Becket and Cadell.

- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and Constraints*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Neumann, Franz. 1974. *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed.
- Machiavelli, Niccolo. 1983. *Discourses on the Ten Books of Titus Livy*. London: Routledge and Kegan Paul, Trench & Co.
- Michelman, Frank. 1998. "Law's Republic". *Yale Law Journal* 97(8): 1493–1537.
- Pasquino, Pasquale. 1996. "Political Theory, Order and Threat". In eds. Ian Shapiro and Russel Hardin. *Political Order*. New York and London: New York Univesity Press.
- Podunavac, Milan. 2011. „Ustavni identitet i konstrukt 'Drugog'. U ured. Milan Podunavac. *Ustav i demokratija u procesu transformacije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije.
- Polybius. 1998. *The History*. Translated by W. R. Paton. Cambridge, MA, London: Harvard University Press.
- Preuss, Ulrich. 1994. "Constitutional powermaking for the new polity: some deliberations on the relation between constituent power and the constitution". In ed. Michel Rosendfeld. *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy*. Durham and London: Duke Univesity Press.
- Preuss, Ulrich. "Constitutionalism in globalized and fragmented world". *Unpublished draft paper*.
- Projs, Ulrich. 2010. „Konstitucionalizam i demokratija”. U ured. Milan Podunavac. *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik, Fakultet političkih nauka.
- Sajó, András. 1999. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press.
- Sidney, Algernon. 1750. *Discourses Concerning Government*. Edinburgh: printed for G. Hamilton and J. Balfour.
- Sunstein, Cass S. 1993. "Constitutions and democracies: an epilogue". In eds. Jon Elster and Rune Slagsdat. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xenophon. 1965. "Constitution of Sparta". In ed. Donald Kagan. *Sources in Greek Political Thought: From Homer to Polybius*. New York: Free Press.
- Trenchard, John and Thomas Gordon. 1995. *Cato's Letter*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Walker, Graham. 1997. "Idea of Nonliberal Constitutionalism". In eds. Ian Shapiro and Will Kymlicka. *Ethnicity and Human Rights*. New York and London: New York University Press.
- Waluchow, Wil. 2018. "Constitutionalism". In ed. Edward N. Zalta. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2018 Edition). Available at <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/constitutionalism/>> (Accessed 1 December 2018).

Milan Podunavac

## REPUBLICANISM AND CONSTITUTIONALISM

### SUMMARY

The paper is questioning „unhappy dichotomy” between liberalism and republicanism. Two fundamental arguments are provided. Firstly, liberalism and republicanism are not opposite. They were compatible in the seventeenth and eighteenth century and this compatibility is still working in contemporary political theory. Secondly, the key concept for understanding such interdependence is constitutionalism.

KEYWORDS: *republicanism, liberalism, constitutionalism, democracy, dialogue tradition.*



Dušan Marković<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Iskustva parlamentarnog sistema Četvrte francuske republike

## SAŽETAK

U radu se govori o funkcijonisanju parlamentarnog sistema za vreme Četvrte republike u Francuskoj i o nastojanjima da se pronađe mera demokratičnosti sistema u okvirima koje je nametala krhkost institucija. Iskustva Četvrte republike se posmatraju komparativno, u odnosu na nasleđe Treće i promene koje je donela Peta, a pozicija parlamenta je stavljena u kontekst političkog života. U radu se pokazuje da su kompromisi koji su napravljeni prilikom osnivanja Četvrte republike i usađeni u njene temelje ostali faktor nestabilnosti političkog sistema, naročito u situaciji kad se u donjem domu parlamenta nije mogla iskristalizati jasna većina. Četvrta republika je ustrojena pod velikim uticajem levičarskih koncepcija, koje su insistirale na premoći parlamenta, sledeći logiku demokratije, ali i baštineći francusko simboličko revolucionarno nasleđe, u kom je zakonodavno telo imalo centralnu ulogu. To je bio logičan nastavak tradicije iskovane krajem XIX veka, kada se francusko javno mnjenje i kultura sećanja definitivno opredeljuju za republiku, kojoj nije svojstvena lična vlast, već kolektivna. Kao predmet analize ovog rada naročitu ulogu imaju onovremene kritike koje su sistemu Četvrte republike bile upućivane i sleva i zdesna;

---

<sup>1</sup> Kontakt: dusan.markovic@fpn.bg.ac.rs

kritike koje su do bile novu dimenziju nakon što je ona srušena i uspostavljen režim generala de Gola. Štaviše, diskusije o parlamentarizmu u Francuskoj, čiji sastavni deo je i razmatranje nasleđa Četvrte republike, nisu izgubile na aktualnosti sve do danas.

**KLJUČNE REČI:** *Četvrta francuska republika, Šarl de Gol, stabilnost vlada, skupštinski sistem, polupredsednički sistem*

## UVOD

Četvrtom Republikom se naziva period istorije francuske republikanske državnosti između 27. oktobra 1946. i 4. oktobra 1958. godine. Iako je kratko trajao, on je bio ispunjen političkim turbulencijama koje su se dobri delom ticale i odnosa moći na relaciji parlament – šef vlade – predsednik republike. U centru pažnje ovog rada će biti različita shvatanja uloge parlamenta koje su bile u opštici u to vreme i konkretne političke posledice koje su te koncepcije imale.

Tema se izlaže pretežno hronološki, ali zadržavajući se na problematici koja je od značaja za pitanja parlamentarizma. Najpre će biti reči o Trećoj republici, koja je utemeljila parlamentarni sistem u republikanskom okviru, boreći se protiv mnogih izazova koji su taj okvir osporavali. Potom se u tri etape elaborira tema u užem smislu, govoreći o osnivanju Četvrte republike, dinamici njenog političkog života i uzrocima propasti. Na kraju se u bazičnim crtama govorii o Petoj republici i razmatra pitanje optimalnog okvira za savremene političke prilike u Francuskoj.

## PREĐAŠNA REPUBLIKANSKA ISKUSTVA

Prva (1792–1804) i Druga (1848–1852) francuska republika bile su kratkotrajne revolucionarne tekovine, koje su imale neuporedivo veći simbolički u odnosu na realan politički značaj. Treća republika (1870–1940), s druge strane, još uvek je najdugovečniji rezultat francuskog republikanizma (mada će, najverovatnije, tu istorijsku trku uskoro izgubiti od Pete). Nastala u opsadnom stanju tokom francusko-pruskog rata, rođena iz pobune protiv nesposobne monarhijske vlasti, Republika je otpočela svoj život bez precizne definicije puta koji će slediti – hoće li nastaviti da bude republika, ili će ponovo postati monarhija, a ustavni akti su bili rezultat kompromisa i pokrivali ono malo zajedničkih tačaka do kojih se moglo doći. Republika je morala da zauzme neki srednji put između „Republike vojvoda“ i „Republike republikanaca“ (Mayeur 1973, 7). Ustavni zakoni iz 1871. i 1873. godine počeli su da usmeravaju sistem ka parlamentarnom uređenju, da bi organe vlasti uredili akti iz 1875. godine (ujedno i definitivno potvrđujući republikansko uređenje). Izvesno je da se radilo o

„konzervativnoj republici”,<sup>2</sup> koja je već na samom početku, gušenjem Pariske komune, pokazala šta misli o revoluciji, što je povoljno uticalo na izborne rezultate republikanaca (Agulhon 1987, 234).

Parlament je bio dvodomni, čiji se samo donji dom mogao raspuštati, a bio je biran na opštim, neposrednim izborima, na mandat od četiri godine.<sup>3</sup> Ingerencije donjeg, Predstavničkog doma (Chambre des députés), ticale su se, pre svega, obavezne saglasnosti na predlog budžeta, a ostavljeno mu je i pravo da optuži predsednika Republike za izdaju, kao i članove vlade za propuste u radu. Gornji dom, Senat, uveden je kao vid sigurnosti za monarchiste, koji su tragali za branom protiv eventualnih revolucionarno-reformističkih tendencija u Predstavničkom domu. Članovi Senata su se birali po teritorijalnom principu, putem posrednih izbora, na mandat od devet godina.<sup>4</sup> Senat je mogao dati saglasnost predsedniku da raspusti donji dom, a i raspravljaо je o eventualnoj odgovornosti ministara ili izdaji predsednika Republike, ako bi od Predstavničkog doma stigla takva optužba. Budući da su se oko svakog zakonskog predloga morala saglasiti oba doma, bila je moguća opstrukcija izglasavanja, što je, razume se, u praksi figuriralo kao ingerencija Senata. U istoj meri kao i Predstavnički dom, i Senat je imao ingerencije da smeni Vladu – bilo putem interpelacije (koju je mogao pokrenuti bilo koji pojedinačni član oba doma), bilo otvaranjem pitanja poverenja, nakon što bi ga neki ministar tražio i bio odbijen. Važno je naglasiti da su deputati bili oslobođeni stranačke discipline kad je reč o glasanju, što je dodatno uticalo na nestabilnost vlada (Agulhon 1987, 251).

Iako su republikanci pre bili za jednodomi parlament i za potpunu premoć zakonodavne vlasti, učinili su puno ustupaka monarchistima-orleanistima, jer su zauzvrat obezbedili legitimnu Republiku (Agulhon 1987, 236). Predsednik je imao zadatak da na neki način zameni kralja, a monarchisti su se nadali da će ova institucija obezbediti interegnum dok na to mesto ne dođe pretendent na presto (Rémond 2002, 86). Ustavnim zakonima iz 1875. predsednik je postao šef izvršne vlasti, sa pravom da, uz odobrenje Senata, raspusti Predstavnički dom, kao i da postavlja vladu, ali koja je bila odgovorna i pred oba doma

2 Istorija Treće republike pre Prvog svetskog rata može se podeliti na periode konzervativne (1870–1979), oportunističke (1879–1898) i radikalne (1899–1914) Republike (Chevallier; Conac 1991, 236; 275; 366).

3 Istina, izborni zakoni su se menjali više puta tokom trajanja Treće republike i prilagodavali pravni okvir novonastalim političkim potrebama, a i broj poslanika je u kontinuitetu povećavan.

4 Pre reforme izbornog sistema iz 1884. godine, Senat je bio sačinjen od 225 izbornih senatora i 75 doživotnih, koje je izabrala Narodna skupština 1875. godine, dominantno monarchistička. Nakon njihove smrti, sam Senat bi im birao zamenu. Takođe, reformom je pravo na senatora dovedeno u direktniju vezu sa brojem stanovnika na određenoj teritoriji, dok je ranije vidno favorizovano selo, od kog se očekivao veći konzervativizam (Mayeur 1973, 110).

parlamenta. Međutim, predsednik je imao i pravo zakonodavne inicijative, proglašavao zakone, ali nije bio odgovoran, sem po pitanju izdaje. Ipak, njegova eventualna lična vlast bila je ograničena obavezom da sve njegove odluke budu potpisane i od strane nekog od ministara (Chevallier; Conac 1991, 252). Predsednik je biran na sedam godina, većinom glasova oba doma Parlamenta, koji su za tu priliku zasedali zajedno i činili Narodnu skupštinu.<sup>5</sup>

Iako je, dakle, predsednik bio koncipiran kao „parlamentarni monarh“, koji je imao ingerencije nalik kralju po orleanističkim merilima, politička praksa – dominacija republikanaca u parlamentu – uticala je na to da se unekoliko izmeni duh institucija, te da prevagu počne da preuzima parlament. Centralni događaj bila je kriza koju je izazvao predsednik Mak Maon (Patrice de Mac Mahon) 1877. godine, u nastojanju da parlamentu nametne konzervativnog predsednika vlade, koji nije bio po ukusu vladajuće većine. Uspeh u ovoj borbi dodatno je potvrdio snagu mladih republikanskih ustanova. Prava da raspušta donji dom će se odreći već predsednik Žil Grevi (Jules Grevy) 1879. i ono više neće biti upotrebljeno (Daloz 1996, 25). Ovim će Republika definitivno krenuti ka parlamentarnom sistemu, a predsednička funkcija će, u domenu unutrašnje politike, ostati primarno simbolička, mada je predsednik i dalje odlučivao o ličnosti šefa vlade (Rémond 2002, 91; 405–406). Ipak, periodi ekonomskе krize, koja je išla naporedo sa nestabilnošću vlada, pogodovali su jačanju političkih tendencija koje su zagovarale prevazilaženje problematičnog parlamentarizma i zavođenje ličnog režima, kao što je to činio general Bulanže (Georges Ernest Boulanger) u periodu 1886–1889. (Mayeur 1973, 165–180).

Dakle, dominantna uloga predsednika trebalo je da zadovolji i republikance i monarhiste, tim pre što snažna uloga predsednika nije bila u skladu sa francuskom republikanskom tradicijom (Chevallier et Conac 1991, 252). Štaviše, vremenom se ideal republike izjednačio s nadmoćnošću parlamenta nad vladom i donjem domom nad gornjim, pa se svaki pokušaj jačanja izvršne vlasti počeo smatrati antirepublikanskim (Rémond 2002, 406).

Ukupan broj vlada, počev od prvog kabineta Žila Dufora (Jules-Armand Dufaure), 19. februara 1871, pa do one čiji je predsednik postao Peten (Philippe Pétain), juna 1940. godine, iznosi 109, što je znatno manje od jedne godišnje (France Politique 2013a). Razume se, izglasavanje nove vlade nije podrazumevalo i izbor sasvim novih ličnosti za ministre, naprotiv, ali je ono definitivno značilo prekid u radu i odsustvo kontinuiteta politike.

---

5 U jasnom sećanju je svakako ostalo iskustvo sa Luj-Napoleonom Bonapartom (Charles-Louis-Napoléon Bonaparte), koji je, poštujući tadašnju demokratsku proceduru, izabran za predsednika na opštim izborima (za muškarce) 1848. godine, da bi samo tri godine kasnije učinio kraj Drugoj Republici, a godinu dana kasnije postao i car Napoleon III (i to pomoću plebiscitâ). Otuda je u Trećoj republici uveden izbor predsednika apsolutnom većinom glasova u Parlamentu.

Iako je prošla kroz velika iskušenja svoje stabilnosti, pogotovo u prvim decenijama postojanja, Treća republika se potvrdila tokom Prvog svetskog rata. Međutim, u godinama koje su usledile javili su se kontinuirani problemi sa stabilnošću valute, a i globalna svetska kriza početkom tridesetih godina morala se negativno odraziti na stabilnost političkog sistema. Parlamentarna republika je u međuratnom periodu dobila i dva nova neprijatelja – ekstremnu levicu i ekstremnu desnicu, koji su imali sasvim različite početne pozicije, ali iste primedbe na fragilni francuski parlamentarizam. U više navrata se sistem našao pred kolapsom sredinom tridesetih, a na otvorene pozive na rušenje parlamentarizma posebno su uticale nebrojene korupcionaške afere sa visokim zvaničnicima u glavnim ulogama. Treba naglasiti da je i za Petena uzrok poraza 1940. ležao u parlamentarnom sistemu (Agulhon 1987, 305), a vrlo blizu tom zaključku je bio i De Gol (Charles de Gaulle) (Kelly 2004, 13; 67–68). Ipak, Treća republika je jasno trasirala republikanski put Francuskoj za naredne decenije i nepovratno uticala na stvaranje izvesnog „demokratskog identiteta”, ostvarila simboličku sponu sa nekim tekovinama Velike francuske revolucije, utemeljila laicitet, tj. definitivno odvojila crkve od države 1905. godine, zasnovala sistem javnog školstva itd.

## NOVI POČETAK ZA REPUBLIKU

Nakon oslobođenja 1944. godine postavilo se pitanje šta raditi sa ustavom i kakav odnos treba zauzeti prema nasleđu Treće republike. Mnogi političari iz tog perioda bili su diskreditovani zbog podrške Petenu, kolaboracije sa okupatorom, ili zbog nedovoljnog učestvovanja u otporu, a neki posle rata i streljani. Razume se, od velikog značaja je bila i ličnost De Gola, koji je imao svoje političke koncepcije i viđenje nasleda Treće republike. On je prednjačio kad je reč o preziru prema starim političkim partijama, ali u tome svakako nije bio usamljen – još tokom rata su neki istaknuti pojedinci predlagali stvaranje izvesne jedinstvene partije Pokreta otpora (Berstein 1992, 363).

Centralna vlast je bila u rukama Privremene vlade, koja je nastala iz organa koji su rukovodili Pokretom otpora iz Londona i francuskog Alžira – oni su imali ogroman simbolički i realni politički uticaj, ali nisu svoj legitimitet temeljili na bilo kojoj redovnoj demokratskoj proceduri. Po nekim shvatanjima, pa i De Golovim lično (Berstein 1992, 18), režim u Višiju nije bio legalan, već uzurpatorski, a organi vlasti koji su tokom rata funkcionali van teritorija kontinentalne Francuske, iako u osnovi samoproklamovani, zapravo su obezbeđivali kontinuitet i legitimitet Trećoj republici. Međutim, mnogima je bilo jasno da davanje izvanrednih ovlašćenja maršalu Petenu ipak jeste bilo rezultat rada tadašnjih državnih institucija, te da je Treća republika tu stigla do kraja svog puta.

Privremena vlada je 21. oktobra 1945. raspisala dvostruki referendum, budući da su birači odgovarali na dva pitanja istovremeno: prvo, da li bi Skupština, koja će se izabrati, trebalo da bude i Konstituanta, tj. da raspravlja i o novom državnom uređenju; drugo, prihvata li se provizorni ustavni zakon koji je predložen, a koji treba da uredi prelaznu vlast, do usvajanja novog ustava, a u najdužem trajanju od sedam meseci (Rioux 1980, 91–92). Potvrđan odgovor na prvo pitanje praktično je značio raskid sa Trećom Republikom i dobio je 96% pozitivnih odgovora (Rioux 1980, 92). Drugo pitanje je potvrđivalo republikansko uređenje u Francuskoj i regulisalo neka bazična pitanja odnosa grana vlasti i njenog sprovodenja. Ustavni zakon je bio veoma kratak (samo osam članova), a najdetaljnije se bavio odnosom skupštine i vlade. Definisano je da je vlada odgovorna pred parlamentom, ali pad vlade nije mogao biti uzrokovani odbijanjem bilo kog njenog predloga – za usvajanje nepoverenja bilo je neophodno posebno glasanje i većina svih poslanika (art. 1). Takođe, definisano je da će nacrt ustava koji Konstituanta bude usvojila morati da bude prihvaćen na referendumu (art. 3).<sup>6</sup> I ovo drugo pitanje je prošlo, ali sa nešto manjom (dvotrećinskom) većinom, najviše zbog protivljenja komunista ograničavanjima ingerencija Konstituanti, nadajući se njenim hrabrim potezima na planu društvenih promena (Rioux 1980, 92).

Budući da je levica imala absolutnu većinu u prvoj Konstituanti,<sup>7</sup> i nacrt ustava koji je usvojen bio je po njenom ukusu. Komunisti su želeli ozakonjeni konvent – jednodomu skupštinu bez podele vlasti, koji bi predstavljao krupan izraz demokratije na putu ka uvođenju socijalizma (Rioux 1980, 145). Ipak, radi postizanja većine u Konstituanti morali su da prave neke kompromise. Usvojeni predlog je predviđao jednodomi parlament koji bi se birao na pet godina, putem opštih, direktnih izbora. Umesto Senata, bila su predviđena dva saveta – Ekonomski i Savet Francuske unije. Predsednik bi se birao u parlamentu i bio ograničen na simboličke ingerencije. Šef vlade bi se takođe birao u parlamentu, ali tu bi se glasalo i o programu vlade. Premač parlamenta je bila očita i u svedenoj proceduri za njegovo raspuštanje, kojem su morale da prethode dve krize vlade u toku jednog godišnjeg zasedanja (Duverger 1965, 464–465). Otvoreno protiv ovakvog predloga ustava su bili de Gol i MRP, pa je propao i na referendumu 5. maja 1946, istina, tesnom većinom od 53% (Daloz 1996, 8).

Usledili su novi izbori i nova Konstituanta, ali iste političke tendencije, sa tri naglašene stranke. Ipak, ovog puta je saziv bio pod većim uticajem MRP-a,

6 Privremena vlada, na čelu sa De Golom, nije se libila da raspiše referendum i tim putem je želela da stekne legitimitet pred celom nacijom. Ipak, bilo je i onih koji su se protivili upotrebi ovog instituta, jer je bio prokazan kao lako zloupotrebljiva praksa za vreme Napoleona III, te nikad nije upotrebljen tokom Treće republike.

7 Pobednici izbora, sa približno podjednakim udelom poslanika i ukupno tročetvrtinskom većinom, bili su komunisti (PCF), socijalisti (SFIO) i demohrišćanski (centristički) MRP.

koji je pretekao komuniste po broju glasova i iz čijih redova je došao i novi šef vlade (Rioux 1980, 148). Ustavni predlog je bio rezultat kompromisa komunista, socijalista i MRP-a. Predviđao je dvodomski parlament, ali sa disproporcionalnom snagom. Savet Republike (gornji dom), koji se birao na indirektnim izborima na šest godina (po polovina saziva na svake tri), imao je samo konsultativnu ulogu (art. 20).<sup>8</sup> Narodna skupština (donji dom) birala se na mandat od pet godina na opštim, direktnim izborima, na kojima su mogle da učestvuju i žene.<sup>9</sup> Izvršna vlast bila je u rukama šefa vlade, dok su predsedniku bile namenjene pretežno počasne funkcije. Ipak, bio je vrhovni komandant vojske, bio mu je prepušten predlog ličnosti za šefa vlade, a imao je i pravo da raspusti donji dom, ali samo nakon teških kriza sa nepoverenjem vladu. Predsednik je biran u Parlamentu, na mandat od sedam godina, bez prava reizbora, zajedničkim glasanjem poslanika oba doma okupljenih u jednom telu. Svaki predsednikov akt morao je proći potpis i šefa vlade i jednog od ministara (art. 38). Kontrola izvršne vlasti bila je samo u rukama Skupštine, a nepoverenje vladu se moglo izglasati prostom većinom. Šef vlasti je predlagao predsednik Republike, a apsolutnom većinom izglasavala Skupština. Bilo je predviđeno da se glasa samo o šefu vlade i njenom programu (art. 45), a ne i o sastavu (kako bi se naglasila uloga šefa vlade i povećala vladina efikasnost). Takođe, propisano je da smena vlade može uslediti samo nakon glasanja o nepoverenju, koje može inicirati bilo šef vlasti, bilo Narodna skupština. Zanimljivo je da je precizirano i „vreme za razmišljanje”, tj. da je glasanje o nepoverenju (javno, uz zahtevanu apsolutnu većinu) moglo da usledi tek prekosutra, odnosno nakon što prođe 24h (art. 50). Ustavom je Narodnoj skupštini dato isključivo pravo donošenja zakona, koje ona nije smela preneti ni na koga drugog. Time se želelo izbeći praksu Treće republike, naročito tokom tridesetih godina, da veliki značaj imaju vladini dekreti (Rioux 1980, 154). Ipak, pod pritiskom praktičnih potreba, ova odredba će biti zaobiđena tokom pedesetih godina, što će samo dodatno podržiti poverenje u sistem (Duverger 1965, 479–480).

Treba primetiti da je u odnosu na institucije Treće republike došlo i do terminoloških izmena. Nimalo slučajno, donjem domu dano je ime Narodna skupština (*Assemblée nationale*), kako bi se naglasilo da samo putem svojih parlamentarnih predstavnika narod ostvaruje svoj suverenitet (Chevallier et Conac 1991, 526). Opet nimalo slučajno, gornji dom više nije bio Senat već Savet Republike (*Conseil de la République*). Parlamentom su se nazivala oba doma zajedno (art. 5).

8 Savetu Republike je tek ustavnom reformom iz 1954. godine ipak data legislativna uloga, odnosno uspostavljena parlamentarna „naveta” (Duverger 1965, 475).

9 One su, razume se, tada doobile pravo i da budu birane, pa je prvi saziv Narodne skupštine imao i nekoliko desetina ženskih delegata (Kelly 2004, 115).

Očekivano, i ovo ustavno rešenje naišlo je na otvoreno protivljenje De Gola, koji je zagovarao „NE” na referendumu. To, ipak, nije bilo dovoljno, jer je predlog prošao tesnom većinom (opet brojkom 53%), što dovoljno govori o polarizovanosti javnosti (Daloz 1996, 9). Uz to, apstinencija je bila preko 30% (Chevallier et Conac 1991, 518), pa ne čudi što se De Gol rugao ustavu koji je „prihvatio 9 miliona birača, odbilo 8 miliona i ignorisalo 8” (Rioux 1980, 153).

## DINAMIKA POLITIČKOG ŽIVOTA ČETVRTE REPUBLIKE

Budući da su svima bile jasne manjkavosti Treće republike, novi Ustav je trebalo da donese racionalizovani parlamentarizam (Daloz 1996, 25). Nestabilnost vlada trebalo je da bude prevaziđena ojačanom ulogom njenog šefa, koji je imao pravo da smenuje i dovodi ministre bez skupštinskog glasanja o novom kabinetu, dok bi pad vlade mogao da usledi samo nepoverenjem većine svih poslanika donjeg doma, a gornjem je oduzeta mogućnost da izaziva krize. Iako je, dakle, bilo predviđeno da se glasa samo o šefu vlade i njenom programu, a ne i o sastavu, parlamentarna praksa je uvela „dvostruku investituru” (Chevallier et Conac 1991, 539). Takođe, šefovi vlada nisu čekali Ustavom definisanu proceduru za izglasavanje nepoverenja, već su vlade podnosile ostavke čim osete neraspoloženje u Skupštini (Rioux 1980, 155). Na slabost kabineta uticale su i veoma restriktivne odredbe o raspuštanju Narodne skupštine,<sup>10</sup> što se odigralo samo jednom, 1955. godine (Daloz 1996, 28).

Kao što je već rečeno, najjače stranke (stara socijalistička partija SFIO, komunisti (PCF) i Narodni republikanski pokret (MRP)) su, zajedno gledano, na prvim izborima osvojili ogromnu većinu glasova i najavili dominaciju koja je nazvana tripartizmom. Ovaj trojni politički brak (specifičan ili čak i neprirodan po više osnova) potrajaće do prve polovine 1947. godine, a nakon toga je usledio period u kome su socijalisti bili u koaliciji sa MRP-om, radikalima i desnim liberalima, nasuprot komunistima i De Golu (Agulhon 1987, 327).

Evidentno je slabljenje desnice odmah posle rata, a za onu ekstremnu se može reći da je nestala oslobođenjem, zajedno sa porazom evropskog fašizma (Daloz 1996, 33). Ipak, nemoć desnice nije bila dugog trajanja. Naročito je umerena ubrzano povratila podršku i predvodila vladu 1951. godine. Naravno, na oporavak desnice su blagotvorno delovali sukobi na drugom kraju političkog spektra. Hladnoratovski kontekst je naglašavao opasnost od komunističke partije i pravio od nje političkog neprijatelja. Doduše, strah od revolucije nije bio ni sasvim iracionalan, kad se uzmu u obzir talasi štrajkova (a naročito oni iz

---

<sup>10</sup> Ono nije moglo da usledi tokom prvih 18 meseci rada, a najranije je moglo da se desi samo ako bi u narednih 18 dva puta bilo izglasano nepoverenje vlasti (Chevallier; Conac 1991, 530).

novembra 1947), koje je vodio komunistički sindikat CGT. Komunistička partija je osvajala gotovo 30% na izborima (i sve do kraja sedamdesetih će imati oko 20%), ali ta izborna snaga nije mogla biti krunisana adekvatnim koalicionim sporazumom, zbog ideoološke rigidnosti koja ju je krasila i revolucionarne retorike. Već od pedesetih godina značajan broj intelektualaca i javnih ličnosti odlučio je da je napusti, a naročito u kontekstu grešaka koje je pravio SSSR, za koga je PCF bila strogo vezana (Valentin-Mc Lean 2005).<sup>11</sup>

Pokret otpora je pokazao ideal zajedničke borbe levice i ona se nadala da će zamah tih idea omogućiti dubinske promene društva posle rata. SFIO je bila jedna od pobednica prvih izbora, ali je već od juna 1946. počela rapidno da gubi glasove, ostavljajući po strani teme kao što je klasna borba i nastojeći da učestvuje u koalicionoj vlasti. Iako je odmah posle rata bilo prisutno ne samo nastojanje da komunisti i socijalisti ostvare jedinstvo akcije, već i „organsko jedinstvo”, propast zajedničke politike u maju 1947. odvela je SFIO na drugu stranu – u saradnju sa partijama centra. Uz to, SFIO je počela da razvija antikomunizam kao jedan od svojih osnovnih principa, naglašavajući nasleđe zapadne demokratije. Tako je Leon Blum (Léon Blum) u junu 1949. pisao da pravi antagonizam više nije onaj između kapitalizma i komunizma, niti onaj između komunizma i fašizma, već onaj između socijalizma i komunizma (Pierre 1963, 46).

Prema izbornom zakonu iz 1946, sistem koji se koristio je bio jednokružni proporcionalni, na nivou departmana, putem izbornih lista (Chevallier et Conac 1991, 526). Izmenama izbornog zakona omogućeno je partijama na vlasti (socijalisti, MRP, radikali, liberali) da se prilikom izbora 1951. i 1956. godine posluže predizbornim partnerstvima u izbornim jedinicama i smanje uticaj komunista i degolista u Narodnoj skupštini (Daloz 1996, 30–31). Međutim, najveći dobitnik izbora 1951. godine bila je desnica.

Premoć Narodne skupštine vodila je ka uspostavljanju skupštinskog političkog sistema, ali raznorodnost i politička nekoherentnost te koalicije nije mogla pružiti potrebnu političku podršku izabranim kabinetima. Složenost odnosa snaga u Parlamentu najbolje se pokazala prilikom izbora predsednika Republike decembra 1953, budući da su izbori potrajali šest dana i zahtevali trinaste krugova glasanja, da bi na kraju prošla kandidatura vremešnog Renea Kotija (René Coty) (Rioux 1983, 47). Pokazalo se da se na državnom nivou ne mogu donositi odluke u duhu levice bez podrške komunista, ali se oni nisu mogli primiti u vladu; s druge strane, nije bilo moguće dobiti podršku za desnu politiku bez saradnje sa degolistima (Agulhon 1987, 331).

De Gol se odmah nakon rata oslanjao na MRP, ali kako je tu ubrzo došlo do razilaženja on je aprila 1947. osnovao svoju partiju, RPF (Rassemblement

11 Diverže (Maurice Duverger) daje podatak da je broj članova PCF od oko 1.000.000 1946. pao na oko 250 000. Ništa bolje nije prošla ni SFIO, a MRP je naprosto nestao (Duverger 1965, 481).

du peuple français), koja je potrajala samo do 1955. Novi pokret, UNR (Union pour la nouvelle République), osnovaće tek po povratku na vlast, 1958. godine. RFP je od strane savremenika doživljavan kao partija desnice, iako se ona nije predstavljala kao klasična politička stranka i želeta je da u svojoj suštini bude nešto drugačije. Ipak, takve politike okupljanja i jedinstva po pravilu imaju upravo desni ideološki karakter (Nouschi, Agulhon, Schor 1988, 42).

Nakon što je bio šef dve prve posleratne vlade (u okviru provizornog režima), De Gol je odstupio sa vlasti početkom 1946, bivajući protivan koncepciji novog ustava, vlasti partija i njihovim sukobima, kao i politici ministara iz redova komunista i zahtevu socijalista da se za 20% smanji vojni budžet (Rioux 1980, 96), a istovremeno ne žečeći da se otisne u avanturu sa eventualnim uspostavljanjem diktature (Chevallier et Conac 1991, 508–509). Ipak, već u junu iste godine održao je čuveni govor u Bajuu (*discours de Bayeux*). Izabrao je obeležavanje druge godišnjice iskrcavanja u Normandiji da bi se osvrnuo i na političke aktuelnosti, budući da je to bio period kada je druga Konstituanta trebalo da raspravlja o novom predlogu ustava (Rioux 1980, 150–151). Iako taj jedan govor nije mogao momentalno da preorientiše javno mnjenje, činjenica je da će postavke koje je De Gol tad izneo u velikoj meri postati temelj ustava Pete republike (Chevallier et Conac 1991, 514–517).

## REPUBLIKA OSUĐENA NA PROPAST?

Po mišljenju Morisa Diveržea, Četvrta republika je bila nalik sestri Trećoj, tim pre što posle rata nije izvršena revolucija, već restauracija, te da su njene vođe zaboravile da su francuske parlamentarne ustanove bile u krizi još od 1934. godine (Duverger 1965, 456). Takođe, njen ustav je donet u znaku iznuđenog kompromisa političkih stranaka, odnosno tripartizma, i od tog nasleda nije mogao da se oslobođi.

Računica kaže da su za vreme Četvrte republike vlade u proseku trajale šest meseci. Ipak, preciznija analiza ukazuje na to da je pad vlade u praksi više značio rekompoziciju nego odlazak ministara, te da je oko 50% ministara čuvalo svoje portfelje, 25% ih menjalo, a samo 25% je zaista odlazilo (Dalloz 1996, 27). U svakom slučaju, za svojih 12 godina postojanja Četvrta republika je dala 22 šefa vlade i 28 kabineta, od kojih je samo jedan trajao duže od godinu dana (France Politique 2013b), a ukupno je bezmalo jednu celu godinu (348 dana) država bila bez vlade (Agulhon 1987, 329). Najdugovečnija je bila vlada Gija Molea (Guy Mollet), koja je trajala od februara 1956. do maja 1957. Ipak, može se reći da ključni problem nije bio u samoj smenjivosti kabinetra, ma koliko ona bila učestala, već u činjenici da u Narodnoj skupštini nije bilo stabilne većine koja bi stajala iza politike koju bi vlade trebalo da vode – smenjivanje vlade ovde nije bilo samo pitanje personalnih rešenja, već i politike koju nije bilo lako definisati. Logično je da se u takvom sistemu odnosa izbegavalo da se na

sto stavljujaju neprijatne teme i reformski zakoni, te da je svakoj vlasti osnovni zadatak bio da opstane (Agulhon 1987, 328). Uz to, konsultacije predsednika sa potencijalnim mandatarom su mogle da potraju, jer ovi nisu uvek lako prihvatali tu dužnost, razmišljajući o političkoj oportunitetu (Dalloz 1996, 28). Zbog svega toga i ne čudi što je De Gol optuživao sistem za „vlast partija”.

Po sebi se razume da su izazovi posleratne obnove, rekonstrukcije infrastrukture, sređivanja prilika i pokretanja privrede bili brojni i sve samo ne lako rešivi. Usledila je nacionalizacija ključnih privrednih subjekata, kao i suočenost sa finansijskim problemima i nestabilnošću nacionalne valute. Različite privredne i društvene disproporcije su i očekivane u društvu koje je na putu tako rapidnih promena.<sup>12</sup> Spoljnopolitički izazovi su bili u najmanju ruku podjednako krupni, poput otpočinjanja procesa dekolonizacije, rata u Indokini (1946–1954), napetosti oko stvaranja Evropske odbrambene zajednice (1954) ili izbijanja Suecke krize (1956). Naravno, najveće od svih iskušenja pred koje je stavljena stabilnost sistema je pobuna, a potom i rat u Alžiru, počev od 1954. godine, koji je za Četvrtu republiku završen pučem generala u Alžiru 13. maja 1958.

Bilo bi pogrešno i prestrogo prema Četvrtoj republici deterministički pro-nalaziti uzroke njene propasti u sopstvenoj prirodi, tj. posmatrati događaje iz 1958. godine kao neminovnost. Kao što i opstanak Treće republike tokom prve dve decenije postojanja nije bio samo rezultat izrazite vrline republikanskih ustanova, već dobrom delom sticaj političkih okolnosti (a ponekad i sreće), tako bismo kao „olakšavajuću okolnost” za Četvrtu morali uzeti sistematski otpor koji joj je pružao jedan tako značajan politički činilac kao što je De Gol. Takođe, u domen nesvakidašnjosti spada i činjenica da je najstabilnija i najjača politička stranka bila bez koalicionog potencijala i u izvesnoj meri antisistemska, kao i specifičan društveni kontekst, koji je podrazumevao u ratu poniženu, a posle rata ekonomski ranjenu zemlju, kojoj je tek predstojalo da preživi bolni i krvavi raspad svoje kolonijalne imperije.

Međutim, kad je govorio o sistemu Četvrte republike kao o „iskvarenom režimu”, Remon Aron (Raymond Aron) je najpre polazio od toga da je iskvaren zato jer svi to tvrde – „Kriza neosporno postoji u zemlji u kojoj novine svakog dana tvrde da je režim došao do poslednjeg stadijuma raspadanja. [...] Mišljenje koje građani imaju o svom režimu sastavni je deo i vrsnosti i nedostataka samog režima” (Aron 1997, 202).

---

12 „Po mnogo čemu je Francuska iz 1944. više ličila na onu iz 1900. nego na onu iz 1958, ali je do 1958. Francuska jasno krenula put ranga koji uživa danas – najvažnije sile druge kategorije.“ (Hanley, Kerr, Waites 1984, 1)

## REPUBLIKA PO MERI?

Uprkos otporu značajnog dela levice, pa čak i uličnim protestima vođenim od strane komunista (Gildea 2002, 51), De Gol je izabran za predsednika vlade 1. juna 1958. godine. U tome su mu pomogle neke značajne ličnosti tadašnje političke scene, među kojima i socijalista Gi Mole (koji je čak i ušao u De Golovu vladu). De Gol je uslovio svoj pristanak da se vrati na vlast obaveznom izmenom ustava (Hanley et al. 1984, 11), a ta politika je u praksi išla u pravcu predupređivanja problema koji su ugrožavali javni i parlamentarni život Četvrte republike – pre svega nestabilnost i kratkotrajnost vlada. Dolazak na vlast generala De Gola označava početak perioda dubokih promena u francuskoj državi i društvu. Opšteprihvaćeno je da je prva decenija Pete Republike suštinski obeležena amblematskom figurom De Gola; figurom takvog istorijskog značaja da se Francuska toga doba naziva „degolističkom republikom“ (Berstein 1989).

De Gol je već na prvoj konferenciji za štampu, nakon što je najavio da je spremjan da preuzme dužnost, 19. maja 1958, odbacio optužbe da bi njegov povratak na vlast mogao ugroziti javne slobode. Štaviše, istakao je da je on taj koji ih je obnovio kad su bile nestale i da mu ne pada na pamet da u šezdeset sedmoj godini započne karijeru diktatora (Wiewiora and Prochasson 2004, 483). Međutim, režim sa dominantnim predsednikom, zasnovan na ličnosti od skoro 70 godina, udaljavao je Francusku od demokratskih idea. Demokratizacija ustanova je bila od velike važnosti za sve one koji su snivali „modernu republiku“, kako je govorio Pjer Mendes Frans (Pierre Mendès France).<sup>13</sup> U neku ruku, levica je žalila za Četvrtom Republikom, uprkos njenim nedostacima, jer je nudila parlamentarni režim koji je valjalo popravljati, a ne zameniti manje demokratskim.

Još i više nego u ustavu, levica je problem sa degolističkom vlašću videala u izgradnji ličnog režima, tim pre što se situacija vremenom pogoršavala. Primera radi, u govoru u Bajuu nije bilo reči o izboru predsednika Republike na neposrednim izborima, u neophodnost posrednog biranja je De Gol uveravao sagovornike i neposredno pre povratka na vlast (Andrews 1982, 4–5), a na istim pozicijama je ostao i Ustav iz 1958, koji je predvideo izbor posredstvom oko 80.000 elektora (Touchard 1978, 240). Međutim, referendum od 28. oktobra 1962, koji je podstakao De Gol lično, omogućio je izmenu Ustava i izbor predsednika na neposrednim izborima. Tri godine kasnije, upravo se De Gol pojavio kao kandidat. Njegovo objašnjenje ove kandidature pokazuje još jedan aspekt ličnog režima, budući da je on povezao svoj opstanak na vlasti sa buduć-

13 On je bio za racionalizovani parlamentarni sistem u kome bi vlast bila u rukama vlade izabrane od strane parlamenta, čiji bi gornji dom činio Ekonomski senat, u kom bi bili predstavnici sindikata, poslodavaca i regionalnih ekonomskih saveta (Berstein 1988, 131).

nošću Republike.<sup>14</sup> Njegova definicija uloge predsednika je evoluirala: od govoru u Bajuu do Ustava 1958. predsednik je bio „arbitar”, da bi od kraja 1958. on postao „vodič” (Touchard 1978, 247–250). Ustavnim amandmanima iz 1962. De Gol je išao u susret baš onim elementima državnog uređenja koji su izbegavani u prethodnom periodu, a to je direktni kontakt sa biračima (narodom), neosporni legitimitet koji jedan čovek na mestu predsednika time dobija, emanacija volje svih građana u jednoj ličnosti itd. Opisujući način na koji je De Gol vršio vlast, Fransoa Miteran (François Mitterrand) je 1964. godine objavio knjigu *Permanentni državni udar*.

Jedan od kritičkih glasova sleva govorio je o degolističkom režimu sledeće: Sa istorijske tačke gledišta, postoji sličnost između degolističkog i bonapartističkog režima. Pobede i uspesi dvaju Napoleona bili su rezultat činjenice da posle revolucije 1789. i pada monarhijske vlasti Francuska nije uspela da pronađe svoju tačku ravnoteže i da uspostavi istinski parlamentarni sistem sve do 1880, a period između je bio ispunjen revolucijama i kontrarevolucijama. Isto tako, sistem utemeljen 1880. poljuljan je krizom 1934–36. i od tad se francusko društvo nalazi u permanentnoj političkoj neravnoteži, bez opštег konsenzusa poput onog na kom je ležala buržoaska demokratija. Po ovom istorijskom objašnjenju, Francuska se šezdesetih nalazila u novoj „tranzicionoj epohi”, a degolizam je nastojao da razreši ovaj problem oslanjajući se na bonapartističke metode – na snagu države i na populističku demagogiju (Martinet 1964, 282).

Razume se, De Gol je negirao optužbe, ne samo za diktaturu (koje su, ruku na srce, ipak bile preterane), već i za manjak demokratije.<sup>15</sup> S druge strane, jasno je da je De Gol prezirao parlamentarni režim kojim dominiraju sukobi partija i ministarska nepostojanost. On nije oklevao da „objavi rat” partijama, a pogotovo šefovima partija (Touchard 1978, 256–257). Otuda se može reći da degolistički trijumf u isto vreme predstavlja i poraz političkih partija kao takvih (Gildea 2002, 57). De Golovu politiku obeležavali su referendumi, koji su, po njegovom shvatanju, bili najpoštenija i najdemokratskija politička praksa koja postoji (Touchard 1978, 260), a praktikovao je i direktni kontakt sa masama.

Ubrzo po dolasku na vlast, vlada generala De Gola sredila je monetarne probleme (Bernard 2003, 32–34), a potom podstakla značajnu stopu ekonomskog rasta. Iako je rast bio praćen održanjem socijalnih nejednakosti i disperzije u prihodima (Berstein 1989, 214–217), za socijalni mir je bilo veoma

14 „Ako mi otvoren i masivan prijem građana omogući da ostanem na funkciji, budućnost nove Republike će biti definitivno obezbedena. U protivnom, niko ne sumnja da će se ona ubrzo urušiti.” (Touchard 1978, 245)

15 Tušar navodi kako je na konferenciji za štampu 28. oktobra 1966. De Gol ponosno izjavio kako se nikad nije toliko glasalo koliko od 1958. i dodaо kako, otuda, nijedan režim nije bio toliko demokratski koliko Peta republika. Po toj logici, primećuje Tušar, što je više izbora, režim je više demokratski (Touchard 1978, 260–261).

značajno što se između 1960. i 1970. prihod radnika povećao 120% (Bernard 2003, 86). Dobrim delom upravo zbog toga, bez obzira na političku „težinu“ koju je imala komunistička partija, kao i na još veću ulogu intelektualaca koji su pripadali različitim levim pravcima i školama, desnica je ta koja će u kontinuitetu biti na vlasti u Petoj republici sve do 1981. godine. Štaviše, na parlamentarnim izborima 1968., nakon majske događaja tokom kojih se na levici probudila velika nada, degolistička koalicija UDR je sama osvojila natpolovičnu većinu, što je bio prvi takav slučaj u istoriji francuskog republikanizma (Berstein 1989, 323).

Međutim, neki istraživači su dosta rano upravo u snazi i stabilnosti nove vladajuće partije uočili faktor stabilnosti vlada, što bi značilo da za postojanost izvršne vlasti u Petoj republici u odnosu na Četvrtu nisu toliko zaslužna ustavna, institucionalna rešenja, koliko uticaj većinske partije na zakonodavnu vlast, izvršnu vlast, pa i na državnu birokratiju (Suleiman 1974, 164–165).

### Ishodi prošlosti i zalog za budućnost

Četvrta republika je od svog osnivanja dobila nezahvalan zadatak da obezbedi efikasnost institucija, ali svakako pritom baštineći bogatu francusku republikansku tradiciju. Međutim, sama republikanska retorika i republikanska svest su ipak ostale u zapećku, bivajući potisnute i od strane marksističkih kritičara svega buržoaskog na opoziciji i od strane političkih pragmata na vlasti (Chabal 2015, 16–17). Ustrojena pod velikim uticajem levičarskih concepcija, koje su insistirale na premoći parlementa, sledeći logiku demokratije, ali i francusko simboličko revolucionarno nasleđe, u kom je zakonodavno telo imalo centralnu ulogu. To je bio logičan nastavak tradicije iskovane krajem XIX veka, kada se francusko javno mnjenje i kultura sećanja definitivno opredeljuju za republiku, kojoj nije svojstvena lična vlast, već kolektivna (parlamentarna).

Međutim, razmišljajući o političkoj kulturi savremenih Francuza, Mišel Vinok je sklon da zaključi kako su oni „anarho-bonapartisti“, tj. da u isto vreme cene lični individualizam i čvrstu državnu vlast (Winock 1995, 117). To je posebno izraženo kad se radi o De Golu, „poslednjem totemu“.<sup>16</sup> Nadalje, i neki od doslednih kritičara degolizma i autoritarizma svake vrste, poput Mišela Rokara, sa distance od nekoliko decenija smatraju da se Ustav Pete Republike vremenom potvrdio i doneo preko potrebnu stabilnost (Rocard 2005, 96), a neki su skloni da kažu da je on vremenom za Francusku postao veoma važan kulturni izvozni proizvod (Keeler; Martin 1997, 84). Dvadeset godina nakon konstituisanja Pete republike, Mišel Debre, jedan od autora njenog ustava i njen prvi

---

<sup>16</sup> „On je pomalo kao Ajfelov toranj: niko ga nije želeo kad je izgrađen, a danas niko ne može da zamisli Pariz bez 300 metara koji ga nadvisuju.“ (Winock 1995, 153)

premijer, insistirao je na tome da je pravi parlamentarni sistem u Francuskoj izgrađen upravo donošenjem tog ustava (Debré 1981, 8).

Ipak, već duže od decenije u Francuskoj se uveliko priča o potrebi stvaranja Šeste republike. Iako je i desnica imala svoje predloge po ovom pitanju, levička je najglasniji zastupnik reforme, želeći, razume se, da se ublaži uloga predsednika i poveća značaj Narodne skupštine, odnosno da se nanovo uspostavi parlamentarni sistem u kom će u centru pažnje biti odnos vlade i parlamenta. Problematika parlamentarizma u Francuskoj ostaje predmet večno žive diskusije, u kojoj nasleđe Četvrte republike predstavlja samo jedno od mnogobrojnih istorijskih iskustava.

## LITERATURA

- Agulhon, Maurice. 1987. *Il était une fois la France. Vingt siècles d'histoire*. Paris: Sélection du Reader's Digest, S.A.
- Andrews, William G. 1982. *Presidential Government in Gaullist France. A Study of Executive-Legislative Relations 1958–1974*. Albany: State University of New York Press.
- Aron, Remon. 1997. *Demokratija i totalitarizam*. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Bernard, Mathias. 2003. *La France de mai 1958 à mai 1981. La grande mutation*. Paris: Le Livre de Poche.
- Berstein, Serge. 1989. *La France de l'expansion. Tome 1: La république gaullienne, 1958–1969*. Paris: Seuil.
- Berstein, Serge. 1992. "La IV<sup>e</sup> République: république nouvelle ou restauration du modèle de la III<sup>e</sup> République." In dir. Serge Berstein and Odille Rudelle. *Le modèle républicain*. Paris: Presses universitaires de France.
- Berstein, Serge. 1988. "L'échec de Mendès France." *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. Vol. 20, n° 1: 131–132.
- Chabal, Emile. 2015. *A Divided Republic. Nation, State and Citizenship in Contemporary France*. Cambridge University Press.
- Chevallier, Jean-Jacques, Gérard Conac. 1991. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*. Paris: Dalloz.
- Dalloz, Jacques. 1996. *La IV<sup>e</sup> République*. Paris: Seuil.
- Debré, Michel. 1981. "The Constitution of 1958, Its Raison D'être and How It Evolved". In ed. William G. Andrews and Stanley Hoffmann. *The Impact of the Fifth Republic on France*. Albany: State University od New York Press.
- Duverger, Maurice. 1965. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France.

- France Politique. 2013a. "Vie politique 1871–1940". *France Politique*. <http://www.france-politique.fr/vie-politique-1871-1940.htm>
- France Politique. 2013b. "Vie politique 1945–1958". *France Politique*. <http://www.france-politique.fr/vie-politique-1945-1958.htm>
- Gildea, Robert. 2002. *France since 1945*. Oxford University Press.
- Hanley, David L., A. P. Kerr, N. H. Waites, 1984. *Contemporary France. Politics and Society since 1945*. London–New York: Routledge & Kegan Paul.
- Keeler, John T. S., Martin A. Schain. 1997. "Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France". In ed. Kurt Von Mettenheim. *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Kelly, Michael. 2004. *The Cultural and Intellectual Rebuilding od France after the Second World War*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martinet, Gilles. 1964. "L'avenir du gaullisme". *Revue Internationale du Socialisme*, n° 3: 275–282.
- Mayeur, Jean-Marie. 1973. *Les débuts de la III<sup>e</sup> République. 1871–1898*. Paris: Editions du Seuil.
- Nouschi, André, Maurice Agulhon et Ralph Schor. 1988. *La France de 1940 à nos jours*. Paris: Nathan.
- Pierre, Marcel. 1963. "Le socialisme français à l'épreuve de l'histoire". *Perspectives Socialistes*, n° 63–64 (aout–septembre).
- Rémond, René. 2002. *La République souveraine. La vie politique en France 1879–1939*. Paris: Fayard.
- Rioux, Jean-Pierre. 1980. *La France de la Quatrième République. 1. L'ardeur et la nécessité 1944–1952*. Paris: Seuil.
- Rioux, Jean-Pierre. 1983. *La France de la Quatrième République. 2. L'expansion et l'impuissance 1952–1958*. Paris: Seuil.
- Rocard, Michel. 2005. *Si la gauche savait. Entretiens avec Georges-Marc Benamou*. Paris: Robert Laffont.
- Suleiman, Ezra N. 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*. New Jersey: Princeton University Press.
- Touchard, Jean. 1978. *Le gaullisme 1940–1969*. Paris: Seuil.
- Valentin-Mc Lean, Frédérique. 2005. *Dissidents du Parti communiste français. La révolte des intellectuels communistes dans les années 1970*. Paris: L'Harmattan.
- Wieviorka, Oliver et Christophe Prochasson. 2004. *La France du XXe siècle. Documents d'histoire*. Paris: Seuil.
- Winock, Michel. 1995. *Parlez-moi de la France*. Paris: Plon.

Dušan Marković

## OUTCOMES OF THE PARLIAMENTARY SYSTEM IN THE FRENCH FOURTH REPUBLIC

### SUMMARY

The paper deals with the functioning of the parliamentary system of the French Fourth Republic and the efforts in finding the possible level of the democracy in the context imposed by the fragility of institutions. The experiences of the Fourth Republic are presented in a comparative way, in relation to the legacy of the Third and the changes brought by the Fifth, and the position of the Parliament has been studied regarding the political life. The paper points out that the compromises that were made during the founding of the Fourth Republic and embedded in its foundations remained a factor of the instability of the political system, especially in the situation where a clear majority could not be crystallized in the lower house of parliament. The Fourth Republic was formed under the great influence of leftist conception, which insisted on the power of the parliament, following the logic of democracy, but also by preserving the French symbolic revolutionary heritage, in which the legislative body played a central role. This was a logical continuation of the tradition from the end of the nineteenth century, when French public opinion and culture of memory are definitely defined for the republic, which is not inherent in personal power, but collectively. As a subject of the analysis of this paper, contemporary criticism of the system of the Fourth Republic was directed both from the left and from the right; critiques that received a new dimension after it was demolished and the regime of General de Gaulle was established. However, the problems of parliamentarism in France remain the subject of eternally live discussion, in which the heritage of the Fourth Republic represents only one of many historical experiences.

**KEYWORDS:** *French Fourth Republic, Charles de Gaulle, governmental stability, assembly system, semi-presidential system.*



UDK 321.011.5

342.4

329.12

321.7

Jasmin Hasanović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Sarajevu*

*Fakultet političkih nauka*

# Ustavne demokratije kao latentna ambivalencija: teorijski oksimoron ili praktična opasnost

## SAŽETAK

U zadnjih se nekoliko godina fokus politoloških rasprava preusmjerio na propitivanje krize liberalnih demokratija, pojave populizma i težnji za autoritarnim oblicima vlasti u zapadnim demokratijama, obojenih retrogradnim političkim vrijednostima. S druge strane, vladavina zakona smatra se nužnošću uspješnog funkciranja (liberalnih) demokratija i njenih institucija. Međutim, propitivanje odnosa ustava i seta vrijednosti koji se preko njega penetriraju u pravno-politički okvir ostao je nepropitan, ili bar u nedovoljnoj mjeri. Cilj ovog rada u tom će kontekstu biti demaskirati odnos između konstitucionalizma i demokratije.

**KLJUČNE REČI:** *konstitucionalizam, ustav, liberalizam, demokratija*

---

<sup>1</sup> Kontakt: [jasmin.hasanovic@fpn.unsa.ba](mailto:jasmin.hasanovic@fpn.unsa.ba)

## UVODNE PREOKUPACIJE

Politološka, jednako kao i pravna, sociološka i filozofska literatura, proteklih su godina svoj predmet istraživanja iznova opteretile, a možda i obogatile, propitivanjem *demokratije*. Sve manje nastojeći osporiti tezu kako je na djelu *kriza predstavnicike demokratije*, njena su analiza i proučavanje, zajedno sa svojim propratnim devijacijama u formi onoga što razumijemo, ili se trudimo pojmovno obuhvatiti kategorijama *populizma, desnog populizma, xenofobije, šovinizma, rasizma, pa čak i fašizma*, postali neizbjegnim problemskim izazovom društvenih nauka. Od svog samouvjerenog trijumfa prije skoro tri desetljeća, čini se da je načelo *It's the economy, stupid!* učinio prevladavajuću, hegemonsku poziciju koju je osiguravao liberalno-demokratskom modelu narodne samovladavine sopstvenom žrtvom. Štaviše, demokratija je u takvoj jezičkoj igri postala objektom *stupidnosti* – ona je u korist ekonomskog, zajedno sa političkim, potisnuta na margine, pa se tako, tragajući za *labelovanjem* trenutnih izazova, često potežu različite inačice *post-izama*, od *postmodernog*, preko *postpolitičkog* i *postdemokratskog*, pa sve do *postliberalnog*. Sveprisutni odgovori u formi devijantnog na paletu raznoraznih kriza i post-kriza opravданo nameću dilemu da li to, zapravo, prisustvujemo ponovnom, iako u pervertiranoj formi od onoga što je njemački sociolog Ulrich Beck pod tim procesom zamislio, *pronalasku političkog*?

Rasprave o demokratskim deficitima i neuspjesima od kraja Drugog svjetskog rata naovamo obično su bile rezervirane za vlastita iskustva Zapada iz prošlosti, nove postsocijalističke – tranzicijske demokratije ili druga, izvan-zapadna područja. Zapadni, liberalni, koncept demokratije činio se nepriksnovenim. Crpeći legitimitet iz predstava o sopstvenoj antitotalitarnoj nadmoći, porazivši nacijašizam i real-socijalizam, nije se moglo zamisliti da će se *povratak historije* dogoditi unutar samih načela liberalnih demokratija, gdje će budućnost ponovno probuditi prošlost. Harvardski profesori Levitsky and Ziblatt to slikovito zapažaju u uvodu svoje knjige *Kako umiru demokratije*: „Proveli smo godine istražujući nove oblike autoritarizma koji se pojavljuju širom svijeta. (...) Ali sada nalazimo sebe kako se okrećemo prema našoj vlastitoj zemlji“ (Levitsky and Ziblatt 2018, 1). Sve opasnije prijetnje liberalnoj demokratiji, tako, počinju dolaziti – od nje same. Braniocima liberalne demokratije posebnu enigmu predstavlja ranjivost njenih fundamentalnih vrijednosnih obilježja, *vladavine prava i ograničene vlasti*, pravno-politički okruženih idejom *konstitucionalizma*, kao *ustavnih demokratija* unutar kojih pluralizam različitih globalnih kriza sve transparentnije dobija svoje *protoliberalne* i *antidemokratske* manifestacije. Iako se, statistički gledano, marginalna podrška desničarskim pokretima poput onih u Njemačkoj, Francuskoj, Velikoj Britaniji, ili u najskorijim švedskim i bavarskim primjerima nastoji relativizirati, to ne mijenja činjenicu da za njihov politički program postoji

podrška koja je u usponu.<sup>2</sup> Kriza liberalne demokratije kao ustavne demokratije, stoga, provlači sa sobom i pitanja o samom odnosu konstitucionalizma spram demokratije.

Većina modernih država, bivših i sadašnjih, konstituirane su ustavom. Kako se pod današnjim savremenim demokratijama neodvojivo misli na *liberalne demokratije*, ovako je shvaćena *ustavna država* ujedno i *liberalna država* – država ograničene vlasti i vladavine prava, ali i kapitalističkog načina proizvodnje, privatnog vlasništva i tržišne ekonomije. Ustav je, pravno kodificirajući vrijednosti u poredak kao vladajući odnos moći, *ideološki opterećen*. Napetost između liberalizma kao istovremene glorifikacije tržišta i individualizma, te demokratije kao političke vladavine većine, omeđenih ustavnom vladavinom prava, stvara kontradiktornosti koje u postojićem društvenom, političkom i ekonomskom kontekstu opravdano zasluzuju posebnu pažnju. Stoga, može li demokratija počivati na ograničenjima, onim ustavnim, te da li iz potencijalno ambivalentne prirode tog odnosa proizlazi i praktična opasnost u paradoksalnim, antidemokratskim težnjama *volje naroda za demokratijom*?

Polazim od teze kako je *kriza demokratije* kojoj prisustvujemo manifestacija ozbiljnog deficita demokratije i političkog u politici uopće. U takvoj pretpostavci, ona se hoće interpretirati kroz ambivalentnost u odnosu između konstitucionalizma i demokratije. Nastojat ću dovesti te teorijske ambivalencije u vezu sa stvarnosti, te vidjeti da li se one praktično manifestiraju kao opasnost – ili se radi o nužnoj teorijskoj proturječnosti koja uzročno ne doprinosi uskršnju retrogradnih političkih vrijednosti. Kako demokratija počiva na pojedincima kao jednakim i autonomnim jedinkama sposobnim za samovladavnu, ona ne može počivati na nejednakostima, niti se ostvarivati kroz društveni poredak koji ih reproducira. Stoga, u ovom se radu neće propitivati paradoks konstituiranja demokratije na ustavnim ograničenjima, već se njegov izvor traži u teorijskoj dekonstrukciji ideje konstitucionalizma. Intencija je pokazati kako kriza liberalnih, predstavničkih demokratija kao ustavnih proizlazi iz proturječnosti liberalno utemeljenog konstitucionalizma sa demokratijom, te pokušati identificirati njihove simptome u stvarnosti. U konačnici, smatram da na antidemokratske i neliberalne manifestacije emancipatorska politološka teorija u prvom redu ne bi trebala gledati negativno, već naprotiv, kao na dugo potiskivane simptome, sada samo jasno vidljive i zrele za terapije.

---

2 Tako je, primjerice, *Alternative für Deutschland* na saveznim izborima 2013. godine osvojila 4,7% glasova, dok je prošle, 2017., svoju podršku ojačala za 7,9%, te sa ukupno 12,7% glasova postala treća stranka u Njemačkoj. Slično je i sa najnovijim primjerom u Švedskoj, u kojoj je *Sverigedemokraterna* od 2010. godine sa 5,7%, svoju podršku na parlamentarnim izborima u septembru 2018. povećala na ukupno 17,6% glasova, također završavajući na poziciji treće političke snage u državi. Na prošlim parlamentarim izborima 2004. godine imali su 12,9% glasova.

## Konstitucionalizam u političkoj teoriji

Dva ključna obilježja određuju bit savremenih demokratija: izabrane, predstavničke vlade i ograničene vlasti. Liberalne demokratije, stoga, podrazumiјevaju arhitekturu u kojoj narod među sobom bira predstavnike koji će, ograničeni ustavnim ili zakonskim normativima, odlučivati u njihovo ime. Ako bi se složili sa tvrdnjom koju Hegel podcrtava u svojoj *Filozofiji povijesti* o svjetskoj historiji koja je vođena napretkom čovjekove svijesti o slobodi, onda njihovo teorijsko razumijevanje proizlazi iz uvida u genealogiju konstitucionalizma kao odgovora na strah od zloupotrebe moći, vladavinom zakona i zaštitom individualnih sloboda putem fer i slobodnih, više stranačkih izbora. U najširem i najapstraktnijem mogućem smislu, shvaćen kao ugovorno konstituirana vlast, konstitucionalizam svoje temelje duguje političkim borbama za javnu vlast protiv despotizma, oslobođenje *res publice* protiv prinude privilegirane vlasti pojedinaca. Ideje da se na tim osnovama uspostavi *novi poredak* javljaju se u vrijeme europskog *feudalnog apsolutizma* i neodvojive su od sve otvorenijih aspiracija narastajućeg *građanskog društva* – od Magna Carte, preko engleskog građanskog rata, pa sve do američke i francuske revolucije, te „nacionalnih buđenja“ tokom XIX stoljeća.

Također, potrebe kodificiranog ograničenja vlasti kao institucionalizacije ograničene političke moći u ovom su kontekstu išle uz tumačenje čovjekove prirode i njegovih prirodnih prava u odnosu spram vlasti koje se pronalaze u *teorijama društvenog ugovora, konstituenata* takvog jednog novog poretkta, pretečama onoga što se danas razumije kao ustav. Ono što je, razumijevajući vlast, prvi u *The Common wealth of Oceania* definirao Harrington kao „carstvo zakona, a ne ljudi“ (prema Curtis 2008, 361), prvi *mislilac slobode*, John Locke kasnije nadopunjuje u svoje *Dvije rasprave o vlasti*. Konfrontirajući se Hobbesovim simpatijama spram apsolutističke vlasti i određenju čovjekove prirode kao *Homo homini lupus*, Locke smatra kako se svi ljudi rađaju slobodni i ravnopravni, te da prirodno stanje nije *Bellum omnium contra omnes*, već „stanje savršene slobode“, koja je za njega odsustvo od bilo kakve vrhovne moći, zbog čega je „glavna svrha udruživanje ljudi u države i njihovo stavljanja pod vladu (...) očuvanje njihovog vlasništva“ (Locke 2013, 263). Tako shvaćena, čovjekova prirodna prava razumijevaju se dijelom ljudske prirode – kao prava posjedovanja, prije svega imovine, te s njom uvjetovanog života i slobode, ona su izraz antifeudalnog raspoloženja buržoazije i njihove političke borbe od ovisnosti spram apsolutističkih monarhija. Kroz zakonska i ustavna ograničenja, ona trebaju biti nezavisna od države koja ih, s druge strane, uvjetovana njima treba da štiti.

Konstitucionalizam se kao prvotna ideja ograničavanja vlasti u korist autonomnih pojedinaca i institucionalizacije njihovih prava kasnije nadograđivala iskustvima i teorijskim uvidima drugih autora, a često i međusobno sukobljenih – nadopunjujući se, primjerice, Montesquieuovim prilogom o *podijeljenoj vlasti*, Madisonovim principom *checks and balances*, Rousseauovim *narodnim*

*suverenitetom*, Millovim *utilitarističkim* razumijevanjem slobode, pa do savremenih teoretičara poput Schmitta, Rawlsa, Habermasa... On se na pomenutim osnovama materijalizira u *novi politički poredak* po slici građanskog društva kao normativne kodifikacije slobodnih i autonomnih pojedinaca koji se istovremeno identificiraju s njom kao svojim sopstvenim izrazom. Ako izuzmemo rane primjere monarhističkih ograničenja, prve savremene države determinirane ustavnim ograničnjima nastale su na tekvinama dvaju revolucija – američke i francuske. Ostvarujući u sebi vrijednosti buržoaskih antifeudalnih revolucija, one preko sebe počinju prelamati *republikanska načela* javne vlasti kao ograničene, reprezentativne vlasti, općeg dobra, jednakosti i narodnog suvereniteta sa *liberalnim vrijednostima* novih političkih zajednica. Kako Davor Rodin zapaža, njihova se suprotstavljenost očituje u odgovoru na pitanje „tko u državi ima vlast a tko moć, liberali žele postaviti slobodnoga *autonomnog pojedinca* koji o vlasti pregovara sa drugim pojedincima, a republikanci *opće dobro* koje kao vrhovna vrijednost zajednice stoji iznad svakoga demokratskog odlučivanja kao njegov preddemokratski ili nedemokratski preduvjet” (Rodin 2007, 5).

Uz oprez od generalizacije i različitih ishodišta ove dvije revolucije, na njihovom se primjeru ipak uočavaju dvije bitne zajedničke stvari. Prvo, kao izraz težnji građanstva u usponu, liberalne ideje koje svoj puni zamah dobijaju krajem XVIII i početkom XIX stoljeća upravo su i potakle pomenute revolucije. Liberalizam je u otporu prema paternalizmu ostvario ideološku dominaciju, te u konkretnim okolnostima ponudio bolje otjelovljenje republikanskih ideja, prvenstveno kroz *Ustav Sjedinjenih Američkih Država* (1787) kao prvi, moderni pisani ustav i *Deklaraciju o pravima čovjeka i građanina* (1789). Rast kapitalističkog društva pratilo je i širenje industrije i tržišne ekonomije, što je dodatno legitimiralo dominantnu poziciju liberalizma. Drugo, pružajući novo definiranje države koje je opravdavalo postojeće društvene odnose, ustav određuje ustrojstvo nove vlasti. On u konkretan politički prostor reflektira sliku vrijednosti u okviru kojih je pisan, kreirajući institucije i logiku njihovog djelovanja po sopstvenoj slici i vrijednostima unutar kojih je donešen. Kao dio prosvjetiteljstva, liberalizam naslijeđe ustavnog limitiranja države i ograničavanja vlasti razumije u smislu *negativne slobode* kao *slobode modernih ljudi*, koncepta koji je u političku teoriju uveo Benjamin Constant. Za razliku od slobode antičkih ljudi koja je počivala na političkoj slobodi kao „mogućnost da građanin sudjeluje u upravljanju zajednicom”, sloboda modernih je građanska sloboda, sloboda koja se veže za moderni svijet kao „svijet trgovine, prometa, što suvremenom čovjeku daje međunarodni obzor” (Valentini 1982, 126). Oslanjanjem na teorijske pozadine Harringtona, Lockea, Montesquieua i drugih, rani su ustavotvorci u konstruiranju savremenih ustavnih država prvobitne republikanske ideale nadopunili kroz objedinjena određenja političkog i ekonomskog liberalizma, koji su kasnije poslužili kao *blueprint* za brojne druge ustave.

## Konstitucionalni sukob sa demokratijom

Da bi uspio u ostvarenju svog nauma – obezbjeđenja *slobode od* slobodnim i autonomnim individuama, slobodarski duh ustava mora konstruirati državu koja će je štititi na način da onemogućava zadiranje u nju. Da bi se to postiglo, potrebno je, pored minimalizacije države i njenih nadležnosti, ustanoviti vladavinu neutralnih zakona namjesto ljudi. Tu se dolazi do ključnog spora koji će pratiti dalji tok ovog rada i koji je njegov osnovni supstrat – *skeptičnost* konstitucionalizma *prema demokratiji*. Liberali, poput Milla (1988, 114), mišljenja su kako ne samo despotizam, već i *tiranija većine* predstavljaju zlo u kojem društvo samo sebi može biti tiranin, kao što i James Madison, jedan od tvoraca američkog ustava, predlažući mrežu *kontrola i ravnoteža* u *Federalističkim spisima*, smatra *tiraniju većine* najvećom prijetnjom individualnoj slobodi (Hamilton et al. 2001, 37–49). Neodvojiv od svog liberalnog utemeljenja, konstitucionalizam institucionalizira liberalizam, pa ga se ovdje razumije kao *konstitucionalni liberalizam*, kako ga definira Fareed Zakaria. Za razliku od demokratije od koje je teorijski različit i historijski odvojen, on „nije o procedurama izbora vlade, već prije vladinim ciljevima. On se odnosi na tradiciju, duboko u Zapadnoj historiji, koja traži zaštitu autonomije pojedница i dostojanstva protiv prinude, bez obzira na izvor – državu, crkvu ili društvo” (Zakaria 1997, 25–26). Tako, nastojeći ostvariti najveću moguću slobodu pojedincima, ona se istovremeno mora ograničiti zakonima koji trebaju da budu neutralni, a koji su, s druge strane, izvedeni iz ustava kao pravne kodifikacije potreba *tržišnog društva* kao novog društva.

Za liberale, ma kako ona bila shvaćena, demokratija nije esencijalna – liberalizam ne zahtjeva demokratiju, štaviše – u antagonističnom su odnosu bliskom uzajamnom isključivanju.<sup>3</sup> Slaveći individualizam koji je potrebno institucionalno zaštititi, liberalizam se plaši bilo kakvog oblika kolektivizma kao vladavine većine unutar koje će individua i njena sloboda biti ugrožena. Pored toga, za liberale opasnost od većine ležala je u modernim industrijskim društvima čija bi potencijalna vladavina za imućne predstavljala bojaznost „da će demokracija dovesti do kolektivnog vlasništva i masovne preraspodjele bogatstva” (Hague et al. 2001, 37). Na taj način, liberalne ideje su u svom nastanku i povijesnom kontekstu materijalizaciju ostvarile na način da „djeluju (...) medijski izravno na *pravo* i *ustav* kako je to vidljivo na povijesnim primjerima jakobinskog i američkog ustava” (Rodin 2007, 4). Plattner (1998, 174) na osnovu toga uočava kako je intencija modernih liberalnih demokratija od njenih samih početaka smanjenje direktnе političke uloge naroda. To u izvanhistorijskom kontekstu determinira ideju konstitucionalizma kao *liberalnog* –

3 Dovoljan je uvid u *istoriju političkih ideja* – sve do XX vijeka postojale su, prvenstveno, *liberalne autokratije* kao poreci *izborne, reprezentativne aristokratije*.

vrijednosno ispunjenu kategoriju ostvarenu u konkretnom političkom i pravnom prostoru na primjerima dva pomenuta ustava, kao prvih savremenih pisanih ustava. Nedvosmisleno insistirajući na krajnjoj suverenosti naroda – „Zapadni svet je bio prvo liberalan, a tek kasnije, nakon velikih borbi, liberalnodemokratski ...” (Held 1997, 68).

Vremenom je demokratija, zajedno uz ustavnu vladavinu prava, uspjela postati jednim od konstitucionalnih načela ograničavanja moći u formi *predstavničke demokratije*, kroz koju se objedinila vladavina prava sa širenjem prava glasa i političkom participacijom, što je liberalnu državu postepeno pretvaralo u demokratsku, odnosno liberalizam u liberalnu demokratiju. Antagonizam između narodnog suvereniteta i straha od većine riješen je kroz razne koncepte izbornih sistema, zaštite manjina i nepovredivih, ljudskih prava kao ustavnih kategorija, očitavajući se u demokratskoj participaciji građana reduciranoj na izborni proces i parlamentu. Demokratija, stoga, mora biti u okvirima zakona izvedenih iz vrijednosnih načela liberalizma kao univerzalnih. Međutim, nije li to samo po sebi antidemokratsko? Ustavna demokratija pretvara se u pravnu državu sa dominacijom nedemokratske i meritokratske, sudske vlasti. Nakon globalnog trijumfa *neoliberalizma*, sve veći prođor međunarodnog prava i transnacionalnih sporazuma kao katalizatora interesa globalnog kapitala u domaćem zakonodavstvu, zadaća se konstitucionalizma u zaštiti lične autonomije pervertira njegovom izvanpolitičkom, tržišnom koloniziranošću. Razrješenje tih tenzija vodi u latentnu delegitimaciju ustavnog poretku kroz njegovu otuđenost od građana i mogućnosti njihove stvarne participacije u procesu donošenja odluka.

Međutim, zašto bi *demos uopće* trebao da vlada, odnosno da li on zaista suvereno vlada ili njegova vladavina postaje ustavom institucionaliziran privid koji u sebi nosi potencijal opasnih ishodišta? Uslovno prihvatanje demokratije zarad zaštite liberalnih vrijednosti priču vodi ka zaključku da se sve manje može govoriti o stvarnoj mogućnosti konstitucionalizma da na takvim temeljima uspostavi demokratsku državu. Smatram, stoga, kako vladavine naroda, ma u kojem se modelu demokratije ona htjela ostvariti, u pravom smislu nikad nije moglo ni biti. Nije pitanje da li demokratija može počivati na ustavu i njegovim ograničenjima, već da li njegov liberalni *background* zaista može (re)producirati demokratiju. Stoga se latentna, teorijska ambivalencija između vladavine većine i njenog ograničavanja, koje konstitucionalizam crpi iz svoje liberalne pozicije u odnosu na demokratiju, manifestira kao *demokratski privid, simulakrum* koji nije lišen praktičnih konzekvenciјa.

## SIMPTOMI LATENTNE AMBIVALENTNOSTI KAO PRAKTIČNE OPASNOSTI

Distopijski put liberalne demokratije koji je „zastao“ na pozitivnom ishodu *leave* kampanje u slučaju Brexit-a 2016. godine, te pobjede Trumpa samo par mjeseci poslije, iznova je iznutra stvorio zabrinutost za budućnost zapadnih demokratija, ali i liberalnog poretku. Kako zapaža Naomi Klein, „krucijalna lekcija Brexita i Trumpove pobjede je ta da su lideri koji se smatraju predstavnicima neoliberalnog statusa quo nedorasli demagogizma i neofašistima“ (Klein 2017, 127). Međutim, radi se o manifesnim oblicima sistemskih posljedica kao problema, a ne uzroka, što u konačnici mnogo ne doprinosi u njihovoj prevenciji. Optimisti bi olako zaključili kako nema razloga za pretjeranu paniku, s obzirom na to da liberalna demokratija i dalje ima „demokratske mehanizme“ zaštite sopstvenog institucionalnog poretku. Demokratija izjednačena sa glasanjem ne vidi opasnost u porastu raspoloženja birača spram onih vrijednosti koje ozbiljno dovode u pitanje poredak unutar kojeg nastaju. Može se činiti beznačajnim AfD-ovih 12,5% na izborima, kao što ohrabruje da sa njima nijedna politička stranka u Njemačkoj ne želi da koalira. To pak ne umanjuje činjenicu da je 30.000 stanovnika Njemačke kao *Rechtsstaata*, ustavno konstruirane države prava poučene iskustvom nacizma iz liberalno-demokratske kolijevke, članom političke opcije koja je rasističkim, islamofobnim, antisemitskim i ksenofobnim narativom (AfD 2018), uz otvorenu saradnju sa neonacističkim, ili pokretima poput Pegide ili Identitarijanaca (Somaskanda 2017), na izborima dobila povjerenje tek nešto manje od 6.000.000 birača sa tendencijom rasta (Der Bundeswahlleiter 2017).

Šira slika nije optimističnija. Bilo da se radi o novim ili iznova revitalizanim političkim akterima, kao paradoks pojavljuje se pitanje koje u vidu teze postavlja holandski autor David Van Reybrouck kada kaže kako svi žude za demokratijom iako u nju više нико ne vjeruje (Reybrouck 2017, 9). Globalni trend tzv. *dekonsolidacije demokratije* ne očitava se samo nedostatkom povjerenja spram nje, već i porastom kredibilnosti onih stranaka, pa i pokreta, koji se terminološki obuhvataju pojmovima *ekstremne desnice*. Dilema je kako tretirati vrijednosti koje artikulira nepovjerenje spram liberalne, predstavničke demokratije? Da li su konzervativni desni populistički pokreti antidemokratski ako predstavljaju određenu volju koja je, svakako, antiliberalna? Smatram da je takvo pitanje pogrešno. Jednako demokratski koliko i antiliberalni, oni nastupaju kao politički narativ tihe i nepredstavljene većine i odgovor su na političku apatiju radikalnog centra kao liberalnog *statusa quo* koji producira svjesnu ravnodušnost od učešća u političkom. Na sličan trag dolazi i Yascha Mounk sa Univerziteta na Harvardu u kontekstu razumijevanja prirode populizma, kao „i demokratskog i neliberalnog – (...) on traži i da izrazi frustracije naroda i potkopa liberalne institucije“ (Mounk 2018, 35).

Krizni period u kojem se nalazimo pokazuje da se ne radi o nepovjerenju spram demokratije koliko spram njenih liberalno konstruiranih, predstavničkih institucija unutar kojih se one reducirano i ostvaruju. Skretanjem pozornosti na *bauk populizma* ne ulazi se u suštinu problema, već se njegov izvor hoće držati izvan polja vidljivog. Uočavajući slične paralelizme između *fin de siècle* XIX i XX vijeka, Edward Soja ukazuje na sistemske krize koje pogadaju savremena kapitalistička društva koja veže za „sposobnost kapitalizma da se razvija i opstaje, da uspešno reprodukuje svoje temeljne društvene odnose proizvodnje i specifične podele rada” (Sodža 2013, 40). Kriza ne samo da je immanentna kapitalističkom načinu proizvodnje, već on pomoću nje i opstaje.<sup>4</sup> Stoga, današnja kriza nije ništa novo – ona predstavlja jednako posljedicu liberalnog poretku i s njim povezanog načina proizvodnje, koliko i neoliberalnog odgovora na kruz socijalne države sedamdesetih godina prošlog stoljeća. S druge strane, govoriti o *krizi demokratije* bit će da je pogrešno. Jednako tačno – i paradoksalno – bilo bi konstatirati da je demokratija konstantno u krizi iz razloga što je unutar liberalnog konstitucionalizma ne može ni biti, pa onda ne može biti ni njene krize. Simultanim (među)djelovanjem više kriza poslije 2008. godine taj je problem samo učinjen vidljivijim, pa tako i manifestnijim.

Pravnom kodifikacijom političkog liberalizma sa ekonomskim konstruira se *ograničena država* u čijoj je immanentnosti *negiranje demokratije*, u najboljem slučaju njeno *transformiranje* zarad interesa kapitala i tržišta, što se nakon globalne krize 2008. godine osvijetlilo ulogom države kao platioca dugova privatnom sektoru i servisa njegovih interesa nauštrb interesa građana – oduzimajući joj bitne političke funkcije dopuštanjem interveniranja u suverena legislativna pitanja poput mjera štednje, fiskalnih, poreznih, penzionih i drugih politika. Zadovoljavanje takvim demokratskim prividom institucije *fasadnih demokracija* prazne konstitucionalnu državu od političkog i demokratskog.<sup>5</sup> Spektar političkih mogućnosti se smanjuje dok se odluke izmještaju u vanpolitičko polje, a sve to unutar pravnog okvira neoliberalne države.

Smatram da ambivalencija koja postoji u teorijskom osnovu samog konstitucionalizma nije slučajna, već se ona odavanjem priznanja zakonu hoće

4 Dovoljno se referirati na brojne krize samo u proteklih stotinu godina, od Velike depresije, preko uspona nacizma i fašizma, do krize država blagostanja, a čije je prevazilaženje omogućeno unutar njih samih: „Tokom historije, evolucija, krize i burne promjene bile su norma, a razlog zbog kojih je liberalizam prošao dobro je zbog toga što su njegovi načini života vješti u sidrenju na burnim olujama historijskih promjena” (Deudney and Ikenberry 2018, 24).

5 Problematizirajući odnos demokratije i kapitalizma, Jürgen Habermas u razgovoru sa Michaëлом Foesselom kaže kako „možemo vidjeti da su naše političke institucije sve više i više otuđene od njihove demokratske supstance tokom tehnokratskog prilagođavanja potrebama globalnog tržišta. Naše kapitalističke demokratije smanjit će na fasadne demokratije” (Foessel and Habermas).

prikriti zarad osiguranja opstanka poretka i njegove sposobnosti u reproduciranju vladajućeg odnosa moći. Proizlazeći iz latentnosti takve jedne proturječnosti, ustavne su demokratije kao liberalne demokratije determinirane krizama, njihova se latentnost u praktičnim uvidima odsustva demokratije manifestira kroz simptome koji ukazuju na nesigurnosti i opasnosti od uskrsnuća retrogradnih političkih vrijednosti, počevši od samog ustavotvorstva kao krize legitimacije, preko produciranja nejednakosti, do političke apatije. U narednih će nekoliko redova propitati pomenute simptome kroz krize prouzrokovane dominacijom tržišta koje dovode i do ozbiljnih političkih kriza, a s obzirom na sve intenzivniju žudnju za demokratijom i moguće praktične opasnosti perverziranja takvih poziva u njihovu suštu suprotnost.

## Ustavotvorstvo kao kriza legitimacije

Opisujući sastanke sa Eurogrupom, bivši grčki ministar finansija, Janis Varoufakis, sažeto prikazuje demokratski deficit u korist kartela velikog biznisa i finansijskog tržišta koji se sa razine Europske unije spušta na nacionalne države – situacija gdje bi „Mario Draghi, predsjednik Europske centralne banke, postavio parametre unutar kojih bismo mi političari trebali raditi bez pribjegavanja bilo kakvom parlamentarnom ili drugom procesu koji bi se mogao smatrati kao demokratski” (Varoufakis 2017, 97–98). Depolitizacija odluka istovremeno podrazumijeva i njihovu de-demokratizaciju na način da bivaju donešene od nedemokratskih centara. Govori se o demokratiji bez naroda, o *postdemokratiji* kao izbornoj predstavi „koju vode suprotstavljene skupine profesionalaca, iskusne u tehnikama uvjeravanja, i bavi se pitanjima koje je izabrao uski krug ljudi. (...) o politici se odlučuje privatno, uzajamnim djelovanjem između izabrane vlade i elite, koja gotovo isključivo predstavlja gospodarske interese”. (Crouch 2007, 10) Otuđenje društva od države i obrnuto, države od društva koje se, bar u političkoj teoriji, hoće razumjeti kao njen konstituent u korist kapitalističkih potraživanja, prije nego što otvaraju bilo koji drugi prostor trebalo bi da nametne dva ozbiljna pitanja: *koja je funkcija ustava, te ko ga donosi?*

Uloga ustava obuhvatnija je od same ideje ograničavanja vlasti. On u političkom prostoru konstruira sistem vlasti i *po sebi* određuje arhitekturu buduće političke organizacije – bilo da se radi o osnivanju države ili njenog transformiranja – upućujući na promjenu režima, mirnim ili nasilnim putem. Međutim, kao sredstvo koje osnivački ugovor pretvara u proces ustavotvoreњa, ustav u sebi nosi i određenu dilemu oko toga ko ga je zapravo donio. Prisutnu *mimikriju* stvaranja ustava Habermas postavlja u obliku pitanja – „šta dolazi prije: individualne slobode članova modernog tržišnog društva, ili prava demokratskih građana na političku participaciju” (Habermas 2001, 767). Da li je, na kraju, ustav mogao biti demokratski donešen ako on tek hoće uspostaviti demokratska pravila poretka? Ukoliko ustav tvori i definira demokratska pravila, po

kojem su osnovu ustavotvorci bili slobodniji od jednakosti slobodnih da učestvuju u procesu samog ustavotvoreња? Ko to određuje pravila šta treba omogućavati, a šta onemogućavati? Ova pitanja čine samo neka od paradoksa konstitucionalizma, na koja se htjelo – a i dalje nastoje – ponuditi argumentirana obrazloženja. Da bi se ustav kao *preddemokratski akt* konstruirao utemeljujućim za demokratiju, on mora počivati na budućoj legitimaciji kroz poštivanje njegovih pravnih načela.

Takvo poštivanje načela, međutim, ustavotvorce obavezuje da uspostavljeni poredak zaštite od tiranije većine, a da pri tome ne dovedu u pitanje slobodu i jednakost kao njegovo fundamentalno jezgro (Dimitrijević 2016, 57). Ograničenje demokratskih procesa u okvirima ustavnih granica upućuje na postojanje svojevrsnog *ustavnog autoriteta* čiji karakter ovisi o tome koliko *demos* učestvuje u njegovom donošenju; da li je to suverena volja naroda ili se kao takvom hoće predstaviti. Ustav je pitanje *konteksta* – on predstavlja odgovor na političke okolnosti i sporove koje su prethodile njegovom usvajaju, stvarajući političku realnost upisivanjem novih simboličkih vrijednosti u političke zajednice. Kodificiranje poželjnih normi i obrazaca na taj način, očito je, katalizira *nove odnose moći* nakon kriznog razdoblja i slavljeničkog raspoloženja kroz ustavni dizajn, odgovarajući na pitanje *subjekta ustavotvorca* u korist *novih elita*. Da bi osigurao podršku, on elitu *koja ga donosi i one za koje se donosi* stavlja na istu stranu, on retroaktivno mora sadržavati elemente sopstvenog narodnog priznanja kako bi se legitimirao kao djelotvorno oruđe vlasti novim vladarima. Vladaoci i oni kojima se vlada su mimikrirani – *We the people...* istovremeno kreiraju legitimaciju izražavajući dominantne vrijednosti i ideje kao univerzalne.

Izjednačenje demokratije sa predstavničkim režimom, još od prvih ustava, francuski filozof Rancière (Ransijer 2013, 65–66) ne vidi kao izraz njenog prilagođavanja rastu stanovništva ili širim prostorima, već kao čin potpuno suprotan demokratiji – davanju jednoglasne saglasnosti novoj vlasti.<sup>6</sup> Zbog toga, on je oligarhijska forma predstavljanja. Transformirajući moć u pravne propise, liberalni konstitucionalizam konstituira liberalizam u norme, dok je u tkoj oligarhiji pod utjecajem borbi za demokratiju poniklo i opće pravo glasa koje stalno i iznova „biračkom telu predlaže svoje kandidate, a katkad i svoje odluke“ (Ransijer 2013, 67). *Retrospektivno obezbjeđujući legitimitet* društve-

---

6 Ako se vratimo na Madisonova pisanja o američkom ustavu, on u spisu br. 63. upravo i potcrtava kako američka vlast, za razliku od antičkih demokratija, počiva na potpunoj isključenosti ljudi od bilo kog učešća u vlasti, za razliku od njihovih predstavnika u njenoj administraciji kojima se u korist Sjedinjenih Država daje najveća superiornost spram običnog naroda (Hamilton et al. 2001, 329). Rancière tako zaključuje: „Očevi osnivači i veći broj njihovih francuskih takmaca videli su u predstavničkom sistemu sredstvo kojim će elita, u ime naroda, moći da vrši vlast koju je prinuđena da prizna narodu, ali koju ovaj ne bi mogao da vrši a da pritom ne naruši samo načelo vladavine“ (Ransijer 2013, 66).

nim odnosima unutar kojih nastaju, nejednak se odnos moći maskira pod imperativom zakona kao volje građana, održavajući fikciju masovnog pristanka. Pobjedonosne borbe za slobodu i ljudska prava prelaze iz ruku naroda u ruke tako konstruirane – *odozgo prema dole* – države, kao države *virtuelne demokratije* koja udovoljavanjem različitim parcijalnim interesima građanstva dodatno obezbjeđuje učvršćavanje sopstvenog poretka i stabilizaciju društveno-ekonomskih odnosa koje proizvodi.

## Nejednakost

Ovaj rad nema za cilj propitivati da li je – i kako – moguće ustavno konstruirati demokratiju ako je ona istovremeno podložna proceduralnim ograničenjima, ili se, s tim u vezi, baviti arhitekturom glasanja i preglasavanja unutar ustavom definiranih demokratskih procedura. Smatram da je odgovor na oba ova paradoksa ustavnih demokratija mnogo dublji i ponuđen teorijskom dekonstrukcijom genealogije konstitucionalizma. U vremenu ozbiljnijih kriza praznine tih proturječnosti osvjetljavaju se *sistemskim nejednakostima*. Spuštanjem konstitucionalne sadržine u polje žive stvarnosti prelamaju se konfliktnosti između kapitala i demokratije – ispraznjenost od demokratije neophodna je za smanjenje političkih odluka koje bi ograničile akumulaciju kapitala, kao i mogućnosti njegovog kretanja. S druge strane, pristrasnost poretka na pritiske kapitala, ometanjem političkih odluka njegovih *demokratskih* institucija, kao i njihova asistencija u tome, pokazuju da su proklamacije o smrti nacionalne države u periodu globalizacije neumjesne. Izvjesnije je da se radi o *transformaciji* njene uloge spram potreba tržišta.<sup>7</sup>

Zapadni svijet shvaćen kao *svijet unutrašnjeg prostora kapitala* prostor je isključenosti, to „nije agora ili bazar pod vedrim nebom, već prije staklena bašta koja je sakupila unutar sebe sve ono što je prije bilo van nje“ (Sloterdijk 2013, 12). Osiguravajući uslove isključenosti, konstitucionalno načelo *vladavine prava* prednost daje dominaciji sudske vlasti kao nedemokratskoj instituciji meritokratskih elita nauštrb izabranih tijela naroda. Širenjem *tržišnih demokratija*, nejednakosti postaju globalnim fenomenom dodatno smanjujući njegov osjećaj da može odlučivati o svojoj sodbini. Sloterdijkova *staklena bašta* kapitala i demokratije, kao plodove njihove uzajamne proturječnosti, producira tri međusobno povezane nejednakosti – *pravnu, političku i ekonomsku*. Fokus će staviti

---

<sup>7</sup> Slikovito, u *Kratkoj povijesti neoliberalizma*, David Harvey taj paradoks opisuje na način da se „od neoliberalne (...) države, s jedne strane, očekuje da prihvati podređenu ulogu i ograniči se na postavljanje scene za slobodno djelovanje tržišnih mehanizama, dok bi, s druge strane, trebala biti aktivna u stvaranju povoljne poduzetničke klime i postupati kao kompetitivan entitet u areni globalne politike“ (Harvey 2013, 80).

na pravnu i političku asistenciju u nastanku i upotrebi ekonomskih nejednakosti, te njihove veze sa kontekstom teme ovog rada.

Govori se o neoliberalizmu kao formi *makijavelizma* koji se iz političkog habitusa premjestio u ekonomski, ne posežući za bilo kakvim sredstvima zarađ uvećanja bogatstva kao svog prvenstvenog cilja. Donoseći zakone u korist korporacija i određenih privrednih sektora, pravo ne postaje samo ideološki opterećeno, već i jednom od njegovih ključnih odbrana. Raskidajući sa idejom *općeg dobra*, ono u svojoj sadržini mora biti vrijednosno neutralno, apstraktno i uopšeno – solidarnost, zajedništvo i altruizam neprijatelji su neoliberalnog *logosa* koji državu oblikuje kao državu privatizacije, konkurenциje i deregulacije – državu u kojoj tokovi tržišta mijenjaju njenu suverenost, a institucionalni aranžmani zaštite individualnih prava i sloboda počivaju na usmjerenošti ka slobodnoj trgovini i tržištu. Instrument međunarodnog prava, *Investor-State Dispute Settlement*, po kojem kompanije mogu tužiti državu ako njene odluke dovode do gubitaka profita, samo je jedan od takvih primjera. Bivši predsjednik Europske centralne banke, Jean-Claude Trichet, tako potcrtava na važnu ulogu koju *centralne banke* treba da imaju, ne samo u monetarnoj politici, jer „one mogu preporučiti vladama i drugim regulatorima takozvane makroprudencijске mjere za ograničavanje finansijskih rizika i visina duga poduzećima i pojedincima koje oni mogu podnijeti“ (Briançon 2018).

Ovakva pravna nejednakost ujedno producira *političku nejednakost* na najmanje tri nivoa – *internacionalnom, nacionalnom i individualnom*. U internacionalnom, pored ostalog, demokratizacija vođena kao liberalizacija – i obrnuto, oživljava bipolarnosti na relaciji *centra i periferije*. Promovirajući slobodno tržište putem ka slobodnim društvima, siromašne države kroz kreditne aranžmane ili mjere štednje samo finansiraju one bogate, što se odražava i na razini nacionalnih država – bilo onih bogatih ili siromašnih.<sup>8</sup> Pretvarajući ih u dužničke države, liberalno-demokratske institucije štite interes kapitala i tržišta bivajući uslovljene od strane međunarodnih – nedemokratskih institucija *odozgo* poput Svjetske banke, MMF-a, Europske centralne banke, Troike... Prisutan je i politički utjecaj raznih *lobi grupa* određenih privrednih sektora unutar parlamenta, kroz finansiranje političkih stranaka i njihovih kampanja, ili *kadrovskim kružnjima* između visokih položaja političara i predstavnika biznisa. Korporacijsko pravo u sprezi sa nadnacionalnim trgovačkim sporazumima tako ima supremaciju u odnosu na domaće zakonodavstvo i bilo koja druga prava – ono ne ukida pravo glasa već mu je potrebno da *korumpira politiku izmeštajući* iz nje svu demokratsku i političku sadržinu u korist finansijski najmoćnijih, kako bi država za njih donosila zakone ili im čak otvorila polje učešća u samom

---

8 Primjerice, na slučaju Njemačke i eura vidjeti neka poglavља iz knjige *Evropa u zamci*, Klausa Ofea (2016).

njihovom pisanju. Izabrani političari umjesto svojim biračima postaju odgovorni korporacijama i drugim nedemokratskim akterima.

## Politička apstinencija

Pojedinac kao centralna figura liberalizma izbačen je iz političkog. Prepušten sam sebi, stješnjen pod interesima finansijski moćnih, on je sve samo ne autonoman, slobodan ili jednak. Njegove su slobode i jednakosti ograničene na tržište, valorizirajući osobne odgovornosti za uspjeh i dobar život. Kapitalizam tako ne *otuduje* samo radništvo u odnosu njegovog neposjedovanja vlasništva, proizvoda i viška vrijednosti, kako je to u svojim uvidima definirao Marx (1974, 172), već se otuđenje kao pretpostavka kapitalističke logike prenosi i na prirodu same države i društva. Poredak koji štiti uslove kapitalističkog načina proizvodnje na sebe prenosi i zakonitosti te reprodukcije, pa je *demokratski simulakrum* duboko determiniran kapitalističkim promjenama, bilo pozitivnim ili negativnim. Stoga je globalni trend *dekonsolidacije demokratije, osidravanja*<sup>9</sup> njenog zapadnog tipa umjesnije nazvati *demaskiranjem* varljivog privida, od demosa *otudene demokratije*. Njegova vidljivost spašavanjem bankarskog sektora i učvršćivanjem kapitalizma nauštrb građana znatno je osvjetlio taj odnos spašavanja liberalnog poretku kao njegovog egzistencijalnog okvira.

I Wolfgang Merkel zapaža kako je triumf kapitalizma u dvadesetom stoljeću bila „njegova nevjerojatna sposobnost da se uspješno odvoji od društvenih i regulatornih okvira. Uz političku podršku demokratskih vlada, kapitalizam se uspio osloboditi glavnih društvenih i političkih odgovornosti“ (Merkel 2018, 261). Nimalo slučajno. Uspostavljajući razliku između javne i privatne sfere, liberalni konstitucionalizam u cilju zaštite od državne prisile izmješta porodici, Crkvu, sindikate, štampu, škole i ostale dijelove privatne sfere izvan polja političkog kao javnog. Pretpostavljajući kako se čovjekova egzistencija razumijeva samo između *političke*, kao sfere dominacije, i *prirodne*, kada je ta dominacija ograničena, Marx uočava njegov neuspjeh da prizna i druge odnose koji oblikuju čovjeka, ali i da „zaštiti društvene odnose od ekonomskih moći koje slijede u svijetu političkih, ili da građanima da moć samoodredenja koje impliciraju liberalni koncepti slobode“ (Warren 1989, 518). Stoga je ekonomskoj moći omogućeno da se nesmetano penetrira u različite društvene institucije reducirajući političku ulogu naroda kao zbira individua neovisnih od države isključivo na izborni proces, a koji svoje egzistencijalne ciljeve mogu postići izvanpolitički, putem tržišne ekonomije.

<sup>9</sup> Koncept usidrenih (*embedded*) demokratija definira Wolfgang Merkel kao stabilnih demokrata (više u Merkel 2009). Termin *osidrene demokratije* nigdje se ne navodi, antonim je skovan za potrebe ovog teksta.

Jedan od *teorijskih očeva* neoliberalizma, Milton Friedman, smatra da ljudima upravljuju sebični interesi uz koje bi društvo funkcioniralo „najbolje kad se tom interesu dopusti upravljati gotovo svim aktivnostima – osim kad je u pitanju ona mala zanimacija zvana izbori” (Klein 2008, 135). Nije samo demokratija otuđena od demosa, već je i demos razbijen na konzumerističke indidue koji funkcionira na dva međusobno paradoksalna načina: s jedne strane, sveden na proceduralni objekat izbornog procesa od njega se traži da u intervalima daje legitimitet političkim predstavnicima koji, s druge, sve manje predstavljaju njihove interese. Uslijed ekstremno visoke stope rasta u najnaprednijim državama, Piketty uočava kako društvo postaje dinamičnijim; od pojave interneta, preko dostupnosti tehnologije mijenjaju se stilovi života, a potrebe se uvećavaju, što ima važne posljedice po strukturu društvenih nejednakosti, zaposlenosti i raspodjelu bogatstva (Piketi 2015, 110–112).<sup>10</sup>

Bilo da se krene od Obaminih ograničenja socijalnih izdataka, Sarkozijevog dizanja granice za penzionisanje, ili Sirizinog referenduma o izasku iz eurozone, političari, uprkos interesima onih koji su ih birali, odlučuju u interesu tržišnog kapitalizma. Predominirajuća tržišna determiniranost liberalnog *statusa quo* na taj način doprinosi političkoj apstinenci. Brisanjem ideološke razlike između dominirajućih političkih stranaka, izborni rezultati nesposobni su za pomirenje demokratskih očekivanja, kao i daljem zaustavljanju sve većih nejednakosti unutar društva. Deideologizacija je otvorila polje *postpolitičkog*, kao prostora u kojem se političko prenosi ne samo na nedemokratske institucije, već i na njegovu tehnokratizaciju. S druge strane, politička apstinencija ide u prilog poretku liberalnog statusa quo – manja zainteresiranost birača za izborni proces čini ih ravnodušnima prema politici što, uočava Crouch, olakšava multinacionalnim kompanijama da, „manje više neometene, mogu izvlačiti novce od zajednice” (Crouch 2007, 26). Fikcija masovnog pristanka uslijed legitimacijskog deficitia liberalno-demokratskog ustavnog porekta nastoji se retrospektivno pribaviti kroz *učinkovitost*, međutim, „povjerenje u tehnokrate topi se poput snijega na suncu, čim se dohvati mjera štednje” (Reybrouk 2017, 32).

Izjednačena sa izbornim predstavništvom, *postpolitička demokratija* počela je sažimati sve veća iskustva pobune nad političkom otuđenošću građana zajedno sa sve većim nejednakostima. Na taj način, demokratski privid okončava usponom populizma i vraćanjem kancerogenih vrijednosti u politički prostor,

---

10 Od primjera koje Piketty navodi, možda je najslikovitiji ovaj: „Početkom 1980-ih nije bilo interneta ni mobilnog telefona, većina ljudi nije putovala avionom, većina medicinskih, danas dostupnih tehnologija tada nije postojala (...) Te promene su jednako snažno uticale na strukturu zaposlenosti: kada proizvodnja po glavi stanovnika poraste na oko 35–50% za trideset godina, to znači da veliki deo proizvodnje koja se danas ostvaruje (...) nije postojao pre trideset godina, a isto važi i za jednu četvrtinu i jednu trećinu zanimanja i poslova”. (Piketi 2015, 111)

kao *simptoma* odsustva demokratskih praksi i legitimacije poretka.<sup>11</sup> U njegovom usponu, međutim, nisu snovi marginaliziranih, već strahovi *moćnih* i njihove nesigurnosti od kriza kapitala i propratnih manifestacija poput izbjeglica, nesigurnosti posla, mjera štednje, terorističkih napada... Kako primjećuju Serge Halimi i Pierre Rimbert, Trump i ostali europski konzervativni lideri uspjevaju da obezbijede legitimitet narodne podrške snažnoj državi u službi bogatoga, dok su „uzroci finansijske krize koja je uzdrmala svet ostali (...) netaknuti“ (Alimi i Ramber 2018, 3). Populizam tako hoće ponuditi lažnu alternativu, njegovi se protagonisti služe narativom pobune prije kako bi je amortizirali, nego potpalili. Jednako kako se liberali služe prividom demokratije da ostvare legitimitet svojih odluka i prikriju stvarne odnose moći, desni populisti se njom služe da je na koncu ukinu. Halimi i Rimbert kao cilj populista uočavaju promjenu igrača, ali ne i igre. Smatram da je cilj promijeniti i *pravila igre* – mijenjajući liberalno-globalističke institucije kapitalizma onim konzervativno-ekskluzivističkim, populizam sabija odgovore ugroženih moćnih kroz fašizam, nacizam, ksenofobiju ili drugi oblik retrogradnog reakcionizma – kao *uslove kapitalističkog ozdravljenja*.

## ZAKLJUČNE AKCENTACIJE

Kauzalni odnos između liberalnog statusa quo i desnog populizma najbolje je sažeо Mathieu Bonzoma u naslovu svog teksta o drugom krugu prošlogodišnjih predsjedničkih izbora u Francuskoj – „Macron 2017 = Le Pen 2022“. Jedno vodi do drugog. Veza između kapitalizma i autoritarizma nije nikakav preseдан ili novum. Historijski gledano, ne samo da su prvi kapitalistički buržoaski poreci, pa i većina država na Zapadu bile *liberalne autokratije* do XX stoljeća, a prvi slobodno tržišni eksperimenti uspijevali u diktaturama, već i današnji populistički lideri pokazuju veze spram kapitalističkog poretka – bilo da se radi o Trumpu koji, iako i sam biznismen, skeptičan prema seljenju kapitala, blagonaklono gleda na *velike biznise*, jednako kao što se i oktobarski izbor krajnje desnog predsjedničkog kandidata u Brazilu za, primjerice, kanadski biznis razumijeva prostorom novih mogućnosti za ulaganja (Arsenault 2018). Prijetnje

---

<sup>11</sup> Današnje populističke stranke postojale su ranije, ili su nastale iz sličnih stranaka, bivajući značajnim dijelom političkog poretka. Samo za primjer, austrijski FPÖ osnovan je 1958. godine, a 1983. godine je sa socijaldemokratama činio vlast; od 1994. do 2002. imao je preko 20% na parlamentarnim izborima, čineći vlast sa ÖVP-om od 1999. do 2006. godine. Isto tako, Nacionalni front u Francuskoj osnovan je 1972. godine. Svoj ozbiljniji politički probanj doživio je sredinom osamdesetih godina. Na parlamentarnim izborima 1997. godine osvajaju više glasova nego 2017, dok je 2002. godine na predsjedničkim izborima njen osnivač, Jean-Marie Le Pen, sa 16,9% glasova izborio drugi krug sa Jacquesom Chiracom.

kao da se gledaju u odnosu na mogućnosti oplodnje kapitala izvan liberalnih institucija, prije nego na stvarne posljedice skretanja u autoritarizam.

S druge strane, hiperprodukcija potreba pod utjecajima tržišnog širenja dovela je i do umnožavanja različitih identiteta. Razni društveni pokreti od sredine prošlog stoljeća pervertirali su se u tzv. *identitetske politike* čija je borba poslužila da se povećanjem vidljivosti novih marginaliziranih skupina reducira njihov otpor spram sistemskih socio-ekonomskih nejednakosti, premještajući ga sa političkog na kulturno polje. Uočava to čak i sam Fukuyama: „Lakše je raspravljati o kulturnim pitanjima nego promijeniti politike, lakše je uključiti ženske i minorizirane autore na fakultetske kurikulume nego povećati dohodak i proširiti mogućnosti ženama i manjinama” (Fukuyama 2018, 100). U kombinaciji sa otuđenošću pojedinaca, strahom i nesigurnosti od globalizacije, liberalne su identitetske politike omogućile trijumf konzervativnog odgovora na njih – doživljavajući svoj vrhunac u legitimiranju Baracka Obame kao prvog afroameričkog predsjednika SAD, one početak svog kraja simbolički doživljavaju u porazu ideje o prvoj ženi predsjednici, čiji su korporacijski interesi i pozicija radikalnog centra doveli do trijumfa paradigmatične osobe desničarskih identitetskih politika u usponu. One svoj *antiindividualizam* crpe iz konzervativnih i moralnih načela religijskih, etničkih i porodičnih vrijednosti kao odgovora kriznim nesigurnostima.

Veživanjem demokratije i kapitalizma, kriza kapitalizma postaje krizom demokratije. Međutim, uslijed demokratskog deficit-a, demokratije istovremeno ne može ni biti, pa tako ni njene krize. Duboko ukorijenjen, kapitalizam je uspješno prikrio odnose nejednakosti koje sistemska producira i unutar kojih ni izbori, ni podjela vlasti, ni ljudska prava ne mogu voditi do slobode, osim što legitimiraju status quo koji postaje *subjektom konzervativne kontrarevolucije*. Stoga se u takvom kontekstu demokratija, izuzev njenog simulakruma, nije mogla ni ostvariti. Kroz sopstvenu odsutnost, preko otuđenosti građana u političke institucije koje su simulirane kao njihove, ona svoju bitnost pokazuje u odnosu spram rastućih kontrarevolucionarnih narativa. Iako nije moguće govoriti o nekoj apstraktno-kohezivnoj *narodnoj volji* uzimajući u obzir pluralnost društva i njegovih interesa, demokratija je potrebna zarad legitimacije poretka od strane samog demosa kako bi se uspostavila politička zajednica koja bi sistemski bila sposobna da zadovoljava svoje potrebe – ne otuđujući od sebe ni narod, niti pojedince unutar njega. Poredak se mora konstruirati na način da može opravdati sam sebe, za šta je potrebna što šira moguća politička participacija.

Dolazim do zaključka da demokratija i ustav nisu kontradiktorni pojmovi koji u praktičnoj realizaciji jedan drugog nužno isključuju. Njihova je ambivalencija uvjetovana liberalnom prirodnom konstitucionalizma koju je potrebno prevazići, a konstitucionalizam utemeljiti na drukčijim osnovama. Ustavna demokratija bi stoga, umjesto liberalnog konstitucionalizma, trebala počivati na *demokratskom konstitucionalizmu*, što bi drugim riječima značilo ne

samo *područvljenje* ustava, već i uspostavljanje demokratije njenim širenjem na druga društvena polja. Pluralizacija demokratske sfere proširila bi demokratsko odlučivanje izvan njegove trenutne predstavničko-izborne forme kako bi se demokratskim konstitucionalizmom konstitucionalizirala demokratija. Istovremeno, demokratija se brani na način da njene odluke ne smiju ugrožavati mogućnost da se budućim odlukama ukine njihov demokratski karakter. Izvor demokratskog limita je demokratija sama. Svestan da nijedan ustav ne može u potpunosti biti proizvod saglasnosti, pa i širenjem demokratske arene, demokratski konstitucionalizam usuđuje se misliti kao samo jedan od mogućih doprinosa promišljanju njegovih alternativnih modela.

Također, smatram da demokratija kao *prazna forma* ne može u potpunosti biti ostvarena ako društvo nije slobodno, niti ju, s druge strane, neslobodno društvo može uspostaviti. Zato je jednaka pretpostavka oslobođiti društvo, koliko ga i konstruirati slobodnim. Njegovo oslobođanje treba biti okončano konstituiranjem fleksibilne zajednice koja će svoju stabilnost temeljiti na otvorenosću, prateći njegovu dinamičnost i potrebe kako se ono unutar sebe ne bi konzerviralo i otuđilo od nje. Smatrajući rad i pitanja rada generalno egzistencijalnim društvenim konstruktima, demokratizacija i oslobođenje društva i pojedinaca unutar njega, konačno, ukrštaju se u ideji *demokratiziranja ekonomskih odnosa* kao ključne institucije koja bi područvljenom, a ne korporativnom ekonomijom uz povratak *globalne društvene solidarnosti* namjesto individualne kompetitivnosti dovela do razrješenja simptoma praktičnih ambivalentnosti liberalnog konstitucionalizma i prevazilaženja njegovih sporova sa demokratijom. U konačnici, ove akcentacije u formi teza otvaraju nova pitanja i zahtijevaju ozbiljniju debatu koja će u nekoj drugoj formi morati detaljnije biti otvorena.

## LITERATURA

- Alimi, Serž i Pjer Ramber. 2018. „Deset godina od finansijske krize: Liberali protiv populista, lažna dilema”. *Le Monde Diplomatique* 39: 2–3.
- AfD. 2018. „Alternative für Deutschland hat mehr als 30.000 Mitglieder”. *Alternative für Deutschland*. 30 Mai 2018. Available at: <https://www.afd.de/alternative-fuer-deutschland-hat-mehr-als-30-200-mitglieder/> (Accessed 18.10.2018).
- Arsenault, Chris. 2018. „What a far-right Bolsonaro presidency in Brazil means for Canadian business”. *CBC News*. 29 October 2018. Available at: <https://www.cbc.ca/news/world/brazil-canada-trade-bolsonaro-politics-foreign-policy-1.4878379> (Accessed 27.10.2018).
- Bonzom, Mathieu. 2017. „Macron 2017 = Le Pen 2022”. *Jacobin*. 24 April 2017. Available at: <https://www.jacobinmag.com/2017/04/france-elections-macron-le-pen-extreme-center-neoliberalism-fascism> (Accessed 26.10.2018)

- Brançon, Pierre. 2018. "Jean-Claude Trichet: We still live in an 'abnormal situation'". Available at: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-trichet-on-global-finance-we-still-live-in-an-abnormal-situation/> (Accessed 01.10.2018).
- Der Bundeswahlleiter. 2017. "Bundestag election 2017." Available at: <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> (Accessed 18.09.2018).
- Crouch, Colin. 2007. *Postdemokracija*. Zagreb: Izvori.
- Curtis, Michael. 2008. *The Great Political Theories*, Vol. 1. New York: HarperCollins Publishers.
- Deudney, Daniel, and G. John Ikenberry. 2018. "Liberal World: The Resilient Order". *Foreign Affairs* 97 (4): 16–25.
- Dimitrijević, Nenad. 2016. *Demokratija na ivici: Rasprave o krizi i alternativama*. Beograd: Fabrika knjiga/Peščanik.
- Foessel, Michaël, and Jürgen Habermas. 2015. "Critique and communication: Philosophy's missions – A conversation with Jürgen Habermas". *Esprit / Eurozine*. 16 October 2015. Available at: <https://www.eurozine.com/critique-and-communication-philosophys-missions/> (Accessed 20.09.2018).
- Fukuyama, Francis. 2018. "Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy". *Foreign Affairs* 97 (5): 90–114.
- Habermas, Jürgen. 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxal Union of Contradictory Principles?" *Political Theory* 29 (6): 766–781.
- Hague, Rod, Martin Harrop i Shaun Breslin. 2001. *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hamilton, Alexander, John Jay, and James Madison. 2001. *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Harvey, David. 2013. *Kratka povijest neoliberalizma*. Zagreb: V.B.Z. d.o.o.
- Held, David. 1997. *Demokratija i globalni poredak. Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini*. Beograd: Filip Višnjić.
- Klein, Naomi. 2008. *Doktrina šoka: Uspon kapitalizma katastrofe*. Zagreb: V.B.Z. d.o.o.
- . 2017. *No Is Not Enough: Defeating the New Shock Politics*. London: Allen Lane.
- Locke, John. 2013. *Dvije rasprave o vlasti*. Zagreb: Naklada Jurčić d.o.o.
- Marx, Karl. 1974. *Temelji slobode: Osnovi kritike političke ekonomije (Grundrisse)*. Zagreb: Naprijed.
- Merkel, Wolfgang. 2018. "Is Capitalism Compatible with Democracy?" In eds. Wolfgang Merkel and Sascha Kneip. *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*. Cham: Springer.
- . 2009. *Transformacija političkih sustava*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Mill, John Stuart. 1988. *Izabrani politički spisi*, Sv. I. Zagreb: Informator.

- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ofe, Klaus. 2016. *Evropa u zamci*. Beograd: Službeni glasnik.
- Piketi, Toma. 2015. *Kapital u XXI veku*. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Plattner, Marc F. 1998. "Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other". *Foreign Affairs* 77 (2): 171–180.
- Ransijer, Žak. 2013. *Mržnja prema demokratiji*. Loznica: Karpos.
- Reybrouck, David Van. 2017. *Gegen Wahlen: Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Rodin, Davor. 2007. „Liberalizam i republikanizam: dvije nedemokratske i nepolitičke ideoološke opcije“. *Politička misao* XLIV (4): 3–16.
- Sloterdijk, Peter. 2013. *In the World Interior of Capital*. Cambridge: Polity Press.
- Sodža, Edvard V. 2013. *Postmoderne geografije*. Beograd: Fakultet za medije i komunikacije.
- Somaskanda, Sumi. 2017. *Identitarian movement – Germany's 'new right' hipsters*. Available at: <https://www.dw.com/en/identitarian-movement-germanys-new-right-hipsters/a-39383124>. (Accessed 18.09.2018).
- Valentini, Francesco. 1982. *Moderna politička misao*. Zagreb: Školska knjiga.
- Varoufakis, Yanis. 2017. *And The Weak Suffer What They Must?* London: Vintage.
- Warren, Mark. 1989. "Liberal Constitutionalism as Ideology: Marx and Habermas". *Political Theory* 17 (4): 511–534.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs* 76 (6): 22–43.
- Ziblatt, Daniel, and Steven Levitsky. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.

Jasmin Hasanović

## CONSTITUTIONAL DEMOCRACIES AS LATENT AMBIVALENCE: THEORETICAL OXYMORON OR PRACTICAL DANGER

### SUMMARY

In the last few years, the focus of political debate has been redirected to the crisis of liberal democracies, the emergence of populism and aspirations for authoritarian forms of power in Western democracies, colored by retrograde political values. On the other hand, the rule of law is being considered as necessity for the successful functioning of (liberal) democracies and its institutions. However,

questioning the relations between the constitution and the set of values that are being penetrated into the legal-political framework has remained unquestioned, at least insufficiently. The aim of this paper in this context is to unmask the relationship between constitutionalism and democracy.

**KEYWORDS:** *constitutionalism, constitution, liberalism, democracy.*



Alpar Lošonc<sup>1</sup>

*Univerzitet u Novom Sadu*

# Depolitizacija ustavnosti: uticaj ordoliberalizma na razumevanje (evropske) ustavnosti<sup>2</sup>

## SAŽETAK

Rad tematizuje uticaj nemačkog ordoliberalizma na poimanje ustavnosti u Evropskoj uniji. Rad se sastoji iz tri dela. Prvi deo se bavi iznenadnom rehabilitacijom ordoliberalizma povodom finansijske krize 2007. Drugi deo se odnosi na procese na osnovu kojih je ordoliberalizam uticao na ekonomizaciju konstitucionalnosti. Treći deo opisuje napetost koja postoji između ordoliberalizacije ustavnosti i moderne tradicije konstitucionalnosti, uzimajući posebno u obzir odnos između politike i ekonomije. Rad pokazuje da ordoliberalizam a) promoviše ekonomizaciju odnosa između politike i ekonomije, b) realizuje određenu sinergiju prava i ekonomije, ali u smislu ekonomizacije prava. Na kraju se iznosi ocena da se projekcija Evropske unije kao političke unije ne može izvesti na osnovu ordoliberalnog rezona.

---

1 Kontakt: alpar@uns.ac.rs

2 Rad je napisan kao deo projekta 179052: Transformacija socijalnog identiteta Srbije u uslovi-ma krize i njen uticaj na evropske integracije, koji finansira Ministarstvo za prosvetu, nauku i tehnološki razvoj.

**KLJUČNE REČI:** *ordoliberalizam, finansijska kriza, ekonomizacija ustavnosti, relacija između politike i ekonomije*

## ORDOLIBERALIZAM REDIVIVUS

Neočekivano, u drugoj deceniji XXI veka, rasplamsale su se rasprave povodom već zaboravljene orijentacije, naime, ordoliberalizma. Bez sumnje, kriza koja je pogodila Evropsku uniju predstavljala je okidač za ponovno lansiranje ove potisnute orijentacije. Bez erupcije krize, koja je uvek istovremeno i konstelacija rekonfiguracije polja ideja, ne bi došlo do renesanse pomenutog pravca. Naime, ordoliberalizam je dugo bio podređen. Izvan Nemačke mali broj autora je tematizovao ordoliberalizam, zapravo mnogi istraživači nisu ni čuli za ovu orijentaciju. Anglosaksonske orijentacije su uživale preim秉stvo u idejnoj konfiguraciji, te je izgledalo da je ordoliberalizam tek deo prošlosti: eventualno predstavlja predmet interesovanja istoričara. Međutim, takvi fenomeni, kao što je (nametnuta) štednja (Blyth, 2013) u EU, te diskusije o relevantnosti štednje za EU, kao i rasprave o konstituciji EU, ponovo su izbacili u prvi plan refleksije o ordoliberalizmu.

U radu razmišljamo o tome u koliko je meri ordoliberalizam uticao na razumevanje ustavnosti. Postojeće diskusije čak i povratno projektuju uticaj ordoliberalizma na modalitete nastanka EU. Ordoliberalizam se *prvo* mora situirati u dugu tradiciju koncipiranja političko-ekonomskog „poretka”, u Nemačkoj (za tradiciju dotičnog poretka, Tribe 1995). Uostalom, ne slučajno, ordoliberali čak eksplicitno ističu lojalnost u odnosu na artikulaciju „poretka”, koji je bitna figura u artikulaciji kolektivnog života. *Drugo*, ordoliberalizam (ponekad se pominje „Frajburška škola”, ili „socijalno tržišna ekonomija”) predstavlja *repliku* u odnosu na veliku ekonomsku krizu i na politički slom vajmarske Nemačke (Ptak 2004, 30–33). Postoji analogija između negativne dijagnoze Karla Šmita i nekih ordoliberala povodom vajmarskog kollapse, krizne retorike su slične, ovi mislioci se susreću na zajedničkom tlu: Šmit je, kao što znamo, izneo ocenu da postoji stanovita kriza političkog autoriteta koja otvara vrata navali nekontrolisanih demokratskih impulsa. Intenzifikacija masovne demokratije ide u paru sa krizom liberalne političke ekonomije, treba prihvatići izazov nabujalog kolektivizma koji ugrožava sistem ekonomskih sloboda (uostalom, Ristov [Rüstow] se i pozivao na Šmita 1963, 255, citira, Ptak 2002). Povodom demokratskog revolta uvek treba da stigne kontrarevolt elita koje će kao čuvari da povrate snagu konstitucionalnog poretka. Demokratska furija ne bi smela da isprazni konstitucionalni liberalizam. Dok god u modernitetu postoji mogućnost viška demokratije treba da postoje čuvari koji će povratiti snagu u odnosu na „kolektivističku tiraniju”, „totalitarnu državu blagostanja” (Bonefeld 2012). Tek samoosvećene elite mogu gurati kolo civilizacije napred. Njihovo učešće u smislu „vodstva”

garantuje održavanje pritiska na legitimacijske zahteve i kontrolu sprovedenih zaključaka. Oni obezbeđuju slobodu države od nekontrolisanih demokratskih pritisaka.

Istini za volju, socijalni teoretičari (Ludwig Erhard [Ludwig Erhard], Alfred-Miler-Armak [Alfred Müller-Armack],<sup>3</sup> Vilhelm Repke [Wilhelm Röpke] sa pećatom ordoliberalizma postaju uticajni tek posle II svetskog rata. Ipak, teorijska i politička ambicija ordoliberala uobičava se već pre izbijanja rata; posleratna konjunktura tek omogućava uslove za njihovu afirmaciju. Ordoliberalizam je u stvari organski deo strahovanja u četvrtoj i petoj deceniji XX veka da određena načela klasičnog liberalizma samo sputavaju realizaciju liberalizma (Röpke 1942, 1944, 1945, 1947, 1954). Dijagnoza ima različite varijante, tako se Ristov kritički izjašnjava u smislu „religije tržišne ekonomije“ (Rüstow 1949, 1950, 1960, 1961, 2001).

Međutim, treba pokazati oprez u pogledu određenih tvrdnji i ne shvatati ih u smislu odustajanja od uvažavanja tržišta kao vrhovnog modernog obrasca. Isto tako, bilo bi pogrešno nasilno tražiti konvergenciju između mehanizama socijalnih korekcija tržišta realizovanih od strane kejnzijanizma i ordoliberalizma. Krilatica ordoliberala „sloboda a ne blagostanje za sve“ dobro reprezentuje ciljeve dotične orientacije. Postoji odbojnost prema merama preraspodele kod ordoliberala, za njih je afirmacija redistributivnih angažmana predmet kritičkog razračunavanja. Osim toga, intervencije države u cilju preraspodele samo su izraz nelegitimnih demokratskih upliva; ordoliberali nastoje da imuniziraju poredak od različitih težnji koje se podgrejavaju odozdo. To što u Nemačkoj kejnzijanistička redistributivna orientacija nije zaživila može se pripisati i ordoliberalnim nastojanjima (Hutchison 1981, 163).

Nismo ovde zainteresovani da raspravljamo o razlikama između ordoliberala i o kritici „masovnog društva“: jasno je da razlike između reprezenata nisu male i da podrobnije ispitivanje to mora uzeti u obzir (Volker and Young 2013). Osim toga, pogledi ordoliberala su se menjali tokom vremena. Nama je bitno da ordoliberali kritikuju klasičnu dihotomiju između liberalne sebičnosti i državnog paternalizma: država bi odsad trebalo da figurira kao konstitutivni deo poretku. Ne misli se iz perspektive individualizma koji je nezavisan od poretna, čak i ekonomski subjekti kao nosioci ponude i tražnje figuriraju na osnovu njihovog statusa u poretku. To je označavalo krizu ortodoksnog liberalizma. Novi oblik refleksije pod zastavom liberalizma zagovara neprekidnu aktivnost države, čak izvesnu vrstu „intervenirajućeg liberalizma“ zarad realizacije kohezije poretna. „Religija spontanosti“ klasičnog liberalizma predstavlja prepreku za poredak: spontanost nije izvor poretna, pre je uslov ne-poretna. Ne slučajno, toliko značajan reprezentant ordoliberalizma kao Ojken (Eucken)

---

3 Miler-Armak je u tridesetim godinama hvalio Hitlera, veličao fašističku mobilizaciju. Repke je isto pokazivao odredene simpatije prema nacizmu (Bonefeld 2013).

neprestano je atakovao na *laissez-faire*-koncept, optužujući ga da se ne može uskladiti sa idejom pravne države. Ordoliberalizam je modus liberalizma koji zapravo želi da preuzme u sopstvenu refleksiju neuspehe klasičnog liberalizma i da udahne snagu oslabljenom liberalizmu u izmenjenim socio-ekonomskim uslovima. To što tržište nosi na sebi atribut „socijalni” označava činjenicu da se o tržištu ne misli iz individualističke, nego iz „socijalizovane” perspektive koja premašuje atomistički individualizam. Ordoliberali ne misle nijednog trenutka da „celina” nastaje neintencionalno kao ishod mehanizama nevidljive ruke tržišta. Oni ponekad govore o *esprit civique* koji će integrisati pojedince u poredak i ujedno nametati granice individualnim aspiracijama. Ojken se zala-gao za deliberativno konstituisani, institucionalizovani poredak (*Ordnung der Wirtschaft*) umesto istorijski nastalog poretka (*Wirtschaftsordnung*). Ovakav poredak otelovljava institucionalizovane uslove konkurenциje, te se može govoriti o *poretku konkurenције*. Žele li se projektovati pozitivni efekti konkurenциje tada se konkurencaj mora privesti u situaciju gde je ona regulisana pravilima.

Iz perspektive naše teme bitno je da se poredak konkurenциje razumeva u smislu *konstitucionalnosti*. Poredak se razumeva u svetu ustavnosti povodom koje ekonomske slobode predstavljaju osnovu. Tek posredstvom ekonomskih sloboda se može uokviriti *konstitucionalni poredak*. Država služi poretku, ona preduzima radnje ograničavanja tržišne moći velikih kompanija u cilju neprestane reprodukcije ustavnog poretka. Ordoliberali odbacuju divergenciju između države i tržišta, jer država ima odgovornost da neprestano afirmiše konstitucionalnost u kontekstu tržišta. Prema tome, ovde se realizuje transformacija odnosa između politike i ekonomije: pripada samorazumevanju ordoliberala da je neophodna sistematična *politička budnost* koja održava obećanje slobodne tržišne ekonomije. Krize su zapravo krize forme interventnosti. Okončanje krize je istovremeno i rehabilitacija uspešnih formi intervenisanja. Interesantno je inače da su ordoliberali sistematično kritikovali državu blagostanja kao previše *slabu državu* (Bonefeld 2013) koja nije uspela da izade na kraj sa demokratskim interferencijama, te nije uspela da izbori autoritet za sebe. Repke je čak tvrdio da u državi blagostanja postoje elementi „proletarizacije”: drugaćije rečeno, socijalizam države blagostanja slabi upravo logiku konstitucionalnosti. Konstitucionalna država se prepoznaje upravo po tome da se uzdiže iznad (u demokratiju usidrenih) interesnih grupacija.

U stvari, možemo zaključiti da ordoliberali misle na elitarno-deliberativno izvedenu pravno-ekonomsku sinergiju koja se afirmiše u okviru ustavnog poretka. Postoji *transcendentalnost* tržišno posredovanih sloboda, no ove forme slobode može osigurati samo pravno zaokruženi poredak koji se održava od strane energične države. Ojken govori o *ekonomskoj konstituciji*, o ustavnosti koja je realizovana na osnovu postulata tržišne slobode. Tako se zalaže za *Wirtschaftsverfassungspolitik*, što podrazumeva *promovisanje tržišne ekonomije u smislu konstitucionalnog nivoa*. Inače, nije slučajno da je Viktor Vanberg, koji je ranije bio povezan sa virdžinijskom političkom ekonomijom nobelovca

Džejmsa Bjukenena (James M. Buchanan), i koji je mnogo pisao o ekonomskoj konstitucionalnosti, postao vezan za Frajburšku školu (Vanberg 2001).

Usred toga što je izbor tržišnog poretka *politički izbor*, preko tržišta se prelama izmenjeni odnos između politike i ekonomije. Najbitnije je da smo svedoci *ekonomizacije* ustavnosti. Ekonomski purizam vara: uvek postoji politička posredovanost tržišne ekonomije. Kada jedan drugi predstavnik ordoliberalizma Franc Bem (Franz Böhm) tvrdi da je neophodno iznova definisati konstitucionalni poredak, da s vremena na vreme ponovo treba pretresati ustavnost, tada misli da opetovano treba doneti političko-konstitucionalnu odluku. Afirmiše se *jaka* država koja je konstitutivno omeđena, i tek tako može doprineti koheziji konstitucionalizovanog poretka, i može biti slobodna u odnosu na pritiske pojedinih grupa, podrazumevajući i sindikate. Nije teško prepoznati da takva pravila makroekonomске koordinacije, kao što su neutralna centralna banka, stabilnost mehanizama cena, predstavljaju deo istog poretka. Ekonomizacija ustava ne samo da je legitimna već je ona uslov koherentne konstitucionalnosti. Poredak je istesan iz tržišno determinisanih ekonomskih pravila.

Ordoliberalizam sa preinačenjem smisla poretka realizuje rekonceptualizaciju razumevanja ustavnosti na osnovu retematizacije odnosa između prava/ekonomije/politike. Ordoliberali govore o „ekonomskoj ustavnosti”, oni sugerisu svezu ordo-ekonomije i prava, što podrazumeva i promenu srazmera u nizu politika/ekonomija/pravo. Ovde nastaju određene dileme. Govori se o tome da je ekonomizacija ustava politički posredovana, da je tržišni poredak politički posredovan, no ostaje *pitanje kakav je balans politike i ekonomije koji se nudi na osnovu ordoliberalnog poimanja ustavnosti*. Naročito, želimo da promatramo ovaj problem s obzirom na sudbinu konstitucionalnosti u EU, uzimajući u obzir da pretpostavljamo da tokovi ustavnosti u EU, imaju makar posredni uticaj na interpretativne prakse ustavnosti.

## EKONOMIZOVANI „PRINC“

Uvažavamo da je ordoliberalizam snažno uticao na strateške okvire nastajajuće EU; to se može dokazati mnogobrojnim uticajima koje je dotična orientacija razvijala tokom decenija posle II svetskog rata, podrazumevajući i današnju situaciju. Nije reč o antikvarnom interesu, štaviše, može se pokazati da ordoliberalizam formira samorazumevanje EU tokom krize 2008. godine; krizna tehnikratija se umnogome oslanjala na preskripcije ordoliberalnog tipa (na drugom mestu smo pokušali da prepoznamo tragove ordoliberalizma u fenomenu „kriznog starateljstva“, Lošonc 2018). Naročito se može demonstrirati da je aktuelna nemačka politika sledila ordoliberalne zamisli i, shodno njenoj poziciji u sklopovima EU, dolazimo do konkluzije da ordoliberalizam snažno utiče na formiranje i sadašnje politike EU.

Međutim, želimo makar da iznesemo jedno upozorenje. Uvek je diskutabilno na koji način se idejne konceptualizacije prenose na praktični teren. Kada se raspravlja o uticaju ordoliberalizma na posleratnu Nemačku, ili na genezu konstitucionalizacije u EU tada se suočavamo sa činjenicom *nelinearnosti* ostvarenja idejnih artikulacija (da ni Nemačka posle rata u mnogim aspektima ne odgovara ordoliberalnim konstrukcijama videti Ptak 2002; Ito 2011). Uticaj ideja se odvija preko različitih mehanizama transmisije, osim toga ideje postaju strategije tek u sklopovima konfiguracije različitih ideja. Često istraživači prebrzo projektuju neposredni uticaj ideja, tako i ordoliberalizma, što podrazumeva prenebregavanje mehanizama posredovanja. To se dešava npr. u inače izvanrednom članku (Somma 2013), dotični tumač tvrdi da je EU ordoliberalni „konstrukt”, što je ipak netačno, recimo, ne možemo ignorisati uticaj takvog momenta kao što je politika SAD koja podupire evropsku integraciju u okvirima hladnoratovskog poretka. Znamo i o tome da je Nemačka usled pritiska SAD morala da obnavlja dimenzije korporativizma, mada to nikako nije bilo u skladu sa ordoliberalnim konceptima (Nörr 1999). Osim toga, ma koliko u prvom trenu figura *Ordnungspolitik* izgleda jednostavno, njeno prevođenje na druge jezike i njena konverzija u druge kulture uopšte nije laka i jednostavna. Najzad, posebno treba podvući da se određene ideje ostvaruju u sklopovima strukturalnih tendencija i njenih institucionalnih izraza. Shodno tome, nije dovoljno reći da interesi određenih aktera uslovjavaju efekte idejnih artikulacija (Moravcsik 1998), ili da je Komisija strateški konstruisala konture tržišta (Jabko 2005). Utoliko, smatramo da tvrdnje koje naznačuju neposredni uticaj ordoliberalizma zanemaruju kompleksnost idejnih realizacija, kao i konfiguraciju u kojoj ideje stiču određenu hegemoniju. Posleratna dinamika nije samo izraz uticaja ordoliberalizma u evropskom kontekstu, koliko splet strukturalnih i contingentnih tendencija koje omogućavaju prisvajanje hegemonske pozicije. Utoliko i mi tvrdimo da dinamiku evropske situacije i stanje povodom konstitucionalnosti određuje ordoliberalizam, samo nalazimo za shodno da ovu činjenicu ne sagledavamo u znaku reduktivnosti.

Geneza Evropske unije ne počinje od političke integracije koja bi postavljala uslove za ordoliberalni poredak. U pedesetim godinama XX veka uslovi za dotičnu integraciju ne postoje, takva integracija se odlaže. Treba prepoznati da se tek od Rimskih ugovora, dakle od 1957, jasno očituje uticaj ordoliberalizma na koncipiranje okvira EU. Postoji ordoliberalizacija EU od vremena kada ekonomske integracije uzimaju zamah (to se odnosi na novi talas ekonomske integracije u osamdesetim godinama iniciranim naročito od strane Žak Delora (Jacques Delor). Poneki istraživači dotičnu situaciju u Rimu pokazuju kao nepobitni trijumf ordoliberalizma (Moss 2000). Ne radi se samo o personalnim interferencijama (Miler-Armak je bio predstavnik Nemačke u pregovorima; Fouskas 2018, drugi ordoliberali su zauzimali visoke pozicije u nemačkoj ekonomskoj administraciji: Erhard je bio ne samo ministar ekonomije, nego

jedan od glavnih zagovornika ordoliberalizma; najzad, s obzirom na činjenicu da se preko ordoliberalizma prelima nemačko koncipiranje poretka u EU to nije beznačajna činjenica).

Komentatori u konstrukcijama Rimskih ugovora vide afirmaciju ordoliberalnih poimanja: institucionalizovana sumnja prema demokratiji i prema demokratskim impulsima se očituje u mnogobrojnim odredbama. Supstrat legitimacije se neće naći u demokratskoj reprezentaciji nego u onim entitetima koji nisu nastali na osnovu demokratskih izbora. Jedva treba pominjati da su se u međuvremenu umnožavale kritičke ocene koje su problematizovale kombinaciju između supranacionalnog režima tržišne dinamike i nedostatka parlamentarne demokratije (Padoa-Schioppa 2004). Ordoliberali su krčili put u pogledu realizacije već pomenute sinergije između prava i ekonomije, ali sada na evropskom planu. Deklarativna naznaka da je EU zapravo „zajednica prava“ (izrečena od strane predsednika Komisije) odgovara ordoliberalnim zamislima koje nude potporu za pravno posredovanu integraciju. Da pravnici u Evropskom sudu pravde budu nosioci konstitucionalizacije Rimskih i ostalih ugovora sasvim je u skladu sa ordoliberalnim koncepcijama. Da se politika konvertira u jurističke diskurse, u tom smislu da se neutralizuju demokratska stremljenja, to je u duhu ordoliberalnog razumevanja. Pravna integracija umesto integracije posredstvom politike, te pravna integracija koja doprinosi deregulaciji tržišne ekonomije, to bi ordoliberali mogli da potpišu. Nadalje, ordoliberali mogu samo da pozdravljaju politiku konkurenциje koja je postepeno uobličena u EU. Oni samo sa odobravanjem mogu da gledaju na odredbe Maastrichtskog ugovora koje su dale prvenstvo stabilnosti cenovnih mehanizama. Sinteza prava i ekonomije pozicionira subjekte kao potrošače i proizvođače; simptomatično je da u ordoliberalnoj konfiguraciji nestaje autonomna kategorija radnika (Somma 2013). Najzad, mada Hajek (Hayek) nije striktno deo ordoliberalizma, ipak njegovo predratno razmišljanje o međudržavnoj federaciji koja će pripitomiti težnje ka uspostavljanju blagostanja na uštrb tržišne racionalnosti u nacionalnim državama paralelno je sa određenim ordoliberalnim konceptima (Hayek 1939). *Finalité* supranacionalne integracije kao tržišnog poretka, supranacionalni *Ordnungspolitik* time je uokviren.

U svakom slučaju, tako se stvara ordoliberalno inspirisani ekonomski poredak u EU. Dobro znamo intencije: konkurenčija koja se ne ometa različitim nacionalnim pravilima ili merkantilističkim praksama, garancija antidiskriminatorskih politika, sprečavanje diskrecionarnih politika. Doduše, geneza *konstitucionalizacije* je dovodila do veoma heterogenih situacija, te je jedan pravni teoretičar (Hans Peter Ipsen) govorio o *Wandelverfassung* (to bi podrazumevalo ustav u pokretu). To bi moglo da označava nestabilnost u pogledu konstitucionalizacije: ipak, obrisi *ekonomske* konstitucionalizacije su postavljeni već u Rimu. Da je reč odista o *konstitucionalizaciji* to je uostalom potvrđeno i od strane Federalnog ustavnog suda Nemačke (mada sa nazakom da je reč tek o „virtuelnoj konstituciji“, Matiaske et al. 2007).

Šta je ekonomski ustav? Da li se ona može izvesti narativno iz posebne nemачke tradicije, i posleratne dinamike u kojoj je ordoliberalizam odigrao snažnu ulogu? Ili je reč o logičkom ishodu? Videli smo da je ordoliberalizam uticao na poimanje konstitucionalnosti u EU na osnovu spajanja pravnih i ekonomskih načela. Teorija koja pokušava da se suoči sa ekonomizacijom ustavnosti dosta je obilna, ali je heterogena s obzirom na definicije. Postoje reduktivne interpretacije koje smatraju da se radi o primeni konstitucionalnih pravila u odnosu na ekonomski domen (Baquero Cruz 2002, 29), no ovakva argumentacija je reduktivna, jer je potpuno nespecifična. Da li je supranacionalnost moguća samo uz visoku cenu disbalansa između politike i ekonomije? Ovde već citirani Padoa-Šiopa supranacionalnu tržišnu racionalnost tumači à la Makijaveli kao „kolektivnog“ princa, no kao subjekta bez političke suverenosti, dakle, kao princa koji rukovodi prilagođavanjem u odnosu na nelična tržišna pravila: ovde nema Levijatana, nego ima pravilima obezbeđenog poretku („depersonalizovani princ bez republike u sistemu supsidijarnosti“, Padoa-Šiopa). Ista pravila se vezuju za monetarnu sferu, tačnije za supranacionalno postavljenu monetarnu politiku koja je iznad nacionalnih politika. Čuvar porekla je centralna banka koja je distancirana od kumuliranih demokratskih zahteva, kao i od demokratskog pluralizma i vezana za *ante rem* određena pravila. Jedva treba reći da u ovakvoj konstrukciji monetarnog-ekonomizovanog „kolektivnog princa“ nestaju republikanski sadržaji.

Ne treba zaboraviti na činjenicu obećanja koje je mnogo puta naznačeno u diskursu EU: spoj između socijalnih i tržišnih kriterijuma. Ovo obećanje je bitno za samorazumevanje EU koja je prezentovala svoju *differentia specifica* u odnosu na SAD s obzirom na inkluzivne socijalne dimenzije. To bi prepostavljalo da se tradicija blagostanja u posleratnoj Evropi ne gubi nego se integriše u kolo zahuktale evropske dinamike, uključujući i one zemlje koje imaju jaku tradiciju države blagostanja. Da ordoliberalizam sadrži u sebi socijalnu komponentu to smo već videli, što znači da su ordoliberali mogli doprineti i socijalnoj saždanosti EU. No, uključivanje socijalnog momenta u konstitucionalizaciju nikad nije bilo jednostavno, i dotično teškoći je i ordoliberalizam doprineo. Služeći se poznatim rečnikom inspirisanim razmatranjima Polanjića, mogli bismo navesti da su tražene osnove za utkanost ekonomskih sloboda. Nadalje, to bi prepostavljalo izvesnu dijalektiku između realizacije utkanosti i razaranja utkanosti, ali uz ravnotežu između socijalne utkanosti i demontiranja utkanosti koja se uvek dešava kada se uvode tržišne mere.

Kritičke ocene sumnjaju da je pomenuta projektovana ravnoteža postignuta, štaviše, vremenom se situacija i pogoršavala. Da postoji „socijalni deficit“ u EU to je rano primećeno; izvedeni su razni pokušaji, tako npr. i u Lisabonu 2002. godine (Liebert 2011), gde je deklarisana orientacija sa ciljem da se aplikuju neki usaglašeni socijalni ciljevi u sklopovima logike supsidijarnosti. Najzad ne treba zaboraviti da su u konstitucionalnom ugovoru (2004) socijalni ciljevi po-dignuti na ustavni nivo. Bilo je, dakle, pokušaja da se konstitucionalno reflek-

tuje socijalno pitanje. Ali, ovde spada i mnogo puta pominjana kritička ocena Šarpfa (Scharpf 2002) da je već institucionalno došlo da fatalnog razdvajanja između ekonomski i socijalne politike u EU; to znači da evropska užurbanost u odnosu na kompetitivnost i tržišnu ekonomsku racionalnost ima svoju cenu, i s obzirom na konstitucionalnost. Strategija "tržišta bez države" (Jorges) u EU je mehanizam koji reproducuje napetost između političke legitimacije i tržišno-ekonomski racionalnosti. Ako ekonomizacija ustavnosti znači postaviti tržišne kriterijume na transcendentalni nivo refleksije, i ako smo rekli da je to deo ordoliberalizacije, onda možemo primetiti da se tokom vremena pomenuta ekonomizacija samo intenzivirala. Nastojanja realizacije supranacionalne ekonomski tržišne racionalnosti su naročito profilisana u toku osamdesetih godina XX veka kada je ovde već pomenuti Delor predvodio novu rundu integracija. Zapravo, diskurs Delorove komisije, retorika Delora u smislu evropskog projekta kao „dobronamernog despotizma“ konsenzualno se prihvata kao prekretna tačka („dobronamerni despotizam“ kao politička figura mogla bi se povezati sa figurom princa bez oslanjanja na političku suverenost).

Po nekim prepostavkama, ordoliberalizam je u međuvremenu već promenjen, kaže se da je druga generacija ordoliberala transformisala svoje poglede u odnosu na ranije predstavnike. Moglo bi se reći da se transformacija odigrala u smislu približavanja Hajekovim stavovima. Čak se tvrdi da je Maastricht okončao ordoliberalnu sagu, Maastricht je finalizovao eru ekonomski konstitucionalizacije. Ordoliberali sada više nisu planeri evropske konstitucije nego su prešli u opoziciju, jer, kako se navodi u jednom članku: „kako neko može da pripisuje konstitutivnu funkciju sistemu nelomljene konkurenčije, ako je konkurenčija tek jedan od ciljeva koji su u odnosima takmičenja i da ona ima tek relativnu težinu i to zahvaljujući političkim procesima? Kako se može uskladiti vezanost u odnosu na kompeticiju kao procedure iznalaženja u ekonomskom domenu, ako se priznaje postojanje industrijske politike kao legitimnog zahteva?“ (Joerges 2007, 29)

Naravno, povodom Maastrichta se iznova pojačavaju diskusije o tome da li je Evropi potreban ustav (Weiler 1995, 219). Evropa je u potrazi za konstitutivno omeđenom legitimacijom. Da li se može graditi ustav na osnovu evra, može li se koncipirati ustav na osnovu jedne supranacionalne monetarne konstrukcije? (Everson 1999, 119) Da li se povodom EU može govoriti o „pragmatičnom konstitucionalizmu“, o pragmatičnom tumačenju konstitucionalnosti (Sabel and Zeitlin 2003). Zapravo, dotične diskusije nikada nisu prestale, nego su izbijale na površinu iznova (Kirchhof 2003, 358; Eriksen et al. 2004). Da li je reč o „refleksivnoj konstitucionalizaciji“? (Eriksen). Da li je reč o „federalizmu bez konstitucionalnosti“? (Weiler 2001) Ali, kako govoriti o evropskom federalizmu ako federalizam uvek podrazumeva balansiranje između legitimnih zahteva centralnih i subcentralnih nivoa; u EU, međutim, ne postoje procedure koje bi legitimisale težnje članova-država s one strane evropskog prava? (O tome detaljno Scharpf 2010) Da li je to ekonomski federalizam, zasnovan na interak-

tivnim principima tržišnih ugovora? (Schelkle 2017) Jedva treba reći da je odbijanje ovde već pomenutog ugovora u Francuskoj i Holandiji unelo dodatne konfuzije i stavilo konstitucionalne ambicije u novu perspektivu. Idealistička perspektiva evropskog samorazumevanja dobila je duboku ranu. Tačnije, odbijanjem ustava na nivou EU u perspektivi socijalnih deficit-a zadata je rana i *ekonomizaciji konstitucionalnosti*.

No, mi se nećemo u potpunosti složiti sa goreiznetom ocenom povodom ordoliberalizma. Jer, bez obzira na promene u refleksivnosti ordoliberalizma, osnovne konture koje su ranije ispisane ostaju: *konstitucionalnost bez konstitutivnosti demokratske deliberacije*. Osim toga, videli smo, izneta je ocena u pogledu dinamike odnosa prema politici kompeticije. Ne vidimo da su time izmenjeni uslovi u pogledu uticaja ordoliberalizma na evropske okvire: politika prema konkurenциji je nadahnuta ordoliberalnim aršinima, mi inače znamo da je ova politika stroga prema kartelima, ali daleko tolerantnija prema spajanjima, povodom kojih takoreći odustaje od bilo kakve intervencije (Wigger and Buch-Hansen 2013). No, to ne menja ordoliberalne doprinose ekonomizaciji poretku, naprotiv, tolerantnost prema koncentraciji kapitala posredstvom spađanja afirmiše pomenutu ekonomizaciju.

Da ordoliberalizam nije otiašao u opoziciju to pregnantno dokazuje reakcija u odnosu na krizu koja je izbila 2007. Mogli bismo da kažemo (nastavljajući gramšijevskom terminologijom posle već korišćene figure „princa“) da je hegemonija ordoliberalizma dobila dodatne impulse u toku razračunavanja sa krizom u kojoj su, kao što dobro znamo, nemačke koncepcije doble prevagu. Ako je odbijanje ustavnog ugovora u prvoj deceniji XXI veka značilo udarac ordoliberalno artikulisanoj ekonomskoj konstitucionalizaciji, tada je kriza ponudila mogućnost za *krizno posredovanu ordoliberalnu ekonomizaciju ustavnosti u EU*. Dotična kriza je bila „organska“, ona je bila kriza „istorijskog bloka“ (mada se u narednom članku iznosi argument da u Evropi postoji samo slab istorijski blok, te da je u EU reč o cezarizmu bez harizmatske personalnosti, odnosno o „neličnom cezarizmu“, Keucheyan and Durand 2015).

Nama je najbitnije da se odnos prema krizi može sagledavati kroz prizmu ordoliberalne koncepcije povezivanja prava i tržišne ekonomije, to jest, posredstvom pravilima omedenog kriznog upravljanja. Ne slučajno, neki značajni teoretičari su tek na osnovu krize primetili u kojoj meri ordoliberalizam uobičava tokove kriznog upravljanja (neka se vidi zajednički rad različitih teoretičara, Beck and Kotz 2017). Nametanje konsolidacije na osnovu unapred fiksiranih monetarnih pravila može se nadovezati na ordoliberalne interpretacije: ustavnost sada dobija izraz u režimu monetarne konsolidacije. Znamo o tome u kolikoj meri je nemačka politika insistirala na striktnom afirmisanju konsolidacijskih aranžmana i to uprkos različitim kritikama. Pri tome, naročito je nemačka centralna banka pokazivala izvesnu istrajnost u promovisanju ordoliberalnih načela (ipak, treba i ovde uvažavati oprez sa kojim smo se rukovodili i ranije: tek uz sadeštvo sa drugim orientacijama dotična banka je

promovisala ordoliberalizam, Young 2015). Ali, kritičari su tvrdili da je *vladavina na osnovu pravila istovremeno i prednost i hendikep za krizno upravljanje EU: ordoliberalna koncepcija je i rešenje i problem* (Bofinger 2016). U svakom slučaju, projekcija automatskih sankcija za nepoštovanje monetarnih pravila vuče poreklo iz ordoliberalne doktrine; Valter Ojken je, recimo, eksplicitno navodio da je monetarna politika osovina poretka. *Svaka povreda monetarnih pravila nanosi štetu konstitucionalnom poretku.* Dakle, za projekciju štednje kao ključa za bravu možemo tražiti u ordoliberalizmu.

Ali, ova argumentacija važi uz određene paradokse.

*Prvi* paradoks je u tome da je ordoliberalizam istovremeno doprineo dugotrajnoj krizi i postavio se kao lek za krizu. Njegova uloga je ambivalentna: ukoliko tvrdimo da je ordoliberalizam determinisao genezu i forme EU, tada nije moguće amnestirati ordoliberalizam za produžavanje krize u Evropi. Istovremeno, ne može se razumeti terapija krize bez prihvaćenih ordorešenja (Young 2014, kasnije ista autorka menja mišljenje, Young 2015) koja se zalažu za pravila. Najzad, krizno upravljanje u ordoliberalnom duhu podrazumeva dalju de-demokratizaciju u cilju rehabilitacije poretka. Ne treba zaboraviti da su ordoliberali oduvek smatrali da je država dužna da održava „psihomoralne snage“ poretka za vreme krize.

*Drugi* paradoks je opštijeg karaktera i odnosi se na odnos između politike i tržišne-liberalne ekonomije, što nas posebno mora interesovati. Dotični odnos se ovde posebno reflektuje s obzirom na odnos prema pravilima. Ordoliberali striktno afirmišu pravila i time sugerisu pravilima osiguranu neutralnost koja je iznad svih partikularnih interesa. Oni suprotstavljaju interventnu praksu u kejnzijskom ključu i lojalnost pravilima. Ali, kao što neki komentatori nagašavaju: „principi politike koja je zasnovana na pravilima su uvek relativni“ (Wyplosz 2017; Beck and Kotz 2017, 145; Feld 2015; Adamski 2013; Scharpf 2015; Joerges 2015). Afirmacija automatski funkcionišućih pravila, nastavlja isti autor, upravo je *politizovala* određene procese odlučivanja, *sistematično realizirajući kapacitete najmoćnijih zemalja.* Kriza je to uostalom plauzibilno demonstrirala: krizno upravljanje nikad ne može biti ordoliberalno u dovoljnoj meri, uvek će postojati višak diskrecionih mehanizama. Kao što smo ranije tvrdili: nismo pristalice monoidejne determinacije u pogledu artikulacije političkog i ekonomskog polja, naročito za vreme krize. Nemačka „rigidnost“ u pogledu nametanja štednje nikad nije dovoljno ordoliberalna, jer uvek sadrži u sebi „diskrecioni višak“: ista rigidnost je tek ishod različitih idejnih determinacija, ali i geopolitičkih konfiguracija, kao i kontingenčnih političkih odluka.

*Ustvari, uvek postoji određena artikulacija između afirmisanja pravila (Ojken je nazao 'racionalnim automatizmom') i diskrecionih ocena:* doktrina ordoliberalne projekcije pravila je utoliko doprinela i produbljivanju asimetričnih struktura moći u EU. Tako je i sa odnosom prema politici u perspektivi ordoliberalizma. Sa jedne strane, ordoliberalna nastojanja intencionalno unose elemente politizacije u poredak: sećamo se da su ordoliberali krivili ortodoksnii liberalizam

zbog naivnosti u pogledu spontanosti. Ordoliberalizam se može razumeti i kao *dekonstrukcija* stava da liberalna ekonomija zahteva depolitizovanu konstelaciju. Sa *druge* strane, uz podupiranje ovde već pomenute figure „neličnog cezarizma”, dakle uz opravdanje de-demokratizacije, ordoliberali sami unose primese depolitizacije. Mogli bismo to uz pomoć Klausa Ofea (Offe) nazvati „negativnom politizacijom”.

## ORDOLIBERALIZAM I/ILI MODERNA TRADICIJA KONSTITUCIONALNOSTI

Sumirajući ono što su dosad navodili, postoji zamagljivanje odnosa politike i ekonomije kod ordoliberala: ekomska konstitucionalnost unosi mnogo-brojne dileme u pogledu odnosa politike i tržišne ekonomije, i ne u poslednjem redu povodom ustavnosti uopšte. Logika konsolidacije je zamenila logiku konstituirajuće moći, odnosno moći koja stvara konstitucionalne norme. Konstitucionalnost u Evropi je pod znakom pitanja, postkrizna Evropa je nesigurna u pogledu toga kako tretirati ustavnost uopšte.

Ordoliberalizacija konstitucionalnosti ima kontinuitet u razmišljanjima značajnih nemačkih teoretičara: tržišna ekonomija kao transcendentalni uslov ustavnosti dobila je različite izraze u raznim interpretacijama (Mestmäcker 1972, 97–118). Odmah se postavlja pitanje kako se to odražava na reflektivno razumevanje moderniteta koje uključuje u sebi artikulaciju razlika između politike i ekonomije (Block 2005). Ali, da vidimo kakav je odnos ordoliberalno razumevane konstitucionalnosti i modernog razumevanja ustavnosti. Pogledali se pojmovnost konstitucionalnosti, ona je izvorno povezana sa vokabularom emancipacije (za istorijsku semantiku emancipacije sa referencama u odnosu na modernitet, Koselleck 2006, 185). Rečnik modernog konstitucionalizma namerava da artikuliše pravno uokvirenu javnu moć, odnosno konfiguraciju moći koja ima javne horizonte. Dakako, ista artikulacija se realizuje iz načela slobode onih koji posredstvom kolektivne samodeterminacije određuju u kojim okvirima će organizovati zajednički život (Moyn 2010; Bailyn 1967; Ackerman 1998; Somek 2014). Drugačije rečeno, ustavnost je izraz subjektivnosti onih koji prezentuju energiju samokonstitutivnosti u vidu i autonomije i samoograničavanja.

Videli smo kako ordoliberalizam utiče na poimanje relacije između politike i ekonomije i posredstvom toga na ustavnost. Naša kritika se ubličavala u smislu toga da se time unose elementi konfuzije u razumevanju ustavnosti sa odgovarajućim posledicama. Postojala je makar krhkha relacija između ekomske konstitucionalizacije i idealnog samorazumevanja evropskog projekta: u stvari, više možemo govoriti o tome da su benefiti na osnovu evropske integracije uvek natpisali skepse i nezadovoljstvo povodom ustavnosti. Zapravo, ekonomizacija ustavnosti se mogla legitimisati čak i u slučaju mnogo puta pominjanih proble-

ma povodom demokratije u odnosu na "inpute", jer je postojala, barem izvesna, funkcionalnost "outputa". EU je mogla da funkcioniše kao splet pravom posredovanih interakcija između različitih subjekata na osnovu "output" učinaka. Možemo i tako reći da su demokratski deficiti bili barem delom kompenzirani učincima u polju "outputa". Ali, krizne tendencije koje u Evropi još uvek postoje unele su neizvesnost u odnosu na ovakva razmišljanja, jer se sada deficiti demokratije ne mogu kompenzovati orientacijom na uspešne outpute. Situacija je takva da su otpori spram evropskih mera bili tek sporadični, ali je i „narodna“ legitimacija slaba (Keucheyan and Durand 2015). Do izbijanja krize evropski mehanizmi su tek posredno uticali na svakodnevni život, ali sa erupcijom krize situacija se menja; mehanizmi nametnute štednje počeli su da kroje svakodnevne oblike ponašanja i da stvaraju negativne percepcije o EU. Dakle, izbijanjem krize do tada tek posredni mehanizmi EU percipiraju se kao neposredni oblici prinude (Scharpf 2013). Rast se usporava, banke u Evropi pokazuju stanovite slabosti, EU prezentuje izvesnu vrstu nespremnosti u odnosu na negativne eksterne šokove, štaviše, manifestuje se činjenica da postoje strukturalne slabosti u pogledu šokova. U takvoj situaciji oslanjanje na "output" legitimaciju gubi na snazi (Lošonc 2018). Naime, legitimacija na osnovu outputa mora da bude bezrezervno uspešna, da ponudi rešenje za nastale probleme. Kriza se može razumeti prevashodno u perspektivi političko-ekonomski argumentacije, ali treba uzeti u obzir da postoje i konstitucionalne pouke usled plasiranja urgentnih mera u cilju konsolidacije (Pierdominici 2017).

*Postoji problem konstituirajuće moći u EU.* Traži se subjektivnost koja bi figurirala kao korespondentna u odnosu na konstitucionalnost. Kako je jedan teoretičar primetio, situacija u Evropi nas podseća na *charté constitutionnelle* iz 1814, u epohi kada je svrgnut Napoleon, te je postavljen ustav zarad restaurirane monarhije (Brunkhorst). *Charté constitutionnelle* je bio ustav, ali je ignorisao „narod“, neelitnog nosioca konstituirajuće moći. Postoje institucionalizovani strah od naroda (Mollers 2008) i negativna konstitucionalizacija u smislu potiranja narodnog suvereniteta. Postoje konstitucionalizacija za eksperte, pravnike, sudove, ali ne postoji konstitucionalnost koja je upregnuta u „narodni suverenitet kao proceduru“ (Habermas). Konstitucionalizaciji u EU nedostaje legitimnost odozdo. Konsolidacija posredstvom kriznog starateljstva dodatno je pojačala već postojeći problem. Naravno, EU nije nastala na osnovu manifestacije konstituirajuće moći, epoha njenog nastanka je obeležena ratom: Milvard je ovu konstellaciju provokativno opisao na taj način da je EU nužno nastala/nastupila kao spasilac oronulih nacionalnih država tokom rata (Milward 1992). Najbitnije je da je EU na liniji blokiranja one habermasovske dijalektike koja je započeta sa francuskom revolucijom, naime, dijalektikom između demokratije i liberalizma. Sada je reč posebno o napetosti između demokratije i tržišne racionalnosti. *Postoji konstitucionalni rizik u EU.*

Ordoliberalizam je nastajao u toku tridesetih godina; njegovo rođenje je obeleženo kriznim procesima. Orientacija se transformisala tokom decenija,

ali su osnovne konture ipak ostale. Pozicioniranje ordoliberalizma za današnji EU otvara i teorijsku problematiku, kao i pitanja u pogledu postkrizne demokratije. Nedvojbeno postoji uticaj ordoliberalizma na genezu EU, mada je on složeniji od linearnih projekcija (Wegmann 2002). Najzad, ne treba zaboraviti implicitne uticaje ordoliberalizma i na razumevanje ustavnosti u istočnom i srednjem delu Evrope. Ordoliberalizam je doprineo ekonomizaciji konstitucionalnih procesa: tematizacija ordoliberalizma omogućava sagledavanje krucijalnih problema u pogledu evropske ustavnosti. Ova orijentacija je i sama do prinela konfuziji koja postoji povodom pravne artikulacije javne moći u EU. Pretpostavljamo da se sumorne ocene povodom konstitucionalizacije uopšte i naročito povodom EU mogu pripisati i hegemonским uticajima ordoliberalizma (Loughlin 2010, 47–69). Beleže se pokušaji da se nagomilani konstitucionalni problemi razrešavaju pomoću kosmopolitizacije ustavnosti: tako se govorи o pravom obrtu u pogledu ustavnosti s obzirom na uvažavanje kosmopolitizma kao vodećeg problema u EU, koja je viđena kao autentično otelovljavanje kosmopolitizma (Kumm 2009, 258–325). Ali, iskorak ka kosmopolitizmu ne rešava dosada navedene probleme. Osim toga, u pogledu ustavnosti EU uvek postoje i mogućnosti za afirmisanje funkcionalnosti: funkcionalizam kao usmeravajuća orijentacija postoji barem od Hasa (Haas 1958). Rečeno je da se legitimacijski zahtevi mogu nadomestiti „graduelnim sektorskim širenjem“. Na osnovu funkcionalne argumentacije pitanje ustavnosti EU je već rešeno. Ali, funkcionalisti nikad ne izlaze sa normativnim argumentima, funkcionalizam unapred rešava normativne probleme njegovim potiranjem.

Najzad, ne treba zaboraviti da su upravo usled krize visoki zvaničnici EU izjavili da treba duboko preinačiti poredak EU (Barroso 2012). Po tome, EU bi trebalo da postane „politička unija“, tačnije politička unija sa kosmopolitskim aspektima. No, ostaje za sada pitanje šta bi to značilo. Naš rad je isticao da je ordoliberalizam ponudio izvesna rešenja, ali ekonomizacija konstitucionalizacije je isto toliko problem kao i rešenje. Ordoliberalna artikulacija konstitutivnosti ostaje nemoćna u pogledu objašnjenja takvih situacija kada je proradila oslabljena evropska javnost i kada su impulsi egalitarizma nadvladali racionalnost ekonomskе konstitucionalizacije.

## LITERATURA

- Ackerman, Bruce. 1998. *We the People: Transformations*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Feld.
- Adamski, Dariusz. 2013. “Europe’s (Misguided) Constitution of Economic Prosperity”. *Common Market Law Review* 50: 47–86.
- Bailyn, Bernard. 1967. *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Barroso, Jose Manuel. 2012. "State of the Union 2012 Address by European Commission President (Sept. 12, 2012)". Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.pdf). (Accessed 31 October 2018).
- Beck Thorsten, and Hans-Helmut Kotz (ed.) 2017. *Ordoliberalism: A German oddity?* VoxEU.org eBook.
- Berghahn, Volker, and Brigitte Young. 2013. "Reflections on Werner Bonefeld's 'Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism' and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism to Understand Germany's (Contested) role in Resolving the Eurozone Crisis". *New Political Economy* 18(5): 768–778.
- Block, Fred. 2005. "Towards a New Understanding of Economic Modernity". In eds. Christian Joerges, Bo Stråth and Peter Wagner. *The Economy as Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. London: UCL Press.
- Blyth, Mark. 2013. *The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Bofinger, Peter. 2016. "German Macroeconomics: the Long Shadow of Walter Eucken". In eds. George Bratsiotis and David Cobham. *German Macro: How It's Different and Why That Matters*. Brussels: European Policy Center.
- Bonefeld, Werner. 2012. "Freedom and the strong state: On German ordoliberalism". *New Political Economy* 17(5): 633–656.
- Bonefeld, Werner. 2013. "On the Strong Liberal State: Beyond Berghahn and Young". *New Political Economy*; <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2012.753046>
- Brüggemeier, Gert. 1977–79. *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, 2 vols. Frankfurt a.M.: Syndikat.
- Cruz, Julio Baquero. 2002. *Between competition and free movement: the economic constitutional law of the European Community*. Oxford: Hart Publishing.
- Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum, and Agustín Jose Menéndez. 2004. *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge.
- Everson, Michelle. 1999. "The Constitutional Law of the Euro? Disciplining European Governance". In eds. Paul Beaumont, Neil Walker. *Legal Framework of the Single European Currency*. Oxford: Oxford University Press.
- Feld, Lars P. 2016. "Is German (Macro-) Economic Policy Different?" In eds. George Bratsiotis and David Cobham. *German Macro: How It's Different and Why That Matters*. Brussels: European Policy Center.
- Fouskas, Vassilis K. 2018. "Neo-liberalism and ordoliberalism: a critique of two forms of imperialism and authoritarianism". *Critique* 46, 3: 397–421.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hayek, Friedrich A. 1942. "The Economic Conditions of Interstate Federalism". In *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hutchison, Terence Wilmot. 1981. *The Politics and Philosophy of Economics*. London: Basil Blackwell.

- Ito, Takeshi. 2011. "Searching for the ordoliberal origin of european integration: lessons from the politics of the european recovery program". Available at: [http://euce.org/eusa/2011/papers/7f\\_ito.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/7f_ito.pdf) (Accessed 12 June 2018).
- Jabko, Nicolas. 2006. *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Joerges, Christian. 2015. "The Overburdening of European Law through Economic and Monetary Union". In eds. Tim Krieger, Bernhard Neumärker, Diana Panke. *Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective.* Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Joerges, Christian. 2007. "What is Left of the European Economic Constitution?" In eds. WenzelMatiaske, Hauke Brunkhorst, Gerd Grözinger, Marcelo Neves. *The European Union as a model for the development of Mercosur? Transnational orders between economic efficiency and political legitimacy.* München: Hampp.
- Keucheyan, Razmig, and Cedric Durand. 2015. "Bureaucratic Caesarism". *Historical Materialism* 23(2): 23–51.
- Kirchhof, Paul. 2003. "Europa auf dem Weg zu einer Verfassung?" *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1/3: 358–382.
- Koselleck, Reinhart. 2006. *Begriffsgeschichten.* Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Kumm, Matthias. 2009. "The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State". In eds. Jeffrey Dunoff, Joel Trachtman. *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Liebert, Ulrike 2011. "Reconciling market with social Europe? The EU under the Lisbon Treaty". In eds. Dagmar Schiek, Ulrike Liebert, Hildegard Schneider. *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lošonc, Alpar. 2018. „Evropska unija i tehnokratsko starateljstvo“. *Theoria* 2, 61: 7–23.
- Loughlin, Martin. 2010. "What is Constitutionalization?" In eds. Martin Loughlin, Petra Dobner. *The Twilight of Constitutionalism: Demise or Transmutation?* Oxford: Oxford University Press.
- Matiaske, Wenzel, Hauke Brunkhorst, Gerd Grözinger, Marcelo Neves (eds.) 2007. *The European Union as a model for the development of Mercosur? Transnational orders between economic efficiency and political legitimacy.* München: Hampp.
- Mestmäcker E.-J. 1972. "Macht – Recht – Wirtschaftsverfassung". *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 137: 97–118.
- Mestmäcker, E.-J. 2003. EU Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union. Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation-State.* London: Routledge.
- Möllers, Christian. 2008. "'We are (Afraid of) the People': Constituent Power in German Constitutionalism". In eds. Martin Loughlin, Neil Walker. *The Paradox of Constitu-*

- tionalism: Constituent Power and Constitutional Form. Oxford: OUP, DOI:10.1093/acprof:oso/9780199552207.003.0006.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: NY, Cornell University Press.
- Moss, Bernard. 2000. "The European Community as Monetarist Construction: A Critique of Moravcsik". *J. OF EUR. AREA STUD* 8, 2: 247–265.
- Moyn, Samuel. 2010. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Müller-Armack, Alfred. "Fragen des Europäischen Integration". In ed. E. von Beckrath. *Wirtschaftsfragen der Freien Welt*. Frankfurt: Knapp.
- Nörr, K. W. 1999. *Die Republik der Wirtschaft. Teil I: Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition*. Tübingen: Mohr.
- Padoa-Schioppa, Tommaso. 1994. *The Road to Monetary Union*. Oxford: Clarendon Press.
- Pierdominici, L. 2017. "Constitutional Change through Emergency Decrees". In Th. Beukers, B. de Witte, C. Kilpatrick (eds.). *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge: CUP, 217–229.
- Ptak, Ralf. 2000. "Ordoliberalismus – Zur Entwicklung des Neoliberalismus in Deutschland". In W. Goldschmidt/D. Klein/K. Steinitz (Hrsg.), *Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive. Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui*, Heilbronn: 194–212.
- Ptak, Ralf. 2004. *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Ptak, Ralf. 2002. "Mythos Soziale Marktwirtschaft". *Ossietzky*, 7. Available at: <http://www.sopos.org/aufsaetze/3cc9a4fe2b1de/1.html> (Accessed 31 October 2018).
- Röpke, Wilhelm. 1944. *Civitas humana: Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch.
- Röpke, Wilhelm. 1942. *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich/Stuttgart: Eugen Rentsch
- Röpke, Wilhelm. 1947. *Das Kulturideal des Liberalismus*. Frankfurt am Main: Neue Zürcher Industrie- und Handelskammer.
- Röpke, Wilhelm. 1954. „Wirtschaftssystem und Internationale Ordnung". In Hrsg. Goldschmidt, N. / Wohlgemuth, M., *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen (2008): 475–493.
- Rüstow, Alexander. 2001. *Die Religion der Marktwirtschaft: Mit einem Nachwort von S. Tönnies*. Münster.
- Rüstow, Alexander. 1960. „Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit". In Hrsg. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. Was wichtiger ist als Wirtschaft, Ludwigsburg.

- Rüstow, Alexander. 1961. „Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus“. In Hrsg. Franz Greiss, F Fritz W. Meyer. *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Rüstow, Alexander. 2001 (1950). *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*. 3., überarb. Aufl. Marburg: Metropolis.
- Sabel, Charles F., and Johnatan Zeitlin. 2003. *Networked Governance and Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*. New York-Madison:WI.
- Scharpf, Fritz W. 2013. “Eurorettung als Demokratieproblem”. *Der Moderne Staat* 6 (2): 279–288.
- Scharpf, Fritz W. 2013. “Monetary Union, Fiscal Crisis and the Disabling of Democratic Accountability”. In Eds. W. Streeck, A. Schäfer, *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: Polity Press, 2013, 108–142.
- Scharpf, Fritz W. 2010. “The Assymetry of European Integration, or why the EU cannot be a social market economy”. *Socio-Economic Review* 8: 211–250.
- Scharpf, Fritz W. 2014. “No Exit from the Euro-Rescuing Trap?” *MPIfG Discussion Paper* 14/4. Available at: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp14-4.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp14-4.pdf) (Accessed 12 June 2018).
- Schelkle, Waltraud. 2017. *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford: OUP.
- Somek, Alexander. 2014. *The Cosmopolitan Constitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Somma, Alessandro. 2013. “Biopolitics of Private Law: Ordoliberalism, Social Market Economy and the Public Dimension of Contract in a Social Market Economy”. *Law & Contemporary Problems* 76: 105–116.
- Tribe, Keith. 1995. *Strategies of Economics Order: German economic discourse, 1750–1950*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanberg, Viktor. 2001. *The Constitution of Markets*. London: Routledge.
- Wegmann, Milene. 2002. *Früher Neoliberalismus und Europäische Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Weiler, J. H. H. 1995. “Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision”. *European Law Journal* 1: 219–258.
- Weiler, J. H. H. 2001. “Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg”. In eds. Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse. *The Federal Vision*. Oxford: Oxford University Press.
- Wigger, Angela and Hubert Buch-Hansen 2013. “Explaining (Missing) Regulatory Paradigm Shifts: EU Competition Regulation in Times of Economic Crisis”. *New Political Economy*; DOI:10.1080/13563467.2013.768612.
- Wyplosz, Charles. 2017. “The euro and ordoliberalism”. In eds. Beck Thorsten, Hans-Helmut Kotz. *Ordoliberalism: A German oddity?*A VoxEU.org eBook.

- Young, Brigitte. 2014. "German Ordoliberalism as Agenda Setter for the Euro Crisis: Myth Trumps Reality". *Journal of Contemporary European Studies* 22(3): 276–287.
- Young, Brigitte. 2014. "The Role of German Ordoliberalism in the Euro Crisis". In eds. Nikos P. Petropoulos, George O. Tsobanoglou. *The Debt Crisis in the Eurozone: Social Impact*. Cambridge Publishing: Cambridge.
- Young, Brigitte. 2015. "The Battle of Ideas in the Eurozone Crisis Management: German Ordoliberalism versus post-Keynesianism". In eds. Sebastiano Fadda, Pasquale Tridico. *The Economic Crisis in Social and Institutional Context*. London-New York: Routledge.

Alpar Lošonc

## DEPOLITIZATION OF CONSTITUTIONALITY: THE INFLUENCE OF ORDOLIBERALISM ON THE UNDERSTANDING OF CONSTITUTIONALITY

### SUMMARY

The paper focuses on the influence of German ordoliberalism on the concept of constitutionality in the European Union. The work consists of three parts. The first section deals with the sudden rehabilitation of ordoliberalism on the occasion of the financial crisis of 2007. The second part refers to processes on the basis of which ordoliberalism influenced the economization of constitutionality. The third section describes the tension existing between the ordoliberalisation of constitutionality and the modern tradition of constitutionality, taking particular account of the relationship between politics and economics. The work shows that ordoliberalism a) promotes economization of the relations between politics and economics; b) realizes a certain synergy of law and economics, but in the sense of economizing the sphere of law. Finally, it is estimated that the projection of the European Union as a political union can not be made on the basis of the ordoliberal resonance.

**KEYWORDS:** *ordoliberalism, financial crisis, economization of constitutionality, relations between politics and economics.*



Marijana Pajvančić<sup>1</sup>

*Univerzitet u Novom Sadu  
Pravni fakultet*

# Konstitucionalizacija razvojnih resursa u svetlu komparativne ustavnosti

## SAŽETAK

Fokus u ovom prilogu je konstitucionalizacija principa održivog razvoja kao temeljnog ustavnog principa, jednakog značajnog kao i princip vladavine prava i princip socijalne pravde. Predstavljena su iskustva komparativne ustavnosti koja govore u prilog konstitucionalizaciji principa održivog razvoja. Konstitucionalizacija prava na zdrav život i zdravu životnu sredinu, ekoloških i sa njima povezanih prava je novum u savremenoj ustavnosti. Ustavna rešenja u komparativnoj ustavnosti se razlikuju. O tome govori nekoliko pokazatelja: pristup ustavnoj regulativi (osnovna ljudska prava ili obaveza države); način na koji se definišu prava (pravo na održivi razvoj kao odgovornost prema budućim generacijama, pravo na zdrav život, zdrava životna sredina, ekološka prava, pravo na informisanje o stanju životne sredine, odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini), obim ustavne regulative (blanketne ili konkretne ustavne norme), sadržaj ustavne regulative (kvalitet i obim garancija, preciziranje prava i obaveza i dr.), u ustavu se eksplisitno navode različiti prirodni resursi značajni za zdravu životnu sredinu i održivi razvoj, regulišu se konsekvence koje prima na principa održivog razvoja ima na svojinske režime, preduzetništvo, privre-

---

<sup>1</sup> Kontakt: marijana.pajvancic@gmail.com

đivanje (ograničenja ovih prava, posebni režimi korišćenja ovih resursa i dr.) i dr. Razloge za „lutanje“ ustavne regulative treba tražiti i u činjenici da su ove odredbe našle svoje mesto u ustavima pod uticajem međunarodnog prava u kome još uvek nisu izgrađeni čvrsti standardi za pravno regulisanje ovih pitanja u međunarodnim konvencijama koje pravno obavezuju države potpisnice. Oni se postepeno oblikuju u međunarodnim dokumentima strateške prirode (strategije, akcioni planovi) koji samo posredno utiču na oblikovanje pravnih standarda. To govori da ova materija još uvek traga za svojim pravim mestom u ustavnoj regulativi i ustavnoj sistematici.

**KLJUČNE REČI:** *ustav, održivi razvoj, razvojni resursi, pravo na zdravu životnu sredinu i pravo na zdrav život*

## UVOD

Konstitucionalizacija prava na zdrav život i zdravu životnu sredinu, ekoloških i sa njima povezanih prava je novija pojava u savremenoj ustavnosti. Kao što su socijalno ekonomski prava bila svojevrsni novum u ustavnosti u prvoj polovini XX veka, tako je konstitucionalizacija prava koja pripadaju četvrtoj generaciji novum u savremenoj ustavnosti. Rešenja u komparativnoj ustavnosti značajno se razlikuju. O tome govori nekoliko pokazatelja: pristup ustavnoj regulativi (kontekst osnovnih ljudskih prava ili obaveza države); način na koji ustavi definišu prava (pravo na zdrav život, zdrava životna sredina, ekološka prava, pravo na informisanje o stanju životne sredine, odgovornost za štetu na netu životnoj sredini); obim (blanketne ili konkretnе ustavne norme) i sadržaj ustavne regulative (kvalitet i obim garancija, preciziranje prava i obaveza i drugo) i drugi.

Možda razloge „lutanju“ ustavne regulative treba tražiti i u činjenici da su ove odredbe našle svoje mesto u ustavima pod uticajem međunarodnih izvora prava (Todić 2017, 175–197) u kojima još uvek nisu izgrađeni i oblikovani čvrsti standardi za obavezujuće pravno regulisanje ovih pitanja (Pajvančić 2017), već se oni postepeno oblikuju u međunarodnim dokumentima strateške prirode koji posredno utiču na oblikovanje pravnih standarda. Brojni međunarodni strateški dokumenti odnose se na pravo na zdravu životnu sredinu i njeno očuvanje „radi interesa samog čovečanstva“<sup>2</sup>, kako se naglašava u svetskoj stra-

---

2 Nakon usvajanja dokumenta (1983) OUN formira Komisiju za životnu sredinu i razvoj, na čijem je čelu bio premijer Norveške Gro Harlem Brundtland. Po njemu je komisija nazvana „Brundtlandova komisija“. Prvi izveštaj „Zajednička budućnost“ Komisija je podnela 1987. godine. U njemu je prvi put upotrebljen izraz održivi razvoj koji je definisan kao „razvoj u pravcu

tegiji očuvanja prirode.<sup>3</sup> Zdrava životna sredina i očuvanje životne sredine kao razvojnog resursa okosnica su strategije održivog razvoja čiji sadržaj, ciljeve i aktere realizacije određuje više strateških dokumenata.<sup>4</sup>

Međunarodni strateški dokumenti utiču na usvajanje sličnih dokumenata u nacionalnim okvirima. U strateškim dokumentima i akcionim planovima za njihovo sprovođenje, usvojenim od strane nacionalnih parlamenta ili vlada, oblikuju se pravci politika, kao i načini, dinamika ostvarivanja postavljenih ciljeva i akteri tog procesa. Posledica ovog procesa ogleda se i u konstitucionalizaciji seta novih ljudskih prava (Nastić 2017, 209–225) ili proširivanju sadržaja ljudskih prava koja ustavi tradicionalno garantuju. Priroda i kvalitet ljudskih prava se menjaju. Ona se više ne sagledavaju samo iz individualne perspektive već sve više iz globalne perspektive, posebno iz perspektive razvoja i uslova koje je neophodno obezbediti kako bi se otvorile mogućnosti za razvoj.

Kao rezultat aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva fokusiranih na razvoj usvajaju se i posebne međunarodne konvencije koje ustanovljavaju standarde značajne za održivi razvoj<sup>5</sup> i zaštitu prirodnih resursa<sup>6</sup>.

Analiza rešenja u komparativnoj ustavnosti<sup>7</sup> pokazuje da su ona po sadržini i obuhvatu različita, sistematizovana su u različitim poglavljima ustava. Rešenja se kreću od blanketnih normi, pa do pokušaja da se odgovornosti za

---

zadovoljavanja potreba sadašnjih generacija ne ugrožavajući mogućnost budućim da zadovolje njihove potrebe" (UN Documents 1987).

- 3 Usvojena 1980. UNCED (UN 1997).
- 4 Npr. Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, usvojena na Konferenciji OUN, održana u Rio de Žaneiru 1992. godine. Poznata je pod nazivom „Rio deklaracija”; Akcioni plan održivog razvoja za 21. vek usvojen 1997. Poznat je pod nazivom „Agenda 21”. Dokumenti „Rio + 5” usvojeni u Njujorku 1997., „Rio + 10”, usvojen u Johanesburgu 2002, poznati pod nazivom „Rio + 10” se oslanja na tekovine Deklaracije o životnoj sredini i razvoju, usvojenoj u Rio 1992. godine i „Rio + 20”, dokument „Budućnost kakvu želimo”, poznati pod nazivom „Rio + 20”, usvojen 2012. UNCSD (UN 2012; UNCSD 2012); npr. Evropska strategija održivog razvoja” (European Commission 2015) i revidirana Strategija održivog razvoja i dr.
- 5 Npr. Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korišćenje reke Dunav, 1998, ratifikovana. *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/2003.
- 6 Evropska konvencija o predelu, 2000. ratifikovana. *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 4/2011; Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, ratifikovana *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007. Konvencija o prekograničnom zagradjivanju vazduha na velike daljine o dugoročnom finansiranju Programa saradnje za praćenje i procenu prekograničnog prenosa zagađujućih materija u vazduhu na velike daljine u Evropi, ratifikovana. *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/87.
- 7 Analizom su obuhvaćeni ustavi Austrije, Belgije, Bugarske, Danske, Italije, Makedonije, Nemačke, Poljske, Rusije, Slovenije, Srbije, Francuske, Hrvatske, Crne Gore, Španije i Švajcarske. Odredbe ustava citirane prema tekstovima na portalu ODIHR *Legislationonline*.

zaštitu definišu eksplisitno kao obaveza javnih vlasti ili zajednička obaveza vlasti i građana. Navode se različiti prirodni resursi značajni za životnu sredinu, ustavom propisuju sankcije za povredu obaveze zaštite i racionalnog korišćenja prirodnih resursa. To govori da u ovoj oblasti još uvek nisu oblikovani čvrsti standardi ni u međunarodnom<sup>8</sup> ni u unutrašnjem pravu. Ova materija još traga za svojim mestom u ustavnoj regulativi.

## PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT I ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU KAO OSNOVNO LJUDSKO PRAVO

### Opšti pristup ustavnom regulisanju prava na zdravu životnu sredinu

Ako se kao kriterijum sistematizovanja ustavnih rešenja postavi opšti pristup ustavnom regulisanju prava na zdravu životnu sredinu (Pajvančić 2011, 197–209), analiza komparativne ustavnosti upućuje na nekoliko zapažanja. Pravo na zdravu životnu sredinu ustavi regulišu različito (Nastić 2017, 209–225). U nekim ustavima reguliše se kao osnovno ljudsko pravo, u drugima kao dužnost građana ali i javnih vlasti, dok su u trećoj grupi ustavi koji pravo na zdravu životnu sredinu regulišu i kao osnovno ljudsko pravo i kao dužnost građana. U ovom kontekstu ukazujemo i na praksi Evropskog suda za ljudska prava. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda ne garantuje eksplisitno pravo na zdravu životnu sredinu i njegovu zaštitu. U praksi ovog suda zaštita prava na zdravu životnu sredinu ostvaruje se posredno povezivanjem sa drugim pravima koja Konvencija garantuje. Prekretnica je odluka u slučaju *Lopez Ostra protiv Španije*. Evropski sud je zauzeo stav da nepreduzimanje adekvatnih mera radi daljeg zagađenja životne sredine i otklanjanje već nastalog predstavlja kršenje ljudskih prava, jer je „država propustila da uspostavi balans između ekonomskog interesa grada Lorke i tužiočevog prava na efektivno uživanje prava na dom i privatni i porodični život, predviđenog čl. 8. Konvencije”<sup>9</sup>.

8 Najveći broj međunarodnih dokumenata u ovoj oblasti su strategije i akcioni planovi.

9 Lopez-Ostra v. Spain, ECHR (1994), Series A, No. 303C.

## Sadržaj i obim ustavnih garancija

Najveći broj ustava pravo na zdravu životnu sredinu garantuje načelnom odredbom kao jedno od *osnovnih ljudskih prava*, bilo samostalno, zajedno sa pravom na zdrav život ili samo kao pravo na zdrav život.<sup>10</sup> Uz ovu načelnu garanciju neki ustavi eksplisitno regulišu pravo svih na istinitu, blagovremenu i potpunu informaciju o stanju životne sredine<sup>11</sup> i izričito propisuju odgovornost za „skrivanje činjenica i okolnosti koje predstavljaju opasnost po život i zdravlje ljudi od strane stručnjaka“.<sup>12</sup>

Pored garantovanja prava na zdravu životnu sredinu u nekim ustavima istovremeno se, načelnom odredbom, *propisuje obaveza (dužnost) svih*<sup>13</sup> ili posebna dužnost javnih vlasti (samostalno ili u saradnji sa građanima)<sup>14</sup> da čuvaju, unapređuju, reprodukuju i štite životnu sredinu, živu prirodu i njene raznovrsnosti, kao i da razumno koriste prirodna bogatstva i resurse. Izuzetno se propisuje i odgovornost za zaštitu životne sredine<sup>15</sup> i štetu prouzrokovanoj životnoj sredini,<sup>16</sup> pravo na „mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu“<sup>17</sup> i zaštitu prava na zdravu životnu sredinu.<sup>18</sup>

Uz prava koja su neposredno vezana za pravo na zdravu životnu sredinu u nekim ustavima se garantuju i sa njima povezana prava. Na primer: „pravo čoveka i dostojanstvo ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine“ i izričita zabrana da se „na ljudskom biću, bez njegove dozvole, vrše medicinski i drugi ogledi“<sup>19</sup>; više pitanja vezanih za genetski inženjering, posebno oplodnja i genetska tehnologija u humanim oblastima<sup>20</sup>, veštačka oplodnja ljudi, ispitivanje i veštačka izmena naslednih faktora i transplantacija organa i

10 Ustavi Bugarske (čl. 55, st. 2), Crne Gore (čl. 23, st. 1), Hrvatske (čl. 69, st. 1), Rusije (čl. 62), Slovenije (čl. 72, st. 1), Srbije (čl. 74, st. 1), Španije (čl. 45, st. 1).

11 Ustavi Crne Gore (čl. 23, st. 2), Poljske (čl. 74, st. 3), Rusije (čl. 42) i Srbije (čl. 74, st. 1).

12 Ustav Rusije (čl. 41, st. 3).

13 Ustavi Bugarske (čl. 55), Crne Gore (čl. 23, st. 2), Hrvatske (čl. 69, st. 3), Makedonije (čl. 43, st. 1 i 2), Slovenije (čl. 79, st. 2).

14 Ustavi Bugarske (čl. 55), Crne Gore (čl. 23, st. 3), Hrvatske (čl. 69, st. 2), Makedonije (čl. 43, st. 1 i 2), Poljske (čl. 74, st. 2 i 4 i čl. 86), Rusije (čl. 58), Slovenije (čl. 79, st. 2), Srbije (čl. 71, st. 2).

15 Ustavi Slovenije (čl. 72, st. 3) i Srbije (čl. 74, st. 2).

16 Ustav Poljske (čl. 86) i panije (čl. 45, st. 3).

17 Ustav Crne Gore (čl. 23, st. 2).

18 Ustav Crne Gore (čl. 23, st. 2).

19 Ustav Crne Gore (čl. 27).

20 Ustav Švajcarske (čl. 119 i čl. 119a)

tkiva<sup>21</sup>; zabrana kloniranja ljudskih bića<sup>22</sup>; genetska tehnologija u nehumanim oblastima<sup>23</sup>; zaštita životinja<sup>24</sup> i dr.

## Pravo na zdravu životnu sredinu kao odgovornost javnih vlasti prema budućim generacijama

Posebno izdvajamo nekoliko primera komparativne ustavnosti u kojima se kao jedna od temeljnih vrednosti ustavnog poretku navodi i „uredjenje i humanizacija prostora i unapređenje i poštovanje životne sredine”<sup>25</sup>, ili se na različite načine konstitucionalizuje održivi razvoj kao obaveza centralnih i regionalnih vlasti da preduzimaju aktivnosti kako bi se „stvorio jedan trajan i odmeren odnos između prirode i njene sposobnosti obnavljanja, s jedne strane, i korišćenja od strane ljudi, s druge strane”<sup>26</sup>, propisuje obaveza javnih vlasti da vode „politiku koja garantuje ekološku sigurnost sadašnjim i budućim pokolenjima”<sup>27</sup> i tako, i na ustavnoj ravni, iskazuje i demonstrira svest o „odgovornosti prema budućim generacijama” i obavezuje država da „zakonom i sprovodenjem drugih mera štiti prirodna dobra”<sup>28</sup> i životnu sredinu.

## Očuvanje i zaštita životne sredine – osnov ograničenja prava svojine i slobode preduzetništva

Očuvanje i zaštita životne sredine u nekim ustavnim sistemima, kako pokazuju primeri komparativne ustavnosti<sup>29</sup>, ustanovljavaju se kao jedan od razloga za ograničenje prava svojine i prava na preduzetništvo i privređivanje i propisivanje posebnog režima korišćenja ovih prava (Pajvančić i Petrušić 2018, 137–138).

---

21 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 26).

22 Ustav Srbije (čl. 24, st. 3).

23 Ustav Švajcarske (čl. 120).

24 Ustavi Slovenije (čl. 72, st. 4) i Švajcarske (čl. 80).

25 Ustav Makedonije (čl. 8, st. 1, alineje 8 i 10).

26 Ustav Švajcarske (čl. 73).

27 Ustav Poljske (čl. 74, st. 1).

28 Ustav Nemačke (čl. 20 a).

29 Ustavi Hrvatske (čl. 52), Makedonije (čl. 55, st. 3), Rusije (čl. 36, st. 2).

## DISTRIBUCIJA NADLEŽNOSTI IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOA VLASTI U VEZI SA PRAVOM NA ZDRAV ŽIVOTNU SREDINU I ZDRAV ŽIVOT

Nadležnosti u vezi sa pitanjima vezanim za oblast životne sredine mogu biti na različite načine distribuirane između organa vlasti na različitim nivoima (Pajvančić 2012, 119–129). One se razlikuju s obzirom na prirodu, obim i sadržaj nadležnosti i s obzirom na oblasti na koje se nadležnost prostire i dr. Ustav detaljno reguliše ova pitanja posebno u federacijama i regionalno uređenim državama.

### Karakter i priroda nadležnosti organa vlasti u oblasti životne sredine

Ako se kao kriterijum za analizu postavi karakter i priroda nadležnosti organa vlasti u oblasti životne sredine, razlikuju se u osnovi dve grupe nadležnosti.

Jednu grupu čine *regulatorne nadležnosti*, koje uključuju pravo određenih organa da donose propise i regulišu pitanja vezana za oblast životne sredine. Ove nadležnosti poveravaju se predstavničkim telima centralne vlasti, ali i organima na nižim nivoima vlasti. Oblasti i sadržaj regulatornih nadležnosti organa javne vlasti na različitim nivoima često se u ustawima i taksativno navode. Ustav Italije<sup>30</sup>, na primer, propisuje da poslove zakonodavne vlasti obavljaju i država i regije, ali i eksplicitno reguliše da organi centralne vlasti u nekim pitanjima značajnim za životnu sredinu („zaštita životne sredine, ekosistema i kulturnog nasledja“<sup>31</sup>) imaju isključivu zakonodavnu vlast.

Jedan osoben način određivanja regulatornih nadležnosti organa javne vlasti na nižim nivoima je delegirano zakonodavstvo. Na osnovu ovlašćenja koja su im poverili organi centralne vlasti, i organi vlasti na nižim nivoima stiču pravo da svojim propisima regulišu pitanja čije im je regulisanje povereno. U tom slučaju obim njihovih ovlašćenja je ograničen. Oni svoja regulatorna ovlašćenja mogu vršiti samo u granicama koje postavlja centralna vlast. Primer je Ustav Španije koji za isključivu nadležnost organa centralne vlasti rezerviše više pitanja značajnih za životnu sredinu<sup>32</sup>, ali dopušta mogućnost da Generalni kortes u materijama koje spadaju u državnu nadležnost, svim ili pojedinim autonomnim zajednicama poveri ovlašćenje da same donose zakonske norme u okviru načela, osnova i direktiva utvrđenih zakonom države.<sup>33</sup>

---

30 Ustav Italije (čl. 117, st. 1).

31 Ustav Italije (čl. 117, st. 2).

32 Ustav Španije (čl. 149, st. 1, tačke 16, 23, 25 i 26).

33 Ustav Španije (čl. 150).

U drugoj grupi su nadležnosti vezane za *izvršavanje i sprovođenje propisa*. Ti poslovi su povereni organima izvršne vlasti. U komparativnoj ustavnosti<sup>34</sup> često se prihvata rešenje prema kome je regulatorna vlast u oblasti životne sredine poverena organima centralne vlasti, a nadležnosti vezane za sprovođenje propisa nižim nivoima vlasti.

U nekim ustavnim sistemima<sup>35</sup> i *regulatorna i izvršna vlast* su u rukama centralne vlasti kada se radi o brojnim oblastima značajnim za životnu sredinu.

### Obim i sadržaj nadležnosti u oblasti životne sredine

Ako se kao kriterijum postavi obim nadležnosti organa javne vlasti na različitim nivoima, uočava se da se nadležnosti vezane za životnu sredinu ostvaruju, pre svega, na nivou centralne vlasti jer su ta pitanja od vitalnog značaja i za pojedince i za zajednicu. Obim nadležnosti organa centralne vlasti se razlikuje. To mogu biti poslovi koji su u isključivoj nadležnosti organa centralne vlasti (ili organa koji se obrazuju na nivou federalnih jedinica, regija ili lokalne zajednice) koje u punom kapacitetu i obimu obavljaju organi kojima je ustavom dodeljena. Pored toga, to su i konkurentne nadležnosti koje uključuju distribuciju poslova između centralnih i necentralnih organa u istoj oblasti i u vezi sa istim pitanjima, ali različitog obima i sadržaja.

Poslovi u *isključivoj nadležnosti organa centralne vlasti* karakteristični su po tome što organi centralne vlasti raspolažu punim kapacitetom ovlašćenja u oblastima koja ustav rezerviše za ove organe. U komparativnoj ustavnosti primetno je nastojanje da izvorne nadležnosti organa centralne vlasti u vezi sa životnom sredinom regulišu metodom enumeracije, ali i da među njima postoje u tom pogledu značajne razlike. Obim i sadržaj isključivih nadležnosti centralne vlasti je samo regulatorna vlast koja pripada zakonodavnom organu, a koja se ostvaruje samo u oblasti zaštite životne sredine i ekosistema.<sup>36</sup> U ustavu se konkretno navode pitanja vezana za životnu sredinu koja su u isključivoj nadležnosti organa centralne vlasti koja uključuju i regulatorna ovlašćenja i ovlašćenja vezana za izvršavanje propisa.<sup>37</sup> Regulatorne nadležnosti vezane za životnu sredinu u nekim ustavnim sistemima<sup>38</sup> mogu imati i organi vlasti na nižim nivoima.

<sup>34</sup> Ustavi Austrije (čl. 11, st. 1, tačka 1), Nemačke (čl. 87), Švajcarske (čl. 74, st. 1).

<sup>35</sup> Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 7, 9 i 12).

<sup>36</sup> Ustav Italije (čl. 117, st. 2).

<sup>37</sup> Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1) i Italije (čl. 117, st. 3)

<sup>38</sup> Ustavi Švajcarske (čl. 76) i Ustav Austrije (čl. 118).

Drugu grupu nadležnosti čine *konkurentne nadležnosti*. Ustav najčešće eksplicitno navodi poslove u kojima nadležnosti imaju i organi centralne vlasti i organi na drugim nivoima vlasti, ali je obim i kvalitet njihovih nadležnosti različit. U pitanjima važnim za životnu sredinu dominiraju konkurentne nadležnosti. Među ustavima postoje razlike<sup>39</sup> s obzirom na to na koji su način postavljeni odnosi između centralnih i necentralnih organa, u kom domenu se oni ostvaruju (regulatorna vlast ili izvršna vlast), kakva je priroda nadležnosti centralnih organa (isključiva regulativa ili samo regulisanje opštih principa) i na koje oblasti se odnose konkurentne nadležnosti. U ustavnim sistemima u kojima postoji konkurentna nadležnost ustav postavlja i kriterijum prema kome se određuje obim nadležnosti centralnih, odnosno necentralnih organa.<sup>40</sup>

### Distribucija nadležnosti među različitim organima vlasti – sadržaj poslova

Primeri komparativne ustavnosti pokazuju nastojanje ustavotvoraca da što preciznije i konkretno regulišu sadržaj ovlašćenja kojima raspolažu organi javne vlasti na različitim nivoima, ali se konkretna rešenja razlikuju. Neke oblasti veći broj ustava identificuju kao značajne za životnu sredinu, pa ustav reguliše distribuciju nadležnosti u vezi sa njima. To su, na primer: zaštita životne sredine; energetika i energetski izvori, posebno atomska energija<sup>41</sup>; vode i režim voda<sup>42</sup>; šume<sup>43</sup>; poljoprivreda, posebno korišćenje i zaštita poljoprivrednog zemljišta<sup>44</sup>; proizvodnja, rukovanje, promet i režim postupanja sa opasnim materijama; proizvodnja, promet i kontrola lekova i opojnih droga; zaštita zdravlja, posebno zaštita od zaraznih bolesti; zaštita biljnog i životinjskog sveta<sup>45</sup>; lov i ribolov; otpadne materije i posebno rukovanje opasnim otpadom; genetska tehnologija<sup>46</sup>; proizvodnja, promet i rukovanje oružjem, eksplozivima i drugim opasnim materijama; ionizirajuća zračenja i zaštita od ionizirajućih zračenja<sup>47</sup>;

39 Ustavi Austrije (čl. 12, st. 1), Italije (čl. 117, st. 3), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačke 11 a, 17, 19, 20 i 24), Španije (čl. 149, st. 1, tačke 16, 23, 25 i 26).

40 Ustavi Italije (čl. 117, st. 3), Nemačke (čl. 75, st. 1) i Španije (čl. 148, st. 1, tačka 9).

41 Ustav Švajcarske (čl. 90).

42 Ustav Švajcarske (čl. 76).

43 Ustav Švajcarske (čl. 77).

44 Ustav Švajcarske (čl. 104, st. 3).

45 Ustav Švajcarske (čl. 80).

46 Ustav Švajcarske (čl. 120).

47 Ustav Švajcarske (čl. 118, st. 2, tačka c).

zaštita ugroženih vrsta biljnog i životinjskog sveta;<sup>48</sup> zaštita posebnih prirodnih dobara<sup>49</sup> i dr.

### Posebni organi čija je nadležnost vezana za životnu sredinu

Primer konstituisanja posebnih organa čije su nadležnosti vezane za odlučivanje o životnoj sredini pruža Ustav Austrije. U Austriji postoji poseban organ – Nezavisni ekološki senat, ustanovljen Ustavom čija je nadležnost vezana za životnu sredinu.<sup>50</sup> To je nezavisni i najviši stručni organ čiju organizaciju, nadležnosti i postupak po kome odlučuje reguliše zakon. Sastav ovog tela, koje se formira pri ministarstvu nadležnom za životnu sredinu, čine predsedavajući, sudije i drugi članovi sa pravničkim obrazovanjem. Nezavisni ekološki senat odlučuje o pitanjima koja su u nadležnosti izvršne vlasti u pokrajinama, a koja se ostvaruju u upravnom postupku. Njegove odluke ne mogu se ukidati i menjati u redovnom sudskom postupku, a protiv odluka ovog organa dozvoljeno je podnošenje žalbe upravnom суду.<sup>51</sup>

## ZAŠTIĆENA PRIRODNA BOGATSTVA I RESURSI ZNAČAJNI ZA ŽIVOTNU SREDINU

Istraživanje rešenja u komparativnoj ustavnosti govore da se u ustavima identificuju i izričito navode različita prirodna dobra i prirodni resursi značajni za životnu sredinu koji uživaju posebnu zaštitu, sa jedne strane (eksplicitna zaštita), kao i da se posebno regulišu i različite oblasti koje mogu neposredno uticati na ugrožavanje životne sredine (implicitna zaštita). Obim, kvalitet i sadržaj ustavne regulative se razlikuju. Među ustavima se beleže značajne razlike s obzirom na sadržaj, obim i kvalitet ustavnog regulisanja prirodnih dobara i prirodnih resursa koji su značajni za zdravu životnu sredinu. Kao zaštićena prirodna dobra, i prirodni resursi značajni za zdravu životnu sredinu identifikuju se i izdvajaju:

*Vazduh*, u vezi sa kojim se u ustavima regulišu različita pitanja, kao na primer: utvrđivanje jedinstvene granične emisione vrednosti za materije štetne po

48 Ustav Švajcarske (čl. 79).

49 Ustav Švajcarske (čl. 78, st. 5).

50 Sadržaj nadležnosti Nezavisnog ekološkog senata propisan je članom 10 stav 1 tačka 7 Ustava Austrije.

51 Ustav Austrije (čl. 12, st. 7).

vazduh<sup>52</sup>, pročišćavanje vazduha<sup>53</sup>, održavanje čistoće vazduha<sup>54</sup>, vazdušni prostor.<sup>55</sup> Samo u manjem broju analiziranih ustava vazduh se prepoznaje i izričito navodi kao resurs značajan za životnu sredinu koji se posebno štiti.

*Voda*, koja se u većem broju ustava prepoznaje kao važan prirodni resurs, ali je primetna razlika među ustavima s obzirom na sadržaj i obim ustavne regulative o vodama. U nekim ustavima, pored blanketne norme koja vodu identificuje kao resurs koji uživa posebnu zaštitu<sup>56</sup>, poseban akcenat se stavlja na krajobalni plažni pojas,<sup>57</sup> more, morsku obalu i ostrva.<sup>58</sup> U drugim ustavima izostaje načelna odredba o vodi kao prirodnom resursu, ali se akcenat stavlja na određene vode, kao na primer: morsku obalu<sup>59</sup>, obale, plaže, teritorijalne vode i prirodne izvore<sup>60</sup>, zemljишte oteto od mora<sup>61</sup>, močvare<sup>62</sup>, kanale i navodnjavanje<sup>63</sup>, mineralne i termalne vode<sup>64</sup>, nalazišta voda<sup>65</sup> i, posebno, međunarodna i međukontonalna nalazišta voda<sup>66</sup>. Pored toga u ustavima se regulišu i druga pitanja značajna za režim voda i očuvanje ovog prirodnog resursa značajnog za životnu sredinu, kao, na primer, sledeća pitanja: izgradnja i korišćenje hidrauličnih postrojenja<sup>67</sup>, domaćinsko korišćenje i zaštita nalazišta vode<sup>68</sup>, odbrana od štetnih uticaja voda<sup>69</sup>, održavanje i otkrivanje nalazišta vode, korišćenje

---

52 Ustav Austrije (čl. 11, st. 5).

53 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 24).

54 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11).

55 Ustav Hrvatske (čl. 52).

56 Ustavi Bugarske (čl. 18, st. 1) i Hrvatske (čl. 52).

57 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 1).

58 Ustav Hrvatske (čl. 52).

59 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17 i čl. 91 a, st. 1).

60 Ustav Španije (čl. 132, st. 2).

61 Ustav Belgije (čl. 113).

62 Ustav Belgije (čl. 113).

63 Ustav Španije (čl. 148, st. 1, tačka 10).

64 Ustav Španije (čl. 148, st. 1, tačka 10).

65 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 1).

66 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 5).

67 Ustav Španije (čl. 148, st. 1, tačka 10).

68 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 1).

69 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 1).

voda za proizvodnju energije i za rashlađivanje<sup>70</sup>, zahvati u kružni tok voda<sup>71</sup>, donošenje propisa o zaštiti voda, obezbeđenju odgovarajućih zaostalih količina vode, vodogradnji, obezbeđivanju nasipa i uticaju atmosferskih taloga<sup>72</sup>, nadležnost regionalnih vlasti vezane za korišćenje nalazišta vode i mogućnost uvođenja poreza za korišćenje nalazišta vode<sup>73</sup>, korišćenje voda za saobraćajna preduzeća uz plaćanje poreza za korišćenje<sup>74</sup>, snabdevanje vodom<sup>75</sup>, morski vodenii putevi i rečni vodenii putevi od opštег značaja<sup>76</sup> i dr.

*Zemlja* kao važan prirodni resurs reguliše se u najvećem broju ustava.<sup>77</sup> U velikom broju ustava akcenat je na poljoprivrednom i obradivom zemljištu, načinu korišćenja ovog zemljišta (racionalno i plansko korišćenje<sup>78</sup>, korišćenje samo u poljoprivredne svrhe uz mogućnost promene namene zemljišta samo izuzetno ukoliko je dokazana potreba za tim, pod uslovima i na način propisan zakonom<sup>79</sup>, korišćenje u skladu sa opštim interesom, posebno ako se radi o promeni namene poljoprivrednog zemljišta<sup>80</sup>, uređenje zemljišta<sup>81</sup>, poboljšavanje agrarne strukture<sup>82</sup>, regionalne institucije za kreditiranje poljoprivrede i razvoj zemljišta<sup>83</sup> i dr.), kao i zaštita poljoprivrednog i obradivog zemljišta<sup>84</sup>. Posebno detaljno u posebnom članu koji se odnosi na poljoprivrednu ova pitanja reguliše Ustav Švajcarske.<sup>85</sup>

---

70 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 2).

71 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 2).

72 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 3).

73 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 4).

74 Ustav Švajcarske (čl. 76, st. 4).

75 Ustav Nemačke (čl. 75, st. 1, tačke 3 i 4).

76 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 21).

77 Ustavi Austrije (čl. 14, st. 1, 2, 4 i 5), Belgije (čl. 113), Bugarske (čl. 21), Hrvatske (čl. 52), Italije (čl. 44 i čl. 117, st. 2), Nemačke (čl. 75, st. 1, tačke 3, 4 i 17), Poljske (čl. 23), Rusije (čl. 9, st. 2), Slovenije (čl. 71, st. 1 i 2), Srbije (čl. 88, st. 1), Španije (čl. 47, st. 1).

78 Ustav Hrvatske (čl. 52).

79 Ustav Bugarske (čl. 21, st. 2).

80 Ustav Španije (čl. 47, st. 1).

81 Ustav Nemačke (čl. 75, st. 1, tačke 3 i 4).

82 Ustav Nemačke (čl. 91a, st. 1, tačka 3).

83 Ustav Italije (čl. 114, st. 2).

84 Ustavi Austrije (čl. 14, st. 1, 2, 4 i 5), Bugarske (čl. 21), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17), Poljske (čl. 23), Slovenije (čl. 71, st. 1 i 2), Srbije (čl. 88, st. 1), Španije (čl. 47, st. 1 i čl. 130, st. 1).

85 Ustav Švajcarske (čl. 104).

Pojedini ustavi načelnom odredbom izričito regulišu da je zemlja „osnovno nacionalno bogatstvo koje je pod posebnom zaštitom države i društva”<sup>86</sup>, kao i da se zemlja koristi i čuva „kao osnova života i rada naroda koji živi na odgovarajućoj teritoriji”<sup>87</sup>. Jedno specifično rešenje sadrži Ustav Austrije, koji veoma detaljno reguliše školovanje stručnjaka za oblast poljoprivrede i šumarstva.<sup>88</sup>

*Rudna bogatstva* se kao razvojni resus neujednačeno i različito regulišu u ustavima. Primetna je neujednačena terminologija. Rudna bogatstva ili rudarstvo izričito se ređe koriste<sup>89</sup>, dok se u većini ustava koriste opšti pojmovi čije značenje je šire, kao na primer: prirodna bogatstva<sup>90</sup>, prirodni resursi<sup>91</sup>, dobra od opštег interesa<sup>92</sup>, prirodni izvori<sup>93</sup>, prirodna baština<sup>94</sup> i sl. Norme su najčešće načelne i uključuju sve prirodne resurse. Izostaje bliže regulisanje korišćenja i zaštite ovih resursa, ili se upućuje na njihovo zakonsko regulisanje.<sup>95</sup> U više analiziranih ustava propisuje se svojinski režim i način korišćenja ovih dobara.<sup>96</sup> Samo pojedini ustavi sadrže odredbe koje bliže regulišu korišćenje ovih dobara stavljući akcenat na racionalno korišćenje<sup>97</sup> ili utvrđuju da se ona moraju koristiti na način da se zaštite i poboljšaju uslovi života i zaštiti i obnovi životna sredina<sup>98</sup>, odnosno da se ovim resursima može slobodno raspolagati pod uslovom da se time ne nanosi „šteta životnoj sredini i ne narušavaju prava i zakonski interesi drugih lica”<sup>99</sup>.

---

86 Ustav Bugarske (čl. 21, st. 1).

87 Ustav Rusije (čl. 9, st. 2).

88 Ustav Austrije (čl. 14, st. 1, 2, 4, i 5).

89 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 10), Bugarske (čl. 18, st. 1), Hrvatske (čl. 52), Makedonije (čl. 56, st. 1), Španije (čl. 45, st. 2)

90 Ustavi Makedonije (čl. 56, st. 1), Slovenije (čl. 70, st. 2 i 3), Srbije (čl. 85, st. 2).

91 Ustav Rusije (čl. 9, st. 1).

92 Ustav Srbije (čl. 88, st. 1).

93 Ustav Španije (čl. 45, st. 2).

94 Ustav Crne Gore (čl. 78).

95 Ustavi Slovenije (čl. 70, st. 2 i 3), Srbije (čl. 85, st. 2).

96 Na primer, Ustavi Bugarske (čl. 22, st. 1), Crne Gore (čl. 58, st. 3 i čl. 59), Nemačke (čl. 15), Rusije (čl. 36, st. 2), Slovenije (čl. 70, st. 3), Srbije (čl. 85, st. 1 i 2 i čl. 87, st. 1 i 2), Ustav Španije (čl. 128 i čl. 131, st. 1).

97 Ustav Španije (čl. 45, st. 2).

98 Ustav Španije (čl. 45, st. 2).

99 Ustav Rusije (čl. 36, st. 2).

*Flora i fauna* su prirodni resursi koji čine neodvojivi i bitan deo životne sredine i stoga su predmet ustavne regulative. Analiza pokazuje da se i u ovoj oblasti ustavna rešenja razlikuju, s obzirom na sadržaj i obim ustavne regulative kao i dobra na koja se stavlja akcenat. U nekim ustavima se načelnom odredbom propisuje posebna zaštita biljnog i životinjskog sveta, kao i drugih delova prirode<sup>100</sup>, prirodnih rezervata<sup>101</sup>, posebnih ekosistema<sup>102</sup>.

Pojedini ustavi akcenat stavljuju na zaštitu pojedinih delova faune, na primer: šume i poseban režim i zaštita šuma,<sup>103</sup> šumsko zemljište<sup>104</sup> i eksploracije šuma<sup>105</sup>, pašnjaci<sup>106</sup>, parkovi od nacionalnog značaja<sup>107</sup>, planinski predeli<sup>108</sup>, uključujući i posebne mere za planinske zone<sup>109</sup>, kontinentalni pojas a posebno proučavanje, razrada, korišćenje, očuvanje i privređivanje imajući u vidu i vodeći računa o biološkim, mineralnim i energetskim resursima u tim morskim prostranstvima,<sup>110</sup> pešačke staze i šetališta<sup>111</sup>.

U nekim ustavima reguliše se zaštita bilja od bolesti i štetočina<sup>112</sup>, posebno zaštita poljoprivrednog i šumskog bilja<sup>113</sup>, promet useva i bilja<sup>114</sup>, đubriva za bilja i uređaji za zaštitu bilja, uključujući odobravanje i priznavanje vrsta useva i bilja<sup>115</sup> i dr. Izdvajamo Ustav Švajcarske koji u posebnom članu<sup>116</sup> reguliše nadležnosti konfederacije u vezi sa šumama i njihovom zaštitom.

---

100 Ustavi Hrvatske (čl. 52) i Makedonije (čl. 56, st. 1).

101 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 1).

102 Ustav Italije (čl. 117, st. 1).

103 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 10), Bugarske (čl. 18, st. 1), Hrvatske (čl. 52), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17), Švajcarske (čl. 77).

104 Ustav Srbije (čl. 88, st. 1).

105 Ustav Španije (čl. 148, st. 1, tačka 8).

106 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 10).

107 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 1).

108 Ustav Španije (čl. 130, st. 3).

109 Ustav Italije (čl. 44).

110 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 2).

111 Ustav Švajcarske (čl. 88).

112 Ustavi Austrije (čl. 12, st. 1, tačka 4) i Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 20).

113 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 20).

114 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11) i Nemačke (čl. 11 a, st. 1, tačka 20).

115 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11).

116 Ustav Švajcarske (čl. 77).

I zaštita životinjskog sveta našla je svoje mesto u komparativnoj ustavnosti. Rešenja u ustavima koji su bili predmet analize pokazuju da su i u ovom slučaju pristupi i rešenja različiti, kao i da se akcenat stavlja na različite aspekte zaštite životinjskog sveta. U ustavima se regulišu: ribolov i lov<sup>117</sup>, posebno morski ribolov<sup>118</sup>, ribolov na otvorenom moru i uz obalu<sup>119</sup>, promet hranom za životinje<sup>120</sup>, preduzimanje mera protiv zaraznih i drugih bolesti opasnih po zajednicu kako kod ljudi tako i kod životinja<sup>121</sup>, veterinarske službe i zaštita hrane za životinje<sup>122</sup>, zaštita životinja od mučenja<sup>123</sup>, stočarstvo<sup>124</sup> i dr. Po svojim rešenjima u ovoj oblasti izdvaja se Ustav Švajcarske koji posebno i detaljno reguliše nadležnost konfederacije vezanu za zaštitu životinja<sup>125</sup> i utvrđuje principe za obavljanje ribolova i lova, naročito vodeći računa o „održavanju mnoštva riba, divljih sisara i ptica”.<sup>126</sup>

U ovom kontekstu, u ustavima se reguliše i proizvodnja, promet, korišćenje i rukovanje materijama i proizvodima koji mogu ugroziti pravo na zdravu životnu sredinu. Predmet ustavne regulative je: rukovanje opasnim i ostalim otpadom<sup>127</sup>, proizvodnja i rukovanje farmaceutskim proizvodima<sup>128</sup>, proizvodnja radioaktivnih proizvoda, oružja, eksplozivnih materija i materija sa snažnim biološkim dejstvom<sup>129</sup>, uklanjanje smeća, procишćavanje vazduha i borba protiv buke<sup>130</sup>, rukovanje lekovima i opojnim sredstvima, organizma, hemikalijama i predmetima koji mogu da ugroze zdravlje<sup>131</sup>, utvrđivanje jedinstvenih graničnih emisionih vrednosti za materije štetne po vazduh

---

117 Ustav Španije (čl. 130, st. 1).

118 Ustav Španije (čl. 149, st. 1, tačka 19).

119 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 11).

120 Ustav Nemačke (čl. 11 a, st. 1, tačka 20).

121 Ustav Nemačke (čl. 11 a, st. 1, tačka 19).

122 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11).

123 Ustav Slovenije (čl. 72, st. 4).

124 Ustav Španije (čl. 130, st. 1 i čl. 148, st. 1, tačka 7).

125 Ustav Švajcarske (čl. 80).

126 Ustav Švajcarske (čl. 79).

127 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11).

128 Ustav Španije (čl. 163, st. 1, tačka 16).

129 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 4).

130 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 24)

131 Ustav Švajcarske (čl. 118)

i održavanje čistoće vazduha<sup>132</sup>, transport tečnog ili gasovitog goriva ili pogonskog materijala<sup>133</sup>, mere za sprečavanje opasnih opterećivanja čovekovve okoline koja nastaju prekoračenjem graničnih emisionih vrednosti<sup>134</sup>, režim proizvodnje, trgovine, držanja i korišćenja oružja i eksploziva<sup>135</sup>, kao i proizvodnja, nabavka, prodaja, uvoz, izvoz i prolaz ratnog materijala<sup>136</sup> i dr. Poseban primer pruža Ustav Austrije<sup>137</sup> koji, pored ostalog, reguliše kontrolu i nadzor nad primenom propisa koji se odnose na materije opasne po životnu sredinu.

*Prirodne lepote i znamenitosti* i njihovo očuvanje i zaštita su takođe ustavna materija koja se reguliše načelnim odredbama.<sup>138</sup>

*Energija* i različiti izvori energije našli su svoje mesto u ustavnoj regulativi. U ustavima se regulišu različita pitanja vezana za ovu oblast, među kojima su: racionalno korišćenje, proizvodnja, prenos i distribucija energije, mere bezbednosti i trase jake struje, nacrti izgradnja i korišćenje hidrauličnih postrojenja<sup>139</sup>. U nekoliko ustava<sup>140</sup> izdvaja se i posebno reguliše atomska energija kao energetski izvor, njena proizvodnja i korišćenje uz izričito naglašavanje u pojedinim ustavima da se ona koristi u mirnodopske svrhe<sup>141</sup>, zaštita od opasnosti nastalih oslobođanjem atomske energije ili joniziranim zracima i uklanjanje radioaktivnih materija i dr. I u ovoj oblasti Ustav Švajcarske<sup>142</sup> je ilustrativan primer detaljnijeg regulisanja ove oblasti.

Pored već navedenih osnovnih prirodnih resursa i činilaca koji utiču na životnu sredinu, u nekim ustavima postoje i odredbe o: hrani i kontroli hrane

132 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11 i čl. 11, st. 5).

133 Ustav Švajcarske (čl. 91).

134 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11).

135 Ustav Španije (čl. 149, st. 1, tačka 26).

136 Ustav Švajcarske (čl. 107, st. 2).

137 Ustav Austrije (čl. 11, tačka 9).

138 Ustavi Crne Gore (čl. 78), Makedonije (čl. 56), Italije (čl. 9, st. 2), Nemačke (čl. 75, st. 1, tačka 3), Rusije (čl. 9, st. 1), Slovenije (čl. 73, st. 1), Srbije (čl. 89, st. 1), Španije (čl. 45), Švajcarske (čl. 78).

139 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 9 i 10 i čl. 12, st. 1), Italije (čl. 117, st. 2), Švajcarske (čl. 89 i čl. 91), Španije (čl. 45 i čl. 149, st. 1, tačka 21), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 11a).

140 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 10 i 11), Bugarske (čl. 18, st. 4), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 11 a), Švajcarske (čl. 90 i 118).

141 Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 11 a).

142 Ustav Švajcarske (čl. 89 i čl. 90).

i životnih namirnica,<sup>143</sup> meteorološkoj službi<sup>144</sup>, posebnom režimu saobraćaja teških vozila u cilju zaštite životne sredine<sup>145</sup>, porezu na saobraćaj teških vozila<sup>146</sup>, merama zaštite životne sredine i prirode od posledica drumskog saobraćaja<sup>147</sup>, zaštiti životne sredine od ugrožavanja kroz prekomerno korišćenje đubriva, hemikalija i drugih pomoćnih materijala<sup>148</sup> i dr.

Istraživanje konstitucionalizacije prirodnih resursa značajnih za očuvanje životne sredine upućuje na nekoliko osnovnih zapažanja:

- Kao prirodni resursi posebno se izdvajaju: vazduh, voda, zemlja (posebno obradivo i poljoprivredno zemljište), rudna i prirodna bogatstva, flora i fauna (posebno šume), prirodne lepote, energija i energetski izvodi (posebno nuklearna energija).

- U ustavu se propisuju i posebni režimi korišćenja prirodnih resursa.
- Pored razvojnih resursa regulišu se i faktori koji mogu uticati na ugrožavanje prirodnih resursa.

- Sadržaj i obim ustavnog regulisanja ove oblasti je različit i kreće se u rapanu od odredbi načelnog karaktera, čiju konkretizaciju ustav prepušta zakonodavcu, pa do detaljnih ustavnih odredbi, naročito u federalnim ili regionalno uređenim državama, koje regulišu raspodelu nadležnosti između centralnih i necentralnih organa.

## Zaštita prirodnih bogatstava, resursa i životne sredine

Prirodni resursi i dobra povezana ne samo sa razvojem, već i sa osnovnim ljudskim pravom na zdrav život i zdravu životnu sredinu uživaju i ustavom garantovanu zaštitu.

Jedan vid zaštite ogleda se u vrsti pravnih propisa koji regulišu ovu materiju. To je posebno slučaj u federalnim i regionalno uređenim državama u kojima se precizno reguliše raspodela nadležnosti između centralnih i necentralnih organa i tako uspostavlja osnov i okvir njihovih odgovornosti za zaštitu prirodnih i razvojnih resursa.

---

143 Ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11), Italije (čl. 117, st. 2), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 20), Švajcarske (čl. 104, str. 3, tačka c).

144 Ustav Španije (čl. 140, st. 1, tačka 20)

145 Ustav Švajcarske (čl. 84).

146 Ustav Švajcarske (čl. 85, st. 1).

147 Ustav Švajcarske (čl. 86, st. 3, tačka d).

148 Ustav Švajcarske (čl. 104, st. 3, tačka d).

Najvažnija pitanja u ovoj oblasti regulišu propisi organa centralne vlasti za koje je rezervisana zakonodavna vlast.<sup>149</sup> Poslovi izvršne vlasti su nadležnost organa centralne vlasti<sup>150</sup> ili se rezervišu i za necentralne organe.<sup>151</sup> Samo u nekim oblastima propisana je i konkurentna legislativna nadležnost<sup>152</sup>, često samo kao preneta nadležnost centralnih organa<sup>153</sup>.

Specifičan vid zaštite ovih razvojnih resursa ogleda se i u tome što ustavi regulišu svojinska prava na ovim dobrima, krug titulara svojinskih prava nad ovim dobrima (državna svojina<sup>154</sup>, državni monopol<sup>155</sup>, javna svojina, društvena svojina, privatna svojina<sup>156</sup>, svojinska prava stranaca<sup>157</sup>, kao i mogućnost da ova dobra i njihovo korišćenje budu podvrgнутa ograničenjima i dr.) i propisuju poseban režim njihovog korišćenja (zakonsko regulisanje režima korišćenja ovih resursa<sup>158</sup>, koncesije<sup>159</sup> i ustanovljava mogućnost ograničenja svojinskih prava nad ovim dobrima<sup>160</sup> i slobode preduzetništva<sup>161</sup>, kao i odgovornost države<sup>162</sup>, ali i svih drugih subjekata<sup>163</sup> za njihovu zaštitu).

## ZAKLJUČAK

Uvid i analiza komparativne ustavnosti govore da je proces konstitucionalizacije razvoja započeo. To se ogleda kako u pristupu ljudskim pravima koja se ne

---

149 Ustavi Austrije (čl. 10, 11 i 12), Italije (čl. 117), Nemačke (čl. 72, 74, 75, 87 c i 91 a), Švajcarske (čl. 74, st. 1 i 2).

150 Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 9, 10, 11).

151 Ustav Austrije (čl. 11, st. 1, tačka 7 i st. 5 i 9, kao i čl. 12, st. 1, tačka 4).

152 Ustav Španije (čl. 148 st. 1, tačke 3, 7, 8, 9 i 10 i čl. 149, st. 1, tačke 16, 19, 20, 21, 25 i 26 i st. 3).

153 Ustav Švajcarske (čl. 74, 76, 77, 78, 79, 80, 90, 91, 118 i 120).

154 Ustavi Bugarske (čl. 18, st. 1), Rusije (čl. 9, st. 2), Španije (čl. 132).

155 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 2).

156 Ustav Rusije (čl. 9, st. 2).

157 Ustav Bugarske (čl. 22).

158 Ustav Hrvatske (čl. 52, st. 2).

159 Ustav Bugarske (čl. 18, st. 5).

160 Ustavi Italije (čl. 44), Rusije (čl. 36, st. 2 i 3).

161 Ustav Srbije (čl. 83, st. 2).

162 Ustavi Hrvatske (čl. 52, st. 1), Italije (čl. 9, st. 2), Slovenije (čl. 73), Srbije (čl. 89), Španije (čl. 45 st. 2).

163 Ustav Crne Gore (čl. 78).

sagledavaju samo iz individualne već i globalne perspektive, ali i u preciziranju obaveza i odgovornosti javnih vlasti da očuvaju, racionalno koriste i razvijaju razvojne resurse.

U novoj ustavnosti prepoznatljivo je fokusiranje na konstitucionalizaciji razvojnih resursa da bi se osnovna ljudska prava zaštitila i stvorile mogućnosti za njihovo korišćenje. Novi pogled na ljudska prava, u čijem je središtu odgovornost čovečanstva prema budućim generacijama, ista povezuje sa održivim razvojem<sup>164</sup> i ograničenim materijalnim resursima koji zahtevaju odgovorno postupanje sa njima, zaštitu, očuvanje i unapređenje.

## LITERATURA

- European Commission. 2015. "Sustainable Development". Available at: <http://ec.europa.eu/environment/eussd/> (Accessed 1 November 2018).
- Nastić, Maja. 2011. „Ustavno regulisanje prava na zdravu životnu sredinu“. U ured. Predrag Dimitrijević i Nataša Stojanović. *Ekologija i pravo*. Niš: Pravni fakultet.
- ODIHR. 2004–2018. "Constitutions". *Legislationline*. Available at: <https://www.legislationline.org/documents/section/constitutions> (Accessed 1 November 2018).
- Pajvančić, Marijana. 2017. „Ljudska prava u kontekstu globalizacije“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 76 god, LIV.
- Pajvančić, Marijana. 2011. „Ekološka prava kao ljudska prava – ustavne garancije“. U ured. Predrag Dimitrijević i Nataša Stojanović. *Ekologija i pravo*. Niš: Pravni fakultet.
- Pajvančić, Marijana. 2012. „Distribucija nadležnosti u odlučivanju o životnoj sredini“. *Pravna riječ* 314: 119–129.
- Pajvančić, Marijana i Nevena Petrušić. 2018. „Socijalna funkcija svojine u kontekstu održivog razvoja“. U ured. Knežević Saša i Nastić Maja. *Pravo pred izazovima savremenog doba*. Niš: Pravni fakultet.
- Todić, Dragoljub. 2011. „Klimatske promene u međunarodnom pravu i propisima Republike Srbije“. U ured. Predrag Dimitrijević i Nataša Stojanović. *Ekologija i pravo*. Niš: Pravni fakultet.

<sup>164</sup> Koncept održivog razvoja prvi put je proklamovala Komisija Ujedinjenih nacija za životnu sredinu i razvoj, u Izveštaju „Naša zajednička budućnost“. Preporuke iz Izveštaja usvojene su na Samitu u Rio de Žaneiru 1992. i sadržane su u Agendi 21, koja daje preporuke za održivo upravljanje zemljишnim, vodenim i šumskim resursima u 21. veku. Poslednjih godina zagovara se nova ideja o tzv. *strong sustainability*. Ona se bazira na činjenici da su pojedini delovi prirode neobnovljivi, te da ih treba zauvek sačuvati. Ovaj stav sadržan je u Izveštaju Komiteta za zaštitu životne sredine, *Životna sredina i ljudska prava*, usvojenom na Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope aprila 2003. godine.

- UN Documents. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Available at: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (Accessed 1 November 2018).
- UN. 1997. "Conference on Environment and Development". Available at: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (Accessed 1 November 2018).
- UN. 2012. *The Future We Want*. Available at: [http://www.un.org/disabilities/documents/rio20\\_outcome\\_document\\_complete.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf) (Accessed 1 November 2018).
- UNCSD. 2012. "The future we want, Outcome of the UNCSD 2012 (Rio+20)". Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nر=667&menu=1515> (Accessed 1 November 2018).

Marijana Pajvančić

## CONSTITUTIONALIZATION THE PRINCIPLES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN COMPARATIVE CONSTITUONALISM

### SUMMARY

The focus in this paper is the constitutionalization of the principle of sustainable development as a fundamental constitutional principle as equally important as the principle of the rule of law and the principle of social justice. The constitutionalization of the right to a healthy life and a healthy environment, environmental and related rights is a novelty in contemporary constitutionality. Constitutional regulations in a comparative Constitutionality is different. This is indicated by several indicators: access to constitutional regulations (basic human rights or the obligation of the state); the right to define rights (the right to sustainable development as a responsibility to future generations, the right to a healthy life, a healthy environment, environmental rights, the right to information on the state of the environment, liability for environmental damage) the scope of the constitutional regulation (blankets or concrete constitutional norms), the content of constitutional regulations (quality and scope of guarantees, precise rights and obligations, etc.), the Constitution explicitly guarantees different development resources important for a healthy environment and sustainable development, regulate the consequences that the application of the principle of sustainable development has on ownership regimes, entrepreneurship, business (restrictions of these rights, special regimes of using these resources, etc.) and others. The reasons for the "wandering" of the consti-

tutional regulation should also be sought in the fact that these provisions have found their place in the constitutions under the influence of international law in which the rigid standards for the legal regulation of these issues in the international conventions legally binding by the signatory states have not yet been established. They are gradually shaped in international strategic documents (strategies, action plans) that only indirectly influence the development of legal standards. This suggests that this matter is still searching for its rightful place in the constitutional regulation and constitutional systematics.

**KEYWORDS:** *constitution, sustainable development, developmental resources, the right to a healthy life environment and a healthy life.*



# II DEO

USTAVNI SUDOVI,  
PRAVA I DEMOKRATIJA





UDK 342.565.2  
342.7  
321.7

Bařış Bahçeci<sup>1</sup>

*Izmir University of Economics, Faculty of Law*

Oğuzhan Bekir Keskin<sup>2</sup>

*Ph. D Candidate Marmara University, Public Law  
Kocaeli University, Department of Constitutional Law*

# Democratic Decay and the Role of the Turkish Constitutional Court: Learning from Cases on Women's and Children's Rights<sup>3</sup>

## SUMMARY

In this study, we analyze the constitutional developments in Turkey and Turkish Constitutional Court with regard to the rising populist wave and democratic decay particularly observed in Eastern Europe. While doing so, our analysis focuses on the transformation of constitutional institutions. Our main argu-

---

<sup>1</sup> Contact: barisbahceci@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9991-0378>

<sup>2</sup> Contact: oguzhanke@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3103-1171>

<sup>3</sup> We would like to thank Jamil Ahmadov and Ateş Uslu for their invaluable comments and criticism.

ment is that the democratic recession in Turkey stems from different dynamics than those observed in Eastern Europe and therefore the outcome should be assessed distinctly. These differences extend to the ideological polarization in society, formation of political institutions and factors deteriorating fundamental rights. In this backdrop, we take on two rulings given by the Turkish Constitutional Court concerning women's and children's rights to explain the current transformation in Turkey.

**KEYWORDS:** *Democratic Decay, Populism, Constitutional Court, Turkish Politics, Women's Rights, Children's Rights*

## INTRODUCTION

Since 2013 the Western media has been increasingly reporting on the rise of authoritarian leaders in countries such as Russia, Hungary, Poland, Serbia and Turkey (Traynor 2013; Sharma 2016; Taub 2017; Eror 2018; Der Spiegel 2018). Such generalizations appear to be based on certain undeniable commonalities across these countries in terms of political developments. For instance, following the constitutional amendments that took place in the 2010s, the political clout of governments in Turkey and Hungary over constitutional courts has only expanded. Particularly in Turkey, the 2017 constitutional amendments legally upended the already unenforced "attenuated parliamentarism" replacing it with what has been called as "omnipotent or paternalist presidentialism" (Oder 2017a), "absolute presidency" (Göztepe 2016) or "presidentialism *a la Turca*" (Petersen and Yanaşmayan 2017) to name a few quips. Recep Tayyip Erdoğan, the incumbent president of Turkey, has been holding the power for 16 years including his tenure as prime minister, and presently enjoys a considerable popular support. In fact, he clinched his elections in 2014 and 2018 with nearly 52% of popular votes in the first rounds. Furthermore, the media is predominantly in the hands of pro-government groups (The New York Times 2018).

But despite certain similarities cited by the media, we argue that there are still stark differences between Turkey and her Eastern European counterparts in terms of the causes and effects of political developments.

Foremost, these differences are manifested in the ideological identities assumed by the political actors in the historical course of constitutional developments. Further differences can also be attributed to the roles, founding missions and functions of constitutional courts among these countries.

In this backdrop, the first part of our current study will feature an overview of the socio-political developments leading to today's Turkey. Moreover, within this political landscape, we will examine the specific role assigned to the

Turkish Constitutional Court (“TCC”) at its inception and the exercise of such role up to its gradual transformation. In the final part, we will apply our findings to TCC’s two decisions in 2015 on women’s rights and children’s rights, respectively.

## AN OVERVIEW OF THE SOCIO-POLITICAL DEVELOPMENTS IN TURKEY

Our overview of socio-political developments will begin with the process of modernization in Turkey that can be assessed from two diverging views of “republicans *versus* democrats” as was termed by the liberal groups in Turkey (İnsel 1998)<sup>4</sup>. A historical reason underlying this juxtaposition pre-dates the foundation of modern Turkey and subsumes a special meaning attributed to the concept of republic. Namely, this concept not only denotes a form of government but it also projects the formation of Turkish national identity and democracy in its wider sense (Tanör and Yüzbaşıoğlu 2017, 74–6).

Turkish nationalism, which was instigated by the Committee (and later, Party) of Union and Progress (“İTC”; *İttihat ve Terakki Cemiyeti*), served as the driving force behind the declaration of constitutional monarchy for the second time in Ottoman Empire in 1908. While the İTC was influenced by the ideas and slogans of the French Revolution, it did not chart its progressive course on liberal foundations.

The İTC was formed in 1902 when the Young Turks movement, which was an amalgamation of different opposition groups against the authoritarian regime of Abdülhamid II, split in two the same year where the second offshoot would later be formed as the Liberty and Accord Party (“HİF”; *Hürriyet ve İtilaf Fırkası*). Led by Prince Sabahaddin, the latter was the liberal group advocating ideas such as decentralization and private entrepreneurship (Akşin 1998, 40).

Founded in 1911, the HİF contained Turkish liberals as well as conservatives and Arabic, Albanian, Greek and Armenian fractions of the Empire (Tanör 2017, 210). This movement favoured decentralization and self-government of different ethnic groups within the Empire, somewhat akin to premodern *millet system*, and therefore garnering support from non-Turkish population (Ahmad 1996, 10).

Consequently, the İTC’s political struggle against the sultan, who also held the politico-religious title of *caliph*, gained a modernist, pro-centralization and nationalist identity (Lewis 2002, 213). To some extent, different stances

---

4 For the purposes of this article, we will not comment on whether such denominations correspond to these ideologies correctly or consistently. Readers should take these only as perceived positions.

between the rivalling parties of the modern Turkish republic up until 1980 – namely, the Republican People's Party ("CHP", *Cumhuriyet Halk Partisi*) versus the Democrat Party ("DP", *Demokrat Parti*) and later the Justice Party ("AP"; *Adalet Partisi*) – are also based on this historical distinction (Tanör 2017, 172).

While the İTC succeeded in circumscribing the powers of the sultan via constitutional monarchy in 1908, it nonetheless did not embrace democracy or turn into a mass party but set to organize itself within a narrow bureaucratic sphere. Indeed, it harvested its organizational power from its semi-military and revolutionary structure (Tanör 2017, 205). That being said, the steps taken towards nation-building and secularization prepared an infrastructure to acknowledge the rights of women and children in particular. Girls' right to education was recognized, and with the enactment of Family Rights Decree (*Hukuk-i Aile Kararnamesi*) in 1917<sup>5</sup>, men's right to marry more than one woman was made subject to the consent of the first wife contrary to Sharia law<sup>6</sup> (Lewis 2002, 229–230). Moreover, the same legislation promulgated a minimum marital age of 17 for women while Sharia law does not prescribe a similar restriction (Cin 1974, 295). Following the same path, the CHP, under the leadership of Mustafa Kemal Atatürk, the founder of the modern republic, banned polygamy in 1926 and recognized women's right to get elected in 1934.

Insofar as the women's rights are concerned, one can observe that Sharia law is in direct conflict with the secular law of the republic. Namely, the equality afforded to women's testimony in courts<sup>7</sup>, women's entitlement to inheritance at a par with men<sup>8</sup>, prohibition of polygamy and women's rights to

5 The bill was enacted as a temporary statute, a war-time power granted by the 1876 Constitution (art. 36). This was largely done due to the concern that the modernist and progressive nature of the bill could fail to reach the required majority in the parliament to be enacted as a statute.

6 The legal system of the Ottoman Empire was never fully based on Sharia law, though family law in particular was based on religious rules (Aydin 2018, 65–7, 76). (Moreover, according to the aforementioned *millet system*, each religious group was allowed to practice their own religious rules in such matters as well. (Aydin 2018, 144–150))

7 Quran Bakara 282: "And bring to witness two witnesses from among your men. And if there are not two men [available], then a man and two women from those whom you accept as witnesses – so that if one of the women errs, then the other can remind her."

8 Quran Nisa 11: "Allah instructs you concerning your children: for the male, what is equal to the share of two females. But if there are [only] daughters, two or more, for them is two thirds of one's estate. And if there is only one, for her is half. And for one's parents, to each one of them is a sixth of his estate if he left children. But if he had no children and the parents [alone] inherit from him, then for his mother is one third. And if he had brothers [or sisters], for his mother is a sixth, after any bequest he [may have] made or debt. Your parents or your children – you know not which of them are nearest to you in benefit. [These shares are] an obligation [imposed] by Allah. Indeed, Allah is ever Knowing and Wise".

divorce and child custody are among the rights that were recognized by the republic (Cin 1974, 311).

Next to secularization, the second time where the republican movement manifests its character is nation-building. As the territory, which would later become modern Turkey in the aftermath of Ottoman Empire's dissolution, encapsulated citizens from diverse ethnic backgrounds the nation-building policies which followed next engendered an area of conflict in terms of identity and cultural rights. The abolishment of the Turkish capitulations, creation of a national bourgeoisie -and relatedly, the dissolution of the Greek and Armenian bourgeoisie- taken with the internal market protection policies, were signs of a not only politically but also economically non-liberal program.<sup>9</sup>

In this controversial picture, the center-periphery theory developed by Edward Shils (Shils 1975<sup>10</sup>, 3–16) was adapted by Turkish sociologist Şerif Mardin to Turkish political scene (Mardin 1973, 169–190) and was employed in constitutional law by Turkish constitutionalist Ergun Özbudun (Özbudun 1976)<sup>11</sup>. The most important consequence of this adaptation for the TCC is the criticism directed to the court's decisions where it employed the principles of secularism and unitary state, arguing that such decisions harmed the development of democracy in Turkey. In this context, Zühtü Aslan had criticized the court by emphasizing that the TCC had conducted judicial review based not on fundamental rights but on ideology and as such the court had turned into the watchdog of the regime (Aslan 2002, 14–15). On the other hand, Özbudun claimed that the TCC exhibited judicial activism via its unitary state and secularism-oriented decisions and, as such, he proposed a change in the formation of the court, namely, increasing the number of its members elected by the Parliament (Özbudun 2005, 348).

Consequently, the liberal demeanor and criticism first directed by the HİF towards the ITC continued in the republican era, and the Turkish liberals, especially until 2013, came to support the Islamic-oriented ruling Justice and

9 Turkish capitulations were trade grants given to Western states by the Ottoman sultans. Although the capitulations were abolished by the İTC upon entering the WWI, it was only recognized by its counterparts with the Treaty of Lausanne in 1923. The Forced Migration of Armenians Act in 1915 was enacted and exercised by the İTC and in 1924, in accordance with the Treaty of Lausanne, the ethnic Turkish population in Greece and the ethnic Greek population in Turkey -with exceptions on both sides- was exchanged.

10 The first appearance of this work is in 1961 (Shils 1961).

11 Simply put, according to the theory, the values cherished by the state apparatus and its institutions form the center, yet, not always all members or fractions of the society share these values. Hence, there is the possibility of sociopolitical tension between central and peripheral forces and arguably such possibility is greater in societies where the modernization process, for many reasons, creates fault lines in the long held values and beliefs of the people at large.

Development Party (“AK Party”; *Adalet ve Kalkınma Partisi*) on the basis that the Party would achieve democratic opening in Turkey. This support culminated with the preparation of a draft constitution in 2007 by a group of liberal constitutional lawyers chaired by Özbudun and included Aslan. Moreover, liberal groups openly supported the 2010 constitutional amendments with a campaign that produced the slogan of “not enough but (we say) yes” (*yetmez ama evet*). One could say that this support was extended until 2013, in other words, for over ten years from the time the AK Party took office in 2002. Indeed, Özbudun’s proposals were largely implemented via the 2010 constitutional amendments. Likewise, Zühtü Aslan, who criticized the TCC as the watchdog of the regime, was appointed as a member of the court by the then President Abdullah Gül in 2012 and became its president in 2015.

Another point of differentiation between the events underlying current political developments in Eastern Europe and Turkey is the fact that the structural changes in these countries met opposite reactions by the EU. Despite the fact that the 2010 constitutional amendments took its aim to alter the structures of the TCC and HSYK (*Supreme Board of Judges and Public Prosecutors*, the body that oversees appointment, promotion, disciplining and dismissal of judges and public prosecutors<sup>12</sup>) in order to increase the government’s power over these critical constitutional institutions, the amendments were backed by the EU and Venice Commission (Oder 2017a). The 2010 Progress Report penned by the European Commission declared that Turkey was stepping in the “right direction”.<sup>13</sup> It is difficult to discern the exact cause of this support. That being said, Turkish political life, since the 1961 Constitution, had been based on a tripartite of the elections, the judiciary and the military where the last two prompted no sympathies from the EU. It is undoubtedly a fact that, through the judiciary and military, the Turkish bureaucracy had sought to “balance” the elected politicians, and even where judiciary’s conducts conformed to the acceptable democratic procedures, still the army, directly or indirectly, determined the course of Turkish politics. We find it unnecessary to delve into the question as to why a military influence in politics is incompatible with liberal democracy (or any kind of democracy for that matter).

---

12 The body is now called HSK (Board of Judges and Public Prosecutors). The word “YüksekJ” (Supreme) was taken out with the 2017 constitutional amendments.

13 “Overall, the constitutional amendments are a step in the right direction. They address a number of priorities of the Accession Partnership in the area of the judiciary, fundamental rights and public administration. However, broad public consultation involving all political parties and civil society, with their full engagement, is needed to strengthen support for constitutional reform. The implementation of the amended constitutional provisions through legislation, in line with European standards, is key” (European Commission 2010, 8).

Nonetheless, the position of the judiciary becomes prominent especially from the point of its view towards liberal economy. Turkish judiciary has entered the political scene not only through the TCC that opposed privatization policies and struck down such laws, but also via the Council of State which assumed judicial competence over foreign investments. The government, in return, abolished the compulsory judicial competence of the Council of State opening the path for international arbitration with regard to public services contracts and gave privatization a constitutional status with the 1999 constitutional amendments. This development towards economic liberalization was followed by political liberalization with the 2010 constitutional amendments. These amendments abolished the military courts resulting in military's loss of its judicial power over lawsuits that led to major purges in the Turkish military. It is plausible that these developments could have been the possible causes of the EU's silence over the matter.

## THE HISTORICAL ROLE AND TRANSFORMATION OF THE TURKISH CONSTITUTIONAL COURT

Besides the political conditions outlined above, the "founding missions" of the constitutional courts in Eastern Europe and Turkey are, too, relatively different. After the collapse of the socialist orders of Eastern Europe, the constitutional courts therein undertook to weed out the provisions dating from the socialist period and thereby liberalize the legal order.

The TCC, on the other hand, was established by the 1961 Constitution following the *coup d'état* which took place the year before. Consequently, its core mission has been to protect the constitution against majoritarianism, which in turn, was argued as one of the justifications of the coup. It was designed to be a check-and-balance mechanism against the past experiences that was in violation of the pluralist democracy – e.g. confiscation of the properties of the opposition party, its investigation by a commission composed of the ruling party MPs, the demotion of the statuses of the provinces and districts where the opposition party gained majority and so on.

This protection function entailed safeguarding the unitary state and secularism as both were regarded as the fundamental principles of the state and in the process, the court's actions also exhibited parallels with militant democracy. Notably, between 1961–2007, seven different presidents took office and yet the court maintained a consistent stance towards dissolutions of political parties. This track record remained unchanged despite various constitutional changes, including the 1982 Constitution that in some ways was antithetical to the 1961 Constitution, particularly with its illiberal character, and especially in its early years.

The TCC took its decisions on party dissolutions on the basis of both protection of the secular nature of the state and unitary state. Actually, we should

note that the protection of secularism through law precedes the establishment of the TCC. The principle of “secular state” entered the constitution in 1937 as one of the fundamental characteristics of the state. It was given an unamendable status first by the court’s case-law, pronouncing it as a fundamental tenet of the republican form of government which itself was unamendable according to the 1961 Constitution. With the 1982 Constitution the principle of secularism itself became openly unamendable. Furthermore, Islamic propaganda was prohibited by the Turkish Penal Code art. 163 (dated 1926). However, the court had framed its position on the dissolution of Islamic-oriented political parties as a consistent indicator of its legal policy. In this context, during the effective period of the 1961 Constitution, the Islamist National Order Party (*Millî Nizam Partisi*) (E. 1971/1, K. 1971/1, 20 May 1971), and during the 1982 Constitution, Islamist Welfare Party (*Refah Partisi*) (E. 1997/1, K. 1998/1, 16 January 1998) and its direct successor Virtue Party (*Fazilet Partisi*) (E. 1999/2, K. 2001/2, 22 June 2001), (of which some of the high-ranking ruling AK Party members belonged to) were all dissolved by the TCC.

It should be noted that these decisions cannot be considered as violations within the framework of the European Convention on Human Rights (“ECHR”). When the Welfare Party took its case to the European Court of Human Rights (“ECtHR”), the court notably ruled that the TCC’s decision was not a breach of the ECHR (*The Welfare Party and others v. Turkey*, Grand Chamber, Application No. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 February 2003). Likewise, in the case of Leyla Şahin v. Turkey, the ECtHR came to a similar conclusion that the headscarf ban in universities did not constitute a breach of the convention (*Leyla Şahin v. Turkey*, Grand Chamber, Application No. 44774/98, 10 November 2005). We find the headscarf ban, instituted following the 1980 coup d'état with a bylaw and which has since been lifted, as deliberately ill-conceived and self-harming; and thus we find the decision of the ECtHR on this subject objectionable. That said, as yet another example of the cause and effect relationship of political developments in Turkey, we would like to point out that Leyla Şahin, who was the applicant in the aforementioned case, was later nominated by the ruling AK Party and elected as an MP in the last three general elections. Moreover, as a member of the Turkish Delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, she votes in the elections of the judges to the ECtHR (Milliyet 2017).

As stated above, the TCC justified its decisions on party dissolutions not only on the basis of secularism but also unitary state. In fact, when dissolving socialist parties, the court based its decisions not on socialist politics in general, but politics that advocated the replacement of unitary state with federalism<sup>14</sup> (Özbudun

---

<sup>14</sup> See the TCC decision to dissolve the Socialist Turkey Party (in Turkish): E 1993/2 K 1993/3 T 30.11.1993.

2017, 103). Unlike the decisions issued based on the principle of secularism, in this instance, the ECtHR concluded that the rulings of the TCC did in fact violate the freedom of association insofar as the parties were dissolved for advocating Kurdish national identity or federalism (ECtHR Press Service 2016).

It is clear that the consistency displayed by the court in its case-law regarding party dissolutions was influenced by the appointment procedure of its members and the role played by the presidents making such appointments. In fact, members of the TCC had all been appointed by the presidents in line with the 1982 Constitution until the 2010 Constitutional Amendments were ratified. In this time span, presidential roles had to comport to the boundaries set by the parliamentary government system and their term of office was further limited by the constitution to a single-term. As a result, presidents issuing the appointments were mainly outside of active politics which essentially generated TCC appointees who typically did not hold political inclinations beyond what was perceived as the fundamental principles of the republic.

Accordingly, this would imply that the decisions of the TCC cannot be conceived as entirely liberal or illiberal until 2010. As a matter of fact, somewhat opposing conclusions reached by the court across multiple cases in a relatively brief time punctuates that there was no ideological consistency present except in matters discussed above. For instance, in a decision given on 06.10.1986 the court decided that the 1982 Constitution had established the scope of democracy with reference to a passage in the preamble that read: “liberal democracy indicated in the Constitution” (E. 1985/21, K. 1986/23, 06 October 1986). In another decision given only fifty-three days later the court concluded that what should be regarded as a democratic state was classical democracies in general (E. 1985/8, K. 1986/27, 28 November 1986). And yet, in a different decision issued after two years, the court made a reference to contemporary Western democracies (E. 1988/14, K. 1988/18, 14 June 1988). Taken as a whole, in 1986 or in 1988, democracy indicated in the 1982 Constitution was objectively very far from classical or contemporary Western democracies, so much so that the usage of “liberal democracy” in the constitution at that time could easily be considered oxymoronic.

Indeed, the most suitable political stance on the part of the TCC judges for generalization could be found in decisions grounded on the aforementioned principles of secularism and unitary state. Despite the fact that presidents who belonged to different political traditions had made various appointments to the court, we note with regard to these matters that the TCC had acquired a certain institutional identity. As such, especially in cases regarding party dissolutions not only the court’s case-law had not changed, but what is more, the court had openly criticized a constitutional amendment that aimed at making party dissolutions difficult in an institutional press release claiming that such an amendment would render the republic without protection (Ergül 2007, 306; Aslan 2006, 238).

In parallel to its ideological stance explained above, the court attracted a fanfare of criticisms by both the liberal and conservative factions of the society on the grounds that the court's decisions on religious freedoms and party dissolutions placed democracy in Turkey under tutelage. Therefore, the TCC did not come across as a popular institution, on the contrary, the court assumed a game-broker role especially via its decisions regarding presidential elections and headscarf ban (Oder 2017b).

For our purposes, we will take the case surrounding the presidential election of Abdullah Gül, then a prominent member of the ruling AK Party, as the most important example to explain this role. In our view, the underlying reason why this is such a prominent example is because it demonstrates the court's game-broker role at its peak, followed by its dramatic transformation in character. In 2007, when the presidential elections were conducted by the parliament according to the constitution, Abdullah Gül was declared as a presidential candidate by his party. However, the first round of the elections where no candidate earned enough votes was canceled by the TCC on the grounds that the necessary quorum was not met (E. 2007/45, K. 2007/54, 01 May 2007).

Nevertheless, the constitution contained no such provision that sought a special quorum for the presidential elections. Thus, the legal justification of the court in this decision was legally flawed and as such, entirely politically motivated. Ironically, not only the obstacle put through this judgment was not successful but also it triggered a sequence of events that resulted in favor of the ruling AK Party and its candidate Gül (Keskin 2018, 210–211). According to the political composition of the parliament at the time, the election could not proceed unless the opposition was persuaded to vote. This political crisis resulted in early elections and a constitutional amendment package. In the 2007 early elections, the ruling party increased its votes from 33% gained in the previous elections to 46,6% (with an increased turn-out from 79% to 84%) and the newly formed political composition in the parliament elected Abdullah Gül as the new president. Moreover, the constitution was amended and the presidential election procedure was changed to direct popular vote on the grounds to prevent another such obstruction.

We believe that this process should be considered as the signal flare for the rise of populism in Turkey. The grounds for the court's decision was the alleged requirement of a qualified quorum. Nonetheless, the 2007 constitutional amendments revised the relevant provision more clearly (which from a strict legal perspective was unnecessary), and rendered it impossible for the court to maintain the same interpretation in any elections in the parliament, unless otherwise stipulated elsewhere in the constitution. Moreover, the new election procedure created a potential foothold for the emergence of a populist president. Although other provisions carrying the powers of the president remained unchanged, (in other words, the constitution still prescribed a parliamentary system president) direct popular vote procedure triggered a debate about the

government system and played squarely into the hands of any future president with authoritarian ambitions who would be publicly elected to the office.

It is worth pointing out that prior to 2007, political party leaders were elected as president in Turkey. As an example, Turgut Özal in 1990 and Süleyman Demirel in 1993 were leaders of their respective parties before ascending to the presidency. Nevertheless, these presidents who were not directly elected by the popular vote lost control over their parties. Since the lust for a reelection was absent as the presidency was limited to a single term, they were not motivated to act in a certain way. Meanwhile, the 2007 constitutional amendments not only bestowed popular mandate to the presidency but also altered the term of office as 5+5, marking a historical shift to the possibility of reelection. Inevitably, this made it clear that a president wishing to get reelected would need popular support to pursue a second term. In the hindsight, this shift had begun after the court's decision on the presidential elections in 2007 and culminated with the 2017 constitutional amendments which removed the Council of Ministers, vastly expanded presidential powers and diminished the importance of the parliament, thus, transforming the system into a distorted version of the presidential system. On the judicial front, the 2017 constitutional amendments undermined the TCC and weakened the entire judiciary. In addition, the structure of the Board of Judges and Public Prosecutors was also crippled by the growing political influence of the executive over the judges and public prosecutors (Ulusoy 2018).

The second TCC ruling that we would like to highlight as an example of the court's game-broker role was issued a year after the aforementioned events. In 2008, with the backing gained from the minor opposition National Movement Party (*Milliyetçi Hareket Partisi*) the ruling AK Party passed a new constitutional amendment package aimed at making the headscarves free by university students. Although the amended provisions had no direct references to headscarf as such, they provided equal right to benefit from public services, without imposing any direct or indirect legal change to then existing headscarf ban on public servants or university students. The TCC annulled these amendments on the grounds of secularism, despite having no clear competence to review the substance of the constitutional amendments. The court concluded that the amendments were aimed at lifting the headscarf ban in universities (E. 2008/16, K. 2008/116, 5 June 2008). Although there were no elections immediately following this decision -similar to the early elections held following the aforementioned 2007 decision-, we believe that the further increase of the votes of the ruling party to 49,8% in 2011 can also be tied –among other reasons- to the political tension thusly created.

In another TCC ruling given five months after the foregoing decision, the court created a landmark political outcome that essentially marked the beginning of the court's transformation. In 2008, the chief public prosecutor of the Supreme Court of Appeals, Abdurrahman Yalçınkaya, brought before the TCC

a lawsuit requesting the dissolution of the AK Party asserting that the ruling party had become “a center for anti-secular activities”. As it transpired, the TCC sided with the prosecutor’s position affirming that the ruling party had indeed become a center for anti-secular activities, yet it fell short of a single vote to achieve the qualified majority in order to rule for the dissolution of the party as required by the constitution (which then set the bar at 7 votes out of 11). Notwithstanding, the court proceeded to curtail the state funding of the AK Party by 50%. We find it remarkable that, at the same time the court held the opinion that the ruling party had become a center for anti-secular activities, it grounded its decision on the following: “the efforts to join the European Union, which has become the main foreign policy of Turkey since 1963 Ankara Agreement, have been maintained during the ruling period of the defendant party and in this direction, with legal and political reforms initiated after the achievement of the candidacy status in 1999 were put on fast track, essential changes were made both in the constitution and the laws” (E. 2008/1, K. 2008/2, 30 July 2008).

This contentious period came to an end with the 2010 constitutional amendments and dramatic alteration of the court’s institutional identity owing to new court appointments. The amendment package led to an increase of the TCC members whereby some of the appointees were assigned by the president and the parliament which was dominated by the ruling party. Thus, the game broker role of the TCC was transformed into a new populist role (Oder 2017b).

It is not hard to assert that this new role is now clearly illiberal in character in contrast to court’s generally ambivalent nature in the past, with exception of its position on secularism and unitary state. This new character of the court became emphatically apparent following the arrest of its two judges on the back of the failed coup attempt in 2016. With the state of emergency declared, AK Party started to rule with emergency decrees having the force of law, thereby, circumventing the parliament altogether. In direct violation of the constitution, these emergency decrees regulated matters unrelated to the state of emergency as well, though this did not seem to budge the TCC who declined to review these decrees (E. 2016/166, K. 2016/159, 12 October 2016) as a glaring departure from its past. Likewise, albeit the accusations faced for being illiberal or statist in the past, the court had resolved in 1991 that it reserved a competence to partially review and strike down emergency decrees on the grounds of the supremacy of the constitution and rule of law (E. 1990/25, K. 1991/1, 10 January 1991). The foregoing change in the case-law of the TCC has been carried over to other decisions as well. We believe that the most decisive examples underpinning this change are on women’s rights and children’s rights, and therefore, in the section that follows, we will discuss two separate TCC rulings on these matters.

## THE TCC'S REVERSAL OF ITS CASE-LAW WITH REGARD TO WOMEN'S RIGHTS AND CHILDREN'S RIGHTS

Two TCC rulings that we will discuss here are regarding women's rights and children's rights were both delivered in 2015. In both cases, statutes that were brought before the court were Turkish Criminal Code provisions protecting women and children. The importance of these decisions owes it to the fact that these are clear examples showing how a constitutional institution whose *raison d'état* is to protect fundamental rights could easily assume an identity that harms the very rights that it has to protect. Whereas one would expect that the protection function would be employed to curb populist politics and demands, in these rulings we encounter populist arguments coming from the court itself.

In the first decision that we will discuss, the court struck down an article in the Turkish Criminal Code that concerned the prevention of polygamy and execution of official (civil) marriages. The said article necessitated an official marriage certificate before conducting religious marriage, thereby making polygamous practices via religious marriages virtually impossible (E. 2014/36, K. 2015/51, 27 May 2015).

According to art. 230/5-6 of the Turkish Criminal Code:

(5) *The couples who marry by arranging religious ceremony without executing official marriage transactions are sentenced to imprisonment from two months to six months. Both the public action and the punishment imposed thereon, is abated with all its consequences when the civil marriage ceremony is accomplished.*

(6) *Any person who conducts a religious marriage ceremony without seeing the certificate of marriage is punished with imprisonment from two months to six months.*

As we can see, these provisions did not prohibit religious marriage, but rather the execution of the religious marriage before an official marriage. Furthermore, in the event of an official marriage even after the crime was committed, the investigation and the punishment were abated with all its consequences. These two points show the protective aims of the provision regarding women. The first aim corresponds to prevention of polygamy. Contrary to the Turkish Civil Law, a man can marry up to four women according to Sharia law.<sup>15</sup> In this sense, prohibition of religious marriage without official marriage was devised as a way to prevent an officially married man to take a second wife by way of religious marriage. The second aim of this provision was to ensure

---

15 Quran Nisa 3: "If you fear you cannot act fairly towards the orphans—then marry the women you like—two, or three, or four. But if you fear you will not be fair, then one, or what you already have. That makes it more likely that you avoid bias."

that women would enjoy the rights that they were entitled to by virtue of only an official marriage; namely, the right to divorce and child custody. Indeed, according to Sharia Law, a man could divorce (*talaq*) from his spouse simply by “repudiating” her three times, in other words, without a need for any court decision.<sup>16</sup> Furthermore, Sharia law does not stipulate an alimony for women except for the duration of pregnancy<sup>17</sup> if the woman is bearing a child at the time of the divorce (Cin 1974, 204). Disadvantages facing women such as those recounted earlier does not pertain to the “wife’s” relationship with the “husband”, but are carried to other areas as well. For instance, in the case of husband’s demise and when circumstances merit, women will not be entitled to receive compensation or monthly stipend without an official marriage.

It is a bitter fact that socially and economically vulnerable women coming from regions with a low education level face such problems. Indeed, in its decision, the court conceded that the provision in question aimed at letting spouses equally enjoy the rights that are born out of the institution of marriage. Despite this socioeconomic phenomenon, according to the court’s reasoning, “while living together without a civil or religious marriage and having children is not defined as a criminal act and no penal sanction is imposed by the legal order within the context of respect to private life, marrying by arranging religious ceremony due to personal preferences and requirements of religious beliefs is criminalized. This discrepancy explicitly shows the above-explained disproportionateness” (The Constitutional Court of the Republic of Turkey 2015, 7). According to the court, religious marriage is already not recognized by law and considered void. Thus, there is already a sanction for the protection of the family order and where such a sanction is already in force, criminalization of the religious marriage displays a disproportionate intervention. Therefore, the court holds the opinion that punishment for conducting a religious marriage violates right to respect to privacy and freedom of religion.

Unfortunately, the court’s justification is inherently distorted. The act which is prohibited and linked to criminal sanctions is not religious marriage *per se*, but a religious marriage without an official marriage. Hence, there is no restriction in terms of religious freedom. Furthermore, the right to respect to

16 According to Sharia law, *talaq* is not the only way to get a divorce. That said, traditionally, it is the most common –and for the socioeconomically underprivileged probably the only- way (which itself points to another sociological problem concerning women’s rights but it’s beyond the scope of this article).

17 Quran Talaq 6: “Lodge them [in a section] of where you dwell out of your means and do not harm them in order to oppress them. And if they should be pregnant, then spend on them until they give birth. And if they breastfeed for you, then give them their payment and confer among yourselves in the acceptable way; but if you are in discord, then there may breastfeed for the father another woman.”

privacy and family life necessitates equality between spouses in line with the right to equality provided by the art. 10 of the 1982 Constitution. To render spouses who are not already equal in terms of perceived social status dependent on Sharia law, in other words, neutralizing the rights that Civil Law confers on women cannot be regarded as an act that should be protected within the scope of private and family life. On the contrary, denial of official marriage to women precisely constitutes a violation of the right to respect family life. Nevertheless, the court depicted the perpetrator as the victim without even mentioning the underprivileged social status of women and found the punishment disproportionate with a distorted analogy between non-criminalization of the couples without any marriage and criminalization of the religious marriage without an official marriage. According to this logic, women who got married with only religious marriage are completely free in their preferences and they are not in a different situation in terms of patriarchal social structure, educational level or financial status than women who choose to live with their partners without getting married. Hence, the court treated the case as if there was a discrimination towards couples who get married with a religious marriage compared to couples who get married with an official marriage, and disregarded the fact that the socially underprivileged women who married with a religious marriage generally have no decisive say on getting an official marriage.

Another important problem is the fact that the court did not give a justification for the reversal of its previous judgment on the same issue, thereby exhibiting a bad example for *stare decisis* (Ergül 2016, 233). Indeed, the same issue was brought before the court in 1999, and the court upheld the constitutionality of the article on the grounds that the subject of the crime was not the exercise of a religious marriage, but a religious marriage before an official marriage (E. 1999/27, K. 1999/42, 24 November 1999). The court's lack of explanation with regard to the reversal of its previous case-law in this case is a testament to the increase at *stare indecisus* and insufficient judicial reasoning in the court's jurisprudence following 2010.

The decision of the court in this case provides seemingly liberal arguments, however, in reality, the court serves to disable the protection mechanism of existing rights. Indeed, it has been reported in the Turkish media that there has been an increase in religious marriages as the second wife as well as teenage pregnancies especially among the under-aged female asylum-seekers who fled the civil war in Syria (Habertürk 2015).

In the second decision we would like to discuss, the court, again, revoked an article in the Turkish Criminal Code that punishes sexual abuse towards children (E. 2015/26, K. 2015/100, 12 November 2015). The article in question, art. 103/2 of the Turkish Criminal Code states that "In case of performance of sexual abuse by inserting an organ or instrument into a body, the offender is sentenced to a term of imprisonment no less than sixteen years". According to the same article (art. 103/1):

*Sexual molestation covers the following acts;*

- a) All kinds of sexual attempt against children who are under the age of fifteen or against those attained the age of fifteen but lack of ability to understand the legal consequences of such act,*
- b) Abuse of other children sexually by force, threat or fraud.*

In other words, the aforementioned provision punished sexual acts towards a child under 15 years of age. The court found that a minimum sixteen years of imprisonment is disproportionate for the stated crime. According to the court, the said article “eliminates the possibility for the determination of punishment or exercise of restorative justice based on the specifics of each concrete case, such as, when the act is perpetrated against victims belonging to different age groups or when the perpetrator is also underage, or when the actual relationship turns into marriage when the victim comes of age after the act [i.e., the crime].” The court also grounded its decision stating that the revoked article “has such quality that in some circumstances can engender severe penalties to the extent that is incompatible with the characteristics of the concrete case and rule out the fair balance that should exist between the crime and the punishment.”

As the dissenting judges emphasize, in the past, marriage between the assaulted woman and her aggressor had been a reason for the suspension of the imprisonment sentence in Turkey and, this situation in turn, led to forcing the victims to marry their aggressors. Since it was regarded that in the eyes of the society, the chances of the women who had been victims of rape to get married in the future would decrease, the marriage between the aggressor and the victim would “resolve” the social stigma on these women. Therefore, the article in question which provided a measure for deterrence for those who would commit sex crimes was neither short-coming nor disproportionate when it did not take into account “the possibility of future marriage” between the aggressor and the victim, alas, that was precisely the majority of the court had in mind. Although the majority made use of such modern law concepts like “proportionality” and “restorative justice”, it had been selective with regard to the social phenomena, reaffirming the patriarchy inherent in the social order. Indeed, according to Sharia law, there is no minimum age limit to get married and in some portions of the society, girls even under the age of 15 could be forced to get “married”. Thus, the Turkish Constitutional Court, whose *raison d'état* is to protect fundamental rights and combat populist politics when needed, could revoke a law which tried to combat this social phenomenon by providing severe punishment enacted by the parliament –a body which should have been more susceptible to populism.

As we sum up these two decisions, we can conclude that the TCC surpassed the parliament in terms of populist approach. That being said, in our opinion, there is more to the court’s new outlook than to simply warrant a criticism for showing populist behavior. When socioeconomically vulnerable women’s exposure to polygamy through religious marriage or sexually assaulted children’s

imposed marriage with their aggressors are undeniable social facts, revocation of the laws that were enacted to combat these phenomena without duly consideration amounts to what is called constitutional bad faith rather than mere populism. Moreover, it is regrettable to observe that it is a constitutional court that commits constitutional bad faith and not the political actors who would be the usual suspects in this case (Pozen 2016, 920–8). Indeed, in both cases, we argue that the TCC's standing is so unreasonable that it points to a "furtive design or malicious state of mind" (Pozen 2016, 933).

## CONCLUSION

In light of the historical course of her sociopolitical developments, Turkey can be viewed as an example of a non-liberal modernization. There has been a strained relationship between the "republican" course which advocated a model emphasizing secular state, nation-state and unitary state, and the "liberals" who advocated democratization and for this cause lent their support to groups who historically has had an uneasy relationship with not only the ideals of the former but also with modernity and democracy. The most concrete examples of this strained relationship are manifested within the functions of the constitutional institutions.

The TCC which was established to protect the fundamental rights also assumed a mission to protect nation-state, unitary state and secularism which have been regarded as the fundamental principles of the republic. The decisions awarded by such mission bore results that were incompatible with liberal democracy and the republican course came under criticism by the liberals.

The 2010 constitutional amendment package that was prepared by the Islamic-oriented ruling party was supported by the liberals with the expectation that the clout of the TCC – and the judiciary in general – as well as the military would lose their grip on politics. Though this expectation has largely been realized, with the adoption of the 2010 constitutional amendment package the republican course was purged from the TCC. Its replacement, far from being more democratic, has awarded even more illiberal decisions than its predecessor whose scoreboard was already far from perfect. The painful lesson here is that in societies which have not yet fully come in terms with modernity, the concessions given to the ideologies that have an uneasy relationship with modern ideals causes more damage to democracy rather than strengthening or even preserving it.

As a matter of fact, the new composition of the TCC that was formed after the 2010 constitutional amendments has altered the institutional identity of the court and has assumed the virtually opposite role of the protection of fundamental rights. Furthermore, this new role, especially from the standpoint of

the groups that need most protection, like women and children, has repercussions going beyond the issue of liberalism.

One of the outcomes of this picture we tried to draw here is that constitutional courts or any other constitutional mechanisms that have similar check-and-balance purposes can protect neither fundamental rights nor democracy by relying only on institutional design. Without proper political support they not only will fail in their quest, but will also assume opposite roles and undermine the democratic order or even any such possibility thereof. Since such political support cannot be harvested from the same political actors who try to realize their goals by appealing to the emotions of the public via spreading fear and sharpening the discord among the society, the first and foremost role that should be assumed by the constitutional institutions as well as the actors on the other end of the political spectrum should be an attempt to create and preserve open channels for the public discourse to be exercised freely and empower the public to transform themselves as a check-and-balance mechanism against a political power that feeds off the vulnerability of the real owners of the sovereign power.

## BIBLIOGRAPHY

- Admad, Feroz. 1996. *İttihatçılıktan Kemalizme*. İstanbul: Kaynak Press.
- Akşin, Sina. 1998. *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*. Ankara: İmge Press.
- Arslan, Zühtü. 2002. "Conflicting Paradigms: Political Rights in the Turkish Constitutional Court". *Critique: Critical Middle Eastern Studies* 11(1): 9–25.
- Arslan, Zühtü. 2005. *Anayasa Teorisi*. Ankara: Seçkin Press.
- Aydın, M. Akif. 2018. *Türk Hukuk Tarihi*. İstanbul: Beta Press.
- Cin, Halil. 1974. *İslam ve Osmanlı Hukukunda Evlenme*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Publishing.
- Der Spiegel. 2018. "Rise of the Autocrats. Liberal Democracy Is Under Attack" *Der Spiegel*. 13.06.2018. Available at: <http://www.spiegel.de/international/world/trump-putin-and-co-liberal-democracy-is-under-attack-a-1212691.html> (Accessed on 1 December 2018).
- ECtHR Press Service. 2016. *Factsheet – Political Parties and Associations*. The European Court of Human Rights, October 2016. Available at: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Political\\_parties\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_ENG.pdf) (Accessed on 1 December 2018).
- Ergül, Ozan. 2007. *Yeni Kurumsalı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi*. Ankara: Adalet Press.
- Ergül, Ozan. 2016. *Anayasa Yargısında Stare Indecisis Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında İctihat İstikrarsızlığı*. Ankara: Adalet Press.

- Erör, Aleks. 2018. "How Aleksandar Vucic Became Europe's Favorite Autocrat". *Foreign Policy*. 09.03.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/03/09/how-aleksandar-vucic-became-europe-s-favorite-autocrat/> (Accessed on 1 December 2018).
- European Commission. 2010. "Turkey 2010 Progress Report" accompanying the Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, SEC (2010) 1327, Brussels, 9 November 2010.
- Habertürk. 2015. "Mülteci Çocuklara Cinsel İstismar Kamplara Kadar Girdi" *Habertürk*. 14.12.2015. Available at: <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1166667-multeci-cocuklara-cinsel-istismar-kamplara-kadar-girdi> (Accessed on 1 December 2018).
- İnsel, Ahmet. 1998. "Cumhuriyet ve Demokrasi" *Birikim Dergisi* 115 (Kasım). Available at: <http://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/6365/cumhuriyet-ve-demokrasi#.W771V9MzaUk> (Accessed on 1 December 2018).
- Göztepe, Ece. 2016. "Mutlakî cumhurbaşkanlığı geliyor" *Gazete Duvar*. Available at: <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor> (Accessed on 1 December 2018).
- Keskin, Oğuzhan Bekir. 2018. "Türk'ün Erkler Ayrılığıyla İmtihani: Bir Anayasal Gelenekten Söz Edilebilir Mi?" *AYHD* 7(13): 157–232
- Lewis, Bernard. 2002. *Emergence of Modern Turkey*. New York: Oxford University Press.
- Leyla Şahin v. Turkey*, Grand Chamber, Application No. 44774/98, 10 November 2005
- Mardin, Şerif. 1973. "Center Periphery Relations: A Key to Turkish Politics". *Deadalus* 102 (Winter): 169–190.
- Milliyet. 2017. "Aleyhimde Karar Veren Aihm'e Yıllar Sonra Hakim Seçtim" *Milliyet*. 25.01.2017. Available at: <http://www.milliyet.com.tr/aleyhimde-karar-veren-aihm-e-yillar-konya-yerelhaber-1800830/> (Accessed on 1 December 2018).
- New York Times. 2018. "Turkish Media Group Bought by Pro-Government Conglomerate" *The New York Times*. 21.03.2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/03/21/world/europe/turkey-media-erdogan-dogan.html> (Accessed on 1 December 2018).
- Oder, Bertil Emrah. 2017a. "Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details" *Constitutionnet*. Available at: <http://www.constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details> (Accessed on 1 December 2018).
- Oder, Bertil Emrah. 2017b. "Populism and the Turkish Constitutional Court: the Game Broker, the Populist and the Popular". *VerfBlog*. Available at: <https://verfassungsblog.de/populism-and-the-turkish-constitutional-court-the-game-broker-the-populist-and-the-popular/> (Accessed on 1 December 2018).
- Özbudun, Ergun. 1976. *Social Change and Political Participation in Turkey*. Princeton: Princeton University Press.

- Özbudun, Ergun. 2005. "Anayasa Yargısı ve Demokratik Meşruluk Sorunu". In ed. Ozan Ergül. *Demokrasi ve Yargı*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Press.
- Özbudun, Ergun. 2017. *Türk Anayasa Hukuk*. Ankara: Yetkin Press.
- Petersen, Felix and Yanaşmayan, Zeynep. 2017. "The Final Trick? Separation of Powers, Checks and Balances, and the Recomposition of the Turkish State". *VerfBlog*. Available at: <https://verfassungsblog.de/the-final-trick-separation-of-powers-checks-and-balances-and-the-recomposition-of-the-turkish-state/> (Accessed on 1 December 2018).
- Pozen, David E. 2016. "Constitutional Bad Faith". *Harvard Law Review* 129 (february): 886–955.
- Quran. Available at: <https://quran.com> (Accessed on 1 December 2018).
- Sharma, Mihir. 2016. "The Rise of the Autocrats". *The Huffington Post*. 04.06.2016. Available at: [https://www.huffingtonpost.com/mihir-sharma/rise-autocrats\\_b\\_9621198.html](https://www.huffingtonpost.com/mihir-sharma/rise-autocrats_b_9621198.html) (Accessed on 1 December 2018).
- Shils, Edward. 1961. "Centre and Periphery". In ed. Paul Ignatos et al. *The Logic of Personal Knowledge: Essays Presented to Professor Michael Polanyi*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Shils, Edward. 1975. *Center and Periphery Essays in Macrosociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tanör, Bülent and Yüzbaşıoğlu, Necmi. 2016. *Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Press.
- Tanör, Bülent. 2017. *Osmalı Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Press.
- Taub, Amanda. 2017. "How Autocrats Can Triumph in Democratic Countries". *The New York Times*. 18.04.2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/04/18/world/europe/how-autocrats-can-triumph-in-democratic-countries.html> (Accessed on 1 December 2018).
- TCC Decision: E. 1971/1, K. 1971/1, 20 May 1971.
- TCC Decision: E. 1985/21, K. 1986/23, 06 October 1986.
- TCC Decision: E. 1985/8, K. 1986/27, 28 November 1986.
- TCC Decision: E. 1988/14, K. 1988/18, 14 June 1988.
- TCC Decision: E. 1990/25, K 1991/1, 10 January 1991.
- TCC Decision: E. 1993/2, K. 1993/3, 30 November 1993.
- TCC Decision: E. 1997/1, K. 1998/1, 16 January 1998.
- TCC Decision: E. 1999/2, K. 2001/2, 22 June 2001.
- TCC Decision: E. 1999/27, K. 1999/42, T. 24 November 1999; A short summary of this decision in English is available from: <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/leadingjudgements/ConstitutionalityReview/judgment/1999-42.pdf> (Accessed on 1 December 2018).

TCC Decision: E. 2007/45, K. 2007/54, 01 May 2007.

TCC Decision: E. 2008/16, K. 2008/116, 5 June 2008.

TCC Decision: E. 2008/1, K. 2008/2, 30 July 2008.

TCC Decision: E. 2014/36, K. 2015/51, 27 May 2015. A short summary of this decision in English is available from: <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/leadingjudgements/ConstitutionalityReview/judgment/2015-51.pdf> (Accessed on 1 December 2018).

TCC Decision: E. 2015/26, K. 2015/100, 12 November 2015.

TCC Decision: E. 2016/166, K. 2016/159, 12 October 2016.

*The Welfare Party and others v. Turkey*, Grand Chamber, Application No. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 February 2003.

Traynor, Ian. 2013. "Eastern European autocrats pose new test for democracy". *Guardian*. 13. 08. 2013 Available at: <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/13/eastern-europe-autocrats-return-test-democracy> (Accessed on 1 December 2018).

Ulusoy, Ali Dursun. 2018. "Understanding Turkey's Restructured System for Judicial Appointments and Promotions" *International Journal of Constitutional Law Blog*. Available at: <http://www.iconnectblog.com/2018/04/understanding-turkeys-restructured-system-for-judicial-appointments-and-promotions/> (Accessed on 1 December 2018).

Barış Bahçeci  
Oğuzhan Bekir Keskin

## DEMOKRATSKO PROPADANJE I ULOGA TURSKOG USTAVNOG SUDA: ŠTA MOŽEMO DA NAUČIMO IZ SLUČAJEVA O ŽENSKIM PRAVIMA I PRAVIMA DETETA

### SAŽETAK

U ovoj studiji analiziramo ustavni razvoj u Turskoj i unutar Ustavnog suda Turske u vezi sa nadolazećim populističkim talasom i demokratskim propadanjem posebno uočljivim u Istočnoj Evropi. Baveći se time, naša se analiza fokusira na transformaciju ustavnih institucija. Naš glavni argument je da demokratska recesija u Turskoj dolazi zbog drugačije dinamike od one uočene u Istočnoj Evropi te se tako i ishod mora drugačije procenjivati. Ove razlike se proširuju na ideološku polarizaciju u društvu, oblikovanje političkih institucija i faktora

koji pogoršavaju stanje osnovnih prava. Imajući sve ovo u vidu, mi se bavimo dvema presudama Ustavnog suda Turske koje se tiču ženskih prava i prava deteta kako bismo objasnili aktuelnu transformaciju u Turskoj.

**KLJUČNE REČI:** *demokratsko propadanje, populizam, ustavni sud, turska politika, ženska prava, prava deteta.*

Katarina Lončarević<sup>1</sup>

*University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences*

# Fighting against the “Sea of Inequality”: Why the US Women Need the Equal Rights Amendment in the 21<sup>st</sup> Century<sup>2</sup>

## SUMMARY

On May 30th 2018, the state of Illinois ratified the Equal Rights Amendment (ERA), and this ratification has brought about a new wave of enthusiasm among women’s and human rights activists across the US. The fact that the ratification came 36 years too late (the deadline for ratification expired in 1982) for feminist scholars and activists, although a legal obstacle, does not mean that the ERA is the issue of the past, and there are some suggestions how to overcome obvious problems with passed deadline.

The equality of women is not enshrined in the US Constitution, which means that without ERA, it is merely, as feminist scholars argue, a matter of legal inter-

---

<sup>1</sup> Contact: katarina.loncarevic@fpn.bg.ac.rs

<sup>2</sup> This paper was realized as part of the project no. 47021 financed by the Ministry of Science of the Republic of Serbia.

pretation. ERA could expand legal protections for women beyond employment and education, and sex/gender equality, should appear in the Constitution as a general principle that cannot be given or taken at any time.

The article argues that the “subject” of the ERA is not dead (not dead in theoretical and scholarly work and also not dead in political and legal activism) and that the amendment itself is still one of the most important goals of the feminist movement in the US.

**KEYWORDS:** *equality, US Constitution, Equal Rights Amendment, feminist movement, feminist legal theory*

On May 30th 2018, the state of Illinois ratified the Equal Rights Amendment (ERA), thus becoming the 37th of 38 states needed in order to have this amendment as a part of the United States' Constitution. In the aftermath of #MeToo movement, the ERA ratification by Illinois has brought about a new wave of enthusiasm among women's, human and minority's rights activists across the United States. However, in order to understand why for feminist movement in America the fight for the ERA has been nearly a century one of the most crucial struggles, it is important to analyze not only the historical significance of the ERA, but what it means for the status of women and their rights not having that amendment as a part of the US Constitution, and why many feminist activists and legal scholars believe that “[i]t's about time ... [to] see the ERA as crucial to Americans of all races and economic groups” (Steinem 2015, xviii), that it is time to “end the debate whether women and men are equal” (Neuwirth 2015), and that ERA is “urgently needed, now as much as or more than ever” (MacKinnon 2014, 569).

However, the idea of the Equal Rights Amendment as a *historical* issue is important. First, many people believe that the Equal Rights Amendment is “dead” because it expired unratified on June 30th 1982. Being “dead” makes the topic more convenient for the inquiry. To quote Catharine MacKinnon regarding the discussions that followed the amendment failure in 1982,<sup>3</sup> who says with obvious irony: “Now, we can think about it. Academics seem to prefer their subjects as dead as possible” (Mackinnon 1987, 761).

Second, the ERA Campaign Network of Princeton commissioned in 2001 Opinion Research Corporation poll, and the results showed that 96 percent of Americans believe that men and women should be equal; 88 percent believe the equality of men and women should be guaranteed in the constitution. And surprisingly, 72 percent of Americans think equal rights for women and men

---

3 Cf. Berry 1986; Dow 1983; Eisenstein 1986; Mansbridge 1986.

are already guaranteed by the Constitution (cf. Armstrong Smith and Smith 2017, 195). Many people seem to “remember” that the ERA “passed” without remembering that, for lack of ratification by just three more states, it failed to enter into force as a constitutional amendment in 1982 (cf. Neuwirth 2015).

I want to argue here that the “subject” of the ERA is not dead (not dead in theoretical and scholarly work and also not dead in political and legal activism) and that despite general belief that the ERA is part of the US Constitution, the amendment itself is still one of the most important goals of the feminist movement in the US.

## HISTORICAL BACKGROUND

The Equal Rights Amendment has always been controversial. When women finally won the right to vote in 1920 after 72 years of organized struggle, with the ratification of the Nineteenth Amendment, the next step for some members of the movement was a fight against discrimination based on sex in almost every social domain. Although the Fourteenth Amendment promised “equal protection under the law”, it had been passed in the wake of the Civil War with no intent or instance of including sex/gender (Neuwirth 2015). So in the 1920s, a group of suffragettes, led by Alice Paul, drafted the text for a constitutional amendment that would secure full legal equality of rights for women. In its first formulation, written by Paul, and introduced in Congress in 1923, the ERA states:

*Men and women should have equal rights throughout the United States and every place subject to its jurisdiction.*

The first proposal of the ERA was controversial within the feminist movement. Some suffragists and “sisters” within the feminist movement protested against this move, arguing that women of color and women who were part of other minority groups still needed the right to vote, and that the struggle for this right was not finished in 1920. Other women rights activists tried to persuade the ERA advocates “to add language to the amendment exempting maternity leave and other legislation deemed advantageous to women” (Cobble 2015, 10). The ERA advocates from 1920s believed in “removing barriers to women’s individual achievement and allowing women the same freedoms as men” (Cobble 2015, 10). Insensitive to class issues, these feminists had a very strong opposition within feminist movement made up from so-called “social justice feminists” who argued that formal legal equality with men is far too narrow, and if ratified, it would be in conflict with protectionist measures they had won for women workers, such as minimum wage law in Washington DC, other “woman-specific laws and policies” that were secured in the early twentieth

century, state and municipality laws across the country that “regulated the working conditions of millions of women in low-paid service, industrial, and agricultural jobs” (Cobble 2015, 11). These laws were, according the social justice feminists, “crucial in keeping women’s wages above poverty level, reducing long hours, offering women protection from dangerous and unhealthy work” (Cobble 2015, 11–12). They argued that “these laws needed to be retained, broadened, and extended to all workers, men as well women” (Cobble 2015, 12). When the ERA advocates formed political ties with business groups, such as US Chamber of Commerce and conservative politicians in Republican and Democratic parties, this was interpreted as a sign that these feminists were not really interested in the rights of low-income women. But this first announcement of the ERA was not successful: the proposal did not get the required support and never came to a vote in Congress.

The disagreement between two feminist sides in this debate continued in the next decades, and they debated what “women’s equality” and “sex discrimination” meant and what kind of legislation will work for the majority of women. While one side in a debate argued for “strict legal equality between men and women in labor laws as well as in laws affecting marriage, divorce and child custody”, other side opposed “the uniform, gender-neutral legal approach”, which they feared the ERA would introduce (Cobble 2015, 41–42).

While the first introduction of the ERA led to disagreement primarily (although not exclusively) among feminists, during the most futile period of struggle for the ERA, that is reinforced by the passage of the Equal Pay Act in 1963 and the Civil Rights Act (especially the Title VII of the Civil Rights Act that prohibits employment discrimination based on race, color, religion, sex and national origin), and also by the growing power of the feminist movement, the main opponents became (and still are) right wing politicians, organizations and political parties. Labor unions, especially their women sections, and so-called social justice feminists have been part of the ERA initiatives for decades, and many feminist historians explain this change with the increased number of women in the wage labor force, so the potential loss of protective legislation was less threatening to women than the continued discrimination against them (Gordon 2015, 109–110).

Alice Paul rewrote the text of the ERA, and both the House and the Senate passed the following formulation in 1972 (which was reintroduced by Senator Robert Menendez in 2013):

*Section 1. Equality of rights under the law shall not be denied or abridged by the United States or by any state on account of sex.*

*Section 2. The Congress shall have the power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article.*

*Section 3. This amendment shall take effect two years after the date of ratification.*

Since 1923, the ERA was introduced into every Congress and finally adopted by the Congress in 1972, with a seven-year deadline for state action. Ratification by at least three-fourths or 38 states is necessary and by 1982, after the extension of three more years added to deadline, the amendment fell short by three states. This time major companies and conservative political leaders and organizations fought against the ERA. The main face of anti-ERA movement has been a woman, right wing activist Phyllis Schlafly (cf. MacKinnon 1983; Steinem 2015, xvi), and the main fears were: fear of "women in combat, fear of unisex bathrooms, fear of gay rights, and the unimaginable prospect of same-sex marriage" (Neuwirth 2015, 6). In the meantime, all of these "fears" fulfilled without the ratification of the ERA, and the question is: Is it needed at all?

## ERA IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

The question about the need for the Equal Rights Amendment is an important one and it is not only the one about the passed deadline.

Regarding the passed deadline for ratification, there are several suggestions how to overcome the legal obstacles, and one of those is the removal by the Congress of the ten-year deadline to enable ratification by the three additional states. This is so-called "three-state strategy" – "[t]he political and legal argument that ratification could be accomplished by three additional states voting to ratify and achieving the necessary thirty-eight" (Armstrong Smith and Simith 2017, 199). In the meantime, two states, Nevada in 2017 and Illinois in 2018, ratified the amendment and, in theory, only one more ratification by one of 13 states is needed, and after that, the ERA advocates could lobby Congress to recognize the 38 total ratifications.

But, the missed deadline could be a problem. Some activists invoke the history of the 27th Amendment that needed more than 200 years for ratification by 38 states (in 1992)<sup>4</sup>. If one more state ratifies the ERA, it could become a part of the constitution, and the Congress could vote to change the old deadline if upheld by the Supreme Court.<sup>5</sup> The other solution, supported by those who are concerned that the Supreme Court will reject the three-state strategy,

---

4 It is one of the Madison's amendments, which says that salary increases for members of Congress do not go into effect until the term after they were approved.

5 In other words, if one more state ratifies the amendment, then the federal legislation could remove the deadline. However, if removing the deadline is challenged, then the decision whether the US Constitution will have as its part the Equal Rights Amendment has to be made by the Supreme Court (cf. Neuwirth 2015).

is to pass a brand-new amendment without the deadline, which would require states to ratify the ERA again.

Certainly there are more protections against discrimination based on sex and gender today than there were in 1972 and the US society is much different now that it used to be during the second feminist wave when the fight for ERA was flourishing. Many states have also approved their own versions of the ERA into their constitutions, and advocates for the states' ERAs see this level of struggle as additional support for the federal amendment.<sup>6</sup> Broad and inclusive protection, however, could only come through the Equal Rights Amendment, which would cover all the United States citizens against sex discrimination.

Many opponents of the ERA claim that the Fourteenth Amendment with its "equal protection under the law" is more than sufficient guarantee for equality, and there is no need for additional amendment with the focus on sex/gender equality, especially if we take into the account the laws that guarantee against discrimination: the Fourteenth Amendment Equal Protection Clause and Title VII of the Civil Rights Act of 1964 (cf. MacKinnon 2014, 569). Therefore, for feminist theorists and activists, important questions regarding the US Constitution and the possibility or even necessity of the ERA are: Is the addition of the sex/gender equality within the constitution something that could be a ground for more just society? And, why many feminist activists and legal scholars believe that the Fourteenth Amendment is not sufficient guarantee for sex/gender equality?

In her 2012 comparative analysis of 200 written constitutions<sup>7</sup>, feminist legal scholar Catharine MacKinnon shows that 184 of them guarantee some form of gender equality. Of those, eight have the US model.

One hundred thirty-nine have express sex or gender equality or express non-discrimination provisions on the basis of sex – the word 'sex' or 'gender', or women and men are in them. At least in language, most of the countries have legal guarantees of sex equality that are superior to [the US] (MacKinnon 2014, 579; cf. MacKinnon 2012, 5).

On the other side, "the reality of gender equality exists nowhere. ... The gap between equality guarantees in constitutions and the unequal relative status of the sexes is striking in virtually all settings" (MacKinnon 2012, 6). Despite this obvious fact, many feminist legal theorists argue for inclusion of gender, or sex equality, or equality of men and women into the constitutions: it is necessary to have it in order to fight, as MacKinnon says, the "sea of inequality" (Russell-

6 See, for example, a case study for the state of Arkansas (Armstrong Smith and Smith 2017).

7 EU was included as an entity and as well Vatican City (cf. MacKinon 2012).

-Kraft 2018) women face in their everyday lives, but it is certainly not a magic wand. In addition, how the concept of equality is defined within some legal system and in courts is not a trivial issue. “[V]arious equality theories are deployed by the judiciary in interpreting and applying gender terms”. It is

crucial ... whether sex and gender are seen as a matter of sameness and difference, abstract and generic and symmetrical, as in the traditional Aristotelian model of likes alike, unlikes unlike, or whether sex and gender are recognized as presenting a question of social domination and subordination, a substantive and asymmetrical hierarchy (MacKinnon 2012, 5).

For decades, MacKinnon has been arguing that

[t]he notion that people can be different from one another yet still be equals, entitled to be treated equally, simply does not compute in the Aristotelian equality framework used in the US law. Far less does affirmative diversity: treating people alike based on their unlikeness (MacKinnon 2014, 571).

“Equality” understood as “sameness” does not help, according to MacKinnon, and even it can be said, it subverts the fight against social inequalities. The main reason is the following: “[m]ost people who need equality aren’t empirically ‘the same’ as, or in doctrinal terms, ‘similarly situated’ to those who already have it. The damage of inequality ensures that ‘difference’” (MacKinnon 2014, 571). In other words, sex differences are not relevant to sex inequality because women are not inferior to men, but *they are socially situated as inferior*. The problem is that society is organized along the gender hierarchy. Therefore, sex/gender inequality

as socially organized, is not and never has been based on sex differences but on hierarchical orderings of gender supported by ideological rationalizations that naturalize it as difference. The resulting theory, turning on sameness and difference, ... resists transforming entrenched hierarchical rankings of material resources and social status that have been systematically socially entrenched. Aristotelian equality ... has thus not generally been useful in situations in which social equality does not already exist, which is where an equality law is needed the most (MacKinnon 2014, 571).

MacKinnon has been arguing for decades against this “liberal” legal framework, its understanding of “equality” as “sameness”, with its counterpart not being “inequality” but “difference”. Within this framework, you need to be already “equal” (or to have achieved “equality”) in order to claim “equal treat-

ment". That is the reason why the existing laws work best for men and elite women, and why they cannot address violence against women, economic inequality, the problem of reproductive rights and "other initiatives women [in the US] need most" (MacKinnon 2014, 572). Even more, MacKinnon believes that this understanding of "equality" with no explicit constitutional guarantee of sex equality have led to the situation that the Fourteenth Amendment has achieved the most of the gains sought under the ERA during 1970s and 1980s, which is not sufficient, and the most pressing issues such as ecomic inequality and violence against women require the new ERA (MacKinnon 2014, 572).

In her 2015 study *Equal Means Equal*, Jessica Neuwirth builds the argument for the new ERA and shows how the existing laws, especially the Fourteenth Amendment, its Equal Protection Clause, and the Title VII of the Civil Rights Act, are not sufficient guarantees for sex/gender equality.

Despite feminist efforts and arguments, many legal scholars see the Fourteenth Amendment as a remedy for sex discrimination. However, its scope is very limited primarily because of the way the Supreme Court has interpreted it. Adopted in 1868, the amendment was needed "to address racial discrimination and prohibit states from denying any person 'the equal protection of the laws'" (Neuwirth 2015). It took more than a century, namely in 1971, for the Supreme Court to strike down "a law under the Equal Protection Clause of [the Fourteenth] amendment because the law discriminated on the basis of sex". One of the most obvious problems with the Fourteenth Amendment is that it "has been limited virtually from its beginning to state action by the government and public officials, while so often sex and race discrimination result from private action by individuals" (Neuwirth 2015).

Neuwirth in her 2015 study and a plea for the new ERA shows different inequalities and discriminations women suffer in the US without the federal equal rights amendment, discriminations that cannot be effectively solved on a state level, such as pay inequity, pregnancy discrimination, violence against women, and discriminatory laws. Here, I will just outline one of the most pressing issues in the lives of all women in the US: gender-based violence.

Victims of gender-based violence have sought justice from the Constitution, basing their claims on the Equal Protection Clause, the Commercial Clause, and the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment. Although the obvious place to seek protection and guarantees of rights of sexual assault victims is precisely the Equal Protections Clause, the Supreme Court's *practice* has been to limit the Fourteenth Amendment to state actions and excluding actions by private individuals from the scope of its protection (cf. MacKinnon 2014; Neuwirth 2015).

After a long battle of feminist activists and legal scholars, with important allies among progressive politicians, in 1994 the US Congress passed the Violence against Women Act (WAVA) claiming that

bias in state criminal justice systems often deprived victims of gender-based violence of equal protection of the laws and that a uniform national approach to this problem is needed. VAWA was intended to strengthen the investigation and prosecution of rape and other gender-based violence, provide restitution for victims, and create a legal avenue of recourse in federal court when state law enforcement failed to prosecute these crimes. Through this avenue of recourse, known legally as a private right of action, VAWA allowed anyone victimized by gender-based violence to seek compensation, punitive damages, and other appropriate relief from the federal courts to protect his or her right to be free from crimes of violence motivated by gender (Neuwirth 2015; cf. MacKinnon 2014).

However, that was just the beginning of the problems VAWA started to face within the US legal system. Although, "zero tolerance for gender-motivated violence became the legal standard for the first time and rape and domestic violence were recognized as practices of sex discrimination", the Supreme Court invalidated the VAWA "not because it did not address sex discrimination, but because Congress assertedly had no authority to pass it" (MacKinnon 2014, 576–577).

Even worse, the US is among a few countries in the world that have not ratified the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Clearly, the CEDAW ratification does not mean that in the countries which ratified it women live their lives without experiencing gender-based discrimination and violence, but the CEDAW is an important tool for protection of women's rights and fighting the existent discriminations against women. Although signed in 1980 by President Carter, CEDAW must be ratified by two-thirds vote of the Senate to enter into force, and until today it has not been ratified. The US, therefore, "lack legal recognition of women's equality rights, not only in [its] international legal commitments but even in [its] own Constitution" (Neuwirth 2015).

Although gender-based violence and violence against women were not issues in focus during the ERA campaign in 1970s and early 1980s, in the 21st century this form of violence is widely recognized as a form of sex discrimination. The ERA advocates, such as MacKinon and Neuwirth, argue that the "Equal Rights Amendment would provide a proper constitutional foundation for effective action to end this discrimination, which deprives women of their most fundamental right to life" (Neuwirth 2015).

In 2017 "feminism" was the Merriam-Webster's word of the year. Beside the obvious commercialization and commodification of everything including political and social justice movements, the word "feminism" was frequently used in 2017 during the Women's March in Washington DC and then in marches around the world, where women claimed women's rights, human rights, reproductive and lgbt rights, as well as migrant rights. Then, again in

2017, so-called #MeToo initiative spread through the social networks where women shared their experiences of sexual violence and harassment. It is not surprising that in that kind of environment, the feminist voices advocating for the ERA became louder not only in the US media and social networks, but the topic of the constitutional amendment for equal rights was explored in academic essays, journals and edited volumes with new vigor and insights.

The US academic journal *Frontiers*, which mainly publishes articles and research in the field of women's and gender studies, even devoted a whole issue in 2017 to the Equal Rights Amendment and its relevance in the 21st century, and organized and published so-called ERA Roundtable that gathered together nine feminist activists, scholars and writers of different generations (Berry and Chateauvert 2017; Cross 2017; D'Amore 2017; Francis 2017; Grabenhofer and Erickson 2017; Hager 2017; Richards 2017). The authors discussed different topics: from the ERA relevance for the US women today, through the ideas of negative and positive liberty<sup>8</sup>, how young women feel about the ERA in the 21st century, about inter-generational feminist dialogue, to some most recent examples why the ERA is urgently needed in the lives of American women.

Bonnie Grabenoffer and Jan Erickson argue that the

unfortunate truth is that despite a series of important legislative gains and court rulings over the last half century prohibiting discrimination and improving economic opportunity, women remain second-class citizens. Their status has been only modestly improved by such gains, which are subject to revision or repeal at any point by a simple majority vote (Grabenhofer and Erickson 2017, 27).

Women in the US suffer from gender-based violence, do not have guarantees for their reproductive rights, experience economic and wage discrimination. Women are sexually harassed and subjected to discrimination in hiring and promotion. They are also discriminated by employers in pregnancy and

---

8 Insisting on a more positive account of ERA, Katherine Cross argues for new formulation of the amendment:

"Section 1. Equality of rights under the law shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex.

Section 2. The right to gender self-determination shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex, race, class, sexual orientation, creed, disability, or gender identity.

Section 3. The Congress shall have the power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article.

Section 4. This amendment shall take effect two years after the date of ratification".

According to Cross, this "could make the ERA a renewed frontier for human rights and make it a model for other constitutions worldwide" (Cross 2017, 13).

motherhood (Grabenhofer and Erickson 2017, 27). These inequalities and discrimination lead feminist scholars and activists to argue for the ERA in order to protect gains made over the past decades. Since the 2014, 30 state legislatures, the US House of Representatives, and the Senate "have passed hundreds of laws greatly restricting women's access to reproductive health care". In addition, conservative lawmakers

opposed equal pay laws and minimum wage increase measures, ... paid sick and family leave, cut state funding for public sector employment where the majority of employees are women, repealed workers protections that benefit women (Grabenhofer and Erickson 2017, 27).

What would the ERA do for women (and men) in the 21st century? It could help passing of the pay equity legislation; it could help the argument for raising wages in occupations where wages are low simply because these jobs are traditionally and primarily done by women. The ERA could be very effective in fighting against denial of legal and appropriate medical care for women regarding reproductive health and abortion. The ERA could reinforce the Pregnancy Discrimination Act. The ERA importance in fighting violence against women is more than obvious (cf. MacKinnon 2014; Neuwirth 2015; Grabenhofer and Erickson 2017).

Currently, there are two formulations of the ERA pending in bills before Congress. The one is the 1972 ERA with the same text as the ERA passed in 1972, and the second is so-called the "new ERA", proposed by Representative Carolyn Maloney in 2013. Some feminist legal scholars argue that Maloney's formulation offers better approach to identify inequality and facilitate corrective action (cf. MacKinnon 2014). She only added one sentence to Section 1 of the 1972 ERA:

*Women should have equal rights in the United States and every place subject to its jurisdiction.*

This formulation states a positive right to women's equality and places on governments the responsibility for assuring equal rights for women. Many feminist legal scholars argue that this seems a far better path for equality than a negatively framed ERA making it necessary for women first to be equal with men to prove discrimination. The first sentence of Maloney's new ERA addresses a specific and concrete group of people. The word "sex" in the second sentence (the first one in the 1972 ERA) then applies to everybody (cf. MacKinnon 2014). But either formulation of the amendment can "spur new legislation and policy to remedy inequalities and could have a political impact that would change the way laws are interpreted" (Grabenhofer and Erickson 2017, 34).

With the ERA as a part of constitution, it will not be possible for the US Constitution to provide a basis for literalist interpretations, favored by the late Justice Antonin Scalia who in 2011 (in)famously said: "Certainly the Constitution does not require discrimination on the basis of sex. The only issue is whether it prohibits it. It doesn't" (MacKinnon 2014, 579).

The ERA is, however, just the beginning, not the end of the struggle, and the evidence of the gender equality guaranteed in the majority of the written constitutions does not necessarily lead to gender equality in real life. The amendment is a "general principle, ... overarching constituting norm, ... [that] can[not] be given or taken in any time" (Russell-Kraft 2018). The ERA could be understood as

progressive. ... It is one of many ... initiatives [that] can [be] used. ... It would give women a place in the Constitution, strengthen some gains [that] have [been] made, and provide one basis for going further. ... [However,] ... everything we need will not be accomplished by the ERA, and not by the law alone (MacKinnon 1983, 347).

## BIBLIOGRAPHY

- Armstrong Smith, Lindsley, and Stephen A. Smith. 2017. "Keeping Hope Alive: A Case Study of the Continuing Argument for Ratification of the ERA". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38 (2): 173–207.
- Berry, Mary Frances. 1988. *Why ERA Failed: Politics, Women's Rights, and the Amending Process of the Constitution*. Bloomington: Indiana University Press.
- Berry, Mary Frances, and Melinda Chateauvert. 2017. "Reform and Symbolism Are Not Enough: Equal Rights Means Gender Justice and Sexual Equality". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38(2): 2–8.
- Cobble, Dorothy Sue. 2015. "More than Sex Equality: Feminism after Suffrage". In Dorothy Sue Cobble, Linda Gordon, and Astrid Henry, *Feminism Unfinished: A Short, Surprising History of American Women's Movements*, 1–67. New York, London: Liveright Publishing Corporation.
- Cross, Katherine. 2017. "Self-Determination: The ERA as a Human Rights Frontier". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38(2): 8–13.
- D'Amore, Mattoon. 2017. "ERA Roundtable: Introduction". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38 (2): 1–2.
- Dow, Phyllis A. 1983. "Sexual Equality, the ERA and the Court – A Tale of Two Failures". *New Mexico Law Review* 13 (Winter): 53–97.
- Eisenstein, Zillah R. 1986. *The Radical Future of Liberal Feminism*. Boston: Northeastern University Press.

- Francis, Roberta W. 2017. "Changed Forever by the Equal Rights Amendment". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38(2): 21–26.
- Gordon, Linda. 2015. "Women's Liberation Movement". In Dorothy Sue Cobble, Linda Gordon, and Astrid Henry, *Feminism Unfinished: A Short, Surprising History of American Women's Movements*, 69–145. New York, London: Liveright Publishing Corporation.
- Grabenofer, Bonnie, and Jan Erickson. 2017. "Is the Equal Rights Amendment Relevant in the Twenty-first Century?" *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38(2): 27–34.
- Hager, Bettina. 2017. "The Equal Rights Amendment Is Far from an Old School Vestige of the Past". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 38(2): 17–21.
- MacKinnon, Catharine A. 1983. "Excerpts from MacKinnon/Schlafly Debate". *Law & Inequality: A Journal of Theory and Practice* 1(2): 341–353.
- MacKinnon, Catharine A. 1987. "Unthinking ERA Thinking". *The University of Chicago Law Review* 54(2): 759–771.
- MacKinnon, Catharine A. 2012. "Gender in Constitutions". In Michel Rosenfeld and András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 1–19. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0021
- MacKinnon, Catharine A. 2014. "Toward a Renewed Equal Rights Amendment: Now more than Ever". *Harvard Journal on Law & Gender* 37: 569–579.
- Mansbridge, Jane J. 1986. *Why We Lost the ERA*. Chicago: University of Chicago Press.
- Neuwirth, Jessica. 2015. *Equal Means Equal: Why the Time for an Equal Rights Amendment Is Now*. New York: The New Press. Kindle Edition.
- Richards, Amy. 2017. "ERA: Earning Our Right to Be Activist – Young Women and Their Struggle to Find a Place and Voice in the Feminist Movement". *Frontiers* 38(2): 13–17.
- Russell-Kraft, Stephanie. 2018. "Why the Equal Rights Amendment Still Matters". *The New Republic*, June 14. <https://newrepublic.com/article/149074/equal-rights-amendment-still-matters>
- Steinem, Gloria. 2015. "Foreword." In Jessica Neuwirth, *Equal Means Equal: Why the Time for an Equal Rights Amendment Is Now* xi–xviii. New York: The New Press.

Katarina Lončarević

## BORBA PROTIV „MORA NEJEDNAKOSTI”: ZAŠTO JE AMERIČKIM ŽENAMA POTREBAN AMANDMAN O JEDNAKIM PRAVIMA U 21. VEKU?

### SAŽETAK

Ratifikovanje Amandmana o jednakim pravima od strane države Illinois u SAD 30. maja 2018. godine postavilo je u centar javnih rasprava ne samo među feminističkim teoretičarkama i aktivistkinjama pitanje amandmana kojim se garantuje polna/rodna jednakost. Činjenica da je do ratifikovanja došlo skoro sa 36 godina zakašnjenja (pošto je rok istekao 1982. godine), iako predstavlja značajnu pravnu prepreku, za feminističke teoretičarke i aktivistkinje ne znači da je Amandman o jednakim pravima „stvar prošlosti”, pošto već postoje neki predlozi kako da se pravnim putem reši problem zastarelosti.

Činjenica je da Ustav SAD ne sadrži nijedan član o jednakosti žena, što je slučaj sa većinom današnjih pisanih ustava. To praktično znači da, bez Amandmana o jednakim pravima, jednakost i ravnopravnost žena postaje stvar puke pravne interpretacije. Amandman o jednakim pravima mogao bi da proširi zakonsku zaštitu žena, a ujedno bi se polna jednakost pojavila u ustavu kao opšti princip, a ne kao nešto što može biti dato ili oduzeto u zavisnosti od političke volje.

Ovaj tekst brani ideju da tema, pa ni problem koji nosi Amandman o jednakim pravima nije „stvar prošlosti” (ni u teorijskom i stručnom radu, a ni u političkom aktivizmu) i da je taj amandman i dalje jedan od najvažnijih ciljeva feminističkog pokreta u SAD.

**KLJUČNE REČI:** *jednakost, Ustav SAD, Amandman o jednakim pravima, feministički pokret, feministička teorija prava.*

UDK 321.7(495)  
329.14(495)

Athanasiос Koliopoulos<sup>1</sup>

*University of Athens  
Department of Political Science and Public Administration*

# Constitutional populism and the illusion of “direct democracy” in the Greek case

## SUMMARY

Representative democracies have institutions of direct participation and not of direct democracy. The latter is a completely different type of government and polity. This confusion reveals a general “embarrassment” of modern democracy that feeds populism. Globalisation overturned two of the most important conditions of modernity: national economy and cultural identity. Therefore, the citizens’ identity, mainly during the economic and migration crises, tends to be an “empty signifier” or “empty space of power”. On the other hand, constitutionalism was historically the catalyst which coupled the national and popular sovereignty, providing to the nation state an image of unity and coherence. But in our days, the feeling of unity and coherence is desired. Many populists, who offer simplistic and national solutions for complex and supranational problems, resort to the safe haven of constitutional declarations and provisions. The core assumption of constitutional populism is the systematic and self-indulgent cultivation of illusion that in a regime of representative democracy the people, if they find the appropriate leadership, are omnipotent regardless of their domestic, European and international institutions, and

---

<sup>1</sup> Contact: kolliopoulos@gmail.com

regardless of the fact that popular sovereignty is exercised as “the Constitution envisages”. An example of constitutional populism derives from the coalition government’s proposals for constitutional amendment in Greece. Two years ago, the government of Tsipras (composed of left-wing SYRIZA party and far right ANEL party) set up a committee to precede a lengthy, blunt and indefinite process of “consulting” the people in order to specify the proposals, instead of proceeding immediately to parliament with the revision process, as foreseen by the Constitution. In addition, the government proposed different types of referendums. Among them, there was one on the ratification of “any treaty conveying sovereign powers of the state” to international organizations. This regards any further strengthening of the powers of the European Parliament, the Council or even the Court of Justice of the European Union.

KEYWORDS: *Constitutional Populism, Referendum, Direct Democracy, SYRIZA*

## INTRODUCTION

The issue to be dealt with in this paper is to outline the content of constitutional populism in general, in order to analyze the specific case of the Greek government’s proposals for the forthcoming constitutional revision. For reasons of conceptual coherence, a framework for defining the phenomenon of populism in modern post-democracy will first be set. Then, in this context, the phenomenon of constitutional populism and its relationship to “direct democracy” will be analyzed. Finally, arguing that the populists only use “direct democracy” to manipulate premeditated decisions through referendums, the aim of the Greek government to introduce new types of referendums in the Constitution will be critically described.

## POPULISM IN THE ERA OF POST-DEMOCRACY

Beppe Grillo wrote the following post on his blog in 2013: “The Five Star Movement wants to achieve direct democracy, direct mediation between politicians and citizens, elimination of parties, dynamic referendum: the citizen in power” (Grillo 2013). This post is quite indicative of what professes modern populism.<sup>2</sup> Therefore, it is important to note that the new populist movements

---

2 Of course, no populist movement has in its program as the basic principle that “ordinary citizens” have to assume public offices, as was the case in Athenian democracy or as Lenin suggested when he spoke of the “crash of the bureaucratic machinery of the modern state” and the

do not aim to abolish democracy, as was the case with the extremist parties of the interwar period (Krastev 2007).

On the contrary, they are self-proclaimed as the most genuine expressers of the people and the establishment of the only and real democracy, namely direct democracy! That is why the modern embarrassment of democracy is not "the uncertainty that arises when one has to choose between two streets. It is the dissatisfaction with democracy along with the suspicion that there are no alternatives to democracy" (Galli 2016, 15).

By excluding the possibility of overthrowing democracy itself by modern populists, the question that arises is: What are the defects of representative democracy that, theoretically, they seek to eliminate? However, if we insist on analyzing populism only from the point of view of "supply", then we will understand it as a vagueness of an ideological and political regression and we will regard it as the main disease of modern democracy. On the contrary, populism is the most obvious "symptom" of the "disease" of contemporary globalized representative democracies. Populism, on the demand side (Mudde & Kaltwasser 2017, 39), takes the form of a class struggle in the crisis phase of the global economy's financial model. This means that the populists come to fill a gap and give people a sense of communion. Globalization, which is the main enemy of the populists, has influenced the two main components of the post-war social model: (a) the stable class delimitation as it was formed in the Fordist model of production; and (b) the national and cultural homogeneity of European societies, which is eroded by migratory and refugee flows, creating a kind of cultural insecurity (Ahearne 2017). These two changes marked a kind of disintegration of authority, which finally renders democracy an "empty place of authority" (d' Allonnes 2016, 22–27).

Therefore, each populist unification is based on a socially heterogeneous ground, which enables it to act as a recognition point for indignant citizens (Formenti 2016, 205–207). The lack of matching with a certain wider ensemble (class, nation, etc.) leaves room for an unfulfilled desire that is "covered" by the populists, thus renegotiating the "empty signifier" (Laclau 1996, 36–46). A large, unexpected outcome of these developments, as Crouch says, is that the old dominant axis of conflict over inequality and redistribution is interpreted through nationalism rather than through class policy. New nationalist movements almost always attack against world economic elite (Crouch 2016). Returning to the protection of the nation state is interpretable if we consider that the national state has historically been the greenhouse for safeguarding and protecting civil, political and social rights through constitutionalism.

---

construction – by the people themselves and not only by the bourgeois politicians and officials with the appropriate institutions – of the state as a social management mechanism that would be able to be used by workers themselves.

Therefore, the new form of class struggle, in a context in which the very notion of class is so fluid, merges with anything else that can give it a substance, such as the entrenchment around the national state, which remains materially, let alone emotionally, a “safe haven”. Populism, as a form of class struggle in the post-democratic era, has to contend *prima facie* with the powerful private powers that arise from unregulated and uncontrolled functioning of the economic aspect of globalization. However, there are examples of populists who overlap with that powerful private powers (Trump, but many others). The powers of financial capital are one of the most crucial factors in the erosion of state sovereignty and, ultimately, political autonomy, not only at the national level, but also at the regional level, as has been clearly demonstrated in the case of the Eurozone crisis.

## THE “EMPTY PLACE” OF CONSTITUTIONALISM IN THE ERA OF GLOBALIZATION

The modern *empty place of authority* gives citizens a sense of alienation from the traditional power structures and ultimately causes a deep crisis of representative democracy. As a result, the objections against representative democracy are strengthened and a completely unrealistic and irresponsible rhetoric on “direct democracy” is being promoted as a solution to all problems.

But let's just stick to the so-called “direct democracy” for a while. First of all, a distinction needs to be made between direct democracy and direct participatory institutions. The first is a completely different system from representative democracy, while the latter is a complementary way of involving citizens in representative democracy. In the constitution of direct democracy, the government is nothing more than a committee of the Parliament or the *Demos*, defined, controlled and withdrawn by it. The government exercises only an administrative function, being subordinate to the political power of the House. The relationship of executive and legislative power is a employee/employer relationship (Spyropoulos 2006, 49). In ancient Athens, for example, the municipality was the “state” in the sense of “the holder of political power”. In this way, citizens as a whole were identified with the state.

In indirect, representative democracies, the people are not directly involved in the adoption of laws but through their representatives. And they do not identify with the state. As the “main actor” in democracy, the people are an organ of the state. And indeed, they are the “supreme” organ. Supreme organ means that the citizens legitimize the legislative body, which can intervene in their freedom through the adoption of laws.

One of the most crucial manifestations of the “empty place” of modern (post) democracy is a symbolic and normative weakening of national constitutions, which are unable to organize social life which is being increasingly pro-

duced at the supranational level, but affecting the organization and exercise of national state authority. Thus, in recent decades, a transition from traditional constitutionalism to the process of modern constitutionalization has been observed. While in traditional constitutionalism the objective was to effectively limit the political actions of nation states within the rule of law, constitutionalization nowadays derives from completely different actors that are diffused in the global economy and society. In particular, in the context of globalization, the constitutions of non-state supranational regimes are developing, as these regimes go beyond the power of national legislators and judges. In many areas, such as sport, trade (*lex mercatoria*), the Internet (*lex electronica*), this global legislation lacks political and institutional legitimacy because it is closely linked to globalized socio-economic processes. In these multiple and fragmented legal orders, tendencies towards constitution can be observed.

In a nutshell, there is a major shift in defining the opponent: while constitution, in its broadest sense, traditionally implied "the requirement to impose legal constraints on state power" (Chrysogonos, 2012) for the benefit of society (Grimm 2016, 249) now the opponent is no longer the authoritarian state. Nowadays, the protection becomes meaningful over the powerful private powers that make the most of the guarantees of economic freedom that surrounds them (Manesis 1993, 113–141). The consolidation of the financial market, its strengthening and its autonomy by national states are the most important cause of the emergence of a post-regulatory supranational order that leads to a new type of rule-setting: neo-constitutionalism that is manifested in multi-level constitutionalism (Loughlin 2010, 67) and is transformed into a "constitutionalism beyond the state" based on the following: a) constitutional problems arise simultaneously outside the limits of the national state in supranational political processes and b) outside the institutionalized political sectors, in private sectors of global society (Teubner 2016, 123).

All these developments give citizens a sense of alienation from the traditional authority structures and ultimately cause a deep crisis of representative democracy.

## THE GREEK CASE: THE NEW TYPES OF REFERENDUMS IN THE GOVERNMENT'S PROPOSALS FOR CONSTITUTIONAL REVISION

The parliamentary debate on the revision of the Greek Constitution started on November 14, 2018. The Greek Parliament decided that the Constitutional Revision Committee, the body responsible for examining the government's proposed amendments to the Constitution, will deliver its report on January 15, while opposition parties requested an extension of the committee's work beyond two months. One of the most important part of the SYRIZA government's proposals is focused on new types of referendums. In Greek constitu-

tional history, the referendum as an institution has been relatively marginalized and used exclusively in relation to the form of the government. Furthermore, the Hellenic Constitution provides for referendums only at the proposal of the Cabinet or the Parliament – not by popular initiative. This is indeed a deficiency. But, the initiation of the non-parliamentary (informal) debate on the constitutional revision counts already two years.

A. In July 2016, the Prime Minister Alexis Tsipras presented the government's proposals for the constitutional revision, because "the economic crisis was ultimately the result of the defeat of the political change-over" (Tsipras 2016). Prime Minister then announced the establishment of an extra-parliamentary committee which would organize a debate on the constitutional revision proposals. The establishment of this committee, of course, raises a number of questions, because the Constitution states the following in relation to the constitutional revision process: "The need for a revision of the Constitution shall be determined by a resolution of the Parliament adopted on the proposal of not less than fifty Members of Parliament, by a three-fifths majority of the total number of its members in two ballots held at least one month apart. This resolution shall define specifically the provisions to be revised" (Article 110 (2)). Therefore, without a decision of the Parliament on the need for a revision, let alone the lack of specifically defined provisions to be revised by legislature, the government decided to set up a committee, the Dialogue Committee on the Constitutional Revision. Its mission concerns the organization of public consultation and consideration of the civil society's reflections on the major challenges of the revision. The main consultation mechanisms of the Committee are:

- (i) informal consultation, (ii) cycles of regional thematic consultations
- (iii) public commentary, (iv) advisory bodies and committees, (v) public consultation meetings and hearings, (vi) focus groups, (vii) citizens' panels (viii) committees of experts; (ix) thematic consultation workshops; (x) information events; (xi) digital – electronic public consultation.

Regarding the proposals for strengthening "direct democracy", Mr. Tsipras proposed the introduction of four types of referendum (Alivizatos 2016):

First of all, a referendum may be invoked to ratify any treaty which delegates the sovereign powers of the state to international bodies, such as the European Parliament, the Council or even the Court of Justice of the European Union. The people's consent for this ratification will be needed through a referendum.

Secondly, a referendum may be organized to solve vague "national issues", based on the popular initiative signed by minimum 500,000 citizens.

Thirdly, a referendum may be invoked to repeal a law that has been passed (excluding financial laws), through the initiative supported by one million citizens.

Fourthly, a referendum may be invoked for the adoption of a new law without the mediation of the Parliament, also initiated by one million citizens at least. The question that arises, at this point, is whether the adoption of a new law by popular initiative would cover any issue, even minority rights issues. There is no clear answer on this yet.

The prime purpose of these proposals, according to the prime minister, is to strengthen "direct democracy" because, according to him, "it is time to put aside the fear of the popular decision and to trust democracy ... to really trust people" (Tsipras 2016).

But such an initiative, with this intention in mind, is the essence of constitutional populism which means "the systematic and self-sufficient cultivation of delusion that in a regime of representative democracy the people, if they find the appropriate leadership, are omnipotent regardless of the domestic, European and international restrictions". Or, "anything that the people do not like is unconstitutional..." (Sotirelis 2016).

The dangers stemming from such a populist type are the following: the tendency to overemphasize the Constitution often suits the parties to have an alibi for inertia or incompetence they demonstrate in the performance of their duties. Illusions, in fact, come to their heels when they invoke not just a constitutional revision but a need for a "constituent assembly". Such a view, however, not only overestimates the Constitution's influence on the political reality but also completely ignores the fact that such a "constituent assembly", which sets up from the beginning a polity, presupposes either a revolution or a coup (Sotirelis 2011).

The second risk is exactly opposite to the above one. The logic is that a constitutional revision does not have anything to offer to tackle the crisis because this is primarily a task of the political forces, which must act without constitutional restrictions. Thus, in this view, the Constitution should be limited to a mere "procedural" function. This is ultimately a logic of "neutralization" of the Constitution, which leads to the degradation of its symbolic value (Sotirelis 2011).

The third and most important concern has to do with the populists' unwillingness to getting people truly involved in politics uninterrupted.<sup>3</sup> The

---

3 When populists are in the government, they ignore direct democracy. The words of Roberto Fico, President of the Italian Parliament and of the Five Star member, are characteristic. "We must commit ourselves to defend it – it has marked in the Chamber – from those who try to influence the times and the choices for personal advantage. The final decisions have to mature only in commissions and in the Chamber because only independent work can give rise to

referendum is not tantamount to launching an open decision-making process by citizens. On the contrary, the referendum is manipulated and its purpose intends to ratify what they themselves have identified as a genuine popular interest, because the populists have no problem with representative democracy as long as they are the representatives themselves (Müller 2017, 57–58). An exemplary instance of manipulation was the parody referendum held by the Greek government in July 2015, when the Greek people were called, within just one week, to accept or reject a draft government agreement with the troika. Contrary to the standards of the Council of Europe, the referendum of 2015 was launched on Sunday, 28 June, and was held on Sunday, 5 July, so there was room for dialogue of just five days and the question was about accepting or rejecting multi-page texts in English. Of course, as it turned out, such referendums impinge on the very reality of the complex problems, and so the Greek government was forced to turn the original “NO” to the agreement into a very “expensive” “YES” for the citizens.

B. On 2 November 2018, Tsipras's government launched the Constitutional Amendment process in the Parliament. The outline of the over 7,000-word proposal was presented by Prime Minister Alexis Tsipras in an address to his parliamentary group on 30 October. More specifically, these proposals intend to amend totally 23 articles of the Constitution of the Hellenic Republic. These include Article 3 (concerning the prevailing religion and the religious neutrality), Article 13 (regarding the abolition of the currently optional religious oath of office in favor of a mandatory civilian oath of office), Article 21 (regarding the protection of society and guaranteeing a dignified standard of living for all citizens), Article 22 (concerning the protection of labour and of the terms of employment), Article 28, (which will add a provision making referendums much easier to hold), Article 32 (regarding the process of electing the President of the Republic. In order to avoid the dissolution of the Parliament after a failure to garner the two-thirds majority in the first three votes, the amendment provides for up to six monthly votes thereafter), Article 37 (regarding the PM's capacity as MP), Article 84 (regarding parliamentary trust in the government), Article 54 (concerning the proposed directly proportional electoral system and allowing diaspora Greeks to vote for their own MPs, who will represent them specifically), Article 56 (regarding a three-term limit for MPs), Article 62 (regarding the process of lifting parliamentary immunity), Article 73 (regarding the right to table draft legislation), Article 86 (to extend the currently extremely brief statute of limitations on crimes committed by sitting ministers), Article 101A (regarding independent authorities), and Article 102 (concerning direct

---

quality laws”. And again: “We must ensure that in this Parliament citizens can feel represented, seeing it as a point of reference in which to return to place their trust” (Il Sole 24 Ore, 2018).

proportional representation in local government elections) (Tsipras 2018). On the other hand, there lack proposals for securing a number of institutional guarantees and checks and balances, such as the judicial control over the constitutionality of laws (in Greece there is no Constitutional Court), the impartial appointment of the members of the leadership of the judiciary (not by the Cabinet) and the regulatory powers of the President of the Republic (under exceptional circumstances, the President should address the people without the consent opinion of the Prime Minister) (Sotirelis 2018).

As far as it concerns the structure and the functions of the government and political institutions, the most striking points are the following:

a. The establishment of a stable, proportional electoral system, and the simultaneous introduction of constructive vote of no confidence.

b. A constructive vote of no confidence is the institution, according the government's claims, whereby a motion of no confidence cannot be accepted by Parliament unless it is voted at the same time by the new Prime Minister. This, of course, does not only create conditions of political stability, as it facilitates the continuation of governments and makes the early parliamentary term difficult. At the same time, it creates the conditions for four-year political circles, beyond and beyond the tactics and plans of extra-territorial political centers.

c. Following the same logic, the proposal for the obligation for the Prime Minister to be necessarily elected by the Greek people, i.e. an elected MP, is also included. A proposal that takes into account the political experience we have gained since the crisis. Therefore, these extraordinary political situations are not repeated with the appointments of Prime Ministers who have not suffered from the consequences of the popular vote.

d. The main issue that was left open was the provision for the election of the President of the Parliamentary Republic, in as many as six consecutive votes over a six-month period, which was roundly criticized by the opposition. The aim here is to avert the dissolution of parliament when the two-thirds majority, currently required to elect the head of state, is not secured in the first three votes, so as to ensure political stability and prevent the election process from being used to trigger early elections (after the expiration of the six-month period and if no vote has reached the required majority, the President of the Republic shall be elected by the people). But the appeal for political stability is at odds with what SYRIZA itself did in 2014, when Tsipras's party did not vote for the reelection of Karolos Papoulias for the President of Republic and triggered early elections. At this point, we have to refer that the then government party which is the main opposition party, New Democracy, is in favor of the direct election of the President of Republic by the people if not the two-thirds majority is not secured.

e. Regarding the referendums, SYRIZA's proposals are the same as those in 2016. However, it is important to underline *in primis* the main rationale be-

hind the insistence on the “direct democracy”. According to the official text of government’s proposals:

The movement of the squares, in the beginning of the economic crisis, beyond the anger and anger towards the policies of harsh austerity, placed on the agenda a crucial question concerning the limits of representation. He asked for direct participation of the people in shaping policy and critical decisions. He demanded that the people should not be an observer of developments as long as the four-year period between two election rallies takes place.

And the people are for us the basic guarantee of respect for the democratic principle. Because we are with democracy and not with the aristocracy, we insist on defending it, even when we believe that the majority does not make the decisions we want. That is why we propose to guarantee the right to hold a popular referendum on either a crucial national issue or a voted bill, as well as the institutionalization of the popular legislative initiative. Measures that bring the people, but also politics, dialogue, disagreement, confrontation of political projects in the foreground. Because that is how strong democracies are formed. When they trust, not when they are afraid of the popular (SYRIZA 2018).

The most questionable and problematic proposal is the one which provides that the ratification of all treaties transferring sovereign competences to international organizations (Article 28 (2) of the Hellenic Constitution) must be subject to a referendum. Instead of an increased majority of three-fifths of the total number of Parliamentary Members, according to constitutional provisions, a referendum will be required with a simple apparent majority. SYRIZA’s proposal is mandatory for a referendum when the competence is a matter of sovereignty. But this matter arises a number of queries: Are FRONTEX’s competences in relation to migratory and refugee flows a matter of sovereignty? Is the jurisdiction of the Greek courts that may be restricted to the European Court of Justice or the European Court of Human Rights sovereign? And the most practical: Is the exercise of monetary and fiscal policy a matter of sovereignty? If so, a referendum would have to be ratified by the whole set of institutional changes that were necessary for the Eurozone’s support programs for the Greek economy: the amendment of Article 136 TFEU, the ESM Treaty, the Coordination, Cooperation and Cooperation Governance and so on. At least three referendums should have been held only in relation to the country loans for the period 2010-2018 (Venizelos 2018). In the same realm, another crucial issue regards the SYRIZA’s proposal of collecting signatures for holding referendums on either a crucial national issue (500 thousand signatures) or a voted bill on a crucial social issue (1 million signatures). This type of referendum arises an additional question in view of ratification of Greece-FYROM agreement

about the name dispute of the latter. Government is explicitly opposed to ratify the agreement by referendum because the result would be doubtful. But, at the same time, government paves a constitutional way for triggering referendum on a crucial national issue by collecting 500 thousand signatures.

## CONCLUSION

Ultimately, we can claim that populism actually rose as a result of the real problems created by the unbridled functioning of economic globalization. These problems are not superficial. They concern the weakening of two basic constants of the post-war model on the basis of which societies were organized: the class and national identity, which in the national state's context retained considerable stability and homogeneity. But restoring such a reality through constitutional changes at the national level alone is an illusion. In this context, the SYRIZA' proposals for constitutional review intend to amplify the margins of citizens' direct participation mainly through different types of referendums. But the direct participation is not a panacea. While the government proposes referendum for "crucial national issues", it at the same time denies its holding or the ratification of the Agreement upon the name dispute of FYROM. All in all, the manipulation of the constitutional review is a crucial aspect of the constitutional populism which undermines the symbolic and normative value of the Constitution itself.

## BIBLIOGRAPHY

- Ahearne, Jeremy. 2017. "Cultural insecurity and its discursive crystallisation in contemporary France". *Modern & Contemporary France* 25 (3): 265–280.
- Alivizatos, Nikos. 2016. "The referendums of Mr. Tsipras" (in Greek). *Καθημερινή*, 31 July.
- Chrysogonos, Kostas. 2012. "Why the Constitution? Historical conditions of constitutionalism" (in Greek). Available at: <https://www.constitutionalism.gr/2310-giatito-syntagma-istorikes-proyptoseis-toy-synta/>, 21 March (Accessed 1 December 2018).
- Crouch, Colin. 2016. "The familiar axes of politics are changing, with momentous consequences". *Open Democracy*, 23 September. Available at: <https://www.opendemocracy.net/uk/colin-crouch/familiar-axes-of-politics-are-changing-with-momentous-consequences> (Accessed 1 December 2018).
- d' Allonne, Myriam Revault. 2016. *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie* (in Greek). Athens: βιβλιοπωλείον της Εστίας.

- Formenti, Carlo. 2016. *La Variante Populista: Lotta di Classe nel Neoliberalismo*. Roma: Derive Approdi.
- Galli, Carlo. 2016. *The Discontent of Democracy* (in Greek). Athens: Πόλις.
- Grillo, Beppe. 2013. "Il M5S non è di destra né di sinistra". 11 January. Available at: <http://www.beppegrillo.it/il-m5s-non-e-di-destra-ne-di-sinistra/>
- Grimm, Dieter. 2016. *Constitutionalism: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Il Sole24 Ore*. 2018. Dalla democrazia diretta alla centralità del Parlamento: la metamorfosi dei Cinque Stelle, 28 March. Available at: <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-26/dalla-disintermediazione-centralita-parlamento-m5s-archivia-democrazia-diretta-140925.shtml?uuid=AE5c2rNE> (Accessed 1 December 2018).
- Krastev, Ivan. 2007. "The populist moment". *Critique & Humanism* 23. Available at: <https://www.eurozine.com/the-populist-moment/>
- Laclau, Ernesto. 1996. *Emancipation(s)*, London: Verso.
- Loughlin, Martin. 2010. "What is Constitutionalism?" In eds. Petra Dobner and Martin Loughlin. *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford: Oxford University Press.
- Manesis, Aristovoulos. 2007. The Constitution at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century, 1993. In volume: Manesis, No., *Constitutional Theory and Act II* (1980–2000) (in Greek), Athens-Thessaloniki: Σάκκουλα.
- Mudde, Cas and Kaltwasser, Cristóbal Rovira. 2017. *Populism: A Very Short Introduction* (in Greek). Thessaloniki: Επίκεντρο.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *What is populism?* (in Greek). Athens: Πόλις.
- Sotirelis, George. 2018. "The Prime Minister's proposals are nerveless and incomplete" (in Greek). *Ta Nέα*, 3 November. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/atolmes-kai-ellipeis-oi-protaseis-tou-prothypourgou/> (Accessed 1 December 2018).
- Sotirelis, George. 2016 (a). "About 'populism' and 'reforms'" (in Greek), *Εφημερίδα των Συντακτών*. 28 May. Available at: <http://www.efsyn.gr/arthro/peri-laikismoy-kai-metarrythmiseon> (Accessed 1 December 2018).
- Sotirelis, George. 2016 (b). "Misconceptions and distortions about 'direct democracy'" (in Greek). *Εφημερίδα των Συντακτών*, 3 September. Available at: <http://www.efsyn.gr/arthro/paranoiseis-kai-strevloseis-gia-tin-amesi-dimokratia> (Accessed 1 December 2018).
- Sotirelis, George. 2011. "Constitution and politics in the light of new data: Stakes, possibilities, limits" (in Greek). Available at: <https://www.constitutionalism.gr/syntagma-politiki-anatheorisi/> 22 May (Accessed 1 December 2018).
- Spyropoulos, Filippos. 2006. *Introduction to constitutional law* (in Greek). Athens-Komotini: Avt. N. Σάκκουλα.

- SYRIZA. 2018. "SYRIZA's entire proposal for the Constitutional Review" (in Greek). *Καθημερινή*, 2 November. Available at: <http://www.kathimerini.gr/993112/article/epikairothta/politikh/oloklhrh-h-protash-toy-syriza-gia-th-syntagmatikh-ana8e-wrhsh> (Accessed 1 December 2018).
- Teubner, Gunther. 2016. "Reflections on the constitutionalization of the World Power System". In eds. Robé J-P et al. *Multinationals and the Constitutionalization of the World Power System*. London: Routledge.
- Tsipras, Alexis. 2018. "SYRIZA launches Constitutional Amendment process, is criticized for exploiting it for partisan purposes". 2 November In.gr. Available at: <https://www.in.gr/2018/11/02/english-edition/syriza-launches-constitutional-amendment-process-criticised-exploiting-partisan-purposes/> (Accessed 1 December 2018).
- Tsipras, Alexis. 2016. "Alexis Tsipras' proposals for constitutional review" (in Greek), 25 July. In.gr. Available at: <https://www.in.gr/2016/07/25/greece/oi-protaseis-toy-aleksi-tsipra-gia-ti-syntagmatiki-anathewrisi/> (Accessed 1 December 2018).
- Venizelos, Evangelos, 2018. "The illusion of direct democracy and the decline of European liberal democracy" (in Greek). *Τα Νέα*, 12 November. Available at: <https://www.constitutionalism.gr/2018-11-12-veniselos-amesi-dimokratia/> (Accessed 1 December 2018).

Athanasios Koliopoulos

## USTAVNI POPULIZAM I ILUZIJA „DIREKTNE DEMOKRATIJE“ NA PRIMERU GRČKE

### SAŽETAK

Predstavničke demokratije odlikuju institucije direktnog učešća, a ne direktne demokratije. Direktna demokratija predstavlja potpuno drugačiji oblik vladavine i državnog uređenja. Konfuzija u vezi sa ovim otkriva opštu „sramotu“ moderne demokratije koja hrani populizam. Globalizacija je poništila dva najvažnija uslova modernosti: nacionalnu ekonomiju i kulturni identitet. Stoga, prevashodno tokom ekonomskih i migracionih kriza, identitet građana ima tendenciju da postane „prazni označitelj“ ili „prazno mesto moći“. Sa druge strane, konstitucionalizam je istorijski bio katalizator koji je spajao nacionalni i narodni suverenitet, pružajući nacionalnoj državi sliku jedinstva i koherentnosti. Danas se, međutim, traga za osećajem jedinstva i koherentnosti. Mnogi populisti koji nude pojednostavljena i nacionalna rešenja za složene i nadnacionalne probleme pribegavaju sigurnom utočištu ustavnih deklaracija i odredbi.

Osnovna prepostavka ustavnog populizma je u sistematskom i samouverenom gajenju iluzije da je, ukoliko pronađe adekvatno vođstvo, narod u režimu predstavničke demokratije svemoćan, bez obzira na domaće, evropske i međunarodne institucije, kao i bez obzira na činjenicu da se suverenitet naroda sprovodi u skladu sa onim što „Ustav nalaže“. Primerom ustavnog populizma se mogu smatrati predlozi koalicione vlade za izmenu ustava u Grčkoj. Ciprasova vlada (sačinjena od stranke levog krila SIRIZA i ekstremno desne stranke ANEL) je pre dve godine uspostavila komitet za vođenje dugotrajnih, ispraznih i beskrajnih „konsultacija“ sa narodom u vezi sa predlozima o izmeni ustava, umesto da je odmah pokrenula proces revizije u parlamentu, kako je ustavom predviđeno. Pored toga, vlada je predložila i uvođenje različitih vrsta referenduma. Među njima se, između ostalog, našao i referendum o ratifikaciji, bilo kojeg ugovora kojim se prenose suverena ovlašćenja države na međunarodne organizacije. Ovo se odnosi i na svako dalje jačanje ovlašćenja Evropskog parlamenta, Saveta ili, pak, Suda pravde Evropske unije.

**KLJUČNE REČI:** *ustavni populizam, referendum, direktna demokratija, SYRIZA.*

III DEO

INSTITUCIONALNE  
PROMENE U  
EVROPSKOJ UNIJI  
POSLE EKONOMSKE  
KRIZE





Giovanni Zaccaroni<sup>1</sup>

*University of Luxembourg*

# The re-constitutionalisation of the EMU after the economic crisis

## SUMMARY

This paper discusses the main points of the reform of the Economic and Monetary Union presented by the European Commission in December 2017. In particular, the author tries to evaluate the core of the proposal introduced by the Commission, composed by three main measures: the bringing back of the TSCG in the Treaty framework, the transformation of the ESM into a European Monetary Fund and the proposed introduction of an European Minister for Economy and Finance. All together, these acts attempt to bring back an essential part of the economic and monetary union in the constitutional framework of the Treaties. Will they succeed?

**KEYWORDS:** *constitutionalisation, EMU, economic crisis, TSCG, ESM, European Monetary Fund, European Minister for Economy and Finance*

---

<sup>1</sup> Contact: giovanni.zaccaroni@gmail.com

## INTRODUCTION: THE REFORM OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION IN THE (AFTERMATH OF THE) ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS

The reform of the Economic and Monetary Union (EMU) has been object of literature since the rise of the economic crisis (see in general: Bin et al. 2015; Chalmers et al. 2016; Daniele et al. 2017; Dawson et al. 2015; Fabbrini 2016; Hinarejos 2015; Tuori and Tuori 2014), nearly four decades after the first plans (Werner Report 1970) and two decades after its establishment with the Maastricht Treaty (now Art. 3.4 and Art. 119 TFEU). The main critique forwarded against its structure has been the necessity to complete the integration between its two fundamental elements, the monetary policy and the economic policy (Snell 2016, 161). The EU has exclusive competence on monetary policy (Art. 127 TFEU) but can only coordinate the economic policies (Art. 120 TFEU) of the Member States (*contra* see Scharpf 2011; Scharpf 2010). The question we would like to answer in this article is if the reform of the EMU brought forward by the European Commission on 6 December 2017 can claim to be an amenable solution, or at least an important step further in the integration of economic and monetary policies (European Commission, 2017). The proposals brought forward by the Commission is composed of a number of different acts: 1) a Communication on the future of the EMU(COM(2017) 821), 2) a proposal for a Council Directive for strengthening fiscal responsibility (ultimately addressed into re-embody the Treaty on Stability, Governance and Coordination (TSGC) into the Treaty Framework)(COM(2017) 824), 3) a Communication on the European Minister of Economy and Finance(COM(2017) 823),4) a proposal for a Council Regulation to transform the European Stability Mechanism (ESM) into an European Monetary Fund (EMF) (COM(2017)827),5) a proposal of amendment to Regulation n. 1303/2013 (Common Provisions Regulation) to increase the rate of efficiency in the repartition of funding instruments (COM(2017)826), 6) a proposal for amendments to strengthen the Structural Support Programme (COM(2017)825) and 7) a Communication on budgetary instruments for a stable Euro area (COM(2017) 822). In this paper we will focus on the *noyau dur* of the reform: after an overview of the Communication on the future of the EMU we will attempt to measure the importance and the impact of the proposals concerning the re-embodiment of the TSCG in the Treaties, of the Communication on the Minister for Economy and Finance and of the transformation of the European Stability Mechanism into the European Monetary Fund. The analysis of the initiatives of the Commission will lead us in understanding if the proposals represent a step further towards i) the rebalancing of the asymmetry of the Economic and Monetary Union, completing the integration between its two parts and ii) the challenging of the democracy deficit (see recently Adamski 2018) that has, over the years, affected the solutions proposed to solve the economic crisis. As an ultimate consequence, we will try

to understand if this reform package might represent a step further in the full integration of economic governance, as the macro-economic part of the EU's economic constitution, in the EU constitutional legal order (Rossi 2018, 405).

## THE COMMUNICATION ON THE FUTURE OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

The first item on the Commission reform agenda is the Communication on the Future of the EMU. Although the purpose of the Communication is to introduce the content of the initiatives of the Commission, there are at least two important elements of the package proposal that we can draw from its reading: first, the *rationale* of the reform attempt and, second, the Commission's projection about the timeline of the adoption of the proposals. According to the Commission, the three "inspiring principles" that reflect the *rationale* of the reform of the EMU are i) unity, ii) efficiency and iii) democratic accountability (Starita 2017, 3). Unity refers to the fact that, according to the Commission, all the non-euro Member States (with the exception of the United Kingdom and Denmark) are ultimately compelled to join the common currency. Although this legal obligation cannot be rebutted, it is known that some of the non-euro Member States are likely to postpone the deadline for joining the common currency. This is the case of Romania, meant to join the Eurozone in 2019, that has not yet clarified its intention to join. The second inspiring principle of the proposal is represented by the efficiency of the system. In this case, efficiency refers to the need to bring intergovernmental instruments created during the crisis, as the European Stability Mechanism<sup>2</sup> and the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG),<sup>3</sup> back into the EU legal framework. In this sense, the central issue is the legal basis chosen by the European Commission for the establishment of the European Monetary Fund and for the re-embodiment of the TSCG, as well as for the decision not to present a proposal on the Minister of Economic and Finance but rather to make recourse to an informal agreement on the model of the Eurogroup. How this will be done is a matter that will be treated in the next paragraphs. The last principle that characterizes the initiative of the Commission is the necessity to reinforce the democratic accountability of the decision making process of the EU economic governance. The Commission claims that the submission of the procedure to the EU decision making process and the involvement of the Council and the Parliament will grant that the necessary powers will be conferred over the new-

---

2 Treaty establishing the European Stability Mechanism, signed on 2 February 2012.

3 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, signed on 2 March 2012.

ly established bodies. This is however a debatable and problematic point: as mentioned above, the choice of the legal basis, which is the only one available under the Treaties, allows only for a limited involvement of the Parliament under different special legislative procedures. The Commission also proposes a timeline for the completion of the reform: the executive arm of the EU (see COM(2017) 822, 13) is confident that the two proposals on the EMF and the TSCG will be approved before the end of the legislature and proposes to appoint the new Minister for Economics and Finance in the context of the election of the 2019 term of the European Commission. Given that the European elections are getting closer and the likelihood of approval before the end of the legislature is diminishing over time, the destiny of this reform is uncertain. What is on the other side real is the concern that unveils, namely the need for a radical reform of the EMU.

## THE PROPOSAL FOR THE RE-EMBODIMENT OF THE TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE TREATIES

The first initiative of the Commission that we will consider in this analysis is a proposal for a Council directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States (COM(2017) 824). The proposal attempts to bring the Treaty on Stability, Coordination and Governance (Baratta 2012, 647; Bonvicini and Brugnoli (*a cura di*) 2012; Cantore and Martinico 2013, 463; Craig 2012, 231; Louis 2012, 5; Rossi 2012, 293) back into the picture of the Treaties, with particular reference to its mostly debated part, the Fiscal Compact.<sup>4</sup> What it is not however clear at first glance is to what extent the proposal will repeal or rather simply complement the TSCG, and if the balanced budget rule, after having made its way through the national constitutions (see, in general, Adam, Fabbrini and Larouche 2014) will be effectively transposed or not into EU primary legislation. The proposal seems also to state quite clearly that its scope is limited to the “substance” of the TSCG and namely to its Art. 3 (Croci 2018). However, differently from the original text of the Treaty, in the proposal is outlined that each Member State should tend to respect the threshold established by Art. 126 TFEU and Protocol 12 of the Lisbon Treaty, but is free to choose “a framework of binding and permanent numerical fiscal rules which are specific to it” (Art. 3.1, COM(2017) 824). The proposal also recognises the role of the independent bodies created in the aftermath of the crisis in order to provide counsel and advice on public finances, and creates a legal obligation for the Member States to establish a link between the recommendation of the independent bodies and

---

<sup>4</sup> Title III of the Treaty on Stability Coordination and Governance.

the budgetary authorities (the Parliaments) (Art. 3.4, COM(2017) 824). A first problem of the proposal, however, seems to be the fact that the implementation of the fiscal rules to be followed will be left entirely to the Member States. This is inevitably connected to the nature of the legal instrument chosen, a directive, which allows for the establishment of objectives to be attained with different means by the Member States. Although this element might be interpreted as an attempt to reconcile the EU institution with the public opinion (since they leave to the EU Member States the discretion to establish their own rules, instead of imposing a European set of rules), this discretion is likely to undermine the actual enforcement of the proposal. On the other side, it must be acknowledged that a higher degree of involvement of national Parliaments, which will be in charge of establishing their own fiscal rules to comply with the EU framework, will most likely be interpreted as a step towards a greater democratic accountability, pursuant to the third inspiring principle of the EMU reform package. This approach towards a higher involvement of national legislator is also reflected by the overall spirit of the proposal, which seems to be focused on flexibility rather than on the conditionality that informed the language of the Commission in the aftermath of the economic crisis (see Joerges 2018, 75; de Witte, Ott and Vos (eds.) 2017; Beukers, de Witte and Kilpatrick (eds.) 2017; Mc Donnell 2014, 57). The TSCG should accordingly take into account the flexibility built in the Stability and Growth Package and identified by the Commission in 2015 (COM(2017) 824, 5). Similarly to the other proposals, this initiative of the Commission adopts a legal basis, Art. 126(14) TFEU, which requires the unanimity at the Council and the consultation of the European Parliament.

## A EUROPEAN MINISTER FOR ECONOMY AND FINANCE?

The second item on the Commission EMU reform package is the Communication on the European Minister for Economy and Finance (COM(2017) 823). The European Commission, in its initiative, proposes the establishment of an informal Minister who, within the portfolio of the next European Commission, will gather all the different roles connected to the economic and monetary policy. The to-be-selected Minister will be, at the same time, the Chair of the Eurogroup, the Vice President of the Commission for Economy and Finance and will be politically responsible for the work of the future European Monetary Fund, chairing its Governing Board. The picture portrayed by the Commission reminds, accordingly, the role played within external action by the High Representative of the Union for Foreign Affairs. The main problem is, however, that this Communication seems to draw inspiration from the Eurogroup model. While simultaneously – thanks to the current package of proposals – the TSCG and the ESM are about to be brought back into the picture of the EU

legal order, a configuration of the Council which plays a fundamental role in the governance of the EMU, the Eurogroup, remains an “informal forum for discussion” (see, to this respect, the Court of Justice decision in *Mallis*, C-105/15 P to C-109/15 P, 2016, paras 46–47) between the Minister of Economics and Finance of the Eurozone. This led, in the past, to a grey zone in between supranationalism and intergovernmentalism that has allowed the EU institutions to reduce, although in very specific circumstances, the intensity of their review of the Court of Justice (*Mallis*, para 61). The initiative of the Commission goes in the direction of providing a “single phone number” for EU economic-governance, resounding the statement traditionally attributed to Kissinger.<sup>5</sup> However, the essence of this proposal is simple and troublesome at the same time: what if, for instance, an agreement in the Eurogroup is not reached to appoint the Vice President of the Commission as its own President? What if the act of the Eurogroup endorsing a decision of the European Monetary Fund is not reviewable by the Court of Justice? Overall, this proposal seems to contradict the commitment to democratic accountability and efficiency made by the Commission in the Communication on the future of the EMU: perhaps this represents the best solution, on the basis of the current legal framework, but this still does not solve the problem of the accountability of such a role (COM(2017) 824, 7). Where the Minister of Economics and Finance can be of help, is, however, in helping into better integrating economic and monetary policy and, enhancing economic policy coordination, contributing into rebalancing the economic and the social objectives of the EU (Costamagna 2016, 359). The figure proposed seems, in principle, to be able to ensure an enhanced coordination of the economic policy – being President of the Eurogroup – and of the monetary policy – as Vice President of the Commission – while and to act as a connection between the Council, the Commission and the Member states. However, the possibility to succeed seems to rely more on the personal reputation and accountability of the person appointed as Minister rather than on the actual set of powers and competences conferred by the mean of an act of the institutions.

---

5 If he – according to G. Rachman from Financial Times – actually ever pronounced the statement: “Kissinger never made the famous remark about Europe’s telephone number. According to the late Peter Rodman, who knew him well, the saying is apocryphal, and in fact Kissinger’s concern was the precise opposite – he was fed up with having to deal with a Dane whom he regarded as incompetent and ineffective, who was trying to represent the whole of the EU as President of the Council. Kissinger himself has disowned the remark, and it seems that he was actually seeking to divide and rule in Europe, rather than be restricted to a single voice on the telephone” (Rachman 2009).

## FROM THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM TO THE EUROPEAN MONETARY FUND

The last piece of legislation presented by the Commission is a proposal for a Council Regulation on the establishment of an European Monetary Fund (COM(2017) 827). This initiative should transform the European Stability Mechanism into a body of the European Union which should be able to provide financial assistance to the EU Member States experiencing serious economic and financial imbalances, and this should be done using the legal basis provided for by Art. 352 TFEU, the open-ended power clause that allows the Commission to act when "*the Treaties have not provided the necessary powers*". As to the governance of the newly established body, according to the EMF Statute proposal (Annex, COM (2017) 827) brought forward by the Commission, the composition of the newly established EMF Board should be the same of the Eurogroup, and, according to the position expressed by the Commission in its Communication, the Minister of Economic and Finance should be the chair of the Board of Governors. The actual initiative of the Commission is composed of two parts: a Regulation establishing the EMF and the Statute of the EMF. The EMF will be founded as a fully fledged EU body with legal personality, adding to the current ESM mission, which is the provision of financial assistance to the Member States which are experiencing economic and financial imbalances, "*the new task of providing credit lines or guarantees in support of the SRB [Single Resolution Board] for backstopping the SRF [Single Resolution Fund]*" (COM(2017) 827, 14). The introduction of this backstop has the effect of providing an additional guarantee to the Banking Union, in sight of the approval of the European Deposit Insurance Scheme (COM (2015) 856). Another advancement that the Commission plans to introduce is that the European Monetary Fund will be also allowed, under certain circumstances, to buy national bonds of the EMF Member States on the primary market, something that, at the present date, is not permitted even to the ECB (COM(2017) 827, recital 49). The main concern is here connected to the obligations imposed by the Treaties. Art. 123 TFEU prohibits to the European Central Bank the direct purchase of debt instruments of the Member States, but does not say anything on other EU institutions or bodies (as the future EMF) to be established – *inter alia* – with the purpose of buying national bonds on the primary market. If this proposal will ever pass the unanimity barrier at the Council, it is likely that the act will be challenged on this ground in front of the Court of Justice, either according to the action for annulment pursuant to Art. 263 TFEU, or within a procedure for preliminary ruling under Art. 267 TFEU. The Commission, in the Communication on the Future of Europe (COM(2017) 821, 6) and in the EMF proposal, (COM(2017) 827, 7) acknowledges that the current set of proposals might be held problematic in light of the *Meroni* case law on the delegation of powers from the EU institutions to other EU bodies and agencies (case 9-56, *Meroni*). However, the

Commission maintains that the endorsement of the Council to the politically sensitive decisions to be taken by the future EMF will be a sufficient guarantee and will ensure a correct delegation of competences (Art. 3, COM(2017) 827). Here it is worth to discuss briefly the conditions of the involvement of the Council. The EMF proposal distinguished between a) decisions adopted pursuant to the EMF Statute (Art. 3.1 COM(2017) 827) from b) "circumstances [that] require the urgent provision of stability support" (Art. 3.2 COM(2017) 827). In both cases, the Council is meant to approve, with different powers, the decisions taken by the Board of Governors or by the Board of Directors of the EMF. The question is then how this approval will be granted. Art. 3.4 of the proposed Regulation (COM(2017) 827) provides the answer: the right to vote and to adopt the EMF decisions will be restricted to the Member States of the Euro-zone, and they will vote according to the qualified majority procedure in Art. 236 TFEU. Hence, the real problem is if, according to the actual framework of the Treaties, such a conferral of power might actually take place, since it calls into question the (already mentioned) *Meroni* doctrine. Since, as briefly shown, the disruptive potential of the present proposal is high, it is likely that the unanimity required by the legal basis in the Council will be reached at the price of a compromise on the proposal that might, or not, change the substance of the initiative of the Commission. Another solution might be that, after realising that the EMF proposal in its actual state is not viable, the Commission and the Member States will open an enhanced cooperation procedure (Art. 329 TFEU). This procedure, however, requires a considerable amount of time and the co-ordination between the different EU institutional actors: a minimum number of Member States should ask to the Commission to deliver a proposal to the Council, and the Member States representatives participating into the procedure should approve unanimously the initiative. How this will be done before the end of the Juncker legislature is an open question.

## THE PROJECTED REFORM AND THE ASYMMETRY OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

The reform proposed by the European Commission is, in principle, highly likely to have a positive impact over the asymmetry of the EMU. The asymmetry of the EMU (Scharpf 2011), the exclusive competence in monetary policy *vis à vis* the coordination of economic policy, is one of the most known and most debated issues in the field of EMU scholarship, and represents one of the main critiques that has been brought forward by those advocating the necessity to withdraw from a project that is ultimately doomed to fail. In this sense the proposal of the Commission has the potential to at least address the issue of asymmetry between economic and monetary policy. Taking into account the *caveat* and the doubts expressed in the previous paragraphs, a task like the

one of the European Minister of Economy and Finance, if it actually takes place, is seriously capable to coordinate economic policy and bring into the picture an increased democratic accountability. His role as vice president of the Commission and President of the Eurogroup and of the EMF might represent an important opportunity for strengthening the coordination of economic policy. At the same time, the Commission proposal to make the decisions of the EMF accountable to the Council is a reasonable option, which enhance the democratic accountability of the institution. However, the main weakness of the reform package lies on the informal setback of the European Minister, modelled on the Eurogroup. If the Commission succeed into supporting the proposal in front of the Council, this might lead, overall, to a weak reform that might raise issues in terms of judicial review and lack of competences of the decision taken.

## THE NEED FOR A COMPREHENSIVE REFORM OF THE EMU?

The analysis carried on the EMU reform package and on the governance of the economic and monetary Union unveils, albeit taking also into account the many good inputs that this reform provides, the limits and the perils of the reform package proposed by the Commission. When times are hard, however, pragmatism has often proved to be, in the history of EU integration, the best solution, and we have no doubt that the EU institutions will do "*whatever it takes*" (© Mario Draghi) to save the euro and the EMU. Problem is, at this point of EU integration, that the crisis rhetoric that has imbibed the narrative over EMU reform is in place since almost 10 years: when the exception becomes the rule, then it means that the other options are short-handed. That is why the current initiative of the Commission is problematic, since it aims, with the instruments available within the EU legal framework, to consolidate the solutions proposed to counter the economic crisis in a way that is not compatible with the competences established by the Lisbon Treaty. The task of the Commission, the one in power or the one kicking off mandate in 2019, will become Sisyphean, without a serious reflection over the reform of the Treaties. However, it is evident that the current legal and political framework (e. g. Brexit, asylum and migration crisis, the formation of at least two groups of Member States which are not favourable to further integration), is not leaving room for future constitutional reforms. An interesting proposal has however been brought forward by the attempt launched in politics and scholarship to discuss the democratisation of the EU economic governance.<sup>6</sup> As naïve as might appear the attempt, the T-Dem initiative has the potential to nourish and foster the debate over the reform of the Treaties, invol-

---

<sup>6</sup> See the Treaty on the Democratisation of the Euro-Area (T-Dem).

ving a discussion over their amendment. The side effect of this proposal is that, in a similar fashion to the informal setback of the role of the European Minister, but contrary to the overall spirit of reconstitutionalisation of the proposal, it is built on intergovernmentalism (Platon, 2017). The price to be paid for initiatives alike the T-Dem, on the side of the Commission, might be too high. The risk is that the Commission task of bringing democratic accountability in the EMU will prove to be unsuccessful, and the intergovernmentalism problems of legitimacy and lack of competences will continue to pop up in the debate over reform. In any event, day will come when a structural reform of economic governance will need to be pursued. Perhaps, a serious discussion over its opportunity and a “constitutional momentum” are needed more now than ever.

## CONCLUSION

The picture of the reform brought to bring the EMU back into the constitutional framework of the Treaties is ongoing. The Commission, after presenting a Communication on the 2021–2027 Multiannual Financial Framework at the beginning of May 2018 (COM(2018) 321), and another on sovereign bond-backed securities (COM(2018) 339), presented at the end of May 2018 two proposals, on the Reform Support Programme (COM(2018) 391) and on the establishment of a European Investment Stabilisation Function (COM(2018) 387). Despite the activism of the Commission, much still remains to be discussed: the informal setback of the European Minister of Economy and Finance, the broad discretion left to the Member States in the TSCG proposal, the powers of buying bonds and the mechanism of approval of the Council in the EMF proposal and the choice the legal basis are only a few of the problems that are in need of a solution. Even if the proposals are able to find the majority necessary for their approval in the Council, it is likely that the proposed directives and regulations will be reviewed by national supreme and constitutional Courts for their compliance, *inter alia*, with the principle of conferred powers (Payandeh 2017, 400; Baroncelli 2017, 79). With this – extremely ambitious – package of initiatives, the Commission appears to offer to the EU and national policy-makers an utopian vision of the future of the EMU (Körner 2017). How about this apparent utopism concealing a pragmatic vision? Since time before the end of the EU legislature is short, the Commission has launched the initiative on the EMU reform in order to make the Parliament and (in particular) the Council pay the price of their political inactivity. Similarly to what happened with the initiative (COM(2013) 71) on the Financial Transaction Tax,<sup>7</sup> the

---

<sup>7</sup> See the reference in the EUI State of the Union address of 10 May 2018 by the President of the European Commission, Jean Claude Juncker: [available only in French] *Nous avons proposé une*

Commission unveils an ambitious package of initiatives in order to challenge to the Council and – ultimately – the Member States. It will be for the Member States to decide how to cope with it, but at least the price of the inaction will not bear on the shoulders of the Commission. This challenge seems to have the ultimate purpose of increasing the political accountability of the system and to equip, within the framework of the Treaties, the EU institutions and bodies with a clearer framework of competences on economic policies, thus remedying, albeit only partially, to the asymmetry of the economic and the monetary policies. As it has been outlined above, however, in lack of a structured discussion over the opportunity to reform the Treaties, the task of the Commission to bring the EMU back into the EU constitutional framework will become impossible. It is however the reality of the political situation that eventually dictates rules to executives, and it is likely that the Commission will be required to cope and work within the current Treaties legal framework for some more years, perhaps exploring the possibility of an enhanced cooperation procedure. This reform package is far from being a sufficient compromise, but if it manages to bring attention about its structural reform on the agenda of EU and national policy-makers it will have reported at least a small victory.

## BIBLIOGRAPHY

- Adam, Maurice, Fabbrini, Federico, Larouche, Pierre (eds.). 2014. *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing.
- Adamski, Dariusz. 2018. *Redefining European Economic Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baratta, Roberto. 2012. "Legal Issues of the 'Fiscal Compact'". *Il Diritto dell'Unione europea*, 4: 647–681.
- Baroncelli, Stefania. 2017. "The Gauweiler Judgment in View of the Case Law of the European Court of Justice on European Central Bank Independence – Between Substance and Form". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 23 (1): 79–99.
- Beukers, Thomas, de Witte, Bruno and Kilpatrick, Claire (eds.). 2017. *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

---

*taxe sur les transactions financières – ce n'est pas la faute de la Commission que le Conseil tarde à se mettre d'accord, Monsieur le Président de la région; là encore, ce n'est pas la Commission, c'est les Etats membre qui avancent d'un pas hésitant vers plus de justice fiscale. Nous venons de proposer une meilleure imposition des géants du net, proposition jusqu'à ce jour non encore acceptée, même seulement partiellement examinée par le Conseil.*

- Bin, Roberto, Caretti, Paolo and Pitruzzella, Giuseppe. 2015. *Profili costituzionali dell'Unione Europea, Processo costituente e governance economica*. Bologna: Il Mulino.
- Bonvicini, Gianni, Brugnoli, Flavio (a cura di). 2012. "Il Fiscal Compact". *Quaderni IAI*. Available at: [http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq\\_05.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_05.pdf) (Accessed on 1 December 2018).
- Cantore, Carlo Maria, and Martinico, Giuseppe. 2013. "Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance' in the Economic and Monetary Union". *European Public Law* 19 (3): 463–479.
- Chalmers, Damian, Jachtenfuchs, Marc and Joerges, Christian (eds.). 2016. *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on a Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021–2027, COM(2018) 321 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank on Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Union: a Roadmap, COM(2017) 821 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank on New budgetary instruments for a stable Euro area within the Union framework, COM(2017) 822 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank on "A European minister of economy and finance", COM(2017) 823 final.
- Costamagna, Francesco. 2014. "The Impact of Stronger Economic Policy Coordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy". In eds. Maurice Adam, Federico Fabbrini, and Pierre Larouche. *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing.
- Craig, Paul. 2012. "The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism". *European Law Review* 37: 231–248.
- Croci, Filippo. 2018. "Is it worth the effort? The European Commission's proposal for integrating the substance of the 'Fiscal Compact' into the EU legal order". *Revue de l'euro*. Available at: <https://resume.uni.lu/story/the-integration-of-the-fiscal-compact-into-the-eu-legal-order#the-european-commissions-proposal> (Accessed on 1 December 2018).
- Daniele Luigi, Simone, Pierluigi and Cisotta, Roberto (eds.). 2017. *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Berlin: Springer.
- Dawson, Mark, Enderlein, Heinrich and Joerges, Christian (eds.). 2015. *Beyond the Crisis: The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation*. Oxford: Oxford University Press.

- Draft Treaty on the Democratization of the Governance of the Euro Area (« T-DEM »). March 2017. Available at: <http://piketty.pse.ens.fr/files/T-DEM%20-%20Final%20english%20version%20march2017.pdf> (Accessed on 1 December 2018).
- European Commission, *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*, 2017
- Fabbrini, Federico. 2016. *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Hinarejos, Alicia. 2015. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Joerges, Christian. 2018. "Comments on the Draft Treaty on the Democratisation of the Euro-Area". *European Papers* 3(1): 75–81.
- Kaupa, Clemens. 2016. *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*. Oxford: Hart Publishing.
- Körner, Kevin. 2017. "The Commission's 'Saint Nicholas' EMU package – no real surprises, in Deutsche Bank – EU Monitor – European Integration". 8 December 2017. Available at: [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD0000000000457921/The\\_Commission%27s\\_%E2%80%9CSaint\\_Nicholas%E2%80%9D\\_EMU\\_package\\_-\\_no.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000457921/The_Commission%27s_%E2%80%9CSaint_Nicholas%E2%80%9D_EMU_package_-_no.pdf) (Accessed on 1 December 2018).
- Louis, Jean Victor, *Un traité vite fait, bienfait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, 5.
- Mc Donnell, Alison. 2014. "Solidarity, Flexibility and the Euro Crisis". In eds. Lucia Serena Rossi, Federico Casolari. *The EU after Lisbon*. Berlin: Springer.
- Payandeh, Mehrdad. 2017. "The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court: Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture". *European Constitutional Law Review* 13 (2): 400–416.
- Platon, Sébastien. 2017. "Democratizing the Euro Area without the European Parliament: Benoît Hamon's 'T-Dem'", *VerfBlog*, 13.03.2017. Available at: <https://verfassungsblog.de/democratizing-the-euro-area-without-the-european-parliament-benoit-hamons-t-dem/> (Accessed on 1 December 2018).
- Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States, COM(2017) 824 final.
- Proposal for a Council Regulation establishing the European Monetary Fund, COM(2017) 827 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development

- Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 as regards support to structural reforms in Member States, COM(2017) 826 final.
- Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, COM(2013) 71 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on sovereign bond-backed securities, COM(2018) 339 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of the ReformSupportProgramme, COM(2018) 391 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of a EuropeanInvestmentStabilisationFunction, COM(2018) 387 final.
- Rachman, Gideon. 2009. "Kissinger never wanted to dial Europe". *Financial Times The World Blog*, 22 July 2009. Available at: <https://www.ft.com/content/c4c1e0cd-f34a-3b49-985f-e708b247eb55> (Accessed 1 December 2018).
- Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union the Community, in Bulletin II, 1970, of the European Communities. Available at: [https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811/bfe387f3-f0f1-4294-a1c7-1e001553bc72/Resources#fcfb62e9-40e9-46cd-bf64-3cb3f6f8fff8\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811/bfe387f3-f0f1-4294-a1c7-1e001553bc72/Resources#fcfb62e9-40e9-46cd-bf64-3cb3f6f8fff8_en&overlay) [Pierre Werner Report] (Accessed on 1 December 2018).
- Rossi, Lucia Serena. 2012. "‘Fiscal Compact’ e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’UE". *Il Diritto dell’Unione europea*, 17: 293–307.
- Rossi, Lucia Serena. 2017. "Economic and Monetary policies as essential elements of the EU Constitutional debate". In eds. Luigi Daniele, Pierluigi Simone and Roberto Cisotta. *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Berlin: Springer.
- Scharpf, Fritz W. 2011. "Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy". *MPIfG discussion paper* No. 11/11. Available at: [http://www.mpiwg.de/pu/mpifg\\_dp/dp11-11.pdf](http://www.mpiwg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf). (Accessed on 1 December 2018).
- Scharpf, Fritz W. 2010. "The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’". *Socio-Economic Review* 8 (2): 211–250.
- Snell, Jukka. 2016. "The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences". *European Law Journal* 22 (2): 157–179.
- Starita, Massimo. 2017. "Democratic principles and the economic branch of the European monetary union". In eds. Luigi Daniele, Pierluigi Simone and Roberto Cisotta. *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Berlin: Springer.
- Tuori, Kaarlo and Tuori, Klaus. 2014. *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Witte, Bruno; Ott, Andrea and Vos, Ellen (eds.). 2017. *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*. London: Elgar.

Giovanni Zaccaroni

## REKONSTITUCIONALIZACIJA EMU NAKON EKONOMSKE KRIZE

### SAŽETAK

U tekstu se raspravlja o glavnim tačkama reforme Ekonomске i monetarne unije koje je Evropska unija predstavila u decembru 2017. godine. Autor posebno želi da evaluira suštinu predloga koje je dala Komisija, a koji se sastoji iz tri glavne mere: vraćanje odredbi TSCG (Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju) u pravni okvir EU, transformaciju ESM u Evropski monetarni fond i predloženo uvođenje evropskog ministra za ekonomiju i finansije. Ovim se aktima uzetim kao celina namerava vraćanje esencijalnog udela ekonomske i monetarne unije u ustavni okvir osnivačkih ugovora. Hoće li se u tome uspeti?

**KLJUČNE REČI:** *rekonstitucionalizacija, EMU, ekonomska kriza, TSCG, ESM, Evropski monetarni fond, evropski ministar za ekonomiju i finansije.*



Ivan Stanojević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Institucionalne posledice krize u evrozoni<sup>2</sup>

## SAŽETAK

Rad se bavi analizom institucionalnih reformi unutar Ekonomski i monetarne unije nakon izbijanja krize evra 2009. godine. U radu su predstavljeni glavni mehanizmi uvedeni sa ciljem da se isprave institucionalni feleri koji su doveli do krize i da se na taj način spreči ponovni nastanak krize izazvan podsticajima institucija EMU. Oslanjajući se na svoje prethodno istraživanje o institucionalnim uzrocima krize evra iz ugla teorije igara, u ovom radu analiziram nove i izmenjene institucije koje su nastale nakon početka krize. Na kraju rada zaključujem kako su promenom institucija promenjeni i podsticaji za vlade država članica tako da se one više ne nalaze u situaciji igre kukavice, pa je na taj način rešen problem kolektivnog delanja.

**KLJUČNE REČI:** *evro, evrozona, kriza, Evropska ekonomski i monetarna unija, Pakt stabilnosti i rasta, reforma PSR, Evropski stabilizacioni mehanizam, Ugovor o finansijskoj stabilitetu, institucionalizam, teorija igara, igra kukavice*

---

<sup>1</sup> Kontakt: ivan.stanojevic@fpn.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, pod nazivom „Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu“ (evidencijski broj 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## U VEZI SA PRETHODNIM TEKSTOM

U prethodnom tekstu (Stanojević 2015) analizirao sam institucionalni dizajn Evropske ekonomiske i monetarne unije u potrazi za uzrocima krize evra. Institucionalni dizajn EMU stvorio je problem kolektivnog delanja za vlade država članica. Problem je nastao zbog nekoliko osobina EMU. Generalno i opšteprihvaćeno stanovište u naučnim krugovima je da je EMU nedovršen projekat u kome je monetarna politika stavljena u isključivu nadležnost Unije, dok su fiskalne politike ostale u nadležnosti država članica (Feldstein 1992; Eichengreen 1993; Hardy and Lahiri 1996; De Grauwe 2004, 322–328; Mankiw and Taylor 2008; Baldwin and Wyplosz 2010; Marsh 2011, 2013). Imajući u vidu monetarističko učenje da monetarna politika dominira nad fiskalnom politikom kada je u pitanju uticaj na rast dohotka i privrednu aktivnost (Friedman 1973, 222–225), države članice evrozone suočene su sa izazovom koordinacije fiskalnih politika pri zajedničkoj monetarnoj politici. Budžet EU je premali da bi mogao da vrši fiskalne transfere radi stabilizacije privreda (Stanojević 2011). Takav dizajn učinio je države članice veoma osetljivim na asimetrične šokove (Lane 2006; Jonung & Drea 2010; Krugman 2012).

Da bi koordinacija u strateškim situacijama sa više aktera bila uspešna potrebna su pravila koja će aktere usmeravati na saradnju ili odvraćati od nesaradnje (Dixit and Skeath 2004, 347–365; van Miltenburg et al. 2015; Pavlović 2015, 39–43). Ovde navodim neka od pravila koja su stvarala podsticaje koji su negativno uticali na koordinaciju fiskalnih politika, na osnovu čega sam u prethodnom radu došao do zaključka da su pravila EMU stavila države članice evrozone u stratešku situaciju koja se u teoriji igara naziva igra kukavice i izazvala krizu evra.

### Institucionalni nedostaci EMU pre krize

U ovom odeljku ću pobrojati glavne nedostatke institucionalnog dizajna EMU koje sam naveo u prethodnom radu, kako bih u nastavku teksta mogao da predstavim na koji način su ti nedostaci ispravljeni u periodu posle krize.

Prvo, nije predviđen adekvatan mehanizam za prevenciju prekomerne potrošnje u okviru Pakta stabilnosti i rasta (Stanojević 2015, 148–9). Drugo, mehanizam kažnjavanja država članica koje krše PSR nije bio adekvatan. Predviđao je drakonsku kaznu čija pretnja nije bila kredibilna, pa su ga ekonomisti nazvali „krvoločni pas bez zuba” (Mankiw and Taylor 2008, 790). Treće, praksa nekažnjavanja u okviru PSR stvorila je putnu zavisnost, pa je nastalo očekivanje da države koje prekrše PSR neće biti kažnjavane ni u budućnosti (Stanojević 2015, 150–1). Četvrto, pomenuta povećana osetljivost na efekte prelivanja pojačala je međuzavisnost država članica. U takvoj situaciji su nastali i podsticaji da fiskalno odgovorne članice pomažu članicama koje stvaraju prekomerni deficit,

pa potom zapadnu u nemilost finansijskih tržišta (Stanojević 2015, 148–9). Na taj način EMU je stvorila i problem moralnog hazarda kada je u pitanju deficitarna potrošnja koja nije u skladu sa PSR (Stanojević 2015, 148–9). Peto, ne postoji procedura za izbacivanje države iz evrozone, pa se tako stvara dodatni podsticaj za nepoštovanje pravila (Stanojević 2015, 148–9).

Zbog nedostataka institucionalnog dizajna EMU, koje sam naveo iznad, u prethodnom istraživanju (Stanojević 2015, 151–3) tvrdio sam da se države članice evrozone nalaze u situaciji poznatoj kao igra kukavice (crtež 1).<sup>3</sup> Razlog za to je što ih pravila EMU nisu na najbolji mogući način odvraćala od prekomerne deficitarne potrošnje, već su je na neki način i podsticala. Nevolja je u tome što će, ukoliko svi igrači krenu za ovim podsticajem neodgovorne deficitarne potrošnje, monetarna unija postati neodrživa i doći će do propasti evra (isplate -2, -2). Da bi izbegli taj najgori scenario, neki od igrača biće spremni da se poнашaju odgovorno i na taj način održavaju postojanje zajedničke valute koja je ovom primeru predstavljala javno dobro. Ukoliko jedan igrač ima prekomerni deficit na račun drugog utoliko će isplate biti (1, -1) u korist igrača koji ostvaruje deficit. I na kraju, najbolje ili pravičnije rešenje za njih bilo bi ukoliko bi podelili troškove održavanja javnog dobra tako što bi poštivali pravila EMU o uravnoteženom budžetu (isplate 0, 0). Nažalost, to je u igri kukavice teško ostvarivo, jer struktura igre podstiče svakog igrača da pokuša da ostvari dodatnu korist, dok drugi snosi troškove javnog dobra (Stanojević 2015, 152–3).

		Država B	
		odgovorna	neodgovorna
Država A	odgovorna	0, 0	-1, 1
	neodgovorna	1, -1	-2, -2

Crtež 1. Igra kukavice u evrozonii. Preuzeto iz Stanojević 2015, 152.

## STRUKTURA RADA

U ovom radu predstavljam institucionalne reforme koje su nastale kao odgovor na probleme koje sam identifikovao u prethodnom tekstu i koje imaju za cilj da promene podsticaje za vlade država članica kako ne bi došlo do sličnih kriza u budućnosti. Kao odgovor na krizu usvojeno je trinaest važnih dokumenata. U ovom tekstu nema prostora za detaljnu analizu svih dokumenata i pred-

3 Igra kukavice oslikava situaciju u kojoj učesnici imaju problem kolektivnog delanja pri obezbeđivanju javnih dobara, zato što javno dobro može da nastane i ukoliko njegovom nastanku ne doprinose svi igrači. Kada se nadu u takvoj situaciji racionalni igrači preferiraju ravnotežu pri kojoj oni ne snose trošak obezbeđivanja javnog dobra.

stavljanje svih novih mehanizama. Umesto toga, u trećem odeljku ču ukratko predstaviti mehanizme koji ispravljaju ranije navedene institucionalne felere, a koje sam identifikovao u prethodnom radu. Pošto je najviše kritika od začetka ideje o EMU pa do krize iz 2009. godine bilo usmereno na nedostatak stabilizacionog mehanizma, toj stavki ču u ovom odeljku posvetiti malo više pažnje nego ostalima. U četvrtom odeljku ču predstaviti analizu podsticaja iz ugla teorije igara i pokazati izmenjenu matricu koja prikazuje novonastalu situaciju u kojoj se nalaze države članice EMU u skladu sa novim podsticajima nastalim posle svih reformi. U petom odeljku se nalazi zaključak.

## PRAVILA NASTALA KAO REAKCIJA NA KRIZU

Evropska unija i evrozona su na krizu reagovale u skladu sa razvojem događaja i pritisaka da se efekti krize ublaže i da se krize preduprede u budućnosti. Prvo je 2009. godine usvojena regulativa o primeni Protokola o postupku u slučaju prekomernog deficita u aneksu UFEU, koja je za cilj imala da uredi finansijsko statističko izveštavanje država članica. Potom je 2010. godine uspostavljena privremena Evropska ustanova za finansijsku stabilnost (*European Financial Stability Facility*), koja je imala za cilj da pruži finansijsku pomoć državama koje su trpele posledice dužničke krize i umiri paniku na finansijskim tržištima.

Nakon toga je 2011. godine usvojena direktiva kojom su definisani zahtevi za srednjoročne budžetske okvire koji služe za planiranje budžetskih izdataka kojima se uspostavlja budžetski horizont koji je duži od jedne budžetske godine. Iste godine usvojene su i četiri regulative kojima je reformisan Pakt stabilnosti i rasta tako što su uvedena pravila o efektivnijoj primeni budžetskog nadzora u evrozonu, o prevenciji i korekciji makroekonomskih neravnoteža i sankcijama u slučaju nepoštovanja mera preventivnog i korektivnog delanja usmerenog ublažavanja uticaja prekomernih neravnoteža.

Naredna 2012. godina je bila veoma značajna, jer je tada uspostavljen Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM), kao institucija koja je preuzeila ulogu privremene Evropske ustanove za finansijsku stabilnost. Pored ESM, 2012. godine je usvojen i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju evropskom monetarnom unijom, poznatiji po svom delu koji se zove Ugovor o finansijskoj stabilnosti (*Fiscal Compact*). Tim ugovorom su države članice obnovile posvećenost budžetskim pravilima definisanim Ugovorom iz Maastrichta i Paktom stabilnosti i rasta. Ta posvećenost je iskazana sporazumom da svaka država uneće pomenute odredbe u svoje obavezujuće zakonodavstvo, po mogućству na ustavnom nivou. Sudu pravde Evropske unije data je nadležnost da odlučuje u slučaju kršenja tih odredbi.

Naposletku, 2013. godine usvojene su dve regulative koje su imale za cilj da otelotvore namere iznesene u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju evropskom monetarnom unijom. Njima je dodatno ojačan ekonomski

i budžetski nadzor država članica čija je finansijska stabilnost ugrožena i definisane su smernice za praćenje i procenu nacrta budžetskih planova koji za cilj imaju korekcije prekomernog deficitia država članica evrozone. Ovim regulativama je fiskalna politika sa nacionalnog nivoa podignuta na „međunivo“ između nacionalnog i evropskog nivoa vlasti u Evropskoj uniji, što pomaže pri rešavanju problema kolektivnog delanja, o kome sam pisao u prethodnom tekstu, a o čemu će biti više reči u nastavku.

### Mehanizam za prevenciju i korekciju prekomerne potrošnje

Institucionalne reforme koje su usledile posle početka dužničke krize u EMU i krize evra najviše su bile usmerene ka prevenciji i korekciji prekomerne potrošnje.

- (1) Reformisana su pravila o dostavljanju finansijskih i statističkih izveštaja koji su u prošlosti korišćeni da prikriju podatke o prekomernom deficitu država članica (regulativa 479/2009), kao i sankcije u slučaju krivotvorenja finansijskih izveštaja (regulativa 1173/2011).
- (2) Ojačan je Protokol 12 iz Aneksa Ugovora iz Maastrichta tako što je definisan pojam „budžetskog okvira“, koji podrazumeva skup aranžmana, procedura, pravila i institucija na osnovu kojih će se sprovoditi nacionalni budžetski procesi (direktiva 2011/85).
- (3) Uvedena su jedinstvena pravila za praćenje i procenu nacrta budžetskih planova, kojima se budžetski proces država članica stavlja pod budno oko Komisije (regulativa 473/2013).
- (4) Države članice više ne mogu da se zadužuju po sopstvenom nahođenju već su dužne da najave svoje planove zaduživanja Komisiji i Evrogrupi, pa se na taj način sprečava nekontrolisana eksplozija deficitia i javnog duga (regulativa 473/2013).
- (5) Države članice su se obavezale da će u nacionalno zakonodavstvo, po mogućству na nivou ustava, usvojiti obavezujuće odredbe o poštovanju pravila o dozvoljenom nivou deficitia i javnog duga u skladu sa PSR (Ugovor o finansijskoj stabilnosti).
- (6) Reforme unutar EMU su otišle i korak dalje, pa su uvedeni mehanizmi koji imaju zadatak da spreče prekomerne deficitne u budućnosti putem srednjoročnih budžetskih okvira (direktiva 2011/85) i prevencije i korekcije makroekonomskih ravnoteža koje mogu uzrokovati nepredviđene budžetske rashode za stabilizaciju u budućnosti (regulativa 1176/2011).

Ovom reformom su uvedene preventivne mere koje sprečavaju da država članica „ispod radara“ zapadne u krizu javnog duga koja ima ozbiljne negativne efekte prelivanja na druge članice evrozone i negativno utiče na funkcionisanje Unije u celini.

## Reforma mehanizma za kažnjavanje unutar PSR

Mehanizmi za kažnjavanje unutar EMU imali su nekoliko mana. Prvo, nisu postojale sankcije za krivotvorene finansijske i statističke izveštaje. To je dovelo do toga da Grčka prođe bez posledica posle priznanja da je krivotvorila finansijske izveštaje pri ispunjavanju kriterijuma konvergencije za članstvo u evrozonu. Kasnije su, pošto su već jednom prošli nekažnjeno, krivotvorili i izveštaje o nivou deficit-a i javnog duga u PSR, pa je udar krize bio veći nego što bi bio da je na vreme otkrivena razmera finansijskih problema u kojima se nalazila Vlada Grčke. Drugo, kazne u korektivnom delu PSR dolazile su na dnevni red tek kada je već stvoren prekomerni deficit. Dakle, nije postojala opcija kažnjavanja na nekom od ranijih koraka nastajanja problema, koja bi sprečila da se problem potpuno razvije. Treće, čak i kada dode do prekomernog deficit-a, nije bilo izvesno da će sankcija biti sprovedena, zato što je njeno nametanje bilo predmet političkog glasanja u Savetu. Kao što već znamo, ministri finansija nisu glasali za sprovođenje sankcija, što je stvorilo dodatne negativne posledice o kojima će biti više reči u nastavku. Pre toga treba reći da su sva tri problema adresirana reformama sprovedenim posle krize.

- (1) Uvedene su sankcije u slučaju krivotvorene finansijske izveštaje (regulativa 1173/2011).
- (2) Uspostavljene su sankcije radi efektivnije primene budžetskog nadzora. To znači da sada države članice koje ne poštuju preporuke Saveta i Komisije u preventivnom i korektivnom delu PSR mogu biti kažnjene pre nego što izazovu negativne efekte prelivanja (regulativa 1173/2011).
- (3) Povrh toga, uvedene su sankcije za nepoštovanje preporuka Saveta u vezi novih mehanizama uvedenih reformskim paketom. U pitanju je mehanizam sprovođenja mera iz plana korektivnog delanja (regulativa 1174/2011), u slučaju prekomernih neravnoteža (regulativa 1176/2011).

Na taj način je Evropska unija pokazala da je naučila iz prethodnih grešaka, pa više ne uspostavlja mehanizme kontrole čije dispozicije nisu poduprte sankcijama.

## Ispravljanje putne zavisnosti nekažnjavanja u okviru PSR

Jedan od najvećih problema unutar PSR pre krize je što je sankcionisanje prekomernog deficit-a bila stvar političke odluke ministara finansija u Savetu. Pošto su se u jesen 2003. godine Francuska i Nemačka, između ostalih, urotile da sabotiraju striktnu primenu korektivnog dela PSR i izbegle sankcije u skladu sa postupkom u slučaju prekomernog deficit-a (ECB 2011), stvorena je putna zavisnost u vidu nekažnjavanja po ovom osnovu. To je dodatno podstaklo države

članice da se ne pridržavaju pravila PSR i da se prepuste prekomernoj deficitarnoj potrošnji. Da bi se takvi događaji sprečili u budućnosti usvojene su tri važne institucije.

- (1) Države članice su se u svim reformskim dokumentima koji predviđaju sankcije saglasile da se pri glasanju o uvođenju sankcija nekoj od država članica glas te države članice ne računa pri brojanju glasova. Na taj način je onemogućeno da velike članice sabotiraju glasanje u Savetu o svom kažnjavanju.
- (2) Države članice evrozone su se obavezale da će podržavati predloge i preporuke Komisije koje se odnose na države članice evrozone u vezi sa odredbama o dozvoljenom deficitu u okviru postupka u slučaju prekomernog deficita. Ova obaveza neće važiti samo u slučaju da se Savet kvalifikovanom većinom izjasni protiv, ne uzimajući u obzir glas predstavnika države članice o kojoj se glasa (Ugovor o fiskalnoj stabilnosti).
- (3) Povrh toga, usaglašena je i svojevrsna automatizacija sankcija ranije navedenih kada je bilo reči o institucionalnim nedostacima EMU pre krize, koje predlaže Komisija, a usvaja Savet. Naime, predlozi Komisije o sankcijama će se smatrati usvojenim, osim ukoliko Savet ne odluči da kvalifikovanom većinom odbije preporuku u roku od 10 dana. Savet kvalifikovanom većinom može da usvoji amandmane na preporuku Komisije i usvoji izmenjenu odluku. Ovo je veoma važna odredba imajući u vidu praksu nekažnjavanja koja je dovela do putne zavisnosti u radu Saveta pre početka krize. Ovaj mehanizam onemogućava da Savet ignoriše preporuku Komisije i zahteva veliku političku volju i koordinaciju da bi se odbio predlog Komisije, što daje sistemu kazni izvestan stepen automatizma koji je neophodan da bi kazna mogla da ima neophodno odvraćajuće dejstvo (regulativa 1173/2011).

Ovim odredbama je napravljen pokušaj da se izbegne negativna putna zavisnost po pitanju sprovođenja kazni u budućnosti. Povrh toga, one su značajne za ovo istraživanje, jer potvrđuju da je postojao problem putne zavisnosti koji je neophodan za valjano institucionalno objašnjenje (Stanojević 2015).

## Izbavljivanje država članica u slučaju krize

Najveći broj kritika na račun Ekonomске i monetarne unije naglašavao je nedostatak stabilizacionog mehanizma koji bi vršio fiskalne transfere ka državama članicama koje su pogodjene negativnim asimetričnim šokom (Feldstein 1992; Eichengreen 1993; Hardy & Lahiri 1996; De Grauwe 2004, 322–328; Mankiw and Taylor 2008; Baldwin and Wyplosz 2010; Marsh 2011, 2013), jer je budžet EU premali da bi obavljao tu funkciju, čak i da ne postoji striktna zabrana da se budžet EU koristi u te svrhe (Stanojević 2011). Takvi sistemi postoje u svim složenim federalnim sistemima, dok sa EMU to nije slučaj.

U EMU postoji međuzavisnost i pored eksplisitne naglašenosti da Unija i države članice neće odgovarati za dugove vlada država članica (Stanojević 2015, 146–148), države imaju podsticaj da pomognu jedna drugoj, jer na taj način zapravo pomažu i sebi. Tako je bilo u slučaju Grčke. Najveći deo duga Vlade Grčke držale su finansijske institucije Nemačke i Francuske. Pomažući Grčkoj da izbegne bankrot, Vlade Nemačke i Francuske su pomagale i svojim bankama da izbegnu bankrot, odnosno svom biračkom telu da ne izgubi ušteđevine i penzije, a na kraju dana i svima koji koriste evro. Znajući da je odgovornim državama članicama u interesu da pomognu državi koja ima prekomernu potrošnju, stvara se problem moralnog hazarda.

Do krize nije postojao mehanizam koji bi sprovodio ovakvu vrstu transfera zarad stabilizacije država pogodjenih krizom, iako je bilo jasno da je on neophodan i da bez takvog mehanizma EMU neće moći da funkcioniše. Nakon krize u EMU uspostavljena su dva privremena stabilizaciona mehanizma – Evropska ustanova za finansijsku stabilnost (*European Financial Stability Facility*) i Evropski mehanizam za finansijsku stabilnost (*European Financial Stabilization Mechanism*) – koja su pružala finansijsku pomoć do uspostavljanja trajnog Evropskog stabilizacionog mehanizma (*European Stabilization Mechanism*) 2012. godine. Razlog za odlaganje osnivanja trajnog stabilizacionog mehanizma je taj što je to zahtevalo promenu osnivačkih ugovora. Osnivanju je prethodila izmena Ugovora u funkcionisanju EU, po kojoj je članu 136. dodat sledeći paragraf:

3. Države članice čija valuta je evro mogu uspostaviti stabilizacioni mehanizam koji će se aktivirati u slučaju kada je neophodno očuvanje stabilnosti evrozone kao celine. Odobravanje bilo koje finansijske pomoći pod okriljem ovog mehanizma biće strogo uslovljeno.

Tek posle usvajanja odluke Evropskog saveta 2011/199 o promeni ovog člana i ratifikaciji ove promene u svim državama članicama EU Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM) je počeo sa radom. ESM ima na raspolaganju 704.798,7 miliona evra i zamišljen je kao druga linija odbrane u slučaju krize poverenja koja može da utiče na stabilnost evrozone. Prva linija odbrane je, naravno, striktno poštovanje postojećeg okvira EU u vidu integrisanog makroekonomskog nadzora, posebno Pakta stabilnosti i rasta, okvira za praćenje makroekonomskih neravnoteža i pravila za ekonomsko upravljanje u EU, o kojima je bilo reči.

Svrha ESM je da prikupi sredstva i državama članicama, kojima prete ozbiljni finansijski problemi ili koje ih već imaju, omogući stabilizacionu podršku pod striktnim uslovima, prilagođenim odabranom instrumentu finansijske pomoći, ukoliko je to neizbežno da bi se očuvala finansijska stabilnost evrozone kao celine i njenih država članica. ESM se finansira putem izdavanja finansijskih instrumenata ili sklapanjem finansijskih i drugih sporazuma sa članicama

ESM, finansijskim institucijama i ostalim trećim stranama. Članice ESM su sve članice evrozone.

ESM ima na raspolaganju različite instrumente pomoći koje stavlja na raspolaganje svojim članicama pod striktnim uslovima:

1. finansijska pomoć iz predostrožnosti;
2. finansijska pomoć za rekapitalizaciju finansijskih institucija;
3. pozajmice;
4. podrška na primarnom tržištu;
5. podrška na sekundarnom tržištu.

Uslovi za davanje pomoći mogu biti različiti, od programa makroekonomskog prilagođavanja (o čemu je bilo reči u delu o mehanizmima za prevenciju i korekciju prekomerne potrošnje, tačka 6) do trajnog poštovanja prethodno ugovorenih uslova za dobijanje pomoći.

Da bi dobila pomoć od ESM država članica podnosi zahtev u kome je nalažena vrsta tražene pomoći. Nakon toga Komisija, u saradnji sa Evropskom centralnom bankom (ECB), treba da sproveđe sledeće procene:

1. procena postojanja rizika za finansijsku stabilnost evrozone kao celine ili njenih država članica, osim ukoliko je ECB već dostavila takvu analizu;
2. procena održivosti javnog duga. Ukoliko je moguće, ta procena treba da bude sprovedena u saradnji sa MMF;
3. procena stvarnih i potencijalnih potreba dotične države članice.

Nakon toga, ESM na osnovu zahteva za pomoći i procena Komisije i ECB odlučuje da li će odobriti pomoći. U slučaju pozitivnog odgovora, Komisija u saradnji sa ECB, i po mogućству Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), ugovara memorandum o razumevanju (MoR) sa dotičnom državom članicom. U MoR treba da se nađu pojedinosti u vezi sa uslovima finansijske pomoći poput ozbiljnosti problema koji ima država članica, kao i o odabranom instrumentu finansijske pomoći. MoR treba da bude u potpunosti usklađen sa međunarodnom koordinacijom ekonomske politike u skladu sa UFEU, a posebno sa aktima prava EU uključujući mišljenja, upozorenja, preporuke ili odluke koje se odnose na dotičnu državu članicu. Pošto Komisija potpiše MoR u ime ESM, ESM uspostavlja prikladan sistem upozoravanja kako bi se obezbedila blagovremena otplata finansijske pomoći od strane države kojoj je obezbeđena pomoć. Komisija će u saradnji sa ECB i po mogućству MMF pratiti poštovanje uslova pod kojima je pružena pomoć.

Ovako ustrojenim stabilizacionim mehanizmom EMU rešava problem moralnog hazarda. Države članice ne mogu da računaju sa izbavljenjem koje će doći bez nekog posebnog troška. Striktnim uslovima, poput onih nametnutih Grčkoj, države članice se podstiču da koriste ESM tek u krajnjoj nuždi, pošto svi prethodni mehanizmi prevencije i korekcije prekomerne potrošnje zakažu.

## Izbacivanje iz evrozone

Po pitanju otvaranja opcije za isključenje država iz članstva u EMU nije bilo eksplisitnih reformi, ali jeste implicitnih. Naime, prethodno navedenim reformama koje se tiču sprečavanja prekomerne potrošnje, sankcija za kršenje sporazuma, pravila koja sprečavaju dosadašnju putnu zavisnost neizricanja kazni u Savetu i uvođenjem Evropskog stabilizacionog mehanizma, sprečeno je da neka od država članica napravi toliku štetu da bi se razmatralo njeno isključenje iz EMU radi dobrobiti ostalih članica i EMU u celini.

## TEORIJA IGARA – KRAJ IGRE KUKAVICE U EMU

Ovakvim promenama podsticaja, opisanim u prethodnom odeljku, uvedene su kazne koje smanjuju isplate za neodgovorno ponašanje vlada država članica unutar evrozone. One sada ne mogu ostvariti korist kršenjem pravila iz pomenutih razloga: striktnog nadzora budžetskog procesa, sankcija koje mogu biti nametnute tokom tog procesa, automatizacije tih sankcije, i na kraju uslova za korišćenje pomoći u okviru Evropskog stabilizacionog mehanizma. Druga posledica ovih preventivnih mera je sprečavanje efekta prelivanja usled pokušaja neodgovornog ponašanja. Iz tog razloga se matrica sa crteža 1 sa početka teksta menja za iznos kazni  $k$  i iznos prevencije  $p$ . Prevencija se odnosi na prekomenu potrošnju države koja neodgovorno krši pravila, odnosno trošak održanja javnog dobra koji snosi država koja odgovorno poštuje pravila, a koji zbog prevencije prestaje da postoji, kao na crtežu 2.

		Država B	
		odgovorna	neodgovorna
Država A	odgovorna	<b>0, 0</b>	<b>-1+p, 1-p-k</b>
	neodgovorna	<b>1-p-k, -1+p</b>	<b>-2, -2</b>

Crtež 2. Konceptualni uticaj preventivnih i korektivnih reformskih mera na igru kukavice u EMU za dva igrača

Ukoliko je iznos kazne  $k$  i iznos prevencije  $p$  1, podsticaji koji nastaju u EMU se značajno menjaju i situacija u kojoj se nalaze države članice prestaje da bude igra kukavice. U preseku, strategija pri kojoj je jedna država „odgovorna“ a druga „neodgovorna“ isplate će biti:

$$\begin{aligned}
 -1+p &= -1+1 = 0 \\
 \text{za "odgovornu" državu članicu} \\
 &\quad i \\
 1-p-k &= 1-1-1 = -1 \\
 \text{za "neodgovornu" državu članicu}
 \end{aligned}$$

Posledično, matrica će izgledati kao na crtežu 3.

		Država B	
		odgovorna	neodgovorna
Država A	odgovorna	0,0	0, -1
	neodgovorna	-1, 0	-2, -2

Crtež 3. Uticaj preventivnih i korektivnih reformskih mera na igru kukavice u EMU za dva igrača

Zbog potencijalno bolnih kazni i surovih mera štednje u slučaju izbavljenja, sličnih onima kroz koje je prošla Grčka (IMF 2010; ESM 2015), isplata za neodgovorno ponašanje države članice je sada negativna (-1), zato što odabir takve strategije više nije moguće sakriti i što će ga pratiti reakcije Komisije, Saveta, drugih država članica, kao nacionalnog i evropskog pravosuđa. Zbog toga država koja bi se odlučila za takvu strategiju ne samo da ne može da ostvari ni kratkoročnu korist, već će biti izložena dodatnim troškovima.

Ono što je važno jeste da je ta isplata za jednostranu nesaradnju još uvek manje loša od isplate koju bi sve države članice dobile ukoliko bi se sve ponašale neodgovorno (-2, -2). S druge strane, zbog značajno poboljšanih mehanizama prevencije, putem praćenja i nadzora, koji će otkriti i sankcionisati neodgovorno ponašanje na samom početku, šansa je da neće doći do negativnih posledica prelivanja na drugu državu članicu, pa je isplata za odgovorno ponašanje uvek ista (0). To ima za posledicu da u ovoj igri odgovorno ponašanje postaje striktno dominantna strategija koja državi članici uvek donosi više isplate (0 i 0) od isplate koje bi ta država članica dobila u slučaju da odabere da se ponaša neodgovorno i ne poštuje nova pravila unutar EMU (-1 i -2).

U preseku dominantnih strategija dobijamo ravnotežu pri kojoj su isplate (0, 0), i gde obe države članice uživaju u benefitima zajedničke valute i ostalih evropskih integracija. Na taj način su nova pravila promenila stratešku situaciju u kojoj se nalaze države članice EMU, pa se one više ne nalaze u igri kukavice, već u nečemu što najviše podseća na igru koordinacije sa jednom ravnotežom do koje dolazi kada sve države članice poštuju pravila EMU (crtež 3).

Ukoliko bismo predstavili igru na matrici u kojoj bismo analizirali isplate jedne članice koja pokušava da odstupi od koordinacije na račun svih ostalih, dobili bismo još jasniju sliku o tome da podsticaji novih pravila zaista usmeravaju države članice ka koordinaciji (crtež 4).

Ukoliko sve države članice odgovorno poštuju pravila EMU, održavaće *status quo* pa će uživati sve blagodeti zajedničke valute i ostalih evropskih integracija (isplate 0, 0). Ukoliko se sve države članice ponašaju neodgovorno i ne poštuju pravila došlo bi do propasti evra, a po rečima nemačke kancelarke Angele Merkel i do propasti Evrope (BBC 2011) (isplate -2, -2, dole-desno). Slično bi bilo ukoliko bi se sve države članice, osim jedne, ponašale neodgovorno. U tom slučaju, odgovorno ponašanje jedne države članice ne bi pravilo razliku i ponovo bi došlo do raspada EMU (isplate -2, -2, gore-desno).

		Država B	
		odgovorna	neodgovorna
Država A	odgovorna	0,0	-2, -2
	neodgovorna	-1, 0	-2, -2

Crtež 4. Uticaj preventivnih i korektivnih reformskih mera na igru kukavice u EMU za više igrača iz perspektive jednog naspram svih ostalih

Na kraju dolazimo i do ključnog preseka strategija za ovu matricu, a to je situacija u kojoj sve države poštuju pravila osim jedne. U tom slučaju će zbog novih institucija odstupanje od poštovanja pravila biti uočeno na vreme, pre nego što izazove negativne posledice po ostale članice. Država koja odstupa biće izložena pomenutom pritisku i potencijalnim sankcijama tako da neće moći da profitira od odstupanja, već bi veoma brzo dobila negativnu isplatu. Iz tога zaključujemo da se nijednoj pojedinačnoj državi članici ne isplati da jednostrano odustane od poštovanja pravila o koordinaciji ekonomskih politika, dok god smatra da je za nju korisno članstvo u EMU. U ovoj igri ukoliko „sve ostale države članice“ sarađuju, pojedinačna država članica ima delimično dominantnu strategiju da sarađuje, jer joj je svejedno šta će izabrati u slučaju da „sve ostale države članice“ ne sarađuju. Na kraju, u preseku dominantnih strategija nastaje ravnoteža pri kojoj svi igrači sarađuju, kao u primeru sa dva igrača.

Drugim rečima, ova analiza podsticaja iz ugla teorije igara nam govori da posle reformi unutar EMU institucije više ne stvaraju podsticaje koji podrivaju saradnju i koordinaciju fiskalnih politika unutar EMU. Naprotiv, sada je onemogućeno da se prikrije odstupanje od koordinacije ekonomskih politika ili da ono prođe neopaženo. U slučaju da takvo odstupanje nastupi ono će brzo biti otkriveno putem uspostavljenih mehanizama za praćenje i nadzor, pa će vlada koja odstupa od pravila od Komisije i Saveta dobiti smernice na koji način da se vrati na put koordinacije. U slučaju da država članica ne počne da prati pomenuće smernice, biće sankcionisana pre nego što posledice njenog odstupanja počnu da imaju značajan negativan uticaj na ostale države članice i EMU u celini. Na kraju, ukoliko bude zatražila pomoć, onda će joj biti pružena samo ukoliko bude ispunila sve dotadašnje smernice, kao i nove uslove koji treba da spreče pojavu prekomernog deficitu u budućnosti. Ovakvi podsticaji čine odluku države članice da napusti put saradnje i koordinacije ekonomskih politika skupom i malo verovatnom, jer će na tom putu imati prepreke u vidu nacionalnog sudstva, Suda pravde EU, Komisije, Saveta i ostalih država članica.

## ZAKLJUČAK

Prikazana institucionalna analiza navodi na zaključak da su reformama nakon krize uklonjeni institucionalni podsticaji koji mogu da dovedu do slične krize u budućnosti. Novim pravilima je fiskalna politika uzdignuta na „međunivo“

između nacionalnog evropskog nivoa. To znači da iako nacionalne budžete još uvek pripremaju i izvršavaju vlade država članica, one to sada moraju da rade po evropskim pravilima utkanim u svoje nacionalno zakonodavstvo i pod budnim okom Komisije i drugih država članica. Nacionalne vlade i dalje suvereno odlučuju na šta će trošiti novac iz budžeta, dok odnos rashoda i prihoda budžeta više ne može da odstupa od pravila EMU. Na taj način je rešen problem kolektivnog delanja u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, pa se države članice više ne nalaze u situaciji igre kukavice. Sada ih pravila podstiču na koordinaciju, dok odstupanje od koordinacije čine neisplativim.

Iz ovoga ne treba razumeti da više neće biti kriza u EMU, već samo da one neće biti izazvane podsticajima institucija EMU koje su dovele do krize koja je počela 2009. godine. Evropska unija i države članice će i dalje biti suočene sa problemima konkurentnosti, niskog rasta, starenja stanovništva, migrantskom krizom, problemima u odnosima sa Rusijom po pitanju energetske saradnje i sukoba u Ukrajini, ali i najnovijih izazova u odnosima sa Sjedinjenim Američkim Državama, tokom mandata predsednika SAD Donalda Trampa, koji postaju sve izraženiji.

Ono što treba naglasiti je da je najvećim brojem novih mehanizama data odgovornost Komisiji da prati i nadzire dešavanja, skuplja i sortira podatke, sprovodi revizije i metodološke posete i slično. To veliko povećanje obima posla umnogome povećava odgovornost Komisije za dobro funkcionisanje koordinacije ekonomskih politika unutar EMU. Prema tome, efikasnost novih pravila u EMU umnogome će zavisiti i od sposobnosti Komisije da sprovodi sva pravila i ispunji sve zadatke koji su stavljeni pred nju pomenutim reformama.

Diskusiji o Komisiji treba dodati i to da preporuke Komisije unutar EMU skoro automatski stupaju na snagu, kao što sam to već ranije opisao. Dakle, ukoliko se Savet ne sastane ili ne stigne da dode do odluke u roku od deset dana, preporuka Komisije će se smatrati usvojenom. Takva promena odnosa moći u organima Evropske unije, uz prethodno podizanje fiskalne politike od nacionalnog ka evropskom nivou vlasti, odnosno njeno približavanje nadležnosti Komisije, zahteva da ona bude budno praćena, kako od izabranih predstavnika u državama članicama tako i od naučnika u akademskim krugovima.

## LITERATURA

- Baldwin, Richard and Wyplosz, Charles. 2010. *Ekonomija evropskih integracija*. Beograd: Data Status.
- BBC. 2011. "Merkel: 'If the euro fails, Europe fails'". *British Broadcasting Company*. Available at: <https://www.bbc.com/news/av/business-14827834/merkel-if-the-euro-fails-europe-fails> (Accessed 20.10.2018).

- Creel Jerome, Paul Hubert and Francesco Saraceno. 2012. "European Fiscal Compact: A Counterfactual Assessment". *Journal of Economic Integration* 27, 4 (December): 539–563.
- De Grauwe, Paul. 2004. *Ekonomija monetarne unije*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Dixit, Avinash and Susan Skeath. 2004. *Games of Strategies*. 2nd edition. New York: W. W. Norton & Company.
- ECB. 2011. *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform* 129, September 2011.
- Eichengreen, Barry. 1993. "European Monetary Unification". *Journal of Economic literature* 31, 3 (September): 1321–1357.
- EFSF FRAMEWORK AGREEMENT. 2010.
- ESM. 2015. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION ACTING ON BEHALF OF THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM AND THE HELLENIC REPUBLIC AND THE BANK OF GREECE (Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01\\_mou\\_20150811\\_en1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf)) (Accessed 22.10.2018).
- EUROPEAN COUNCIL. 2011. DECISION amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro. 2011/199/EU. 25 March 2011.
- Feldstein, Martin. 1992. "The Case Against EMU". *The Economist*, June 13, 1992.
- Friedman, Milton. 1973. *Teorija novca i monetarna politika*. Beograd: Institut za ekonomiku investicija i Udruženje banaka Jugoslavije.
- Hardy, Daniel and Ashok Lahiri. 1996. "Cash Shortage in the Former Soviet Union". *Journal of Comparative Economics* 22: 119–140.
- IMF. 2012. "Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding". *IMF*. March 9, 2012. (Available at: <https://www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/030912.pdf>) (Accessed 22.10.2018).
- Jonung, Lars and Eoin Drea. 2010. "It Can't Happen, It's Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989–2002". *A Journal of the American Institute for Economic Research* 7, 1 (January): 4–52.
- Krugman, Paul. 2012. "Revenge of the Optimum Currency Area". *NBER Macroeconomics Annual* 27 (1): 439–448.
- Lane, Philip. 2012. "The European Sovereign Debt Crisis". *Journal of Economic Perspectives* 26, 3 (Summer): 49–68.
- Mankiw, N. Gregory and Mark P. Taylor. 2008. *Ekonomija*. Beograd: Data status.
- Marsh, David. 2011. *The Euro – The Battle for the New Global Currency*. New Haven: Yale University Press.
- Marsh, David. 2013. *Europe's Deadlock: How the Euro Crisis Could Be Solved – And Why It Won't Happen*. New Haven: Yale University Press.

- van Miltenburg, Nynke et al. 2014. "Implementing punishment and reward in the public goods game: the effect of individual and collective decision rules". *International Journal of Commons* 8, I (February): 47–78.
- Pavlović, Dušan. 2015. *Teorija igara: osnovne igre i primena*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja Štampa.
- Stanojević, Ivan. 2011. *Fiskalna politika Evropske unije i kriza javnog duga Grčke*. Master rad. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Stanojević, Ivan. 2015. „Kriza u evrozonu kao igra kukavice”. *Srpska politička misao*, posebno izdanje. Beograd: Institut za političke studije. (posebno izdanje): 143–156.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2013). *REGULATION on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability*. No 472/2013. 21 May 2013.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2013). *REGULATION on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area*. No 474/2013. 21 May 2013.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2011). *REGULATION on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. No 1176/2011. 16 November 2011.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2011). *REGULATION on amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. No 1175/2011. 16 November 2011.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2011). *REGULATION amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. No 1175/2011. 16 November 2011.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2011). *REGULATION on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*. No 1174/2011. 16 November 2011.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2011). *REGULATION on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*. No 1173/2011. 16 November 2011.
- THE COUNCIL (2009). *DIRECTIVE on requirements for budgetary frameworks of the Member States*. 2011/85. 8 November 2011.
- THE COUNCIL (2009). *REGULATION on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community*. No 479/2009. 25 May 2013.
- TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM (2012).
- TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION (2012).

Ivan Stanojević

## INSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE EUROZONE CRISIS

### SUMMARY

This paper analyses the institutional reform of the Economic and Monetary Union after the beginning of the euro crisis. It represents the second part of the study about institutional causes and consequences of the eurozone crisis. This part focuses on the main institutional mechanisms introduced in order to tackle institutional failures that led to the crisis. The analysis shows that the new institutional design has managed to change the incentives inside the EMU and solve the collective action problem. Therefore, the Member States no longer find themselves in the situation of the game of chicken.

**KEYWORDS:** *euro, eurozone, crisis, European Economic and Monetary Union, Stability and Growth Pact, SGP reform, European Stability Mechanism, Fiscal Compact, institutionalism, game theory, chicken game.*

Bojan Kovačević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Populisti u Evropi kao gospodari i zakasneli čuvari ustava

## SAŽETAK

U članku se razmatra pitanje odnosa između populizma i ustavnosti u kontekstu organske krize procesa evropskih integracija. Osnovna teza je da se u današnjim državama evropskog centra populisti pojavljuju kao zakasneli i nemoćni čuvari ustava u situaciji kada su crvene linije očuvanja starog poretku nacionalnih ustavnih demokratija odavno pređene. Na evropskoj periferiji, pak, populisti koji su uspeli da osvoje vlast na talasu narodnog nezadovoljstva stavljaju se u službu odvajanja stare ideje o nacionalnom demokratskom poretku od društveno-političke stvarnosti. Oni to čine u situaciji kada nova ideja o poretku još uvek ne postoji ili se tek postepeno ubličava u državama evropskog centra. Posledica je postepeni pad u varvarstvo prirodnog stanja čiji se obrisi u državama dalje periferije poput Srbije sve jasnije naziru.

**KLJUČNE REČI:** *populizam, čuvar ustava, kriza, vanredno stanje, poretek, demokratija*

---

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

## UVOD

Vodeća struja današnje političke nauke određuje populizam kao „neliberalni odgovor na nedemokratski liberalizam” (Mudde 2017, 13). Prema ovom shvatanju, populizam je „monistička i moralizatorska ideologija, koja ne prihvata podeljenost interesa i mišljenja u okviru 'naroda' i ne priznaje legitimitet političkim protivnicima” (Mudde 2017, 12). Ovakvo određenje populizma zaista odgovara situaciji u kojoj politički sistem, zahvaljujući stabilnim ustanovama predstavničke demokratije, zaštiti manjinu, podeli vlasti, poštovanju vladavine prava, uspeva da integriše veliku šarolikost interesa i pogleda na svet koja odlikuje moderno društvo. Onda kada institucije liberalne demokratije uspevaju da zadovolje raznovrsne zahteve pojedinaca i grupa koje čine društvo, populističko binarno grupisanje na narod i elitu ostaje odvojeno od iznijansirane političke, društvene i ekonomske stvarnosti. Rečju, u normalnim okolnostima nema dovoljno prostora za populizam. Tada i građani na izborima samo u zanemarljivom broju glasaju za partije koje sebe predstavljaju kao *vox populi*, neprikosnoveni glas čitavog naroda.

Šta se, pak, dešava u situaciji kada preživljavanje upravljačkog sistema iziskuje privremeno suspendovanje osnovnog prava građana da slobodno raspolažu svojim platama i penzijama (Halimi 2013)? Da li se pobuna protiv takvog sistema može odrediti kao „neliberalna”? Da li situacija u kojoj zarad očuvanja poretku politička elita jedne evropske države na sebe preuzme ulogu vrhovnog tumača istine svih Evropljana (Bek 2013; Anderson 2012) ostavlja mesta drugaćoj vrsti političkog grupisanja od one binarne, priatelj – neprijatelj, mi – oni, narod – elita? Da li se pobuna protiv sistema koji parlamentima, kao merodavnim ogledalima iznijansirane raznolikosti društva, ukine mogućnost autonomne odluke o najosetljivijim pitanjima za građane (McGiffen 2011), može odrediti kao „monistička i moralizatorska ideologija” koja „ne priznaje legitimitet političkim protivnicima”? Da li se kritika sistema koji prisiljava sve političke partije da se pre izbora obavežu na vođenje unapred zadate makroekonomske politike (Sharpf, 2012, 25) može odrediti kao „negiranje podeljenosti interesa i mišljenja u društvu”?

Odgovor na prethodna pitanja je, naravno, odrečan. Vanredno stanje u kojem političke elite suspenduju ustav zarad očuvanja poretku rasvetljava nedovoljnost određenja populističke pobune kao ideologije negiranja liberalizma, političkog pluralizma, prava manjina i ustavne demokratije. Situacija organske krize, koja sama po sebi ruši dotadašnju hijerarhiju vrednosti i dovodi u pitanje politički identitet društva, čini nesuvislim određenje populizma kao ideologije negiranja vladavine prava, parlamentarizma, liberalizma ili „evropskih” vrednosti. Da li su populisti čuvari ili neprijatelji ustava u situaciji kada su vladajuće političke ideje epohe izgubile utemeljenje u stvarnosti? Kakav je odnos između populizma, politike i ustavnosti u vanrednom stanju? Situacija egzistencijalne krize u kojoj se danas nalazi složena evropska politička zajednica

(Offe 2015) pruža priliku istraživačima da nauče nešto novo o ovim starim dilemama. Cilj članka jeste da tu priliku iskoristi.

Osnovna teza je da se u državama evropskog centra populisti pojavljuju kao zakasneli i nemoćni čuvari ustava u situaciji kada su crvene linije očuvanja starog poretka nacionalnih ustavnih demokratija odavno predene. Na evropskoj periferiji, pak, populisti koji su uspeli da osvoje vlast na talasu narodnog nezadovoljstva pretvaraju se u instrumente procesa ukidanja prepostavki budućeg političkog samoodređenja naroda. Populisti na periferiji stavlju se u službu odvajanja stare ideje o nacionalnom demokratskom poretku od društveno-političke stvarnosti. Oni to, međutim, čine u situaciji kada nova ideja o poretku još uvek ne postoji ili se tek postepeno ubličava u državama evropskog centra. Posledica je postepeni pad u varvarstvo prirodnog stanja čiji se obrisi u državama dalje periferije poput Srbije sve jasnije naziru.

Rad će biti podeljen na tri dela. U prvom delu odredićemo pojam čuvara ustava. U drugom delu odredićemo pojam populizma usredsređujući se na način artikulisanja populističke volje. U trećem delu analiziraćemo fenomen jačanja levog i desnog populizma u državama centra EU u svetlu rasprave o čuvaru ustava. Na kraju ćemo objasniti kako su populističke vođe pobune naroda protiv sistema u državama bliže i dalje periferije EU stavljene u službu očuvanja i učvršćivanja postojećeg poretka koji narodima ukida mogućnost autonomne odluke o kolektivnoj sudbini.

## KO ČUVA IDEJU O PORETKU?

U epohi materijalnog blagostanja društvena nauka ne upušta se u teorijsku potragu za poreklom politike. Vreme prosperiteta i stabilnog funkcionisanja upravljačkog sistema dozvoljava shvatanje poretka kao nečega što se automatski podrazumeva, nečeg što je unapred zadato i zagarantovano. Uljuljkanost u građansku sigurnost rađa veru u homogenost principa sreće i korisnosti zajedno sa uverenjem da poredak nastaje i obnavlja se odlukom racionalnih pojedinaca spremnih da učeći iz istorijskih grešaka jednom za svagda napuste prepolitičko stanje, uspostave građansko društvo i potom postepeno usavršavaju svoje političke ustanove. Uvid da je poredak neophodno stalno iznova uspostavljeni postaje dostupan društvenim naučnicima tek onda kada gubitak blagostanja i sigurnosti ogoli nemoć dotadašnjih instrumenata racionalnog posredovanja između pojedinaca i države, pozitivnih pravnih normi, parlamentarizma, liberalizma, ljudskih prava ili vere u progres. Kada sredstva pasivne neutralizacije društvenih sukoba zakažu na scenu se vraća i staro, zaboravljeni pitanje o izvoru politike, pitanje o čuvaru ustava.

Čuvar ustava ima zadatak da u vremenu sistemske krize podseti na izvor političke vlasti u zajednici. Zašto se ljudi pokoravaju odlukama vlasti? Odlukama apsolutističkog monarha podanici su se pokoravali sve dok im je u

sećanju bila nesreća građanskih ratova iz kojih ih je monarhova odluka izbavila uspostavivši poredak i podarivši društvu novu formu političkog postojanja (Kozelek 1997). Na izvor tog novog poretku podsećali su ih s vremena na vreme monarhovi izaslanici u provincijama koji su suspendovali zakone, običaje i obećanja prethodno data staležima svaki put kada su istorijske i društvene okolnosti to iziskivale. U vremenu Francuske revolucije ideju o novom poretku u političko-istorijsku stvarnost prenele su vođe revolucije nasilno prisvajajući ulogu nosioca homogene volje politički samosvesnog naroda. Na ruševinama revolucionarnog terora, Benžamen Konstan utvrdiće da je prosvećeni monarh najpouzdaniji čuvar individualne slobode kao najugroženijeg i najvažnijeg sastojka nove ideje o poretku. Karl Šmit je smatrao da ulogu čuvara ustava u Vajmarskoj Republici treba poveriti plebiscitarno izabranom predsedniku Rajha kao predstavniku demokratske volje jedinstvenog nemačkog naroda (Šmit 2001). Kada je, pak, eskalacija društvene, ekonomske i političke krize u Nemačkoj tridesetih godina XX veka vajmarsku demokratsku ideju otkačila od empirijske stvarnosti, nacisti su na njeno mesto postavili ideju o novom poretku na čije tumačenje isključivo pravo polaže vođa. Prisvojivši ulogu vrhovnog tumača smisla, vođa je svojim odlukama stalno iznova podsećao podanike na novi izvor politike. Šarenolikو nezadovoljstvo ogromnog lanca pojedinaca i grupa u nemačkom društvu stopiće se sa likom populističkog vođe. Vođa egzaltirano upire prst na neprijatelje, Jevreje, bankare, komuniste, strance, uzroke narodnog nezadovoljstva koje stalno iznova pronalazi njegova svirepa uobražilja. Takav homogenizujući preobražaj, koji je slabu totalnu državu pretvorio u svemoćnu totalnu državu, podrazumevao je otklanjanje svih heterogenih elemenata društva, divljački obračun sa manjinama, ukidanje političkog pluralizma i vladavine prava (Galli 1996, 553).

Uvid važan za naše izlaganje, koji nam pruža dosadašnje evropsko iskustvo, glasi da se problem čuvara ustava postavlja na različite načine i da je nužno određen konkretnim društveno-političkim prilikama, kulturom i istorijom određene zajednice. Ustav se ne može poistovetiti sa ustavnim tekstrom ili preovlađujućim političkim idealom određene epohe (Schmitt 2008, 67–93). U Francuskoj s početka 19. veka čuvar ustava imao je zadatak da sačuva tek izvođenju „slobodu modernih“, slobodu pojedinaca da izražavaju svoje mišljenje, biraju profesiju, udružuju se zarad uticaja na proces političkog odlučivanja, da poseduju privatno vlasništvo i pravo da im se sudi po zakonu (Constant 1819; Konstan 2000, 24–36). U vajmarskoj Nemačkoj čuvanje ustava značilo je zaustavljanje urušavanja političkog jedinstva države u razobručenoj sukobljenosti privatnih interesa i ideooloških pogleda na svet. Ono što, pak, ostaje uvek isto jeste da svaka zajednica ima potrebu za instancom sposobnom da u situaciji krize suverenom odlukom ponovo predstavi staru ideju o poretku i time podseti na izvor političke vlasti. Čuvar ustava određuje crvenu liniju koja se ne sme preći ukoliko se opravdanost postojanja političke zajednice želi sačuvati. U situaciji kada to više nije moguće učiniti, kada su crvene linije nepovratno pređene, staru

ideju o poretku zamenjuje nova kao što je to bio slučaj sa Francuskom ili Boljševičkom revolucijom. Zadatak uspostavljanja tog novog poretna pripada gospodaru ustava.

Kada, pak, društvo ostane bez ideje o poretku a da pri tom samo ne uspe da iznedri neku novu formu svog političkog postojanja ono pada u ambis prirodnog stanja. U nastavku ćemo tvrditi da se države evropske periferije, poput Srbije, danas nalaze na rubu takvog ambisa.

## POPULISTI I USTAV U VANREDNOM STANJU

Pokušaj da se populizam odredi u situaciji stabilnog funkcionisanja političkog sistema nužno vodi zaključku da je reč o anomaliji, retrogradnom nesnalaženju političkih partija u uslovima globalizacije i stalnih promena kroz koje prolaze moderna društva. U normalnim okolnostima, kada se postojanje demokratskog poretna uzima kao datost, populisti, koji pitanje nacionalne posebnosti, zaštite suvereniteta ili homogenosti naroda prepostavljaju zaštiti manjina, političkom pluralizmu i liberalizmu, nastupaju kao neprijatelji liberalnih stajaka ustava. Situacija sistemske krize, međutim, obrće stvari i pruža priliku za dublje razumevanje fenomena populizma. Za tako nešto, pak, neophodno je odustati od pokušaja da se populizam odredi preko sadržaja određene ideologije. Umesto toga, pažnja se usmerava na formu, način političkog artikulisanja građanskog nezadovoljstva (Laclau 2005). „Populizam ne određuju aktualne politike ovih organizacija, već način artikulisanja njihovih tema – šta god te teme bile“ (Laclau 2005, 44).

Organska kriza nastupa onda kada donosioci političkih odluka iz strukturnih razloga nisu u stanju da odgovore na raznolike zahteve pojedinaca i grupa koje sačinjavaju društvo. Sa produbljivanjem krize lancu nezadovoljnih pridružuje se sve više novih društvenih grupa koje predstavljaju raznolike profesionalne, klasne, generacijske interese i poglede na svet. Kada taj lanac nastane toliko da se može obuhvatiti pojmom naroda plodno tle za populizam je stvoreno. Populizam se, naime, vezuje za situaciju sazrevanja kolektivne svesti o razdvojenosti procesa političkog odlučivanja od demokratskih zahteva društva. Takva situacija na političku pozornicu vraća i stari zahtev francuskih revolucionara za kolektivnim samopotvrđivanjem naroda, kao političkog subjekta.

Kako bi se, pak, blagostanjem i građanskom sigurnošću uspavani demokratski subjekt, utemeljivač poretna, iznova konstituisao potrebno je pronaći način povezivanja beskrajne šarolikosti individualnih i kolektivnih interesa i pogleda na svet nezadovoljnih postojećim sistemom. Kada organska kriza jednom ogoli situaciju kulturnog rata u građanskom društvu, u Gramšijevom smislu, populističko rešenje pronalazi se u identifikovanju krivca, u isticanju borbenih zahteva i uspostavljanju odnosa mi – oni. To uslovljava da obnavljanje

političkog subjektiviteta prati „siromaštvo populističkih simbola“ (Laclau 2005, 40). Samo situacija krize pruža priliku za povezivanje ogromne raznovrsnosti neudovoljenih zahteva grupa koje čine moderno društvo. Istovrsnost koja partijama i pokretima u vanrednom stanju stoji na raspolaganju, npr. mi Nemci, Francuzi, Srbi, Francuzi, Katolici, Protestantni, Pravoslavci, radnici i siromašni, žrtve globalizacije itd., nužno ostaje prazna jednom kada sistem povrati sposobnost da odgovori na izdiferencirane zahteve radnika, poslodavaca, nezaposlenih, siromašnih, studenata, profesora, lekara, manjina, bolesnih, starih, mondijalista, nacionalista, liberala, konzervativaca, naučnika, umetnika itd. U situaciji krize, pak, potraga za opipljivijim temeljom političkog zajedništva najčešće odvodi do figure vođe, kao nosioca narodnog bunta protiv elite, oligarhije, stranaca ili nekog drugog arbitrarно izabranog neprijatelja iz suženog kruga preostalih zadovoljnih korisnika upravljačkog sistema.

U potpunosti iskoreniti populizam značilo bi uspostaviti upravljački sistem koji bi trajno zadovoljavao zahteve svih svojih korisnika učinivši ih ravnodušnim spram odlučivanja i politike uopšte. Takvim sistemom, o kome je svojevremeno maštao Sen Simon, upravljalji bi stručnjaci, inženjeri školovani da racionalno uređuju najraznovrsnije oblasti društvenog i ekonomskog života podanika. To bi značilo i kraj politike, njenog trajno proterivanje iz života ljudi. Istovremeno, pak, situacija u kojoj je društvo lišeno dotadašnje forme i institucionalne stabilnosti, rastrzano rasplamsalim sukobom između suprostavljenih populističkih tumačenja smisla, nije održiva i na duže staze vodi u ponor građanskih ratova. Populizam je, dakle, kao i politika, neiskorenjiv, populizam je uvek tu i svodi se na pitanje mere, stepena prisutnosti koji određuju konkrene društveno-istorijske prilike određene zajednice.

Populizam se, dakle, uvek vraća na istorijsku pozornicu onda kada gubitak blagostanja, sigurnosti ili nacionalnog ponosa ogole nemoć dotadašnjih institucionalnih mehanizama racionalnog posredovanja između pojedinca i poretku. Egzistencijalna kriza koja populizmu daje podstrek baca društvo u stanje razuzdane igre sa alternativnim političkim identitetima, igre koju institucije starog sistema više nisu u stanju da zakoče. To je granično stanje, slično onome u kome se nađe čovek na prelazu iz dečaštva u zrelost, pred venčanje, suočen sa starenjem, smrću, gubitkom dotadašnje sigurnosti, bliske osobe itd. Poput čoveka koji u takvim situacijama izlaz pronalazi u alkoholu, drogi, radikalnim životnim promenama, uplašeno društvo u stanju kada je stari identitet izgubljen a novi još uvek nije pronađen sklon je odricanju od slobode zarađ obećanog povratka predašnje zaštićenosti, sigurnosti i nacionalnog ponosa (Fromm 1941). U takvoj situaciji zadatak čuvara ustava postaje od presudnog značaja. Sačuvati ono temeljno u ustavu, što čini osnovu političkog postojanja naroda a što kriza preti da odvoji od društvene stvarnosti, postaje ključni izazov vremena.

Sačuvati ideju o poretku. Nakon Francuske revolucije u Evropi je to ideja o demokratskom poretku. Demokratija je do danas ostala vezana isključivo za

pojedinačne države i njihove nacije. Politički sistemi evropskih država počivaju na ideji o demokratskom poretku. Pojedinačne nacionalne ideje o demokratskom poretku, pak, razlikuju se među sobom u onoj meri u kojoj se razlikuju i subjekti koji su ih svojim odlukama ostvarili na tlu istorije, evropski narodi. Drugim rečima, ideju o poretku uvek porodi konkretno istorijsko iskustvo određene zajednice. Nakon Francuske revolucije, populističke partije koje u vremenu krize vraćaju na političku pozornicu pitanje demokratskog subjekta odluke o poretku, nastupaju, isprva, uvek kao čuvaci ustava. Pokušaji da se široka lepeza neuslišenih društvenih zahteva preobrazi u bunt probuđenog demosa protiv otuđene elite i sistema rade u korist očuvanja starog porekla suverenih demokratskih država. Kada se, pak, ideja o demokratskoj političkoj zajednici iz duša i glava preplašenih ljudi preseli u sferu apstraktnosti, populisti poput nacista u Nemačkoj pretvaraju se u suverene diktatore koji iz užarene glave svog vode u empirijsku stvarnost prenose novu ideju o poretku.

Za naš argument nije važno da li današnji buntovni populizam traži ponovno konstituisanje uspavanog demokratskog subjekta kroz aktivno učešće građana u demokratskom procesu ili podseća na nacionalnu posebnost, zajednički jezik, kulturu i tradiciju donosioca odluke o poretku. Rasprava o levom i desnom populizmu odvlači pažnju od osnovnog problema epohe, a to je čuvanje najugroženijeg i određujućeg elementa ustava nacionalnih država, političkog subjektiviteta naroda. Buntovni populizam, bez obzira na konkretni sadržaj njegove ideologije, u žigu političkih rasprava uvek vraća problem narodne suverenosti, i stoga radi u korist priveživanja odlutale ideje o nacionalnom demokratskom poretku za društvenu i političku stvarnost.

Kakav je smisao takvih pokušaja u današnjoj Evropi u kojoj populizam obeležava duh vremena? Da bismo odgovorili na ovo pitanje moramo dovesti u vezu današnji populistički bunt sa procesom evropskih integracija koji u vidu skrivene tehnokratske revolucije (Kovačević 2017) prazni od istorijskog i filozofskog smisla demokratsku ustavnost država centra i periferije.

## POPULISTI KAO ZAKASNELI ČUVARI USTAVA

Problem ustavnosti u Evropi neraskidivo je povezan sa nadnacionalnom integracijom evropskih država još od vremena kada je Sud pravde EZ šezdesetih godina XX veka ustanovio načela supremacije, neposrednog dejstva i impliciranih nadležnosti, dajući time odlučujući impuls procesu „konstitucionalizacije“ osnivačkih ugovora. Ovaj istorijski originalni proces postepenog dodavanja sve značajnijih ustavnih svojstava međunarodnim ugovorima privukao je najpre pravnike, a zatim i politikologe koji su svoju istraživačku značajku usmerili na nastanak onoga čega još uvek nema ali bi moglo biti stvoreno, evropski ustav, evropski politički identitet, evropski građani ili evropski demos. Zarobljena u potencijalnostima procesa integracije, evropska misao o društvu i politici dugo

je propuštala da prepozna postepeno urušavanje onoga što je postojalo vekovima, nacionalne ustavne demokratije. Čak i kada je integracija otišla toliko daleko da su odluke nadnacionalnih institucija počele da uređuju najosetljivije oblasti ekonomskog i društvenog života građana, samo retki talentovani naučnici iz oblasti evropskih studija shvatili su da u temelju procesa evropskog posleratnog udruživanja sve vreme leži dilema: ustavna demokratija ili produbljivanje integracije? (Kirchhof 2006) Jednom kada je kriza iz 2009. godine tu dilemu do kraja ogolila, usledio je i drugi uvid: sam proces evropske integracije predstavljao je od početka najvišu vrednost kojoj se sve ostale vrednosti podređuju, uključujući tu i ustavnu demokratiju (Majone 2014).

Postavljanje sve ambicioznijih ciljeva sa svakom narednom promenom osnivačkih ugovora uslovilo je prenošenje sve značajnijih upravljačkih zadataka sa država na evropski nivo vlasti. Države su se prvo odrekle mogućnosti kontrole svojih carina. Nakon toga, odustale su od mogućnosti zaštite posuštalih grana nacionalne industrije. Prepustile su, potom, odluku o tome ko može da uđe na njihovu teritoriju, da na njoj živi i zaposli se. Konačno, pristale su da se odreknu autonomnog vođenja monetarne politike, izgubivši tako mogućnost da promenom deviznog kursa utiču na uvoz i izvoz ili da kroz inflaciju podstiću potražnju i zaposlenost. Nakon eskalacije krize javnih dugova 2009. godine države su bile prinudene da se faktički odreknu čak i onih nadležnosti koje osnivačkim ugovorima formalno nisu prenеле na evropski nivo vlasti (Joerges 2013). Izgubile su mogućnost vođenja budžetske politike, odustajući time od autonomne odluke o izdacima za zdravstvo, školstvo, kulturu, starosnoj granici odlaska u penziju itd.

Iz prethodnog jasno proishodi zaključak da je sa svakim novim korakom na putu integracije demokratski proces u državama članicama pražnjen od sadržaja i smisla. Građani su izlazili na izbore, glasali za različite partije ali je njihov stvarni izbor sve više sužavan a glas sve više gubio vezu sa konkretnim političkim odlukama koje su se sad donosile izvan njihovih političkih zajednica. Tako je proces integracije postepeno razdvajao demokratska takmičenja partija od političkih ishoda.

U početku je opasnost faktičkog iščezavanja političkog pluralizma bilo teško prepoznati. Ne samo da su nacionalni izbori redovno održavani već su od osamdesetih godina dopunjeni i izborima za Evropski parlament. Kada su, pak, Grci, Portugalci, Francuzi i Španci u jeku krize javnih dugova nakon 2009. godine shvatili da njihov glas na nacionalnim ili evropskim izborima nema više nikakvog uticaja na vođenje makroekonomske politike, bilo je prekasno. Između ostalog, tajna uspeha procesa evropskih integracija leži upravo u uspešnom zamagljivanju pitanja izvora politike u nastajućem upravljačkom sistemu na više nivoa vlasti. Materijalno blagostanje, građanska sigurnost, zaštita prava na nacionalnom i nadnacionalnom nivou, nacionalna i evropska takmičenja partija na demokratskim izborima, sve to zajedno uspelo je da zamagli pitanje crvenih linija koje se ne smeju preći ukoliko se opravda-

nost političkog postojanja francuskog, španskog, italijanskog ili portugalskog društva želi sačuvati. Čuvari ustava zatajili su zato što je lukavi Moneov metod integracije otežao uočavanje trenutka za suverenu odluku koja bi ideju o nacionalnom demokratskom poretku na vreme ponovo privezala za društvenu i političku stvarnost država.

Izuzetak u tom smislu predstavlja delovanje Saveznog ustavnog suda Nemačke, koji je u svojim čuvenim presudama nakon Ugovora iz Maastrichta, a potom i nakon Ugovora iz Lisabona, detektovao veliku opasnost za ustavnu demokratiju – postepeno ukidanje mogućnosti kolektivnog samoodređenja naroda (Grimm 2009). Nemački sud nosi zaslugu zato što je prvi jasno odredio osnovni zadatak čuvara ustava u kontekstu evropskih integracija – zaštitu političkog subjektiviteta naroda. Na tome se, međutim, učinak ovog potencijalnog čuvara ustava i završava. Odredivši problem, Sud je prepustio političkim elitama procenu štete i koristi od čuvanja ustavne demokratije u državama. Za pragmatičnu nemačku političku elitu integracija je oduvek predstavljala instrument uvećanja materijalnog blagostanja društva i spiranja debelih naslaga sramne prošlosti sa naroda. Utoliko je i procena glavnih donosioca odluka u toj zemlji uvek bila u korist integracije. Kakva je, pak, bila računica političkih elita u drugim zemljama? Zašto nijedna od vladajućih političkih partija nije prepoznala crvene linije i na vreme odigrala ulogu čuvara nacionalnog ustava?

Tajna uspeha Moneovog metoda nalazi se u stvaranju specifičnog sistema podsticaja koji sve glavne učesnike procesa integracije stavlja u službu ostvarivanja njegovih revolucionarnih ciljeva: ujedinjavanje Evrope i odvajanje političkog odlučivanja od demokratskog procesa (Kovačević 2017, 101–161). Postavljajući u centar evropskog sistema odlučivanja Savet ministara, telo sačinjeno od predstavnika nacionalnih izvršnih vlasti, Mone je političarima na vlasti u državama članicama dao priliku stvaranja politika u odsustvu kontrole nacionalnih parlamenta i javnosti. To je predstavnicima vladajućih političkih partija dalo ključni podsticaj za prenošenje značajnih nadležnosti na evropski upravljački nivo. Upravljačke funkcije su prenošene ne samo formalnim promenama osnivačkih ugovora na međuvladinim konferencijama već i u situacijama kada je to bilo neophodno za ostvarivanje sve ambicioznijih ugovornih ciljeva.

Neposredno izabrani Evropski parlament na prvi pogled se ne uklapa u Moneovu strategiju odvajanja politike od procesa odlučivanja. Međutim, upravo uspostavljanje nadnacionalnog predstavničkog tela građana pokazuje pravu meru lukavosti Moneovog metoda. Naime, uprkos sve značajnijoj ulozi u zakonodavnom procesu Evropski parlament nikada nije dobio priliku da bira evropsku vladu i određuje smer vođenja sve važnijih politika koje su prenošene na evropski nivo. Svesni toga, građani nisu posvećivali veliku pažnju evropskim izborima. Oni su na tim izborima glasali uglavnom srcem, bez opterećivanja hladnom i trezvenom računicom o budućnosti svojih porodica. Upravo zbog zanemarljivog uticaja na izbor lidera i pravca vođenja javnih politika

Evropski parlament je pružio partijama mogućnost ostvarivanja predstavljačke funkcije u većoj meri nego što je to slučaj sa nacionalnim predstavničkim telima. Istovremeno, pak, Parlament je odigrao ulogu demokratskog plašta koji je sakrio činjenicu iščezavanja upravljačke uloge partija koje na izborima učestvuju (Mair 2013, 99–142). Predstavnici građanskog nezadovoljstva, bunta ili oduševljenosti evropskom idejom u nadnacionalnom parlamentu svoje sporove usredstređuju na pitanja više ili manje Evrope, institucionalnih reformi ili ustavne prirode EU, pri čemu stvarna odluka o tim pitanjima ostaje isključivo u rukama vlada država članica. Istovremeno, na nacionalnim izborima političke rasprave i partijske podele ostale su vezane za preraspodelu dobiti, kontrolu tržišta, čuvanje države blagostanja, zaštitu radnika i posrnule industrije, pri čemu je stvarna odluka o tim pitanjima sve više prenošena na evropski nivo upravljanja.

Ova neobična inverzija odigrala je svoju ulogu u odvajanju lidera političkih partija, kao glavnih donosioca odluka u EU, od njihovog partijskog članstva i društvenih grupa koje bi trebalo da predstavljaju. Posledica je sve veće sužavanje mogućnosti za opoziciju i protivljenje konkretnim politikama. Suočeni sa bezalternativnošću postojećih politika, nezadovoljni građani i partie prepustili su se jedinoj preostaloj mogućnosti protivljenja, „opoziciji principa“ koja u pitanje dovodi samu evropsku zajednicu i odbacuje čitav evropski projekat (Mair 2007).

Paradoksalno, ispostavlja se tako da su evropski prostor za vođenje politike ukinule same političke partije. Sa svakim narednim odustajanjem od upravljačkih nadležnosti svojih država, koje je počelo bezazlenu sa carinskom unijom da bi se na kraju završilo sa najosetljivijom fiskalnom politikom, političke partie na vlasti postepeno su odvajale ideju o demokratskom poretku od društvene stvarnosti. Moneov metod ih je svojim zamagljivanjem pitanja odluke o poretku uljuljkivao u uverenju da rade nešto korisno za svoje zajednice i budućnost Evrope. Istovremeno, teško je očekivati od političara, usmerenih na pridobijanje podrške birača na narednim izborima, ozbiljnu zabrinutost zbog urušavanja temelja vlasti nekih budućih generacija njihovih kolega. Prihvativši postpolitički konsenzus partie su postepeno pretvarane u bezlične šrafove evropskog upravljačkog mehanizma koji je sve više ukidao prostor za politiku.

Istorijski, međutim, uči da politiku nije moguće zauvek iskoreniti. Tako se i ovaj put politika na pozornicu evropske istorije vratila upravo na vrhuncu procesa koji je pokušao da je trajno iskorenji. Kada je kriza javnih dugova ogolila nemoć sistema da odgovori na zahteve sve šireg društvenog kruga svojih korisnika, opozicija se vratila pre svega u formi desnog populizma (Mouffe 2005). Nezadovoljstvo je počelo da se usmerava prema samoj Evropskoj uniji i sistemskim partijama kao šrafovima njenog bezličnog upravljačkog sistema. Na nacionalnim i evropskim izborima građani su počeli da glasaju za partie koje brane nacionalnu suverenost, zalažu se za dezintegraciju EU ili njenu radikalnu transformaciju.

Sa politikom i populizmom na pozornicu se vraćala i tema narodne suverenosti. Veliki prliv migranata u Evropu postaviće tu temu u žigu političkih sporova. Sa temom narodne suverenosti vratilo se i staro pitanje porekla politike. Ko čini taj narod na čijoj prečutnoj, predugo prepostavljenoj saglasnosti političari donose važne odluke za ekonomiju i bezbednost? Kako povratiti izgubljeni politički subjektivitet naroda? Buđenjem uspavanih građana i njihovim aktivnim uključivanjem u politički proces kao pripadnika najrazličitijih etničkih, verskih, profesionalnih i teritorijalnih grupa u okviru države, kao što to pokušavaju da učine Podemos u Španiji ili Žan Luk Melanšon (*Jean-Luc Mélenchon*) i njegov Front levice (*Front de Gauche*), odnosno Nepokorna Francuska (*La France Insoumise*) u Fancuskoj? Podsećanjem na zajedničku historiju, jezik, neprijatelje, kulturu, tradiciju i običaje koji su u odsudnom istrijskom trenutku u prošlosti iznadrili donosioca odluke o demokratskom poretku, kako to čini Marin le Pen (*Marine Le Pen*) sa svojim Nacionalnim frontom (*Front national*)? Ovo je spor između levog i desnog populizma (Mouffe 2018). Jedni i drugi nose zaslugu za demokratiju što su uspeli da politizuju neka važna pitanja za građane, probudivši im nadu da stvari mogu biti drugačije. Za sada su desni populisti u Evropi imali više uspeha na izborima. Umorni od novog, građani su poverovali obećanju da se stvari mogu vratiti na staro, na situaciju u kojoj su osećali nacionalni ponos, u kojoj ih je njihova država štitila kao radnike, nezaposlene, penzionere, bolesne, studente, na situaciju u kojoj u komšiluku nisu sretali ljude čiji jezik ne razumeju, očajnike pobegle iz ratne nesreće, preplašenog pogleda, drugačije boje kože i čudnih običaja. Uplašeni od novog i nepredvidljivog birači u evropskim državama počeli su u sve većem broju da glasaju za partije koje kao krivce označavaju migrante, neke daleke i nedodirljive bankare, evropske institucije itd.

U svom nastojanju da podstaknu ponovno konstituisanje ili buđenje uspavanog demosa, levi i desni populisti na sebe preuzimaju pokušaj očuvanja nacionalnih ustava. Taj pokušaj, međutim, stiže prekasno. On stiže u trenutku kada je Moneov metod integracije već otiašao predaleko u ukidanju prepostavki nacionalnog samoodređenja, bez obzira da li se nacija posmatra u građanskom ili etničkom smislu. Očuvanje nacionalnih ustava u EU u njenom današnjem obliku više nije moguće. Populisti u opoziciji u državama centra pokazuju se tako kao zakasneli čuvaci ustava. Oni podižu očekivanja građana od sistema koji strukturno nije u stanju da ih ispuni. Mogućnost vraćanja odlutale ideje o demokratskom poretku u društvenu stvarnost evropskih država svedena je tako na opciju izlaska iz EU. Za sada je u takvu avanturu, iako sa dosta oklevanja i preispitivanja, uplovila jedino Velika Britanija, država članica čijem su narodu ostrvski položaj i izbegavanje članstva u monetarnoj uniji ostavili veći manevarski prostor za odluku o kolektivnoj sudbini. U ostalim državama evropskog centra izlazak iz Unije za sada se ispostavlja kao preskupa i isuviše rizična opcija, pa se stoga njihovi građani i dalje ne usuđuju da pruže većinsku izbornu podršku onim partijama koje tako nešto obećavaju.

Populisti u opoziciji u državama centra pokazuju se, dakle, kao nemoćni i zakasneli čuvari ustava. Šta se, međutim, dešava kada populisti dođu na vlast i postanu deo evropskog upravljačkog sistema? Iskustvo država na bližoj i daljoj evropskoj periferiji pruža nam priliku da odgovorimo na ovo pitanje.

## **POPULISTI NA VLASTI – OD ČUVARA USTAVA DO GOSPODARA USTAVA BEZ IDEJE O NOVOM PORETKU**

Prva država članica EU u kojoj je kriza javnih dugova do kraja ogolila podelu na narod i elitu bila je Grčka. Grci svih društvenih slojeva, penzioneri, radnici, imigranti, siromašni, lekari, profesori, studenti, nezaposleni, okupljeni na trgu Sintagma koji dizanjem ruke kao u Solonovoj Atini odbacuju politiku štednje svojih otuđenih političkih elita suočili su upravljački sistem EU sa najozbiljnijim izazovom do tada (Douzinas 2013). Zajednički imenitelj ogromnom lancu neudovoljenih zahteva najrazličitijih grupa u grčkom društvu uspela je da pronađe levičarska partija Siriza. Osromošeni i pobuni skloni Grci suočeni sa gubitkom najvažnijih funkcija nekadašnje države blagostanja odlučili su se da se upuste u avanturu pokušaja vraćanja izgubljenog političkog subjektiviteta koju im je Siriza obećala. Ponovno konstituisanje grčkog demosa ostvareno je na tragu ideje aktivnog uključivanja građana u politički proces prvo na trgovima a potom i na parlamentarnim izborima. Siriza je tako postala prva autentično levičarska partija koja je osvojila vlast u nekoj od država članica EU.

Isprrva rešeni da održe obećanje vraćanja političke odluke narodu, banuvši u evropski upravljački sistem, grčki populisti ponašali su se u njemu kao slon u staklarskoj radnji. Javni nastupi i stavovi koje je na sednicama Saveta ministara finansija zastupao intelligentni i maštoviti profesor političke ekonomije Janis Varufakis (*Yanis Varoufakis*) ogolili su u do tada nezamislivoj meri jaz između evropskih naroda i njihovih otuđenih elita. Ovaj neočekivani upad raskošne političke imaginacije u sistem stvoren Moneovim metodom učinio je da vodeći evropski političari više nego ikad ranije evropskoj javnosti izgledaju kao mediokriteti, prozaični činovnici neke multinacionalne kompanije. Sukob između jednog probuđenog evropskog naroda i sistema kulminirao je na referendumu održanom u junu 2015. godine kada je većina Grka odbila da prihvati dodatne mere štednje kao uslov za dobijanje dalje finansijske pomoći. Sukob se na kraju, ipak, završio u korist sistema. Lidere Sirize podelio je strah. Strah je obeležio i referendumsko pitanje. Grčko buntovničko „ne“ na referendumu ograničilo se na uslove sporazuma sa Komisijom, MMF-om i Centralnom bankom. O članstvu zemlje u monetarnoj uniji Grci se nisu usudili da odlučuju. Pretnja bankrota i političkog haosa odvratila je lidere Sirize od radikalnih poteza i iz njenih redova oterala one koji su u borbi naroda protiv elite bili spremni da idu do kraja.

Paradoksalno, ova grčka epizoda učvrstiće stabilnost evropskog upravljačkog sistema. Lideri Sirize pretvoreni su u njegove nevažne šrafove. U pobedi profesionalnih evropskih upravljača odvojenih od politike i borbe ideja zadowoljni teoretičari populizma pronašli su potvrdu svojoj tezi da je Varufakis ipak samo „politički amater“ (Mudde 2016, 100). Levičarska populistička retorika i dalje je zadržana, ali je stavljena u službu očuvanja sistema i umrtvljivanja narodnog bunta protiv elite. Neprijatelji Sirizinih populističkih vođa više nisu bile konkretnе evropske politike i njihovi predstavnici poput nemačkog ministra Wolfganga Šojoblea (*Wolfgang Schäuble*), već nekakvi neuhvatljivi sistem, bankari, neoliberalizam itd. Pokušaj vehementnog upada politike u Moneovu nadnacionalnu konstrukciju završio se neslavno. Neuspešna grčka avantura poslužiće tako kao upozorenje za sve ostale populističke pokušaje razbuđivanja demosa u državama članicama EU. Nakon epizode sa buntovnom Sirizom grčka ideja o demokratskom poretku našla se još dalje od društvene stvarnosti nego što je to bila uoči izbjeganja krize. Grčki levi populizam ostaće tako za nauku o politici primer osujećenog pokušaja čuvara ustava, koji podseća da u okviru današnje EU narodi na periferiji ne mogu promeniti postojeće javne politike te da istinski pokušaj vraćanja političkog subjektiviteta iziskuje veliku smelost odustajanja od članstva u ovoj nadnacionalnoj organizaciji.

„Ima takođe nešto što mi ne bismo samo želeli, već nešto što hoćemo. Možemo da kažemo da to hoćemo pošto zavisi samo od nas: mi hoćemo da sačuvamo Mađarsku kao mađarsku zemlju.“ (Orbán 2015) Ovo su reči najpoznatijeg predstavnika desnog populizma koji se našao na vlasti u jednoj od država članica EU, Viktora Orbana (*Viktor Orbán*). Orbanova retorika i konkrene mere kojima se uskraćuje gostoprимstvo izbeglicama iz Sirije, suzbija nezavisnost ustavnog suda, politički ograničava manevarski prostor centralne banke, ukida autonomiju stranih univerziteta u Mađarskoj, označavaju se među proučavaocima desnice u Evropi kao najozbiljnija pretnja za liberalizam i konstitucionalizam (Mudde 2016, 44–49).

Međutim, iz onoga što je prethodno rečeno u ovom radu ispostavlja se da populizam ovog desničara na vlasti, naizgled paradoksalno, stoji u službi održanja evropskog upravljačkog sistema u krizi koji ukida osnovne prepostavke demokratskog samoodređenja naroda, zbog čega ga možemo nazvati lažnim populizmom. Naime, i nakon dolaska na vlast Fides i njen vođa ostali su u stalnoj potrazi za novim neprijateljima mađarskog naroda, njegove istorijske posebnosti, kulture, tradicije i običaja. To su, u zavisnosti od trenutnih prilika, gramzivi bankari, opasni migranti, Evropska komisija, Sud pravde, strani plaćenici među profesorima, mediji itd. Štaviše, u tom pogledu retorika političara Fidesa ne odudara suštinski od javnih nastupa partije radikalne desnice Jobik. Pa ipak, za razliku od stvarne pretnje koju je za evropski upravljački sistem u jednom trenutku predstavljao bunt politički osvešćenog grčkog naroda, Orbanovi izazovi do sada nisu zadali nikakve ozbiljnije udarce upravljačkom sistemu EU. Štaviše, ispostavlja se da usmeravanje nezadovoljstva mađarskog

naroda prema stalno iznova proizvoljno odabranim apstraktnim neprijateljima ili onim nemoćnim i bezazlenim poput migranata, radi u službi očuvanja Moneovog upravljačkog sistema koji u stvarnosti sve više nagriza stvarnu političku autonomiju evropskih naroda. Usmeravajući nezadovoljstvo Mađara u pogrešnom smeru Orbanov populizam na vlasti pomaže tako sistemu da preživi u vanrednom stanju. Evropska tehnokratska revolucija ne ugrožava kulturni identitet Mađara, njihove običaje, jezik, istorijsko samorazumevanje već njihovu autonomiju da kao Mađari odlučuju o najvažnijim pitanjima preraspodele dobiti.

Ljuti Mađari glasaju iz besa osećajući da gube nešto važno za njihovo kolektivno političko biće i tako ljuti svoje poverenje daju vođi koji im predočava lažnu pretnju po njihov kolektivni identitet. Svesni da u sistemu kakav je EU njihov glas više nema nikakvog uticaja na stvarni život, građani glasaju srcem, prepustajući se strastima, mržnji prema protivniku, ponašajući se kao navijači nacionalne reprezentacije u fudbalu. Mađarska će u svakom slučaju ostati „mađarska zemlja”, ali Mađari kao demokratski politički subjekt već sada ne mogu i sve manje će moći da odlučuju o izdacima za školstvo, zdravstvo, pravima radnika, penzionera i studenata, spoljnjoj politici ili unutrašnjoj bezbednosti. U tom smislu, ništa neće promeniti to što će i dalje živeti u etnički homogenoj zajednici ne dozvoljavajući nesrećnicima iz nekih dalekih zemalja, pobeglim od ratnih nesreća, da se prošetaju njihovim mađarskim ulicama i voze mađarskim gradskim prevozom. Rečju, u situaciji organske krize današnje EU, Orbanovi napadi na liberalne sastojke ustava pokazuju se kao bezazleni. Štaviše, oni se stavljaju u funkciju nesmetanog nastavka procesa koji trajno ukida mogućnost alternative postojećim javnim politikama u najvažnijim oblastima za građane.

Evropska unija već odavno ne predstavlja zajednicu suverenih ravnopravnih država koje povezuju zajednička pravila i koje u svoj privilegovani krug primaju nove države jednom kada one ispune objektivne kriterijume za članstvo. Umesto toga, Evropska unija vremenom je prerasla u imperiju određenu odnosima moći između centra i periferije (Samardžić, Kovačević 2012). Daljoj evropskoj periferiji pripada Srbija, država čije nam iskustvo pruža dragoceni uvid u problem odnosa populizma i čuvanja ustava u Evropi. Veliki populistički obrt u Srbiji desio se 2012. godine, kada je, na talasu narodnog nezadovoljstva učinkom starog režima uspostavljenog nakon velikih političkih promena 5. oktobra 2000. godine, Srpska napredna stranka osvojila vlast. U uslovima velikog siromaštva i društvene raslojenosti, kao neprijatelji naroda, pripadnici korumpirane elite, nisu označeni samo bogati poslovni ljudi veći svi obrazovani i imućniji društveni slojevi koji su od prethodnog sistema imali neke koristi, profesori univerziteta, obrazovani novinari, advokati, arhitekte, lekari ili umetnici. Lanac žrtava tranzicije, izbeglica, nesrećnika sa margine društva, nepismenih, neobrazovanih, nezaposlenih, ksenofobičnih, u društvu narastao je u periodu od 2000. do 2012. godine u tolikoj meri da je za populiste postalo moguće da ga obuhvate pojmom naroda. U odsustvu sadržajnjeg zajedničkog

imenitelja, povezivanje lanca nezadovoljstva ostvareno je u liku vođe populističke pobune siromašnih protiv bogatih, školovanih protiv neškolovanih.

Kao i u drugim državama evropske periferije, populisti u Srbiji dolaze na vlast u političkom trenutku koji suštinski obeležava problem čuvara ustava. Međutim, kao što je već rečeno, taj problem se u svakoj zajednici postavlja na različit način. U današnjoj Srbiji se pitanje očuvanja stare ideje o poretku postavlja kao pitanje odnosa prema budućem statusu južne srpske pokrajine Kosova i Metohije. Zadatak očuvanja ovog dela teritorije, ključnog za političko samorazumevanje Srba, predstavlja ujedno zadatak očuvanja određujućeg i najugroženijeg sastojka ustava. Međutim, populisti koji su vlast u Srbiji osvojili obećanjem vraćanja političkog subjektiviteta poniženom narodu od samog početka stavlaju se u službu presecanja tankog konca koji staru srpsku ideju o poretku još uvek drži za empiriju. Iako isprva izabrani kao vođe narodnog nezadovoljstva, jednom kada su vlast osvojili, neobični srpski populisti legitimitet svojih odluka vezuju za dobijanje podrške i saglasnosti nižih činovnika evropskog upravljačkog mehanizma. Tako oni ubrzo nakon dolaska na vlast, u aprilu 2013. godine, pod dirigentskom palicom evropskih upravljača bez demokratskog legitimитета, započinju u Briselu potpisivanje serije sporazuma sa predstavnicima privremenih institucija na Kosovu i Metohiji kojima se otvoreno krši postojeći Ustav Srbije iz 2006. godine (Marković 2014). Priliku da Ustav sačuva od zlehudog političkog voluntarizma dobiće 2014. godine Ustavni sud Srbije nakon pokretanja postupka za ocenu ustavnosti tzv. Briselskih sporazuma. Do tada je, međutim, populistički lov na neprijatelje naroda uzeo maha u tolikoj meri i obuhvatio tako širok krug profesija i društvenih grupa da su sudije odlučivale u atmosferi nezapamćenog straha. Postupivši suprotno mišljenju najuglednijih pravnika u zemlji (Čavoški 2014), ovaj preplašeni čuvar ustava odlučiće da se proglaši nenađležnim za ocenu ustavnosti sporazuma iz Brisele ukinuvši time razloge svog postojanja i otvorivši put svakoj vrsti bezakonja.

Paradoksalno, populisti na vlasti u Srbiji, kao nosioci narodnog bunda protiv sistema i elite, svojim odlukama brišu prepostavke kolektivnog samoodređenja naroda. Odvajajući staru ideju o poretku od ustavne i političke stvarnosti oni urušavaju dosadašnji izvor politike u Srbiji. Drugim rečima, populisti na vlasti u Srbiji svakako ne predstavljaju čuvare ustava. Oni, međutim, na sebe ne preuzimaju ni ulogu gospodara ustava. Naime, gospodar ustava, po put vođe nacističkog pokreta u vajmarskoj Nemačkoj, svojom odlukom na место stare postavlja novu ideju o poretku i time uspostavlja novi izvor političke vlasti. Populisti na vlasti u Srbiji, pak, deluju u odsustvu bilo kakve ideje o poretku. Oblikovanje nove ideje o poretku oni prepustaju političkim i intelektualnim elitama država evropskog centra. Tamo se, pak, ideja još uvek ne naziće ispod debelih naslaga nejasnih predloga o diferenciranoj integraciji, federalnoj Evropi, imperiji itd. U takvoj situaciji srpski populistički vođa nastupa kao diktator koji niti čuva stari poredak niti utemeljuje novi. Diktatura koja se ne

temelji na normativnoj ideji svodi se na arbitarni despotizam, a zajednica koja je ostala bez gospodara i čuvara ustava približava se provaliji prirodnog stanja.

Obrisi varvarstva se u Srbiji sve jasnije naziru (Antonić 2017). Kriminalci koji kontrolisu biračka mesta, prebijanje dekana jednog od fakulteta Beogradskog univerziteta, siledžijske pretnje profesoru Filozofskog fakulteta koji u svojim analizama kritikuje vođu, isključivanje domaćih arhitekata iz odluke o izgledu glavnog grada, bespravno noćno rušenje kuća u centru Beograda u trenutku vođinog slavodobitnog govora u izbornoj noći, hapšenja uspešnih poslovnih ljudi i članova bivšeg režima, prebijanje članova opozicionih partija, kupovina glasova, zastrašivanje medija i sudija, razum stavljen u službu opravdanja zastrašujućeg nasilja u govorima vođe, samo su neki od znakova propadanja srpskog društva u ponor prirodnog stanja.

## ZAKLJUČAK

U članku smo razmatrali problem odnosa između populizma i ustava u kontekstu egzistencijalne krize složene evropske političke zajednice. Došli smo do zaključka da u današnjoj Evropi populisti nastupaju kao zakasneli i nemoćni čuvari demokratske ustavnosti država ili bivaju stavljeni u službu procesa koji u odsustvu ideje o novom poretku ukida stare pretpostavke kolektivnog samoodređenja naroda. Ostavljene bez čuvara ustava i daleko od centara oblikovanja nove ideje o poretku, društva na daljoj evropskoj periferiji u kojima su populisti došli na vlast suočavaju se s arbitarnim despotizmom i provaljom prirodnog stanja.

Rad je pokazao da je proces integracije uspeo da stavi demokratski izabrane političare država u službu procesa koji ukida dosadašnji izvor politike a da pri tom ne stvara novi. Kao nesvesni instrumenti evropske tehnokratske revolucije političari na vlasti lišavaju svaku buduću vlast legitimnih temelja vladanja. Na evropskoj periferiji posledice takvog procesa dobijaju dramatične obre. Od 2012. godine populisti na vlasti u Srbiji stavljuju se u službu procesa koji stvara ideju o poretku, filozofski i istorijski neraskidivo vezanu za kosovski zavet (Đurić 1914), odvaja od empirijske stvarnosti. Diktatura kojom se u Srbiji suspenduje ustav nije vremenski ograničena, ne sprovodi se zarad očuvanja starog poretkta, niti pak počiva na ostvarivanju neke nove normativne ideje. Rezultat je blato empirijske stvarnosti, u kojem srpsko društvo osnovu svog političkog postojanja više ne pronalazi ni u kakvoj ideji, principu, ideologiji. Na okupu ga drži još samo strah podstaknut nasiljem koje protiv arbitarno odabranih „neprijatelja naroda“ sprovodi populistički vođa i njegova partija.

Pitanje koje postavljamo na kraju članka odnosi se na ulogu Fakulteta političkih nauka u ovakovom društvu. Naime, na sličan način na koji su političari, svesno ili nesvesno, urušavali temelje buduće vlasti u svojim državama, javlja se opasnost da politikolozi stanu u službu procesa koji postojanje Fakulteta

političkih nauka lišava smisla. U situaciji u kojoj se oblikovanje ideje o novom poretku prepušta drugim državama postaje izlišno predavati beogradskim studentima istoriju političkih ideja, političku teoriju, filozofiju ili političku ekonomiju. Umesto toga, dovoljno je obučiti studente za efikasnu administraciju i preneti im veštine sprovodenja politika i odluka koje se donose daleko od zajednica u kojima su odrasli, išli u školu, gde im živi porodica, prijatelji, čije su pisce morali da čitaju za lektiru i o čijoj su istoriji slušali od svojih srednjoškolskih nastavnika. Ukoliko žele da makar pokušaju da spreče potpuni pad društva u blato varvarstva profesori Fakulteta političkih nauka moraju učiniti sve kako bi podstakli maštovitost i kreativnost svojih studenata, spremajući ih tako da stečeno fakultetsko znanje stave u službu očuvanja stare ideje o poretku ili se, pak, upuste u teorijsku i praktičnu avanturu osmišljavanja i uspostavljanja novog izvora politike u Srbiji.

## LITERATURA

- Anderson, Perry. „L'Europe face à l'hégémonie allemande”. *Le Monde diplomatique*, décembre, n° 705, 2012.
- Antonić, Slobodan. 2017. „Kako se zlo sa Kosova prelilo na ostatak Srbije”. *Nova srpska politička misao*. 3. mart 2017. Dostupno na: <http://www.nspm.rs/kolumnе-slobodana-antonica/kako-se-zlo-sa-kosova-prelilo-na-ostatak-srbije.html?alphabet=1> (Pristupljeno 1.11.2018).
- Bek, Ulrich. 2013. *Nemačka Evropa*. Beograd: Megatrend Univerzitet.
- Constant, Benjamin. 1819. „De la liberté des anciens comparée à celle des modernes”. *Discours prononcé à l'Athénaïs royal de Paris 1819*. Available at: <http://www.fondamentaux.org/2011/06/12/benjamin-constant-de-la-liberte-des-anciens-comparee-a-celle-des-modernes/> (Accessed 1.11.2018).
- Čavoški, Kosta. 2014. „Veliko veće dovitljivih ljudi”. *Pečat*, br. 324. (Стручно мишљење изложено на јавној расправи пред Уставним судом Србије поводом (не)уставности „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа” Београда и Приштине, 24. јуна 2014).
- Durić, Miloš. 1914. *Vidovdanska etika*. Zagreb: Izdanje srpskog akademskog društva Njegoš.
- Douzinas, Costas. 2013. *Philosophy and Resistance in the Crisis*. Cambridge: Polity.
- Fromm, Erich. 1941. *Escape from Freedom*. New York: Henry Holt and Company.
- Galli, Carlo. 1996. *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*. Il Mulino.
- Grimm, Dieter. 2009. “Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state”. *European Constitutional Law Review*, 5(3): 353–373.

- Halimi, Serge. "La leçon de Nicosie". *Le Monde diplomatique* No.709 – 60<sup>e</sup> année, Avril 2013.
- Joerges, Christian. 2013. "Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration". *EUI Working Papers, Law 2013/09*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, Department of Law.
- Kirchhof, Paul. 2006. "The legal structure of the European Union as a Union of States". In eds. Armin von Bogdandy and Jürgen Hart. *Principles of European Constitutional Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Konstan, Benžamen. 2000. *Principi politike i drugi spisi*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva. Beograd.
- Kovačević, Bojan. 2017. *Europe's Hidden Federalism*. London, New York: Routledge.
- Kozelek, Rajnhart. 1997. *Kritika i kriza*. Beograd: Plato.
- Laclau, Ernesto. 2005. "Populism: What's in a Name?" In ed. Francisco Panizza, *Populism and the Mirror of Democracy*. London and New York: Verso.
- Mair, Peter. 2007. "Political Opposition and the European Union". *Government and Opposition*, Vol. 42, No. 1.
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London and New York: Verso.
- Majone, Giandomenico. 2014. "The general crisis of the European Union: A genetic approach." In eds. John Erik Fossum and Augustin Jose Menendez. *The European Union in Crises or the European Union as Crises?* Arena Report, No. 2/14.
- Marković, Ratko. 2014. „Zašto je Briselski sporazum neustavan?” *Pečat*, br. 234. (Стручно мишљење изложено на јавној расправи пред Уставним судом Србије поводом (не)уставности „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа” Београда и Приштине, 24. јуна 2014).
- McGiffen, Steve. 2011. "Blodless coup d'état: The European Union's response to the eurozone crisis". *Socialism and democracy*, Journal of the research group on socialism and democracy, 25, 2.
- Mouffe, Chantal. 2005. "The 'End of Politics' and the Challenge of Right-Wing Populism". In ed. Francisco Panizza. *Populism and the Mirror of Democracy*. London and New York: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For a Left Populism*. London: Verso.
- Mudde, Cas. 2016. *On Extremism and Democracy in Europe*. London, New York: Routledge.
- Mudde, Cas. 2017. *Syriza. The Failure of the Populist Promise*. Palgrave Macmillan.
- Offe, Claus. 2015. *Europe Entrapped*. Cambridge: Polity Press.
- Orbán, Viktor. 2015. "Prime Minister Viktor Orbán's presentation at the 26th Bálványos Summer Open University and Student Camp". *The Prime Minister*. July 27, 2015. Available at: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister>

- s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-presentation-at-the-26th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp (Accessed 20.10.2018).
- Samardžić, Slobodan i Bojan Kovačević. „Evropska unija pred promenama – Imperija ili diferencirana integracija: sa posebnim osvrtom na slučaj Srbije”. U ured. Radmila Nakarada, Dragan Živojinović. *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*. Beograd: Fakultet političkih nauka, 2012.
- Scharpf, W. Fritz. 2012. “Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis”. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6: 1–41.
- Schmitt, Carl. 2008. *Constitutional Theory*. Durham and London: Duke University Press.
- Schmitt, Carl. 2014. *Dictatorship*. Cambridge: Polity Press.
- Šmit, Karl. 2001. „Čuvar ustava”. U ured. Slobodan Samardžić. *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*. Beograd: Filip Višnjić.

Bojan Kovačević

## POPULISTS AS GUARDIANS AND MASTERS OF CONSTITUTION

### SUMMARY

In this article the relation between populism and constitutionalism is analyzed in the context of the European integration's systemic crisis. We argue that in today's European core states populists come as late and powerless guardians of constitution in a situation when all red lines for preservation of the old order of national constitutional democracies have already been crossed. In the periphery, though, populists who made it to use people's disappointment and discontent to come to power have become instruments for separating of the old idea of national democratic order from social and political reality. This happens in a situation when new idea of order still does not exist or is gradually being developed in the Europe's core states. The consequence is step by step falling in the barbarity of the state of nature, what is becoming ever more obvious in the European periphery states such as Serbia.

**KEYWORDS:** *populism, constitutionalism, guardian of constitution, crisis, state of exception, democracy*.



UDK 34(4-672 EU)  
341.645

Andrej Stefanović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Neustavnost ustavnih promena – uloga Suda pravde u zaštiti osnovnih ustavnih načela prava Evropske unije

## SAŽETAK

Autor raspravlja o mogućnosti proglašenja promena Osnivačkih ugovora Evropske unije (EU) nedozvoljenim i nevažećim od strane Suda pravde EU. Iako, na prvi pogled, ovakvo ovlašćenje Suda pravde ne postoji, ipak, oslanjajući se na dosadašnju sudsку praksu ovog organa, koji je na odlučujući način oblikovao pravni sistem EU i doveo do njegove konstitucionalizacije, autor ukaže da takva mogućnost postoji, imajući u vidu supstantivne i proceduralne osnove za tako nešto. Takođe, u uvodnom delu rada autor daje kratak pregled nastanka i razvoja ideje neustavnih ustavnih promena, ali i pravi osvrt na promene ugovora u međunarodnom pravu.

**KLJUČNE REČI:** *Evropska unija, ustavno pravo, ustavne promene, promene ustava, ustavna načela, konstitucionalizacija, autonomija*

---

<sup>1</sup> Kontakt: andrejstef89@gmail.com

## UVOD

Ideja o nedopustivim (ili nedozvoljenim, zabranjenim) promenama ustava pojavila se sa modernim konstitucionalizmom i prvim modernim pisanim ustavima. Vremenom, a naročito nakon Drugog svetskog rata, odredbe o neustavnim ustavnim promenama<sup>2</sup>, odnosno o nedopuštenosti revizije pojedinih odredbi ustava, delova ustava ili osnovnih ustavnih načela, našle su svoje место u mnogim ustavima sveta. Istovremeno, u nekim od navedenih ustavnih sistema, ustavni ili vrhovni sudovi dobijaju nadležnost kontrole ustavnosti naknadnih izmena ustava. Ovakve nadležnosti nastaju ne samo na osnovu eksplicitne ustavne odredbe, već i time što vrhovni sudske organi razvijaju doktrine o svojoj ulozi kao čuvara „duha ustava” od promena koje bi narušile strukturu i suštinu ustava.

Ideja o neustavnim ustavnim promenama, na prvi pogled, izgleda lišenom smisla ukoliko se govori o transnacionalnim pravnim režimima, koji nastaju međunarodnim ugovorima. Naime, pravilima međunarodnog ugovornog prava države ugovornice mogu u svakom trenutku zajedničkim dogovorom da menjaju zaključene ugovore. Čak i u slučaju Evropske unije (EU), međunarodnopravnog režima koji je najdalje odmakao u procesu transformacije ka jednoj vrsti uređenja nalik ustavnom, predviđa se neophodnost saglasnosti svih država članica radi izmene Osnivačkih ugovora. Ipak, očigledno je da Osnivački ugovori EU više nisu „prosti međunarodni ugovori među državama”, već da je pravo nastalo u EU autonomno, sa sopstvenim izvorom legitimnosti, nezavisno od unutrašnjih pravnih sistema država članica, kao i od opštег međunarodnopravnog poretku, dok se Osnivački ugovori nazivaju „ustavnom poveljom” Unije. Zbog toga ne treba prihvati *a priori* odbacivanje mogućnosti „neustavnih ustavnih amandmana” u EU. Uprkos tome što ne postoji uporište u Ugovorima za tako nešto, prepostavka proglašenja nedozvoljenim određenih vrsta promena Osnivačkih ugovora može biti potvrđena kroz uvid u dosadašnju sudske praksu, kojom su utvrđena osnovna ustavna načela prava EU, od kojih nije dozvoljeno odstupanje, kao i prihvatanjem mogućnosti da, u određenim okolnostima, Sud pravde vrši kontrolu akata kojima se uvode promene Osnivačkih ugovora, što je nagovešteno u sudskej praksi nakon stupanja na snagu Reformskog ugovora usvojenog u Lisabonu 2007. godine.

---

2 U literaturi na engleskom jeziku koristi se termin “unconstitutional constitutional amendments”, koji bi doslovnim prevodom na srpski jezik glasio „neustavni ustavni amandmani”, čime bi istraživački opseg bio bezrazložno ograničen, jer se ustavni amandmani odnose na samo jednu, specifičnu, tehniku promena ustava, po kojoj se promene vrše dodavanjem odredbi na kraju ustavnog teksta, bez izmena u originalnom tekstu ustava. Nastojeći da se obuhvati celina različitih vrsta promena ustava, ali imajući u vidu i domaću ustavnopravnu terminologiju (*inter alia*, Ustav R. Srbije iz 2006. godine u čl. 203. spominje promenu ustava), u radu će se koristiti termini „neustavne promene ustava” ili „neustavne ustavne promene” i sl.

## NEUSTAVNOST USTAVNIH PROMENA – NASTANAK I RAZVOJ

Sam koncept da promena ustava može da bude neustavna je fascinantan. To je pojam koji je inherentno protivrečan i kontraintuitivan (Roznai 2013, 658). Projekat ukazuje da je ovakva ideja nespojiva sa logikom hijerarhije pravnih akata (Preuss 2011, 431). Džejkobson dodaje da je pitati se da li ustavni amandman može biti neustavan gotovo je kao pitati se da li Biblija može biti nebiblijska (Jacobsohn 2006, 460)<sup>3</sup>. Misterija nestaje u trenutku kada prihvatimo suštinsku razliku između ustavnog teksta, koji je na snazi, i amandmana (promene), koji tek treba da bude usvojen, i koji može biti suprotan odredbama ili načelima važećeg ustava (Passchier and Stremler 2015, 345). Drugim rečima, neophodno je praviti razliku između primarne konstitutivne moći (*pouvoir constituant, constituent power*), odnosno ustavotvorne vlasti, i sekundarne konstitutivne moći, odnosno revizione vlasti (Roznai 2014, 105–108, 109–131, 132–170; Marković 2011, 52–53). Ustavi najčešće ne prave formalnu razliku između ove dve vrste vlasti, u smislu organa i procedura donošenja (obično su isti). Ipak, primećuje se da je ustavotvorna vlast originerna i neograničena, jer ne postoje pravila i norme koje pre nje postoje i koje bi je obavezivale, dok se reviziona vlast ima kretati po granicama koje je uspostavio postojeći ustavni poredak (Marković 2011, 52–53). Stoga se pitanje definisanja opsega i prirode revizione vlasti smatra jednim od značajnijih i apstraktnejih istraživačkih poduhvata u nauci ustavnog prava (Roznai 2013, 659).

Godina 1789. je krucijalna za moderni konstitucionalizam, sa kojim se rodila i ideja o ograničenju mogućnosti promena ustava, koje su u početku bile neizostavno izričitog karaktera (Roznai, 2013, 661). Ustav Sjedinjenih Američkih Država iz 1787. godine je izričito zabranio ukidanje trgovine robovima iz Afrike pre 1808. godine (Constitution of the United States of America, Article I, Section 9), kao i oduzimanja državama, kao federalnim jedinicama, predstavnika u Senatu, bez njihove izričite saglasnosti (Constitution of the United States of America, Article V) – stvari koje izgledaju daleko od fundamentalnih vrednosti na kojima se američki ustavni poredak danas zasniva (Roznai, 2013, 662). Za razliku od francuskog Ustava, usvojenog u ovo vreme, cilj originalnog američkog ustavnog dokumenta nije bila zaštita grandioznih ideja. Ustav Francuske iz 1791. godine svečano je proklamovao, u preambuli, da su predašnje institucije, koje su bile štetne za slobodu i jednakost, nepovratno uništene. Nadalje, Ustav Francuske iz 1884. godine sadržao je u svome normativnom delu i prvo izričito ograničenje budućih ustavnih promena, kako je zabranjivao promenu republikanskog oblika vlasti (Roznai, 2013, 663–664) – radi se o odredbi koja je prisutna i u Ustavu Francuske iz 1958. godine (Constitution du 4 octobre 1958, Article 89).

---

3 Ili, prilagođeno srpskom jeziku, pitati se da li Sveti pismo može da ne bude sveto.

Vremenom, ideja o „večitim“ ustavnim odredbama i načelima, odnosno zabrani promene određenih delova ustava, ili uvođenja izmena koje bi ugrozile osnovnu strukturu ustava, našle su svoje mesto u mnogim ustavnim tekstovima širom sveta. Za razliku od ranijih zabrana, koje su se ticale zaštite konkretnih struktura države ili forme vladavine, u periodu nakon Drugog svetskog rata novi talas konstitucionalizma označio je i predominaciju odredbi koje su postavljale ograničenja radi zaštite pojedinih osnovnih vrednosti društva, poput demokratije, vladavine prava, ljudskih prava i sloboda. Među njima najpoznatiji je, verovatno, Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke i „klauzula o večnosti“ (Ewigkeitsklausel), koja uvodi zabranu promena onih delova Ustava koji se tiču načela federacije, demokratije i osnovnih ljudskih prava (Grundgesetz 1949, Art. 79).

Idući korak napred i prihvatajući mogućnost neustavnih ustavnih promena, ostaje pitanje da li kontrola ustavnosti, koju sudovi sprovode u okviru pojedinih ustavnih sistema, može uključivati u sebe i kontrolu ustavnih promena na osnovu njihove usklađenosti sa postojećim ustavnim tekstrom. Iako je uverenje pojedinih autora, poput Roznaija, da su ove dve stvari – neustavni ustavni amandmani i kontrola ustavnih promena sudskim putem – ne samo snažno povezane, već i nerazdvojive (Roznai 2013, 661), ipak je opravданo tumačenje da postojanje ograničenja ustavnih promena ne podrazumeva automatski i sudsku kontrolu njihove ustavnosti: „Ideja da ustavne promene mogu da ishoduju neustavnim promenama ne povlači za sobom i poseban pravni lek“ (Jacobsohn 2006, 487). Štaviše, mali je broj ustava koji dodeljuju svojim ustavnim ili vrhovnim sudovima nadležnost kontrole ustavnosti promena ustava. U mnogo većem broju slučajeva, u kontekstu nepostojanja izričite ustavne odredbe, sudovi su razvili doktrine na osnovu kojih su prisvojili za sebe nadležnost kontrole ustavnih promena (Passchier and Stremler 2015, 338). Takav slučaj je i sa nemačkim ustavnim sistemom, gde je Savezni ustavni sud, i pored nedorečenosti Osnovnog zakona, prihvatio ideju da ustavni amandman može biti ništavan i nedopustiv. Na taj način, odluke Saveznog ustavnog suda su, u delovima koji se tiču federacije, ljudskih prava i demokratije, „apsolutno poslednja reč“ (Hague i Harrop 2014, 350).

## PROMENE U MEĐUNARODNOM PRAVU – SLOBODA UGOVARANJA

Za razliku od ustavnopravnih dokumenata, u međunarodnom javnom pravu, zasnovanom na načelu saglasnosti volja država (Avramov 2011, 27–31), promena međunarodnopravnih instrumenata je moguća na osnovu opštег načela saglasnosti volja ugovornih strana, čak i kada ugovori koji su predmet promene predviđaju posebnu (i drugačiju) proceduru promene (De Witte 1994, 310). Uobičajeno mišljenje jeste da su procedure promene ugovora, uredene originalnim tekstrom ugovora, opcionog karaktera, ukoliko predviđaju način

promene različite od načela saglasnosti. „Sloboda ugovaranja“ (De Witte 1994, 313) je potvrđena Bečkom konvencijom o ugovornom pravu, koja u članu 39 (1) predviđa da pravila o zaključivanju ugovora važe i u slučaju njihovih promena (Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 39 (1)). Štaviše, član 11. Konvencije ističe da se izjava volje ugovornice o saglasnosti promene ugovora može izraziti na bilo koji način prihvaćen kao takav od strane ugovornih strana (Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 11). To znači da se promena ugovora može izvršiti i prečutnim sporazumom (Avramov 2011, 116–117). Stoga, saglasnost ugovornica se smatra neophodnim i dovoljnim uslovom promene međunarodnih sporazuma, jer procedura promene ugovora ne može biti ograničena bilo kakvim supstantivnim ili proceduralnim uslovljavanjima unutrašnjeg ili spoljašnjeg karaktera. Time, „sloboda ugovaranja“ se ispoljava kao „sloboda u proceduralnom smislu“ i „sloboda u supstantivnom smislu“ (Passchier and Stremler 2015, 349). Zaključak je da su ugovorne strane slobodne da menjaju svoje ugovore u bilo kom trenutku, putem procedure svog izbora i u obimu po svojoj volji (modifikacija pravila ili ustanovljavanje potpuno novog pravila). Jedino moguće ograničenje, u supstantivnom smislu, promena međunarodnih ugovora jesu ona koja se tiču poštovanja imperativnih, *ius cogens* normi međunarodnog javnog prava. Međutim, ovakvo ograničenje važi ne samo u odnosu na pravila promena ugovora, već u odnosu i na prvobitno zaključivanje ugovora (De Witte 1994, 318).

## **OSNIVAČKI UGOVORI EVROPSKE UNIJE KAO UGOVORI MEĐUNARODNOG PRAVA**

*Prima facie*, Evropska unija (EU) ne poseduje ustavni dokument (neki autori bi dodali: *stricto sensu*), već je EU osnovana međunarodnim ugovorima i na njihovoj osnovi postoji i funkcioniše. Osnivački ugovori EU su međunarodni sporazumi na koje se primenjuju pravila međunarodnog ugovornog prava, te se ne može govoriti o mogućnosti postojanja supstantivnih (pa, ni proceduralnih) ograničenja njihovih promena. Procedura promene Osnivačkih ugovora, predviđena članom 48. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), sekundarne je prirode, kako se pravila Bečke konvencije mogu primeniti na njihovu izmenu, ukoliko postoji saglasnost država članica EU.

U vreme nastajanja Evropskih zajednica, tokom pedesetih godina, uvreženo je bilo mišljenje da će se uobičajena pravila međunarodnog javnog prava primenjivati i na Zajednice i njihove osnivačke ugovore, što je podrazumevalo, ono što je i nemački Savezni ustavni sud tvrdio više od pola veka kasnije, nakon svih promena koje su se desile u EU, da su države članice „gospodari ugovora“ (Chalmers et al. 2010). To je značilo da je bio opšteprihvaćen stav da su države mogle, u slučaju saglasnosti, da menjaju ovlašćenja Zajednica, da utvrde pravilno tumačenje pojedinih odredbi ugovora, kao i da odrede dejstvo koje će

pojedina pravila imati. Stoga, kao i u slučaju drugih međunarodnih ugovora, ni ovde, na prvi pogled, ne postoje supstantivna i proceduralna ograničenja promena Osnivačkih ugovora. Štaviše, i sama procedura izmene Osnivačkih ugovora, koja je, nakon izmena sprovedenih Lisabonskim ugovorom, izložena u članu 48. UEU, potvrđuje da sa bilo kakvom promenom moraju biti saglasne sve države članice. Za razliku od mnogih drugih međunarodnih organizacija, čiji statutarni dokumenti predviđaju procedure koje treba da olakšaju promenu (tako što odstupaju od načela opšte saglasnosti, predviđajući da promene stupaju na snagu njihovim prihvatanjem od strane neke od kvalifikovanih većina država ugovornica), Osnivački ugovori EU samo potvrđuju načelo priznato u međunarodnom pravu koje se tiče promene ugovora (De Witte, 1994, 312).

Praveći analogiju sa teorijom ustavnog prava, utemeljujući vlast poseduju samo države članice, te i dalje opstaju izvan granica primarnog prava, koje je stvoreno Osnivačkim ugovorima. Stoga, one mogu da odluče kada i kako će ovaj pravni poredak, uključujući i primarna pravila, menjati ili ukidati. Time se potvrđuje njihov suverenitet i njihov status „gospodara ugovora”.

Mnogobrojni autori, ipak, vide pravo EU ne samo kao deo međunarodno-pravnog poretku, već kao posebnu granu međunarodnog javnog prava, zbog čega se EU ne smatra „klasičnom” međunarodnom, već *sui generis* organizacijom. Priznaje se da je pravo EU prošlo kroz značajne promene i da se razvilo u pravcu prisvajanja određenih elemenata koji nisu svojstveni međunarodnom javnom pravu. Ipak, upravo se u ovakvim raspravama, a u cilju odbrane teze o suverenom pravu država članica nad EU, koja je nastala dobrovoljnim prenosom određenih ovlašćenja sa nacionalnog na nadnacionalni nivo, ističe da prihvatanje procedure izmene Osnivačkih ugovora koja onemogućuje ugovorne promene bez saglasnosti svake pojedinačne države članice, predstavlja potvrdu međunarodnopravne prirode EU i činjenice da su njeni Osnivački ugovori i daje ugovori međunarodnog prava, bez obzira na specifičnosti (Peers 2012, 77).

## KONSTITUCIONALIZACIJA EVROPSKE UNIJE I NJENOG PRAVNOG PORETKA

Naširoko je prihvaćeno mišljenje u nauci da je pravni poredak EU visoko kompleksan pravni sistem. Iako je nastalo u sistemu međunarodnog prava, stvoren na osnovu međunarodnih ugovora, EU se razvija u drugačijem pravcu koji više nema toliko veze sa međunarodnim pravom (De Witte 1994, 300). Ne samo da se EU smatra *sui generis* organizacijom već je zastupljeno stanovištvo da se EU pre može smatrati federalnim entitetom, nego međunarodnom organizacijom. Vajler ukazuje da „operativni sistem” EU nije više zasnovan na međunarodnom javnom pravu, već na specifičnoj međuvladinoj strukturi, definisanom ustavnom poveljom i zasnovanom na ustavnim načelima (Weiler 1991, 2407). Po Vajleru, proces transformacije EU, popularno poznat kao

konstitucionalizacija, proizašao je iz promene odnosa između prava EU i unutrašnjih pravnih sistema država članica (Weiler 1991, 2413–2419). Predvodnik u transformaciji prava EU je bio Sud pravde EU, koji je iz temelja izmenio prebitno značenje i tumačenje Osnivačkih ugovora inauguracijom određenih načela, koja će se kasnije smatrati osnovnim i inherentnim za pravo EU, pri čemu je pristupio i postepenom korišćenju „ustavne semantike“ (Bogdandy, 2009, 27), po kojoj su Osnivački ugovori „ustavna povelja Unije“ (*Les Verts*, Case 294/83, [1986] E.C.R. 1339), dok je Unija „zasnovana na vladavini prava“ (Opinion 1/91, [1991] E.C.R. 6079), „ustavnim načelima“ i „ustavnim garantijama“ poštovanja „osnovnih prava“ (*Kadi and Al Barakaat*, Case-402/05 P and C-415/05 P, [2008], E.C.R. 6351). Zbog toga Petersman govori o „hrabrom konstitucionalizmu“, zahvaljujući kojem su se Osnivački ugovori razvili u sveobuhvatni „ustavni ugovor“ (Petersman 1993, 36), dok Mancini navodi da je Sud pravde razvijao Zajednice, gotovo od samih njihovih začetaka, u kontrastu prema „običnim“ međunarodnim ugovorima, izgradnjom ustavnog okvira za strukturu federalnog tipa (Mancini 1989, 595). To je učinjeno tako što je Sud pravde primenjivao rasuđivanje ustavnog tipa, umesto klasičnu metodologiju i logiku međunarodnog javnog prava (Stein 1981, 1). Iako se ne može reći da u EU postoji jedan sveobuhvatni ustavni dokument, sigurno je da je EU autonomni entitet sa sopstvenim pravima i pravnim poretkom nezavisnim od država članica, ali nezavisnim i u odnosu na međunarodno pravo, predstavljajući potpuno novu kategoriju prava, što podrazumeva da države članice u odnosu na nju ne mogu primenjivati klasične pravne tehnike i argumente, koje su uobičajene u susretu unutrašnjih pravnih sistema država sa međunarodno-pravnim poretkom. Time, „ustav EU“, shvaćeno u širem smislu, postoji ne u jednom dokumentu, već u pravilima i osnovnim vrednostima koji se nalaze u Osnivačkim ugovorima, pravnim aktima institucija, kao i u običaju (Borhart 2013, 29; Molnar 2016, 437).

Sud pravde je u slučaju *Van Gend den Loos* 26-62, [1963] E.C.R. 1, napomenuo da su Osnivački ugovori „više od sporazuma koji stvara samo međusobne obaveze između država potpisnika... može se zaključiti da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, a njegovi subjekti su ne samo države članice već i njihovi državljeni“. Naredne godine u presudi *Costa v. E.N.E.L.*, Case 6-64, [1964], E.C.R. 585, Sud je nastavio sa argumentacijom navodeći da „za razliku od međunarodnih ugovora, Ugovor o EZ je stvorio sopstveni pravni sistem koji je... postao sastavni deo pravnih sistema država članica i njihovi sudovi su obavezni da ga primenjuju. Države članice su ograničile svoja suverena prava... i tako stvorile pravni sistem koji obavezuje kako njihove državljanе, tako i njih same“. Sud je nastavio stavove po pitanju distanciranja EU od međunarodnog prava, započete u *Van Gend en Loos* navodima da su Osnivački ugovori, za razliku od drugih međunarodnih ugovora, sačinile svoj pravni sistem, koji je, po stupanju na snagu, postao integralni deo pravnih sistema država članica, koji su one dužne

da poštuju i primenjuju. S druge strane, Sud je, što se tiče odnosa u obrnutom smeru, ukazao da ovaj pravni sistem, koji proizlazi iz nezavisnog izvora prava, ne može, zbog svoje originalne prirode, da bude preinačen ili oboren od strane norme unutrašnjeg prava, bilo kojeg oblika, a da se pri tome ne dovede u pitanje pravni karakter prava EU.

Sud pravde je potvrdio i proširio načelo nadređenosti prava EU u odnosu na unutrašnje pravne sisteme država članica. Najpre u *Internationale Handelsgessellschaft*, Case 11-70, [1970], E.C.R. 1125, Sud je presudio da status norme nacionalnog prava nije relevantan u odlučivanju da li, u slučaju konflikta prava EU i unutrašnjeg prava države, norma EU treba da ima prvenstvo. Kako se validnost norme prava EU može ceniti jedino u svetlu prava EU, tako je za dejstvo norme prava EU u unutrašnjim pravnim porecima nevažno da li su, u konkretnom slučaju, u suprotnosti sa nekom normom nacionalnog prava, čak i ako se radi o fundamentalnom pravilu ustavnog prava. U odluci *Simmenthal*, Case 106-77, [1978], E.C.R. 629, Sud pravde je, takođe, naglasio nerelevantnost vremenskog toka nastavka normi nacionalnog i evropskog prava, navodeći da na prvenstvo prava EU ne utiče to da li je nacionalna norma usvojena pre ili posle evropske. Ovom presudom je takođe pojašnjena obaveza sudova država članica u prostom neprimjenjivanju (*disapplication*) nacionalne norme, u slučaju konflikta sa pravom EU, bez potrebe da konkretna norma bude poništена ili ukinuta (pravilo *Simmenthal*) (Craig and De Búrca 2011, 263).

Dodatan podstrek distinkciji Osnivačkih ugovora u odnosu na druge međunarodne ugovore, kao i definisanju odnosa između njih na temelju prihvatanja toga da su Osnivački ugovori ustavni dokumenti, bila je spremnost Suda pravde da vrši kontrolu međunarodnih ugovora kojima je EU nameravala da pristupi. Potencijalne konflikte između njih, koji su mogli da budu rešavani kao konflikti između međunarodnih ugovora primenom tradicionalnih metoda međunarodnog prava, Sud je, prateći ideju o konstitucionalizovanoj prirodi Osnivačkih ugovora, presuđivao naglašavanjem specifične prirode prava EU i isticanjem prvenstva Osnivačkih ugovora nad međunarodnim ugovorima (De la Torre 2002, 1381).

Sud je, dakle, jednom „tihom revolucijom“ uspeo da transformiše prirodu prava EU, razvijajući načela pomoću kojih je pravo EU odvojeno od javnog međunarodnog prava i steklo je elemente zbog kojih sve više liči na neunitarni konstitucionalni poredak. Naglaskom na terminima ustavnog prava u diskusiji o Osnivačkim ugovorima i njihovim osnovnim elementima, primarno pravo EU se sve manje smatralo delom međunarodnopravnog poretka, a sve više ustavnopravnim sistemom.

## AUTONOMIJA PRAVA EVROPSKE UNIJE KAO USTAVNA OSNOVA

Uprkos ograničenosti pojedinih procedura pred Sudom pravde i često značajnim ograničenjima postavljenim u pogledu *locus standi*, odnosno kriterijuma u pogledu toga koja lica (fizička i/ili pravna) mogu da pokreću postupak pred Sudom, ipak je misija Suda pravde veoma široko definisana Osnivačkim ugovorima. Član 19. EU dodeljuje Sudu ulogu „čuvara ugovora” u smislu kontrole poštovanja prava u tumačenju i primeni Ugovora. Sud je iskoristio svoje ovlašćenje „monopoliste” u tumačenju primarnog prava Unije kako bi identifikovao esencijalna i, čak, egzistencijalistička načela prava EU, odnosno načela kojima se definišu nedodirljiva načela inherentna pravnoj konstrukciji EU (Felix 2015, 84). Drugim rečima, Sud pravde je ukazao da postoji fundament ovog pravnog poretka i nastojao je kroz svoju praksu da iskristališe koji elementi čine ovu osnovu.

Elementi koji čine „samu osnovu” (*very foundations*) pravnog poretka EU nisu iznenađujući, već predstavljaju refleksiju onoga što se i u pravnoj teoriji i generalno u sudskoj praksi smatra esencijalnim u ustavnom pravu EU. Sud pravde, delujući kao *par excellence* ustavni sud, istakao je da se pravo EU, kao ustavni poredak, mora zasnivati na određenim načelima koja se smatraju ne-promenjivim, što je značilo da je neophodno sačuvati ovaj pravni poredak od spoljnih uticaja koji bi doveli do modifikacije ovog sistema (Lavranoš 2010, 273). I preko toga, iznet je i stav da se ovaj sloj ustavnog prava EU, koji čine fundamentalna načela i pravila, nalaze i izvan moći država članica. Kako čak ni države članice ne mogu da ih menjaju, one se čak više ni ne mogu smatrati „gospodarima ugovora” (Lavranoš 2010, 269).

Sam koncept autonomije nije dugo bio omiljen predmet akademskih istraživanja, u poređenju sa drugim privlačnim karakteristikama prava EU (Molnar 2016, 433). Usled nedostatka dubljeg uvida u sadržaj i dejstvo autonomne prirode prava EU, autonomija je i dalje maglovit koncept, čak i „nebulozan”, za koji se često smatra da može da bude rastegnut ili sužen, prema potrebi konkretnog predmeta (Contartese 2017, 1627). Ipak, imajući u vidu razvoj sudske prakse Suda pravde, jasno je da se radi o konceptu koji premošćava jaz između međunarodnog i unutrašnjeg prava, stvarajući i definišući jedan „novi pravni poredak” (Molnar 2016, 434). Autonomija je svoje začetke imala u već spomenutim presudama *Van Gend en Loos* i *Costa*, gde je, logičkim redosledom, autonomna priroda prava EU definisana u odnosu na međunarodno pravo, pa potom i u odnosu na unutrašnja prava država članica. Logičnost ovog redosleda ogleda se u tome što je Sud pravde najpre morao da emancipuje pravo EU od međunarodnopravnog poretka, da bi potom ukazao na obavezu država članica u prihvatanju autonomne prirode prava EU, što je značilo, s jedne strane, da je pravo EU činilo integralni deo unutrašnjih prava država članica, i, s druge, da se validnost normi ovog poretka ne može ceniti u svetlu nacionalnog prava (Molnar 2016, 436).

Značajan korak u razvoju autonomije je Mišljenje Suda 1/91 o usklađenosti Ugovora o stvaranju zajedničkog ekonomskog prostora (*EEA*) između EU i članica Evropskog udruženja slobodne trgovine (*EFTA*). Sud je istakao da prviobitni nacrt pomenutog ugovora nije u skladu sa pravom EU, kako ugrožava neke od krucijalnih karakteristika prava EU – uniformnu primenu prava EU i autoritet Suda pravde, posebno njegovu isključivu nadležnost tumačenja prava EU. Zbog ovakvih navoda, autori poput Vajlera govore i o konačnoj formaciji fundamentalnih načela prava EU (Weiler and Haltern 1996), odnosno o stvaranju hijerarhije u okviru primarnog prava EU, u čijoj osnovi je sloj nad- (ili supra-)ustavnosti, koja bi mogla i da se smatra implicitnim supstantivnim ograničenjima promena Osnivačkih ugovora (De la Torre, 2002, 1381). Kao dodatan argument ovakvom zaključku navodi se da je na predlog Evropske komisije, datog tokom postupka pred Sudom, o tome da se sporne odredbe ugovora o *EEA* mogu učiniti prihvatljivim ukoliko bi se izvršila potrebna revizija određenih odredbi Osnivačkih ugovora, Sud pravde istakao da ni promena Ugovora izvršena na takav način ne bi uklonila neusklađenost Ugovora o *EEA* sa pravom EU. Time, Sud pravde je nagovestio da zaista postoje određena načela prava EU, koja se ne mogu menjati (De Witte 1994, 318–319).

U mnogim drugim mišljenjima (1/92, 1/00, 1/09, 2/13) datim povodom procene usklađenosti ugovora, kojima je EU pristupala, sa pravom EU, ali i u mnogim presudama, poput *Mox Plant*, Case C-459/03, [2006], E.C.R. 4635 i *Kadi and Al Barakaat*, Case-402/05 P and C-415/05 P, [2008], E.C.R. 6351, Sud pravde je često ukazivao na potrebu poštovanja „samih osnova pravnog poretku EU”, te da se ne smeju narušavati osnovni elementi ovog poretku i, samim tim, autonomna priroda prava EU. Upotreba termina „same osnove” ukazuje da postoji nešto fundamentalnije od primarnog prava EU, jer bi u suprotnom Sud mogao prosto da se pozove na Osnivačke ugovore kao celinu (Lavranos, 2002, 269). Dodatno, fundamentalna priroda ovih načela je potvrđena i pozivanjem Suda pravde da ona ne mogu biti promenjena, za razliku od „ostalog dela” primarnog prava, od kojeg je, u izuzetnim i izričito predviđenim okolnostima, moguće odstupanje, na šta upućuju Osnivački ugovori (član 351. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), koji navodi da na tzv. „prepristupne” ugovore, odnosno ugovore koje države zaključe pre ulaska u EU, neće uticati Osnivački ugovori, kao i članovi 297. i 307. UFEU, koji dozvoljavaju odstupanje od pravila zajedničkog tržišta u izuzetnim situacijama), što je i Sud potvrdio u presudi *Centro-Com*, Case C-124/95, [1997], E.C.R. I-81 (Lavranos 2002, 270).

Kako je Sud istakao u Mišljenju 2/13 (Opinion 2/13, 18 December 2014), datom povodom ocene usklađenosti Nacrta ugovora o pristupanju EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima sa pravom EU, autonomnost prava EU ukratko podrazumeva da postoji „novi poredak”, svojstvene prirode, sopstvenog ustavnog poretku i osnivačkih principa.

## KONSTITUCIONALIZACIJA PRAVILA O PROMENI UGOVORA

Jedno od najupečatljivijih karakteristika prava EU je njegov dinamičan karakter, nastao uprkos, a ne zbog, odredaba o promenama Ugovora, koje su veoma rigidne. Sud pravde je, kroz svoju praksu, sam potvrdio potrebu striktnog poštovanja već postojećih rigidnih pravila procedure i odbijajući mogućnost da države članice vrše modifikaciju Ugovora neformalnim putem (De Witte 1994, 310). Isključenje mogućnosti promene Osnivačkih ugovora neformalnim putem je od velikog značaja, jer bi u suprotnom neki od međuvladinih organa EU, najverovatnije Evropski savet, kao forum šefova vlada i država članica EU, mogao da se transformiše u permanentnu diplomatsku konferenciju, koja bi neprestano mogla da uvodi, na diskrecionoj osnovi i arbitrazno, promene primarnog prava EU (Passchier and Stremler 2015, 350). Presudom u slučaju *Defrenne II*, Case 43-75, [1976], E.C.R. 455, koja se ticala primene načela jednake naknade za jednak rad, i odlaganja primene navedenog načela putem rezolucije usvojene od strane država članica, iako je njegova primena bila uređena Osnivačkim ugovorima, Sud je ukazao da je procedura za promenu Ugovora, izložena u samom Ugovoru, jedini način na koji se Osnivački ugovori mogu menjati, a ne putem neformalnih izmena. Drugom prilikom, Sud pravde je takođe utvrdio da „puki“ običaj Saveta, iako prečutno prihvaćen, ne može da bude prihvaćen za derogaciju pravila koja su izložena u Ugovorima, niti da ovakvi običaji predstavljaju presedan, koji bi imao obavezujuću snagu za EU (Case 68/86 United Kingdom v. Council) (Felix, 2015, 66; De Witte, 1994, 315). S druge strane, ne može se reći ni da odsustvo običaja institucija, koje se i te kako može smatrati običajem *per se*, može dovesti do modifikacije Ugovora (Felix, 2015, 66). U presudi Case 7-71 Commission v. France, Case 7-71, [1971], Sud pravde je ukazao da odredbe Ugovora ne mogu da iščeznu, kako su Osnivački ugovori „Zajednica neograničenog trajanja... na koju su preneta ovlašćenja“ koja „na ovakav način prenesena ne mogu da budu povučena iz Zajednice“.

Kako Sud pravde ima isključivu nadležnost tumačenja prava EU, pa time i člana 48. UEU i drugih odredbi vezanih za promenu Osnivačkih ugovora, može se reći da pitanje promena Ugovora više nije u „rezervisanom domenu“ država članica. Ukoliko su osnovna pravila koja se tiču izmena osnivačkih akata međunarodne organizacije van pune kontrole država članica, može se takođe reći da je ta organizacija nepovratno napustila „teren“ međunarodnog prava. Iz toga proizlazi da osobnosti pravila promene Osnivačkih ugovora ne proizlaze iz teksta, već iz prakse Suda pravde, kao i institucija EU i država članica. Kao i što se tiče celine prava EU, može se reći da je Sud pravde zaslužan za konstitucionalizaciju pravila o promeni Ugovora (De Witte 1994, 312).

## Pojednostavljena procedura promene Ugovora – slučaj Pringle

Nakon usvajanja Reformskog ugovora iz Lisabona, smatralo se da je EU dobila, barem u srednjoročnoj perspektivi, stabilan i održiv institucionalni okvir, te da se promene Ugovora ne očekuju u bližoj budućnosti (EC Conclusions 2017, par. 6). Ipak, ubrzo nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, EU je pristupila ugovornim promenama, pri čemu je postojala značajna razlika u odnosu na raniji period. Za razliku od prethodnog perioda u kome je postojao manji broj velikih promena ugovora, sada je na delu praksa učestalih promena ugovora u manjem obimu (Peers 2012, 18). Tome su doprinele i novine Ugovora iz Lisabona koje su dovele do proliferacije različitih mehanizama i procedura promene Ugovora. Ne samo da član 48. UEU predviđa redovnu proceduru promene Ugovora i pojednostavljenu proceduru, Ugovor spominje i mogućnost promene ugovora putem zaključivanja pristupnih ugovora, dok su prisutne i druge – specijalne – procedure promene Ugovora (Peers 2012, 18).

Pojednostavljena reviziona procedura iz člana 48. UEU je prvi put pokrenuta decembra 2010. godine, kao rezultat potrebe obezbeđivanja finansijske pomoći Grčkoj i drugim državama Evrozone kojima je pomoć potrebna, a sve u sklopu osiguravanja finansijske stabilnosti celokupne Evropske monetarne unije (EMU) (Peers 2012, 33). Predlog teksta promene Ugovora bio je jednostavan, kako je predviđao dodavanje samo jedne odredbe u članu 136. UFEU, koji se nalazi u delu Ugovora koji se primenjuje samo na države EMU. Amandman je predviđao mogućnost stvaranja stabilizacionog mehanizma (Evropski stabilizacioni mehanizam – ESM), koji bi mogao da bude aktiviran ukoliko bi se javila potreba za stabilizaciju Evrozone u slučaju krize. Međutim, finansijska pomoć, koja bi na taj način bila pružena, bila bi podređena strogom uslovljavanju (Peers 2012, 34). Ova odredba je ispočetka bila problematična imajući u vidu član 122. (2) UFEU, koji je dozvoljavao finansijsku pomoć državama članicama samo u slučaju teškoća koje su izazvane prirodnim katastrofama ili izuzetnim slučajevima van kontrole konkretnе države članice. Takođe, potencijalni konflikt je postajao i s obzirom na član 125. UFEU, koji je zabranjivao spasavanja država članica u slučaju pretnje bankrotom. Stoga, u slučaju *Pringle*, Case C-370/12, [2012], od Suda pravde tražilo se razjašnjenje da li je uvedena odredba u članu 136. UFEU u koliziji sa već pomenutim članovima.

U svojoj presudi Sud pravde je ukazao da odredba o zabrani spasavanja država članica ne isključuje mogućnost osnivanja mehanizama kao što su ESM, dokle god je on aktiviran samo u slučaju opasnosti po celu Evrozonu. Osvrćući se na tužbeni zahtev pred nacionalnim sudom u Irskoj, koji je uputio prethodno pitanje Sudu pravde, Evropska komisija i Evropski savet su tvrdili, prateći član 267. UFEU, da Sud pravde nema ovlašćenja da kontroliše zakonitost primarnog prava EU, odnosno Osnivačkih ugovora. Ipak, Sud pravde je utvrdio da je promena Ugovora izvršena odlukom Evropskog saveta, čiju zakonitost Sud pravde može da kontroliše. Sud je ukazao da će proveriti samo da li je odluka

usvojena u skladu sa formalnim kriterijumima izloženim u članu 48. UFEU, a tiče se pojednostavljene revizione procedure – da promena ugovora ne može da uvećava ovlašćenja EU i da se tiče samo trećeg dela UFEU. Na prvi pogled, zabrana promena van trećeg dela znači da se ne mogu modifikovati drugi delovi Ugovora, te ne bi bilo dozvoljeno dodavanje ili izbacivanje teksta iz trećeg dela UFEU, niti sačinjavanje potpuno novog poglavlja u okviru Ugovora. I preko toga, kako se putem pojednostavljene revizione procedure ne mogu menjati delovi Ugovora van trećeg dela UFEU, što znači da promena odredbi u delu tri UFEU ne sme za svoju posledicu imati modifikaciju delova Ugovora koji se pojednostavljenom procedurom ne mogu menjati. Drugim rečima, državama članicama je zabranjeno da menjaju treći deo UFEU na način koji bi bio suprotan ostalim delovima primarnog prava, van trećeg dela UFEU (Peers, 2012, 38).

Očigledno je da je Sud, iako to nije izričito priznao (čak je tvrdio suprotno), došao do zaključka da postoje supstantivni kriterijumi prilikom promena Ugovora, kada se upotrebljava pojednostavljena procedura promena Ugovora. Ipak, kako se radi o specifičnoj vrsti revizione procedure, to ipak još uvek ne odgovara na pitanje da li takvi kriterijumi postoje kada se radi o običnoj revizionoj proceduri (Passchier and Stremler 2015, 353).

### Redovna procedura promene Ugovora – perspektive i izazovi

Stvari nisu toliko jednostavne kada je u pitanju redovna procedura promene Osnivačkih ugovora. U presudi *Dubois*, Case T-113/96, [1998], E.C.R. II-125, Sud pravde je istakao da primarno pravo EU čine Osnivački ugovori EU, koji su, po svojoj prirodi, ugovori zaključeni između država članica. Oni, dakle, ne mogu da potpadnu u kategoriju akata institucija, te ne mogu ni da budu osnova za pokretanje postupaka protiv EU za naknadu štete (Peers, 2012, 82). U presudi *LAISA*, Joined Cases 31/86 and 35/86, [1988], E.C.R. 2285, Sud je dodao da Osnivački ugovori, zaključeni između država članica, ne mogu da budu predmet sudske revizije, pa, samim tim, ni predmet pokretanja postupka za utvrđivanje prekršaja prava EU, na osnovu današnjeg člana 258. UFEU (Peers 2012, 81). *Prima facie*, zaključak bi bio da promene Ugovora, kao delovi primarnog prava EU, ne mogu da budu predmet sudske revizije, pokretanje postupka za prekršaj, niti osnova za zahtev odštete pred Sudom pravde, kao i da nacionalni sudovi ne bi mogli na toj osnovi da pokreću zahteve za prethodna pitanja (Peers 2012, 82). S druge strane, Sud pravde je zauzimao potpuno drugačiji stav po pitanju akata institucija EU, čak i kada se njima menjao neki deo primarnog prava. U presudi *Hauptzollamt Bielefeld*, Case 185/73, [1974], E.C.R. 607, Sud pravde je prihvatio zahtev za prethodno pitanje nacionalnog suda po pitanju amandmana, usvojenog od strane Saveta EU, na protokol o bananama, koji je priključen Osnivačkim ugovorima. U najskorijoj sudskoj praksi – presuda *Ledra*, Joined Cases C-8/15 P to C-10 P, [2016] – Sud pravde je potvrdio

obavezu institucija EU da poštuju pravo EU, čak i kada deluju van institucija EU (Poulou 2017).

Dihotomiju u tretiranju akata institucija EU i država članica u korpusu primarnog prava EU je značajna, s obzirom na to da u okviru redovne procedure promene Ugovora, izložene u članu 48. UEU, postoji učešće i nadnacionalnih i nacionalnih aktera. Naime, treba imati u vidu i da je promena Osnivačkih ugovora kulminacija jednog dugog procesa u okviru kojeg se vrši mobilizacija različitih institucija EU, što znači da učešće nije ograničeno samo na države članice. Pre nego što je tekst izmena usvojen na međuvladinoj konferenciji, postoji serija pripremnih akata koji potencijalno mogu biti predmet sudske kontrole, i to u skladu sa presuđenim u slučaju *Pringle*. U slučaju redovne revizione procedure, Evropski savet donosi odluke u vezi sa usvajanjem predloga za izmenu Ugovora, nakon što su oni dostavljeni od neke države članice, Evropske komisije ili Evropskog parlamenta. Navedena odluka Evropskog saveta može da bude predmet kako pokretanja postupka za utvrđivanje prekršaja prava EU, tako i postupka prethodnog pitanja. S druge strane, moguće je da do sudske kontrole dođe i prilikom usvajanja preporuke od strane Konvencije u vezi sa predlozima za promenu Ugovora koja treba da bude upućena međuvladinoj konferenciji. Naime, kako sudska revizija Suda pravde na osnovu člana 267. UFEU predviđa neophodnost da je kreator akta institucija, telo, kancelarija ili agencija EU, sasvim je moguće da Konvencija, koja je, *inter alia*, sastavljena i od predstavnika Evropske komisije, Evropskog parlamenta, i, po potrebi, Evropske centralne banke, bude uvrštena u neku od ovih kategorija, što bi činilo njene akte podložnim sudske kontroli (Felix 2015, 90–91).

I u slučaju uspeha nekog od navedenih postupaka kontrole pripremnih akata ne postoji garancija da bi međuvladina konferencija na kraju i usvojila predlog promena Ugovora koja bi bila protivna „osnovama prava EU”. Ipak, ukoliko bi Sud pravde zaista našao neki od spomenutih akata protivpravnim, to bi ugrozilo celokupnu proceduru promene Ugovora. Shodno tome, na osnovu obavezujuće prirode postupaka revizije predviđenih Ugovorom, sporazum o reviziji ne bi priznao nikakav pravni efekat u pravnom poretku Unije: ne bi mogao da proizvede svoje modifikovane efekte konstitutivnih ugovora (Felix 2015, 91).

## ZAKLJUČAK

Izričito prihvatanje mogućnosti da Sud pravde utvrdi neku promenu Ugovora nedopuštenom bi EU konačno i nesumnjivo usidrio u državne konstitucionalne aranžmane i predstavljao bi poslednji korak u konstitucionalizaciji ovog pravnog sistema. Iako bi opreznom čitaocu ovakav razvoj događaja i dalje delovao neverovatnim, treba imati u vidu da se često dešavalo u sudske praksi da Sud pravde presudi nešto što uopšte nije bila originalna zamisao tvoraca EU,

poput inaugurisanja načela nadređenosti prava EU, čak i nad ustavnim pravom država članica, proglašenja Osnivačkih ugovora za ustavnu povelju Unije, kao i odbijanja implementacije rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, sa obrazloženjem da bi negativno uticalo na autonomiju prava EU. Osim jednog teleološkog tumačenja Ugovora, Sud pravde se s vremena na vreme opredeljivao za tumačenje određenih mehanizama iz Ugovora na način koji potpuno odstupa od tekstuallnog tumačenja odredbi (*Les Verts* i uvođenje Parlamenta u red onih protiv čijih akata se može pokrenuti postupak za utvrđivanje prekršaja prava EU). Takođe, sudska praksa se često menjala, tako da je Sud revidirao svoja ranija viđenja u svetu novih dogadaja i novih pravnih instituta, tako je moguće i menjanje nalaza iz *Dubois* i *LAISA*, posebno s obzirom na presudu *Pringle*. Na kraju, sa mogućim povratkom više aktivističkog Suda, scenario u priznavanju mogućnosti utvrđivanja zakonitosti primarnog prava je apsolutno moguća.

## LITERATURA

- Artus, Felix. 2015. *L'acquis communautaire et la révision des traités constitutifs de l'Union européenne*. Paris. Université Panthéon-Assas Paris II.
- Avramov, Smilja. 2011. *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Akademija za diplomatiju i bezbednost.
- Blanke, Hermann-Josef and Mangiameli, Stelio (eds.). 2013. *The Treaty on European Union – A Commentary*. Springer: Heidelberg.
- Bogdandy, Armin von. 2009. "Grundprinzipien". In ed. Armin von Bogdandy and J. Bast. *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Heidelberg: Springer-Lehrbuch.
- Borhart, Klaus-Diter. 2013. *Abeceda prava Evropske unije*. Beograd: Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji.
- Brandtner, Barbara. 1992. "The 'Drama' of the EEA – Comments on Opinions 1/91 and 1/92". *European Journal of International Law* 3 (2): 300–329.
- Centro-Com*, Case C-124/95, [1997], E.C.R. I-81.
- Chalmers, Damian, Davies, Gareth and Monti, Giorgio. 2010. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commission v. France, Case 7-71, [1971].
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF) (Accessed 1 November 2018).
- Constitution of the United States. Available at: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (Accessed 1 November 2018).

- Contartese, Cristina. 2017. "The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the 'Essential' to the 'Specific Characteristics' of the Union and back again". *Common Market Law Review* 54: 1627–1672.
- Costa v. E.N.E.L.*, Case 6-64, [1964], E.C.R. 585.
- Craig, Paul and De Búrca, Gráinne. 2011. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- De la Torre, Fernando Castillo. 2002. "Opinion 1/00, proposed agreement on the establishment of a European Common Aviation Area, 18 April 2002, not yet reported". *Common Market Law Review* 39: 1373–1393.
- De Witte, Bruno. 1994. "Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?" *Netherlands Yearbook of International Law* XXV: 299–334.
- Defrenne II*, Case 43-75, [1976], E.C.R. 455.
- Dubois*, Case T-113/96, [1998], E.C.R. II-125.
- European Council, Presidency Conclusions, 14 December 2007. Available at: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf) (Accessed 1 November 2018).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Available at: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (Accessed 1 November 2018).
- Hague, Rod i Harrop, Martin. 2014. *Uporedna vladavina i politika: Uvod*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Hancher, Leigh. 1994. "Constitutionalism, the Community Court and International Law". *Netherlands Yearbook of International Law* XXV: 259–298.
- Hauptzollamt Bielefeld*, Case 185/73, [1974], E.C.R. 607.
- Hinarejos, Alicia. 2015. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Internationale Handelsgesellschaft*, Case 11-70, [1970], E.C.R. 1125.
- Jacobsohn, Gary Jeffrey. 2006. "An unconstitutional constitution? A comparative perspective". *International Journal of Constitutional Law* 4 (1): 460–487.
- Kadi and Al Barakaat*, Case-402/05 P and C-415/05 P, [2008], E.C.R. 6351.
- LAISA*, Joined Cases 31/86 and 35/86, [1988], E.C.R. 2285.
- Lavranos, Nikolaos. 2010. "Protecting European Law from International Law". *European Foreign Affairs Review* 15: 265–282.
- Ledra*, Joined Cases C-8/15 P to C-10 P, [2016].
- Les Verts*, Case 294/83, [1986] E.C.R. 1339.
- Mancini, Federico G. 1989. "The Making of A Constitution For Europe". *Common Market Law Review* 26 (4), 595–614.
- Marković, Ratko. 2011. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

- Molnar, Tamas. 2016. "The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal System of Member States". *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2016: 433–459.
- Mox Plant*, Case C-459/03, [2006], E.C.R. 4635.
- Opinion 1/91, [1991] E.C.R. 6079.
- Passchier, Reijer and Stremler, Maarten. 2015. "Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision". *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 5 (2): 337–362.
- Peers, Steve. 2012. "The Future of EU Treaty Amendments". *Yearbook of European Law* 31 (1): 17–111.
- Peers, Steve. 2013. "Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework". *European Constitutional Law Review* 9 (1): 37–72.
- Petersmann, E-U. 1993. "Constitutional Principles governing the EEC's Commercial Policy". In ed M. Maresceanu. *The European Community's Commercial Policy after 1992: the Legal Dimension*. Dordrecht: Nijhoff citirano prema Hancher, Leigh. 1994. "Constitutionalism, the Community Court and International Law" *Netherlands Yearbook of International Law* XXV: 259–298.
- Poulou, Anastasia. 2017. "The Liability of the EU in the ESM Framework". *Maastricht Journal of European ad Comparative Law* 24 (1): 127–139.
- Preuss, Urlich K. 2011. "The implications of 'Eternity Clauses': The German Experience" *Israel Law Review* 44 (3): 429–448.
- Pringle*, Case C-370/12, [2012].
- Roznai, Yaniv. 2013. "Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea". *American Journal of Comparative Law* 61 (3): 657–720.
- Roznai, Yaniv. 2014. *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*. London: London School of Economics and Political Science.
- Simma, Bruno. 1985. "Self-contained regimes". *Netherlands Yearbook of International Law* 16, 111–136.
- Simmenthal*, Case 106-77, [1978], E.C.R. 629.
- Stein, Eric. 1981. "Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution". *The American Journal of International Law* 75 (1): 1–27.
- Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Available at: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (Accessed 1 November 2018).
- Van Gend den Loos* 26-62, [1963] E.C.R. 1.

Vienna Convention on the Law of Treaties, concluded at Vienna on 23 May 1969. Available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (Accessed 1 November 2018).

Weiler, J. H. H. and Haltern, Ulrich R. 1996. "The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass". *The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice*.

Weiler, Joseph. 1991. "The Transformation of Europe". *The Yale Law Journal* 100 (8): 2403–2483.

Andrej Stefanović

## UNCONSTITUTIONAL CONSTITUTIONAL AMENDMENTS – ROLE OF THE COURT OF JUSTICE IN PROTECTING FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF EUROPEAN UNION LAW

### SUMMARY

The author discusses the possibility of declaring an amendment of the Founding Treaties of the European Union (EU) illegal and void by the Court of Justice. At first glance, such competence of the Court does not exist. Nevertheless, following the existing jurisprudence and the way in which the Court shaped the EU's legal system which has lead to its constitutionalization, the author shows that the above mentioned possibility exists, having in mind the substantive and procedural basis thereof. Likewise, in the introductory remarks, the author briefly outlines the inception and development of the idea of unconstitutional constitutional amendments, and also refers to the concept of changes of agreements in international law.

**KEYWORDS:** *European Union, constitutional law, constitutional amendments, constitutional principles, constitutionalization, autonomy.*

# IV DEO

AUTORITARIZAM  
I POPULIZAM  
U SRBIJI

---



Ana Birešev<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Filozofski fakultet*

Nataša Jovanović Ajzenhamer<sup>2</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Filozofski fakultet*

# Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije)

## SAŽETAK

U nameri da objasni fenomen tačerizma, Stuart Hol je uveo koncept autoritarnog populizma, dajući posebno značenje pojmu populizma i smeštajući ga u kontekst kompleksnog hegemonog projekta. Hol je trijumf tačerizma prikazao kao rezultat reprodukcije kontradiktornih, ali čvrsto amalgamiranih i prilično privlačnih ideoloških pozicija koje su kompatibilne sa širim društvenim slojevima, istakavši dve ključne ideološke komponente diskursa tačerizma: neupitnost slobodnog tržišta i zadржавање klasičnog torijevskog repertoara – tradicije, reda, porodice, autoriteta, discipline. Iako je Hol osmislio pojam autoritarnog populizma imajući na umu specifičnu istorijsku realnost, u ovom radu biće mpirane one šire teorijske univerzalije koje nam mogu pomoći u razumevanju

---

<sup>1</sup> Kontakt: ana.biresev@f.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Kontakt: natasa.jovanovic@f.bg.ac.rs

ideoološke formacije u Srbiji danas i političke i društvene konjunkture koja je u njenoj pozadini.

**KLJUČNE REČI:** *autoritarni populizam, Hol, Srbija, ideologija, diskursi, kriza, kontradikcije*

## UVOD

Brojni istraživači koji se danas bave populizmom svoje studije često započinju konstatacijom da je to tema o kojoj se mnogo pisalo, ali da povećano interesovanje nije urođilo napretkom u pogledu postizanja saglasnosti oko temeljnih pojmoveva – naprotiv. Čak se govori o nekoj vrsti konceptualnog haosa (Lošonc 2017, 11). Sada se već pojavljuju autori koji u tom haosu vide zgodan materijal za neke svoje metaanalize i koji, izvodeći klasifikacije postojećih stanovišta, uspevaju da unesu makar malo reda u ovu, sve popularniju oblast istraživanja (Da Silva and Vieira 2018). U savremene debate o populizmu uključujemo se podsećanjem na jednu klasičnu sociološku studiju, koja je nekako ostala van radara ovdašnje nauke. Reč je o knjizi Stjuarta Hola iz 1988. godine *The Hard Road to Renewal*, u kojoj je predstavljen i razrađen pojam autoritarnog populizma (u nastavku AP). Pomenuti pojam Hol koristi u svom bavljenju ideoološkim dimenzijama tačerizma, kako bi opisao „kontradiktornu i nadodređenu formaciju“ koju izgrađuje povezanost disciplinujućeg delovanja države, strateškog prožimanja društva i specifična kombinacija konzervativizma i neoliberalizma (Hall 1988, 7). Smatrali smo da bi bilo zanimljivo iz te perspektive razmotriti ideoološku konfiguraciju koja je na delu danas u Srbiji. Uz to, Holov prikaz specifične konjunkture i kriza zaslužnih za uspon tačerizma daje mogućnost da se osvetle neki opštiji činiovi koji vode društvo u pravcu autoritarnog populizma, iako to nije bila inicijalna namera autora ovog pojma.

## AUTORITARNI POPULIZAM – ODREĐENJE POJMA I PRIMENA

U knjizi *The Hard Road to Renewal* Stjuart Hol je, tumačeći politički trijumf tačerizma u svetu onoga što je označio kao *autoritarni populizam*, sociološkoj teoriji i marksističkoj misli podario novi pojam i ponudio alternativno viđenje jedne posve specifične pojave u istoriji britanskog društva, ali i društvenog determinizma i istorije uopšte. Hol je svoje bavljenje tačerizmom započeo u studiji *Policing the Crisis* (Hall et al. 1978), ali je ideju AP-a razvijao kroz tekstove koji su nastajali u narednih deset godina, da bi zaokruženi oblik ona dobila u pomenutoj knjizi iz 1988. Bilo je ovo delo koje su neistomišljenici oštro napali, a koje je sociologija odlučila da ignoriše, olako ga poslavši na stranu angažovanog, pa stoga teorijski „tankog“ štiva. Danas je kritika Holovog stanovišta koju

su razvili Džesop i saradnici (Jassop et al. 1984) jednako čuvena kao tekstovi britanskog sociologa na koje se odnosi i gotovo ih je nemoguće odvojeno analizirati. Oni koji su se u sociologiji kasnije bavili populizmom najčešće su previđali Holov doprinos tom istraživačkom problemu.

Pojmom AP Hol opisuje poseban oblik ideologije tačerizma, „način obraćanja javnosti i odgovora na krizu u ravni diskursa”, čije jezgro je isprva bilo sačinjeno od dve ključne strategije: poziva na uspostavljanje „zakona i reda” i kritike korporativne države (Gallas 2016, 12). Reč je i o vidu hegemonije politike koji je podrazumevao pokušaj pomeranja „gravitacionog jezgra društva i države bliže ‘autoritarnom’ polu regulacije” i nametanju novog režima društvene discipline i liderstva „odozgo”, u društvu koje je sve više doživljavano kao van svake kontrole i lišeno određenog cilja ili svrhe. „Populistički” deo strategije zahtevao je da ovaj korak ka novim oblicima društvenog autoriteta i regulacije „odozgo” treba da bude utemeljen u narodskim strahovima i strepnjama „odozdo” (Hall 1988, 84). Takav pristup opredelio je i shvatanje populizma koje naglasak stavlja na sam ideoološki i politički rad, dok je pristanak logična posledica tog rada. ‘Populizam’ je, reći će Hol, nešto više od pukog obezbeđivanja izborne podrške za politički program – to je pre projekt, koji ima noseću ulogu u okviru samog tačerizma, a u čijem središtu je težnja „da se neoliberalne politike direktno utemelje u pozivanju na ‘narod’; da se one posade u esencijalističke kategorije zdravorazumskog iskustva i praktičnog moralizma – i, tako, konstruišu, a ne prosti probude, klase, grupe i interesu putem svojevrsne definicije ‘naroda’” (Hall 1988, 71). Pridobijanje se odvija pretežno na simboličkoj ravni, kroz potiskivanje i zamenu konkurentskih definicija i značenja alternativnim. Cilj je mobilisati „narod” i pridružiti ga svom pohodu, ali to je još uvek, smatra Hol, proces koji može proizvesti različita kretanja, zbog čega on jasno razdvaja narodno-demokratski od autoritarnog populizma. „[D]a bi se”, smatra on, „sprečilo da se populistička mobilizacija razvije u istinsku narodsku kampanju, nadiranje populističkog sentimenta mora se preseći u pravom trenutku, i podvesti pod, ili preobratiti u, poistovećivanje s autoritetom, tradicionalističkim vrednostima i vodom čvrste ruke. To je autoritarni populizam” (Hall 1988, 72).

Do ideje o AP Hol je došao nakon čitanja Pulancasove (Nicos Poulantzas) knjige *State, Power, Socialism* (1978), u kojoj poznati sociolog koristi pojам autoritarnog etatizma kako bi opisao novu fazu razvoja u zapadnim demokratijama koja je podrazumevala jačanje državne kontrole i slabljenje demokratskih institucija. Za razliku od Pulancasa, koji je čitav proces ograničio na domen države i institucija, Hola, koji je bio pod jakim uticajem Gramšijevih ideja o hegemoniji i pozicionom ratu kojima se politička borba prebacivala na teren čitavog društva, više je zanimalo to kako je on uticao na odnos države i društva. „Trenutak kada se može dobiti dovoljno moći u državi da se organizuje srednji politički projekt jeste presudan, budući da se tada država može koristiti da se planira, podstakne, zahteva, pokrene i kazni, da se usklade različita mesta

moći i pristanka u jedinstven režim. To je trenutak autoritarnog populizma – tačerizam istovremeno 'odozgo' (u državi) i 'odozdo' (tamo dole s narodom)" (Hall 1988, 168–169). Na takvo zapažanje naslanja se Holova tvrdnja da je tačerizam, nakon izborne pobjede, uprkos proklamovanom antietatizmu, bio „najveća 'intervencionistička' vlast" u posleratnoj Britaniji (Hall 1988, 86), s tim da se strateški „intervenisalo" pre svega na terenu morala i kulture.

Hol govori o tačerizmu kao obliku hegemonije politike, hegemonom projektu i strategiji, ne i o ostvarenoj hegemoniji, koja bi značila da je uspeo da osvoji i zadrži podršku velike većine stanovništva, obezbedivši dugotrajnu stabilnost i time okončavši svoju borbu. On, doduše, u radu često koristi pojam hegemonije umesto, prema njegovom shvatanju, neodgovarajućih pojmoveva vladajuće klase ili klasne dominacije, podrazumevajući pod njome preuzimanje vodeće pozicije u više sfera u društvu istovremeno, osvajanje strateške podrške u narodu i utvrđivanje društvenog autoriteta koji je dovoljno utemeljen, učvršćen da pridobije narod za svoj projekt (ibid. 7). Pojam vladajuće klase zamenjuje se pojmom „istorijski blok", koji služi da se opišu heterogene društvene snage okupljene u dinamičan i nestalan skup strateških alijansi. „[D]a bi se konstruisao novi kulturni poredak", piše ovaj britanski sociolog imajući na umu strategiju kojoj je pribegla nova desnica, „ne treba razmišljati o nekoj već formiranoj kolektivnoj volji, nego kreirati jednu novu, ustanoviti novi istorijski projekt" (ibid. 170). Ideja „istorijskog bloka" pokazala se zgodnom da objasnji društvenu stvarnost tadašnje Britanije i situaciju u kojoj je ideologija tačerizma uspela da prodre do pojedinih slojeva radništva i sitne buržoazije, zbog čega je u trenutku objavljivanja svoje studije Hol možda i najviše kritikovan.<sup>3</sup> Na to da sferu ideološke proizvodnje posmatra kao kompleksnu i prožetu kontradikcijama, povezanu s jednakom složenim odnosima u sferi proizvodnje društvenog života, na britanskog sociologa najviše je uticao Gramši. Laklau i Muf primećuju da Gramši, uprkos tome što načelno uvažava svu složenost društvenih procesa – koja uslovjava politička i ideološka prestrojavanja, sklapanje i raskidanje savezništava, napuštanje starih i stvaranje novih neprijateljstava – klasnu hegemoniju smatra ultimativnom ontološkom osnovom (Laclau and Mouffe 2001, 69). Hol takođe uviđa da kod Gramšija svaka hegemonija ima jako ekonomsko jezgro, kao što i sâm ideološku borbu uvek posmatra u kontekstu organske krize – tačerizam je predstavljen kao „istorijski blok" budući da izranja iz date krize (Davis 2004, 138), ili priznaje da objektivni uslovi mogu da deluju ograničavajuće na ideološku artikulaciju. Težište Holove analize

3 Džesop i saradnici su pristanak dela radničke klase odbijali da tumače iz ugla AP-a, radije ga predstavljajući kao nestabilnu i vrlo nelagodnu alijansu interesa, dakle kao posledicu praktičnih interesa – nižih direktnih poreza, davanja mogućnosti otkupa socijalnih stanova, poboljšanjem standarda u slučaju zaposlenih u privatnom sektoru i smanjenjem inflacije (Jessop et al. 1984).

tačerizma ipak predstavljaju diskursi i diskurzivne strategije. To je nešto čega u Gramšijevom radu nema i što britanski sociolog pokušava da nadomesti kori-steći, uz izvesne ograde, ideje Laklaua i Muf.<sup>4</sup>

Hol polazi od toga da se ljudi ideološki pozicioniraju ne u skladu sa svojim materijalnim interesima – „oni nisu lift koji automatski isporučuje ljude na njihovo zadato odredište“ – već u odnosu na to kako se identifikuju simbolički (Hall 1988, 261). Do toga dolazi kroz proces interpelacije i ideološke konstrukcije njih kao „diskurzivnih subjekata“. „Interpelacija“ se shvata nešto drugačije no kod Lakana (Lacan), Altisera (Althusser) i Laklaua, na čije se određenje Hol najviše oslanja. Naime, za Hola subjekti koji u datom istorijskom trenutku i datim okolnostima bivaju „regrutovani na subjekt-pozicije“ u postojecim ideološkim diskursima nisu neki već oformljeni društveni subjekti.<sup>5</sup> Osim toga, smatra se da ideologije nemaju trajnu klasnu askripciju, kao i da ideološke borbe ne treba poistovećivati sa sučeljavanjem izgrađenih i suprotstavljenih pogleda na svet. Hol zastupa diskurzivnu koncepciju ideologije – ideologija se shvata u terminima artikulacije diskurzivnih elemenata (Hall 1988, 9). Elementi mogu biti predmet različitih artikulacija, te su određeni pojmovi – poput naroda ili demokratije – ulog borbi u ideološkom polju; kao što različite artikulacije mogu da iste pojedince ili grupe pozicioniraju na sasvim različite načine. To je bilo ono što je, prema Holovom mišljenju, predodredilo uspeh tačerizma, koji je, za razliku od svojih političkih oponenata, bitku oko tih konceptata shvatio veoma ozbiljno.<sup>6</sup> Većina se mora konstruisati i pridobiti jer ona ne postoji bez ideološke intervencije – ono što postoji jesu različite klasne pozicije i heterogeni interesi koji se ne prenose nužno u odgovarajuće ideološke i političke pozicije. Sudeći prema britanskom sociologu, tačerizmu je to pošlo za rukom zahvaljujući tome što je amalgamirao različite diskurse u jednu ideologiju, prožetu kontradikcijama, ali s dovoljno raznovrsnih privlačnih subjekt-pozicija, iako se ne može reći da je stvorio u potpunosti novi tip političkog subjekta (Hall 1988, 157). U nastavku će biti reči o ideološkoj formaciji tačerizma

4 Neke od zamerki na Holov račun tiču se upravo eklekticizma, koji se pre vidi kao problematičan nego plodonosan, te zbog isuviše slobodne interpretacije Gramšija (Davidson 2008).

5 Helen Dejvis se na tragu takvog Holovog stava pita – Ako su naše subjektivnosti konstituisane, da li to znači da u svima nama čući jedan mali tačerovac i samo čeka trenutak kada će se oda-zvati na prozivku?, i Kako tačerizam naprasno uspeva da nas osvoji ako su naše subjektivnosti izgradene i relativno stabilne? (Davis 2004, 153).

6 Holu je zamerano što je precenio efikasnost tačerizma – čak se govori o glorifikaciji – uz argument da tačerizam ne može dugo opstati na račun praznih obećanja o materijalnom poboljšanju (Jessop et al. 1984) ili, pak, da tačerizam nije uspeo da preobrazi svest radničke klase i da politika Margaret Tačer nije bila tako inovativna – sve što je ona uradila jeste da je branila isti stari sistem (kapitalizam), sada samo u novoj fazi razvoja (Larraín 1996).

i diskurzivnim strategijama koje su korišćene u procesu „regutacije”, ali pre toga treba predstaviti kontekst koji ih je proizveo i dao im oblik i usmerenje.

Hol vezuje AP za sasvim poseban trenutak u istoriji Velike Britanije, ne pretendujući nimalo na to da novi pojam ima širu gnoseološku vrednost. Krizu koja je iznadrila tačerizam Hol vidi kao višestruku – i kriza „britanskog” kapitalizma, i kriza partije, i kriza države, u vezi su s nastojanjem da se uhvati korak s globalnim procesima i kasnim kapitalizmom, ali Britanija „ostaje neu Jednačeno razvijena, trajno zaglavljena ‘u tranziciji’, bez odgovarajuće alianse u političkom polju koja bi joj obezbedila ravnotežu snaga i interesa i neometano vođenje kroz ‘tranziciju’ (Hall 1988, 30–32). Pomenutima su pridodate kriza političke legitimnosti, autoriteta, liderstva i oblika klasne borbe i otpora, svi vidovi krize hegemonije na delu u britanskom društvu od sredine šezdesetih godina, čiju suštinu je davno opisao Gramši određujući krizu autoriteta kao stanje u kojem vladajuća klasa gubi konsenzus te počinje da se oslanja na prinudu, da dominira umesto da vodi, što samo „znači da su široke mase prestale da budu vezane za tradicionalne ideologije i više ne veruju u ono u šta su ranije verovale” (Gramsci et al. 1971, 275–276). Snage koje su gubile bitku bile su protagonisti posleratnog socijaldemokratskog konsenzusa, a razloge tome Hol pronalazi u kontradikcijama unutar same socijaldemokratije koja je borbu protiv krize, a za opstanak kapitala, predstavila kao nacionalni interes, nastupajući sada u ime nacije i naroda umesto klase. Klasa je, uz neposlušne sindikate, proizvedena u primarnog neprijatelja. Krivac za krizu je najpre pronađen u kontrakulturi mladih, novim društvenim pokretima i seksualnoj revoluciji, da bi ubrzo vrebao odasvud, što je privremeno ujedinilo težnje države da zavede disciplinu u društvu i kod običnih ljudi uplašenih novootkrivenim slobodama, plimom promena i narastajućom krizom. Rezultat je bilo ono što Hol naziva „red-i-poredak” društvo. Sve to nije bilo dovoljno da laburisti zadrže podršku. Desnica je odgovorila na duboku krizu sprovodeći „pasivnu revoluciju”, najpre „odozdo” a potom i „odozgo” – „molekularnim promenama” menjajući konfiguraciju bojišta i odnosa snaga (Gramsci et al. 1971, 109), pri čemu se važan deo tog preokreta sastojao od, kao što Hol pokazuje, demontaže postojećih ideologija, neutralizacije pojedinih elemenata tamo gde je to bilo potrebno, i njihovog preslagivanja u novi ideološki kompozit. Trebalо je „kupiti” i mobilišati narod „ako će se pridružiti partiji u pohodu da se iz hramova države odvezu svi jezivi kolektivisti, trendi kejnzijacu, moralni permisivci i meki pacifikatori koji su je okupirali u vreme socijaldemokratskog konsenzusa” (Hall 1988, 72). Džesop i saradnici radije ističu da je tačerizam samo dao ideološki sjaj transformaciji koja je započeta pre dolaska konzervativaca na vlast, a čiju su okosnicu činile borba protiv inflacije, odustajanje od politike pune zaposlenosti i smanjenje javne potrošnje (Jessop et al. 1984), dok Holova analiza pokazuje da je tačerizam pripremio teren mnogo pre nego što je formalno preuzeo vlast, te da je bio nešto više od pukog ideološkog poliranja.

Dve ključne ideoološke komponente diskursa tačerizma uobičavale su se sredinom sedamdesetih a ticale su se slobodnog tržišta i klasičnog torijevskog repertoara – tradicije, reda, porodice, autoriteta, discipline. Kako je država bila predstavljena kao logičan branitelj reda i poretka, ideja slobodnog tržišta uparenia je s idejom jake države. To što se tačerizam izgradio kroz osporavanje socijaldemokratskog korporativizma i države nije dodatno produbilo navedenu kontradikciju budući da je opozicija narod–vladajući blok, jednom pošto je poslužila eliminaciji političkih protivnika, uspešno neutralisana i stavljena u službu AP-a. S druge strane, tačerizam je spojio želju naroda da se osloboodi države, koja je poistovećena s laburistima, i državne stege, s tržišnom definicijom slobode. Već u ranim fazama tačerizma, piše Hol, tržište je postalo prirodno masovno iskustvo (Hall 1988, 218). Tema „britanstva“ je bila sastavni deo priče o izlasku iz ekonomске krize i obnovi, što je u podtekstu sadržalo osudu radničkih štrajkova, i kritike uopšte, ali i reakcija na politike identiteta koje su shvaćene kao pretnja po narodno jedinstvo. Hol smatra da je konstrukt „naroda“ ušao široko u upotrebu oko 1975. Biti Britanac ubrzo je izjednačeno s ličnom odgovornošću, preduzimljivošću, kompetitivnošću i ekonomskim uspehom. Kao uzorna figura upotrebljen je dučandžija iz 19. veka, za kog realno nije bilo mesta u kasnom kapitalizmu, ali koji je lepo poslužio za privlačenje kvalifikovanih i uglednih delova radništva na stranu konzervativaca. Svi koji su se oslanjali na državu, ili ni na koji način nisu doprinosili društvenom oporavku, kao „paraziti“ su proizvedeni u neprijatelje istog tog društva.<sup>7</sup> Budući populistički, tačerizam je pothranjivao narodski moralizam koji je na poseban, apolitičan način uokviravao važna društvena pitanja – prvo bitno je porast kriminala posmatran kao simptom anarhije i propasti svih temeljnih društvenih vrednosti, da bi se potom u toj poziciji našli svi „neradnici“.

## AUTORITARNI POPULIZAM DANAS?

Kada razmišljamo o savremenoj upotrebi jednog „starog“ koncepta poput AP-a neminovno se pitamo šta su njegovi heuristički aduti, šta on donosi socio-loškom pogledu na društvo koje je gotovo pola veka odmaklo od vremena za koje je osmišljen. Do njegovih prednosti doći ćemo osvetljavajući specifičnosti Holove teorijske postavke.

Hol posmatra AP kao ideologiju, a takav pristup podrazumeva da se u obzir uzima i „ponuda“ i „potražnja“ – za razliku od danas preovlađujućih analiza koje se bave isključivo „ponudom“ i populizam mahom vide kao stil ili strate-

<sup>7</sup> Ovo zapravo ide u pravcu stanovišta tačerizma kao „projekta dve nacije“ (jedne produktivne, druge parazitske) koje su Džesop i saradnici (Jessop et al. 1984) ponudili kao alternativu Holovoj perspektivi kojom se ističu unifikujući efekti populističke retorike.

giju političke elite – „što nam pomaže da bolje razumemo i uzroke populističkih epizoda, i troškove i dobiti demokratskih odgovora na populizam” (Mudde and Kaltwaser 2017, 20). Osim što se gleda odnos ponude i potražnje, obe se stavljuju u istorijsku perspektivu – videli smo da populizam pretpostavlja dugotrajan i sveobuhvatan rad na promeni ideološke konfiguracije, a i da pristanak može imati vrlo duboke korene.<sup>8</sup>

Holova koncepcija ideologije je diskurzivna, ali za britanskog sociologa nije sve u diskursu. Njegovo korišćenje teorije diskursa podešeno je tako da artikuliše konkretnu materijalnu relevantnost diskurzivne prakse, ne da privileguje diskurs u odnosu na materijalne uslove (Davis 2004, 146), što je u skladu s Gramšijevim shvatanjem „istorijskog bloka” kao celine u kojoj su materijalne sile sadržaj, a ideologije daju formu (Gramsci 2007, 172). Ovo takođe implicira da razni socijalni rovovi i zidovi osujećuju potpunu otvorenost u odnosu na diskurse, te da „hegemonija delimično fiksira značenje društvenog, ali i obrnutog: društveno daje obrazac hegemonom značenju” (Wood 1998, 405).

S prethodnim u vezi je i rasprava koja se u Holovo vreme na levici vodila oko populizma i pitanja ima li on objektivne osnove. Za ovog britanskog sociologa populizam nije „retorički trik”, on „operiše na istinskim kontradikcijama, ima racionalno i materijalno jezgro” (Hall 1988, 49). U tom smislu, populizam nije nešto što treba osuditi ili prihvati, već nešto što se mora istražiti u svoj kompleksnosti koju nosi.

Holovo izučavanje tačerizma pokazalo je da ideologije nisu nužno koherentne. Imajući to na umu, Dejvis tvrdi da „teorija ideologije koja ne priznaje penetrirajuću, fragmentirajuću i prelomljenu artikulaciju i kondenzaciju subjekta pozicija i odnosa ne može da na odgovarajući način objasni tačerizam” (Davis 2004, 151). Hol, osim toga, ukazuje na činjenicu da su subjekti sami raspolučeni i kontradiktorni – pola kameno doba, pola kvazieksperti (Hall 1988, 169), i stoga podložni različitim, često divergentnim uticajima.

Najveći nedostatak Holove analize jeste taj što su proces artikulacije, koji se odvija širom društvenog prostora, i recepcija ostali neistraženi – artikulacija se ne shvata samo kao nametanje nego i kao pregovaranje, a i poznato je da dekodiranje može imati neočekivani tok. Upravo stoga, pozicioni rat i polje svakodnevnog govora i značenja moraju dobiti dužnu pažnju u proučavanjima AP-a.

## **DOMETI HOLOVE TEORIJE: AUTORITARNI POPULIZAM U SRBIJI?**

Holova studija je kritikovana, između ostalog, i zbog toga što je izostala empirijska potvrda hipoteza i zaključaka koje je izneo. Mi smo odlučili da na osnovu

---

8 Da bi objasnio rašireni antitetizam i antikolektivizam Hol, na primer, analizira oblike kolektivizma i političke snage u Britaniji koje su ga zastupale u periodu od 1880.

analize sekundarnih podataka iz različitih istraživanja mapiramo one fokalne tačke koje bi bile važne za eventualno buduće empirijsko potvrđivanje Holovih teza na primeru Srbije. Iako istraživanja koja uzimamo u obzir nisu bazirana na Holovom teorijskom okviru, i samim tim ne mogu biti adekvatna empirijska baza za potvrđivanje njegovih hipoteza, mi ćemo nastojati da selektujemo one delove koji mogu u budućnosti poslužiti kao heuristički plodan teorijski ram za istraživanje AP-a u Srbiji. Takođe, u skladu sa Holovim teorijskim smernicama, mi ćemo se fokusirati na narativ koji stiže sa vrha države, ali ćemo analizirati i refleksiju *odozdo*, tj. zanima nas i druga strana narativnog toka i način na koji se poruke koje su plasirane prihvataju i elaboriraju u širim društvenim slojevima (to je ono što smo definisali kao odnos između „ponude“ i „potražnje“).

Da je trenutna društvena i politička situacija u bilo kojoj zemlji proizvod dugotrajnog procesa, to jest da je rezultanta istorijskog konteksta gotovo je opšte mesto, pa ipak je i dalje važna napomena zbog toga što nastojimo da podvučemo neke zajedničke crte između neoliberalnih reformi i populizma u Britaniji u vreme kada Hol piše svoju studiju i situacije u Srbiji danas. Kako bismo videli o čemu je reč najpre moramo podsetiti na kontekst koji je iznedrio sadašnju političku i ekonomsku konjunkturu u Srbiji. Nakon sloma socijalističkog poretka „neupitnost prihvatanja kapitalističkog načina proizvodnje društva, institucionalnog, ali i vrednosnog sistema koji su mu imantentni, nametnula se i Srbiji“ (Jovanović, Radović, Marković 2016, 81). Specifičnosti socijalističkog poretka u Jugoslaviji i njegov krvavi slom indukovali su i potonju nepravolinijsku transformaciju srpskog društva u liberalno-tržišni i demokratski režim. Nominalno uvodenje višestranačja, institucije izbora i privatizacije nakon 1990. godine zamaskiralo je suštinsku centralizaciju volje vodeće partije, pa tako autori period devedesetih godina ocenjuju kao „blokirano transformaciju“ (Lazić 2011), odnosno kao „izborni autoritarizam“ (Pavlović, Antonić 2007, 72). Nakon peto-oktobarskih promena postepeno počinje proces konsolidovanja demokratije (na minimalnom nivou demokratije) i normalizuje se neoliberalni poredak na ekonomskom, političkom, ali i aksiološkom nivou. Ukupni društveni obrasci i odnosi uskladjuju se sa neometanom proizvodnjom profita i politička sfera postaje *paris pro toto* celine čiji je glavni zadatak da omogući neometano i slobodno funkcionisanje kapitalizma. Sa druge strane, takmičarski princip se iz ekonomskog sfere „preliva“ u političku, pa tako izborne utakmice postaju legitimni kanal preko kojeg se regrutuju akteri za elitne pozicije. Na taj način se „izborna demokratija“<sup>9</sup> utežuje i kao normativni, ali i kao kulturno-politički i vred-

9 Analize pokazuju da od 2003. godine postoji kontinuitet održavanja slobodnih i poštenih izbora u Srbiji. Bez obzira na to što postoji mnoštvo primedbi na rad političkih stranaka, regulatornih tela, medija i izbornih posmatrača, ipak se regularnost izbora nije dovela u pitanje, pa o Srbiji danas možemo govoriti kao o minimalnoj, tj. izbornoj demokratiji (Jovanović 2014; Antonić 2016).

nosni okvir političkog delanja a kapitalizam postaje neupitni ekonomski okvir za čitavu društvenu dinamiku (Jovanović, Radović, Marković 2016, 90–91).

U analizama transformacije društva Srbije od socijalističkog ka tržišnom i demokratskom najčešće se govori o svim posebnostima prema kojima se pomenuto društvo izdvaja u odnosu na druge zemlje, uključujući tu i postsocijalističke (Spasić 2013, 15–19), međutim, pred kraj druge dekade XXI veka možemo identifikovati zanimljiv fenomen: sve češće se o Srbiji govori kao o zemlji koja pripada grupi „neopopulističkih“ zemalja (Shafir 2008, 425), odnosno na delu je „populizam koji je karakterističan za postkomunističke prostore“ (Mikucka-Wójtowicz 2017, 107). Ovi autori smatraju da se u celokupnom bloku zemalja koje imaju socijalističku prošlost razvija specifičan model populizma koji karakteriše postojanje harizmatskog vođe, sinkretičke ideološke poruke i ideološki eklekticizam i (relativno) široka društvena podrška, što je, prema njihovom mišljenju, posledica, između ostalog, i socijalističkog nasledja. Sa druge strane, postoje i autori koji smatraju da je reč o globalnom trendu i da možemo govoriti o tome da postoje neke osobenosti populizama u različitim delovima sveta, ali da je ipak prvenstveno reč o krovnom mundijalnom fenomenu koji nije zaoobišao ni Srbiju.<sup>10</sup> Zanimljivo je da, nakon višedecenijskog proučavanja obima u kome Srbija zaostaje za drugim zemljama u procesu liberalizacije različitih nivoa društvenosti, i nakon niza istraživanja koja su usmerena na specifičnosti na ovim političkim prostorima, danas i domaći i strani autori Srbiju proučavaju kao još jednu od zemalja u globalnom (ili makar istočnoevropskom) lancu populizma.

## ISPITIVANJE POTENCIJALNE KONGRUENCIJE IZMEĐU TEORIJE I EMPIRIJE

U Srbiji su, u skladu sa sve većim svetskim interesovanjem za ovaj fenomen, u poslednjih nekoliko godina intenzivno rađena istraživanja koja detektuju i mere populizam u političkom i društvenom polju. Najopsežnije istraživanje javnog mnjenja, koje je sproveo Institut društvenih nauka u Beogradu, pokazalo je da postoji „prisustvo ili potencijal za razvoj populizma“, odnosno da „postoji veliki kapacitet da se on ostvaruje, neguje, pa i dalje razvija: kako u odnosu građana prema političkoj eliti, tako i u nezadovoljstvu funkcionisanjem demokratije i nepoverenjem u institucije“ (Lutovac 2017, 38).<sup>11</sup> Ovim istraživanjem ustanovaljeno je da se u javnom mnjenju Srbije mogu identifikovati dve vrste

10 O tome je govorio, na primer, i Frendis Fukujama (Sovilj 2018).

11 U jednom ranijem kvalitativnom istraživanju zapažen je izrazito negativan stav prema svim političarima, koji su kao homogena kategorija proizvedeni u „apsolutnog Drugog“ (Spasić, Birešev 2012).

populizma: jedan bismo mogli nazvati *autoritarnim*, zbog toga što ispitanici za-stupaju stav da je Srbiji potreban jak vođa, da se manjina mora prilagoditi većini i da su (etničke, religijske ili seksualne) manjine percipirane kao bezbednosna i kulturna pretnja i tako dalje, dok je drugi varijetet populizma *antielistički*, jer građani kod kojih je identifikovan ovaj oblik populizma političku elitu percipi-raju kao korumpiranu i usmerenu na bogate i uspešne, dok potencijalni korek-tiv vide u stručnjacima i narodnoj volji (Buturović, Ristić 2017, 92–93).

Da bismo mogli da damo valjani odgovor na Holov izazov „spuštanja“ teoriјe na empirijsku ravan, neophodno bi bilo uraditi kritičku analizu diskursa javnih nastupa političkih elita u Srbiji, naročito onih koji predstavljaju državu u ovom trenutku. No, u nedostatku tako opsežnog istraživanja, ako pogledamo nalaze istraživanja koja su do sada rađena, možemo steći uvid o najčešćim di-skurzivnim strategijama koje srpske političke elite preduzimaju, pre svega u trenutku pohoda na birače, to jest u izbornim kampanjama. Hol insistira na tome da je AP postojan i da nije samo retoričko sredstvo u izbornim kampanjama, pa ipak, s obzirom na to da je reč o kondenzovanom političkom trenutku, istraživanje bi trebalo početi odatle.

Analiza diskursa predsedničkih kandidata 2017. godine pokazala je da je populizam izražen kod velike većine kandidata (najviši skorovi zabeleženi su kod sadašnjeg predsednika države, ali je on prisutan i kod svih ostalih kandi-data izuzev Saše Jankovića) (Bešić 2017, 168). Osim ovog opštег zaključka koji se umnogome poklapa sa rezultatima ranijih istraživanja (Slavujević 2017), za-nas je važniji nalaz koji nijansira razlike u diskurzivnim kodovima između tak-maca na pomenutim izborima. Gledajući uz ugla Holove teorijske perspektive, važno je naglasiti da je zalaganje za slobodno tržište i kompeticiju najprisutnije u diskursu pobedničkog kandidata i da ono ubedljivo zasenjuje sve druge ideo-loške komponente (tradicionalizam, nacionalizam itd.) u njegovoj kampanji. Ovo istraživanje pokazalo je da populizam prožima različite ideološke narative i da konvergira i sa socijaldemokratskim, ali i sa neoliberalnim ideološkim stanovištem, pa ipak za nas je najznačajniji nalaz da postoji snažan tržišni i takmi-čarski narativ upravo kod kandidata koji reprezentuje državu (jer je njegova stranka na vlasti od 2012. godine) (Bešić 2017, 168). Retorika političkih aktera koji su trenutno na vlasti umnogome je centrirana oko ideal-a rada, odricanja od hedonizma, marljivosti i žrtvovanja za bolju budućnost. U javnosti je plasi-rana ideja o neophodnosti uvođenja „protestantske radne etike“, pa se sve če-šće navodi ime jednog od najpoznatijih sociologija (Maksa Vebera) čija studija o povezanosti protestantske etike i duha kapitalizma treba da posluži kao svo-jevrsni traktat glorifikacije teškog rada, discipline i odricanja od hedonizma (Vučić 2015). Ovaj diskurzivni manevar poprilično je u „duhu tačerizma“ koji (p)održava sliku nacije radnih i odgovornih ljudi.

Osim sinkretizama koji su sa stanovišta teorijske logike disonantni, ali koji na praktičnopolitičkom nivou funkcionišu sasvim harmonično, važno je istaći još jedan element autoritarno-populističke slagalice kako bi se dobila što

jasnija slika „istorijskog bloka” koji je na delu u Srbiji. Srbija se već duže vreme suočava sa niskom stopom prirodnog priraštaja, a od prošle godine sprovode se mere za podsticanje rađanja. Te mere prati i intenzivna medijska kampanja. Reč je o veoma kompleksnim pronatalitetnim merama o kojima sada neće biti reči, no za nas je značajno da u javnosti možemo identifikovati još jedan od elemenata konzervativnog repertoara (porodica kao stožer društva), koji i na strukturalnom i na diskurzivnom nivou konvergira sa neoliberalnim tržišnim idealima. Nije reč samo o državnoj meri za rešavanje problema već i o reprodukciji visokopozicioniranih vrednosti u društvu. Tačerizam je inkorporirao te ideale u svoj lingvistički registar a to umnogome podseća na retoriku političkih elita u Srbiji koje apeluju na to da smo bez dece kao „nacija završili”. *Ergo*, kako predsednik Srbije napominje: „Naš je cilj i naš je zadatak da radimo, da gradimo, da se borimo za to da popravimo našu demografsku poziciju, demografsku sliku” (Gočanin, Đurđević 2018). Državni aparat preko svojih jakih lidera plasira diskurzivne poruke koje su ideološki diskrepantne – sa jedne strane, apostrofiraju poželjnost neoliberalnih tržišnih principa na ekonomskom nivou, dok se, sa druge, u prvi plan ističe jak vođa koji ovaploćuje i reprezentuje „pravu volju naroda”. Istovremeno, insistira se na idejama stabilnosti, održavanja reda i poretka (zato se danas sve češće govori o tome da je Srbija stabilokratija) i čuvanju tradicionalnih vrednosti kao što je očuvanje i proširenje porodice. Ovo je čvrst i poprilično holistički projekat u kome, kao i u slučaju Velike Britanije, populizam nije nikakvo kratkotrajno diskurzivno rešenje za dobijanje izborne podrške, već je konsenzualni odnos države i građana koji počiva na nekoliko osnovnih vrednosnih i strukturalnih postulata. Reč je o specifičnoj kohabitaciji neoliberalizma i konzervativizma koji obrazuje ideološku formaciju u Srbiji danas, a koju je identifikovao i Hol u Velikoj Britaniji u vreme tačerizma.

Još jedna važna komponenta AP-a koju treba podvući jeste prisustvo harizmatskog lidera koji se doživljava kao vođa koji otelotvoruje volju naroda, odnosno kao neko ko brani dostojanstvo malog čoveka (Taggart 2000, 101). Dakle, jedna od osnovnih karakteristika populizma je da je „personalizacija politike dovedena do krajinosti” (Atlagić 2017, 124) i ta kultura političke komunikacije je u Srbiji prisutna kod velike većine pripadnika političke elite. U situacijama duboke krize i zaoštravanja ekonomskih reformi dolazi do krajnje individualiziranog odnosa građana prema politici, odnosno poistovećivanja državnih politika sa liderima. Ova vrsta narativa ima dugu tradiciju u Srbiju i ona se veoma uspešno održava bez obzira na to što se personalna rešenja menjaju. Pogledajmo samo dijapazon poruka i narativa važnijih aktera nakon petooktobarskih promena. U kampanjama Vojislava Koštunice 2000. i 2002. godine glavni sloganii su bili: „Ko danas govori u ime svih nas? Koštunica. Naravno” i „Ko što narod kaže – Koštunica. DSS” (Atlagić 2017, 125). Bivši gradonačelnik Beograda Dragan Đilas je obećavao da će se posle izbora formirati „vlada koja će obezbediti da se snovi žitelja Srbije ostvare”, a sadašnji predsednik Republike Srbije je u više navrata napominjaо da njemu samo narod

može da izdaje naredjenja i da neretko sopstvenu dobrobit žrtvuje zarad dobrobiti nacije u teškim i kriznim reformskim vremenima tako da „slanu vodu nije ni pomirisao, a kamoli se okupao, ne pamti otkad” (Mikucka-Wójtowicz 2017, 110–113). Ovu vrstu argumenata autori nazivaju *pseudoargumentacijom*, čiji se koreni često vide upravo u politici Margaret Tačer. „Tako se u Srbiji B. Karić građanima obraća perceptivnim ‘dokazima’ mašući sa govornice zelenom salatom, dok je u Britaniji to činila M. Tačer pokazujući glasačima/narodu prazan ceger i tako ‘argumentujući’ tvrdnje o padu standarda pod laburistima” (Atlagić 2017, 125). Emotivno nabijeni pseudoargumenti, zasnovani na tome da jake vode čuvaju interes naroda i bore se protiv korumpiranih političara dok sprovode neoliberalne reforme na koje građani pristaju i ne propituju ih, jesu model koji je plasirala „Čelična lejdi”: izgleda da je reč o modelu koji je veoma adaptibilan i aplikabilan i na druge delove sveta.

Predimo sada na drugu stranu diskurzivnog spektra, odnosno na stranu „potražnje”. Zanimljivo je da, iako je u većem delu populacije politički autoritarizam poprilično ukorenjen (Lazić, Pešić 2013, 295), istovremeno identifikujemo i neupitnost demokratije kao poželnog političkog poretka. Paradoksi poput ovog, ali i onog koji da postoji veliko nepoverenje u političke stranke i političare a da i dalje imamo visok stepen izborne participacije (Jovanović Ajzenhamer 2018), idu u prilog Holovoj tezi o tome da je AP specifičan i zbog toga što postoji ideološki sinkretizam i na strani „potražnje”. Na britanskom primeru Hol beleži da neupitnost tržišnog *laissez faire*-a i održavanja regularnih slobodnih i poštenih demokratskih izbornih utakmica konvergira sa autoritarnom političkom kulturom koja se umnogome bazira na populističkim diskursima i jakoj centralističkoj ulozi vode. Istraživanja u Srbiji pokazuju da su među širim društvenim slojevima zastupljeni upravo ovakvi paradoksi i da samim tim možemo prepostaviti da postoji poprilično plodno tlo za plasiranje i recepciju populističkih poruka. Ako imamo u vidu Holovo insistiranje na tome da populizam nije samo diskurs već da postoje i strukturalni (materijalni) temelji i preduslovi, prethodno pomenuti istraživački nalazi pomažu nam u rekonstrukciji „istorijskog bloka” o kom je Hol govorio.

Ove ideološke kontradiktornosti, i važnost principa stabilnosti i reda, još jasnije se kristališu na nivou analize diskursa. Nalazi istraživanja prikazani u studiji „Političke orijentacije građana Srbije – Kartografija nemoći” važni su zbog toga što pokazuju kako se upravo na nivou diskursa reflektuju poruke koje se plasiraju odozgo. Hol smatra da je reč o reverzibilnom procesu i da se analiza mora baviti i plasiranjem poruka, ali i načinom na koje se te poruke primaju i „obrađuju”. I u ovom kvalitativnom istraživanju potvrđena je osnovna premissa populističke teorije koja podrazumeva da postoji populistički uslovljena percepcija o dve antagonistički pozicionirane grupacije: u narrativima ispitanika pojavljuju se (negativno opisani) političari i (pozitivno definisani) „običan narod”. Obe grupacije su poprilično homogenizovane („svi su oni isti”, odnosno „pošten narod”) i političari su i u ovom istraživanju generalno okarakterisani

kao skloni korupciji, malverzacijama i zloupotrebi položaja: *[U] našoj državi postoje zakoni jedni za običan narod, a jedni za političare i ostale, ovaj biznismene i ostale ovako ljudе...* (žena, 40–60 godina, Pančevo) (izvor: Fiket, Pavlović, Pudar Draško 2017, 26).

Kao i u drugim istraživanjima, demokratija je i u ovim nalazima visoko-vrednovana, međutim, sama suština poretku se različito definiše. Zanimljivo je da se, u sklopu poprilično ambivalentnih stavova prema demokratiji, neretko kao rešenje pokazuje autoritarni korektiv koji treba da uspostavi red i poredak. Dakle, imamo snažan motiv reda kao visokovrednovanog (za razliku od stanja haosa), ali imamo i ideal vođe koji zna kako da taj red održi. Sa jedne strane, ispitanici žele demokratski uređeno društvo, ali, sa druge, sumnjaju da politička kultura u Srbiji može da odgovori na taj izazov. *Ja mislim da mi u demokratiji ne možemo da funkcionišemo (...) Smatram da sad trenutno da bi se doveli u red (...) znači jedan čovek da se pita za sve (...) da bude zadužen za sve, da nas postroji...* (žena, 34 godine, viša škola, Loznica) (izvor: Fiket, Pavlović, Pudar Draško 2017, 31).

Čak i kada se ne slažu s politikom vladajuće stranke, ispitanici govore o tome da je jak vođa neophodan Srbiji. To govori o tome da u srpskom društvu ne samo da je ukorenjena ideja o (paradoksalnom) autoritarnom korektivu demokratije, već i da je samopercepcija građana u tom smislu ispravna i relativno objektivna. (...) *Svaki neki sistem verovatno dobro funkcioniše u nekom okruženju (...) Tako da ne znam ni koliko bi bila dobra na ovom podneblju ta demokratija. (...) Mislim da mi nismo dozreli (...) Eto pustiš ih da nešto odlučuju, a nismo spremni za to. Treba nam neki autoritet, mislim da smo narod kome treba autoritet da bi funkcionisao u nekom pozitivnom smislu...* (muškarac, 25 godina, fakultet, Mali Zvornik) (izvor: Fiket, Pavlović, Pudar Draško 2017, 31).

Od savremenih političkih aktera najviše se razmatra učinak Aleksandra Vučića, za koga se uglavnom smatra da se trudi da nešto promeni ali da u tome ne uspeva. Jedan deo smatra da je njegov neuspeh posledica toga da „jedno govori, a drugo radi“, dok drugi deo ispitanika krivi prethodne vlasti (od Miloševića pa nadalje) i smatra da je država toliko upropastena da se malo šta i može popraviti. *Opet nekako najviše poverenja imam u Vučića... Jer mislim da stvarno pokušava ono što kaže i vidi se. Možda ga neko ismejava, ovo-ono, ne da branim njega, pokušava bar kol'ko-tol'ko da zavede neki red* (muškarac, 58 godina, srednja škola, Prokuplje) (izvor: Fiket, Pavlović, Pudar Draško 2017, 41).

## ZAKLJUČAK

Holov stav da je zaokret udesno u Britaniji bio odgovor na organsku krizu, a ne njen odraz, implicira da je mogao proći i drugačiji odgovor, da ga je bilo. Kao da je desnica shvatila da, Holovim rečima, njen odgovor ne može biti prostо de-fanzivan, već mora biti formativan, dok su snage na levici uglavnom računale

na to da će im kriza sama od sebe obezbediti podršku klase i slojeva najviše pogodjenih njome, potcenivši napor koji je desnica uložila u promenu ideo-loške konfiguracije i stvaranje novog istorijskog bloka, nove konjunkture. Za one koji nisu spremni da rizikuju i sav ulog stave na bezočnost kapitalističke eksploatacije, Holova analiza tačerizma i autoritarnog populizma pruža solidnu osnovu da se makar postave prava pitanja i upravi pogled ka stvarima koje su relevantne u teorijskom smislu, a mogu biti ključne i za političko delovanje. Ta analiza, videli smo, pre svega zahteva sveobuhvatan i pronicljiv pogled koji je u stanju da sagleda sve površine i uglove polja intervencija i pristanka, ispita fleksibilnost iscrtanih društvenih granica da bi se znalo koje od njih dopuštaju pomeranja, i u kom smeru, i osvetli postojeće kontradikcije, što može predstavljati i najveći istraživački izazov. Naš rad, dakle, treba shvatiti kao poziv na dalje otkrivanje prednosti koje nudi holovski pogled na društvo i njegovu razradu u empirijskim istraživanjima: jer, bez valjanog objašnjenja, nema ni obnove.

## LITERATURA

- Antonić, Slobodan. 2016. „Izbori pod sumnjom: kako je došlo do izbora 2016. i šta se tada zbilo“. U ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević. *Izbori u Srbiji 2016. godine: 'istorijska' ili 'Pirova' pobeda*. Beograd: Institut za političke studije.
- Atlagić, Siniša. 2017. „Populizam i politička komunikacija“. U ur. Zoran Lutovac. *Populizam*. Beograd: Institut društvenih nauka. Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.
- Bešić, Miloš. 2017. „Populizam u narativima predsedničkih kandidata na predsedničkim izborima u Srbiji 2017. godine“. U ur. Zoran Lutovac. *Populizam*. Beograd: Institut društvenih nauka. Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.
- Da Silva, Filipe Carreira and Vieira, Mónica Brito. 2018. “Populism as a logic of political action”. *European Journal of Social Theory* XX(X): 1–16.
- Davidson, Alastair. 2008. “The Uses and Abuses of Gramsci”. *Theses Eleven* 95: 68–94.
- Davis, Helen. 2004. *Understanding Stuart Hall*. London: Sage Publications.
- Fiket, Irena, Pavlović, Zoran, Pudar Draško, Gazela. 2017. *Političke orijentacije građana Srbije – Kartografija nemoći*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gallas, Alexander. 2016. *The Thatcherite Offensive*. Leiden: Brill.
- Gočanin, Sonja, Durđević, Mila. 2018. „Državni vrh Srbije na konferenciji kontroverzne organizacije“. *Radio Slobodna Evropa*. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29532519.html> (Pristupljeno 14.10.2018).
- Gramsci, Antonio, Hoare, Quintin, Smith, Geoffrey Nowell. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.

- Gramsci, Antonio (Ed. Joseph A. Buttigieg). 2007. *Prison Notebooks*. Volume III. New York: Columbia University Press.
- Hall, S., Crichter, C., Jefferson, T., Clarke, J., and Roberts, B. 1978. *Policing the Crisis*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hall, Stuart. 1988. *The Hard Road to Renewal: Thatcherism And The Crisis Of The Left*. London and New York: Verso.
- Jessop, Bob, Bonnett, Kevin, Bromley, Simon and Ling, Tom. 1984. "Authoritarian Populism, Two Nations, and Thatcherism". *New Left Review* 147: 32–60.
- Jovanović, Nataša. 2014. „Na ivici izborne demokratije: Srbija posle izbora 2014. godine“. *Sociološki pregled* 48(4): 507–530.
- Jovanović, Nataša, Radović, Selena, Marković, Aleksandra. 2016. „Konsolidacija izborne demokratije, formiranje pluralističke političke elite i njena ideološka orijentacija“. U ur. Mladen Lazić. *Politička elita u Srbiji i periodu konsolidacije kapitalističkog porekla*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Jovanović, Ajzenhamer Nataša. 2018. „'Demokratija posmatrača': analiza *paradox-a* divergencije između demokratije i kapitalizma na primeru izborne participacije u Srbiji“. *Limes Plus* 1: 59–78.
- Laclau, Ernesto and Mouffe, Chantal. 2001 [1985]. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London and New York: Verso.
- Larraín, Jorge. 1996. "Stuart Hall and the marxist concept of ideology". In eds. David Morley and Kuan-Hsing Chen, *Stuart Hall. Critical dialogues in cultural studies*. London and New York: Routledge: 46–70.
- Lazić, Mladen. 2011. *Čekajući kapitalizam. Nastanak novih klasnih odnosa u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Lazić, Mladen, Pešić, Jelena. 2013. „Društvene promene i promene vrednosnih orijentacija pripadnika osnovnih klasa u Srbiji“. U ur. Mladen Lazić i Slobodan Cvejić. *Promene osnovnih struktura društva Srbije u periodu ubrzane transformacije*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa.
- Lošonc, Alpar. 2017. „Da li 'populizam' objašnjava otpor spram autoritarizma?“ U ur. Marko Simendić. *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka: 9–28.
- Lutovac, Zoran. 2017. „Odnos građana prema političkoj eliti i reprezentativnoj demokratiji“. U ur. Zoran Lutovac. *Građani Srbije i populizam. Javno mnjenje Srbije 2017*. Beograd: Institut društvenih nauka. Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.
- Mikucka-Wójtowicz, Dominika. 2017. „Populizam u političkim strankama – strategija ili ideologija?“ U ur. Zoran Lutovac. *Populizam*. Beograd: Institut društvenih nauka. Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.

- Mudde, Cass and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pavlović, Dušan, Antonić, Slobodan. 2007. *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.
- Ristić, Irena, Buturović, Željka. 2017. „Percepcija političke situacije i sklonost populizmu kod građana Srbije”. U ur. Zoran Lutovac. *Građani Srbije i populizam. Javno mnenje Srbije 2017*. Beograd: Institut društvenih nauka. Centar za politikološka istraživanja i javno mnenje.
- Shafir, Michael. 2008. „From Historical to Dialectical populism: The case of Post-Communist Romania”. *Canadian Slavonic Papers* 50(3–4): 425–470.
- Slavujević, Zoran. 2017. *Pohodi na birače u ime države i naroda. Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*. Tom. I. Beograd: Čigoja štampa.
- Sovilj, Miodrag. 2018. „Fukujama za N1 o nacionalističkoj internacionali, Vučiću...”. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a399304/Vesti/Fukujama-za-N1-o-nacionalističkoj-internacionali-Vucicu.html> (Pristupljeno 20.8.2018).
- Spasić, Ivana. 2013. *Kultura na delu. Društvena transformacija Srbije iz burdijeovske perspektive*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Spasić, Ivana and Ana Birešev. 2012. *Social classifications in Serbia today between morality and politics*. U ur. Predrag Cvetičanin. *Social and Cultural Capital in Serbia*. Niš: Centar za empirijske studije kulture jugoistočne Evrope, RRPP/Western Balkans: 155–174.
- Taggart, Paul. 2000. *Populism*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Vučić, Aleksandar. 2015. „Aleksandar Vučić: Srbija ulazi u novi vek rada bez čarobnih štapića i rata”. *Večernje novosti*. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovnica/politika/aktuelno.289.html:583984-Aleksandar-Vucic-Srbija-ulazi-u-novi-vek-rada-bez-carobnih-stapica-i-rata> (Pristupljeno 10.9.2018).
- Wood, Brennan. 1998. “Stuart Hall’s Cultural Studies and the Problem of Hegemony”. *British Journal of Sociology* 49(3): 399–414.

Ana Birešev

Nataša Jovanović Ajzenhamer

## AUTHORITARIAN POPULISM: THE HARD ROAD TO EXPLANATION (THE CASE OF SERBIA)

### SUMMARY

In order to explain Thatcherite phenomenon, Stuart Hall introduced the concept of authoritarian populism, giving a specific meaning to the notion of populism and placing it within the context of a complex hegemonic project. Hall saw the triumph of Thatcherism as a result of reproduction of contradictory but firmly amalgamated and quite appealing ideological positions that are compatible with wider social strata, emphasizing two key ideological components of the Thatcherism's discourses: the inevitability of the free market and the retention of the Tory repertoire – the tradition, order, family, authority, discipline. While Hall presented the concept of authoritarian populism having in mind specific historical reality, this paper will map out those wider theoretical universals that help us in understanding of ideological formation in Serbia today and political and social conjuncture behind it.

KEYWORDS: *authoritarian populism, Hall, Serbia, ideology, discourses, crisis, contradictions.*

Božidar Filipović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Filozofski fakultet*

# Empirijsko istraživanje stepena autoritarnosti građana – interpretacije kvantitativnog indikatora

## SAŽETAK

Problem validnosti je centralna tema našeg rada. Konkretno, zanima nas mernje nivoa autoritarnosti u empirijskom istraživanju. Želimo da ukažemo na potencijalni doprinos kvalitativnog pristupa ovom problemu. Pažnja je posvećena samo jednom indikatoru: „Bez vođe je svaki narod kao čovek bez glave“. Ovo pitanje je korišćeno u nizu domaćih i međunarodnih istraživanja u poslednjih nekoliko decenija (South-East European Social Survey Project). Ono je početna tačka našeg kvalitativnog istraživanja. Cilj kvalitativnog istraživanja je bolje razumevanje značenja koje ispitanici pridaju navedenoj tvrdnji. Kroz polu-strukturisane intervjuje došli smo do dubljeg uvida u interpretacije i odgovore na Likertovoj skali. Iako je kvalitativno istraživanje sprovedeno na relativno malom (kvotnom) uzorku od 20 ispitanika/ca, smatramo da su podaci interesantni i relevantni. Rezultati se javljaju kao izvesna vrsta dopune ili korektiva velike količine kvantitativnih podataka koji su do sada prikupljeni.

**KLJUČNE REČI:** *autoritarnost, validnost, anketa, kvalitativno istraživanje*

## UVOD

Pozitivizam je postavio temelje empirijskog istraživanja društvenih pojava na kojima su kasnije nastali brojni i raznorodni pristupi. Njegova pojava predstavlja prekretnicu od posebne važnosti za političke nauke koje su kategorijalni aparat dobrim delom nasledile od političke filozofije. Do XIX veka, misao o politici počivala je na razmatranjima koja nisu uključivala razvijen metodološki aparat za objektivno, sistematsko i pouzdano prikupljanje empirijskih podataka. Poznavanje istorije, jezika, filozofije i umetnosti bili su dovoljni za neretko pretenciozne zaključke o političkom sistemu ili kulturi jednog naroda. U tom pogledu, moderna misao o politici je utemeljena na novim metodološkim osnovama.

Savremeno empirijsko istraživanje određenog političkog fenomena podrazumeva čitav niz prepostavki i procedura koje se moraju ispuniti. Jedan deo u tom nizu predstavljaju i metodološka pitanja na koja se mora pronaći zadovoljavajući odgovor. U težnji da što bolje spoznaju predmete svojih istraživanja društvene nauke se u velikom stepenu oslanjaju na reprezentativna anketna istraživanja. Ova vrsta istraživanja zauzima posebno i privilegovano mesto u sociologiji i ostalim društvenim naukama jer omogućava donošenje zaključaka o celokupnoj populaciji. Zato je od posebne važnosti kritičko propitivanje osnova na kojima takva istraživanja počivaju. Nažlost, metodološka istraživanja su relativno retka u našim društvenim naukama. Sa druge strane, u državama Zapadne Evrope i Severne Amerike odavno je prisutan kritički odnos prema tehnikama anketnog prikupljanja podataka sa ciljem daljeg unapređenja. Jedan od koraka u tom pravcu je i tzv. kognitivni intervju (cognitive interview), odnosno kognitivni test upitnika. U svakom slučaju, na tom polju se u poslednjih nekoliko decenija razvijao čitav niz tehnika procene različitih aspekata kvaliteta upitnika (Ericsson and Simon 1980; Jabine et al. 1984; Jobe and Mingay 1989; Cannell et al. 1989; DeMaio 1993; Blair and Presser 1993; Anderson et al. 2001; Presser et al. 2004; Geisen and Bergstrom 2002, 131–161; Miller 2014; Willis 2015). U našem radu ćemo posvetiti pažnju metodološkom pitanju konstruktivne valjanosti (Fajgelj 2010, 462). Konkretno, pozabaviće-mo se problemom merenja stepena autoritarnosti, odnosno indikatorom koji je korišćen u nizu istraživanja.

Na području Srbije (i bivše Jugoslavije) istraživanje društvene strukture i vrednosnih orijentacija građana ima decenijski kontinuitet (Lazić 1991; Lazić 2000; Lazić 2011; Lazić i Cvejić 2013; Lazić 2014; Lazic and Cvejic 2015; Lazić 2016). Mladen Lazić sa svojim saradnicima od osamdesetih godina XX veka sprovodi ovakva istraživanja na reprezentativnom uzorku. Konkretno, reč je o sledećim istraživanjima: „Istraživanje Društvena struktura i kvalitet života sprovedeno je na području cele SFRJ, krajem 1989. godine, u organizaciji Konzorcija socioloških i srodnih instituta Jugoslavije. Podaci su prikupljeni na uzorku od 13.422 jedinice. [...] Istraživanje Stratifikacijske i vrednosne

*promene u periodu društvene transformacije* sprovedeno je u okviru šireg projekta SEESSP (South East European Social Survey Project) na teritoriji šest zemalja Jugoistočne Evrope u periodu 2003–2004. Od ukupnog broja analiziranih ispitanika, koji je iznosio 2997 [...]. Najzad, istraživanje *Promene osnovnih struktura srpskog društva* realizovano je na teritoriji cele Srbije u prvoj polovini 2012. godine u organizaciji ISI FF. Podaci su prikupljeni na reprezentativnom uzorku od 2500 ispitanika” (Petrović 2013, 381). U navedenim istraživanjima korišćeno je više indikatora (iskaza) za merenje stepena autoritarnosti (Pešić 2016, 374–425), ali u radu ćemo pažnju posvetiti samo jednom: „Bez vođe je svaki narod kao čovek bez glave”. Veća saglasnost sa iskazom (na Likertovoj skali) odgovara većem stepenu autoritarnosti i obrnuto.

Problemu valjanosti merenja stepena autoritarnosti pristupili smo sprovođeci zasebno, kvalitativno istraživanje. Na koji način i zašto? „Cilj kvalitativnog metodološkog istraživanja je bolje razumevanje interpretacija iskaza, tj. pokušaj provere (smisaone) validnosti iskaza. Ono se stoga može posmatrati kao doprinos istraživanju konstruktivne valjanosti (validnosti) instrumenta istraživanja (Fajgelj 2010, 462), koja se ograničava na nivo interpretacija značenja od strane ispitanika. U radu ćemo se ograničiti na samo jedan segment problema validnosti – interpretacije iskaza od strane ispitanika. Naše kvalitativno metodološko istraživanje sprovedeno je na relativno malom kvotnom uzorku od 20 ispitanika. Svi ispitanici trajno su nastanjeni na teritoriji grada Beograda. Struktura uzorka po polu i starosti odgovara karakteristikama opšte populacije Beograda. Istraživanje je sproveđeno, sa izvesnim prekidima, u periodu od oko godinu dana, tokom 2016. i 2017. godine. Ispitanici su posle svakog iskaza dali odgovore koji su ponuđeni na Likertovoj skali, a nakon odgovora svakom ispitaniku je postavljeno pitanje ‘Kako ste Vi razumeli ovo pitanje?’“. U zavisnosti od odgovora ispitanicima su postavljana i potpitanja (koja su se takođe odnosila na delove tvrdnje ili sam odgovor) kako bi se bolje razumela njihova interpretacija iskaza” (Filipović 2018, 244–245).

## NALAZI ISTRAŽIVANJA

Niko od ispitanika/ca nije imao problema sa razumevanjem pitanja, odnosno iskaza. Načelno, moglo bi se reći da je shvatanje pojma ‘vođe’ i simbolički ‘prihvuk’ koji nosi sa sobom bilo odlučujuće za ispitanike/ce koji se nisu slagali sa iskazom. Struktura odgovora na Likertovoj skali je sledeća: ‘u potpunosti se slažem’ – dva ispitanika/ce, ‘slažem se’ – osam ispitanika/ce, ‘niti se slažem, niti se ne slažem’ – dva ispitanika/ce, ‘ne slažem se’ – šest ispitanika/ce, ‘u potpunosti se ne slažem’ – dva ispitanika/ce. Niko od ispitanika/ca nije odgovorio sa ‘ne znam’.

Ispitanici/ce koji nisu bili saglasni sa iskazom smatrali su da je koncept vođe 'prevaziđen'. Dvojica ispitanika su pitanje doveli u vezu sa Aleksandrom Vučićem kao najistaknutijim političkim akterom.

*Ispitanik: Mislim da je jasno na koga sam pomislio i koju situaciju [smeh].*

*B. F.: Na koga si pomislio?*

*Ispitanik: Pomislio sam na našeg velikog opscenara i na našu političku situaciju. I...*

*B. F.: Ko je veliki opscenar? Moramo zbog transkripta.*

*Ispitanik: Aleksandar Vučić.*

*B. F.: Dobro.*

*Ispitanik: I ne samo zbog toga, nego što uvek mislim da je sistem bitniji za funkcionisanje, a ne pojedinac, to jest vođa.*

*B. F.: Šta za tebe znači narod bez glave? Da je narod bez glave.*

*Ispitanik: Gde?*

*B. F.: U samom iskazu.*

*Ispitanik: Ja mislim da to znači da živi u zemlji u kojoj ne postoji sistem koji funkcioniše.*

*B. F.: A koje su posledice odsustva vođe po narod?*

*Ispitanik: Nema posledica.*

*B. F.: Dobro.*

*Ispitanik: Ako mislimo na vođu kao na pojedinca (samozaposlen arhitekta, 33 godine, odgovor: „u potpunosti se ne slažem”).*

*B. F.: OK. E sada mi reci kako si razumeo ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Pa evo ti živimo u zemlji gde imamo vođu koji je... čovek je ono... neću da psujem. Znaš. Apsolutno se ne slažem.*

*B. F.: Ali reci mi šta misliš. Ne moraš da psuješ.*

*Ispitanik: Pa ne mogu, znaš, ne podržavam nikakva poltronstva. Ne podržavam ništa što se danas... ono stvaranje kulta ličnosti, što čovek radi masovno. Dovođenje svojih nekih... Pričam opet o politici. Otišao sam u politiku, ali dajem konkretan primer. On je vođa. Nisam se slagao ni sa Titom koji je bio pet puta normalniji. Mislim, nisam se slagao, nisam bio ni rođen tada... Ne volim totalitarizam nijedne vrste. Tako da ne volim ni to. Čim imaš vođu, vođa je neprikladan, a to je užasno (tehničar u javnom preduzeću, 33 godine, odgovor: „ne slažem se”).*

Ostali ispitanici/ce koji se nisu saglasili sa iskazom ograničili su se na kritiku uloge vođe kao takvog, odnosno na samo značenje pojma.

*Ispitanik: [smeh] Četiri, ne slažem se.*

*B. F.: Kako si razumeo ovo pitanje, ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Nama vođa nije bitan, ideal je uvek iznad. A bukvalno je tako. Znaš kako kažu i ovca se može popeti na planinu, ali opet će samo blejati. Mi kao narod težimo nekom vođi, znaš ono Sloba, Tito ranije. Pastir, ne znam, Mojsije. Ali vođa... možemo mi i bez vođe. Vođa je više tu kao neka naša fikcija. Kao neki naš spasitelj koji će nas voditi, rukovoditi i na kraju kao spasiti. Mada to je samo... Vođa je utopija. Samo plod neke naše maštne i neke kao želje. Jer smo mi u konstantnoj potrazi za vođom koji će biti svemoćan. Koji će... tako da nam vođa nije... mi nismo obezglavljeni kao narod, bez nekog vođe.*

*B. F.: A reci mi, ovaj deo 'narod bez glave' šta za tebe znači narod bez glave?*

*Ispitanik: Može se protumačiti na više načina. Dobro, ovde jasno implicira da je... na nekog vođu, predsednika, diktatora, ne znam, nekog političkog rukovodioca. A može biti narod vez glave, bez trunke mozga u sebi. Bez jasne orijentacije, bez ravnoteže. Srlja iz kapitalizma u tradiciju, onda... Deluju izgubljeno. Čovek bez glave deluje izgubljeno. Mislim, to je naravno logično. Čovek bez glave zvuči... ne znam, odvratno. Glava, znaš, glava kao najvažniji organ (niži rukovodilac u hipermarketu, 31 godina, odgovor: „ne slažem se”).*

*B. F.: Sada mi recite kako ste Vi razumeli ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Kako sam razumeo? Da moramo da imamo vođu po svaku cenu, da smo kao ovce bez vođe. Da ništa ne znamo bez njih. Tako da ja mislim da to baš nije tako.*

*B. F.: A recite mi šta za Vas znači da je narod bez glave?*

*Ispitanik: Znači da ne znamo da razmišljamo bez drugoga. Znači da vođa mora sve umesto nas. I da razmišlja i sve, a mi smo...*

*B. F.: A koje su posledice odsustva vođe po narod? Ako mislite da ih ima?*

*Ispitanik: To je potpitiranje?*

*B. F.: Da, moje potpitiranje.*

*Ispitanik: Kako, koje su?*

*B. F.: Koje bi bile posledice odsustva vođe po narod? Ako mislite da ima bilo kakvih. Dakle, kad nema vođe.*

*Ispitanik: Ako nema vođe da budu posledice?*

*B. F.: Da, da li ima nekih posledica?*

*Ispitanik: Pa ja mislim da nema (portir, 61 godina, odgovor: „ne slažem se”).*

*B. F.: E sada mi reci kako si razumela ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Pa kao... svaki narod je kao čovek bez glave. Pa mislim ne smatram da bi trebalo da postoji vođa da bi... ne smatram da narod treba da ima nekog vođu da bi mogao da funkcioniše ili nešto...*

*B. F.: A reci mi šta za tebe znači da je narod bez glave? Kako si to shvatila? Naravno, u pitanju je metafora. Na šta si pomislila kada si pročitala?*

*Ispitanica: Pa dobro, pa da je bez razmišljanja. Mislim da ne razmišljaju...*

*B. F.: A koje su posledice odsustva vođe po narod? Koje bi bile?*

*Ispitanica: Vođe po narod?*

*B. F.: Da li ima uopšte nekih posledica?*

*Ispitanica: Pa ja mislim da nema (studentkinja, 22 godine, odgovor: „ne slažem se”).*

*B. F.: Kako si shvatio ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Pa verujem da treba da postoji sistem, a ne vođa. Malo je to prevažideno. Bilo nekada, danas mislim da ne.*

*B. F.: A šta za tebe znači da je narod bez glave u ovom iskazu, kako si to shvatio, taj deo? Ako si imao neku asocijaciju, ako nisi sasvim u redu.*

*Ispitanik: Pa na narod bez glave ne, ali pošto je povezano sa ovim vođa kao neko ko... znaš, čovek bez glave ne razmišlja. Mora neko da misli za njega. Mislim, da nema potrebe da jedan misli za sve, nego da imaš sistem. Sistem misli za tebe, jedni mislimo za druge.*

*B. F.: Dobro. A da li si pomislio na neke posledice. Rekao si da...*

*Ispitanik: Ne slažem se da treba da imamo vođu. Mislim, ne znam konkretno pitanje, na šta se misli. Na vođu kao na predsednika države, pa tako neka funkcija. Ali kod nas ako posmatraš funkciju predsednika, premijera u poslednjih 20 godina, pričamo o delu koji ja znam, za koji se sećam, mislim da nema potrebe da imamo jednog da on objedini sve funkcije. Da on donosi odluke. To ti je ono proširenje nadležnosti predsednika Rusije, Amerike, pa sad i Turske. Kod nas predsednici nemaju takve nadležnosti, ali se mešaju u sve. Mislim da takvo nešto ne treba, da nije dobro. Imaš dobar primer kako sistem funkcioniše u Švedskoj, gde ljudi i ne znaju ko obavlja koju funkciju, a sistem radi ko sat (sanitarno-ekološki tehničar, 35 godina, odgovor: „ne slažem se”).*

*Ispitanica: Nemoj molim te. Kakav crni vođa!*

*B. F.: Sada mi recite, morate... zbog ovoga je važno...*

*Ispitanica: Ma ne slažem se uopšte.*

*B. F.: Pet?*

*Ispitanica: Jedino kada kralj dođe na čelo onda možemo da pričamo.*

*B. F.: E sada ovde kaže 'bez vođe je svaki narod kao čovek bez glave'. Kako ste shvatili ovo, šta znači narod bez glave? Odnosno, da je kao čovek bez glave?*

*Ispitanica: Pa valjda narod odlučuje, a ne jedan čovek. To je strašno ako jedan čovek odlučuje za celu naciju. Ja to tako shvatam. Onda nema ni demokratije, onda nema ništa, je l' tako. Onda smo stvarno bez glave.*

*B. F.: A da li mislite da postoje neke posledice, neke negativne ili pozitivne posledice, odsustva vođe po narod?*

*Ispitanica: Ma ne, kakvi (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se ne slažem”).*

*Ispitanik: Pa ne slažem se.*

*B. F.: Sada mi reci kako si shvatio ovo pitanje?*

*Ispitanik: Pa u smislu, na prvu, kao bez vođe, nekog diktatora ili bilo šta, u to ne verujem. I ne slažem se sa tim. Ali kao vođi nekog ko će da bude na čelu nekog kolektiva ili nekog društva ili nekog... ne mislim opet da je kao čovek bez glave, ali mislim da je potrebno ljudima da imaju nekog u koga će da veruju. U nekog vođu (šef prodaje u porodičnom mikropreduzeću, 25 godina, odgovor: „ne slažem se”).*

Sa druge strane, ispitanici/ce koji su bili saglasni sa navedenom tvrdnjom uglavnom su pokušavali da ukažu na važnost postojanja vode. Značaj njegove uloge su videli u organizovanju društva i održavanju reda.

*Ispitanica: Slažem se. Dvojka.*

*B. F.: Sada mi reci kako si shvatila ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Kako sam shvatila? Pa shvatila sam više nego što... što bi možda bilo ko pomislio. Nisam pomislila na vođu države, iliti predsednika, premijera vlade. Shvatila sam to kao nekog... generalno. Nisam shvatila stvarno kao... u momentu kada sam razmišljala, onda nisam shvatila kao da je to premijer iliti predsednik, nego sam shvatila prosto narod kao narod... i prosto mora da postoji neko ko će da neke odluke donosi. Neko da... u ime nekoga nešto govori, odlučuje ili... Tako da u tom smislu se slažem (nezaposlena, 52 godine, odgovor: „slažem se”).*

*Ispitanik: Slažem se.*

*B. F.: Šta za Vas znači da je narod bez glave? Kako Vi razumete taj deo iskaza?*

*Ispitanik: Pa ono da ga neko... da ga usmerava. Da mu sugerise interes države. Da živi po pravilima. Plaća se porez, tako nešto (domar, 50 godina, odgovor: „slažem se”).*

*Ispitanik: Opet, slažem se.*

*B. F.: Kako si ti razumeo?*

*Ispitanik: Moraš da imaš nekog onog koji će da te vodi. To mi je logično, e sad, opet ja pričam i u firmi i u državi. Sad sam otišao malo dalje (radnik – viliškarista, 35 godine, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Sada mi reci kako si ti shvatio ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Pa otprilike kao i ovo za kolektiv.*

*B. F.: U kom smislu?*

*Ispitanik: Pa u smislu da jedan čovek može voditi ka ostvarenju jednog cilja više ljudi i to je mnogo bolje nego da više ljudi ide na više ciljeva.*

*B. F.: Dobro. U kom smislu je bolje? Šta znači bolje? Efikasnije?*

*Ispitanik: Više ljudi će lakše ostvariti bilo šta nego jedan čovek. A ako jedan čovek vodi više ljudi to se dešava (grafički dizajner – samozaposlen, 37 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Dobro. E sada kako ste Vi razumeli ovo pitanje?*

*Ispitanica: Slažem se, mora čovek neki da vodi državu. Ne može država bez predsednika, bez ovog, bez onog.*

*B. F.: A šta znači da je narod bez glave? Kako ste to shvatili?*

*Ispitanica: Pa to znači da ako nema vođe, znači čovek ništa nije. Šta ja mogu da mislim ako nema neko da rukovodi time (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se slažem”).*

*B. F.: Kako si shvatila ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Pa na primer kao predsednik republike, države. Uopšte neko mora da... da li predsednik, da li porodica, neko mora da ima neku glavnu reč. Mora neko da bude prvi, kako da kažem, vođa (nezaposlena, 56 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: E sada mi recite kako ste shvatili ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Znate kako, kako se ono kaže... Ovako sam ga shvatila, dakle, da morate da imate nekog domaćina u kući, je l' da. Znači, neko ko je dovoljno kada, ko je dovoljno spremjan, ko je dovoljno voljan da preuzme to da bude neka vrsta lidera. Ne znam koliko stepenica iznad okoline. Znači jednu, ali da bude negde zvezda vodilja. To je lepo imati i u tom smislu... ovaj Vaš šire... znači ja sam sada svela na najmanje, na kuću, znači na mikrosvet. Ovo je već za jedan narod. Mislim da zakon rulje, nažalost, svugde važi i vrlo je vidno. Ali ne možete da nastupate tako u komunikaciji sa drugim narodima, sa svetom. Mora da postoji neki red u nečemu, e u tom smislu sam mislila da se slažem (nezaposlena, 55 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Sada mi reci kako si razumela ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Pa vidi ovako, nažalost, razumela sam ga vođena ovim što se nama trenutno dešava. Pa ti imаш osećaj negde valjda... vođu doživljavamo... nažalost, ja sam pomislila na Aleksandra Vučića [smeh], ali ne na njega kao da on treba biti vođa, već da prosto zaista mislim da svaki narod... i u porodici i u firmi mora da se zna ko je glavni. Ali ne mislim da vođa treba da bude bukvalno vođa. Ne svida mi se naziv vođa kao vođa u principu. Ali mislim da svaka zajednica, kakva god, najmanja, najveća, mora da prosto postoji neko ko brine o svemu (poslovna sekretarica, 46 godina, odgovor: „u potpunoosti se slažem”).*

*B. F.: Reci mi kako si razumela ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Pa mislim da mora da ipak, ako gledamo tako kao narod, da mora neko da stoji... koliko-toliko da vodi nešto. Da ne može baš svako na svoju stranu da ide (nezaposlena, 20 godina, odgovor: „slažem se”).*

U navedenim odgovorima se ne može uočiti problematičnost validnosti indikatora. Ispitanici i ispitanice pokazuju razumevanje za lidersku ulogu vođe u organizovanju i usmeravanju jednog društva, odnosno države. Ispitanike/ce koji su se slagali sa iskazom smo pitali i kakve su posledice odsustva vođe po narod. Gotovo svi ispitanici/ce – saglasni sa iskazom – eksplicitno navode anarhiju, rasulo i haos kao najveće potencijalne opasnosti. U jednom slučaju se ovakav odgovor javlja iako ispitanik (računarski tehničar, 34 godine, odgovor: „niti se slažem, niti se ne slažem”) ima ambivalentan odnos prema iskazu. Takođe, jedna ispitanica ‘anarhiju’ i ‘rasulo’ ne navodi eksplicitno, ali nudi veoma sličan opis mogućih posledica (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se slažem”). Pored ovakvog viđenja, javlja se i objašnjenje u kojem se narod vidi kao ‘stoka’ koju treba dovesti u red (nezaposlena, 52 godine, odgovor: „slažem se”).

*B. F.: A koje su posledice odsustva vođe po narod?*

*Ispitanik: Anarhija, svako za sebe. Svako ima svoje mišljenje, što se kaže. Svako vuče na svoju stranu. Opet ovo, ima vođa pa on ima kodeks neki ponašanja (domar, 50 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: A koje su posledice odsustva vođe po narod?*

*Ispitanik: Pa ništa, bilo bi anarhije. Po meni, ono, svako bi bio glavni (radnik – viljuškarista, 35 godine, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Da je narod bez vođe kao čovek bez glave. Na to sam mislio. Kako si shvatio taj deo u ovom iskazu?*

*Ispitanik: Pa narod je hiljadu čudi, razumeš, hiljadu misli, hiljadu ideja [smeh]. I to ne vodi praktično ničemu ako nema ko to da kanališe i da...*

*B. F.: A koje bi bile posledice odsustva, dakle, šta bi bilo...*

*Ispitanik: Anarhija.*

*B. F.: Anarhija?*

*Ispitanik: Anarhija (grafički dizajner – samozaposlen, 37 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Sada mi reci kako si ti shvatila ovaj iskaz?*

*Ispitanica: Pa smatram da treba da postoji neko sa idejom i da se taj čovek prati. U suprotnom je anarhija. U tom smislu apsolutno se slažem. Ali, opet, s obzirom na to da smo kroz istoriju imali priliku da vidimo Hitlera. Eto sada je Erdogan i tako ti neki malo, ovaj, žešći, kako bih rekla, političari koji više naginju*

*autoritativnoj vlasti, totalitarnoj da kažem, u tom smislu neću da kažem da se u potpunosti slažem. Inače bih se u potpunosti slagala, jer treba ipak razlikovati fanatizam od vođe (studentkinja, 24 godine, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: A koje bi bile posledice odsustva vođe po narod? Dakle, da nema vođe, šta bi se desilo? U smislu kakve bi bile posledice?*

*Ispitanica: Pa mislim da je nekako rasulo. Ja to shvatam tako, kao neko rasulo. Kako bi? Mora da postoji neka forma, ne znam, neki okviri ponašanja, bilo čega (nezaposlena, 56 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: A koje su posledice ako nema tog nekog ko upravlja? Da li si možda pomislila na nešto? Šta bi odgovorila? Ako nemamo tog vođu, kako god da ga ti razumeš...*

*Ispitanica: Ja mislim rasulo opšte. Mislim da bi opšte rasulo bilo. (poslovna sekretarica, 46 godina, odgovor: „u potpunosti se slažem”).*

*B. F.: E sada mi reci kako si shvatio ovaj iskaz?*

*Ispitanik: Pa recimo to je diskutabilno, zavisi od podneblja, od naroda. Jer ako ne postoji neki vođa to vrlo lako može da se pretvori u anarhiju, što nije dobro nikako.*

*B. F.: A kažeš zavisi od podneblja. Gde važi, gde ne važi?*

*Ispitanik: Pa kod nas važi. Mislim da smo mi dosta anarhičan narod. I nama treba vođa. E sad, poenta priče je da taj vođa bude korekstan, pravičan itd. (računarski tehničar, 34 godine, odgovor: „niti se slažem, niti se ne slažem”).*

*B. F.: Ako toga nema, njega nema, vođe nema, koje su posledice? To je ono što te pitam.*

*Ispitanica: Pa posledice su sve ovo što sam rekla, što on nosi i njegova uloga nosi. Da su jednostavno... e sada, ne može da kažeš da su bez vlade ili bez predsednika ili da nema ko da odlučuje. Nego prosto narod je jedna [smejh] ...*

*B. F.: Slobodno reci.*

*Ispitanica: Pa narod je jedna... ajde, ne znam da li da kažem, ali stoka jedna koju treba... jednostavno... bez vođe ne može (nezaposlena, 52 godine, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: A koje su posledice ako nema vođe? Koje su posledice po narod?*

*Ispitanica: Može da se zarati, može da se pravi uzbuna, može da se tučemo, može svašta (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se slažem”).*

*B. F.: A ako nije ispred neko šta to ne funkcioniše, šta bi se desilo po tvom mišljenju?*

*Ispitanica: Nastao bi haos. Ljudi bi se previše opustili i vladao bi haos (nezaposlena, 20 godina, odgovor: „slažem se”).*

Na kraju, ispitanicima/cama smo postavili i pitanje ko je za njih primer dobrog vođe. Nisu svi ispitanici/ce mogli da navedu primer dobrog vođe, zato ćemo ovde navesti samo one koji su dali konkretne odgovore.

B. F.: *Sada mi reci ko je za tebe primer dobrog vođe. Znači, ne mora aktuelni. Uopšte, za bilo kog vođu.*

Ispitanik: *Ne znam, prvo mi pao [na pamet] car Dušan Silni [...]. Zato što je on bio uspešan u tome što je radio. A inače nemam pojma ko bi još mogao da bude.*

B. F.: *Kada kažeš uspešan na šta misliš?*

Ispitanik: *Uspešan u smislu vođenja te srednjovekovne države. Proširenja te države. I tako to. Sve što je bilo 'in' u to vreme [smeh].*

B. F.: *Je l' ti pada na pamet još neki vođa? Ako ne, sasvim je u redu, dovoljno je.*

Ispitanik: *Pa, ne znam, pao mi je na pamet Šarl de Gol.*

B. F.: *Aha, zašto on?*

Ispitanik: *Pa on mislim da je bio 'cool', da je vodio nezavisnu politiku. U odnosu na sadašnju Francusku, na primer.*

B. F.: *Dobro.*

Ispitanik: *I vozio ga je moj deda pa zbog toga (samozaposlen arhitekta, 33 godine, odgovor: „u potpunosti se ne slažem”).*

B. F.: *Imaš neki primer, kao istorijski...*

Ispitanik: *Pa istorijski, ajde gledam. Lupam, Britanija i Britanci su imali problema. Uvek su imali dobre poslove, dobre plate. Imali su problem sedamdesetih, osamdesetih godina sa huliganizmima, ovim-onim. Došla Margaret Tačer i sredila stvar što se tiče tih nekih stvari. Ne, apsolutno, ali je sredila. Dajem ti sada taj primer. Neko ko dođe... žena koje su se i grozili, ali su je poštovali.*

B. F.: *Je l' ti pada na pamet neko kod nas? Ne ne sada, nego bilo kada u prošlosti.*

Ispitanik: *Kod nas?*

B. F.: *Ne mora da bude samo Srbija.*

Ispitanik: *Pazi, osim kralja Petra. Znači nekada ga je narod voleo, cenio, poštovao. Da je išao sa njim i u Albaniju, i na Krf i ovamo i onamo. A kad je opet i došao na vlast tu je bilo kontroverzi. Podeljene dinastije, ovamo-onamo, znaš. Čovek koji je bio cenjen, poštovan, uvažavan od strane svih, razumeš. Kao niko kao kralj Pera, ajde da kažeš. Svi pre njega, posle njega to su bili ili samoživi ili ovakvi-onakvi. I na kraju, završavali su kako su završavali (tehničar u javnom preduzeću, 33 godine, odgovor: „ne slažem se”).*

B. F.: *Sada mi reci ko je za tebe primer dobrog vođe?*

Ispitanik: *Uh, sada si me zatekao.*

B. F.: *Znači ne mora da bude živ. Bilo kada bilo koji vođa.*

*Ispitanik: Dobar je bio Gadaš.*

*B. F.: Zašto?*

*Ispitanik: Zato što se... Mislim OK, koliko sam čuo... Ali opet u principu se trudio. Mislim da je uradio bar 80 posto tog nekog cilja da obezbedi svaku materiju, svako živo biće. Prvo u svojoj zemlji. Mislim, OK prvo u svojoj kući, dvořištu, naravno. Ali da svaki stanovnik ima neke najosnovnije, najelementarnije stvari. Znači od mesta stanovanja, stana, kuće. Od školovanja, zdravstva, pa tek onda ostalo (niži rukovodilac u hipermarketu, 31 godina, odgovor: „ne slazem se”).*

*Ispitanica: Da, da. Pa ja ne znam, ja sam iz tog perioda, ovaj... kada je vladao Tito, pa sada ne znam. Mislim, sa jedne strane jeste bio dobar, sa druge ne znam, moguće da je tu bilo i nekih drugih interesa i uticaja sa strane, ali ovaj...*

*B. F.: A neko ko nije sporan na neki način? Postoji neki vođa... kažem ne mora ni Srbija, ne mora da bude živ. Da li Vam pada bilo ko?*

*Ispitanica: Ne, ne pada mi baš niko na pamet (penzionerka, 63 godine, odgovor: „niti se slažem, niti se ne slažem”).*

*Ispitanica: Ne, ne, nego ne radi mi baš mozak. Tražim oblast, ili zemlju ili istorijski period ne bih li se fokusirala da ga ono... što pre kažem [dugačka pauza u odgovoru]. Trenutno mi padaju na pamet samo... bukvalno vode, ne znam zašto je to tako. Mislim na vrstu... ne na vrstu, na generale, na oficire... (nezaposlena, 52 godine, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Ko je za Vas primer dobrog vođe?*

*Ispitanik: Tito, što je bio.*

*B. F.: Još neko možda?*

*Ispitanik: Ne.*

*B. F.: Ne, dobro (domaćin, 50 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Dobro. Reci mi ko je za tebe primer dobrog vođe? Bilo kada, bilo gde.*

*Ispitanik: Josip Broz Tito [smeh].*

*B. F.: Još neko? Ako možeš da se setiš. Ako ne možeš, dovoljno je.*

*Ispitanik: Pa ne znam... (računarski tehničar, 34 godine, odgovor: „niti se slažem, niti se ne slažem”).*

*B. F.: A ko je za tebe primer dobrog vođe? Onakav kakav bi po tebi trebalo da bude. U tom smislu.*

*Ispitanica: Da kažem vođa sa utakmica [smeh]?*

*B. F.: Možeš kako god, bilo ko. Dakle, ne mora čak ni sada da bude aktuelan. Nego uopšte primer dobrog vođe, bilo kada, bilo koji.*

*Ispitanica: Vođa?*

*B. F.: Da.*

*Ispitanica: Pa ne znam.*

*B. F.: Možeš da kažeš bilo koje ime, uopšte ne moraš da se ograničavaš.*

*Ispitanica: Ja bih rekla ovaj vođa sa utakmice. U smislu...*

*B. F.: Vođa navijača?*

*Ispitanica: Da, navijača. A ovako inače...*

*B. F.: Ako imaš još nekog? Ne? Dobro (studentkinja, 22 godine, odgovor: „ne slažem se”).*

*B. F.: A ko je za Vas primer dobrog vođe? To je moje potpitanje. Ko bi bio primer dobrog vođe, ako može neki primer da se da, ako ne može...*

*Ispitanica: Pa meni Vučić (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se slažem”).*

*Ispitanica: Vučić. Da. On mi je baš onako... (nezaposlena, 56 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: Ne, ne. Taman posla. Ko je za Vas primer dobrog vođe, ako možete da navedete neki primer.*

*Ispitanica: Biće jako subjektivno, ali kada sam pričala sve ovo setila sam se svog oca (nezaposlena, 55 godina, odgovor: „slažem se”).*

*B. F.: A je l' možete da mi navedete primer nekog dobrog vođe? Za Vas. Ko je za Vas?*

*Ispitanica: U Nemačkoj što je bio Vili Brant, kancelar. A to je bio čovek svih vremena, stvarno (penzionerka, 75 godina, odgovor: „u potpunosti se ne slažem”).*

Odgovori na poslednje potpitanje otvaraju nedoumice u vezi validnosti indikatora. Za razliku od odgovora na druga potpitanja ovde se javljaju stavovi koji nisu konzistentni sa skorovima na Likertovoj skali. Konkretno, da li se može reći da ispitanik/ca pokazuje nizak stepen autoritarnosti ukoliko smatra da je dobar vođa Gadaffi, Tito, Dušan Silni ili Aleksandar Vučić? U izvesnoj meri problematični su i odgovori koji se odnose na Šarla de Gola i Margaret Tačer. Ispitanik poslednju navodi kao političarku koja je „sredila stvar” sa navijačima, odnosno problemom huliganizma. U javnom mnjenju ovaj slučaj se često ističe kao primer 'čvrste ruke' i drakonskih kazni koje su dovele do navodnog ili stvarnog rešenja određenog društvenog problema. Ipak, smatramo da se tumačenju ovih odgovora mora pristupiti opreznije. Imajući u vidu da ispitanicima/cama nismo postavili bilo kakve okvire za navođenje primera dobrog vođe oni nisu nužno morali uzimati u obzir sam iskaz (indikator). Potpitanje se može razumeti i kao 'novo' zasebno pitanje. Razlozi za isticanje baš navedenih primera ne moraju imati veze sa autoritarnom prirodom vlasti navedenih vođa (ovo važi sigurno za makar neke od njih). To se možda najjasnije vidi u

slučaju ispitanika koji navodi Gadašija kao primer dobrog vođe (niži rukovodilac u hipermarketu, 31 godina). Objasnjenje ovog ispitanika se tiče poboljšanja (stvarnog ili navodnog) materijalnih uslova stanovništva Libije, a ne političke prirode njegove vladavine. Dakle, oni mogu biti navedeni kao dobre vođe iz nekog drugog razloga. U svakom slučaju, izuzetak u odnosu na ostale odgovore predstavlja samo jedna ispitanica koja je odrasla u Nemačkoj i kao primer navodi Vilija Branta.

## UMESTO ZAKLJUČKA – VREDNOSNA NEKONZISTENTNOST ILI PROBLEM VALIDNOSTI INDIKATORA?

Indikator se u većini slučajeva pokazuje kao pouzdan. Ispitanici/ce nisu smatrali da je iskaz nejasan ili dvomislen, te su relativno brzo odgovarali na postavljeno pitanje. Takođe se može uočiti konzistentnost u pogledu odgovora ispitanika/ca na potpitanja koja smo postavljali nakon iskaza. Moglo bi se reći da pojam vođe, zahvaljujući svom simboličkom 'naboju', kod ispitanika/ca stvara različita tumačenja iskaza. Dok je za jedne postojanje vođe garant stabilnosti i odsustva anarhije, za druge sam pojam budi asocijacije na neželjenu ulogu političkih aktera. Za jedan deo ispitanika/ca (koji se ne slažu sa iskazom) vođa nije potreban, već uređen sistem koji bi omogućio 'normalan' politički život. Takođe, neki od njih ističu da bi prihvatanje uloge vođe (odnosno slaganje sa iskazom) značilo da građani nisu sposobni da samostalno donose odluke.

Jedino značajno odstupanje uočili smo kod (pot)pitanja u vezu sa (istorijskim) primerom (dobrog) vođe. Nažalost, svaki istraživački pristup ima svoja ograničenja, a ova trivijalna tvrdnja u jednakoj meri važi i za metodološka istraživanja. Imajući navedeno u vidu veoma je teško decidirano se odrediti prema značaju odgovora ispitanika koji se javljaju u slučaju ovog potpitanja. Postoji više razloga zašto moramo biti oprezni u donošenju zaključka. Problem se javlja u slučaju ispitanika/ca koji se ne slažu sa iskazom (svi osim jedne ispitanice), odnosno zauzimaju neutralan stav (računarski tehničar, 34 godine, odgovor: „niti se slažem, niti se ne slažem“). Iako se ne slažu sa iskazom ovi ispitanici/ce nude odgovore (na potpitanje) za koje bi se moglo reći da ukazuju na prisustvo autoritarnih vrednosti.

Ukratko, javlja se dilema da li je validnost indikatora dovedena u pitanje ili se radi o sukobu različitih i međusobno suprotstavljenih vrednosti koje su prisutne kod ispitanika/ca. Ne možemo dati konačan odgovor, ali treba imati u vidu nekoliko 'olakšavajućih okolnosti' po validnost indikatora. Iako su navedeni ispitanici/ce zauzeli negativan stav – pa time i prema tako definisanoj ulozi vođe – ovaj termin smo koristili u nastavku razgovora, odnosno pomenutom potpitanju (primer dobrog vođe). Pojam vođe smo u razgovoru (nakon odgovora ispitanika/ca na Likertovoj skali) mogli zameniti i nekim drugim terminom. Tako smo možda mogli postavljati potpitanja koja bi umesto reći vođa

bila formulisana kroz pojmove kao što su „lider” ili „državnik”. Ipak, za takvo rešenje se nismo opredelili kako bismo u nastavku razgovora (nakon odgovora na Likertovoj skali) ostali što bliže samom sadržaju tvrdnje („Bez vođe je svaki narod kao čovek bez glave”). Ali izabrano metodološko rešenje (unutar našeg istraživanja) nosilo je opasnost sugestivnog potpitana koja ispitanika/cu 'vraća' na pojam koji je u prvi mah odbacio. Tražiti od ispitanika/ce koji su izrazili neslaganje sa iskazom da navedu primer dobrog vode moglo je biti shvaćeno i kao poziv za ukazivanje na (istorijsku) ličnost koja im je iz nekog (drugog) razloga 'bliska', uprkos njegovoj autoritarnosti. Van svake sumnje je da su dalja istraživanja na ovom planu neophodna. Stoga se ovaj rad mora shvatiti samo kao početni doprinos naporima za metodološko unapređenje kvaliteta upitnika i pouzdanosti indikatora. Makar kada je u pitanju Srbija.

## LITERATURA

- Anderson, Amy et al. 2001. Usability testing and cognitive interviewing to support economic forms development for the 2002 economic census. *Proceedings of the Statistics Canada Symposium 2001 – Achieving Data Quality in a Statistical Agency: A Methodological Perspective*.
- Blair, Johnny and Presser, Stanley. 1993. Survey Procedures for Conducting Cognitive Interviews to Pretest Questionnaires: A Review of Theory and Practice. *Proceedings of the ASA Section on Survey Research Methods*. Alexandria, VA: American Statistical Association.
- Cannell, Charles et al. 1989. *New Techniques for Pretesting Survey Questions*. Ann Arbor: Survey Research Center
- DeMaio, Theresa et al. 1993. *Protocol for Pretesting Demographic Surveys at the Census Bureau*. Washington, DC: U.S. Bureau of the Census.
- Ericsson, Anders, and Simon, Herbert. 1980. "Verbal Reports as Data". *Psychological Review* 87: 215–251.
- Fajgelj, Stanislav. 2010. *Metode istraživanja ponašanja*. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju.
- Filipović, Božidar. 2018. „O privatizaciji i privatnom vlasništvu – kvalitativni i kvantitativni pristup problemu vrednosne orientacije“. U ur. Pešić, Jelena et al. *Srbija u uslovima globalne krize neoliberalnog oblika kapitalističke regulacije*. Beograd: Filozofski fakultet – Institut za sociološka istraživanja.
- Geisen, Emily and Bergstrom, Jennifer, 2017. *Usability Testing for Survey Research*. Cambridge: Elsevier.
- Jabine, Thomas et al. 1984. *Cognitive Aspects of Survey Methodology: Building a Bridge Between Disciplines*. Washington, DC: National Academy Press.

- Jobe, Jared and Mingay, David. 1989. "Cognitive Research Improves Questionnaires". *American Journal of Public Health*, 79: 1053–1055.
- Lazić, Mladen. 1991. „Statusna konzistencija društvenih grupa“. U ured. Branimir Krištofić, Vladimir Lay, Benjamin Perasović. *Socijalna struktura i kvalitet života u Hrvatskoj*. Zagreb: IDIS.
- Lazić, Mladen (ur.). 2000. *Račji hod*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lazić, Mladen. 2011. *Čekajući kapitalizam: nastanak novih klasnih odnosa u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Lazić, Mladen i Cvejić, Slobodan (prir.). 2013. *Promene osnovnih struktura društva Srbije u periodu ubrzane transformacije*. Beograd: Čigoja štampa.
- Lazic, Mladen and Cvejic, Slobodan. 2015. "Post-Socialist Transformation and Value Changes of the Middle Class in Serbia". *European Sociological Review*, 27 (6): 808–823.
- Lazić, Mladen (prir.). 2014. *Ekonomска elita u Srbiji u periodu konsolidacije kapitalističkog poretkaa*, Beograd: Čigoja štampa.
- Lazić, Mladen (prir.). 2016. *Politička elita u Srbiji u periodu konsolidacije kapitalističkog poretkaa*. Beograd: Čigoja štampa.
- Miller, Kristen et al. 2014. *Cognitive Interviewing Methodology*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Petrović, Irena. 2013. „Promene vrednosnih orientacija srednje klase u periodu postsocijalističke transformacije u Srbiji“. *Sociologija* 40 (3): 375–394.
- Pešić, Jelena. 2016. *Vrednosne orientacije u postsocijalističkim društvima Srbije i Hrvatske*, (doktorska disertacija). Beograd: Filozofski fakultet – Univerzitet u Beogradu.
- Presser, Stanley et al. (ed). 2004. *Methods for Testing and Evaluating Survey Questionnaires*, Hoboken: Wiley.
- Royston, Patricia and Bercini, Deborah, 1987. "Questionnaire Design Research in a Laboratory Setting: Results of Testing Cancer Risk Factor Questions". *Proceedings of the ASA Section on Survey Research Methods*. Alexandria, VA: American Statistical Association, 829–833.
- Willis, Gordon, 2015. *Analysis of The Cognitive Interview in Questionnaire Design*. Oxford: Oxford University Press.

Božidar Filipović

## THE LEVEL OF AUTHORITARIANISM IN EMPIRICAL RESEARCH – INTERPRETATIONS OF THE QUANTITATIVE INDICATOR

### SUMMARY

The problem of validity is the central theme of our work. In particular, we are interested in measuring the level of authoritarianism in empirical research. We want to point out the potential contribution of a qualitative approach to this problem. Attention is devoted to only one indicator: „Without leaders, every nation(ality) is like a man without a head”. This question has been used in a series of domestic and international research in the last few decades (South-East European Social Survey Project). It is the starting point of our qualitative research. The goal of qualitative research is to better understand the meaning that respondents attach to the above statement. Through semi-structured interviews, we got a deeper insight into the interpretations and answers on the Likert scale. Although the qualitative research was carried out on a relatively small (quota) sample of 20 respondents, we consider the data to be interesting and relevant. The results appear as some kind of supplement or correction of a large amount of quantitative data that have been collected so far.

KEYWORDS: *Authoritarianism, Validity, Questionnaire, Qualitative Research.*



UDK 316.334.3  
331.105.44(497.11)

Zoran Stojiljković<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Erozija institucija i/ili populističko opelo nad autonomnim (samo)organizovanjem: slučaj sindikata u Srbiji

## SAŽETAK

Ključnu negativnu odrednicu populizma čini njegov izraziti antipluralistički stav i sama sledstvena kvazidemokratska praksa. U njihovoј jezgri su nastojanje da se marginalizuje svako autonomno društveno samoorganizovanje i zameni praksom kontrolisanja postojećih i stvaranjem paralelnih organizacija i institucija. Posledično, od demokratije ostaje samo ruinirana spoljna fasada. Istovremeno, tako se modelira praksa prigodnog, nedelatnog, fragmentiranog i uzajamno polarizovanog a paralelno već manipulativno prerađenog i kontrolisanog društvenog kvaziorganizovanja i participacije. Rezultirajuća nemoć i nepoverenje koje građani imaju prema, recimo, civilnom sektoru, medijima ili sindikatima i profesionalnim udruženjima rezultat je, naravno pored sopstvenih deficitova, svesne namere da se razori i obesmisli, ili bar čvrsto kontroliše, sve

---

<sup>1</sup> Kontakt: zoran.stojiljkovic@fpn.bg.ac.rs

Što već nije pod kontrolom populističkog vođe i njegove klijentelističke mreže. Autor nastoji da svoju odabranu metodsку poziciju tumačenja populizma kao dokidanja efektivnog pluralizma argumentuje na polju analize delovanja sindikata i institucija socijalnog dijaloga u Srbiji.

**KLJUČNE REČI:** *populizam, pluralizam, klijentelizam, sindikati, participacija*

## PROLOG: NEUTEMELJENI OPTIMIZAM POBEDE LIBERALNE IDEOLOGIJE I KRAJA ISTORIJE (FUKUJAMA)

Danas, tri decenije nakon demokratske euforije i probuđenih nada stvorenih padom Berlinskog zida, unutar aktuelne krize planetarnih razmara, svakodnevna dešavanja i protesti pružaju obilje povoda i materijala da se (ponovo) postavi pitanje: da li je drugačiji, humaniji i pravedniji, svet mogući i, ako jeste, kako ga ostvariti? Nasuprot probuđenim nadama, u modernim postdemokratijama (Krauč 2014) dominacija korporativne oligarhije i njen brak iz računa sa domicilnim političkim elitama demokratske procedure odlučivanja prazni od svakog realnog sadržaja. Isti reducirajući učinak ima i političkom mejnstrumu naoko suprotstavljeni populizam i populisti. Jačanje desnog populizma, do koga je, na talasu terorizma, migrantskih kriza i nove ofanzive korporativnog kapitala, ali i povratka u atmosferu hladnog rata, u međuvremenu došlo, govori da to neće biti ni lak ni izvestan posao. Naime, u nekoliko poslednjih decenija došlo je do konvergencije više nezavisnih kriza, čime je stvorena „savršena oluja“ koja otvara vrata populizmu na do sada neviđen način, naročito onim oblicima desnog populizma koji objedinjuje ekonomski, kulturni i bezbednosni protekcionizam (Brubaker 2018, 16). Savršena oluja je nastala aktivnim, diskurzivnim stapanjem ili povezivanjem ekonomske, izbegličke i bezbednosne krize.

Prvo su finansijski krah i Velika recesija u Evropi bili pojačani krizom državnog duga i dubokom institucionalnom krizom evrozone i same Evropske unije. Zatim, populističku reakciju je najdirektnije i najočevidnije izazvala evropska izbeglička kriza 2015. godine. Talas terorističkih napada 2015. doneo je treći ključni element „savršene oluje“. Ipak, povećana učestalost i simbolički odjek napada u Parizu, Briselu, Berlinu, Londonu, kao i ogromna medijska pažnja koju su privukli, omogućili su populističkoj desnici da izgradi i dramatizuje osećaj nesigurnosti i ranjivosti. Napadi su im omogućili da šmitovsku političku semantiku prijatelja i neprijatelja udruže sa hangtintonovskom tezom o sukobu civilizacija invokacijama rata između radikalnog islama – ili ponekad islama u celini – i Zapada (Brubaker 2018, 14). Poslednji, četvrti, element savršene oluje je kriza javnog znanja na koju ukazuju debate o lažnim vestima, alternativnim činjenicama i vremenu postistine.

Preobilje i naizgled demokratska hiperdostupnost „informacija“ u hiperpovezanom digitalnom ekosistemu, produbljena umnožavanjem dezinformacija koje se plasiraju radi profita ili kao propaganda oslabili su autoritet posredničkih institucija koje proizvode i distribuiraju znanje: univerziteti, nauka i štampa. Zbog toga se nad svaku tvrdnju o posedovanju znanja nadnosi oblak sumnje.

„Savršenom olujom“ došlo je do renesanse nacionalnih identiteta, plime osećaja ugroženosti od emigranata u demografskim starim evropskim društвima – posebno izraženim na njenom istoku gde je živo sećanje na istorijska potonуа i nestajanje države. Izazov evropskim liberalnim vrednostima upućuju populiški lideri poput Orbana i Kačinjskog pokazujući *manje-više otvoreni prezir prema pluralističkoj artikulaciji političke volje, podeli vlasti i nezavisnosti pravosuđa ili medija*.

Dalju redukciju demokratije, njenu antipluralističku i autoritarnu kari-katuru dobro ilustruje poznati govor u cilju pohvale „neliberalnoj demokratiji“ mađarskog premijera Viktora Orbana, u kome on kritikuje „podele“ koje demokratija prirodno izaziva i zalaže se za izgradnju „velike vladajuće partije, centralnog polja sile koje je u stanju da artikuliše važna nacionalna pitanja bez neprestanog sukobljavanja“. (Miler, 2017: 94–97)

Pokazuje se, međutim, da je populizam kao neliberalni poredak i režim vlasti održiv jer nastoji da se legitimira odbranom interesa većine pred invazijom agresivnih, civilizacijski različitih manjina koje se ne daju integrisati. U odbrani sopstvenog (hrišćanskog) sveta dozvoljeno je služiti se i nedemokratskim sredstvima i osloniti se na nacionalizam i protekcionizam.

Istovremeno, po mišljenju Ivana Krasteva, globalizovani neoliberalni poredak ne ostavlja prostora za renesansu leve alternative i klasnog identiteta. Primera radi, umesto nedelatne sindikalne solidarnosti pozicija se u uspostavljenim predatorskim (grabežljivim) režimima u (polu)periferijskim zemljama da promeniti uspešno, ako već niste deo mreža moći, najpre emigriranjem u razvijenije evropske zemlje (Krastev 2016). I zaista, prostori Centralne, Istočne Evrope i Zapadnog Balkana se opasno demografski prazne.

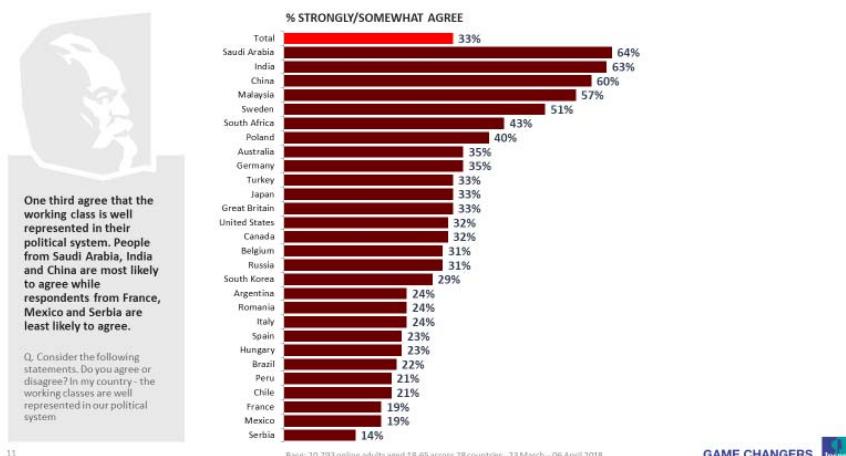
## U POTRAZI ZA ZAGUBLJENIM IDENTITETOM: RADNIČKA KLASA (NE) ODLAZI U RAJ

Kada je o levoj alternativi reč, dvestota godišnjica od Marksovog rođenja (1818–2018) predstavljala je zgodan povod za organizovanje brojnih rasprava i istraživanja koja za cilj imaju odgovor na pitanje koliko su Marks i njegova misao i danas živi i prihvaćeni. U tom okviru više no interesantni su nalazi Ipsosovog istraživanja sprovedenog u 28 zemalja, na uzorku od 20.000 ispitanika. U uzorku se našlo i 500 građana Srbije (Global @ Socialism Survey Deck, Ipsos, 2018). Razlikujemo li se mi bitnije po svojim uverenjima od drugih i da li je tačna u

ovdašnjoj javnosti raširena ocena o građanima Srbije kao nepopravljivim ega-litaristima i fanovima državnog socijalizma?

Nasuprot raširenim stereotipima, građani Srbije nemaju neku naročitu žal za socijalizmom. Oni dvotrećinski prihvataju stav da kompeticija izvlači najbolje iz ljudi i natprosečno ne bi, ako bi već morali da biraju, prednost dali socijalnoj pravdi nad individualnim slobodama. Solidarniji i kohezivniji od nas su Francuzi, Nemci, Englezi, pa i radoholični Japanci. Natprosečne tri četvrtine su i za to da ko više radi i zna i ima više talenta više i zaradi. Ali i više izdvoji za potrebe zajednice – gotovo devet od deset je za progresivno oporezivanje. Ipak, za većinu socijalizam nije tek sistem političke opresije i državnog terora – posebno u njegovoј viđenoj folklorno balkanskoj, „samoupravnoj“ varijanti. Građani Srbije su i iznad visokih svetskih proseka za neuslovjeni bazični dohodak za sve državljanе. Zdravstvenu zaštitu kao ljudsko pravo prihvatamo gotovo stoprocentno.

Jedno pitanje i odgovor u Srbiji, po mome sudu, zasluzuju posebnu pažnju i traže pokušaj razjašnjenja. Unutar planetarne, skromne treće anketiranih koji smatraju da je radnička klasa integrisana u poltički poredak, Srbija je, po mnjenju sopstvenih građana, na ubedljivo poslednjem mestu. Tek svaki sedmi (14 odsto) smatra da radništvo ima zadovoljavajući, ravnopravni tretman unutar političkih institucija.



Legitimno se postavlja pitanje: ko sve organizuje i učestvuje u političkom opelu za radništvo i zaposlene? Radništvo je pre svega gotovo svuda nestalo iz stranaka i politike i to kako konceptualno tako i personalno. Ne samo iz političkih prioriteta već i fizički iz vrhova stranaka i parlamentarnih klupa. I to je planetarni trend – treba samo uporediti, primera radi, sastav britanskih parlamen-

taraca iz redova laburista danas i pre tri-četiri decenije pa videti razmere ovog procesa. Istovremeno, sindikati su marginalizovani, obeshrabreni a ako treba i potkupljeni i fragmentirani. Socijaldemokratija – klasičan partner i saveznik kao da više nema šta da u svom oportunitetu ponudi sindikatima i zaposlenima. Toni Bler je svojevremeno sindikalnim vođama cinično preporučio da se i oni otisnu na pučinu tržišnih političkih kalkulacija. Posledično, zaposleni se sve više okreću levim i, posebno, desnim populistima što samo dalje (nacionalno) deli i slabii sindikate. A jaki su sindikati, i po mišljenju njima nesklonih međunarodnih finansijskih institucija, bili najsolidnija brana pred rastom enormnih društvenih nejednakosti.

Crkve, posebno kod nas i to posebno najuticajnija SPC, ne reaguju protiv sveprisutne pohlepe, eksploracije, sebičnosti a u prilog zavetu solidarnosti i skromnosti. Prevelik akcenat na posebnim rodnim, generacijskim ili uskim, profesionalnim i korporativnim identitetima samo je dalje zamaglio zajednički, klasni interes.

Zatvoren je socijalni pristup kvalitetnom obrazovanju a dominantna je ideološka neoliberalna histerija. Praksa, recimo, preterane kompetitivnosti i permanentnog testiranja vodi do nebrige za druge koja se sistematski neguje od vrtića.

Konačno, socijalni lift je zaglavljen na najvišim socijalnim spratovima. Svi ostali – srednji slojevi, radništvo, prekarizovani i podvlašćeni su u slobodnom padu. Bez obzira da li smo do kraja osiromašeni ili „tek“ profesionalno uniženi i ignorisani od strane partijskih atamana u prosveti, kulturi, pravosuđu ili medijima.

Jesu li zaposleni, posebno oni još organizovani u sindikatima, zaslužili da živi budu (politički) sahranjeni? Čini se da je na kraju tačna ona Marksova da proletari nemaju domovine. I to i posle sticanja političkih prava i nakazne spremnosti da se pod trubama nacionalne propagande svrstaju u bojne redove jedni protiv drugih. Posledično, vrtimo se u začaranom krugu u kome sve slabiji politički uticaj vodi sve slabijoj ekonomskoj i poziciji na tržištu rada. I obratno.

Za (o)tužni slučaj Srbije dodatno je karakteristično da nakon ratne avanture i iskustva sankcija i bombardovanja dolazi, u nekoj vrsti zlokobnog scenarioa, odsustvo razvojne strategije praćeno serijom neuspjehnih privatizacija. U drugom činu ovdašnje društvene tragedije sledi, dakle, fuzija ekonomskih mera i poreskih politika, bez pratećeg snažnog antimonopolskog zakonodavstva, koje servilno idu u prilog interesima korporativnog kapitala i partijske dominacije nad partijski impregniranim i neefikasnim javnim sektorom. U rednom, trećem činu logično sledi sve nekvalitetnija i prekarnija zaposlenost – danas je tek svaki sedmi novi uposleni na neodređeno vreme. U razrešnici, u poslednjem četvrtom činu svih sedamdeset odsto srećnika koji imaju kakav takav posao radi za manje od prosečnih 400 evra. To je opet osetno manje od približno 600 evra koliko treba za punjenje prosečne potrošačke korpe za tročlanu porodicu.

Čudi li onda ova porazna procena društvene moći radništva u Srbiji? Iznenađuje li onda pretežno pozitivan stav koji njeni građani imaju prema, istini za volju mitologizovanom, samoupravljanju?

Danas u svetu, sudeći bar po stavovima anketiranih, marksistička eshatologija – uverenje da je proleterijat grobar klasnog poretka a sam marksizam mozak radikalne revolucionarne promene pokazala se samozadovoljnim i neuverljivim, čak za mnoge neprivlačnim projektom. Pogotovo u politički opresivnim režimima koji su se, od revolucionarnog boljševičkog eksperimenta do danas, pozivali na marksizam.

Na drugoj strani, nalazi pokazuju da je planetarna kvalifikovana većina za socijalnu koheziju i sigurnost, manje nejednakosti i dostojanstven – ugovoren, bezbedan i pristojno i na vreme plaćen a ne tek nesiguran, prekarni rad. Da do toga dođe očito da je neophodno da se radništvo, bolje reći danas zaposleni, vrate, samoorganizovani u autonomni sindikalni pokret i kroz šire društvene mreže, na javnu scenu i potisnu i uslove samozabavljeni svet političkih aktera i institucija. *Politički kapitalizam – brak iz računa političkih elita i korporativnog kapitala i prateća trulež korupcije i klijentelizma, uključivši i rasprodaju savesti, nisu jedina preostala mogućnost.*

## **NOVA SLIKA IZ 2018. GODINE: FRUSTRACIJA, SKEPSA I APATIJA (POLU)ZAPOSLENIH**

U istraživanju Centra za sindikalizam obavljenom polovinom 2018. godine na uzorku od 2500 ispitanika, pored istraživanja i analize statusa i radnih prava zaposlenih i svih radnoangažovanih (uz kontrolnu grupu nezaposlenih), u fokusu je bilo i detektovanje (ne)postojanja njihovog sindikalnog identiteta.

### **Šest kratkih ilustracija aktuelnog stanja**

Širi interpretativni kontekst analizi sindikalnog identiteta čini narednih šest ilustracija formiranih na osnovu iskazanih stavovskih opredeljenja.

1. Proizvedena je kod (potencijalno) zaposlenih svest da „naše beše si” i da i model na delu i same vlasti rade za kapitaliste.

Pre svega, po sudu anketiranih – njih približno polovine, radna prava se danas poštuju malo ili čak nimalo, a tek donekle smatra još nešto više od trećine. Na drugoj strani, da se radna prava poštuju u velikoj meri misli tek svaki dvanaesti (8%). Istovremeno, deset puta veći je ideo onih koji drže da su radna prava bila više poštovana u vreme socijalizma od onih koji smatraju da je to slučaj danas (55,2 : 5,5%). No, nije za zanemarivanje ni činjenica da dve petine anketiranih ili ne zna odgovor ili smatra da radnicima ide jednak loše. Da (polu)zaposleni, kvalifikovana dvotrećinska većina njih, ipak jasno detektuju

prirodu aktuelnog režima najrečitije govori činjenica da je dvadeset dva puta veći ideo onih koji smatraju da vlast vodi više računa o interesima kapitalista od gotovo simboličkog udela onih koji misle da vlast više zastupa interese radnika (65% : 3%).

Sanitarni kordon za odbranu režima čini ona trećina koja ne zna odgovor (18%) ili pak misli da režim ujednačeno vodi računa o interesima i jednih i drugih (14%). Logična je prepostavka da se radi o pristalicama stranaka vlasti, što je još jedan pokazatelj mere u kojoj političke podele presecaju linije mogućeg operativnog jedinstva zaposlenih, pa i sindikalnog članstva i rukovodstava.

2. Sam rad se sve manje vidi kao samosvrha i samoostvarenje, ali i predmet sticanja socijalnog kapitala, odnosno prostor druženja i solidarnosti sa kolegama sa posla. Umesto samosvrhe i ispunjenja rad se, iako još uvek veoma značajan, sve više vidi kao instrumentalno sredstvo za obezbeđenje egzistencije čija se svrha pomera ka privatnosti ili prestižu i bogatству.

3. Zaposleni i potencijalno zaposleni bi, bar njih polovina, mogli i bez participacije, ugovora i slobodnog sindikalnog organizovanja ako bi bili dobro plaćeni, imali relativno siguran posao i ako bi im se poštovala osnovna radna prava. Rečju, ako ne bi bili gladni i šikanirani.

4. Narušena su ozbiljno radna prava i usled toga postoji posledično nezadovoljna, ali i još pre apatična, većinska (potencijalna) sindikalna klijentela.

Ilustracije radi, približne tri petine anketiranih je nezadovoljno stanjem i svesno kršenja radnih prava. Njih četiri od deset čak tvrdi da ima i lično iskušto kršenja prava u širokom luku od neisplaćivanja ili kašnjenja zarada, neplaćanja prekovremenog rada, neuplaćivanja socijalnih doprinosa ili pretnje otkazom, i diskriminisanja, do manjkave HTZ zaštite ili mobingovanja i pretnji zbog sindikalnog delovanja. No, trećina je sve to prečutala, samo se svaki deseti nekom zbog toga obratio, a sindikatu tek jedan od tih deset.

Da se ne radi tek o subjektivnoj i pristrasnoj proceni, neutemeljenoj u činjenicama, već o refleksiji objektivnog stanja najbolje govori Globalni indeks sindikalnih prava MKSS. Na njemu su izabrani indikatori razvrstani na skali koja ide od 1 do 5+, pri čemu, obrnuto školskim ocenama, najveća vrednost pokazuje potpuno odsustvo vladavine prava. Srbija se našla u grupi zemalja, zajedno sa, recimo, SAD, Vijetnamom i BIH, koja je „osvojila“ nezavidnu četvorku koja označava stanje sistematskog kršenja radnih i sindikalnih prava.

5. Značajan percipiran nivo kršenja radnih i sindikalnih prava vodi situaciji u kojoj kakvo-takvo poverenje u institucije i organizacije, sem delimično vlast i veze sa vlašću, ne prelazi trećinu – sindikat naprosto nije nikakav izuzetak. *Dakle, ne radi se samo o gubitku poverenja u sindikat već o kompletnoj eroziji institucija i posledičnom neverovanju da 'bilo ko, pa i sindikat može da te zaštiti kroz institucije sistema'.*

Primera radi, ako zbog neefikasnog i u značajnoj meri politički instrumentalizovanog pravosuđa radni sporovi traju godinama, zaposleni više ne vide svrhu traženja zaštite od strane sindikata. I pored besplatne pravne pomoći

suđenje će trajati godinama, a od nečega u međuvremenu treba i živeti. Najzad, ako ga odlukom suda ili inspekcije rada vrate na posao poslodavac ne mora da ga primi, odnosno može da ignoriše presudu ili rešenje gotovo bez ikakvih posledica.

6. Kad je o sindikatima reč oni se ne vide kao osnovni garant odbrane položaja i prava već kao tek jedan od faktora potencijalnog uticaja.

U tom okviru kreće i strategija kapitala da se raširi logika po kojoj se do pristojnih zarada, uslova rada i karijernog napredovanja može doći i bez sindikata i sopstvenog angažovanja, odnosno da su oni pre smetnja i opasnost nego mogućnost.

Mogli bismo konstatovati da se radi o opadajućoj liniji od (1) približno dvotrećinske identifikacije sa svetom rada ugroženom od koalicije vlasti i kapitala koja radi protiv njihovih interesa, (2) tek nešto nižeg jasno izraženog nezadovoljstva svojom pozicijom u procesu rada i širinom i obimom kršenja radnih i sindikalnih prava kojom su često i lično pogodjeni, (3) svesti polovine o bar načelnom značaju participacije u odlučivanju, sindikalnog organizovanja i prava na štrajk, do (4) manje od trećine onih koji imaju kakvo-takvo poverenje u (nemoćne) sindikate.

## NEMOĆ SINDIKATA KAO EFEKAT RAZUĐENE I USPEŠNE ANTISINDIKALNE STRATEGIJE

U populističkom poretku, međutim, sa razvijenim partijskim zapošljavanjem i sveprisutnim klijentelističkim mrežama – u kombinaciji sa strahom od gubitka posla, efekat je logika samoodržanja i sveprisutne apatije i pomirenosti. Što bi, u delu sa indikativnim naslovom *Sa verom u nepoverenje*, rekao bugarski politikolog Ivan Krastev (Krastev 2013), nastaje stanje unutrašnje i/ili spoljne emigracije u kojoj se nalazi čitav narod. Analogije sa našim piscem i satiričarem Radojem Domanovićem u varijanti njegovog i mrtvog mora i vođe koji se bespovorno sledi su više nego očite.

Sindikati i njihova rukovodstva, uključujući i pisca ovih redova, u tom okviru – znajući da su bez resursa i šire podrške, obavljaju svoju ulogu bez dovoljno vere, energije i strateške upornosti i umeća. I same organizacije i članstvo plutaju između potrebe da ubedljivije ostvare svoju svrhu i nastojanja da sa politikom i vlašću naprave neku vrstu prečutnog kompromisnog sporazuma. Ili se pak, direktno i nekritički, oslone na (opozicioni) politički kišobran.

U međuvremenu, sindikati su ostali i bez jedinstvene strategije i bez pouzdanog političkog partnera i bez šireg poverenja i podrške. U takvom čeličnom zagrljaju civilnom društvu i sindikatima preostaje jedino uloga mlađeg poslušnog partnera. Ili, u slučaju otpora, narodnog izdajnika.

Istovremeno, u znatnom delu establišmenta, kao i intelektualne javnosti postoji *raširena antisindikalna (gotovo) hysterija* jer su, navodno, sindikati

remetilački faktor reformi. Ona se gotovo programirano aktivira kad god sindikati štrajkom i protestima pokušaju da očuvaju minimum svojih prava. Posebno je „dirljiva” spremnost najviših državnih funkcionera da stanu uz interes stranog kapitala – primeri štrajkova u Goši i Fijat-Krajsleru samo su neki od primera.<sup>2</sup>

Za gotovo sve pripadnike vladajućih garnitura socijalni dijalog je tek neka vrsta ukalkulisanog gubljenja vremena i javnog pokazivanja prihvatanja mante evropske, socijalno-tržišne orijentacije. Dobrodošla za sticanje/očuvanje političke i izborne podrške, ali opasna čim se dijalog i javne rasprave o zakonskim projektima shvate ozbiljno. Na kraju krajeva, tu je uvek u poslednjoj fazi izglasavanja zakona disciplinovana parlamentarna većina čiji pripadnici neće rizikovati svoje pozicije zarad prihvatanja zahteva i predloga sindikata.

Paradigmatična je u ovom pogledu izjava Ivice Dačića, šefa „levog” SPS, koju je dao 2014. godine da se on može obesiti na Terazijama ali da će Zakon o radu biti usvojen. Sem o manirima, ona veoma rečito govori i o stvorenom odnosu snaga i realnim naručiocima i poželjnim sadržajima reformi radnog zakonodavstva.

Radikalniji, pak, proračunavaju troškove postojanja sindikata i drže da je socijalni dijalog tek netržišni juriš na rente i kakve-takve privilegije onih koji u njemu učestvuju. Povika na prihode i privilegije sindikalnih funkcionera je dodatna omiljena rekreativna delatnost koja, u uslovima raširenog siromaštva ali i demagogije nije bez rezultata. Ako sve to ne proizvede dovoljan efekat pacifikacije potencijalnog otpora, tu su onda i izjave visokih funkcionera Bezbednosne informativne agencije (BIA), date u prisustvu vrha vlasti, kojima se ključnim akterima pretnji po bezbednost i stabilnost zemlje proglose, pored

- 
- 2 Štrajkovi su najbolji pokazatelji postojećeg disbalansa tržišne i političke moći i periferijskog položaja Srbije – mi smo poslednji u lancu ishrane. Država se u njima pojavljuje kao sekundant korporativnog kapitala. Na strane vlasnike, i svoje omiljene mecene se ne primenjuje sopstveno zakonodavstvo. Oni kao da su eksteritorijalni – za njih važi deviza: ništa porezi i doprinosi, osiguranje, zdravstvena zaštita, pa ni plaćeni energenti. Vlast je ili nenadležna kada je u pitanju korporativni kapital ili obeshrabruje proteste i pronalazi im, kao Ana Brnabić u slučaju Fiat-Krajslera, političku pozadinu. Država koja ne može da obezbedi svojim građanima da naplate ono što su poštено zaradili ne sme da se naziva državom. Inače se ne bi moglo dogoditi da radnici podnesu 12 krivičnih prijava protiv odgovornih lica u Goši (podatak sa samog protesta radnika), a da nijedna od njih ne bude procesuirana. Krivični zakonik je jasan: krivično delo je definisano u članu 163 – „Ko se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i invalida ili o pravima iz socijalnog osiguranja i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine”. „*United we stand! Divided we beg!* (Ujedinjeni stojimo! Podeljeni molimo!) – krilatica nastala u SAD-u pre 150 godina da bi promovisala udruživanje i solidarnost radnika, u Srbiji je danas aktuelnija nego ikada. Nije ni čudo, jer se danas ponovo brane i osvajaju slobode koje su radnici i sindikati izvojevali u 19. veku. „Trka do dna” trči se na stazi popločanoj poniženjima zaposlenih.” (Reljanović 2017).

opozicije i NVO sektora, i „neki sindikati“ (NIN, 2018). Ko god reaguje upecao se, u kulturi koja drži da gde ima dima ima i vatre, u igru samoprozivanja i dokazivanja sopstvene nevinosti.

Pokazalo se, međutim, jasno da su *koruptivna privatizacija, privatni i partijski monopoli i vlasništvo nad preduzećima i ustanovama – 'politički kapitalizam'* (Veber), uz odsustvo *koherentne razvojne strategije, pravi uzrok naših nevolja*. Po mome sudu, ključnu negativnu odrednicu i interni razlog fingiranja socijalnog dijaloga čine rašireni populizam i njegov izraziti antipluralistički stav i sama sledstvena kvazidemokratska praksa. U njihovoј jezgri su nastojanje da se marginalizuje svako autonomno društveno samoorganizovanje i zameni praksom kontrolisanja postojećih i stvaranjem paralelnih organizacija i institucija. Prvomajska slika iz 2017. godine u kojoj, dok su na margini protest i zahtevi dve reprezentativne sindikalne centrale, premijer/predsednik Vučić na koprivima Kolubare u društvu predstavnika sebi „omiljenog“ sindikata pred kamerama svih medija obećava „i više i bolje“ od sindikalista je više nego dobra ilustracija. Istoj „školi“ pripada i pojava ministra za rad Zorana Đorđevića na čelu prvomajske kolone naredne godine.

### Političke igre i igrice oko penzionera

Kao i u svim demografski starim društvima, i u Srbiji su penzioneri i penzije prvorazredna politička i izborna činjenica, time i predmet političkih sporenja i širih konflikata. Ako se u obzir uzme u zemlji efektivno prisutno glasajuće telo, radi se čak o trećini birača. Jasno je zato do koje mere su vlasti sklone da u populističke političke oblane uvijaju i spinuju činjenice poput zamrzavanja penzija ili čak njihovog protivpravnog i protivustavnog „privremenog“ umanjenja iz 2014. godine. Primera radi, premijer pa predsednik Vučić čini to složenom operacijom u kojoj (1) konstatuje, i zbog pritisaka međunarodnih finansijskih institucija, nužnost žrtvovanja na oltaru budžetske ravnoteže, (2) pozove na odricanja u ime budućnosti, naravno uz ogromnu zahvalnost, upravo penzionere, „naše roditelje i bake i deke“, i pri tome (3) pokaže socijalnu osetljivost na taj način što od umanjenja osloboodi (dvotrećinsku) većinu penzionera, time i glasača koji primaju manje od 200 evra. Na eventualne primedbe manjine onih koji primaju „raskošne“ penzije od četrdeset ili pedeset i više hiljada dinara on u odbranu kaže da su u grupi kažnjениh „ni po babu ni po stričevima“ i njegovi roditelji. O tempora o mores. Uzgred, ko se i dalje buni je nesolidarni egoist i potencijalno je gurnut u sukob sa siromašnjom većinom.

Problem nastaje kada te iste finansijske institucije – upravo zbog činjenica da je oboren deficit i da je udeo penzija u GDP smanjen sa 13% na manje od projektovanih 11%, predlože ukidanje ovog privremenog zakona. Vlasti prvo ne pristaju pozivajući se na činjenicu da će tako narasti razlike među penzionerima da bi onda zagovarale rešenje po kome će umesto odgovarajućeg

odnosa prema kretanju inflacije i zarada penzije biti određivane količinom para u budžetu. Dominantna je opet logika političke koristi, pri čemu se zaboravlja da su penzije zarađeno/stečeno pravo a ne, posebno ne demagoški (zlo)upotrebljavana, samo socijalna kategorija.

### Alatke populističke vladavine

Da zaključimo, za razliku od otvorenog, klasičnog korporativnog i neoliberalnog političkog mejnstrima danas u Srbiji dominira njegova populistička varijanta. Vlast narod izvodi iz krize, za koju „naravno“ nije ona kriva, koristeći ista sredstva kao prethodnici, uz dodatni apel narodu da joj veruje i bude spreman na dalje žrtve i odričanja. U ovoj složenoj operaciji koriste se bar četiri anestezirajuća sredstva/alatke.

Prvu predstavlja već uspostavljeni normativni dizajn, poput privatizacijskih zakona, poreskog ili radnog i socijalnog zakonodavstva koje redukuje prava zaposlenih i uticaj sindikata. Njemu, nažalost, nakon obećavajućih demokratskih promena i u uslovima prethodnim ratom i sankcijama devastirane ekonomije i raširene nezaposlenosti i bede nije pružen značajniji otpor.

Drugo sredstvo čini takođe obavljena ideološka prerada i to ne u formi razložne i argumentovane kritike, već potpunog negiranja, čak blamaže prethodnog socijalističkog modela razvoja. Cilj je bio i zatiranje i gubitak sećanja na vreme samoupravljanja i dostojanstva postignute, bar formalne participacije i učešća u odlučivanju.

Nasuprot tome, normativni značaj političke participacije u savremene teorije o demokratiji uvode još sedamdesetih godina prošlog veka Peter Bakrak (Peter Bachrach) i Kerol Pejtman (Carole Pateman). Bakrak političku participaciju smešta dominantno baš u sferu rada, odnosno industrijske demokratije. Suština participacije u sferi rada je u tome da se prosečni radnik edukuje na taj način što će biti umešan u rešavanje problema koji pogađaju njega i njegovu bližu okolinu, u ovom slučaju radni kolektiv. Tako će se prosečan radnik – koji prema Bakraku ima jako malo znanja i razumevanja za politički proces, i koji je često antidemokratski nastrojen – kroz proces participacije u sferi rada edukovati i pripremiti za učestvovanje u političkom procesu na nacionalnom nivou. Učestvovanje radnika u sferi rada povratno će naterati menadžere ili upravu na veću odgovornost prema svojim radnicima (Bachrak and Botwinick 1992).

Slično stanovište zauzima i Kerol Pejtman koja tvrdi da je za opstanak demokratskog društva potrebno postojanje participativnog društva, društva u kome su svi delovi sistema demokratizovani, i gde socijalizacija kroz participaciju treba da uzme mesto u svim oblastima. U participativnoj teoriji, participacija upućuje na jednakost u donošenju odluka i takođe na jednaku snagu u određivanju političkih ishoda. Kerol Pejtman, kao i Bakrak, smatra da ako se običnom radniku dozvoli ideo u odlučivanju na radnom mestu, da će na taj

način radnik steći bolju efikasnost u političkom rasudivanju, i da će mu to dati veće šanse da učestvuje u procesu u kojem se upravlja državom (Pateman 1970, 46, 51).

Posledično, bez participativne prakse i sa fragmentiranim i marginalizovanim sindikatima, postignuti efekat je rašireno uverenje da je na radnicima samo da predano rade i prime zaradu „koja je istina mala ali i ne može biti veća ako se hoće život u realnoj, održivoj ekonomiji“. Preventivno reducirani socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje neravnopravnih su maksimalni ustupak i rezidualni ostatak ranije prakse. Neretko i pozivanje na njih se cinično kvalificuje konstatacijama o žalu za samoupravljanjem. Kohorte intelektualaca i „intelektualaca“ su bile angažovane na ovom „saniranju terena“, pri čemu su jedni, malobrojni to radili sa strašću (novootkrivenih) uverenja a drugi zbog (ugodnog) uhlebljenja.

Pražnjenje i erozija institucija i manir personalizacije i centralizacije odlučivanja na nivou lidera, Vlade i ministarstava, i to u širokom luku od BIA do rada i socijalne zaštite je treća, specifično populistička dodatna preventivna alatka.

Najzad, proizvođenje postistina ili, preciznije, retuširanje i redizajniranje vesti i podataka tako da govore u prilog vlastima, poput selektivne interpretacije podataka o nezaposlenosti ili rastu privrede, vodi formirajući slike sindikata u javnosti kao reliktu prošlosti i ako ne baš nepotrebnih onda svakako prilično neuticajnih organizacija zabavljenih sobom i svojim sporovima.

## Politička logika vođene politike

Iako je i sam Vučić zagovarao idejni sinkretizam i najavio kombinovanje tipičnih liberalnih mera sa neokenzijanskim politikom povećanja potrošnje i rasta standarda, dosadašnja politika odustajanja od izbornih obećanja pravdanjem mera štednje zahtevima MMF jasno indicira da će interesi investitora i finansijskih institucija imati prioritet nad zahtevima građana. Svojevrsnu potvrdu nameru da se preventivno deluje i spreči svaki oblik autonomnog organizovanja i otpora zaposlenih i sindikata predstavlja narativ o daljoj reformi radnog zakonodavstva, redukcija procesa kolektivnog pregovaranja, kao i, recimo, izjava tadašnjeg premijera Vučića da će galama o ugroženim pravima zaposlenih u Juri rasterati strane investitore.

Predimenzioniranje postignutih kratkoročnih nesporno pozitivnih ekonomskih efekata – njihovo proglašavanje, bez uporišta u realnim podacima, za najbolje u regionu, odnosno propuštanje da se konstatiše da je u njihovoj osnovi i spoljna konjunktura – niske cene nafte, energije, kamata, izlazak iz recesije zemalja EU i onih u regionu spada u klasičnu (post)izbornu retoriku.

Vreme pred nama pokazaće u kojoj meri se radi o trajnom zaokretu i održivom rastu i zapošljavanju. O socijalnoj ceni koja je plaćena za pogrešnu

politiku prethodnih Vlada, posebno onih nakon 2008. godine, možda najbolje govori činjenica da su 2014. godine smanjeni za desetinu prihodi milionske armije penzionera i zaposlenih u javnom sektoru da bi se u budžetu uštedelo oko 400.000.000 evra. Istovremeno i dalje kroz mehanizme neracionalnosti i prekobrojnosti javne uprave (milijarda) i dubioze u javom sektoru (3% GDP ili takođe milijarda) i dalje curi dve milijarde evra. Na ovaj iznos treba dodati i cenu korupcije u procesu javnih nabavki. Pri tome, ni u najavi nema ideje i spremnosti da se demonopolizuje ekonomija ili da se uvede (umereno) progresivno oporezivanje.

Indikativno pri tome je da postoje i jasni demokratski deficiti – pre svega u pogledu gromoglasno najavljenih i onda zaboravljenih reformi političkog i izbornog sistema, ali i nastavka prakse kreiranja i održavanja „političkog kapitalizma“ preko partijskog klijentelizma i zapošljavanja. Pre svega, radi se o obećanoj departizaciji kadrovske politike u javnim preduzećima. I nakon donošenja novog zakona o javnim preduzećima sva je prilika da bi, uprkos primedbama Agencije za borbu protiv korupcije, direktori postavljeni po stranačkoj liniji eventualne probleme mogli da reše – zamrzavanjem stranačke funkcije. I to nakon ponavljanja (re)izbora sve dok na funkcijama ne ostanu manje-više isti ljudi.

## UMESTO ZAKLJUČKA

Pogrešno je i naivno bilo verovanje da je populizam ozbiljan izazov ali ne i (trajnija) vlast. Čak i u uslovima krize. U razmatranju konstitutivnih obeležja vlasti populista možemo, citirajući Milera, konstatovati da populističko upravljanje karakterišu tri stvari: 1) grabljenje državnog aparata, (2) korupcija i „masovni klijentelizam“ (razmena materijalnih povlastica ili birokratskih usluga za političku podršku građana, koji onda postaju „klijenti“ populista), a tu je i (3) napor da se sistematski potisne civilno društvo kao konkurent za reprezentovanje interesa naroda (Miler 2017, 46). I zaista, šta će vodi naroda autonoman sindikat ili novinarsko udruženje? Naravno, mnogi autoritarci postupaju na sličan način. Razlika je u tome što populisti opravdavaju svoje ponašanje tvrdnjom da samo oni predstavljaju narod. Tako se, u preuskom manevarskom prostoru između Scile postdemokratske predominacije neokorporativnog kapitala nad krhotinama liberalne demokratije i Haridbe populističkog sirenskog zova idiličnih i zavodljivih, pojednostavljenih rešenja, već decenijama nalaze sve nemoćniji naši sindikati.

Stvari su dodatno pojednostavljene u državama i društvima poput Srbije sa obrazovanom, servilnom i kompradorskim vlašću i paralelno formiranom dominantnom autoritarnom i etatističkom matricom i lišena tradicije autonomnog samoorganizovanja. Pri tome, većina zaposlenih i građana deli tek protodemokratske vrednosti, nesklona je samoorganizovanju i sklona poslu-

šništvu prema čvrstoj, tutorskoj vlasti. Primera radi, po nalazima istraživanja (Centar za sindikalizam 2018), u stvorenoj situaciji visoke nezaposlenosti, odnosno loše, teško održive (kvazi)zaposlenosti, dve trećine pokušava da koristi veze i poznastva, trećina bi se zbog posla učlanila u vladajuće stranke, a gotovo petina bi i da plati/podmiti kako bi došli do posla. Već sam ranije konstatovao (Stojiljković 2017, 34) da, iako je populistička vladavina dugoročno neodrživa, nažalost, jeste sam populistički obrazac. Populistička vladavina završava ili postupnom evolucijom u institucionalizovani demokratski sistem ili, još pre i lakše, i u tome je „paradoks populizma” – pojmom i dolaskom na vlast novog populističkog lidera.

## LITERATURA

- Bachrach, Peter, and Aryeh Botwinick. 1992. *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Brubaker, Rogers. 2018. „Zašto populizam?” *Reč* 87.44: 325–364. decembar 2017. *Peščanik*. 28.3.2018. Dostupno na: <https://pescanik.net/zasto-populizam/> (Pristupljeno 1.12.2018).
- Castells, Manuel. 2009. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Centar za razvoj sindikalizma. 2013. *Raširenost socijaldemokratskih uverenja među radnicima Srbije*.
- Centar za razvoj sindikalizma. 2018. *Šta radnici misle o dostojanstvenom i prekarnom radu*.
- Ipsos Global Advisor. 2018. *Attitudes towards Socialist ideals in 21st Century*. Ipsos Social Research Institute. Dostupno na: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-05/global\\_socialism\\_survey\\_2018\\_final\\_deck\\_.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-05/global_socialism_survey_2018_final_deck_.pdf) (Pristupljeno 1.12.2018).
- Krastev, Ivan. 2012. „Demokratski paradoks Evrope”. *Peščanik*, 8. mart 2012. Dostupno na: <http://pescanik.net/2012/03/demokratski-paradoks-evrope/> (Pristupljeno 1.12.2018).
- Krastev, Ivan. 2013. *Sa verom u nepoverenje: Može li demokratija da opstane ako ne verujemo svojim liderima*. Beograd: BFDE, CLIO.
- Krauč, Kolin. 2014. *Postdemokratija*. Loznica: Karpos.
- Lutovac, Zoran. 2017. „Odnos građana prema političkoj eliti i reprezentativnoj demokratiji”. U ured. Zoran Lutovac. *Građani Srbije i populizam: javno mnjenje Srbije 2017. godine*. Beograd: Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.
- Mihailović, Srećko. 2010. *Sindikati u javnomnjenskom obzoru*. Beograd: SLA.

- Mihailović, Srećko (ur). 2010. *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Miler, Jan-Verner. 2017. *Šta je populizam?* Beograd: Peščanik i Fabrika knjiga.
- NIN. 2018. „Napredna Avangarda”. NIN. 11.10.2018.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reljanović, Mario. 2017. “United We Stand!” *Peščanik*. 17.07.2017. Dostupno na: <https://pescanik.net/united-we-stand/> (Pristupljeno 1.11.2018).
- Stojiljković, Zoran. 2008. *Konflikt i / ili dijalog*. Beograd: SLA, FPN.
- Stojiljković, Zoran. 2010. *Socijalni dijalog i konsolidovanje demokratije*. Beograd: SLA.
- Stojiljković, Zoran. 2017. *Srbija traži vođu*. Beograd: Vukotić media.
- Wright, Erik Olin. 1997. *Class counts: comparative studies in class analysis*. Cambridge New York Paris: Cambridge University.

Zoran Stojiljković

## THE EROSION OF INSTITUTIONS AND/OR POPULIST REQUIEM OVER AUTONOMOUS SELF-ORGANIZATION: THE CASE OF TRADE UNIONS IN SERBIA

### SUMMARY

The key negative determinant of populism is its pronounced anti-pluralist attitude and the consequent quasi-democratic practice. At its core are the efforts to marginalize every autonomous social self-organization and to replace it with control over existing institutions and organization and through creation of parallel organizations and institutions. Consequently, what remains out of democracy is only a ruined external façade. At the same time, this is the way of shaping the practice of an appropriate, ineffective, fragmented and reciprocally polarized social quasi-organization and participation that has already been manipulatively processed and controlled in parallel.

The resulting citizens' impotence and mistrust that they have in, for example, the civil sector, the media or trade unions and professional associations, is the result of (in addition to their own shortcomings of course) conscious intention

to destroy and obscure, or at least to tightly control, all that is not already under control of a populist leader and his clientelistic network.

The author's methodological position in the interpretation of populism as destruction of the effective pluralism will be applied in the field of analysis of the functioning of trade unions and social dialogue institutions in Serbia.

**KEYWORDS:** *populism, pluralism, clientelism, unions, participation.*

UDK 321.7  
32.019.5  
316.774

Nikola Mlađenović<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Konstitucija populizma i javna sfera: paradoks razlikovanja opšteg i javnog interesa

## SAŽETAK

Rad analizira sporno značenje javnog interesa uslijed neoliberalnih strukturnih promjena u savremenim društvima. Habermasova teorija javne sfere objašnjava sinegdohu: interes jedne partikularne javnosti pozira kao opšti interes. Rad pokazuje da je ova populistička inverzija imanentna i neoliberalizmu. Neoliberalni kriterijumi efikasnosti i maksimizacije bogatstva stoje u pozadini teleološkog utilitarizma, oblika ideološke apologije aktuelne redefinicije javnog interesa u korist specijalnih privatnih interesa a nasuprot opštem interesu. Mediji koji proizvode pristanak građana u kontrolisanoj javnoj sferi nude objašnjenje semantičkog aspekta problema, ali ne i kompletne političke apatije ljudi. Zbog toga rad predlaže oslanjanje na učenje Klausu Ofea o asociacionim obrascima kolektivne akcije koji daju snagu klasičnim konstitucionalnim garancijama i obezbjeđuju realnu ravnotežu društvenih snaga. To jest, kontekst u kome treba tražiti paradoksalno razlikovanje javnog i opšteg interesa jeste u odnosima znanja/moći, ne samo u medijsko-komunikativnoj sferi. Rad pokazuje da je neoliberalizam u pozadini i populističke reakcije i njene specifične „konsti-

---

<sup>1</sup> Kontakt: nmladjenovic@yahoo.com

tucije”, koja nastavlja da distorzira razumijevanje javnog interesa, javne sfere, demokratije i naroda uopšte.

**KLJUČNE RIJEČI:** *javni interes, opšti interes, javna sfera, neoliberalizam, populizam, teleološki utilitarizam, mediji*

## UVOD

Naizgled jednostavna riječ u svakodnevnoj upotrebi prožeta je kontradikcijama. Različita viđenja interesa mirno koegzistiraju u mnogim društvima, otje-lovljavajući ono što se danas naziva poststinom. Što je, na primjer, nacionalni interes? Možda druga riječ za ciljeve jedne države, njen razlog? Ili je interes General Motorsa u stvari državni interes, kako nas podsjeća Karl Fridrih (Fridrih 2005, 379)? Fridrih samorazumljivo koristi termine opšti, javni i državni interes kao sinonime, svjestan opasnosti da se neki poseban interes racionalizuje kao dio opštег. Ali ne uspijeva da definiše opšti interes, to je „nemoguće“ jer je „opskuran“ (Fridrih 2005, 379). No, to nije kraj problema. Budući „mješavina mnogih manje opštih interesa“ (Fridrih 2005, 380), Fridrih pretpostavlja čitavu hijerarhiju opštih interesa sa čovječanskim na vrhu, što podrazumijeva da konfliktni posebni interesi „predstavljaju dio celine“, premda ih valja razlučiti od opštег, državnog interesa (Fridrih 2005, 393). To je zadatak koji Fridrih ostavlja pred svoje nasljednike.

Svakako nije jedini koji upozorava na postmoderno stanje interesa. Dijametalno suprotni mislioci imali su slična strahovanja. Mišel Fuko smatra da je liberalna država oduvijek bila definisana brigom o „mehanici interesa“, tačnom određenju granica individualnih i kolektivnih interesa i balansiranja koje bi zaštitilo kako pojedince tako i društvo (Fuko 2005, 98). Pjer Burdije je nešto slikovitiji nego Fridrih s tvrdnjom da sitna buržoazija pribavlja „profite iz dostojanstva“ tako što se poduhvata borbe za „opšti interes“, sve vrijeme zadovoljavajući, „na potpuno neposredan način, pojedinačne interese“ (Burdije 2013, 471). Čak i Fridrih Hajek drži da javno dobro sve češće zadobija sadržaj „koji sugerišu interesi vladajuće grupe“, te da ljudi mogu da služe opštem interesu nesvesni njegove istinske svrhe, za koju i nisu zainteresovani (Hajek 2002, 137).

Potrebno je tragati za mehanizmima regulisanja sukoba i održavanja ravnoteže interesa i moći, poput institucija reprezentativne demokratije (Vujačić 2002, 284) ili pravne države (Vuković 2011, 421). Takođe, ne smije se zapostaviti nepostojanost, konstrukcionizam same ideje opštег ili javnog interesa, kao i pitanje hegemonije koja ideologiju predstavlja kao univerzalnu (Radojković 2016). Fridrih implicira da populisti nisu jedini koji zloupotrebljavaju poimanje javnog interesa, tako da proučavanje ove problematike niti počinje niti završava sa njima, ali su oni jedna specifična kristalizacija naše dileme: da li

postoji razlika između javnog i opštег interesa i zašto? Da li je jedan koncept uži od drugog ili su kvalitativno različiti? Šta je u pozadini toga? Kakva opasnost se krije i treba li da strahujemo za naše javnosti, civilna društva, demokratije i političke poretke?

Prvi dio ukazaće da u teoriji postoji razlika između opštег i javnog interesa. Javni interes je pozicioniran između opštег i privatnih interesa, i predstavlja rezultat njihove artikulacije. U demokratskom društvu, u mnogim oblastima se sučeljavaju mnogi interesi, ali se očekuje da će se njihova artikulacija postići javnom raspravom. Javni interes izvire iz vrijednosti same zajednice i predstavlja regulativnu determinantu samog poretka. Utvrđuje se u brojnim konkretnim slučajevima, precizniji je od opšteg i predstavlja temelj moderne države. Štaviše, ne mora se ni poklopiti sa opštim. Drugi dio demonstriraće približavanje definicije javnog interesa posebnim privatnim interesima, navodeći primjere praksi u SAD, Nemačkoj, Francuskoj, a potom i regionu. Biće predstavljena hrvatska, crnogorska i i rješenja Republike Srbije, kao i slučaj projekta „Beograd na vodi“. Treći dio ponudiće objašnjenje zaokreta u značenju javnog interesa, odnosno obračuna različitih privatnih i opštih interesa. Biće izložena Rolsova kritika teleološkog utilitarizma, ali i populistički tretman utilitarističke kalkulacije interesa. Četvrti dio će pokazati da su kriterijumi za procjenjivanje javnog interesa, efikasnost i maksimizacija dobra, utemeljeni u neoliberalnoj ideologiji. Peti dio teksta se fokusira na zanemarene dijelove Habermasove teorije javne sfere, čiji se deficiti poklapaju sa distorziranim javnim interesom i usponom neoliberalizma. Pokazaće se da javno rasuđivanje prati utilitarističke i neoliberalne imperativne, što rezultira populističkom reakcijom. Zaključak će zaokružiti navedene dijelove konstitucije populizma.

## POJAVNA REPUBLIKA INTERESA

Mišel Fuko „pojavnu republiku interesa“ smatra jedinim mjestom državne intervencije, zarad održavanja *mehanike interesa* i sigurnosti društva: zaštite kolektivnih i individualnih interesa (Fuko 2005, 73). Mehanika određuje granice različitih interesa kako ne bi predstavljale opasnost za sveopšti interes (Fuko 2005, 98). Može se opravdano pretpostaviti da će minimalna ili socijalna država imati i drugačije mehanike, odnosno razumijevanja javnog interesa. U svakom slučaju, konstitucionalizam je ideja koja ograničava vlast u njenoj moći naspram individualnih prava (Dworkin 1995, 2). Kod minimalne države, shvaćene kao vladavine prihvaćenih opštih pravila ali ne i „pozitivnih javnih politika“, prema Normanu Beriju, javni interes je ograničeno poiman, ako ne i sasvim zanemaren u odnosu na individualni interes (Barry 1995, 289). S druge strane, demokratija iznosi u javnost mnoštvo nezadovoljenih interesa, ali približavanje javnog interesa građanima podrazumijeva ne tiraniju no legitimnu vladavinu većine (Dworkin 1995, 2), bez narušavanja individualnih prava.

Svaki građanin treba imati koristi od raspodjele resursa. U oba slučaja se potvrđuje da postoje različite verzije javnog interesa, pogotovo u pogledu njegove opštosti.

Miloš Prica smatra da je javni interes „regulativna determinanta javnog poretka i statički izraz opštег dobra”, dok je opšti interes njegov dinamički izraz (Prica 2016, 147). Kao što i Fridrik sugeriše, opšti interes je opskuran, sklon rusovskim pretjerivanjima, ali to nipošto ne znači da ga treba odstraniti. On je polazište koje se oblikuje u dijalogu. Individualni interes je izraz individualnih dobara, koliko povezan sa zajedničkim interesima (Stoker and Stoker 2012, 32) toliko i u sukobu čiji je rezultat – javni interes (Cochran 1974, 329). Riječju, javni interes se utvrđuje tako da nastoji da predstavlja „pravičnu ravnotežu između opštег interesa zajednice i zaštite osnovnih prava pojedinaca” (Drenovak-Ivanović 2014, 139). Balans moći i interesa,oličen u pravnoj državi, procesuiran institucijama reprezentativne demokratije, jeste poželjan rezultat. Za Pricu, javni interes je ukotvljen između opštih i privatnih interesa, kao i javnosti i privatnosti, između državnog intervencionizma i građanskog društva. Utvrđuje se putem javne rasprave, koja može pokazati da opšti interes nije u javnom interesu (Prica 2016, 176), jer bi u fukoovskom smislu ugrozio mehaniku. Vladavina prava je ovapločenje javnog interesa, a javnost „jedini način za postizanje legitimeta pravne države” (Prica 2016, 315). Čak i u savremenim uslovima, opšti i javni interes ne moraju se poklopiti, jer regulativna determinantna poretka može braniti privatni interes, ako su narušena prava pojedinaca.

Međutim, paradoks iz naslova ukazuje na konstrukciju zdravorazumskog. Podrazumijeva se da prava pojedinaca budu zaštićena od radikalnog shvatanja opštег interesa sasvim izjednačenog sa javnim interesom. Problem na koji se ovdje ukazuje je obrnut, onda kada opskurnost opštег interesa eksplatišu posebni interesi. Iako se javni interes utvrđuje međusobnom *artikulacijom opštег i individualnih interesa*, artikulacija ne mora rezultirati uravnoteženim, pravičnim, čak ni logičnim ishodom. Javni interes je konstrukt nastao u toku uspostavljanja ideološke hegemonije. Javnost koja ga je utvrdila može biti nereprezentativna. Populizam se nametnuo kao rješenje problema reprezentacije, ako pod rješenjem podrazumijevamo da voda predstavlja narod i lako artikuliše interese u njihovoj pojavnjoj republici.

No, javni interes može biti distorziran i bez populizma. On je samo njegov naglašeni primjer. Da bismo razumjeli distorziju moramo krenuti od sasvim jednostavnog razumijevanja razlike između opštег i javnog interesa, putem pojma neposredne koristi. U slučaju projekta od neposredne koristi za sve građane (autoput, bolnica, škola) sasvim je lako utvrditi opšti interes i poklapanje sa javnim interesom. Interesi biznisa mogu imati samo posrednu korist. Druga je stvar kada je projekat (fabrika, nova radna mjesta) u neposrednoj koristi investitora koji ubire profit, a tek u posrednoj koristi građana, i to rijetko svih nego tek nekih, onih zaposlenih. Zaključiti da je u javnom interesu ekspropri-

sati svojinu zbog izgradnje fabrike u privatnom vlasništvu zasigurno je poprilično poigravanje sa značenjima. No, takvo razumijevanje javnog interesa je moguće, budući da on nastaje artikulacijom opštег i privatnih interesa, odnosno utvrđuje se putem javnosti. Moguće je zamisliti da svi građani dodu do zaključka da je projekat u javnom interesu, iako je opšta korist tek posredna. Ali šta ako to postane dominantno viđenje javnog interesa?

## PRIMJERI U SVIJETU I REGIONU

Sjedinjene Države prednjače u kreativnim tumačenjima javnog interesa. Jedan zanimljiv primjer jeste odluka Vrhovnog suda u slučaju *Kelo et al. v. City of New London* (2005), gdje je, uz natpolovičnu većinu sudija, javni interes interpretiran kao „javna svrha“ koju grad vrši tako što „koordinira razne komercijalne, rezidencijalne i rekreative upotrebe zemljišta“, iz čega proizlazi da se ekonomski razvoj teško može odvojiti od društvenog, pošto su oba, takoreći, funkcije vlade. Novi London je nakon zatvaranja industrijskih postrojenja privredno stagnirao i nova investicija se posmatrala kao način da grad ponovo oživi. Fabrika izgrađena na eksproprijsanoj svojini navodno bi omogućila prosperitet čitavog grada. Problem je bio što su vlasnici nekretnina i zemljišta odobili da svojevoljno prodaju svoju imovinu. Možda je interes grada bio otvaranje nove fabrike, ali taj opšti interes je mogao da se sproveđe i u nekom drugom dijelu grada. Međutim, do uravnotežene artikulacije interesa nije došlo. Nije ustanovljeno da li je eksproprijacija opštakorisna, niti su zaštićena prava pojedinaca. Odlučeno je da javnost ne mora imati direktnu korist niti javno tijelo mora biti vlasnik izvlaštenog dobra (Staničić 2018, 126). Izdvojeno mišljenje sudije O’Konor (Sandra Day O’Connor) ispravno je ukazalo na posljedično brišanje razlike između privatne i javne upotrebe svojine, tako što je eksproprijacija izvedena zarad ekonomskog razvoja, dok su javne koristi tek „incidentalne“. Sudija je dodala da to praktično znači da ako novi vlasnik svojinu može učiniti produktivnijom onda svojinu treba oduzeti prethodnom vlasniku. Naravno, nije novost da svojevrsna vizija budućeg dobra opravdava sadašnji upad u svojinska prava. Novina je da korisnik ne pripada javnom domenu. Fascinantno je da će upravo stav iz izdvojenog mišljenja krasiti novi hrvatski zakon, o kome će kasnije biti riječi.

Ovo je praktično normalna praksa i u zemljama Evropske unije. Kako pokazuje Frane Staničić (Staničić 2018, 117), francusko zakonodavstvo dozvoljavaće je eksproprijaciju samo u korist javnog domena, ali su vremenom upravni sudovi pojam javnog interesa znatno proširili. Eksproprijacija je danas moguća ako se privatni interesi podudaraju s javnim interesima „gospodarske naravi“, odnosno pomažu lokalnom zapošljavanju i sveopštem „poboljšanju prometnih uvjeta“. Sprovodenje eksproprijacije je „javno korisno“ čak i ako svojina postane „depandansa privatne domene“ (Staničić 2018, 118). Fleksibilnost je očita

kada u ime javnog interesa imovina postaje privatno vlasništvo. Staničić navodi i da njemački ustav dopušta izvlaštenje samo u ime opštег dobra, ali da je sudska praksa takođe relativizovala prvobitno stanje, dopuštajući preklapanja opštег i privatnog interesa, koja obično prate državnu politiku. Eksproprijacija se shvata kao mjera ekonomske politike vezana za trenutne državne ciljeve (Staničić 2018, 119), praktično za vladajuću doktrinu. Staničić zaključuje da je posrijedi „opasna tendencija širokog tumačenja općeg interesa“ (Staničić 2018, 126). Čak i ako se na „posredan način ostvaruje boljatik za zajednicu“ eksproprijacija se može sprovesti, to jest ako se prilikom ostvarivanja privatnog interesa ostvari i javni – sve je u redu (Staničić 2018, 122).

Staničić ukazuje na pozadinu paradoksalnog razlikovanja „općeg, javnog i interesa Republike Hrvatske“, gdje preciznost pravnih akata postaje nepoželjna. Hrvatski Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014) znatno proširuje koje se nekretnine i zbog čega mogu izvlastiti. Legitimno je sprovesti eksproprijaciju ako će se „u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način“ (član 2). Komičnom kopiranju izdvojenog mišljenja američkog sudske pridodaje se da korisnik eksproprijacije može biti fizička ili pravna osoba (član 3), kao i da će interes Republike Hrvatske utvrđivati odbor zadužen za „unapređivanje gospodarskog života“ (član 13). Staničić u tome vidi otvaranje javnog interesa primarno ka privatnom, ukoliko se u procesu makar posredno ostvari i opšti interes (Staničić 2018, 127). Ako *javni interes izvire iz zajedničkih vrijednosti i ima socijalnu funkciju* (Staničić 2018, 114), onda se valja zapitati i kakve su to vrijednosti, da li su zajedničke, čak i šta se podrazumijeva pod socijalnim, a što ustrojava sam proces javnog rasuđivanja putem kojeg se interes konkretno utvrđuje (predmet narednih glava).

Pokazalo se opravdanim da opšti i javni interes razlikujemo na osnovu ne-posredne koristi. Praksa razvijenih zemalja selektivno se pretočila i među ex-yu republikama. Crnogorski zakon o eksproprijaciji, odnosno *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji* (2018), dodaje na egzotici. Naime, podrazumijeva da javni interes može da utvrdi Vlada, čime uprošćava mučno taksativno nabranje razloga za eksproprijaciju koji se nalaze u hrvatskom i srpskom zakonu. Dok su se susjedi potrudili da preciziraju situacije kada je eksproprijacija moguća, crnogorski zakon gotovo anegdotalno nudi jednostavno rješenje, bez znoja. Prosto, javni interes je ono što bude pisalo u elaboratu Vlade. U obrazloženju prijedloga, kao razlog izmjena navodi se da je primjena dosadašnjeg zakona stvarala „biznis barijere“, te da nedostatke valja ukloniti. Međutim, biznis barijere se u stvari tiču načina na koji su organi glavnog grada eksproprijsali svojinu u sklopu najavljenih javno-privatnih partnerstava, pri čemu je ostalo nejasno koja je socijalna funkcija tih partnerstava i šta time dobija javni budžet.

U tom pogledu, trenutno važeći Zakon o eksproprijaciji u Srbiji praktično je konzervativan. Zakon ne dopušta eksproprijaciju „radi ostvarivanja posebnog interesa jedne uže zajednice“ već isključivo opštег interesa (Prica 2016,

309). Ekonomski projekat ne može se realizovati na osnovu tog zakona, a stambena izgradnja predviđa samo zadovoljenje potreba socijalno ugroženih lica. Eksproprijacija je vezana za javni domen i čvrsto se drži vrijednosti koje načelno izviru iz života zajednice. Preduzeće koje bi se po zakonu osnovalo moralno bi imati primarno socijalnu funkciju. Ako želite da pokrenete drugačiji ekonomski projekat, možete samo da donesete „poseban zakon”, koji je u materijalnom smislu „upravni akt” (Prica 2016, 310). Ali protiv akta bi se mogao pokrenuti spor. Prica smatra da je ovim narušeno jedinstvo pravnog porekla i načelo jednakosti građana. Ustavni sud i javnost stoga nisu ispunili svoju svrhu. Eksproprijacija u ovom slučaju uklanja biznis barijere i unapređuje gospodarski život, a takođe se u slučaju *Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta 'Beograd na vodi'* pojavljuje lice po imenu „investitor”.

Šta su ciljevi projekta prema prostornom planu (Vlada RS 2015)? Prvo, „formiranje novih kompleksnih poslovno-komercijalnih zona” (Vlada RS 2015, 7), kao i izgradnja „elitnog dela grada” (Vlada RS 2015, 73), u kojem će najveće učešće imati „veliki, luksuzni stanovi” (Vlada RS 2015, 86). Ujedno će se omogućiti uključivanje privatnog sektora kroz modele javno-privatnog partnerstva (Vlada RS 2015, 74), ali će biti postavljeni i temelji ekonomskog rазвоja „koncentracijom interesa potencijalnih investitora” (Vlada RS 2015, 81). S druge strane, ono što se nudi svim građanima jesu zelene površine od opštег interesa, takozvana „klimatska infrastruktura grada” (Vlada RS 2015, 24). Tako je eksproprijacija sprovedena ujedno zbog investicija u korist privatnog sektora i psihofizičkog zdravlja ljudi. Nejednaka raspodjela resursa ima svoje opravdanje u tvrdnji da su svi generalni planovi Beograda, čak i oni iz socijalizma, Savski amfiteatar planirali za domen „komercijalne delatnosti” (Vlada RS 2015, 15). Tako su vrijednosti zajednice predstavljene kroz višedecenijsku evoluciju ka „pozitivnoj konkurentnosti metropole u evropskom okruženju”. U određenom trenutku stvari postaju manje jasne, jer se uvodi svojevrsni „vizonarski princip” koji podrazumijeva stvaranje vizija kroz učešće građana i „transparentno angažovanje ličnih interesa” (Vlada RS 2015, 71). Burdijeovski rečeno, prisustvujemo još jednom ostvarivanju „profita iz dostojanstva” u ime opštег interesa, kako bi se zadovoljili, „na potpuno neposredan način, pojedinačni interesi” (Burdije 2013, 471).

## TELEOLOŠKI UTILITARIZAM

Kako objasniti ovakvo razumijevanje javnog interesa? Iz kakve zajednice proizlazi takav interes i kakve vrijednosti otjelovljava? Specifična vrsta utilitarizma, koji je za Džona Rolsa u stvari i jedini oblik utilitarizma, može ponuditi izvjesno objašnjenje. U pitanju je *način obračuna interesa*. Rols poručuje da za teleološke utilitariste *maksimizovanje dobra* nije derivativno no primarno (Kymlicka

2002, 33). Nije riječ o fer ili legitimnoj procjeni ljudskih interesa, jer ljudi i nisu fokus teorije. Mnogi mogu imati vrlo skromne želje, ali iz ovoga proizlazi da su njihovi interesi manje bitni, čak i kada bi bili većina u društvu. Stanja koja uvećavaju korist imaju prvenstvo. Interesi vezani za velika dobra smatraju se vrijednjima za društvo generalno. Maksimizovanje koristi je „ultimativni temelj teorije“ (Kymlicka 2002, 35), a ljudi su sredstva za postavljanje tog temelja. Smanjenje poreza za najimućnije u načelu bi uvećalo ali i nejednakost raspoloženja društveni proizvod, međutim, ovakva utilitarna računica pretpostavlja da bi od nejednakosti koristi imali i oni na dnu. Opšti interes se tako vezuje za maksimizaciju koristi kao cilja po sebi. To nije moralni nego estetski ideal (Kymlicka 2002, 36). Kimlika poručuje da teleološki utilitarizam u stvari ne poštuje ljude nego poštaje dobro. Ako je maksimizacija koristi cilj, onda je jednaki tretman individua „nusproizvod“ (Kymlicka 2002, 35). Kao i u slučaju javnog interesa, benefiti svih građana su incidentalni ili posredni.

U stvari, tržište postaje „alternativa više dijaloškim oblicima rešavanja sporova“ (Akerman 1998, 301). Ako krenemo od Rolsove postavke da ljudi nerijetko imaju sasvim različita i nepomirljiva shvatanja dobra, onda taj pluralizam ne može biti lako samjerljiv (Rols 1998a, 177). Akermanov (1998, 302) „pragmatički imperativ za dijaloškom legitimacijom“ teško se može sprovesti ako alternativa dijaloga predstavlja osnovu poretka. Onda kada tržište postane to „mesto stvaranja istine“ (Fuko 2005, 50) onda se i sam problem poretka, odnosno međuodnosa države (Hobs), tržišta (Lok) i zajednice (Ruso), preoblikuje (Ofe 1999, 27). Štaviše, Ofe ukazuje na takozvanu „teleokratsku strategiju“ utilitarnog poretka, koja ustanove tretira kao mašine za maksimizaciju bogatstva (Ofe 1999, 162). U pitanju je instrumentalna perspektiva koja odluke opravdava maksimizacijom blagostanja a ne bilo kakvim solidarističkim angažmanom, stoga se odluke vezane za budućnost donose u racionalno-kalkulativnom kontekstu (Ofe 1999, 248). Ofe u stvari time poručuje paradoksalno ustoličenje individualnog interesa kao „kategorije univerzalnog poretka“ (Ofe 1999, 171).

U tom smislu je razumljivo negodovanje Džona Rolsa u pogledu postavljanja sloboda i prava kao „predmeta pogadanja ili računa društvenih interesa“ (Rols 1998b, 42). To jest, ispostavlja se da će teleološki utilitarista uvijek dati prednost maksimizaciji blagostanja kad naspram toga стојi problem ispravnog. Slobode i prava su sekundarni, čak „društveno korisna iluzija“ (Rols 1998b, 42) koja se može privremeno suspendovati ukoliko se pojavi pitanje utilitarističke kalkulacije interesa. Rolsova primjedba je sljedeća: „Dobro se definiše nezavisno od ispravnog, pa se onda ispravno definiše kao ono što maksimalizuje dobro“ (Rols 1998b, 39). Samim tim, državnik niti vodi brigu o tome kako se blagostanje raspodjeljuje niti ispituje izvor ili kvalitet samog dobra (Rols 1998b, 44). Neki interesi mogu biti na granici neprihvatljivog, mogu u deliberaciji biti odstranjeni iz interesne računice, koja bi legitimitet tražila u izlasku u susret brojnim malim interesima. Međutim, *tržište ne pita za kvalitet interesa no za korist*. Jedino što državnik tada treba da uradi jeste da „uravnoteži sopstvene gubit-

ke sa sopstvenim dobicima" (Rols 1998b, 38), odnosno da „princip izbora koji važi za jednog čovjeka proširuje na društvo“ (Rols 1998b, 43).

Ali o kakvom je onda društvu tada uopšte riječ? U ime kakve zajednice se formira javni interes ovog tipa? Zašto bi upravni sudovi evropskih zemalja smatrali slobode i prava pojedinaca manje značajnim od ekonomskog rasta? Rolsovo mišljenje valja prenijeti u potpunosti: „Društvo se shvata kao efikasno upravljanje društvenim sredstvima koje treba da maksimalizuje zadovoljenje sistema želja, sistema koji je konstruisao nepristrasni posmatrač iz mnogih pojedinačnih sistema želja koje se prihvataju kao date“ (Rols 1998b, 47). Iz ovoga još ne proizlazi populistička sprega između političkih i ekonomskih interesa. Recimo, moguće je u ime efikasnosti i maksimizacije blagostanja dozvoliti eksproprijaciju koju će javnost prepoznati kao opštakorisnu. To je *korist usklađena sa reciprocitetom*, što je neodvojivo od pojma dobro uređenog društva (Rols 1998b, 31). Sve zavisi od toga kako definišemo efikasnost. Možemo gajiti neku nadu da bi racionalna kalkulacija iznjedrila nešto poželjno (iako ne i najbolje) za društvo. Ako se pojedinačni sistemi želja suočavaju javno, njihova artikulacija ne mora biti savršena ali jeste legitimna. Računamo da je posmatrač zaista nepristrasan i da pošteno sagledava sve posebne interese i artikuliše ih u pravilnu odluku.

Postepeno se elementi jednačine gube. Višedecenijsko rastakanje socijalnih aspekata države oličeno je i u distorziji javnog interesa, ali značajno pretodi populističkoj reakciji. Javnost polako zanemaruje artikulaciju interesa. Princip efikasnosti naglašava maksimizaciju pojedinih sistema želja, onih jedne od strana u sporu. Može se i posmatrač pokazati kao zainteresovan, a javnost kao ono što se proizvodi kroz tržište, ne kroz spor. Reciprocitet je uklonjen u ime čiste korisnosti. Za Rolsa je, doduše, to stalna karakteristika utilitarizma, mada je Kimlika mišljenja da je to stvar skorijeg datuma, da je utilitarizam bio radikalnan nekad, a potom zadobio teleološki oblik. Nepristrasnog posmatrača prvo je zamijenio preduzetnik koji utvrđuje „jačinu želja“, njihovu „težinu“ (Rols 1998b, 41), vezujući odluku za profit, a potom je u sklopu ambivalentne reakcije posmatrač transformisan u vodu. Populizam ne nastaje u vakuumu već predstavlja logičnu reakciju na blokiranje kejnzijskog i uopšte ljevičarskog menadžmenta krize. Uz izuzetak Sandersa, populizam je umnogome desno orijentisan.

Populistički račun društvenih interesa nije stoga radikalno različit od televokratskog koji mu prethodi. Populisti su najčešće *reakcija nacionalnog kapitala protiv onog transnacionalnog* (npr. Tramp). Otud protekcionizam, izolacionizam, nacionalizam, ali ne i totalni raskid sa prethodnim obračunom interesa. Umjesto artikulisanja interesa, makar neselektivno prihvaćenih svih oblika interesa, manje ili više legitimnih podjednako kao i neproblematičnih, ovdje imamo jednu novu vrijednost. S jedne strane, korisnost je bar na retoričkom nivou zaobiđena, i reciprocitet se načelno vraća u diskurs. Populistički vođa neće opravdavati svoje odluke pukom utilitarističkom kalkulacijom. Za to neće

dobiti podršku. Zarad pribavljanja legitimiteata, primoran je da praktično jedno govori a drugo čini. Vođa drži da je u *organskoj vezi sa narodom*, da posjeduje viziju popularnih htijenja i ciljeva napredovanja. Organska veza mu omogućava da poznaje interes naroda. Umjesto racionalnog izbora jednog čovjeka prevedenog na čitavo društvo, imamo lidera šmitovskim koncima vezanog za populaciju, čije težnje osjeća. Konačna odluka o blagostanju društva prepuštena je nekontrolisanom procesu donošenja liderske vizionarske odluke. Vodi je u suštini olakšan put, jer ne mora prolaziti kroz mukotrpan proces dokazivanja da je recipročnost pogubna i nejednakost nazadna, tako da sama maksimizacija korisnosti pogoduje čitavom društvu. Na tome je pao neoliberalni establišment, tvrdeći da je u javnom interesu svih podrška krupnim posebnim interesima. Populista, čak i kada vrši isti utilitarni račun u ime nacionalnog kapitala, može tvrditi suprotno.

Ako teleološki utilitarizam dobro određuje nezavisno od ispravnog, i u tome se takođe ogleda populističko rješenje. Naime, vođa sažima dobro i ispravno. Za njega je prvo već drugo, ili obrnuto. Kalkulaciju prekriva vizija. Solidan primjer toga vidi se u načinu opravdavanja gradnje ruskog gasovoda ili beogradskog projekta. U prvom slučaju, dio javnosti nije bio zadovoljan ruskim uticajem, mada ostaje upitno da li je to ostavilo traga na proces tadašnje eksproprijacije zemljišta. No, vlast je gasovod proglašila za dobro koje možda nije ispravno, ali je vrlo korisno. Praktično je sabrala koristi i posebnim zakonom utvrdila javni interes za maksimizaciju dobra bez ulazeњa u ispravnost odluke. S druge strane, „Beograd na vodi“ predstavljen je kao vrhunac težnji Kraljevine i socijalističke Jugoslavije, konačan oblik duge evolucije, potpuno ispravan u svakom pogledu, i sve što se u vezi s tim učini moguće je opravdati. Ne ulazeći u dileme koje su pratile oba slučaja, ne bi trebalo smatrati ih radikalno odvojenim. „Beograd na vodi“ nije projekat manje utilitaristički orientisan od gasovoda. Samo je njegova medijska pratnja to tako predstavila.

## NEOLIBERALIZAM

Neispravno bi bilo tvrditi da utilitarizam i populizam nisu u vezi, da je populišta prosto izvitoperio prakse. Prakse su, kao što pokazuju primjeri zapadnih zemalja koje i same trpe populističku reakciju, već bile umnogome oštećene. Prepostaviti povezanost je najmanje što možemo učiniti: populizam je posljedica neoliberalizma. Kalkulacija uzima u obzir sva shvatanja dobra, ne spori im kvalitet već potencijal za maksimizaciju ukupnog dobra, nevezano za način raspodjele, i uz efikasno upravljanje čini vodič za društvene ustanove. Sve to ima i nešto manje robustan naziv od teleološkog utilitarizma. Naime, Mišel Fuko je prije ravno četiri decenije rekao da je u neoliberalu ekonomski rast jedina „istinska i fundamentalna socijalna politika“ (Fuko 2005, 203). Pitanje rasta odvojeno je od pitanja solidarnosti i socijalne pravde (Fuko 2005, 277).

Državni razlog dobija supstitut – uspjeh (Fuko 2005, 33). Ako se podsjetimo Fukoovog stava da liberalizam priziva vladavinu mehanike interesa koja će pažiti da ne ugrozi niti pojedinca niti društvo, onda bi ovakvom definicijom neoliberalizma to prestalo važiti u savremenim društvima. Prema tome, mi odavno ne živimo u liberalnim demokratijama, nego u svijetu u kojem su raskinute veze između tržišne ekonomije, socijalne države i demokratije (Bek 2003, 138). Ulrich Bek čak poentira s tvrdnjom da je svojevrsna „verbalna buđ“ prekrila svijet (Bek 2003, 137). Javni interes nakon neoliberalizma brine o biznis barijera-ma, gospodarskom životu i investitorima.

Skoriji radovi Marte Meklaski potvrđuju da je neoliberalizam vezan za distorziju javnog interesa. Ona ističe da je cilj ekonomskе efikasnosti prvenstveno maksimizacija bogatstva (McCluskey et al. 2016, 298). Kao što i Ofe naglašava nadmoćnost tržišta u odnosu na druge elemente poretka, državu i zajednicu, tako i Meklaski nalazi dominantno shvatanje tržišta kao „primarne rute ka javnom blagostanju“ (McCluskey 2003, 285). Ovo nas vraća na Džona Rolsa koji svoju teoriju drži suprotstavljenom takvim shvatanjima. Naime, ako se *državnik poziva na tržište pri donošenju odluka*, da li je on i dalje državnik? „Priroda odluke koju donosi idealni zakonodavac, prema tome, ne razlikuje se materijalno od *odluke preduzimaca* koji želi da maksimalizuje svoj profit proizvodeći ovu ili onu robu“ (Rols 1998b, 41). Zanimljivo je da domaći prevodilac englesku riječ „entrepreneur“ prevodi ne kao preduzetnik no preduzimac. Upravo preduzetnik je ta ambiciozna figura, nosilac inovacija i vizija neke bolje, imaginarnе budućnosti. U načelu, preduzetnik je vođen svojim interesima, dok bi državnik takvu poziciju trebalo da pretoči u društvenu odluku slične prirode. Preduzimac je prilično nemaštovita figura kojom se prikriva koliko zapravo neoliberalna država, daleko od minimalne, u stvari upravlja za tržište. Javni interes kao regulativna determinanta poretka time biva usisan u sasvim drugačiju konstelaciju.

Uzmimo najznačajnijeg neoliberalnog primjera. Fridrih Hajek je spomenut kao kritičar zloupotrebe značenja javnog interesa. Ali on to čini u tomu posvećenom kritici ideje socijalne pravde, koju smatra besmislenom. Budući da tržište proizvodi pravdu, svi „socijalni“ pokušaji već su „socijalistički“. Hajek na taj način kritikuje i sam utilitarizam, smatrajući da ne postoji izvjesni centralni posmatrač ekvivalentan komandnom štabu, koji navodno može odmjeriti suprotstavljene interese. Niko sem tržišta nije tome dorastao: „Ne znamo ko zna najbolje“ (Hajek 1998, 100). Međutim, stvari se mijenjaju kada se podrobnije sagledaju kontradikcije Hajekove teorije. U slučaju eksproprijacije, Hajek isprva očekivano tvrdi da se time treba baviti vrlo oprezno. Budući da ne posjedujemo znanje o svim posljedicama, ako proglašimo nešto javnim interesom moramo biti prilično sigurni u to. Javni dobitak u slučaju eksproprijacije mora „nedvosmisleno i znatno da premašuje gubitak“, mora biti „očigledno veći od štete“ (Hajek 1998, 191). Ipak je u pitanju narušavanje svojinskih prava. S druge strane, kada je riječ o urbanom planiranju, Hajek nonšalantno upoznaje čitaoce sa rješenjem za si-

rotinjske četvrti, pogotovo one zapuštenih gradskih centara poput beogradskog. Naime, valja se osloniti na dejstvo „ekonomskih zastrašivanja“ (Hajek 1998, 295). Ova, popularno nazvana, džentrifikacija samo je na korak od političkog progona i prisile, koje mogu uslijediti ako i nakon ekonomskih zastrašivanja si-rotinja ostane u naselju planiranom za luksuzne stanove.

Sve dok se Hajek bavi „strastima mnoštva“ (Hajek 1998, 51) koje traži opštii interes i socijalnu pravdu taj interes je šarena laža. Onda kada proglaši reciprocitet besmislenim i okrene se ideji koristi, odjednom se kristalizuje „stvarni interes“, kojeg je mnoštvo čak nesvesno. Naime, brzi ekonomski rast se „mora odvijati na način ešalona“ (Hajek 1998, 46). *Stvarni interes je dopustiti prvom ešalonu da najviše raste.* Komandni štab teleološkog utilitarizma odjednom isplivava na površinu. Militaristička metafora nudi vrlo specifično viđenje: u naprednom društvu neki ljudi „moraju prednjačiti a ostatak mora da ih sledi“ (Hajek 1998, 48). Napredovanje „onih na vrhu“ (Hajek 1998, 52) garantuje napredak cjeline. Podsjetimo, taj isti Hajek upozorava da je javno dobro u slučaju socijalne pravde uskladeno sa „interesima vladajuće grupe“ i da je to praktično izvor socijalističke opasnosti (Hajek 2002, 137). Ali on tada misli na vladajuću grupu čija egalitarna politika stvara „nazadna društva“ (Hajek 1998, 51). S druge strane, napredna društva treba da uklone prepreke, odnosno biznis barijere, za uzdizanje nekih (Hajek 1998, 51). Kako se onda uopšte donose odluke u tako naprednim društvima, kako možemo neke „nazadne“ aktere spriječiti da javni interes vrate ka recipročnosti i socijalnoj pravdi? Hajek je prilično iskren: „napredovanje se sadrži u ubedivanju mnogih od strane manjine... proces stvaranja mišljenja većine potpuno ili čak i većim delom [nije] stvar rasprave“ (Hajek 1998, 99). Zašto bi i bilo kad napredni moraju prednjačiti u interesu svih, pošto će ostvariti lični dobitak u opštem interesu?

Progres ne poštuje ljude nego poštaje dobro. Neoliberalizam je sumnjičav prema pravdi kao nepričasnosti, prema deliberaciji, prema samoj ideji opštег dobra. Jer, kao što Meklaski ukazuje, u određenom trenutku se moramo zapitati, ako već tržište stoji u ime javne dobiti, ko su članovi te javnosti čija se dobit najbolje kotira (McCluskey 2003, 816)? Njen odgovor je: „interesi najbogatijih individua na štetu većine“ (McCluskey 2003, 798). Teleološki utilitarizam je samo nešto drugačiji. To ne moraju uvijek biti interesi najbogatijih, ali svakako jesu posebni interesi koji se sve više udaljavaju od opštег interesa. Takođe, to ne mora biti na štetu većine, mada svakako nije primarno u njenu korist. Moguće je zamisliti ekonomski projekat od kojeg bi i većina imala benefite. Nisu sve neoliberalne zemlje imale iste populističke probleme. Iako su i Francuska i Njemačka doktrinarno na istoj strani, očigledno još uvijek nemaju istu populističku reakciju. Moglo bi se pretpostaviti da postoji utilitarna skala koja se udaljava od opštег interesa proporcionalno rastu populizma. Ali ono još bitnije je: kako je javnost na ovo pristala? Kako je javnost odlučila da je posebni interes u javnom interesu? Kako je regulativna determinanta pravnog poretku skliznula udesno?

## JAVNA SFERA – ORGANIZACIONI PRINCIP PRAVNE DRŽAVE

Za Karla Fridriha postoje dva središnja prava: pravo svojine i sloboda misli. Pravo svojine je ugroženo novim tumačenjem javnog interesa, gdje vlasniku svojina može biti oduzeta ako se pokaže da bi je novi vlasnik učinio vrijednjom i produktivnjom (Fridrik 1996, 52). Povrh toga, takvo tumačenje povezano je sa uznemiravanjem drugog Fridrihovog centra. Izgleda da je slobodna i javna razmjena mišljenja ono što je ako ne cenzurisano onda svakako na određeni način manipulisano – pristanak je proizведен. Prema Immanuelu Kantu i Jirgenu Habermasu, javnost je bila princip liberalne pravne države (Habermas 1969, 139). Ona je spona između tržišta i parlamenta (Tadić 2007, 206). No, termin spona možda više skriva nego što kazuje. O kakvoj sponi je riječ? Kada Habermas govori o periodu evropskog liberalizma, on govori o '*političkom obračunu građanske javnosti i vlasti* u vezi „*opštih pravila opštenja*“ u „*sferi robnog prometa i društvenog rada*“ (Habermas 1969, 38). Spona je u stvari *konfrontacija autoriteta i publiciteta* (Habermas 1969, 96), borba između vlasti i komercijalnih medija. Sloboda misli, upražnjavana od strane medija u privatnom vlasništvu, smatrala se organizacionim principom pravne države kojim se uređuju ključne oblasti društva.

Budući da Habermas uviđa da javna sfera nikada nije bila univerzalna, a pravna država je bar u načelu nastojala da to bude, proizlazi da je univerzalnost nastala u konfrontaciji između apsolutističke države i liberalne javnosti, shvaćene kao sfere privatnih preduzetnika koji putem komercijalnih medija javno rasuđuju. Liberalna javnost stoga pretenduje na univerzalnost svoga rasuđivanja, ali to u startu može samo da simulira. Čak i prije Francuske revolucije spor se sastojao u određivanju pojavnje republike interesa, dimenzija domena u kojem vlast može intervenisati. Apsolutistička vlast je zahtijevala značajnu kontrolu, dok su komercijalni mediji odgovarali kritičkom kontrolom same vlasti. Ali međusobno uravnotežavanje nestaje kada je građansko društvo savladalo apsolutizam, čime završava i era klasičnog liberalizma. U takvom kontekstu, Džon Rols tvrdi da teorija pravde „prepostavlja postojanje dubokog sukoba interesa“ (Rols 1998b, 463). Bez toga ni sama javnost ne može da se pozicionira u odnosima moći već biva obesnažena – strukturni konflikt interesa biva relativizovan (Habermas 1969, 296). Za razliku od klasičnog liberalizma, gdje su država i tržište suprotstavljeni, u neoliberalu nema tenzije – država upravlja za tržište. Prisustvujemo *aboliciji sociopolitičkog antagonizma* (Balibar 2015, 113), antagonizma države i tržišta, autoriteta i publiciteta, samim tim i interesa.

Ali mi i dalje, bar deklarativno, imamo neku javnost u svakoj zemlji. Habermas ukazuje da je Hegel to smatrao simuliranom javnošću koja svoj partikularan interes predstavlja kao opšti (Habermas 1969, 152). Liberalna javnost ostaje posebna zauvijek (Tadić 2007, 207). Habermas u načelu prihvata da „privatni, čak klasni interesi“ mogu da se „objektivno poklope sa opštim interesom“. Bez preplitanja interesa ne mogu se artikulisati opšti i privatni interesi

proizvodeći javni, odnosno ne može se formulisati regulativna determinanta. Razumno je pretpostaviti moguću konvergenciju interesa pod uslovom da do nje dođe „posredstvom javnog rezonovanja“ (Habermas 1969, 113), javnog rasuđivanja u kontekstu sociopolitičkog antagonizma, naravno. U neoliberalnom kontekstu problem simulacije univerzalnosti od strane samoproklamovane javne sfere postaje upitno. Danas komercijalni mediji funkcionišu tako da, primjera radi, NBC opravdava Trampovo zapošljavanje poljskih ilegalnih imigranata osamdesetih godina, ali istovremeno kritikuje Sandersovu poresku reformu ili program besplatnog obrazovanja. To je slika današnjeg javnog interesa. Da li mi zaista danas imamo opštu, otvorenu javnost i slobodnu razmjenu mišljenja ili, kako Fridrik drži, „veliki biznis homogenizuje većinu, za kratko vrijeme, pomoću demagogije“ (Fridrik 1996, 77)? Da li je to Hajekovo napredovanje?

Marta Meklaski i Ulrich Bek uvode problem hijerarhijskog građanstva, praktično strukture ešalona, tako što očigledno svi jednako ne participiraju niti dolaze odluke (Beck 2013, 63), pogotovo nakon što je u svaku odluku infiltriran kriterijum efikasnosti. „Ko pripada javnosti“ (McCluskey 2003, 286)? Za Beka (Beck 2013, 7), neoliberalizam je odavno „bajpasovao“ javnu sferu i ugradio se u politički poredak bez ikakvog javnog rasuđivanja. Meklaski ukazuje da ipak postoji ono što sebe zove javnost, iako to zaista ne može biti u uslovima hijerarhijskog građanstva i abolicije sociopolitičkog antagonizma. Javnost korporativnog ili komercijalnog medija sama za sebe kaže da je napredna javnost. Bek ispravno primjećuje da medijska simulacija nije javno rasuđivanje, ali propušta uvid da proizvedenu fikciju oslovljavaju javnošću. Bez simulakruma nema ni populizma. Prvo je komercijalni medij prestao reprezentovati cjelinu interesa čak i u načelu, sprečavajući bar funkcionalan nivo artikulacije tih interesa. Potom je, na temelju napuštanja razumne konvergencije interesa i favorizovanja posebnih interesa, populizam mogao predstaviti se kao povratak reprezentacije naroda, rijetko radnika. Ako je javnost komercijalnih medija ono na šta ukazuje Meklaski, onda su prava i obaveze članova te „javnosti“ primarne. Njihov interes je napredniji.

Kada komercijalni medij tvrdi da je nešto u javnom interesu to nije samo oksimoron. Imajući u vidu iskrivljeno značenje javnog interesa, to je više skriveni pleonazam. Budući da Habermas prihvata simultano postojanje više javnosti (npr. plebejsko/proleterske pored buržoaske), a istraživači javnosti podrazumijevaju pluralizam javnih sfera, javnost komercijalnih medija samo je jedna od sfera, sa svojim posebnim interesima. Nastojanje partikularističke javnosti da se poklopi sa opštim interesom analogno je populisti koji predstavlja narod. Dakle, stvar je sinegdohe, gdje dio pokušava predstaviti cjelinu. Sinegdoha je za Ernesta Laklaua (Laclau 2005) središte populizma. Ukazuje na uspostavljanje hegemonije kao „partikularne razlike“ koja preuzima ulogu reprezentacije „totaliteta“ (Laclau 2005, 70). Nazivajući to „praznim označiteljem“ (Laclau 2005, 71), Laklau naglašava ne osiromašenje već jedinu

mogućnost konstrukcije političkog, kroz nejasnu „logiku simplifikacije” (Laclau 2005, 18) kao preduslova za političko djelovanje. Nisu u pitanju zrele ideje koje čine čvrst politički diskurs, jer ideju treba da prihvati heterogeni društveni milje (Laclau 2005, 14). Različiti interesi i zahtijevi mogu da se artikulišu u takozvani „lanac ekvivalencije” kroz socijalni proces koji za Laklaua nije racionalan već libidinalan. Okretanje psihoanalizi, odnosno afektu kao cementu artikulacije mnoštva pozicija (Laclau 2005, 169) i frojdijanskoj emocionalnoj identifikaciji sa liderom (Laclau 2005, 55) Laklaua vodi ka zaključku da je lider objekat koji ljudi idealizuju.

Populistički vođa predstavlja se kao reprezent cjeline, i bar u načelu nastoji da artikuliše zahtijeve velikog broja nezadovoljnih grupa, stvarajući „lanac ekvivalencije” tako da svako svoj interes prepozna u podršci lideru. Ali Laklau ostaje nedorečen u pogledu stvaranja desničarske populističke konfiguracije. Naime, Trampov prazni označitelj „Učinimo Ameriku ponovo velikom” možda je vodio i ka libidinalnoj identifikaciji sa narcisoidnim liderom. Čak i neki Obamini glasači ovaj put su prišli Trampovoj populističkoj konfiguraciji. No, gramšijevski shvaćena hegemonija ukazala bi na nepouzdanost ove artikulacije, na primjer, preklapanja interesa bijelih radnika i predstavnika nacionalnog kapitala. Mogli bismo očekivati da će antagonizam naroda naspram establišmenta i slom institucija voditi ka populizmu kao „više ili manje radikalnoj rekonstrukciji novog poretka” (Laclau 2005, 177), ali, da li je to Tramp? Da li uopšte možemo govoriti o „unifikaciji različitih zahtjeva” u svojevrstan „popularni identitet” (Laclau 2005, 74), a da to podrazumijeva pravilnu artikulaciju interesa? Odričan odgovor sugerire da desni populizam djeluje u domenu kulture, ne interesa. Desni populizam se u ime nacionalnog kapitala drži „pretpostavke o homogenosti društva i naroda” (Tadić 2007, 210). Riječju, ako je društvo prožeto kontradikcijama, sukobima interesa, narod je jedinstven. Narod nema razloga da sumnja u proglašeni opštenarodni interes. Građani imaju, jer se очekuje da su u svakom trenutku svjesni sukoba interesa kao konstante. Iz vizure modela društvenog konflikta, artikulacija interesa u javnoj sferi je neizostavna. Iz populističke perspektive, jedinstvenost sama po sebi isključuje sukob interesa i na njegovo mjesto instalira sukob sa Drugim, u vidu migranata preko ljevičara do nosilaca transnacionalnog kapitala.

Ovo je vidljivo kako u SAD tako i u Srbiji. Odnos Trampa i medija na nepravilan način ozivljava stari habermasovski sukob autoriteta i publiciteta. Mediji u vlasništvu transnacionalnih korporacija (npr. Washington Post ili N1) kritikuju Trampa ili Vučića kao absolutne autoritete. Mediji bliski nacionalnom kapitalu (Brajtbart ili odnedavno O2 i Prva) svakako će držati drugu stranu. No, greška bi bila pretpostaviti da bilo ko zastupa javni interes kao regulativnu determinantu poretka, uspostavljenu javnim rasuđivanjem. Kao što Habermas (Habermas 2012, 104) primjećuje, vlast i opozicija u Britaniji, Njemačkoj ili SAD podjednako su neoliberalne. Zašto bi region bio u bilo kom smislu drugačiji? Populizam stoga danas nije Laklauova „subverzija postojećeg stanja stvari”

(Laclau 2005, 177) već nastavak postojećeg drugim sredstvima, ovaj put u ime nacionalnog kapitala. Javna sfera time promašuje svoju svrhu. Ni u liberalnom periodu ona nije artikulisala sve zahtijeve (npr. proleteriske), ali je javno rasuđivanje odigralo ulogu u uspostavljanju pravne države. Potom je uslijedio pokušaj da države blagostanja proizvedu uravnoteženiji javni interes, što su srušili sami njeni klijenti, pogotovo iz srednje klase (Ofe 1999). Na kraju je temeljna neoliberalizacija vratila sukobe interesa tamo gdje su najčešće i bili, na borbe između frakcija vladajuće klase u javnoj sferi.

Artikulacija izbalansiranog javnog interesa iziskivala bi reinstalaciju kolektivnog dijaloga, ali to bi podrazumijevalo aktere poput sindikata koji bi posređovali u većim sukobima interesa. Odavno nema tog naroda koji može da pruži otpor. Neoliberalizam nije samo abolicija sociopolitičkog antagonizma nego i destrukcija kolektiviteta (Bourdieu 1998; Ofe 1999). U kontekstu razdvajanja ekonomskog rasta od solidarnosti i socijalne pravde (Fuko 2005, 277), teško možemo pretpostaviti da postoje kolektivni akteri koji se problematičnim odlukama mogu suprotstaviti. Ako je negdje još očuvana „socijaldemokratska verzija klasnog konflikta“ (Ofe 1999, 345), to jest stabilnih odnosa snaga, tako da su strane primorane na pregovore, kompromis je moguć a ishod konflikta interesa „promenljiv“. Ukoliko, pak, „ljudi nemaju pouzdanu predstavu o tome gde pripadaju, protiv koga moraju da se bore... asocijativna akcija velikog obima postaje besmislena“ (Ofe 1999, 345). Odnosno, „ne postoji saznajna osnova za sveobuhvatnu agregaciju interesa“ (Ofe 1999, 346). Za Ofea je solidaristički angažman neophodna dopuna klasičnim konstitucionalnim garancijama, jer podupire građanski duh i hrabrost, naime, „asocijacioni obrazac za kolektivnu akciju“ (Ofe 1999, 75). Ovaj je obrazac uništen od strane neoliberalizma.

Asocijacioni kontekst podrazumijeva više od jezika, javne sfere i svijeta života (Ofe 1999, 75), oni sami nisu nikakav garant za solidarnu akciju. Javna sfera zavisi od moralnih sposobnosti građana i odgovarajućih ustanova koje će predstavljati kolektivne identitete. „Odnosi snaga između društvenih klasa“ su ključni (Ofe 1999, 85). Bez toga, volja naroda je konstruisana bez samog naroda (Ofe 1999, 138). Javni interes je time formulisan bez artikulacije. U pitanju je „reifikacija narodne suverenosti“ (Habermas 2012, 14). U njenom temelju nisu samo medijske manipulacije i semantičke igre s javnim interesom. U pitanju su strukturne promjene velikog obima. Kao što je Vojislav Stanović (Stanović 2002, 183) davno primijetio, „osiromašenje ogromnog broja ljudi – i to je preraspodela moći“, potvrđujući da pravni sistem „moramo kritikovati i sa metapravnog stanovišta..., tj. sa pozicija i ciljeva koji su izvan samog pravnog sistema normi“ (Stanović 2002, 209). Ovo ne mori domaće autore. Čak i kada primjećuju društvene osnove pravne države (Vuković 2011, 437), zaustavljaju se na shvatanju da veliki biznis nema potrebu a sitni preduzetnici nemaju snagu za uspostavljanje pravne države. Međutim, ne nalaze da sitni preduzetnici i sami radnici mogu saradivati u javnoj sferi. Zašto bi to i činili u neoliberalizmu?

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Javni interes je regulativna determinanta poretka koja nastaje artikulacijom opštег i privatnih interesa, a utvrđuje se putem javnosti. Ali prepostavka da je artikulacija javnom raspravom uravnoteženo sprovedena apsolutno ne стоји u eri apsolutizovanja interesa. Mehanika fukoovske republike interesa, koja bri-ne da kolektivni i pojedinačni interesi ne budu ugroženi, zamijenjena je manje ambicioznom – tolerancijom interesa do granice populizma. Javni interes danas ne razdvaja društveni i ekonomski razvoj, ali to čini tako što prvi podređuje drugome. Državne intervencije se ne vrše u korist javnog nego privatnog domena, što se smatra korisnim za čitavo društvo. Razlog zašto krupni posebni interesi imaju prednost nalazimo u dominantnom učenju teleološkog utilitarizma. Budući da ispravno podređuje dobrom, teleološki utilitarizam ustoličava društvo koncentrisano na efikasno upravljanje resursima i maksimizovanje kori-sti. Dok bi javnost zahtijevala reciprocitet, dijalog ovdje nije oruđe donošenja odluka. Tržište ne procjenjuje niti kvalitet interesa niti pravednu raspodjelu.

Na tržištu se manji i krupniji interesi artikulišu kroz konkureniju sa prepoznatljivim ishodom. Analogno potrazi za profitom, maksimizacija koristi je primarna. Privredni rast za neoliberale ne smije da ugrozi ni socijalna politika niti bilo kakvo solidarističko shvatanje pravde. Ekonomski račun interesa po-staje i temelj državničkih odluka, čime se djelovanje političara i preduzetnika sve manje razlikuje. Na primjeru urbanog planiranja očigledan je paradoks proklamovanja slobodnog tržišta. Umjesto principa laissez faire vlada planska urbana ekonomija. Razumljivo je da država vodi računa o infrastrukturi i u ime javnog interesa vrši eksproprijaciju ili donosi druge vrste odluka. Ali najčešće se prepostavlja da su moguće samo dvije stvari: ili intervencija u korist javnog domena ili prepuštanje stihiji tržišta. Razlika je sada u recipijentu, odnosno korisniku državne intervencije. Budući da je investitor nosilac krupnih interesa, samim tim veće koristi, opravdano je upregnuti birokratiju i to pravdati javnim interesom. U stvari, neoliberali ne kriju da društva napreduju na način ešalona, sasvim neegalitarno, kroz dopuštanje da oni napredniji na vrhu privredno i so-cijalno eksperimentišu, takoreći isprobavaju nove oblasti, što će ostali morati pratiti, makar imali samo posrednu korist.

Ovakvo upravljanje društvom neminovno je vodilo izoštravanju nejedna-kosti. Posljedični pad kupovne moći i društveno raslojavanje moglo se tolerisati u vrijeme ekonomskog napretka. Onda kada je rast posustao a odliv kapitala nastavio, čak je i prečutni dogovor boljegoječih poljuljan. U toku krize, sta-ra formula po kojoj se sudaraju industrijski i trgovački interesi umnogome se ponovila u obliku sukoba nacionalnog i transnacionalnog kapitala. Industriju ili poljoprivrednu granu je uvijek bilo teže, mada ne i nemoguće globalizova-ti, dok su trgovina i finansije oduvijek bile internacionalno orijentisane. Neke privredne grane stoga su više ograničene geografski i istorijski, a njeni bizni-smeni, poput Trampa, prepoznali su da su to narodne granice. Populizam se

tu pojavljuje kao važno sredstvo nacionalnog kapitala da sproveđe sopstvene interese. To, kao što smo vidjeli, ne podrazumijeva nikakav radikalni otklon od teleološkog utilitarizma i neoliberalizma, već prilagođavanje narasloem nezadovoljstvu građana uslijed djelovanja spekulativnog kapitala.

Javni interes i dalje ne mari za opšti iako se u njegovo ime sprovodi. Populistički stil uspješno miješa narodnačke deklaracije i neoliberalne javne politike. Budući da se javna sfera svela na sukobe frakcija, gdje se transnacionalne medijske korporacije zgražavaju nad populizmom, dok njihovi protivniči veličaju nacionalni identitet, u artikulaciji interesa i dalje ne učestvuje razbijena podređena klasa, sem u obliku naroda. Ali narod može biti uža ili šira populacija, može biti predstavljen ovim ili onim medijem, kroz partiju ili lidera, ali u svim tim slučajevima ostaje dilema da li taj narod ima bilo kakvu sposobnost ili moć da prepozna i artikuliše sopstvene interese, nadgleda, spriječi ili čak prevaziđe defanzivni otpor i proizvede novi kvalitet. To jest, konstitucionalizam koji je ograničavao vladavinu većine u ime individualnih prava zamršio se isto koliko i javni interes. Mi više ne znamo niti šta je vladavina većine niti šta su individualna prava, između ostalog zato što ne znamo šta je narod. Populisti, pak, tvrde da „znaju”. Sve dok jedino populisti budu znali šta je narod takva će biti i sudbina javnog interesa.

## LITERATURA

- Akerman, Brus. 1998. „Sloboda, jednakost i zajedništvo”. U ur. Janoš Kiš. *Savremena politička filozofija*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Balibar, Etienne. 2015. *Citizenship*. Cambridge: Polity.
- Barry, Norman. 1995. *An introduction to Modern Political Theory*. London: MacMillan Press.
- Beck, Ulrich. 2013. *German Europe*. Cambridge: Polity.
- Bek, Ulrih. 2003. „Virtuelni poreski obveznici”. U ur. Vladimir Vuletić. *Globalizacija – mit ili stvarnost*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Acts of Resistance*. Cambridge: Polity.
- Burdije, Pjer. 2013. *Distinkcija*. Podgorica: CID.
- Cohran, Clarke. 1974. “Political science and ‘The Public Interest’”. *The Journal of Politics* 36 (2): 327–355.
- Drenovak-Ivanović, Mirjana. 2014. „Vanredno ukidanje rešenja: odnos javnog interesa i interesa zaštite životne sredine”. *Analji Pravnog fakulteta u Beogradu* LXII (2): 133–145.
- Dworkin, Ronald. 1995. “Constitutionalism and democracy”. *European Journal of Philosophy* 3: 1–10.

- Fridrih, Karl. 1996. *Konstitucionalizam*. Podgorica: CID.
- Fridrih, Karl. 2005. *Konstitucionalna demokratija*. Podgorica: CID.
- Fuko, Mišel. 2005. *Rađanje biopolitike*. Novi Sad: Svetovi.
- Habermas, Jirgen. 1969. *Javno mnjenje*. Beograd: Kultura.
- Habermas, Jurgen. 2012. *The Crisis of European Union*. Cambridge: Polity.
- Hajek, Fridrih. 1998. *Poredak slobode*. Novi Sad: Global Books.
- Hajek, Fridrih. 2002. *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*. Beograd: Službeni glasnik.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary political philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- McCluskey, Martha. 2003. "Efficiency and Social Citizenship: Challenging the Neoliberal Attack on the Welfare State". *Indiana Law Journal* 78: 799–876.
- McCluskey, Martha, Pasquale, Frank A. and Taub, Jennifer. 2016. "Law and Economics: Contemporary Approaches". *Yale Law & Policy Review* 35: 297–308.
- Ofe, Klaus. 1999. *Modernost i država*. Beograd: Filip Višnjić.
- Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji. 2018. Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/499/1789-10947-23-1-18-4.pdf> (Pristupljeno 1.12.2018).
- Prica, Miloš N. 2016. *Eksproprijacija kao pravni institut*. Niš: Pravni fakultet.
- Radojković, Miroljub. 2016. „Mediji i javni interes”. U ur. Viktorija Car, Marijana Matović i Lejla Turčilo. *Zbornik radova 6. regionalne znanstvene konferencije Vjerodostojnost medija 'Mediji i novinarstvo: socijalni kapital u službi javnosti'*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Rols, Džon. 1998a. „Osnovne slobode i njihovo prvenstvo”. U ur. Janoš Kiš. *Savremena politička filozofija*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Rols, Džon. 1998b. *Teorija pravde*. Podgorica: CID.
- Staničić, Frane. 2018. „Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničavanja prava vlasništva”. *Zbornik rada Pravnog fakulteta u Splitu* 55 (1): 111–129.
- Stanovčić, Vojislav. 2002. „Politička nauka, vladavina prava i uslovi razvitka demokratije”. U ur. Vučina Vasović i Vukašin Pavlović. *Postkomunizam i demokratske promene*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke.
- Stoker, Kevin and Stoker, Megan. 2012. "The paradox of public interest". *Journal of Mass Media Ethics* 27: 31–45.
- Supreme Court of the United States. 2005. *Kelo et al. v. City of New London*. Decided June 23, 2005. Dostupno na: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/545/04-108/index.pdf> (Pristupljeno 1.12.2018).

Supreme Court of the United States. 2005. *O'Connor, J., Dissenting Kelo v. New London.* <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/545/469/>

Tadić, Ljubomir. 2007. *Poredak, autoritet i sloboda.* Beograd: Službeni glasnik.

Vlada RS. Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja Grada Beograda – Područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi”. *Službeni glasnik RS*, br. 7/15. Dostupno na: <http://www.rapp.gov.rs/Storage/Global/Documents/2015/UREDDE/BGD-tekst%20plan-usvojen.pdf> (Pristupljeno 1.12.2018).

Vujačić, Ilija. 2002. *Politička teorija.* Beograd: Čigoja štampa.

Vuković, Danilo. 2011. „Društvene osnove pravne države: primer Srbije”. *Sociološki pregled* XLV: 421–446.

Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi”. *Službeni glasnik RS*, br. 34/2015 i 103/2015. Dostupno na: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_utvrdjivanju\\_javnog\\_interesa\\_i\\_posebnim\\_postupcima\\_eksproprijacije\\_i\\_izdavanja\\_gradjevinske\\_dozvole\\_radi\\_realizacije\\_projekta\\_beograd\\_na\\_vodi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_utvrdjivanju_javnog_interesa_i_posebnim_postupcima_eksproprijacije_i_izdavanja_gradjevinske_dozvole_radi_realizacije_projekta_beograd_na_vodi.html) (Pristupljeno 1.12.2018).

Zakon o izvlaštenju i odredivanju naknade. *Narodne novine* 74/14 i 69/17. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/726/Zakon-o-izvla%C5%A1tenju-i-odre%C4%91ivanju-naknade> (Pristupljeno 1.12.1018).

Nikola Mlađenović

## CONSTITUTION OF POPULISM AND PUBLIC SPHERE: THE PARADOXICAL DIFFERENTIATION OF PUBLIC AND GENERAL INTEREST

### SUMMARY

The paper examines the contested meaning of public interest, due to the neo-liberal structural changes brought to contemporary societies. Habermas' theory of the public sphere provided the basis for understanding this synecdoche twist: the interest of one particular public poses as interest in general. But the paper shows this populist inversion is actually immanent to neoliberalism as well. The neoliberal criteria of efficiency and maximization of wealth are behind the teleological utilitarianism that acts as the ideological background of the redefinition of public interest in favour of special private interests and further from

the general interest. Media's production of consent in a highly controlled public sphere can definitely explain the semantic aspect of the problem. But apathy of the people could not be explained by media manipulation alone. The paper thus relies of Claus Offe's notion of the collectivist patterns of political action that are necessary for the overall balance of social forces in the society. That is, it's the power/knowledge relationships that provide the context for the paradoxical differentiation of public and general interest. The undermining of associational resources can explain the success of the neoliberal inversion of the meaning of the public interest. The paper shows this as a foundation for the populist reaction and its own „constitution”, that further distorts the notions of public interest, the people, the public sphere and democracy.

**KEYWORDS:** *public interest, public sphere, neoliberalism, populism, teleological utilitarianism, societal constitutionalism, media, postdemocracy.*



# V DEO

## INSTITUCIONALNE PROMENE U POSTKOMUNISTIČKIM DRŽAVAMA





Luka Glušac<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Uticaj konstitucionalizacije ombudsmana na njihovo funkcionisanje u tranzisionim državama<sup>2</sup>

## SAŽETAK

Dok je delovanje ombudsmana u novim i konsolidovanim demokratijama podrobno obrađeno u literaturi, njegova uloga i dometi u tranzisionim državama ostali su u značajnoj meri neosvetljeni. Ovim radom želi se doprinjeti postojećoj literaturi i boljem razumevanju akterstva ombudsmana u tim društвima. Uporedno posmatrano, ombudsmani su tokom poslednjih tridesetak godina u velikom broju država inaugurisani u organe ustavnog ranga. Konstitucionalizacija ombudsmana donela je robusniju pravnu garanciju opštanka institucije, čime joj je dat normativni preduslov da deluje kao važan institucionalni garant vladavine prava. Na osnovu uporednih iskustava – od Latinske Amerike, preko Evrope, do jugoistočne Azije – u radu se pokazuje kako se institucija ombudsmana razvijala u državama krhke demokratske konstitucije. U radu se zaključuje da se konstitucionalizacija ombudsmana pokazala kao

---

<sup>1</sup> Kontakt: lukaglusac@gmail.com.

<sup>2</sup> Rad je zasnovan na doktorskom istraživanju autora.

uspešna brana njegovom gašenju, ali ne i gušenju, jer su izvršna i zakonodavna vlast iznalazili različite načine da otežaju rad ove nezavisne institucije.

**KLJUČNE REČI:** *ombudsman, nacionalne institucije za ljudska prava, tranzicione države, konstitucionalizacija, vladavina prava, hibridni ombudsman*

## UVOD

Veza ombudsmana i vladavine prave je uzajamna, jer, s jedne strane, osnivanje ombudsmana prepostavlja postojanje bar osnovnog nivoa vladavine prava, dok, s druge, njegov rad pomaže održanju i unapređenju vladavine prava i demokratije. Dok je delovanje ombudsmana u novim i konsolidovanim demokratijama podrobno obrađeno u literaturi, njegova uloga i dometi u tranzicionim državama ostali su u velikoj meri neosvetljeni. Ovim radom želimo da doprinesemo postojećoj literaturi i boljem razumevanju akterstva ombudsmana u ovim društвima.

Pod tranzicionim državama u ovom radu podrazumevaju se one države koje prelaze iz jednog u drugi politički kontekst (iz autoritarnog u demokratski; iz konfliktnog u postkonfliktni; i slično). U svakom slučaju, podrazumeva se da imaju sve ili većinu odlika slabih država (Hehir and Robinson 2007; Rotberg 2003; Bianchini 2001).

Rad ima sledeću strukturu. Prvo se ukratko predstavlja kontekst konstitucionalizacije ombudsmana u uporednoj praksi, koja je pratila transformaciju ombudsmana iz administrativnog modela u hibridnu formu, čime je ova institucija inaugurisana u mehanizam za zaštitu ljudskih prava. Potom se kroz različite primere iz uporedne prakse država u tranziciji, od Latinske Amerike, preko Evrope, do jugoistočne Azije, testira hipoteza da se normativno jačanje položaja ombudsmana, prevashodno kroz njegovu konstitucionalizaciju, pokazalo kao uspešna brana gašenju, ali ne i gušenju institucije ombudsmana. U zaključku se sumiraju rezultati istraživanja i stavljaju u širi kontekst demokratizacije.

## KONSTITUCIONALIZACIJA I TRANSFORMACIJA OMBUDSMANA

Uporedno posmatrano, ombudsmani su tokom poslednjih tridesetak godina u velikom broju država inaugurisani u organe ustavnog ranga. Taj trend se podudara sa transformacijom ombudsmana iz tradicionalnog skandinavskog administrativnog modela u hibridnu formu, koja podrazumeva eksplicitni mandat za zaštitu i unapređenje ljudskih prava.

Naime, iz današnje perspektive, izvorni skandinavski model ombudsmana fokusiran na borbu protiv loše uprave nije toliko često transponovan institut koliko se na prvi pogled čini. Pored skandinavskih država, on se, po

pravilu, vezuje za države Komonvelta i bivše francuske kolonije. Primera radi, u mnogim afričkim državama postoji tzv. administrativni ombudsman, s tim da se u Bocvani, Etiopiji, Lesotu, Malaviju, Namibiji, Zimbabveu, Sejšelima i Mauricijusu zove „ombudsman”, dok je u bivšim francuskim kolonijama, poput Burkine Faso, Džibutija, Gabona, Senegala, Mauritanije i Tunisa, poznat kao „mediator”. Drugim rečima, u Africi ombudsmani i dalje nisu utemeljeni kao mehanizmi za zaštitu ljudskih prava.

Danas uporedno najpopularniji model ombudsmana je onaj kojem su eksplicitno pridružene funkcije unapređenja i zaštite ljudskih prava. Ovaj model nastao je na Iberijskom poluostrvu, kao deo napora da se uspostavi odgovorna demokratska vlast. Španija i Portugal su prve države koje su u mandat ombudsmana eksplicitno uvrstile i zaštitu ljudskih prava, čime su inauguirale koncept hibridnog ombudsmana. Ovaj model nastao je u obe države tokom sedamdesetih, nakon rušenja autoritarnih režima i donošenja novih ustava. U Portugalu je Ombudsman (por. *Provedor de Justiça*) osnovan 1975, da bi bio inkorporiran u novi Ustav 1976. godine. Ombudsman Portugalije je tako postao prva nezavisna institucija kojoj je, pored mandata da se bori protiv loše uprave, pridodata i zaštita i unapređenje prava građana. U susednoj Španiji, Ombudsman (špa. *Defensor del Pueblo*) je uspostavljen novim Ustavom 1978, mada je institucija zaživila tek 1982. godine. Reč je takođe o hibridnom ombudsmanu, prema kojem su kasnije modelovane brojne institucije, pre svega u Latinskoj Americi. Imajući u vidu da su u obe države ombudsmani kreirani u okviru velikih ustavnih reformi u procesu demokratizacije, može se reći da su imali dvojaku ulogu: da štite i unapređuju prava u mladoj i fragilnoj demokratiji, ali i da budu važan akter u njenoj odbrani i onemogućavanju povratka u autoritarno društvo. Upravo je ova transformacija ombudsmana u instituciju za zaštitu i unapređenje ljudskih prava bitno doprinela i njegovoj konstitucionalizaciji.

Uporedno posmatrano, ustavne odredbe o ombudsmanu najčešće sadrže opis njegovog mandata i naglašavaju nezavisnost institucije, te upućuju na organski zakon koji se o njemu donosi. Odredbe, po pravilu, normiraju i način izbora, a često i dužinu mandata, odnosno mogućnost reizbora. Dok je nezavisnost ombudsmana prepoznata kao međunarodni standard i ključna odlika ove institucije, uslovi i način izbora, dužina mandata, odnosno mogućnost reizbora normirani su na različite načine u uporednoj praksi.

Dužina mandata ombudsmana varira, od četiri do osam godina, najčešće sa mogućnošću reizbora, s tim da je on negde ograničen na jedan reizbor. Pitanje reizbora je zanimljivo, zbog nepostojanja ujednačene uporedne prakse. U poslednje vreme, Venecijanska komisija zagovara duži mandat, ali bez mogućnosti reizbora, kako bi se izbegle političke kalkulacije ombudsmana u želji da se obezbedi nov mandat (Venice Commission 2016). Ovakav stav čini se opravdanim kada se ombudsman bira prostom većinom poslanika, međutim, sve češća su rešenja po kojima je za izbor ombudsmana potrebna kvalifikovana većina od 2/3 ili 3/5 svih poslanika. Kada je to slučaj, valjalo bi razmotriti

opciju reizbora, jer ombudsman onda ne može samo kalkulacijom sa vladajućom većinom da osigura reizbor, već njegovu kandidaturu mora da podrži i deo opozicije. Naravno, ove pretpostavke odnose se na pluralistička društva, u kojima nijedna pojedinačna stranka (ili vladajuća koalicija) nema podršku 2/3 ili 3/5 poslanika.

## UPOREDNA ISKUSTVA

Nakon Španije i Portugala koji su inaugurisali koncept ombudsmana kao mehanizma za zaštitu ljudskih prava, ovaj model je prvo doživeo ekspanziju u bivšim evropskim socijalističkim državama, da bi se potom širio po Latinskoj Americi.

U postsocijalističkoj Evropi, ombudsmani su nastajali kao demokratski zahtev u procesu tranzicije. Deo demokratskih promena bilo je prestrojavanje postojećih i ustrojavanje novih institucija, pa tako i ombudsmana. Može se reći da je ovaj proces u kontekstu ombudsmana trajao dvadeset godina, započevši osnivanjem ombudsmana u Poljskoj (1987), a okončan je izborom prvog zaštitnika građana u Srbiji 2007. godine.

Zajedničko svim ovim institucijama je da su preuzimale iskustva danskog ombudsmana u smislu kontrole uprave, ali i iberijskog hibridnog modela, sa snažnim akcentom na zaštiti i unapređenju ljudskih prava. Ovakva kombinacija je sasvim logična, imajući u vidu da su sve tranzicione države težile stvaranju efikasnih i odgovornih javnih uprava, ali i jačanju institucionalnih garancija za zaštitu ljudskih prava, koja su često bila pod udarom državnih i paradržavnih struktura u prošlosti. Takođe, ombudsmani su uspostavljeni i zbog međunarodnog pritiska, odnosno kao uslovi za članstvo u međunarodnim organizacijama. Na primer, u Češkoj i Slovačkoj je to bio zahtev Evropske unije, a u Rusiji i Srbiji za članstvo u Savetu Evrope.

Treba naglasiti da uvođenje ombudsmana u pravne i političke sisteme postsocijalističkih država nikako nije teklo sinhronizovano, niti pitko, već je praćeno otporima, i to od strane sve tri tradicionalne grane vlasti. U više država je postojao vakuum između formalnog uspostavljanja institucija i izbora prvog ombudsmana. Tako je u Rumuniji od osnivanja institucije do izbora prvog ombudsmana proteklo šest godina, dok je u Sloveniji i Hrvatskoj prošlo četiri, a u Srbiji dve godine, koliko je trebalo i vlastima Ukrajine.

Parlamenti su tek pod spoljnjim pritiskom donosili propise kojima je ombudsmanima dodeljivan širok i jak mandat, izvršna vlast teško je prihvatala stvaranje nezavisnih mehanizama za kontrolu njenog rada, na šta nije navela, dok je sudska vlast negde ombudsmana percipirala kao konkurenta, iako to nikako nije. U državama u kojima je ombudsmanu dato ovlašćenje i da kontroliše pravosuđe, u smislu poštovanja korpusa prava na pristup pravdi (kao što je u Poljskoj), otpor sudova bio je još veći. Upravo je Poljska prva komu-

nistička država koja je utemeljila ombudsmana, tj. Zaštitnika ljudskih prava (polj. *Rzecznik Praw Obywatelskich*). Interesantno, ona je to uradila 1987. godine, dakle, pre početka tranzicije, i to u okviru širih političkih i institucionalnih promena, započetih sa ciljem udovoljavanja javnosti u toku teške ekonomske krize. Treba istaći i da je opozicija u Poljskoj snažno zagovarala uvođenje ombudsmana. U tom početnom periodu, rad institucije je obeležio strog legalistički pristup zaštiti prava, nesvojstven prirodi institucije, čije je jedno od obeležja upravo postupak liшен preteranih pravnih formalnosti (Sekowska-Kozlowska and Gliszczynska-Grabias 2013, 61–82; Milenković 2002, 88–93). Institucija je 1989. godine inkorporirana u novi Ustav, da bi ustavnim novelama 1997. dodatno normativno ojačana. Tokom godina je postala jedna od najsolidnijih institucija u regionu i model drugim članicama Višegradske grupe. Međutim, 2015. godine Poljska je započela reforme u oblasti pravosuda, ali i preduzela niz mera kojima bi se *de facto* umanjio nivo dostignutih prava nekih ranjivih grupa (poput LGBT populacije).

Ovi koraci naišli su na nepodeljene kritike Evropske unije i Saveta Evrope, ali i stručne javnosti, dok se Ombudsman našao pod žestokim udarom izvršne vlasti i dela parlamentarne većine iz dva razloga. Prvo, zato što je insistirao na važnosti nezavisnog Ustavnog suda, kojem je i sam redovno podnosio predloge za ocenu ustavnosti zakona i drugih opštih akata, a drugo, zato što je upravo pred Ustavnim sudom osporio više novih propisa iz oblasti bezbednosti koji su ograničavali prava građana i omogućavali službama bezbednosti gotovo nekontrolisano zadiranje u njihovu privatnost (Glušac 2018a). Pritisci su se ispoljili i kroz smanjenje budžeta institucije za skoro 20 procenata, kao i kroz izmenu propisa o imunitetu, kojima je omogućeno daleko lakše ukidanje imuniteta ombudsmanu, i to u procesu koji vodi ministar pravde, a ne parlament (Polish Helsinki Foundation for Human Rights 2016). Uprkos ovim snažnim pritiscima na ombudsmana Adama Bodnara, izraženim i kroz inicijativu za njegovu smenu podnetu od strane ekstremne desnice u parlamentu, on je uspeo da „preživi”, zahvaljujući podršci stručne javnosti, nezavisnih medija i međunarodne zajednice, zbog kojih se vladajuća koalicija nije odlučila da pokrene proceduru za njegovu smenu.

Nakon Poljske, ombudsmani su uspostavljeni u Estoniji (1992), Rusiji (1994), Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji (1995), Rumuniji (1997), Gruziji, Moldaviji (1998), Češkoj, Albaniji (2000), Slovačkoj (2002) i Bugarskoj (2005). Početkom devedesetih ombudsmani se stvaraju i u nekim državama bivše Jugoslavije, i to u Hrvatskoj (1990), Sloveniji (1991), Makedoniji (1991) i Bosni i Hercegovini (1995). Treba naglasiti i specifičnosti ombudsmana u BiH, u kojoj je institut ombudsmana uspostavljen međunarodnim ugovorom – Aneksom 6 Dejtonskog sporazuma. U prvoj fazi funkciju ombudsmana obavljali su strani državlјani, a postavljaо ih je OEBS, te su svoj mandat ostvarivali u okviru međunarodnih misija. Ombudsman BiH ostaje jedini u regionu koji nije inokosni organ, već ga čine tri ombudsmana, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda,

te je u tom smislu sličan Ombudsmanu Austrije, kojim rukovodi tročlani ombudsmanski panel. Crna Gora i Srbija ombudsmane su dobili tek dve hiljaditih. Crna Gora je zakonom uredila ombudsmana 2003, dok je institucija uneta u Ustav amandmanima iz 2013. godine. Ombudsman je 2005. uspostavljen u Srbiji Zakonom o Zaštitniku građana, da bi 2006. godine postao organ ustavnog ranga. Slično kao u Poljskoj, ombudsmani Srbije i Hrvatske bili su pod udarom svojih parlamenta (doduše u različitim razmerama), uprkos tome što bi upravo oni trebalo da budu vrhovni zaštitnici nezavisnosti ombudsmana (Glušac 2018b). Ipak, napadi na ombudsmane ni u ovim slučajevima nisu dovodili do smena, iz razloga sličnih kao u Poljskoj.

Latinska Amerika se pokazala kao naročito plodno tle za razvoj ombudsmana. Danas gotovo sve države Latinske Amerike imaju ombudsmane modelovane po španskom primeru. Izuzetak su Meksiko, Čile i Urugvaj, koji su osnovali kolektivne organe, po komisijskom modelu. Zbog sveprisutne institucionalne inspiracije koju im je pružio španski ombudsman, neki posmatrači su latinoamerički prototip ombudsmana nazvali „kreolski ombudsman“ (Cuellar 1996). Pored oslanjanja na španski model, zajedničko najvećem broju latinoameričkih ombudsmana je i to što su nastajali kao kombinacija međunarodnih pritisaka, odgovora na neefikasnost pravosuđa, te teška sistemska kršenja ljudskih prava počinjenih pod vojnim diktaturama karakterističnim za mnoge države ovog regiona u periodu nakon Drugog svetskog rata. U Latinskoj Americi, ombudsman se pokazao kao važan faktor u procesima pomirenja i rešavanju društvenih konflikata (González Volio 2003, 224–225). Istovremeno, percipiран je kao efikasniji od sudova u zaštiti ljudskih prava.

U svojoj komparativnoj studiji o ombudsmania 16 država Latinske Amerike, koja je pokrivala period od 1982. do 2011. godine, Moreno (Moreno) je pokazala da su ombudsmani generalno imali veoma pozitivan uticaj na zaštitu ljudskih prava, ali i na bolje povezivanje i građenje poverenja između građana i organa vlasti (Moreno 2016). Ona dodaje i da u nekim država regiona, ombudsmani nisu uspevali da se izbore za svoju nezavisnost i dovoljna finansijska sredstva za rad (Moreno 2016).

U nekim državama Latinske Amerike ombudsmani su uspostavljeni da bi se uđovoljilo potrebama za institucionalnim reformama, ali bez ugrožavanja ukorenjenih interesa vladajuće garniture. To je bio primer u Hondurasu i El Salvadoru, gde su predsednici država osnivali ombudsmane pod pritiskom optužbi za masovno rasprostranjenu korupciju i kršenja ljudskih prava (Honduras), odnosno kao uslov Mirovnog sporazuma kojim je završen građanski rat, u slučaju El Salvador-a. Interesantno je da su obe institucije, posle tromog početka, imale periode kad su bile snažne, da bi se potom razvijale na dijame-tralan način. Naime, tokom perioda kada su ombudsmani bili Leo Valjadares (Leo Valladares) u Hondurasu, odnosno Viktorija Velasquez de Aviles (Victoria Velásquez de Avilés) u El Salvadoru, obe institucije dostigle su visoku reputaciju i kredibilitet, jer se oni nisu libili da govore o tragičnoj istoriji široko rasprostra-

njenih kršenja ljudskih prava, uspostavili su efikasne radne procedure, radili kako na zaštiti tako i na unapređenju ljudskih prava, pozivali političke lidere na odgovornost, i sve to uz limitirane budžete. Nakon isteka njihovih mandata, institucije su krenule različitim putevima. Ombudsman Hondurasa je uspeo, uprkos pritiscima izvršne vlasti, da održi nezavisnost, uspešno balansirajući između neophodne saradnje sa međunarodnim donatorima i zadržavanja „lokalnog vlasništva“ nad institucijom.<sup>3</sup> S druge strane, istraživači su jednoglasni u oceni da je u El Salvadoru institucija ombudsmana gotovo u potpunosti urušena nakon odlaska Velasquez de Aviles sa njenog čela, i to kombinacijom pritisaka na nezavisnost, smanjenja budžeta, ali i izborom novog rukovodstva institucije<sup>4</sup> koje je bilo nezainteresovano da nastavi putem koji je utrla prethodna ombudsmanka.<sup>5</sup> Štaviše, novi ombudsman je otpustio najveći broj kvalitetnih službenika u instituciji i potpuno prekinuo saradnju sa međunarodnim institucijama koje su joj pružale tehničku podršku (Uggla 2004, 434).

Vlasti u nekim državama Latinske Amerike nisu samo kroz postavljanje sebi bliskih ljudi onemogućavali ostvarivanje svrhe ombudsmana, već i kroz odlaganje i opstrukciju izbora. Primera radi, vlastima Paragvaja trebalo je čak devet godina da izaberu prvog ombudsmana (Pegram 2012, 237), u Ekvadoru je mesto ombudsmana bilo upražnjeno gotovo pet godina (Pegram 2012, 239), dok je u Peruu u dva navrata po četiri godine na čelu institucije bio vršilac dužnosti (Pegram 2011, 231). Zanimljivo je i to što se više ombudsmana (Gvatemala, Peru) kandidovalo za predsednika države (Uggla 2004, 427). Reč je o ombudsmanima koji su uživali veliku podršku tokom svog mandata, zbog izuzetnog rada na podizanju kapaciteta, reputacije i nezavisnosti institucije.

Četiri međusobno povezana faktora pokazala su se kao posebno važna za dublje utemeljenje ombudsmana u Latinskoj Americi. Ovi faktori jednakso su relevantni i za druge regije. Prvi se odnosi na međunarodnu donatorsku pomoć (tehničku i materijalnu), koja je odigrala veoma važnu ulogu u omogućavanju rada ombudsmana, posebno imajući u vidu veoma ograničene budžete institucija. Nordijske zemlje, Holandija, Španija i UNDP su kroz različite programe pomagale i dalje pomažu sve ombudsmane Latinske Amerike. Primera radi, Švedska je kroz svoju razvojnu agenciju pomagala svim državama regije, osim Kostarike (Blomquist and Uggla 2002). Drugi faktor je upravo budžet institucija, koji je neretko smanjivan kao odgovor na istrajnost ombudsmana da ispituju kršenja ljudskih prava i ukazuju na sistemske probleme. Tako je Ombudsman Nikaragve za samo godinu dana smanjen budžet za 40%, kao odgovor na njegove kritike (Economist 2000), dok je Ombudsman Gvatemale

3 Videti više u: Uggla, 2004.

4 Eduardo Polanco (Eduardo Pefiate Polanco) je izabran 1998. godine za ombudsmana.

5 Više u: Pegram 2012; Dodson 2006; Dodson and Jackson 2004.

isticao da se budžet koristi za „davljenje institucije“ (Uggla 2004, 435). Treći faktor se odnosi na sposobnost ombudsmana da, s jedne strane, izgradi autoritet kod onih koje kontroliše, ali i onih s kojima mora da ima efikasnu saradnju (Parlament, predsednik, Vlada). Četvrti faktor tiče se toga koliko ombudsman uspeva da izgradi kredibilitet među građanima, čija prava treba da štiti i unapređuje, ali i među civilnim društvom, kao svojim glavnim partnerom. Konačno, preduслов за sva četiri pomenuta faktora je uspostavljanje i održavanje nezavisnosti institucije, kao osobine bez koje ombudsman prestaje da bude ombudsman. Neke institucije u tome mahom uspevaju, poput Perua, Bolivije, Hondurasa i Gvatemale, dok je već nagovešteno da to nije slučaj u El Salvadoru, niti Kolumbiji, kako su pokazala postojeća istraživanja (Uggla 2004).

U Aziji su nezavisne institucije za ljudska prava imale sličnu trajektoriju, kao u Latinskoj Americi, s tim da su azijske države češće osnivale kolektivne organe u vidu komisija za ljudska prava umesto ombudsmana. Nevezano za upravljački model, reč je o institucijama uspostavljenim sa istim ciljem i uporedivim nadležnostima sa ombudsmanom. Filipini su 1987. godine osnovali Komisiju za ljudska prava, i to Ustavom, čime ova institucija postaje prva konstitucionalizovana nacionalna komisija za ljudska prava u svetu (Cardenas 2014, 98). Razlozi za osnivanje Komisije na Filipinima su bili trojaki: ustavne promene, međunarodne obaveze i istorija organizovanog državnog nasilja (Cardenas 2014, 98). Filipini su doneli novi Ustav nakon svrgavanja diktatora Ferdinanda Markosa (Ferdinand Marcos), koji je vladao više od dvadeset godina. Godinu dana pre donošenja Ustava država je ratifikovala Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Osnivanje Komisije svakako je pomoglo i boljoj međunarodnoj slici države, koja je grčevito tražila finansijsku i drugu pomoć u prvim godinama nakon svrgavanja Markosa.

I dok je Komisija godinama beležila zapažene aktivnosti i bila značajan akter u zaštiti ljudskih prava, dolaskom na vlast Rodriga Dutertea (Rodrigo Duterte) Komisija se našla u naročito nepovoljnem položaju. Naime, Duterte je pre izbora za predsednika gotovo trideset godina bio gradonačelnik Davaoa, u kojem je i prvi put promovisao svoju kontroverznu politiku nulte tolerancije prema kriminalu, posebno prema trgovini drogom. Tu politiku pratio je otvoreni poziv da se kriminalci slobodno mogu ubijati, bez bojazni da će počinoci odgovarati, jer je Duterte fizičku eliminaciju kriminalaca proglašio za javni interes. Komisija za ljudska prava je 2009. godine istraživala navode o tim ubistvima, ali je, kako je kasnije navela tadašnja predsedavajuća Leila de Lima (Leila De Lima), naišla na zid čutanja, koji ju je sprečio da dokumentuje povezanost Dutertea sa velikim porastom ubistava u gradu (ABS-CBN 2017). Kada je 2016. godine Duterte postao predsednik države, posebno se okomio na Komisiju, govoreći da je treba ukinuti (Newsinfo 2017). Kako je Komisija ustavna kategorija, Duterte se, svestan da će je teško ukinuti, okrenuo drugim sredstvima, te je Kongresu koji odobrava budžet Komisiji predložio da joj se za rad u 2018. godini predvidi ukupno 1.000 pezosa, što je oko 20 američkih dolara

(Reuters 2017a). Duterteovi koalicioni partneri su branili takav skandalozan predlog, govoreći da Komisija štiti prava kriminalaca, pa onda od njih treba i da dobije sredstva za rad, a ne od države (Reuters 2017a). Iako je isprva ovakav predlog prihvaćen od četiri petine članova Kongresa, nakon snažnog pritiska domaće i međunarodne javnosti usvojeno je rešenje po kojem je Komisija dobila isti nivo sredstava kao prethodne godine (Reuters 2017b). Ostaje da se vidi na koji način će Komisija nastaviti rad u vrlo nepovoljnim uslovima neskrivenog otpora i protivljenja njenim aktivnostima od strane kako zakonodavne tako i izvršne vlasti.

Primer indonežanske Nacionalne komisije za ljudska prava je naročito ilustrativan, jer pokazuje kako nacionalne institucije za ljudska prava mogu uspešno da ostvaruju svoju svrhu čak i u autoritarnim državama. Istovremeno, ovaj primer svedoči i da normativna osnaživanja institucije nužno ne povlače sa sobom i njen kvalitetniji i efikasniji rad. Naime, Indonezija je osnovala Nacionalnu komisiju za ljudska prava (Komnas HAM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) 1993. godine zbog upornog spoljnog pritiska, i to tokom autoritarne vladavine Suharta.<sup>6</sup> Uspostavljanje Komisije najavljeno je ubrzo nakon masakra u mestu Dili u današnjem Istočnom Timoru, novembra 1991. godine, mada su i pre toga Ujedinjene nacije zagovarale njen formiranje (Cardenas 2014, 197). U junu 1993. godine u Džakarti je organizovana radionica o ljudskim pravima, koju je sponzorisao UN. Radionica je smisleno održana neposredno pre Svetske konferencije o ljudskim pravima u Beču, na kojoj se očekivalo da će uslediti nepodeljene kritike vlasti u Džakarti. Najava toga je već bila usledila kroz rezoluciju Komisije UN za ljudska prava o Indoneziji i izveštaje nekolicine nevladinih organizacija (Setiawan, 2013).

Kako je osnivanje Komisije bilo odgovor na međunarodne pritiske ne čudi da je vodeću ulogu u unutrašnjim pregovorima o njoj imalo Ministarstvo spoljnih poslova.<sup>7</sup> Imajući u vidu kontekst u kojem se rađala Komisija, ne iznenaduje da je uslov za kreiranje ovakve institucije bila podrška vojnih prvaka, pre svega, Tri Sutrisna (Try Sutrisno). Kada je on dao zeleno svetlo, donet je predsednički dekret (Presidential Decree 50/1993) kojim je osnovana Komisija. Komisiji su data široka ovlašćenja, kako u okviru unapređenja tako i zaštite prava, uključujući i postupanje po individualnim pritužbama. Ključna zamerka posmatrača (Setiawan 2016) odnosila se na to što je Komisija osnovana predsedničkim dekretom, pa se istim mogla i ukinuti, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima koji propisuju sigurnost mandata i nezavisnost institucije. Pored toga, uslovi za članove Komisije su bili dosta nedorečeni, jer se samo tražilo da budu „dobro poznate nacionalne ličnosti“ (Presidential Decree 50/1993, Art.

6 Za detaljniju istoriju Komisije videti: Setiawan 2013.

7 Jetschke 1999, 134–171.

7). Dodatno, Komisiju je formalno finansirao Državni sekretarijat, koji se nalazio pod kontrolom predsednika države (Suharta). Konačno, Komisija se u početku sastojala od 25 članova koje je birao predsednik države.

Takav sastav Komisije i institucionalni uticaj predsednika države na nju nisu davali za pravo da se očekuju veliki rezultati njenog rada. Ipak, već prihvih godina rada, Komisija je postigla zavidne rezultate, pribrala pohvale opšte i stručne javnosti, posebno zbog istraga koje je vodila zbog kršenja ljudskih prava koja su počinili pripadnici bezbednosnih snaga (Setiawan 2006, 8). Prvi od tih slučajeva bilo je ubistvo jedne laburističke aktivistkinje tokom štrajka u fabrički u kojoj je radila. Desetoro njenih kolega je mučeno da priznaju ubistvo. Komisija je, na molbu advokata osumnjičenih, sprovela istragu i utvrdila slučaj torture, uprkos pretnjama ministra pravde da se ne bave tim slučajem (Pompe 1994, 95). Lažno optuženi su na kraju pušteni, jer nije utvrđena njihova krivična niti druga odgovornost. Stručna javnost i civilno društvo pohvalile su napore Komisije da se utvrdi istina u ovom slučaju.

Interesantno je da je Komisiji od samog početka bilo omogućeno i da posrećuje sva mesta detencije, iako joj to nije eksplicitno upisano u osnivački akt. Takođe, organi vlasti su bili vrlo saradljivi. Jedan od bivših komesara je to prepisao neznanju, ali i raširenoj percepciji da je Komisija lični projekat predsednika Suharta (Setiawan 2016, 9). Pored toga, mnogi posmatrači su istakli važnu ulogu prvog predsednika Komisije Ali Saida (Ali Said), iako je njegov izbor bio kontroverzan, s obzirom na to da je blizak saradnik predsednika države.<sup>8</sup> Ipak, upravo su zbog tog njegovog bliskog odnosa sa Suhartom Komisiji bila širom otvorena vrata svih organa koje su kontrolisali, posebno u policiji i vojsci u kojima je on uživao naročiti ugled. Uz to, Komisija je uspela da uspostavi dobru saradnju sa medijima i širom javnošću, dok su članovi istovremeno uspevali da međusobne nesuglasice „zadrže u kući“ (Setiawan 2013). Tokom 1996. godine, čak su i neki rani kritičari Komisije priznavali da se razvijala bolje nego što je bilo očekivano (Sen 1996, 7). Kako ističe Setiavan (Setiawan), ova pozitivna slika početnog rada Komisije nikako ne znači da su sistematski problemi u oblasti ljudskih prava u Indoneziji bili iskorenjeni. Zapravo, kršenja su se nastavila nesmanjenim tempom, uprkos radu Komisije, ali je njena upornost da istražuje kršenja u takvom nepovoljnem autoritarnom okruženju bila ohrabrujući znak (Setiawan 2016, 11).

Padom sa vlasti Suharta 1998. godine, Indonezija je započela sistemske reforme, koje su uključivale jačanje normativnih i faktičkih prerogativa za zaštitu ljudskih prava. Između 1999. i 2001. godine doneti su Zakon o ljudskim pravima (39/1999) i Zakon o sudovima za ljudska prava (26/2000). Ovim propisima ojačan je položaj Komisije, eksplicitno određujući da ona ima pravo da osniva regionalne kancelarije, da se bavi edukacijom i istraživanjem, a finansiranje

---

8 Neki su tvrdili da je i sam počinio neke teške povrede ljudskih prava. Setiawan, 2016, fn 24.

njenog rada se sada obezbeđivalo u državnom budžetu. Pored toga, Komisija je primala značajnu međunarodnu tehničku pomoć. U njoj su se posebno isticali Australija i Kanada koje su finansirale velike projekte namenjene jačanju kapaciteta Komisije. Takođe, Komisiji je naročito pomagao UN kroz tehničku pomoć. Cardenas smatra da su „međunarodni standardi i pomoć ostavili neizbrisiv trag na stvaranje i jačanje Komisije“ (Cardenas 2003).

Bilo je očekivano da Komisija u potpunosti iskoristi ovaj robusniji pravni okvir i dodatno unapredi svoj rad i položaj u celokupnoj državnoj administraciji. Na iznenadenje mnogih posmatrača, upravo se suprotno dogodilo. U ranom post-Suharto periodu, rasli su unutrašnji problemi u samoj Komisiji. U Komisiji su se izdvojile dve grupe članova. Prvu su činili bivši pripadnici bezbednosnih snaga i državne uprave, dok su drugu činili pripadnici akademiske zajednice i civilnog društva (Setiawan 2016, 16). Mada je ova uslovna podela članova pratila rad Komisije od njenog osnivanja, u prvim godinama 21. veka ona je naročito došla do izražaja. Grupe su imale različito viđenje funkcionisanja institucija i osnovnih procedura rada. Prvi su želeli da probleme rešavaju tiho, kroz dosta neformalnih poverljivih kontakata sa rukovodiocima kontrolisanih organa, sa tek sporadičnim obaveštavanjem javnosti. Drugi su, pak, insistirali na transparentnom i precizno uređenom postupku istrage, koji bi javnost mogla da prati. Kako nisu svi članovi Komisije obrađivali sve slučajeve, već su se delili u timove, ubrzo je primećena izrazita nekonistentnost i neprincipijelност u njenom radu, što je umnogome doprinelo brzom padu njenog autoriteta i ugleda, kako među građanima tako u samoj administraciji, koja je počela sve češće da odbija saradnju sa njom. Paradoksalno, ispostavilo se da je Komisija mnogo bolje radila i postizala konkretnije rezultate pod Suhartovim autoritarnim režimom, nego u kasnijem demokratskom kontekstu, sa jačim formalnim nadležnostima.

## ZAKLJUČAK

Konstitucionalizacija ombudsmana donela je robusniju pravnu garanciju opstanka institucije, čime joj je dat normativni preduslov da deluje kao važan institucionalni garant vladavine prava. Uporedna praksa, koliko je autoru poznato, ne poznaće slučaj da je neka institucija ombudsmana dekonstitucionalizovana. Ovim istraživanjem ukazano je da se konstitucionalizacija ombudsmana pokazala kao uspešna brana gašenju, ali ne i gušenju institucije ombudsmana, jer izvršna vlast i parlamentarna većina iznalaze različite načine da opstruišu ombudsmane onda kada im njihovi nalazi ne odgovaraju. Mada su retko smenjivali ombudsmane, nisu se libili da koriste institucionalne mehanizme za otežavanje rada ove institucije (kašnjenje u izboru ombudsmana, smanjivanje budžeta, neobezbeđivanje tehničkih uslova za rad i slično). Istovremeno, ne-institucionalni mehanizmi, u vidu političkih pritisaka i tabloidnih kampanja,

upotrebljavani su za *ad hominem* napade na same ombudsmane, u cilju njihovog diskreditovanja. Svakako najefikasniji lek za anesteziranje ove institucije je izbor poslušnih, partiji bliskih, kadrova za ombudsmana. Konačno, interni problemi samih institucija takođe mogu uzrokovati gubitak kredibiliteta i smanjenje efikasnosti, kao što je pokazano u slučaju Indonezije.

Kako je u radu istaknuto, često su ombudsmani u tranzicionim državama, posebno u Latinskoj Americi i postsocijalističkoj Evropi, osnivani i zbog nezadovoljstva radom sudova. Ovo nije dobar motiv, jer ombudsmani ne mogu biti zamena sudova, kao primarnih nosilaca zaštitne funkcije. Ombudsmani su, u biti, korektivne institucije, koje (uprošćeno gledano) nadgledaju sprovođenje propisa o ljudskim pravima i zagovaraju usvajanje novih kojim bi se osnažilo uživanje prava. Bez valjanog funkcionisanja tri tradicionalne grane vlasti, građani od ombudsmana očekuju daleko više nego što priroda i funkcija ove institucije dozvoljava. Ombudsmani ne mogu biti zamena za druge mehanizme zaštite i kontrole, već njihova neophodna dopuna (Glušac 2016). Upravo zbog te zavisnosti od rada drugih elemenata sistema zaštite ljudskih prava, vrlo je teško izvući generalizovane zaključke o uspešnosti i efikasnosti ombudsmana. Ombudsman se zbog svoje prirode nekada naziva i tigar bez zuba. Jedini način da dobije zube je da ostali akteri obavljaju svoj deo posla, kao i da koriste njegove nalaze i izvršavaju njegove preporuke. A to traži visok stepen demokratske kulture.

U jakim demokratijama vlast institucionalnu kritiku ombudsmana vidi kao instrument za unapređenje svog rada, dok autoritarnosti sklona vlast takvu kritiku nekada tumači i etiketira kao političko opoziciono delovanje, na različite načine izbegavajući da na takvu kritiku argumentovano odgovori. U slabim državama vlast ume da izjednači kritiku svog rada sa kritikom svoje političke stranke, zanemarujući standardni ustavni princip po kojem političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je sebi potčiniti.

Krajnji cilj ombudsmana jeste demokratizacija, odnosno trijumf parlamentarne demokratije (Jacoby 1999, 18). I zaista, uprkos tome što je ranijih godina preovlađujući stav u literaturi bio da ombudsman adekvatno može da funkcioniše samo u povoljnem okruženju, tj. u jakim i zrelim demokratijama, ovaj skeptični pogled opovrgnut je razvojima u novim demokratijama širom sveta. Kako primećuje Vangansuren, istraživanja o radu ombudsmana otkrila su „neočekivane adaptacije ove izuzetno fleksibilne institucije koja po pravilu unapređuje slobode i demokratiju, uprkos nepostojanju prepostavljenih kulturnih preduslova za njen uspeh“ (Vangansuren 2002, 9).

Konačno, u radu je pokazano da su međunarodni pritisci odigrali naročito važnu ulogu u etablimanju ombudsmana širom sveta. Činjenica da se neka domaća institucija osniva pod patronatom međunarodne zajednice može izazvati zazor od nje od samog starta. Zato treba pažljivo birati trenutak za osnivanje takve institucije, uz puno uvažavanje domicilnih prilika. U suprotnom, ili će postojati ombudsman s kojim drugi državni organi neće želeti da sarađuju,

ili će od njega napraviti piona, čime se obesmišljava njegova kontrolna uloga (Glušac 2016, 294). Drugim rečima, ukoliko države uspeju da iskoriste materijalnu i stručno-tehničku podršku i pomoći međunarodne zajednice, istovremeno zadržavajući „lokalno vlasništvo” nad ombudsmanom u tom procesu, rastu šanse za uspeh celog projekta, na dobrobit krajnjih beneficijara rada ombudsmana – građana.

## LITERATURA

- ABS-CBN. 2017. “De Lima: 2009 DDS Probe Failed Because Davao Folk Sided with ‘Ruthless King’”. 9 March. Available at: <http://news.abs-cbn.com/news/03/09/17/de-lima-2009-dds-probe-failed-because-davao-folk-sided-with-ruthless-king> (Accessed 1.11.2018).
- Bianchini, Stefano. 2001. “Political Legitimacy and ‘Weak States’”. In ed. Stefano Bianchini. *From the Adriatic to the Caucasus: the Dynamic of (De)Stabilization*. Ravenna: Longo.
- Blomquist och María-Luisa Bartalomei, Lena and Fredrik Uggla. 2002. *Evaluation of Swedish Support to the Ombudsman Institutions in Latin America*. Stockholm: Swedish Institute for Public Administration.
- Cardenas, Sonia. 2003. “Transgovernmental Activism: Canada’s Role in Promoting National Human Rights Commissions”. *Human Rights Quarterly* 25: 775–790.
- Cardenas, Sonia. 2014. *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cuellar, Jorge Madrazo. 1996. *El Ombudsman Criollo*. Mexico City: CNDH.
- Dodson, Michael and Donald Jackson. 2004. “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala”. *Latin American Politics and Society* 46: 1–27.
- Dodson, Michael. “The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies”. *Essex Human Rights Review* 3: 29–45.
- Glušac, Luka. 2018a. “National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services”. *Journal of Human Rights Practice* 10: 58–82.
- Glušac, Luka. 2018b. “Assessing the Relationship between Parliament and Ombudsman: Evidence from Serbia (2007–2016)”. *The International Journal of Human Rights*. First View.
- Glušac, Luka. 2016. „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava”. U ur. Đorđe Stojanović i Mladen Lišanin. *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*. Beograd: Institut za političke studije.
- González Volio, Lorena. 2003. “The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience”. *Revista IIDH* 37: 219–248.

- Hehir, Aidan and Neill Robinson. 2007. *State-building: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge.
- Human Rights Watch. 1991. Asia Watch: Kashmir under Siege. Available at: [http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540\\_207732](http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540_207732) (Accessed 1.11.2018)
- Indonesia Human Rights Law 39/1999 (Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia).
- Indonesia Law 26/2000 (Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia).
- Indonesia Presidential Decree 50/1993 (Keputusan Presiden no. 50/1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).
- Jacoby, Daniel. 1999. "The Future of the Ombudsman". In ed. Linda C. Reif. *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*. The Hague: Kluwer Law International.
- Jetschke, Anja. 1999. "Linking the Unlinkable? International Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines". In ed. Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milenković, Dejan. 2002. „Uporedni pregled institucije Ombudsmana“. U ur. Stevan Ličić, Dejan Milenković i Biljana Kovačević-Vučo. *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.
- Moreno, Erika. 2016. "The Contributions of the Ombudsman to Human Rights in Latin America, 1982–2011". *Latin American Politics and Society* 58: 98–120.
- Newsinfo. 2017. "Duterte Threatens to Abolish CHR". 25 July. Available at: <http://newsinfo.inquirer.net/917250/duterte-threatens-to-abolish-chr> (Accessed 1.11.2018).
- Pegram, Thomas. 2011. "Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman". *Oxford Development Studies* 39: 229–251.
- Pegram, Thomas. 2012. "National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization". In ed. Ryan Goodman and Tom Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polish Helsinki Foundation for Human Rights. 2016. "Storm Gathers Over the Office of Poland's Human Rights Commissioner". *Liberty*, 19 September 19. Available at: <https://www.liberties.eu/en/news/clouds-gather-over-the-office-of-the-polish-commissioner-for-human-rights/9736> (Accessed 1.11.2018).
- Pompe, Sebastiaan. 1994. "Human Rights in Indonesia: Between Universal and National, Between State and Society". *Leiden Journal of International Law* 2: 85–98.
- Rotberg, Robert. 2003. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". In ed. Robert Rotberg. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings.

- Reuters. 2017a. "Philippine Congress backs Annual Budget of Just \$20 for Agency Probing Drugs War". 12 September. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-rights/philippine-congress-backs-annual-budget-of-just-20-for-agency-probing-drugs-war-idUSKCN1BN1JV> (Accessed 1. novembra 2018).
- Reuters. 2017b. "Philippine Congress Agrees to Restore Rights Commission Budget from \$20". 20 September. Available at: <http://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-rights/philippine-congress-agrees-to-restore-rights-commission-budget-from-20-idUSKCN1BV28J?il=0> (Accessed 1.11.2018).
- Sarmiento, Abraham F. 2008. *Journey of a Retired Supreme Court Justice*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Sekowska-Kozlowska, Katarzyna and Aleksandra Gliszczynska-Grabias. "NHRI in Poland: As Good as it Gets?" In ed. Katrien Meuwissen and Jan Wouters. *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. Cambridge: Intersentia.
- Sen, Krishna. "Human What?" *Inside Indonesia* 46.
- Setiawan, Ken. 2013. *Promoting Human Rights: National Human Rights Commissions in Indonesia and Malaysia*. Leiden: Leiden University Press.
- Setiawan, Ken. 2016. "From Hope to Disillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission". *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 172: 1–32.
- Sieder, Rachel. 1998. *Guatemala after the Peace Accords*. London: University of London – Institute of Latin American Studies.
- South Asia Human Rights Documentation Centre (SAHRDC). 1998. *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region. Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions*. New Delhi: SAHRDC.
- The Economist. 2000. "Democracy's New Battleground", 16 December.
- Uggla, Fredrik. 2004. "The Ombudsman in Latin America". *Journal of Latin American Studies* 36: 423–450.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- United Nations Department of Public Information. 1998. *The Guatemalan Peace Agreements*. New York: United Nations.
- Vangansuren, Ulziibayar. 2002. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Washington: International Foundation for Election Systems.
- Venice Commission. 2016. *Compilation of Venice Commission Opinions concerning the Ombudsman Institution*. CDL-PI(2016)001.

Luka Glušac

## THE IMPACT OF CONSTITUTIONALIZATION OF OMBUDSMAN INSTITUTIONS ON THEIR FUNCTIONING IN TRANSITIONAL COUNTRIES

### SUMMARY

While the functioning of ombudsman institutions in consolidated democracies has been thoroughly covered by the literature, scholarly work on their role and reach in transitional countries has been notably scarce. With this paper, we aim to contribute to filling this research gap and to better understanding of ombudsmen's actorness in such countries. Comparatively, in the last thirty years or so, ombudsmen have been inaugurated as constitutional bodies in a large number of countries. The constitutionalization of ombudsman institutions has brought more robust legal guarantees for their institutional survival. With constitutionalization, they were also given a strong normative precondition to act as an important institutional protector of the rule of law. This paper focuses on the development of ombudsman institutions in fragile democracies by using comparative experiences ranging from Latin America, over Europe, to Southeast Asia. We conclude that constitutionalization of ombudsman has proved to be a successful safeguard against the attempts to abolish this independent institution. However, constitutionalization has not prevented executive and legislative branches of finding various ways to hinder the work of ombudsman across the world.

**KEYWORDS:** *ombudsman, hybrid ombudsman, national human rights institutions, weak states, transitional countries, constitutionalization, rule of law.*

Tara Tepavac<sup>1</sup>

CRTA

# Podela vlasti u ustavnom dizajnu i (ne)ravnoteža vlasti u praksi: slučaj Srbije

## SAŽETAK

Funkcionalan parlament, koji efikasno i delotvorno vrši svoju predstavničku, zakonodavnu, kontrolnu i izbornu funkciju, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za očuvanje ravnoteže vlasti, odnosno kamen temeljac vladavine prava. Međutim, iako ustavni dizajn na prvi pogled obezbeđuje jake garancije za podelu vlasti i snažnu ulogu parlamenta u Srbiji, sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti i političkih partija, kao i sistemske zloupotrebe demokratskih procedura, dovode do urušavanja položaja i uticaja parlamenta. Polazeći od Ustava Republike Srbije i uređenja vlasti koje predviđa, u ovom radu analizira se moć i uticaj koji parlament ima *de jure* i *de facto* u političkom sistemu Srbije. Analizirajući odnos zakonodavne i izvršne vlasti u Srbiji, ovim radom ističemo značajnu razliku između principa podele vlasti koja je *de jure* definisana Ustavom, i neravnoteže vlasti koja *de facto* postoji. Time ispitujemo domet uticaja koji ustavni dizajn ima na uspostavljanje i očuvanje vladavine prava, kao i potencijalne zloupotrebe istog od strane nedemokratskih vođa kako bi uz „fasadnu“ demokratiju, zloupotrebu i kršenje demokratskih procedura, konsolidovali vlast. U radu se zaključuje da su uloga i uticaj parlamenta u

---

<sup>1</sup> Kontakt: tara.tepavac@crta.rs

političkom sistemu Srbije u praksi znatno manji nego što je predviđeno samim ustavnim dizajnom, uz alarmantno nizak stepen odgovornosti prema delotvornom vršenju svojih funkcija.

**KLJUČNE REČI:** *parlament, Narodna skupština Republike Srbije, parlamentarna kontrola, kontrolna funkcija, podela vlasti, vladavina prava, politički sistem Srbije*

## UVOD

Srbija je Ustavom definisana kao predstavnička demokratija zasnovana na načelima vladavine prava i podele vlasti, sa parlamentom kao najvišim predstavničkim telom i nosiocem ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Polazeći od Ustava Republike Srbije, kao najvišeg pravnog akta države i uređenja vlasti koje predviđa, u ovom radu analiziramo moć i uticaj koji parlament ima *de jure* i *de facto* u političkom sistemu Srbije. Osnovna teza ovog rada jeste da su uloga i uticaj parlamenta u Srbiji u praksi znatno manji nego što je predviđeno samim ustavnim dizajnom, uz alarmantno nizak stepen odgovornosti parlamenta prema delotvornom vršenju svojih funkcija. To ćemo ilustrovati analizom rada Narodne skupštine, sa posebnim fokusom na sprovodenje njene kontrolne funkcije i sve češće zloupotrebe parlamentarnih procedura, najčešće od strane vladajuće većine.

Kako bismo proverili kako Skupština primenjuje svoju kontrolnu funkciju u praksi, u ovom radu analiziramo meru u kojoj ona koristi raspoložive mehanizme kako bi nadzirala rad izvršne vlasti. Nakon sažetog predstavljanja pojma parlamentarne kontrole, sledi kratka analiza pravnog okvira za njeno sprovođenje u Srbiji. Zatim sledi analiza primene najčešće korišćenih mehanizama za parlamentarnu kontrolu, uključujući postavljanje poslaničkih pitanja, rad odabora Narodne skupštine i organizovanje javnih slušanja, razmatranje izveštaja nezavisnih organa, kao i sprovođenje budžetske kontrole, uz osrvt na zastupljenost parlamentarne debate. Konačno, u zaklučku se sumiraju rezultati analize, uz osrvt na njihov uticaj na podelu i ravnotežu vlasti, odnosno na stanje u pogledu vladavine prava u Srbiji.

## KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE

Značaj efikasne i delotvorne parlamentarne kontrole prepoznat je i istican još u 19. veku od strane ključnih figura političke teorije. Džon Stuart Mil svojom definicijom kao pravu funkciju predstavničke skupštine podvlači nadgledanje i kontrolu nad radom vlade, odnosno osvetljivanje njenog rada omogućavanjem uvida javnosti, zahtevanje otvorenosti i polaganja računa od strane vlade za sve što se smatra upitnim, kao i smenu onih koji izigraju poverenje ili deluju

suprotno interesima naroda (Mil 1861, 104). Čini se da je ova definicija primenjiva i dan-danas. „Ne postoji, dakle, ovozemaljska vlast toliko dostoјna poštovanja ili sa toliko priznatim svetim pravom kojoj bih dopustio da dejstvuje bez kontrole i da gospodari bez prepreka”, podvlači Aleksis de Tokvil (De Tokvil 2002, 217). Vremenom, razumevanje pojma parlamentarne kontrole razvijeno je tako da obuhvata više značenja. Prema Gregoriju, parlamentarna kontrola u „slabijem” smislu podrazumeva ispitivanje i kritiku, a sprovodi se putem proveravanja, ispitivanja, kritikovanja, propitivanja i pozivanjem na polaganje računa. Sa druge strane, iza dva „snažnija” značenja parlamentarne kontrole stoji mogućnost disciplinskih i zakonskih sankcija ili retributivnih sankcija (Gregory 1990, 64).

Možemo reći da postoji konsenzus o značaju snažnog parlamenta koji Fiš naziva „čistim blagoslovom za demokratizaciju” (Fish 2006, 5). Parlamentarna kontrola jedan je od ključnih elemenata parlamentarne demokratije, posebno danas kada su uloga i svršishodnost parlamenta predmet preispitivanja i čestih kritika, kako u novijim, odnosno tranzicionim, tako i u starim, uveliko konsolidovanim demokratijama. Kontrola nad načinom na koji nosioci izvršne vlasti kreiraju i upravlju javnim politikama, sprovode usvojene zakone i propise, kao i troše javna sredstva od ključnog je značaja za uspostavljanje političke odgovornosti, odnosno za garanciju ravnoteže vlasti kao preduslova vladavine prava. Upravo kontrolna funkcija omogućava parlamentu da vladu drži odgovornom u ime naroda, kako bi osigurao da su njene politike i aktivnosti efikasne i u skladu sa potrebama društva (Yamamoto 2007, 6).

U sistemu Republike Srbije parlamentu je, uz predstavničku, zakonodavnu i izbornu funkciju, dodeljena snažna kontrolna funkcija, a preduslovi za njeno efikasno i delotvorno sprovođenje obezbeđeni su najvišim pravnim aktima, počev od Ustava Republike Srbije, i dalje precizirani Zakonom o Narodnoj skupštini, Zakonom o Vladu, Poslovnikom Narodne skupštine i drugim aktima. Ustav iz 2006. godine među svojim načelima predviđa da je Republika Srbija „zasnovana na vladavini prava” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 1) i ističe da je „vladavina prava osnovna prepostavka Ustava” koja se, između ostalog, „ostvaruje podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 3). Nadalje, Ustav garantuje podelu vlasti, odnosno propisuje da „uređenje vlasti počiva na podeli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”, kao i da se „odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli” (Ustav, čl. 4). Iako je ova formulacija ocenjena od strane domaće i strane stručne javnosti kao izrazito problematična sa stanovišta nezavisnosti sudske vlasti, što, između ostalog, podvlači i Venecijanska komisija (Venice Commission 2018, 5), sa stanovišta ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti ovom formulacijom obezbeđeni su preduslovi za podelu vlasti i sistem „kontrole i ravnoteže” vlasti kao kamen temeljac načela vladavine prava.

Kako bi načelo podele i ravnoteže vlasti predviđeno Ustavom zaživelio i u praksi neophodan je funkcionalan parlament, koji efikasno i delotvorno vrši

svoje funkcije. U tom pogledu, pravni okvir uspostavio je solidne preduslove kako bi omogućio efikasno i delotvorno sprovođenje parlamentarne kontrole. Narodnoj skupštini Ustav, između ostalog, omogućava da nadzire rad izvršne vlasti, odnosno da „bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 99, stav 2). Sa druge strane, Ustav podvlači i da je Vlada „odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave”, kao i da su ministri „za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladu i Narodnoj skupštini” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 124 i 125). Kontrolna funkcija parlamenta preciznije je definisana Zakonom o Narodnoj skupštini (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 15), a postupak kontrole nad radom Vlade ili člana Vlade bliže je uređen Poslovnikom Narodne skupštine (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 204 – čl. 229).

## DELOTVORNOST PARLAMENTARNE KONTROLE U PRAKSI

Narodna skupština na raspolaganju ima niz mehanizama koji omogućavaju sprovođenje kontrole nad radom Vlade. Interpelacija i glasanje o (ne)poverenju Vladu, odnosno članu Vlade, predstavljaju najsnažnije kontrolne mehanizme koji mogu dovesti do pada Vlade, usled čega se često smatraju „ovlašćenjima u rezervi”, odnosno „krajnjim” merama i retko koriste (Ustav, čl. 130, Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 56 i Poslovnik Narodne skupštine, čl. 228). Sa druge strane, Skupštini je na raspolaganju i niz „redovnijih” mehanizama koji omogućavaju konstruktivan dijalog između parlamenta i izvršne vlasti, poput postavljanja poslaničkih pitanja i organizacije javnih slušanja. Važan aspekt parlamentarne kontrole čini i „budžetska” funkcija Skupštine, odnosno finansijska kontrola kroz donošenje budžeta i nadzor nad trošenjem javnih finansija. Kontrolni mehanizmi podrazumevaju i obavezu Vlade da Skupštini podnosi izveštaj o svom radu na njen zahtev, a najmanje jednom godišnje (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 56 i Poslovnik Narodne skupštine, čl. 228). Skupštini u vršenju nadzora pomažu radna tela, odnosno skupštinski odbori, ali i nezavisni organi, koji predstavljaju njene glavne partnere u nadziranju rada izvršne vlasti. Konačno, može se reći da su odnosi između parlamenta i vlade toliko „isprepletani da je teško odrediti koji su pravi instrumenti kontrole” (Pejić 2007, 178). Stoga pažnju vredi posvetiti i kvalitetu parlamentarne debate, s obzirom na to da se parlamentarna rasprava takođe svrstava među mehanizme kontrole izvršne vlasti (Vučković 2010, 146). U tom smislu, narodni poslanici takođe igraju značajnu ulogu, koja istovremeno zavisi od njihovih kapaciteta ali i proaktivnosti van „svetlosti pozornice”, odnosno plenuma, imajući u vidu da „im individualni rad u telima poput komisija i anketnih odbora dozvoljava

da se na pojedinačnom planu pozabave kontrolom i nadzorom konkretnih tela vlasti i oblasti njihove delatnosti" (Urošević 2015, 85).

Međutim, ova slika pravno-institucionalnog okvira, koji parlamentu omogućava niz različitih mehanizama i instituta za sprovođenje kontrolne funkcije, u koliziji je sa njenim bledim i skromnim odrazom u praksi. Kako bismo ispitali rezultate parlamentarne kontrole, kao i moguće uzroke izostanka očekivanih rezultata, u nastavku rada analiziramo meru i način na koji Narodna skupština koristi raspoložive mehanizme u praksi kako bi nadzirala rad izvršne vlasti. Fokusiramo se na nekoliko najčešće korišćenih „redovnih“ mehanizama: postavljanje poslaničkih pitanja, rad odbora Narodne skupštine i organizovanje javnih slušanja, razmatranje izveštaja nezavisnih organa i sprovođenje budžetske kontrole, uz osrvt na zastupljenost parlamentarne debate.

## Poslanička pitanja

Mehanizam poslaničkog pitanja predstavlja individualno pravo narodnog poslanika da Vladi ili njenom članu postavi pitanje u usmenoj ili pismenoj formi, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu u toku redovnog zasedanja Narodne skupštine, ili drugim danom koji je predlagač odredio prilikom određivanja dana za poslanička pitanja tokom vanrednog zasedanja. Vlada, ili njen član kome je pitanje upućeno, ima obavezu da odgovori odmah u slučaju usmenog pitanja postavljenog na sednici, ili pismeno u roku od osam ili najkasnije 30 dana (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 206). Iako se ovaj mehanizam spominje među ključnim mehanizmima za sprovođenje parlamentarne kontrole, njegov potencijal u Srbiji ni izbliza nije ostvaren.

U toku aktuelnog 11. skupštinskog saziva, ovaj mehanizam iskorišćen je šest puta. Tokom 2016. i 2017. godine, iskorišćen je svega po jednom. U 2018. godini situacija je malo bolja, iskorišćen je četiri puta: tri puta tokom redovnih skupštinskih zasedanja (u martu, aprilu i oktobru) i jednom tokom vanredne sednica u septembru. Sličan trend zabeležen je i tokom 10. skupštinskog saziva, kada je tokom 18 meseci ovaj mehanizam iskorišćen četiri puta. Sa druge strane, tokom 9. saziva održano je 11 sednica za postavljanje poslaničkih pitanja, dok su u 8. sazivu održavane skoro redovno.

Međutim, važno je napomenuti da sama redovnost korišćenja mehanizma poslaničkih pitanja ne garantuje delotvornost ovog mehanizma u praksi, usled postojećih nepreciznosti koje ostavljaju prostor za zloupotrebe procedure. Naime, proces postavljanja poslaničkih pitanja određen je Poslovnikom Narodne skupštine kao forma dijaloga između poslanika i člana Vlade, u kome je vreme koje poslanik ima na raspolaganju za postavljanje pitanja ograničeno na tri minuta (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 204–208). Nakon odgovora člana Vlade, poslaniku je na raspolaganju još tri minuta za dodatno pitanje ili komentar, nakon čega sledi ponovni odgovor člana Vlade. Konačno, poslanik

nakon drugog odgovora ima pravo na komentar o odgovorima u trajanju od dva minuta. Iako je Poslovnikom vreme za postavljanje pitanja ograničeno, vreme koje Vlada ili njen član imaju na raspolaganju za odgovaranje na pitanja nije ograničeno, čime se ostavlja prostor za zloupotrebe.

Tako je tokom sednice za postavljanje poslaničkih pitanja održane u septembru 2018. godine šest narodnih poslanika iskoristilo ukupno 44 minuta za postavljanje pitanja i komentarisanje odgovora, dok su ministri govorili ukupno 128 minuta. Još izraženija razlika u odnosu vremena potrošenog od strane poslanika i članova Vlade zabeležen je tokom naredne sednice održane u oktobru, na kojoj je ukupno pet poslanika potrošilo oko 36 minuta, u odnosu 134 minuta koja su iskoristili članovi Vlade (Otvoreni parlament 2018). Ovde svakako vredi istaći da sama dužina i opširnost odgovora predstavnika izvršne vlasti mogu biti opravdani u slučaju kada sadrže konkretnе podatke i informacije vezane za postavljeno pitanje, odnosno kada predstavljaju suštinsku debatu o određenim politikama ili odlukama Vlade. Međutim, ekscesivno trošenje vremena za postavljanje poslaničkih pitanja opširnim odgovaranjem može se smatrati i zloupotrebotom ovog mehanizma u slučajevima kada umesto konkretnih informacija odgovori članova Vlade sadrže opšta mesta, kada se koriste da bi se smanjilo preostalo vreme za druga pitanja poslanika, ili za obračunavanje sa političkim neistomišljenicima.

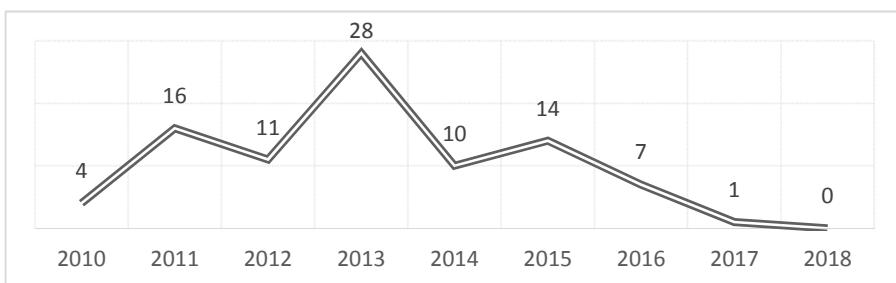
Poslanici na raspolaganju imaju i mehanizam poslaničkog pitanja u vezi sa aktuelnom temom (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 209–216). U slučaju poslaničkog pitanja u vezi sa aktuelnom temom, procedura je definisana preciznije, pa je tako, osim vremena za postavljanje pitanja, i vreme za odgovor ograničeno na pet minuta (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 2014). Dan kada ministri odgovaraju na ova poslanička pitanja u trajanju od tri sata, uz direktni televizijski prenos, određuje predsednik Skupštine na zahtev poslaničke grupe najmanje jednom u mesec dana. Međutim, u praksi nijedna sesija za odgovaranje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom nije održana od 2014. godine.

## Skupštinski odbori i javna slušanja

Odbori Narodne skupštine predstavljaju važnu kariku u sprovođenju parlamentarne kontrole, s obzirom na to da imaju mandat da, u okviru svojih delokruga, prate rad Vlade i drugih organa i tela koja nadzire Skupština, razmatraju izveštaje koje ovi organi i tela podnose Skupštini, kao i da organizuju javna slušanja (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 27). Rad u skupštinskim odborima često se smatra mestom gde se odvija pravi rad parlamenta, a kontrola kroz parlamentarne odbore ističe se i kao najsistematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti (Bitam 2008, 128).

Organizovanje javnog slušanja jedno je od ključnih kontrolnih mehanizama koje odbori Narodne skupštine mogu pokrenuti „radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sproveđenja i primene zakona“ (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 83). Posebna vrednost ovog mehanizma jeste u tome što odboru omogućava da okupi sve relevantne strane i lica koja mogu doprineti osvetljavanju teme, kako bi u zajedničkoj raspravi razmatrali određeno pitanje. Inicijativu za organizovanje javnog slušanja može podneti svaki član odbora, a odluku o održavanju donosi sam odbor.

Međutim, ako pogledamo broj javnih slušanja koje Skupština organizuje proteklih godina, možemo videti da je zabeležen značajan pad u korišćenju ovog mehanizma (Narodna skupština Republike Srbije 2018). Naime, u periodu od 2011. do 2015. godine održavana je relativno ustaljena praksa održavanja između 10 i 15 javnih slušanja godišnje. Najveći broj javnih slušanja održan je 2013. godine. Međutim, od 2016. godine javna slušanja održavaju se sve ređe. Te godine održano ih je duplo manje u odnosu na 2015. godinu, tačnije sedam u odnosu na 14 organizovanih javnih slušanja u prethodnoj godini. U 2017. ovaj mehanizam je iskorišćen samo jednom, u novembru 2017. godine, i to na temu uloge Skupštine u sprovodenju ciljeva održivog razvoja. Sa druge strane, prethodnih godina slušanja su organizovana na teme poput nacrta novih zakona, upravljanja sredstvima iz IPA 2 fondova, nacionalnih prioriteta za međunarodnu finansijsku pomoć, medijskih sloboda, povodom predstavljanja posebnog izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, i sl. U 2018. godini Skupština do završetka ovog rada nije organizovala niti jedno javno slušanje.

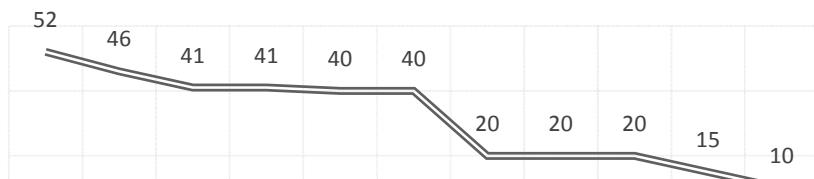


Grafikon 1. Broj održanih javnih slušanja 2011–2018.

Takođe, zanimljivo je pomenuti da analiza sastava skupštinskih odbora pokazuje da procenat predsednika skupštinskih odbora koji ne pripadaju vladajućoj većini kontinuirano opada od 2008. godine. Preciznije, 2008. polovina predsednika odbora Narodne skupštine nije bila iz redova vladajuće većine, da bi ovaj procenat drastično opao nakon izbora 2014. godine. U skupštinskom sazivu nakon izbora 2014. godine ovaj procenat je bio 20%, dok danas iznosi svega 10%. Drugim rečima, svega dva od ukupno 20 odbora Narodne skupštine danas ne pripadaju vladajućoj većini, dok od maja 2018. godine samo jednim skupštinskim odborom predstavlja predstavnik iz redova opozicije (Otvoreni parlament 2018).

## Nezavisni organi

Važnu ulogu u sprovođenju parlamentarne kontrole imaju i određeni nezavisni državni organi sa poverenim nadzorom nad radom izvršne vlasti i drugih organa kojima su poverena javna ovlašćenja. Nezavisni organi predstavljaju ključne partnere Skupštine koju informišu putem redovnih godišnjih i posebnih izveštaja o radu izvršne vlasti i organa javne vlasti, kao i o načinu na koji se sprovode zakoni i drugi propisi, te daju preporuke za rešavanje postojećih problema i unapređenje njihovog rada, odnosno zakonskog okvira (Tepavac 2017a, 702), i kojoj za svoj rad odgovaraju. Među nezavisne organe ubrajaju se Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Regulatorno telo za elektronske medije, i drugi. Osim ključnog doprinosa sprovođenju nadzora, odnosno kontrole nad institucijama i organima izvršne vlasti u oblastima u kojima su specijalizovana, ovi nezavisni organi doprinose i sprovođenju zakonodavne funkcije Skupštine, predlaganjem zakona, odnosno podzakonskih akata u zavisnosti od konkretnog nezavisnog organa, izmena i dopuna zakona/podzakonskih akata, kao i podnošenjem mišljenja na nacrte propisa kojima unapređuju njihov kvalitet.



Grafikon 2. Procenat predsedavajućih skupštinskim odborima koji ne pripadaju vladajućoj većini

Međutim, nezavisni organi se u svom radu susreću sa nizom prepreka koje degradiraju njihov uticaj i delotvornost. Kada je reč o doprinosu sproveđenju zakonodavne funkcije parlamenta, nezavisni organi susreću se često sa ignorisanjem predloga, inicijativa i mišljenja na nacrte zakonskih rešenja i propisa, kao što su pokazala iskustva Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Među njima ističe se i slučaj dugogodišnjeg insistiranja za usvajanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i čak dva modela zakona koji je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti pripremio i uputio Ministarstvu pravde, u 2014. i 2017. godini, usled kontinuiranog ignorisanja problema nedostatka adekvatnog unutrašnjeg pravnog okvira od strane nadležnog organa (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 2018, 24–25). Nadalje, brojne prepreke karakterišu i saradnja nezavisnih organa sa parlamentom u unapređenju kvaliteta zakonodavnog okvira. Na primer, kako Glušac navodi, Zaštitnik građana je, od osnivanja ove institucije do 2016. godine, Narodnoj skupštini uputio 105 zakonodavnih inicijativa od kojih je prihvaćeno svega 17%, odnosno 18 inicijativa (Glušac 2018, 9).

Kada je u pitanju saradnja sa Narodnom skupštinom, prema njenom poslovniku, nadležni skupštinski odbori treba da razmotre izveštaje nezavisnih organa najkasnije u roku od 30 dana od njihovog podnošenja i dostave svoje izveštaje i predloge zaključaka. Izveštaj nadležnog odbora, zajedno sa predlogom zaključka, odnosno preporuka i izveštajem nezavisnog organa, Skupština razmatra u plenumu na prvoj narednoj sednici (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 237–239). Kao rezultat toga, parlament bi trebalo da usvoji zaključak za svaki od izveštaja većinom glasova, koji uključuju preporuke o merama koje se trebaju preduzeti za poboljšanje stanja u navedenim oblastima.

Međutim, delotvornu saradnju nezavisnih organa i parlamenta u praksi takođe karakterišu značajne prepreke, poput kašnjenja u razmatranju njihovih izveštaja od strane skupštinskih odbora, kao i višegodišnji izostanak plenarne rasprave o ovim izveštajima (Tepavac 2017b). Saradnja sa skupštinskim odborima je nekonzistentna i varira od slučaja do slučaja, što se, između ostalog, može pripisati i proceduralnom nedostatku u vidu preciznog definisanja nadležnog odbora za svaki od nezavisnih organa u samom Poslovniku Narodne skupštine. Ako pogledamo, na primer, praksu razmatranja godišnjih izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u skupštinskim odborima u proteklim godinama, možemo videti da su izveštaj Poverenika za 2014. godinu, osim matičnog Odbora za kulturu i informisanje, razmatrali Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova tokom maja 2015. godine. Naredne godine, Odbor za kulturu i informisanje po prvi put nije razmatrao izveštaj Poverenika, za razliku od Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova koji su ga razmatrali, doduše tek u septembru 2016. godine. Izveštaj Poverenika

za 2016. godinu razmatrao je samo Odbor za ljudska i manjinska prava i ravno-pravnost polova.

Sa druge strane, praksa Skupštine da redovne godišnje izveštaje ovih organa ne razmatra u plenumu ustaljena je tokom proteklih godina. Skupština je poslednji put u plenumu razmatrala godišnje izveštaje nezavisnih organa za 2013. i 2014. godinu, uključujući izveštaje Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije. Izveštaji nezavisnih organa za 2014., 2015., 2016. i 2017. godinu nisu razmatrani. Značaj razmatranja izveštaja nezavisnih organa od strane skupštine leži upravo u činjenici da se zaključcima koje usvaja skupština preporuke sadržane u izveštajima instrumentalizuju (Milenović 2013, 200). Stoga praksa kašnjenja, a kamoli izostanka razmatranja ovih izveštaja u plenumu skupštine i usvajanja pratećih zaključaka ozbiljno degradira položaj i uticaj nezavisnih organa, zatim parlamentarnih odbora, a time i Skupštine, te se narušava delotvorno sprovodenje parlamentarne kontrole.

Ovde vredi spomenuti i da je Narodna skupština, u svojim zaključcima usvojenim 2013. i 2014. godine, obavezala Vladu da sprovodi preporuke nezavisnih organa i da je o tome izveštava u roku od tri, odnosno šest meseči (Zaključak Narodne skupštine 2013; Zaključak Narodne skupštine 2014). Prema dostupnim podacima, Vlada je uspostavila mehanizme izveštavanja u skladu sa ovim zahtevom u 2014. godini i zadužila Generalni sekretarijat Vlade da, zajedno sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo, sistematizuje sve podatke i informacije o sprovodenju zaključaka i izvršavanju preporuka nezavisnih organa (Zaključak Vlade 2014). Vlada je usvojila jedan takav izveštaj, o sprovodenju preporuka Zaštitnika građana, ali tek krajem maja 2015. godine, i najavila u saopštenju na svom sajtu da će ga podneti skupštini (Glušac 2018, 12). Međutim, nijedan takav izveštaj nije dostupan javnosti niti raspravljan u skupštini. Ovakva praksa ilustruje nedostatak efikasnih i efektivnih povratnih informacija koje bi Skupština trebalo da ima, kako bi uspešno nadzirala rad institucija izvršne vlasti, kao i nezainteresovanost same skupštine da zahteva poštovanje i punu primenu svojih kontrolnih mehanizama.

## Budžetska kontrola i nedostatak parlamentarne debate

Budžetska kontrola često se ubraja u ključne mehanizme parlamentarne kontrole, dok je „suštinskim instrumentom parlamentarne kontrole” nazivaju autori koji smatraju da „nema efikasnije kontrole nad vladinim programom od one koju parlament sprovodi prihvatajući ili odbijajući vladin projekat ukupnih troškova, prihoda i rashoda” (Pejić 2007, 178). U okviru svoje budžetske funkcije Skupština razmatra planirane troškove Vlade u okviru predloga budžeta i predlog završnog računa budžeta, te usvaja budžet i završni račun.

Iako „postoje mnoge strukture koje nadziru trošenje budžeta, međutim, jedino Parlament može zahtevati od Vlade da preuzme potpunu odgovornost o upravljanju i trošenju sredstava” (Petković 2015, 60).

Prema Ustavu, Narodnoj skupštini je predviđena značajna uloga kako u autorizaciji troškova države tako i u sprovođenju nadzora nad trošenjem javnih finansijskih sredstava (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 92). Zakon o budžetskom sistemu preciznije uređuje ovu oblast, te predviđa obavezu Vlade da usvoji predlog Zakona o budžetu Republike Srbije i dostavi ga Narodnoj skupštini najkasnije do 1. novembra tekuće godine (Zakon o budžetskom sistemu, čl. 31). Istim članom obavezana je i Narodna skupština da Zakon o budžetu doneše do 15. decembra.

U praksi, međutim, postupak budžetske kontrole često je obesmišljen kasnijanjem Vlade da Skupštini dostavi predlog budžeta u predviđenom roku, te usvajanjem budžeta skoro po pravilu u poslednjem trenutku. Tako je prošle godine Vlada predlog Zakona o budžetu za 2018. skupštini dostavila tek 30. novembra 2017. godine, što poslanicima nije ostavilo dovoljno vremena da se adekvatno pripreme za raspravu o vladinom predlogu (CRTA 2017, 6–7). Kvalitet parlamentarne debate ovom prilikom je urušen ne samo nedostatkom vremena za pripremu poslanika, već i potpunim onemogućavanjem rasprave o ovom zakonu kroz zloupotrebu procedura. Naime, rasprava o Zakonu o budžetu za 2018. godinu objedinjena je u okviru zajedničke rasprave zajedno sa 25 drugih zakona u okviru 30 tačaka dnevnog reda, od kojih je na prvom mestu određen Predlog zakona o budžetskom sistemu. Prema važećim pravilima, raspravljaljalo se prvo o amandmanima podnetim na prvi predlog zakona na dnevnom redu, počev od amandmana podnetih na prve članove u predlogu zakona. Kako su poslanici vladajuće većine uložili 400 amandmana na prve članove ovog predloga, vreme za raspravu potrošeno je na iznošenje ovih amandmana, nakon čega je više od dve trećine ovih amandmana povučeno (CRTA 2017, 7). Na taj način, iako je punih 10 sati predviđenih Poslovnikom Narodne skupštine za raspravu potrošeno, za raspravu o novom zakonu o budžetu nije bilo vremena.

Slučaj usvajanja Zakona o budžetu za 2018. godinu odlično ilustruje kako se putem nedostataka i zloupotreba postojećih procedura i pravila suštinska parlamentarna debata obesmišljava i zamenuje simboličnim trošenjem predviđenog vremena zarad poštovanja forme, čime se degradira kvalitet parlamentarne rasprave, i urušava uloga i uticaj Skupštine. Stoga možemo zaključiti da se praksa održavanja parlamentarnih debata koje „često imaju karakter simulacije i repeticije rečenog i već dogovorenog u kome poslanici, pre svega onih stranaka na vlasti, ali i onih iz zadnjih redova opozicionih klupa, zaista imaju tretman epizodista“ (Stojiljković 2015, 17), ne samo nastavila, već i pojačala poslednjih godina.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu predstavljenih nalaza, možemo zaključiti da Narodna skupština slabo i nedelotvorno sprovodi kontrolnu funkciju. Iako ustavni dizajn na prvi pogled obezbeđuje jake garancije za podelu vlasti i snažnu ulogu institucije parlementa u Srbiji, sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti i političkih partija, manjkavosti same regulative, kao i sistemske zloupotrebe demokratskih procedura, dovode do urušavanja položaja i uticaja Skupštine. Praksa primene kontrolnih mehanizama od strane Narodne skupštine ukazuje na alarmantno nizak stepen odgovornosti prema delotvornoj kontroli rada izvršne vlasti.

Umesto suštinske kontrole, pre možemo reći da Skupština svoju kontrolnu ulogu sprovodi na simboličan način. Mehanizme parlamentarne kontrole koje ima na raspolaganju Skupština koristi sve ređe, kao što je slučaj sa javnim slušanjima i razmatranjima izveštaja nezavisnih organa, odnosno u meri u kojoj zadovoljavaju formu, dok se suština često zloupotrebljava i obesmišljava, kao što je slučaj sa poslaničkim pitanjima i budžetskom kontrolom. Primetan je prenaglašen uticaj političkih partija na same poslanike, kao i na celokupan rad Skupštine u Srbiji. „Partokratski“ karakter Skupštine posebno je poguban za efikasnost i delotvornost parlamentarne kontrole, s obzirom na to da poslanici račune polažu pre svojim političkim partijama nego samim građanima. Ovaj problem nije karakterističan samo za slučaj Srbije. Kako Bitam objašnjava, prevelik uticaj političkih partija može da „otupi“ oštricu parlamentarne kontrole i često dovodi do opstrukcija u radu parlamentu, s obzirom na to da „dok je interes opozicionih stranaka da se sprovodi najrigoroznija kontrola rada izvršne vlasti, poslanici vladajuće stranke mogu da iskoriste većinu kako bi obezbedili da ministri ne budu dovedeni u nezgodan položaj izlaganjem javnosti ili nekim kritičkim izveštajem“ (Bitam 2008, 127).

Konačno, ovim radom ističemo značajnu razliku između principa podele vlasti koja je *de jure* definisana Ustavom, i neravnoteže vlasti koja *de facto* postoji. Naime, iako ustavni dizajn obezbeđuje ključan preduslov za uspostavljanje i očuvanje podele vlasti i vladavine prava, njegovi dometi se time iscrpljuju, jer sam ustavni dizajn ne može istovremeno garantovati efikasnu i delotvornu primenu predviđenih načela u praksi. Imajući u vidu činjenicu da je snažan i uticajan parlament ključan temelj pravne države i vladavine prava, kao i zabrinjavajuće nisko poverenje građana u instituciju parlamenta u Srbiji, neophodno je osnažiti Skupštinu i narodne poslanike, te ponovo uspostaviti ravnotežu vlasti kroz efikasnu i delotvornu parlamentarnu kontrolu nad radom izvršne vlasti.

## LITERATURA

- Bitam, David. 2008. *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič za dobru praksu*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).
- CRTA. 2017. *Otvorenost parlamenta u Srbiji u 2017. godini. Preporuke za unapređenje stanja*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. Dostupno na: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/07/Otvorenost-parlamenta-u-2017.godini-pdf.pdf> (Pristupljeno 28.10.2018).
- CRTA. 2018. *Otvoreni parlament*. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/istraživanje> (Pristupljeno 28.10.2018).
- De Tokvil, Aleksis. 2002. *O demokratiji u Americi*. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci.
- Fish, Steven. 2006. "Stronger legislatures, Stronger democracies". *Journal of Democracy* 17 (1): 5–20.
- Glušac, Luka. 2018. "Assessing the relationship between parliament and ombudsman: evidence from Serbia (2007–2016)". *The International Journal of Human Rights*, first view. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1513400> (Accessed 28.10.2018).
- Gregory, Roy. 1990. "Parliamentary Control and the Use of English." *Parliamentary Affairs* 43 (1): 59–77.
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Monteskje, Šarl. 2011. *O duhu zakona*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Narodna skupština Republike Srbije. 2018. *Arhiva javnih slušanja*. [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs) (Pristupljeno 28.10.2018).
- Pejić, Irena. 2007. „Kontrolna funkcija parlamenta”. U ured. Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović. *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Petković, Jelena. 2015. „Kontrola nad trošenjem javnih finansija: značaj i mehanizmi”. U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije. 2010. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 20/2012.
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. 2018. *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu*. Beograd (mart).
- Stojiljković, Zoran. 2015. „Moć i nemoć parlamenta”. U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

- Tepavac, Tara. 2017a. „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”. U ur. Lilić, Stevan. *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Zbornik radova. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Tepavac, Tara. 2017b. „Živo slovo na papiru: nezavisni organi u procesu revizije Ustava”. U ured. Radovan D. Vukadinović. *Revija za evropsko pravo*, Periodični časopis Udruženja za evropsko pravo. Kragujevac. God. XIX, br. 1.
- Urošević, Bogdan. 2015. „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?” U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Ustav Republike Srbije. 2006. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.
- Vasović, Vučina. 2012. *Savremene demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Venice Commission. 2018. “Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary”. Opinion No. 921/2018, Strasbourg (June 25). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e) (Accessed 30.10.2018).
- Vučković, Nataša. 2010. „Političke stranke i (ne)moć političkih institucija”. U ured. Vukasin Pavlović i Zoran Stojiljković, *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju.
- Yamamoto, Hironori. 2007. *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Zaključak Narodne skupštine Republike Srbije. 2013. RS-36, 1. jul 2013.
- Zaključak Narodne skupštine Republike Srbije. 2014. RS-39, 5. jun 2014.
- Zaključak Vlade Republike Srbije. 2014. br. 021-7728/2014, 18. jul 2014.
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije. 2017. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 113/2017.
- Zakon o Narodnoj skupštini. 2010. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2010.

Tara Tepavac

## SEPARATION OF POWERS IN CONSTITUTIONAL DESIGN AND (IN)BALANCE IN PRACTICE: THE CASE OF SERBIA

### SUMMARY

A functioning parliament, which efficiently and effectively performs its representative, legislative, control and electoral functions, is one of the basic preconditions for preserving the system of checks and balances, as the cornerstone

of the rule of law. However, although the constitutional design at first glance provides strong guarantees for the separation of powers and a strong role of the Parliament in Serbia, the growing concentration of power in the hands of the executive and political parties, as well as systemic misuse of democratic procedures, are resulting in degradation of the position and influence of the Parliament. Starting from the Constitution of the Republic of Serbia and envisaged organization of government, this paper analyzes the power and influence that the parliament has *de jure* and *de facto* in Serbian political system.

By analyzing the relationship between the legislative and executive powers in Serbia, this paper underlines a significant difference between the principle of the separation of powers that is *de jure* defined by the Constitution, and their imbalance that exists *de facto*. Along these lines, the paper examines the extent of the influence that constitutional design has on the establishment and preservation of the rule of law, as well as its potential misuse by undemocratic leaders with the aim to consolidate the power with a “façade” democracy, abuse and violation of democratic procedures. The paper concludes that the role and influence of the Parliament in the political system of Serbia is in practice much lower than the constitutional design stipulated, with an alarmingly low level of responsibility for the effective performance of its functions.

**KEYWORDS:** *parliament, the National Assembly of the Republic of Serbia, parliamentary control, control function, separation of powers, the rule of law, political system of Serbia.*



UDK 328.185  
32:316.624

Tijana Perić Diligenski<sup>1</sup>

*Institut za političke studije, Beograd*

# Politička korupcija i klijentelizam – per genus et differentiam<sup>2</sup>

## SAŽETAK

Deskriptivnim oblikom definisanja per genus et differentiam autor je usmeren na iznalaženje kauzalnog neksusa, konceptualne srodnosti i tačaka razmimoilaženja između političke korupcije i klijentelizma kao dve forme političke patologije i neformalnih institucionalnih aranžmana. Neretko se koncept političke korupcije povezuje sa klijentelizmom jer oba fenomena podrazumevaju zloupotrebu javnih resursa u privatne svrhe. Ova dva fenomena imaju i identično izvorište – države sa slabašnim demokratskim institucijama, kratkom demokratskom istorijom, izraženim državnim intervencionizmom i parohijalno-podaničkom političkom kulturom. Intencija autora je da, analizirajući svaki fenomen *per se*, dokaže da između njih ne postoji znak jednakosti niti savršena pozitivna korelacija. Mnoge forme klijentalizma su istovremeno i koruptivni fenomeni ali figuriraju i klijentelističke prakse koje nisu ipso facto korupcija. Autor primećuje da finansiranje klijentalističkih mreža istovremeno predstavlja zajedničko obeležje i praktičnu istorodnost korupcije i klijentelizma, čime bi ove dve neformalne institucije mogle da se konceptualno izjednače.

---

1 Kontakt: peric.tijana@yahoo.com

2 Ovaj rad je nastao u okviru projekta Instituta za političke studije (br. 179009).

**KLJUČNE REČI:** *korupcija, klijentelizam, neformalne institucije, reciprocitet, mreže moći*

## UVODNA NAPOMENA

Ovaj rad je posvećen metodološkom definisanju, operacionalizaciji i komparaciji klijentelizma i korupcije u domenu političkog, kao pojavnim entitetima paralelnih, neformalnih institucija. Rad je metodološki koncipiran u tri misaone deonice. U prvoj se konceptualno određuje i analizira politička korupcija, kao politička devijacija koja, iako konstanta (geo)politike, dobija na zamahu u demokratskom habitusu. Drugi deo rada orijentisan je na operacionalizaciju fenomena političkog klijentelizma kao forme neprogramske politike. Naponsetku, u trećoj misaonoj celini dat je pokušaj uspostavljanja kauzalnih relacija između ova dva fenomena.

Politička korupcija i klijentelizam predstavljaju pojave prisutne od davnina – u svim istorijskim epohama, različitim kulturološkim miljeima i na svim meridijanima. Ova dva vanvremenska fenomena su ujedno i patogene pojave, oblici političke nehigijene i socijalne devijacije. Korupcija i klijentelizam su ujedno i refleksija antropološkog pesimizma i opomena na stanovište Platonovog kralja filozofa da nijedan zakon nije snažna brana ljudskom iskušenju. Politička korupcija i klijentelizam se u postojećem fondu naučnog saznanja podvode pod kategoriju neformalnih institucija, odnosno „društveno prihvaćenih pravila, obično nepisanih koja se stvaraju, prenose i primenjuju izvan formalno sankcionisanih kanala“ (Helmke, Levitsky 2004, 727). Neformalni institucionalni aranžmani su u poslednjih dvadesetak godina postali značajna tema na istraživačkim agendama, štaviše od teme koja je neopravdano bila skrajnuta i potiskivana postaju međustrim komparativne politike. *In medias res* studija na ovu temu je politički uticaj neformalnih institucija i moć neformalnih mreža (*networking*).

## KONCEPTUALNO ODREĐENJE KORUPCIJE

Da bi se prepoznala politička korupciju i utvrdilo koji sve elementi ulaze u njeni biće, važno je da se na ovom mestu navede deoba na individualnu i institucionalnu korupciju koju je koncipirao Denis Tompson a usavršio Mark Filp. Mark Filp navodi da individualna politička korupcija postoji kada:

1. javni funkcioner (A),
2. kršeći poverenje koje javnost ima u njega (B),
3. na način koji ugrožava javni interes,

4. svesno preduzima ponašanje koje eksplatiše javnu službu iz razloga lične i privatne koristi na način koji je u suprotnosti sa prihvaćenim pravilima i standardima političke kulture za obavljanje javne funkcije,

5. da od toga ima korist treća strana (C), kojoj pruža pristup dobrima ili uslugama koje ne može da pribavi na drugi način (Philp 2007, 42–43).

Institucionalna korupcija se od individualne razlikuje po prirodi dobiti tijekom javnih ovlašćenja, usluzi koja se pruža trećem licu i pre sklonosti (a ne nameri, prim. autora) da se preduzme određeno ponašanje. Individualna korupcija donosi lične koristi javnom delatniku, dok institucionalna korupcija proizvodi dobitke u političkom procesu, tako da funkcioner izvlači benefite u svojstvu političara a ne privatnog lica.

Koruptivne prakse utiču na tok resursa na dvostruki način – od društva prema državi (ekstraktivna korupcija ili korupcija sa dna – odozdo) ili od države prema društvu (redistributivna korupcija ili korupcija sa vrha – odozgo). Prema navodima Amundsena, u redistributivnoj varijanti korupcije, jake i organizovane grupe izazivaju državni autoritet „odozdo“ kroz korupciju; savezi se formiraju sa funkcionerima koji otuđuju javna dobra i državnu službu; političari se kupuju da bi donosili pravila i propise od kojih će imati koristi oni koji ih za to plaćaju a pri tom će opstanak na vlasti političara zavisiti od podrške koju im pružaju ove grupe. Redistributivna korupcija najviše pogoda siromašne jer privatizuje resurse kroz pritisak i podmićivanje jer ne postoji pravična distribucija resursa (Amundsen 1999, 5). Kao paradigmatičan primer države sa sveprisutnom redistributivnom korupcijom navodi se Rusija zbog činjenice da je kontrola državnih prerogativa i institucija (poput regionalnog oporezivanja, vojnih regiona, bezbednosnih operacija ili čak zakonodavstva) u rukama privatnih moćnika. Na ovom mestu samo lapidarno se osvrćem na sistem upravljanja u Rusiji, koji će u drugom delu rada biti detaljno elaboriran.

Prema teorijskom konstruktu ekstraktivne korupcije, država je jača strana u odnosu država–društvo jer korumpirani akter (država ili neki javni funkcioner) izvlače koristi iz koruptivnih radnji, dok je koruptor u manjoj ili većoj meri pasivan akter. Vladajuća elita je najjača sila u društvu koja koristi državni aparat kao instrument da uzme resurse od društva. Ekstraktivna korupcija je generalno prisutna u autoritarnim državama i neo-patrimonijalnim državama (Amundsen 1999, 7).

## METODOLOŠKA CRTICA O KLIJENTELIZMU

Poput političke korupcije, i klijentelizam je negativan fenomen s aspekta normativne demokratske teorije. Klijentelizam (kao i korupcija) je fenomen prisutan od davnina. To je stara forma dominacije u društvu utemeljena na sredstvima reciprociteta i razmene zasnovane na nejednakom pristupu državnom aparatu, resursima i političkoj moći. Herbert Kitčelt na klijentelizam gleda kao

na specifičan model relacije patron – klijent prisutan u demokratijama, a da pri tome u razmatranje uzima proceduralni demokratski minimum, odnosno slobodne i poštene izbore (Kitschelt 2008). Roniger nudi detaljniju definiciju klijentelizma, koji u sebi inkorporira asimetričan i obostrano koristan odnos moći i razmene, *quid pro quo* aranžman koji nije univerzalne prirode između pojedinaca i grupa koji imaju nejednak položaj. Prema njegovom mišljenju, klijentelizam podrazumeva posredovanje i selektivan pristup resursima i tržišta iz kog su drugi isključeni. Roniger dalje dodaje da je ovaj selektivan pristup utemeljen na subordinaciji, povinovanju ili zavisnosti od dobre volje drugih (Roniger 2004, 360). Na sličan način su svojevremeno Lemarhand i Leg definisali klijentelizam kao „personalizovanu, afektivnu i recipročnu vezu između pojedinaca i grupa ili grupa pojedinaca koje imaju nejednak pristup resursima i koja uključuje zajedničke transakcije koje imaju političke posledice izvan sfere dvostranih“ (Lemarchand, Legg 1972, 151–152).

U studijama o klijentelizmu postoji galimatijas definicija ovog koncepta, koje se, prema oceni Luisa de Sousa, mogu svesti na tri kognitivne dimenzijske: 1. asimetriju moći u odnosu patron – klijent; 2. *quid pro quo* prirodu ovog odnosa; 3. obim i trajnost ovog odnosa (de Sousa 2008, 4–5).

U akademskim i naučnim krugovima prisutna je tendencija da se klijentelizam dovodi u vezu sa demokratijom jer se smatra da je ovaj fenomen praktično (premda nepoželjno) rešenje demokratske reprezentacije (de Sousa 2008, 3). Reč je o fenomenu koji nije ekskluzivan samo u demokratskom ambijentu, no, demokratije pogoduju njegovom bujanju zbog povećanog broja aktera, institucionalnog konteksta i pristupa informacijama koji je znatno lakši u demokratskim režimima u poređenju sa nedemokratskim formama. Prema mišljenju pojedinih autora, klijentistička razmena dobara i usluga u demokratskom ambijentu nije konstantna već povremena kategorija (Kitchelt 2008, 7).

Na klijentelizam se gleda kao na pribavljanje nezaslužene dobiti na temelju pripadnosti nekoj političkoj grupi (političkoj partiji, klanu, klicu, interesnoj grupi). Smatra se da je klijentelizam oličen u mreži socijalnih veza kod kojih lična lojalnost grupi ili vodi grupe odnosi prevagu nad slobodom tržišta, demokratskim procesom donošenja političkih odluka i profesionalizmom u javnoj upravi. Andras Šajo zapaža da je klijentelizam forma društvene organizacije, dok je korupcija individualno ponašanje u društvu koje može a i ne mora da preraste u masovni fenomen. Šajo upotrebljava termin klijentistička korupcija kako bi označio formu strukturne korupcije koju treba razlikovati od individualnog koruptivnog akta zasnovanog na diskreciji, tj. diskrecionim ovlašćenjima (Sajo 2002, 3).

Neretko se koncept političke korupcije povezuje sa klijentelizmom jer oba fenomena podrazumevaju zloupotrebu javnih resursa u privatne svrhe i pojavljuju se u istom ambijentu – u državama sa slabašnim demokratskim institucijama, kratkom demokratskom istorijom i izraženim državnim intervencizmom u sferi ekonomije. Zbog toga se u nekim klijentističkim državama

neretko odigravaju korpcionaški skandali (npr. Argentina). Ipak, između ova dva fenomena ne postoji znak jednakosti i pozitivna korelacija. Mnoge forme klijentelizma su istovremeno i oblik korupcije, poput pogodovanja pri zapošljavanju i kupovine glasova. No, postoje i oblici klijentelizma koji nisu *ipso facto* korupcija (situacije kada patroni kvalifikovane partije ili glasače snabdevaju korisnim informacijama kako bi zadobili njihovu lojalnost).

Klijentelizam kreira političku strukturu u kojoj korupcija cveta jer političare i birokrate snabdeva diskrecionim ovlašćenjem u domenu alokacije resursa i programa a to je, pritom, propraćeno minimalnim nadzorom javnosti. Na taj način klijentelizam stvara podsticaje za političare da se odupru reformama koje bi povećale transparentnost i odgovornost i istovremeno ojačale vladavini prava.

Korupcija u celoj Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi je strukturalna, u smislu formiranja klijentelističke društvene strukture. Klijentelistička društvena struktura je u ovom delu evropskog kontinenta zamenila strukturu komunističke nomenklature, u kojoj su se poslovi, pozicije, beneficije i sinekure dobjale na temelju pripadnosti vladajućoj političkoj snazi (komunističkoj partiji). Klijentelizam kao sofisticirana mreža odnosa patron – klijent, kroz koje pokrovitelji odobravaju usluge, položaje i javnu podršku svojim klijentima u zamenu za materijalnu i političku podršku, jedna je od glavnih karakteristika i neopatrimonijalnih režima. Ove klijentelističke „mreže reciprociteta“ ili „mreže interakcije“ koriste patroni na različitim nivoima da bi dobili podršku kroz izvlačenje i distribuciju bogatstva i prestiža, formirajući piramidu društvene diferencijacije (Amundsen 1999, 7).

Klijentelistička praksa vuče korene još iz perioda Rimskog carstva i dan-danas egzistira u modifikovanom obliku. Rimski patricije je u eri globalizacije zamenjen političkim vodom, partijskim liderom ili javnim funkcionerom, dok je rimski plebejac (klijent) ustupio mesto građaninu koji se regrutuje iz različitih društvenih slojeva. Danas su sredstva razmene političko-pravne prirode – glasovi i politička podrška se razmenjuju za poslove, beneficije, karijernu podršku, usluge koje korisnicima mogu ili ne moraju da pripadnu, jer su resursi oskudni i njihova raspodela je diskreciono ovlašćenje patrona koji trguje mogućnošću ili očekivanjem da će dobiti protivuslugu (de Sousa 2008).

Primećujem da fenomen klijentelizma postoji kao oblik duboke strukture koja je univerzalna za ljudski um u različitim istorijskim epohama. Tradicionalnu formu klijentelizma je u današnjici zamenio neo-klijentelizam, u kom su patroni političke partije i političari a klijenti su lokalni odbornici. Strukturalistička teorija klijentelizma ovaj fenomen posmatra kao neformalnu društvenu instituciju i kao formu „ograničene razmene“ a ne kao formu „generalne razmene“.<sup>3</sup>

---

3 O savremenim tendencijama klijentelizma detaljnije u Kobayashi 2006.

U poređenju sa starim klijentelizmom, novi partijski klijentelizam je manje individualizovan jer birači formiraju kratkotrajnije obrasce razmene sa pojedinim funkcionerima i njihovim partijskim organizacijama. Zbog toga je manje individualizovana razmena između birača i nosilaca javnih ovlašćenja, pa je politički odnos manje klijentelistički. Situacije gde birači daju podršku partijskom kandidatu a da pritom nemaju nikakav lični kontakt sa njim teško je okarakterisati kao klijentelističke čak i kada se takve vrste razmene implicitno dešavaju (*exempli causa*, birači sa visokim prihodima imaju tendenciju da podrže stranku ili kandidata koji zagovaraju smanjenje poreza).<sup>4</sup> Ergo, moderni klijentelizam je mehanizam kroz koji političke partije i njihovi predstavnici zabilježuju političku podršku u zamenu za koristi koje se selektivno izdvajaju kroz institucije države.

Klijentelizam proizvodi „privatne prihode“ patronima i klijentima i kao rezultat narušava javne prihode članovima opšte zajednice koji nisu deo aranžmana patron – klijent. Za razliku od klijentelizma, korupcija po svojoj prirodi ima sklonost ka „kolektivizaciji“, odnosno čutanju i postepenom uzimanju učešća u koruptivnoj praksi, što postaje jeftinije nego da se digne glas protiv koruptivnih radnji ili, metaforično rečeno, da se duva u pištaljku. Slučajevi sitne ili administrativne korupcije mogu se razviti u veće mreže i klike i mogu da dosegnu do nekontrolisane visokoinstitucionalizovane korupcije ukoliko postoji manevarski prostor za to. Klijentelistička mreža postepeno se širi na veći krug aktera jer postoji klima koja tome pogoduje, čime se povećava društveno razumevanje i prihvatanje ove pojave. Posebno postaje zarazna korupcija na najvišim državnim instancama i na nivou nižih birokrata i drugih državnih službenika ukoliko oni prate predatorske primere svojih principala ili čak slede njihove instrukcije (Amundsen 1999, 5).

U literaturi se mogu pronaći stavovi po kojima klijentelistička praksa može da proizvede pozitivne institucionalne efekte u državama kasne modernizacije. Primera radi, klijentelizam pomaže političkim partijama da konsoliduju izbornu podršku pa imaju ulogu u njihovoј institucionalizaciji i legitimizaciji u društvu; doprinosi razvoju političkog preduzetništva; predstavlja svojevrstan supstitut za druge forme političke dominacije zasnovane na prinudnim sredstvima; pomaže institucijama države da razviju prirodnu otpornost i pomaže im da unaprede kontrolu i odgovornost; olakšava integraciju u politički život imigrantima i građanima koji imaju nizak nivo pismenosti; artikuliše odnose između lokalnog, regionalnog i nacionalnog nivoa doprinoseći učvršćenju političke zajednice (de Sousa 2008, 9).

Uprkos stavovima da klijentelizam sa sobom nosi i pozitivne eksternalije, važno je podvući da je po sebi negativan i društveno opasan fenomen jer one mogućava pravičnu reprezentaciju u društvu zbog težnje da postavlja klijente

---

4 O partijskom klijentelizmu detaljnije u Hopkin 2006.

na strateške pozicije moći i kontrole. Pored toga, klijentelizam povređuje građansko pravo na univerzalan i jednak pristup državi; smanjuje efikasnost vlasti povećanjem javne potrošnje i čini da su vlade taoci svojih klijenata; ometa modernizaciju birokratije jer dozvoljava prekomerno zapošljavanje nekvalifikovanih kadrova u javnoj upravi; disfunkcionalan je u redistributivnom smislu jer dovodi do nestabilnosti sistema legitimite; proizvodi političku klasu koja se neodgovorno ophodi prema javnom dobru i koja je nesposobna da valjano upravlja javnim resursima (de Sousa 2008, 9). Uz sve navedeno, klijentelizam narušava legitimitet demokratije jer pravo glasa svodi na *quid pro quo* razmenu i pruža mogućnost lakšeg pristupa administraciji onim građanima koji imaju adekvatan socijalni kapital. S druge strane, ovaj oblik neformalnog političkog delovanja je u osnovi nepravičan i netransparentan jer favorizuje interes klijentele (glašača) čiji patroni (predstavnici) kreiraju i sprovode politiku u njihovu korist.

*In summa*, klijentelizam se pojavljuje u sistemima gde su mehanizmi horizontalne i vertikalne odgovornosti slabi, u kojima se odluke donose skriveno, iza kulisa, i gde postoji znatan stepen birokratske diskrecije. Zbog toga se klijentelizam neretko identificuje sa korupcijom jer stvara ambijent koji pogoduje bujanju korupcije. Kroz klijentističku mrežu političari i birokrati se opskrbljuju diskrecionim ovlašćenjima putem netransparentne alokacije resursa u kojoj javnost nema pravo uvida. Pozitivna korelacija i identifikacija ova dva fenomena proizlazi iz zajedničke izvorišne tačke – slabe i partokratske države sa deficitarnom građanskom demokratskom političkom kulturom. Takve države često imaju ideološki predznak i u njima cveta voluntarizam, subjektivizam, decizionizam i pravni nihilizam. Politika je izvan granica prava a pripadnici političke zajednice imaju vazalne role i usled takvog ambijenta nisu kadri da dosegnu građansku samosvest (*civis* nikako da dosegne do *civicus*). Kulturološka predisponiranost ka klijentelizmu i korupciji imanentna je balkanskom podneblju poznatom po amoralnom familjarizmu, bakšiš kulturi, podaničkom ambijentu i tradiciji lokalnih moćnika koji imaju monopol na pristup resursima i vlasti (Perić Diligenski 2018, 106).

Klijentelizam stvara mehanizme i podsticaje za političare da se odupru reformama koje bi povećale transparentnost i odgovornost i istovremeno ojačale vladavinu prava. Metju Singer objašnjava da je moguće da političari iskoriste institucionalna ograničenja kako bi eliminisali klijentelizam pod uslovom da su motivisani. No, moguće je i scenario u kom postoje politički akteri koji bi de-lovali kao „agenti ograničenja”, odnosno protivnici obračunavanja sa svojim kolegama koji su usmereni na traganje za rentom, jer bi to bilo loše za politički tim (Singer 2009, 6).

## POLITIČKA KORUPCIJA VS. KLIJENTELIZAM – U POTRAZI ZA KAUZALNIM NEKSUSOM

Teškoća finansiranja klijentelizma potencijalno bi mogla da stavi znak jednakoštosti između njega i korupcije. Klijentelizam podrazumeva da partije poseduju resurse za distribuciju, što povećava troškove kampanje i održavanja partijske baze u odnosu na pitanja ideologije i identiteta. Da bi se obezbedila materijalna podrška za funkcionisanje partijskog habitusa, partijski kadrovi manipulišu državnim resursima i preusmeravaju sredstva iz državnih fondova u izbornu kasu. Prema teorijskoj logici Singera, klijentelizam će biti skopčan sa korupcijom ukoliko koristi korupciju kao način finansiranja. Singer podvlači da će klijentelizam generisati korupciju ukoliko obezbeđuje relativno visoke prinosе koje će kontrolisati partijski operativci i kandidati (Singer 2009, 8). Otuda, finansijski politički inženjerинг identifikujem kao važnu varijablu u pogledu izjednačavanja korupcije i klijentelizma ili, preciznije, njihovog prožimanja.

Modernu eru finansiranja političkih partija i aktivnosti karakteriše restrikcija novca u odnosu na upotrebu govora, što je oslikano u krilatici „novac nije govor”, tj. da njegova upotreba u političke svrhe mora da bude legalna i ograničena. Ova ideja je dobila svoju elaboraciju u precedentu Vrhovnog suda SAD, poznatom kao Buckley v. Valeo, u kom se pravi distinkcija između političkih prihoda i političkih rashoda. Buckley paradigma uspostavlja sistem ograničenih doprinosa i neograničenih rashoda (u smislu da država neće da zahteva nikakva ograničenja) u političkim finansijskim konstrukcijama. Prihodi imaju potencijal da korumpiraju politički proces i da oslabe demokratsku participaciju putem podsticaja i zabrana. Podsticaji imaju tendenciju da kroz političku korupciju povećaju prihode za kampanju u cilju ublažavanja nekih problema. Za razliku od njih, zabrane imaju namenu da onemogućavaju političke kandidate da naruše javne politike kako bi obezbedili podršku za izbornu kampanju (Issacharoff 2010, 121).

Samuel Isakharoff identificuje dva potencijalna izvora korupcije u finansiranju izbornih kampanja. Prva mogućnost ogleda se u korupciji kandidata čiji je cilj da se dodvore svojim bogatim sponzorima (*quid pro quo* aranžmani). Po drugom scenariju, birači su korumpirani jer izobličavaju političke ishode kao rezultat neopravdanog uticaja bogatstva. U ovom slučaju izvor korupcije su veliki rashodi koji su zarobili tržište političkih ideja, pa se korupcija javlja kao derivativni problem uzrokovani širim društvenim nejednakostima (Issacharoff 2010, 121–122). Poput ovog autora, na konkretnom primeru patogene italijanske demokratije, Donatela dela Porta i Alberto Vanucci analizirali su implikacije koruptivne prakse na tradicionalne zadatke političkih partija podrazumevajući pod tim selekciju kadrova, legitimizaciju političkog sistema kroz integraciju građana i formiranje javne politike. Nalazi pomenutih autora potvrđuju da se kod partijskih kadrova politička korupcija manifestuje u selekciji poslovnih političara koji koriste administrativne pozicije za privatne pekuniarne ciljeve,

čime su tradicionalni mehanizmi za izbor političkih i birokratskih kadrova zamjenjeni izborom pojedinaca sa manjkom skrupula koji žele da „investiraju“ u kreiranje uticaja. Koruptivna praksa u političkim partijama dovila je do transformacije u strukturi izbornih preferencija od glasanja zbog identifikacije ili mišljenja do klijentelističke upotrebe glasa kao objekta razmene (glas u zamenu za uslugu), što je dodatno podrilo legitimitet političkog sistema. Naposletku, ali ne i na kraju, utvrđena je zakonita tendencija da korupcija u političkim partijama dovodi do promene pravca javne politike i kontrole u njenoj implementaciji tako što se javna potrošnja usmerava sa produktivnih sektora na sektore u kojima je kontrola najslabija (della Porta, Vanucci 2007, 720–721).

Smatram da će države u kojima postoje razvijene klijentelističke mreže biti percipirane kao korumpiranije, pogotovo ako klijentelizam determiniše pojavu korupcije slabljenjem vladavine prava koja je noseći stub demokratije. Kako Kitčelt poentira: „Korupcija se pojavljuje u mnogim politikama i u raznim formama, ali u klijentelističkoj demokratiji ona direktno funkcioniše kroz razmenu veza, dok u uslovima nadmetanja partijskih programa ona više predstavlja slučajnost nego što ima konstruktivnu ulogu“ (Kitchelt 2000, 853).

Poput loše uprave kao determinante potražnje za korupcijom, klijentelizam figurira kao determinanta povećanja ponude za korupcijom. Dela Porta i Vanucci primećuju da političari koji su kompromitovani u korupsionaškim afarama imaju posebnu sposobnost uspostavljanja odnosa poverenja, uzajamnog obavezivanja i pružanja usluga (tzv. *networking*). Za pomenute autore, korupcija i klijentelizam su komplementarni pojmovi koji se prepliću u spiralnoj dinamici u kojoj difuzija jednog fenomena pogoduje difuziji drugog fenomena, što je grafički prikazano na sledeći način: klijentelizam → difuzija glasa za zamenu → potreba za novcem od strane administratora → ponuda korupcije → korupcija → raspoloživost novca → podsticaj za kupovinu glasova → klijentelizam (della Porta, Vanucci 2010, 7). Navedeni koautori su detaljno analizirali psihološki profil korumpiranih političkih bosova, kao i matricu kadriranja za odabir ljudi koji se postavljaju na položaje u političkim partijama i javnoj upravi. Nalazi njihove studije pokazuju da se preferencije korumpiranih političara svode na izbor pragmatičnih aktera koji nemaju predrasude ili ne predstavljaju rizik po korumpirani sistem. Pored navedenog, autorski tandem uočava horizontalnu dimenziju koruptivnog migriranja političara iz jedne institucije u drugu, kao i sa izbornih funkcija u predstavničkim telima na imenovane stranačke funkcije. Difuzija korupcije ovog kalibra smanjuje trošak korupcije i povećava izglede da se pronađe pouzdan partner za koruptivnu razmenu (della Porta, Vanucci 2010, 6).

Paradigma političko-klijentelističke strukture oličena je u sistemu upravljanja u Rusiji, za koji Aljona Ledenjova koristi termin *sistema* kao „opštu, još uvek nedovoljno artikulisanu percepciju upravljanja“ (Ledeneva 2013, 1). *Sistema* je po svojoj logici komplementarna sistemu plena u SAD (*spoils system*) koji se odnosi na distribuciju ključnih državnih pozicija među članovima

vladajuće partije). Upravljanje zasnovano na mrežama moći je kompleksno, difuzno, nepredvidivo iako ono ima vlastitu logiku koja omogućava distribuciju resursa, mobilizaciju kadrova i vlastitu reprodukciju. Rečju, neformalne mreže nose sa sobom funkcionalni potencijal iako su njihove disfunkcionalne posledice znatno veće. Otuda, Ledenjova postulira da Rusija ne može da se modernizuje bez modernizacije mrežnih struktura upravljanja koje se nazivaju sistemom (Ledeneva 2013, 2). Ledenjova, kao vodeći autor u domenu neformalnosti, studiozno i minuciozno analizira *modus operandi* mrežnih klijentelističkih struktura u Rusiji. Ona detektuje lojalnost kao ključnu varijablu dizajna mreža moći, na kojoj se temelji razmena između patrona i klijenata, u kojoj patron obezbeđuje određeni formalni kapital klijentu u zamenu za lojalnost koja će patronu da omogući ekstrakciju benefita (Ledeneva 2013, 52). Na istoj liniji rezonovanja je i Olga Kristanovskaja, koja smatra da na ovaj način „sistem povrava insajderu formalni kapital, dok se neformalni kapital akumulira sam od sebe, zahvaljujući kompetentnosti, veštini komunikacije, intuiciji i okolnosti-ma“ (Kryshtanovskaya 2005, 61).

Posmatrano kroz prizmu neformalnih institucionalnih aranžmana, izvodim konkluziju da je neformalni kapital relacioni. U formalnoj hijerarhiji, lojalnost nadređenom se ne uzima kao aksiom. Za razliku od toga, u javnoj upravi etičke norme i standardi „dobrog birokrata“ ili „dobrog radnika“ mogu da dođu u koliziju sa užegrupno celishodnim normama „dobrog brata, sina, kuma, muža, oca, prijatelja“. Na ovaj način, meritokratski standardi su bačeni u senku i više nije važan kvantum i kvalitet nečijeg znanja (*know how*) već se težište pomera ka personalizovanim relacijama i socijalnom kapitalu, te postaje važno koga poznajete (*know who*). Umesto da činom stupanja na javnu funkciju funkcioneri postaju čuvari javnog interesa koji ne bi smelo da podrede privatnim motivima ili interesima bliskih lica, oni uspostavljaju neformalne institucionalne mreže koje se neretko oslanjaju na nepotizam i kronizam. U ranijim radovima je opservirano da „ova opasnost ima pojačan intenzitet u post-jugoslovenskom okruženju koje ima kulturološke korene u mentalitetu klana, te se smatra normalnom pojmom da se funkcijer kad stupi na dužnost prvo pobrine za svojtu a u sekundarnom planu ostaje opšte dobro i meritokratija“ (Perić Diligenski, Terzić 2018, 130).

Politički vrh se u ovako suženom misaonom horizontu regrutuje iz podobnih kadrova, tzv. svojih (*svoi*)<sup>5</sup>, te se na primeru ruskog sistema uočava da je lojalnost personalizovana i osigurana putem mreža moći, koje su u osnovi

---

5 Ledenjova slikovito pravi analogiju sa korporativnom sferom u kojoj se termin padobranci odnosi na imenovanje osobe upućene odozgo koje se tretiraju sa oprezom zbog njihove veze sa nekim iznad njihovog formalnog šefa. Exempli causa, Putin regrutuje samo one ljudе koje dugo poznaje i čije mreže moći se ne razlikuju mnogo od njegovih, što su mahom njegovi kompanjoni iz KGB.

bazirane na metodologiji štapa i šargarepe. Primenom ove matrice, politička klijentela se drži u vazalnom odnosu kroz nagrade putem kojih se stavlja u izgled šta mreže mogu da učine za njih (*in favorem*) i mreže kazni koje sa sobom nose sankcionisanje nepoželjnog ponašanja ili, „surovom“ terminologijom Lednjove, „šta mreže mogu da ti urade“ (Ledeneva 2013, 53).

Politički klijentelizam kao odnos između građana (glasaca) kao klijenata i političkih partija kao tragača za rentom je personalizovan, recipročan, asimetričan u pogledu distribucije moći i resursa. Sledeći teorijske nalaze Vilkinsona i Kitcelta o klijentelizmu kao racionalnoj, sporadičnoj i brokerskoj (posredničkoj) praksi, Bliznakovski opservira da je posredi specifičan oblik neprogramske političke veze, relacionog ili izbornog karaktera, koja je organizovana oko partikularnih transakcija (Bliznakovski, 2018, 4). Klijentelističke relacije kao mehanizam za mobilisanje političke podrške nije lako identifikovati i kvantifikovati, iako mu pribegava veliki broj političkih partija u državama Zapadnog Balkana. Empirijska istraživanja na ovu temu pokazuju da klijentelističke prakse uključuju kupovinu glasova (iako je inkriminisana, sic!), pokroviteljstvo pri zapošljavanju u javnoj upravi, davanje preferencijalnog tretmana u postupanju sa državnim institucijama i posebnim redistribucijama državnih subvencija. Kao oblici klijentelizma navode se i stranačko zapošljavanje, selektivna raspodela subvencija poljoprivrednicima, selektivna distribucija ostalih socijalnih davanja, nameštanje tendera za javne nabavke (što sa sobom nosi i koruptivne elemente, primedba autora). Identifikovani mehanizmi izvršenja su: višestruko glasanje (karusel glasanje), fotografisanje izbornog listića, vođenje liste sigurnih glasača, trgovina uticajem, donacije, kao i pružanje zaštite od istražnih radnji (nolle prosequi) koje je, prema mom uverenju, najopasnije jer podriva vladavinu prava.<sup>6</sup>

## ZAKLJUČAK

Politička korupcija i klijentelizam predstavljaju opasne društvene pojave koje su zarobile slabašne i nedovoljno etabrirane demokratske države. Posredi su fenomeni koji podrjavaju socijalnu pravdu i tržište jer rezultiraju nepravičnom distribucijom resursa i moći, što stvara socijalne pukotine i dovodi do nepoverenja u državu i njene institucionalne mehanizme. Korupcija i klijentelizam su doveli do korumpiranja same politike koja se svela na decizionizam, voluntarizam i pekuniarne, sitnosopstveničke motive. Iako nisu identične pojave, imaju podjednako razorno dejstvo jer povećavaju javnu potrošnju, kreiraju elitu koja nije kadra da vodi računa o javnom interesu, promovišu podobne a ne sposobne kadrove i čine da se javno svodi na manipulaciju privatnog.

---

6 Detaljnije videti projekat INFORM: Horizon 2020 project on the Balkans.

## LITERATURA

- Amundsen, Inge. 1999. "Political Corruption: An Introduction to the Issues". *Working paper*. Bergen: Chr. Michaelsen Institute.
- Bliznakovski, Jovan. 2018. "Benefit-Seeking and the Patron-Client Linkage: Evidence from six Balkan Societies". Paper prepared for the workshop: *Political Clientelism in the 21st Century: Theory and Practice*, ECPR Joint Sessions, Nicosia, 10-14 April 2018. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/87b63ebd-4d5b-4e83-91ba-074614811b68.pdf> (Accessed 10.09.2018).
- De Sousa, Luis. 2008. "Clientelism and the Quality of Democracy Public and Policy Aspects". *DiscWorking Paper Series 2*: 1–19.
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. "Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System". In ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine. *Political Corruption, Concepts and Contexts* (third edition). New York: Routledge.
- Della Porta, Donatella, Vannucci, Alberto. 2010. „Politička korupcija i loša uprava u Italiji”. *Political analysis* 1, 2 (June): 6–10.
- Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics* 2, 4 (December): 725–740.
- Hopkin, Johnatan. 2006. "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory". Paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/237386883\\_Conceptualizing\\_Political\\_Clientelism\\_Political\\_Exchange\\_and\\_Democratic\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/237386883_Conceptualizing_Political_Clientelism_Political_Exchange_and_Democratic_Theory) (Accessed 23.08.2018).
- INFORM project. Available at: <http://www.formal-informal.eu/> (Accessed 12.09.2018).
- Issacharoff, Samuel. 2010. "On Political Corruption". *Harward Law Review* 124: 10–54.
- Kitchelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics". *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 845–879.
- Kitschelt, Herbert. 2008. "Clientelism and Democratic Governance: Gauging Procedural Qualities of Old and New Democracies". Budapest 18–19 June: CEU (unpublished).
- Kobayashi, Masaya. 2006. "Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism". In ed. Junichi Kawata. *Comparing Political Clientelism and Corruption*. Farnham: Ashgate Publishing Company.
- Kotkin, Stephan, Sajo, Andras. 2002. *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook*. Budapest: CEU.
- Kryshtanovskaya, Olga. 2005. *Anatomiiia rossiiskoi elity*. Moscow: Zakharov.
- Ledeneva, Alena V. 2013. *Can Russia modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lemarchand, Rene, Legg, Keith. 1972. "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis". *Comparative Politics*. 4, 2 (January): 149–178.
- Perić Diligenski, Tijana i Predrag Terzić. 2018. „Sukob interesa javnih funkcionera – komparativna de lege lata analiza”. *Srpska politička misao* (1):129–146.
- Perić Diligenski, Tijana. 2018. „Koruptivno u srpskoj političkoj kulturi”. U ur. Vlada Stanković. *Identitet, politička kultura, institucije*. Beograd: Institut za političke studije.
- Philp, Mark. 2007. "Conceptualizing Political Corruption". In ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine. *Political Corruption, Concepts and Contexts* (third edition). New York: Routledge.
- Roniger, Luis. 2004. "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy". *Comparative Politics* 36, 3 (April): 353–375.
- Singer, Matthew M. 2009. "Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption". *Toronto Meeting Paper*: 1–25.
- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington: Brookings.

Tijana Perić Diligenski

## POLITICAL CORRUPTION AND CLIENTELISM – PER GENUS ET DIFFERENTIAM

### SUMMARY

The descriptive form of defining per genus et differentiam is directed to finding causative nexus, conceptual similarity and point of division between political corruption and clientelism as two forms of political pathology and informal institutional arrangements. The concept of political corruption is connected with clientelism because both phenomena involve the misuse of public resources for private purposes. These two phenomena also have an identical source – countries with weak democratic institutions, short democratic history, pronounced state interventionism and parochial-vassal political culture. The author's intention is to analyze each phenomenon *per se* and prove that there is no sign of equality between them, nor a perfect positive correlation. Many forms of clientelism are at the same time corruptive phenomena, but there are clientalistic practices that are not *ipso facto* corruption. The author notes that the financing

of clientelistic networks is a common feature and practical similarity that could conceptually equate these two informal institutions.

**KEYWORDS:** *corruption, clientelism, informal institutions, reciprocity, networks of power.*

Duško Radosavljević<sup>1</sup>

*Univerzitet Union*

*Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić u Novom Sadu*

Boško Kovačević<sup>2</sup>

*Univerzitet Singidunum*

# Autonomija Vojvodine – od državnosti do besmisla

## SAŽETAK

Autori u tekstu ispituju ustavno-pravni i politički status Vojvodine, respektujući činjenicu da se, skoro 30 godina, Srbija nalazi u procesu traganja za optimalnim ustavnim rešenjima, neophodnim za potrebe njene državne organizacije, uključujući stanje njene objektivno višestruke složenosti. Istovremeno, Vojvodina, koju takođe karakteriše složenost, insistira da se ustavnim rešenjima prizna njen subjektivitet u okviru Srbije – autonomija, sa prerogativima koje autonomiji omogućuju taj status. Ovi procesi, koji su se kretali od državnosti Vojvodine, do njenog skoro potpunog negiranja i besmisla, predmet su naše analize, koja zaziva da se, umesto stanja ustavnog ignorisanja, u Srbiji i Vojvodini uspostavi Ustav, kao mera harmoničnog razvoja, kompatibilan sa evropskim vrednostima i građanskim, multikulturalnim sadržajima.

**KLJUČNE REČI:** *Srbija, Vojvodina, autonomija, pokrajina, državnost, besmisao*

---

<sup>1</sup> Kontakt: vpans2010@gmail.com.

<sup>2</sup> Kontakt: subosko@gmail.com.

*Majstori, majstori  
šta ste učinili  
to nije moja kuća  
to moj gost više nije  
to više nisam ja.*

Aleksandar Sekulić

## UVOD: POSTSOCIJALISTIČKA VRENJA

Opšte je poznato da politički sistem koji počiva na matrici nacionalne države nema kapacitete za instaliranje decentralizovane konstrukcije vlasti. Takođe je posve uočljivo da se raspodijeljivanje jugoslovenske federacije (po nekim autorima – fasadne) po nacionalnim šavovima svršavao nacionalnom homogenizacijom i formiranjem sedam nacionalnih država. Bivša država i njen politički sistem su se raspali, urušili zbog decentralizovanog političkog sistema – tako tvrdi nemali broj analitičara i političara, sa primesama zluradosti. Nakon urušavanja ideološkog jedinstva i monolita koju je prinosila komunistička organizacija, u političkoj smeni poredaka, nacija se naprsto „namestila” kao vezivno tkivo i ključni, dominantni ferment i konstrukt novih političkih i državnih arhitekttonika društava. Namesto stvaranja građanske, regionalne, socijalne, ekološke, informatičke, ili bilo koja druge – stvorena je nacionalna država, ili, što veli Karl Marks – „prividna zajednica”. U toj logici, ovaj politički subjektivitet ima aspiracije da dominira, da sve društvene tokove podvodi pod kapu interesa većinske (vodeće) nacije. Raspodijeljivanje Jugoslavije, i te kako obojen etnonacionalnim konfrontacijama, proizveo je svojevrsne nacionalne homogenizacije, razne vidove etničkih čišćenja, ozbiljno redukovanje do tada osvojenih prava manjinskih zajednica (narodnosti). U pojedinim novonastalim državama stvorene su nove manjine i otvorio se niz problema teritorijalne naravi, koji u ostavinskoj raspravi ni do dana današnjeg nisu apsolvirani. Nacije, sada kao prvorazredni i ključni politički subjekti, postaju osnova za formiranje države, političkih partija, eminentno nacionalnih institucija i još koječega. Nacionalni barjaci su postajali nacionalistički, kako bi se na ideologiji „krvi i tla”, etnosa, na pozivanjima i zaklinućima u slavnoj istoriji, na nepravdama i kvotama od strane stranih centara moći, ostvarila što čvršća mobilizacija stanovništva i održalo preko potrebljano nacionalno jedinstvo.

Istovremeno, krajnje neumorno, otvoreni su procesi transformacije društvene svojine i dezindustrijalizacije. Pogrešni modeli privatizacije zarotirali su preko noći dramatične rezove u socijalnim statusima društva. Naglo siromašenje, gubljenje socijalne sigurnosti, besperspektivnost, uveliko su zaljuljali i destruirali sve one domete koje je bivši poredak stvorio. Sve više se dokazivalo da je i pored sve buke i halabuke, i pored sve retorike i emocija, etnonacionalna su-

periornost na političkoj i javnoj sceni, nacionalno fundirana prividna zajednica, u osnovi ključni nosilac siromaštva i bezizglednosti za najveći deo stanovništva. U toj matrici su profitirali samo pojedinci i grupe koje su iskoristile opet neu-mno zaoranu matricu prvobitne akumulacije kapitala, odnosno dominaciju ratnih profitera i lumpen-buržuja. U tom haotičnom rasturanju, kрадi i uništavanju društvenog bogatstva, okoristili su se samo oni koji su se snašli po raznim osnovama i koji su navlačili etnonacionalne dresove, participirajući u stožeru vlasti ili kao njeni sateliti. Od ovoga nisu bili imuni ni odličnici bivšeg poretka, režima, koji su preko noći odbacivali uverenja i dresove, te se svrstavali u nove kohorte vladanja i okorištavanja.

## POSTSOCIJALISTIČKE KONTROVERZE

U postsocijalističkom društvenom ambijentu, koji traje gotovo tri decenije, mnogo toga se promenilo sa negativnim ishodištem. Većinska srpska nacija, odnosno njena, dobrom delom, intelektualna i politička elita, sa lumpen-buržujima i ratnim profiterima, smatrala je da može, uz pomoć JNA, koristeći rasutost srpskog stanovništva po ex-Jugoslaviji, da formira Veliku Srbiju, projekat izvučen iz naftalina, da može na vidovdanskom i drugim mitovima da formira nacionalnu državu. Vreme i nadasve politički procesi će vrlo brzo pokazati da su ti snovi i apetiti neostvarivi.

Ratni razvod je, pored ostalog, doneo egzoduse stanovništva po raznim osnovama, od normalne socijalne pokretljivosti do proterivanja. Srbija postaje stecište izbeglog stanovništva sa Kosova, iz Hrvatske, iz BiH. Na drugoj strani, upravo zbog nepristajanja da budu „topovsko meso”, zbog nesigurnosti egzistencije, neizvesnosti i besperspektivnosti, većinom mlado, radnoaktivno i obrazovano stanovništvo napušta ove prostore beznađa i odlazi u „beli svet”. Dolazi do dramatičnih promena u strukturi stanovništva na uštrb smanjivanja radno i misleno sposobnog stanovništva. Otcepljenje Albanaca u posebnu državu je bilo neminovno, dobrom delom podstaknuto i provocirano potezima vrhovne vlasti u Beogradu. Ukidanje i zatiranje već oslojenih prava manjinskih zajednica svakako je, pored ostalog, stvaralo roviti politički ambijent, koji je, na kraju, u svojoj ukupnosti, eskalirao otcepljenjem Kosova. Nacionalna država naprosto ne može da prihvati tu etnonacionalnu pluralnost, te uvek iznova stvara naponska polja.

Ono što se najdramatičnije događalo u Vojvodini, u optici etno-scene, jeste ugrožavanje položaja mađarske manjinske zajednice, proizvodnja straha od mogućeg otcepljenja, odnosno uzimanja dela teritorije (Bačka). S druge strane, raspadom Jugoslavije stvorena je nova hrvatska manjinska zajednica, sa svim pratećim problemima podozrenja, sumnjičavosti, sopstvene institucionalne neizgradjenosti. Ovo tim više jer su srpsko-hrvatski odnosi dovedeni do usijanja.

Pridošli srpski živalj u Vojvodini svakako je imao i ima nemali problem adaptacije i socijalizacije, egzistentnog pozicioniranja itd. Otpori, iz raznih pojava, svakako postoje od strane domicilnog stanovništva. Te stvarne i potencijalne konfrontacije obilato su proizvodili i uzeli na javnu i političku scenu politički akteri i stranke. Oni su time radili na kidanju i potiranju života i do-tadašnjih dobrih odnosa među različitim etnonacionalnim življem. Otvoren je proces građenja života jednih pored drugih, trećih, sa aspiracijama matrice jednih protiv, odnosno bez drugih, bez trećih. Topila se i rastakala pluralna kompozicija Vojvodine, koja je opstajala u tom poštovanju različitosti, u tom suživotu, tom prožimanju i nadasve poverenju – neovisno od etnonacionalne pripadnosti.

Novokomponovana nacionalna država (i njeni izvođači radova), što neu-mno, što namerno, proizvela je haos u razbijanju subjekata proizvodnje hrane, u uništenju industrijske proizvodnje, u bezočnom siromašenju sela, u nedefinisanom odnosu prema vlasništvu nad zemljom i prirodnim resursima. Kao posledicu, logično je da su nemali privredni „kapaciteti”, posebno hrana, energija i vode, devastirani i rasprodavani budžetu (uzmimo samo primer naftne industrije – NIS). Poljoprivredni kombinati i sela su uništavani i predavani u ruke najčešće lumpen-buržuja. Proizvedenu socijalnu polarizaciju nije mogla da zaustavi novostvorena nacionalna država. U ovom depou, takođe je racionalno nepojmljivo kako su vladajuće političke elite i državni odličnici mogli da proizvedu toliko katastrofalnih poteza, koji su doveli ove prostore do zaostajanja i stagnacije. Energetski kapaciteti ne samo da nisu ozbiljno razvijani, već su (ne)svesno rasprodavani, uništavani i marginalizovani (uzmimo samo primer odnosa prema termalnim vodama, na kojima je Mađarska razvila turističku privredu, koja je deset puta veća od srpskog turizma). Treba li ma kakav komentar na prodaju naftne industrije? Primeri o raznim nepodopštinama vlasti u protekle tri decenije gotovo da idu u nedogled.

Institucionalno razaranje bivšeg političkog sistema nastavljeno je bez ozbiljnog nadomeštanja novim institucijama koje su efikasnije, racionalnije i kompetentnije. Sada je gotovo belodano da je nemali arsenal institucija bivšeg poretka naprsto trebalo zadržati (na primer – SDK). Očito da nacionalna država nije uspela, nije htela, a ni znala da uspostavi instance svog poretka, koje će funkcionisati sa što manje proizvoljnosti, neodgovornosti i neobaveznosti.

U osnovi, ovako komponovanoj državi protekcija, nacionalni i partijski prioriteti, razni vidovi voluntarizma, postaju neizostavna odlika. Izvršna i kontrolna funkcija države se minimiziraju, a privid nekog reda, uređenosti i pravičnosti se stvara hiperreprodukциjom zakona, paragrafa, normi, uredbi itd. Instaliranje vladavine prava je mislena imenica. Socijalna patologija, sa bezbrojnim pipcima razmnožavanja, ne može se obuzdati moralisanjem i pozivanjem na red i zakon. „Siva ekonomija” je svakako jedan od resursa koji su građani bili primorani da koriste, naprsto da bi egzistentno opstali. Ne radi se ovde o ovim ili onim pozivima na pravovernost i odgovornost, već o dome-

timu i mogućnostima takve države, odnosno sistema koji naprosto ima svoje limite.

Duhovne vertikale ovog socijalnog i političkog državnog provizorijuma nisu mnogo odmakle od urušavanja i svodenja na mediokritetsko sivilo. Ne radi se samo o svojevrsnoj javnoj, medijskoj tabloidizaciji ovih prostora, koja je umnogome posledica proterivanja vrednosnog, estetskog, kreativnog potencijala, već o neminovnom spuštanju nivoa i kriterijuma vrednovanja (iz diskursa etnonacionalne opsesije). U osnovi se priziva primat kiča i mediokritetstva. Potisnuta je i prognana (ideologizirana) vrednosna matrica starog poretka, a nije promovisana nova. Tu sada nastaju golemi ispadi i žalopijke.

U toj kulturnoj, duhovnoj devastaciji izgubljen je kreativni i vrednosni torzo društva. Religijsko pripadanje je trebalo da bude zamena, amortizacija i kompenzacija duhovnog bespuća u koje su žitelji, do juče nevernici, pristajali. Crkve su naprosto bile zatečene novim vernicima i nisu adekvatno odgovarale na nove izazove. S druge strane, u samim crkvama pothranjivan je sukob između trona i oltara. Ta milenijumska konstantinovska enigma iznova se aktualizovala. Spajanje vere i vlasti kao da je iznova omamilo crkvene opslužnike. Crkva se namešta kao politički akter u pitanjima nacije, teritorija, države, istočnije, itd. Ne radi se o tome da crkva nema prava da se bavi i tim temama, već o meri, o njenoj sekularizovanoj ulozi u društvu. Cinici će, možda sa pravom, reći da nam je postsocijalistički realitet za sada ostavio u nasleđe gradnju novih verskih objekata (hramova) i šoping molova. No, sve u svemu, očito je da se i verski odličnici veoma teško nose sa postsocijalističkim tovarima.

Problem deficita vrednosti i morala u javnim i političkim procesima i odnosima postaje gotovo dramatičan. Država skrojena po nacionalnim aršinima slabo poznaje red, standarde, procedure, vrednosti i vrline. Vladavina prava je misaona imenica, jednako kao i moralitet i odgovornost u političkom i javnom životu. Partije na izborima pobedjuju, ali ne ubedjuju birače. Na političkoj i javnoj sceni dominira logika „ko će koga”, a ne „ko će s kime”.

## AUTONOMIJA ISKLJUČIVOSTIMA

U ovakvom i sličnom političkom i javnom ambijentu, govor o autonomiji postaje gotovo bespredmetan, jer su ga očito potisnule neke druge teme i preokupacije. Razne konstrukcije separiranja Vojvodine od Srbije očito su u funkciji nekih drugih (nejasnih) partikularnih interesa, na fonu namirivanja i profitiranja. Valja imati u vidu da je još uvek u ovim prostorima na delu „etnizacija politike i politizacija etnosa”. Neki drugi fermenti vladanja, kao što su autoritarnost, gramzivost i okorištavanje, umnogome naseljavaju političke arene ovih prostora.

Političke i intelektualne elite (u velikoj meri), političke stranke vlasti – državna aparatura, podržana od nemalog skora vlasnika kapitala (lumpen-buržui,

tajkuni) uz obilatu pomoć medija iznova proizvode etnonacionalne sukobe, jer se u takvom ambijentu ne samo dobro snalaze već i profitiraju. Čini se da su ovi prostori, i pored sve retorike aktera vlasti, još uvek podaleko od emancipatorskih tema i delovanja koja vode iskoracima i preokretu.

Ko iole ozbiljno promišlja ishodišne trase koje vode zaustavljanju propaganja i sunovrata, hteo ne hteo, upućen je na tematizovanje autonomije, na traganje za modelima pokretanja sopstvenih misaonih i delatnih resursa i kapaciteta u funkciji razvoja. Nema čarobnog štapa u rukama nacionalnih žreca, koji drže ključeve razvoja i prosperiteta, nema tog, ma koliko pametnog i poštenog političkog vođstva, koje može učiniti preokret i zaustaviti dalje urušavanje ovih prostora. Radi se o sabiranju, poverenju u sopstvene snage i potencijale, u podršci da se ohrabre i osmele „ljudske suštinske moći” u svakoj ćeliji rada i življenja. Taj preokret se može izvesti ako raspolažete alatima i podrškom. Dakle, u jednoj posve drugačioj konstrukciji političkog sistema i političkog ambijenta, na trasama poverenja i podrške sopstvenim snagama moguće je izvesti preokret.

Vojvodina je, ma kako je gledali, po svojim kapacitetima (prirodnim i ljudskim) velika riznica i potencija prosperiteta Srbije u celini. Ona to u sadašnjoj sistemskoj konstrukciji javnog i političkog života nije. Njena posebnost i subjektivitet, koji počiva na nizu specifičnosti, umnogome su zauzdani nacionalnom državom. Strah od otcepljenja ili pak teritorijalnog razgrađivanja, nažalost, uvek se iznova proizvodi. Kao da se stavlja znak jednakosti između Vojvodine i Kosova, a te adrese su gotovo neuporedive. Čak i neka ranija istorijska propadanja ovih prostora, čak i isticanje oročenog *Trijanonskog ugovora*, teško može otvoriti procese političkog separiranja ovih prostora. Svi ti pokušaji aktualizacije „donje zemlje”, „delvidek”, „hrvatskog podunavlja”, samo su resentimani i provokacije. Ovde ne postoje (i)legalni akteri, niti inostrane adrese koje rade za njeno otcepljenje. Tu se radilo o manipulacijama i proizvodnji sukoba za jednokratnu upotrebu, o podmetanjima. Ma koliko u „nacionalnim radionicama za odbranu srpstva” etiketirali i prozivali „autonomaše” i navodno neki njihov pokret, organizaciju – on se nije prepoznavao. Autonomija je u tom arsenalu zloupotreba nacionalista i navodnih protagonisti, nažalost, bila zgodna tema za meštanjenje. Ni partije, ni građanske inicijative i organizovanja koja su prinosila ideje autonomije nisu dosegli iskorake promena i preokreta, ka modernoj, emancipatorskoj konstrukciji političkog i javnog karusela Srbije, sa modernim autonomnim subjektivitetom Vojvodine.

Kretanje u krajnostima obično nije ishodišna opcija, posebno u političkim retortama društva. Zahtev za državnim, federalnim statusom je u dogledno vreme u sferi političkog egzibicionizma, kao i izmišljanje autonomaštva, kao nesuvislo etiketiranje. S druge strane, svako marginalizovanje i ignorisanje specifičnosti sa kojima Vojvodina postoji (a nije u pitanju samo geografija i istorija) – postaje kontraproduktivno. Podvođenje tog bogatstva različitosti, od etničkog šarenila, preko institucionalne izgrađenosti, i do srednjoevropskog

ambijenta i prožimanja kultura, jezika – predstavlja veliki izazov za nacionalno postuliranu vlast i njenu prividnu zajednicu. Sve to postaje krajnje opskurno, ako se želi pristati u Evropu, u tu „zajednicu sudsibina” u kojoj se mešaju i prožimaju kulture, jezici, religije, navike i običaji, posebnosti različite prede. Iz ove ili slične optike Vojvodina doista predstavlja blagodet i prostor za učenje življenja sa drugim, različitim. (Ako se nije razumela Jugoslavija kao laboratorija u malom, u kojoj su pokušane da se urede i razvijaju različitosti, ne treba činiti iste greške sa Vojvodinom.)

Zbog čega se želi zatomiti i potirati ta emancipatorska dimenzija Vojvodine, koja se uspostavljala, uz sve oscilacije, uzlete i poniranja, u protekla dva veka? Dakle, ne radi se o ovim prostorima kao geografiji, o slučajnoj prirodnoj koncentraciji vode, energije i hrane, o slučajnom sabiranju raznorodnog življa u odbranu raznih interesa, ideologija, granica, država. U ovim gabaritima življena razvila se tolerantnost, poštovanje drugog, različitog, solidarnost, građanstvo, institucionalni red i poštovanje prava, radna etika i još koješta. Sve to jeste gradivno tkivo za civilizovanje i evropeizovanje Srbije, ali bez prinude, uslovljavanja, paragrafa i evrokrata.

## UGROŽENE SPECIFIČNOSTI

Dobro je znana gotovo profana tvrdnja o Vojvodini kao bogatstvu specifičnosti. U pitanju je relativno odnegovan način života sa drugim, različitim, u pitanju je razumevanje i građanska postuliranost življena. Kada toga nestane nestane i Vojvodine. Političke redukcije i racionalizacije, ma koliko tražile pravo u većinskoj naciji, obilato su koristili ove prostore za svojatanja, potkuširivanja i profitiranja. Mora li, recimo, Novi Sad da bude samo srpska Atina, da Vojvodina bude samo srpski Pijemont, da Subotica bude samo srpska karaula, i slično? Ne radi se o tome da se ovi prostori vrate ispod praga Balkana, već da se otvaraju vrata koja će omogućiti da se što pre prekorači taj prag. Balkan u raznim tumačenjima i zloupotrebama nije samo „igra pasa” niti „krv i med” – kako su to razni ino-političari (ne)razumevali ove prostore. Stanovnici ovih nizina ipak nisu (u većini) diluvijalci, na nivou roda, plemena, bratstva, nacionalnog japajakanja – već moraju da naprave iskorake.

Nije dobro što Vojvodina političkim i inim (neumnim) rezovima gubi ne samo svoju pluralnost, već i subjektivitet. Radi se o otvorenosti i spremnosti za sve koji u ovim vidokruzima nalaze mogućnosti za pristojan život. (Ne radi se samo o dobrodošlici za pripadnike većinske nacije). Može li se zamisliti šta bi bilo danas da iz Vojvodine, nakon II svetskog rata, nije proterano oko 15% nemačkog življa? Pa nisu valjda svi bili ratni zločinci? Zašto se ta bitna odlika civilizovanosti i odrastanja ovih prostora, ta pluralnost uporno potire u postsocijalističkom hodu? Ne samo iz etnonacionalne teskobe, već i egzistentnih perspektivnih razloga, iz Vojvodine odlazi i srpski i nesrpski živalj.

Zloupotreba prirodnih resursa i usporavanje razvoja, prelivanja sredstava i slično, svakako od ovih prostora prave besperspektivnu destinaciju.

Do juče je Vojvodina za svoje susede, Mađarsku i Rumuniju, bila mislena imenica po kvalitetu života, društvenom bogatstvu, demokratskom ambijentu. A danas?

Vojvodina se u ovom postsocijalističkom vrtlogu zaista nalazi u zonama stagnacije i nazadovanja, političkog slepila i nerazumevanja. Doista se postavlja pitanje: u ime čega i u ime koga ima smisla voditi takvu nacionalnu politiku, u kojoj su ne samo žitelji ovih prostora gubitnici?

Promišljanje sadašnjosti i budućnosti Vojvodine podrazumeva iznad svega specifikovanje političkog okvira, koji se neće kretati u krajnostima, koji će počivati na uvažavanju prednosti i kapaciteta sa kojima ovi ravničarski horizonti raspolažu. Nacionalno i državno pripadanje ne može biti nikakav krajnji cilj političkog delovanja, već alat i instrumentarij koji će biti u funkciji ostvarivanja pristojnog i izglednog, bezbednog i perspektivnog života. U ostvarivanju ovih zadatosti, ovi prostori, ova autonomija opstajala je, trajala i nadasve se razvijala, do pre tri decenije.

## LITERATURA

- Kovačević, Boško. 2013. *Stvarnost i izgledi*. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
- Kovačević, Boško. 2017a. „Kako ‘prevrnuti’ Srbiju? Moguća stranačka artikulacija političkog života u Srbiji”. *Politikon* 17: 101–114.
- Kovačević, Boško. 2017b. „Korak nazad – povodom tri decenije od VIII sednice CK SKS”. *Politikon* 18: 81–88.
- Radosavljević, Duško. 2013. *Pogled sleva*. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
- Radosavljević, Duško. 2014a. *O Vojvodini 2000–2014: Pačvork*. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
- Radosavljević, Duško. 2014b. „Ideje i institucije: Institucionalna gledanja na autonomiju Vojvodine nakon 2000. godine”. U ured. Aleksandra Đurić Bosnić. *Socio-kulturni aspekti regionalizacije Srbije u kontekstu evrointegracije*. Novi Sad: Centar za interkulturnu komunikaciju.
- Radosavljević, Duško. 2015. „Pitanjem na odgovore: Vojvodina u drugoj Jugoslaviji – politikološki aspekt”. U ured. Stanko Šušnjar. *70 godina oslobođenja Jugoslavije sa osvrtom na Vojvodinu*. Novi Sad: Udruženje antifašista Novog Sada.
- Radosavljević, Duško. 2016. „Izbori 2016. godine i (totalni?) poraz autonomaške ideje u Vojvodini”. U ured. Ilija Vujačić, Bojan Vranić. *Urušavanje ili slom demokratije?* Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka.

Duško Radosavljević  
Boško Kovačević

## THE AUTONOMY OF VOJVODINA – FROM STATEHOOD TO NONSENSE

### SUMMARY

The authors examine the legal and political status of Vojvodina in the text, recognizing the fact that, for almost 30 years, Serbia has been in the process of searching for optimal constitutional solutions, necessary for the needs of its state organization, including the state of its objectively layered complexity. At the same time, Vojvodina, which is also characterized by complexity, insists that constitutional solutions recognize its subjectivity within Serbia – autonomy, with the prerogatives that allow the autonomy that status. These processes, which ranged from the statehood of Vojvodina to its almost complete denial and nonsense, are the subject of our analysis, which calls for the acknowledgement of the Constitution, instead of ignoring it, in Serbia and Vojvodina, as a measure of harmonious development, compatible with the European values and civic, multicultural content.

KEYWORDS: *Serbia, Vojvodina, autonomy, province, statehood, nonsense.*



UDK 327.56(497-15)  
321.7  
314.74(4-672 EU)

Jasminka Simić<sup>1</sup>

*Radio-televizija Srbije, Beograd*

# Zapadni Balkan: podeljena bezbednost ili borba za demokratiju na regionalnom i globalnom nivou

## SAŽETAK

Postkonfliktni period u regionu Zapadnog Balkana karakterišu bezbednosni izazovi na lokalnom nivou (bilateralna pitanja proistekla iz višegodišnjeg građanskog rata na prostoru bivše SFRJ), regionalnom (zbog „migrantske krize” i moguće militarizacije ovog pitanja) i globalnom (usled nastanka nove strukture međunarodnih odnosa očigane u multipolarnosti). Okvir za rešavanje navedenih izazova i unutrašnju demokratizaciju zemlje Zapadnog Balkana pronašle su u evro(atlantskom) procesu, odnosno pridruživanju Evropskoj uniji, a većina njih opredelila se i za članstvo u NATO-u. Ove dve organizacije podržavaju regionalne inicijative pomirenja i saradnje, ali su, zbog dugogodišnjih problema na evroatlantskom prostoru (kriza evrozone, terorizam, migracije i uzajamno uvođenje carina) pažnju usmerile na ključne tačke za širu geostratešku bezbednost i proces proširenja – problem Kosova i rešavanje spora oko imena između Grčke i BJR Makedonije. Danas se Evropskoj uniji upućuje kritika da prednost daje političkoj stabilnosti između država i održavanju mira u regionu Zapadnog Balkana (kako

---

<sup>1</sup> Kontakt: jassminka2002@yahoo.com

političke krize ne bi prerasle u sukob) u odnosu na vrednosti liberalne demokratije – karakter vlasti (jačanje funkcionisanja demokratskih institucija) i demokratske slobode (posebno sloboda izražavanja i nezavisnost medija). Cilj ovog rada jeste da analizom dokumenata i prakse kojom se rukovode zemlje Zapadnog Balkana i Evropska unija, utemeljenošću u vladajućim teorijama međunarodnih odnosa i komparacijom pokaže stepen korelacije funkcionisanja unutrašnje pravne države i regionalnog političkog ambijenta „podeljenog“ bezbednosnim izazovima, i to da li kroz prisustvo interesa drugih regionalnih organizacija i zemalja takav odnos može da učvrsti demokratiju i „nedeljivu“ bezbednost u regionu ili da izazove eroziju, obnavljanje nesporazuma i sukoba.

**KLJUČNE REČI:** '*podeljena bezbednost, demokratija, pravna država, migracije, multipolarnost*

## UVOD

Za zemlje Zapadnog Balkana članstvo u Evropskoj uniji je glavni spoljnopolitički prioritet koji podrazumeva ispunjavanje evropskih normativnih okvira za jačanje vladavine prava (nezavisno, kvalitetno i efikasno sudstvo), osnovnih prava (sloboda izražavanja i nezavisnost medija) i upravljanja (odgovorna administracija, profesionalizam, depolitizacija i transparentnost), odnosno una pređenje demokratskih procesa u ovim zemljama.

Zemlje Zapadnog Balkana prednosti Evropske unije objašnjavaju prednostima demokratije, ljudskih prava, odnosno nematerijalnim prednostima, svesni da je evropska ekonomija skoro deset godina u zastoju zbog posledica ekonomske i finansijske krize na globalnom nivou i krize u evrozoni.

Međutim, istraživanja o stanju demokratije u svetu, koje deceniju i po sprovode pojedine kredibilne institucije, pokazuju nazadovanje demokratije (*backsliding democracy*) u svetu i Evropi. U izveštaju koji je 2018. godine objavila nemačka fondacija Bertelsmann navodi se da u periodu obavljanja istraživanja (2015–2017) nijedna od postojećih demokratija nije učinila poseban napredak u pogledu produbljivanja demokratije i da su vlade u većini odstupile od klasične podele vlasti, što posebno trpi sistem nezavisnog sudstva (Turska, Poljska, Moldavija i Honduras). Kreatori politike su smanjili slobodu izražavanja i štampe, otvoreno se protiveći liberalnom konceptu demokratije (Bertelsmann Stiftung 2018, 16).<sup>2</sup> Udeo svetske populacije koja uživa u

2 Autorka teksta učestvovala je u izradi "Country Reports – Bertelsmann Stiftung's Transformation Index 2016" i "Country Reports – Bertelsmann Stiftung's Transformation Index 2018", koji sadrže globalne analize i procene kvaliteta demokratije, tržišne ekonomije i političkog upravljanja.

demokratskom upravljanju smanjen je sa 59,3% na 56,5% u odnosu na 2016. godinu, tako da je više od 3.000.000.000 ljudi u svetu podvrgnuto autokratskom upravljanju, što do sada nije zabeleženo (Bertelsmann Stiftung 2018, 7). Tokom godina intenzivirali su se konflikti u brojnih društвima, kako zbog nedostatka adekvatnog odgovora vlada na sve izraženiju socijalnu isključenost tako i zbog opadanja ekonomskih mogućnosti, što je sveukupno oslabilo poverenje javnosti u uspostavljen politički sistem. U takvim uslovima nastali su populistički i nesistemski pokreti. U mnogim zemljama protesti protiv klijentelizma, oblika političke korupcije koja se ne izražava u novcu već stvaranjem mreže klijenata zavisnih od volje i moći patrona, i nekonzistentne vlasti, bili su organizovani na etničkoj, verskoj ili socijalnoj osnovi. Političke elite u ovim zemljama instrumentalizovale su takve podele kako bi ojačale polarizaciju i konsolidovale svoju vlast. U takvom socijalnom ambijentu mali broj učesnika sa obe strane je pokazao želju i mogućnost da se uključi u dijalog.

Prema izveštaju američke istraživačke organizacije „Fridom haus”, 2016. bila je jedanaesta uzastopna godina u kojoj je zabeležen pad standarda u oblasti ljudskih prava i građanskih sloboda u svetu, *uključujući Sjedinjene Države i skoro četvrtinu zemalja u Evropi*, kao što su Češka, Danska, Francuska, Mađarska, Poljska (King 2017). Razlozi za to su referendum o izlasku Velike Britanije iz EU (Bregxit), jačanje nacionalističkih partija u Evropi i porast broja desničarskih vlada (Poljska, Švedska), antimigrantsko raspoloženje, pobeda Donalda Trampa na američkim predsedničkim izborima, rusko-ukrajinski sukob i secesija Krima i ruska podrška sirijskom predsedniku Bašaru el Asadu, nasuprot zapadnoj podršci sirijskoj opoziciji. Vojna intervencija Rusije u Ukrajini i Siriji, migrantska kriza i unutrašnji pritisci znače da Evropa „više ne može da bude shvaćena kao bastion demokratske stabilnosti... Vidimo lidere i nacije koji se bave sopstvenim uskim interesima bez značajnih ograničenja ili uvažavanja zajedničkih koristi globalnog mira i slobode”, rekao je koautor izveštaja organizacije „Fridom haus”, Arh Pudington (King 2017). Uz to, Evropska unija ‘zanemaruje svoju ulogu’ u promovisanju demokratije među državama kandidatima za članstvo, dok se pogoršava situacija u pogledu poštenih izbora i vladavine prava na Balkanu.

U izveštaju fondacije Bertelsman navodi se da su se zemlje Centralne i Istočne Evrope i zemlje Jugoistočne Evrope, kojima pripada i region Zapadnog Balkana, udaljile od sprovоđenja reformi celokupnog društva na kojima insistira Evropska unija (Bertelsmann Stiftung 2018, 84). Liberalna demokratija u ovim zemljama je pod rastućim pritiskom, a spora dinamika integracija u jedinstveno evropsko tržište razlog je opшteg društvenog usporavanja. Usled toga, nastao je poremećaj ravnoteže moći u unutrašnjoj politici u korist desničarskog krila, tzv. populista, što je u izveštaju okarakterisano kao „neliberalno skretanje” u Istočnoj Evropi.

Osnovni razlozi odstupanja od liberalne demokratije nalaze se u ekonomskim i socijalnim efektima globalizacije koji su posebno pogodili zemlje ovog

regionala. One koje su se formalno integrisale ili nastoje da se integrišu u jedinstveno evropsko tržište opredelile su se za razvojni model koji obećava nivo ekonomskog napretka koji su postigle zapadnoevropske zemlje i to kroz strane investicije, spoljnu trgovinu i integraciju u transnacionalni vrednosni lanac. Međutim, pristupanje EU nije automatski donelo očekivani talas razvoja. Svetska ekonomska i finansijska kriza i kriza evrozone otkrili su koliko je ovaj model rasta bio zavisan od međunarodnog finansijskog tržišta – stranih banaka i multinacionalnih kompanija. Kreditna kriza, odliv kapitala i posledice recesije problemi su za region. To je izazvalo migracije stanovništva i, prema podacima Eurostata, broj migranata iz Centralne i Istočne Evrope i Jugoistočne Evrope dostigao je 9.600.000 u 2016. godini, što je skoro 8% ukupnog stanovništva ove oblasti (Eurostat 2018). Iako su odlaskom u Zapadnu Evropu migranti povećali lični dohodak i standard, odliv kvalifikovane radne snage usporava tehničko-tehnološki razvoj i konkurentnost njihovih matičnih zemalja. Procena OEBS-a je da će Srbija usled odliva mozgova pretrpeti štetu od oko 9.000.000.000 evra u vidu tehnološkog i naučnog zaostajanja u inovacijama. Migrantska kriza iz 2015. godine i neprihvatanje tražilaca azila sa Bliskog istoka i Severne Afrike negativno su uticali na unutrašnju politiku zemalja Istočne i Centralne Evrope i narušavanje njihovog odnosa sa centralnim institucijama u Briselu.

Imajući u vidu prethodno navedene činjenice, autor ovog rada uvodi koncept „podeljena bezbednost“, nasuprot konceptu „celovite i slobodne“ Evrope, na čemu se insistiralo posle Hladnog rata. „Podeljena bezbednost“ jeste termin koji ukazuje na klasične i asimetrične forme bezbednosnih problema sa kojima se Zapadni Balkan suočava.

## **STANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA**

U izveštajima Evropske komisije o pojedinačnom napretku zemalja Zapadnog Balkana u evrointegracionom procesu najviše primedbi i sugestija odnose se na stanje demokratije. Zajednička ocena je da nije postignut napredak u oblasti slobode izražavanja i medija (osnovna prava), ne funkcioniše nezavisno sudstvo (vladavina prava), dok je politička scena fragmentirana (oblast upravljanja). Izdvaja se Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM), koja je sa novom reformski orijentisanom vladom od sredine 2017. godine preduzela korake ka prevazilaženju tzv. zarobljene države postepenim uspostavljanjem mehanizma uzajamne kontrole, jačanjem demokratije i vladavine prava.

Srbija ima pravni i institucionalni okvir za poštovanje osnovnih ljudskih prava koji je konzistentan na celoj teritoriji, uz potrebu da se unapredi zaštita prava manjina (European Commission 2018). Postignut je određeni nivo priprema za ulazak u EU, ali ne i u pogledu slobode izražavanja, što brine Evropsku komisiju. Potrebni su dodatni naporci kako bi se poboljšao status lica koja

pripadaju najčešće diskriminisanim grupama kao što su Romi, LGBT populacija, invalidi i HIV pozitivne osobe, kao i druge osetljive grupe u društvu. U izveštaju se insistira na usvajanju Zakona o rođnoj ravnopravnosti. Takođe i na unapređenju kvalitetnog dijaloga između partija, na transparentnosti i inkluzivnosti kako bi se unapredio kvalitet postupka usvajanja zakona i efikasnog nadzora njihovog sprovođenja. Treba da se podrži uloga regulatornih tela, uz konstataciju da je smanjen broj postupaka usvajanja zakona po hitnoj proceduri. Primedba upućena parlamentu odnosi se na to što efikasno ne sprovodi nadzor izvršne vlasti, a to se argumentuje neodržavanjem redovne procedure interpelacije, ograničenim nadgledanjem Državne revizorske komisije i nedostatkom parlamentarne rasprave o primeni glavnih zakona i politika. Tri godine uzastopno na plenarnim sednicama parlamenta nije se raspravljalo o godišnjim izveštajima nezavisnih tela.

Srbija je u januaru 2018. godine predstavila nacrt ustavnih reformi u vezi sa pravosuđem i stavila na javnu raspravu pre nego što bude prosleđen Venecijanskoj komisiji. Relevantna profesionalna udruženja pravnika u Srbiji stavila su primedbe na ovaj nacrt. Insistiraju na većoj zaštiti sudske nezavisnosti, doslednoj primeni principa podele vlasti u demokratskom društvu i vladavini prava. Nacrt amandmana su podržala udruženja građana koja nisu relevantna za javnu raspravu u toj materiji (udruženja zanatlija i preduzetnika, pekara, frizera, kozmetičara, obućara), kao i novoformirana udruženja pravnika sa jednim ciljem da podrže nacrt amandmana. To ukazuje na namenu da se očuva, odnosno obezbedi politički uticaj na pravosuđe. Stav Venecijanske komisije je da je potrebna promena Ustava iz 2006. godine u delovima koji se odnose na pravosuđe radi uskladišivanja sa evropskim standardima (Venice Commission 2018). Javna rasprava bila je u toku i krajem 2018.

Izvestan napredak Srbija je postigla u smanjenju broja zaostalih predmeta i u pogledu uspostavljanja mera za harmonizaciju sudske prakse, istovremeno pripremajući izmenu ustavnog i zakonodavnog okvira za dalje unapređenje nezavisnosti pravosuđa. Preporuka Evropske komisije je da u 2019. godini Srbija ojača nezavisno sudstvo, obezbedi efikasnu primenu strategije u sprečavanju korupcije i akcioni plan i poboljša ambijent za realizaciju slobode izražavanja i medija.

Srbija je konstruktivno opredeljena za bilateralne odnose sa zemljama u regionu koje su u procesu pristupanja EU i aktivno učestvuje u regionalnoj saradnji.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom stupio je na snagu u aprilu 2016. godine i sa Evropskom komisijom pokrenuta je Evropska reformska agenda. Reforme sporo napreduju (European Commission 2018). Sporazum o demarkacionoj liniji sa Crnom Gorom ratifikovao je parlament u martu 2018. godine, što je bio jedan od uslova za viznu liberalizaciju. Nastavak političke fragmentacije i polarizacije utiče na ulogu parlamenta i efikasnost vlade. Pokušaj da se ukine Zakon o specijalnim komorama i specijalnom tužilaštvu, usposta-

vljen da bi se bavio određenim navodima o međunarodnim zločinima počinjenim u kontekstu kosovskog sukoba, izazvao je ozbiljnu zabrinutost, kao i izjave političkih lidera o tužbama i gonjenju počinilaca zločina. Evropska komisija insistira na poštovanju međunarodnih obaveza Kosova.

Politička scena u Crnoj Gori ostaje fragmentirana, polarizovana i karakteriše je nedostatak političkog dijaloga, posebno u demokratskim institucijama (European Commission 2018). Parlament ima važnu ulogu da obezbedi sistem podele vlasti. Posle održanih parlamentarnih izbora, rad novog saziva parlamenta (novembar 2016) bojkotovala je opozicija, zahtevajući da se ispitanu navedi o državnom udaru na dan glasanja (16. 10. 2018), što je uticalo na rezultat parlamentarnih izbora. U decembru 2017. godine u parlament su se vratili jedna opoziciona koaliciona grupa i tri nezavisna poslanika. Politički dijalog i konstruktivno angažovanje svih partija potrebbni su kako bi se unapredila odgovornost parlamenta i nadzor izvršne vlasti. Zadaci koje Crna Gora treba da ispuni su: jačanje nezavisnosti i profesionalizma sudstva kroz punu implementaciju etičkog kodeksa i disciplinsku odgovornost za sudije i tužioce i vođenje zapisnika o postignutom, zatim racionalizacija sudske mreže, uključujući obezbeđenje menadžmenta za ljudske resurse, i borba protiv korupcije. U oblasti osnovnih prava neophodne su reforme u skladu sa međunarodnim standartima o ljudskim pravima i zaštiti, koji se nalaze u okviru usvojenog zakona protiv diskriminacije. Crna Gora treba da obezbedi adekvatan institucionalni mehanizam radi zaštite ugroženih grupa od diskriminacije. Romska i egipatska manjina su najugroženije i najviše podležu diskriminaciji. Implementacija zakonodavstva je slaba i institucionalni kapacitet za ostvarivanje ljudskih prava treba da se ojača. Strateški okvir za legalne i ilegalne migracije stupio je na snagu u februaru 2017. Crna Gora ima 13 protokola o readmisiji sa državama članicama EU i 10 sporazuma o readmisiji sa drugim državama, uključujući susedne zemlje, kao što su BJRM i Turska. Novi zakon o strancima usvojen je u februaru 2018. godine i reguliše njihov boravak i pravo na rad u Crnoj Gori i u skladu je sa pravom EU kako za legalne tako i ilegalne migrante.

BJR Makedonija nalazi se u temeljnim promenama u ambijentu političke inkluzivnosti i otvorenosti (European Commission 2018). Zemlja je prevladala najozbiljniju političku krizu od 2001. godine, kada je u maju 2017. formirana nova vlada posle incidenta u parlamentu koji je osudila međunarodna zajednica. Od tada BJRM intenzivno sprovodi reforme i demokratizaciju. Lokalni izbori iz oktobra 2017. godine potvrdili su podršku građana politici okrenutoj ka EU koju sprovodi vladina koalicija.

Preporuke za BJRM su da parlament treba da ojača nadzorne i zakonodavne funkcije i smanji čestu upotrebu skraćene procedure. Grčka i BJRM potpisale su u junu 2018. godine preliminarni sporazum iz Prespe posle 25 godina spora oko imena makedonske države koji je blokirao njenu evroatlantsku perspektivu – pristupanje EU i NATO. Makedonski parlament je zvanično priznao novo ime – Republika Severna Makedonija. Izjašnjavanje o imenu države na referen-

dumu 30. septembra 2018. godine sa pitanjem „Da li ste za ulazak u EU i NATO pod imenom Republika Severna Makedonija?” nije uspelo zbog nedovoljnog procента izlaska birača. Vlada BJR Makedonije želi da izgradi osnovu za nove prijateljske odnose, partnerstvo, stabilnost, bezbednost i ekonomiju u regionu Balkana. Vlada je odlučna da ojača poverenje među zajednicama i Ohridski sporazum iz 2001. godine, kojim je okončan međuetnički sukob, treba da na inkluzivan i transparentan način bude okvir za buduće odnose između zajednica, navodi se u izveštaju Evropske komisije.

Bosna i Hercegovina (BiH) uspela je do određenog stepena da implementira evropske pravne tekovine i standarde, odnosno *acquis communautaire* (European Commission 2018). Reforme sporo napreduju iako je izvestan napredak učinjen u oblasti sudstva i jačanja ljudskih prava kroz prihvatanje izmenjenog akcionog plana o zapošljavanju, smeštaju i zdravstvenoj zaštiti Roma. Nadzor ljudskih prava i njihovo suštinsko unapređenje neophodno je i u budućnosti. Korupcija je raširena i brine Evropsku komisiju. Primedbe su upućene zbog odredbe u ustavu Republike Srpske o smrtnoj kazni, uz zahtev za njeno ukidanje, kao i zbog nezadovoljstva u oblasti slobode izražavanja (stanje u medijima, napadi na novinare, transparentnost vlasništva medija), uz zahtev da se zaštite novinari i donese zakon o sankcionisanju pretnji prema njima.

Bosna i Hercegovina nije priznala jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, sa kojim ima striktni vizni režim. Predsednik Srbije posetio je BiH u septembru 2017. godine sa jasnom namerom da se reše otvoreni bilateralni problemi, uključujući zajedničku granicu, podsticanje regionalnog razvoja i podršku teritorijalnom integritetu obe zemlje. U januaru 2018. godine potpisani je bilateralni protokol o uklanjanju necarinskih barijera u trgovini, kao i sporazum o saradnji u procesu pristupanja EU. Sporazum o nerešenoj graničnoj demarkaciji je u sudsakom postupku. Međuetnička situacija je osetljiva, ali mirna.

Albanija je sprovela reforme umerenog karaktera (European Commission 2018). Politička polarizacija je bila jaka u prvoj polovini 2017. godine, kada je opozicija bojkotovala rad parlamenta, što je odložilo imenovanja u pravosudnim institucijama. Dogovor između vladajuće i opozicione partije tokom maja 2017. omogućio je nastavak rada parlamenta. Mišljenje Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OSCE/ODHIR) je da „postoji stalna politizacija biračkog tela, kupovina glasova i pritisak na glasače” (European Commission 2018)..

Preporuka Evropske komisije je da Albanija sproveđe reformu sudstva, postavi nove sudske institucije (Visoki sud pravde, Savet visokog tužilaštva, Visokog sudskega inspektora) i izvrši periodično ocenjivanje efikasnosti sudija i tužilaca. Nije postignut napredak u oblasti slobode izražavanja. Finansijska stabilnost javnog servisa nije održiva. Politički pritisak i zastrašivanje novinara, uključujući pojedinačne fizičke i verbalne napade, nastavljaju se bez sistemskog nadgledanja.

## „Podeljena bezbednost“ u regionu Zapadnog Balkana

Region Zapadnog Balkana suočava se sa, prema autorovom mišljenju, „podeljenom“ bezbednošću, posebno zbog činjenice da 27 godina posle izbijanja sukoba u bivšoj SFRJ zemlje ne mogu da pronađu zajednički imenitelj u pogledu uzroka rata i odgovarajući kurs za budućnost, nego uvek iznova razmatraju da li je taj okvir Evropska unija, ili onaj kojim bi se institucionalizovala saradnja sa drugim regionalnim organizacijama, poput Evroazijske ekonomske unije, Šangajske organizacije za saradnju, Organizacije ugovora o kolektivnoj bezbednosti (ODKB), odnosno sa zemljama poput Rusije, Kine, Turske, Irana, Ujedinjenih Arapskih Emirata.

Dinamika evointegracionog procesa vezala se za sprovođenje reformi i podeljenu bezbednost na lokalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Ovo obuhvata rešavanje pitanja koja su nastala usled raspada jugoslovenske federacije (granice, status i naziv); zbrinjavanje migranata jer su zemlje Zapadnog Balkana, posebno Srbija i BJRM, postale tzv. tampon zone između njihovog polazišta (Bliskog istoka i Severne Afrike) i željene destinacije (Evropska unija); odnos između „evropske i evroatlantske perspektive“ Zapadnog Balkana i politike koju sprovode treće zemlje i regionalne grupacije.

### Šta su bezbednosni izazovi u regionu Zapadnog Balkana?

Na lokalnom nivou to su situacija na Kosovu (Srbija) i u BJR Makedoniji, jer su implementacija Briselskog sporazuma o dijalogu između Beograda i Prištine i Sporazuma iz Prespe o rešavanju spora sa Grčkom oko imena makedonske države istovremeno sastavni deo pregovaračkih poglavljja i uspešnog završetka evointegracionog procesa dve zemlje.

Na regionalnom nivou izazovi su sledeći: najpre pretnja bezbednosti koja dolazi od političkog i kriminalno motivisanog terorizma, organizovanog kriminala i korupcije, karakterističnih za socijalne i ekonomske probleme rane tranzicije. Zato nove pretnje bezbednosti zahtevaju novu organizaciju sektora bezbednosti, prvenstveno vojske i policije, kao i ostalih državnih i društvenih institucija u ovoj oblasti. Saradnja Srbije sa zemljama u okruženju u oblasti kontrole granica, pravosuđa i primene rešenja, koja su u međuvremenu razvijena u evroatlantskim okvirima, trebalo bi da bude pojačana u narednom periodu zbog povezanosti kriminalnih i ekstremističkih organizacija na međunarodnom nivou. Zatim, izazov je i migrantska kriza koja se prelila na region Zapadnog Balkana dok EU pokušava da pronađe jedinstveno rešenje zasnovano na sopstvenom sistemu vrednosti i reformisanom Dablimskom sporazu-mu. Ideja da se u Africi i na Balkanu grade centri za prihvatanje migranata dodatno opterećuje evointegracioni proces i reforme u zemljama Zapadnog Balkana. Rešenja za ovo pitanje treba da odgovaraju nacionalnim sistemima i bezbednosti zemalja u regionu. Kvalitetan korak u unapređenju bezbednosti država Zapadnog Balkana i EU načinjen je potpisivanjem ugovora u oblasti policijske saradnje radi automatske razmene podataka o registraciji vozila, otisaka

prstiju i DNK (*Prümer Vertrag*). Pitanje novih zakonskih mogućnosti za ulazak u Evropsku uniju, što je bila glavna tačka u godišnjem obraćanju u Evropskom parlamentu predsednika Evropske komisije Žan-Klod Junkera, razmatraće se posle regulisanja ilegalne migracije i u okviru toga zaštite spoljnih granica i repatrijacije i demontiranja modela krijumčarenja ljudi.

Na globalnom nivou, bezbednosni izazov predstavlja ukrštanje uticaja i moći velikih sila sa Istoka i Zapada., „Vakuum moći”, koji je nastao na Zapadnom Balkanu usled usporavanja politike proširenja zbog unutrašnjih promena u EU (institucionalne reforme, kriza evrozone, Bregzit), stvorio je prostor za aktivno političko-bezbednosno, ekonomsko, kulturno i medijsko angažovanje evroazijskih zemalja, Rusije, Turske, Kine, Irana, Ujedinjenih Arapskih Emirata.

S druge strane, bezbednost navodi EU i NATO da traže načine da se održi stabilnost u regionu i da se spreče za njih nepovoljne posledice ukrštanja interesa velikih sila. Kada se analizira istočno širenje EU i NATO-a jasno je da je suštinsko bilo pitanje bezbednosti. Smatralo se da članstvo u EU može da stabilizuje glavne delove centralne i istočne Evrope, odnosno prostor između EU i Rusije. I prethodno, južno širenje ove dve organizacije usledilo je kada su sedamdesetih godina svrgnute vojne diktature u Španiji, Portugaliji i Grčkoj i kada je trebalo sprečiti SSSR i istočni blok, odnosno komuniste, da uđu u te zemlje. Za Evropu te zemlje nisu bile preterano ekonomski interesantne, ali jesu bile bezbednosno.

Zbog ovakvih bezbednosnih izazova, stanje demokratije u regionu Zapadnog Balkana sve češće se ocenjuje kao „stabilokratija”. Danas se Evropskoj uniji upućuje kritika da prednost daje političkoj stabilnosti između država i održavanju mira u regionu Zapadnog Balkana (kako političke krize ne bi prerasle u sukob) u odnosu na vrednosti liberalne demokratije – karakter vlasti (jačanje funkcionisanja demokratskih institucija) i demokratske slobode (posebno sloboda izražavanja i nezavisnost medija). Kenet Volc, u svojoj knjizi *Teorija međunarodne politike*, pod terminom „stabilnost” podrazumeva i miran sistem i efikasno rukovođenje međunarodnim poslovima (Volc 2008, 177). Da li je moguća stabilnost Zapadnog Balkana u demokratskoj recesiji, na koji način to može da se postigne i kako ga uklopiti u koncept „celovite i slobodne” Evrope u pogledu demokratije, stabilnosti i ekonomskog razvoja, koji je promovisan posle Hladnog rata i ideološke i blokovske podele kontinenta na Istok i Zapad.

## Zapadni Balkan između realizma i socijalnog konstruktivizma

Dve neuralgične bezbednosne tačke kako za region tako i za Evropsku uniju su Kosovo i BJR Makedonija. Poslednjih godina pojavili su se pokušaji oživljavanja dijaloga, srpsko-albanskog i makedonsko-grčkog, koji vode ka stabilnosti na Zapadnom Balkanu u uslovima globalnog nazadovanja demokratije. Kako EU može da utiče na (spoljnu) politiku država članica, ali i kandidata?

Postoje ugovori Unije koji se tiču funkcionisanja u ovoj oblasti, ali da bi uticala na same identitete i interesu država članica (ili kandidata) i ostvarila određene rezultate u tome potrebno je da pronađe uporište u pojedinim teorijskim pravcima u međunarodnim odnosima, poput konstruktivističke teorije.

Za razliku od klasične teorije međunarodnih odnosa (Hans Morgentau, Tomas Hobs, Džon Kenan), po kojoj je u osnovi države i sistema države neka objektivna kategorija koja je nepromenljiva (Morgenthau 1982, 149), utemeljivač teorije konstruktivizma Nikolas Onuf tvrdi da konstruktivisti istražuju procese putem kojih lider, narodi i kulture menjaju svoje preferencije, oblikuju sopstvene identitete i uče novo ponašanje (Onuf 1989). Oni naglašavaju značaj zajedničkih ideja i razumevanja koja se razvijaju između učesnika na svetskoj sceni kroz međuzavisnost i takva zajednička iskustva definišu njihove interese, identitete i slike o svetu. Konstruktivizam je koristan jer nas podseća da je bitno to kako mislimo o svetu (Kegli, Vitkof 2004, 110). Vladajuće teorije međunarodnih odnosa osamdesetih bile su realizam i institucionalizam, prožete materijalizmom i individualizmom. Konstruktivisti vide svet kao socijalnu konstrukciju. Pojam „socijalni” znači da se veći značaj daje društvenom u odnosu na materijalno u svetskoj politici, dok „konstruktivno” znači da se svet posmatra kroz proces interakcije između činilaca (pojedinaca, država, nedržavnih činilaca) i njihove šire sredine (Checkel 2007, 73).

Na primer, umesto da samo prepostavljaju da pojedinačni spoljнополитички akter ima izvesni interes, konstruktivisti istražuju kako se ti interesi izgrađuju kroz proces interakcije sa širom sredinom. Širi kontekst može da bude definisan preko socijalne norme ili socijalnog diskursa, smatra Džefri Kekel i navodi da postoje dve varijante konstruktivizma (Checkel 2007, 72). Pozitivistička severnoamerička varijanta konstruktivizma ispituje ulogu socijalnih normi (vrednosne i identitetske) u postizanju međunarodnih i spoljнополитичkih rezultata, njeni zagovornici zainteresovani su za dedukciju i uzročne veze između aktera, normi, interesa i identiteta. U teoriji međunarodnih odnosa poznati su kao konvencionalni konstruktivisti, a to znači da njihov analitički zadat�k nije da pokažu efekte koje ima identitet na državnu akciju, već da pokaže sadržaj državnog identiteta u posebnom slučaju. Evropska varijanta konstruktivizma, često označena kao postpozitivizam (interpretativni), istražuje ulogu jezika u posredovanju i konstrukciji društvene stvarnosti i postavlja pitanja „kako je moguće”. Drugim rečima, umesto istraživanja koji faktori uzrokuju aspekte promene državnih interesa, što bi učinili pripadnici konvencionalnog konstruktivizma, interpretativni konstruktivisti istražuju poreklo preduslova i jezičke konstrukcije (socijalni diskurs) koji, na prvom mestu, svaku promenu čini mogućom. Evropski konstruktivisti naglašavaju više holistički mehanizam, uključujući diskurs, dok severnoamerički uključuju difuziju političkih paradigmi i vrednosti, akte uverenja i strateško korišćenje argumenata. U stvaranju povezanosti EU – nacionalno, konstuktivisti generalno kao centralnu vide ulogu nacionalne države (Checkel 2007, 78).

U odnosima Srba i Albanaca Briselskim sporazumom je uspostavljena komunikacija između vladajućih struktura i međusobna zainteresovanost i kontakti poslovnih struktura su primetni. U BJR Makedoniji se promenom socijalnog diskursa u pogledu imena države, uz angažovanje vlasti, elita i društva, preoblikuje odnos prema glavnom nacionalnom interesu. Nekadašnji konzervativni stav da se naziv države – Republika Makedonija – neće promeniti, ma koliko dugo trajao spor sa Grčkom, evoluirao je, zahvaljujući najpre promeni političke nomenklature, u moderan stav da su ekonomski razvoj i standard građana Makedonije najvažniji, a to se može postići kroz punopravno članstvo u EU i NATO-u (promenjen je naziv autoputa „Aleksandar Makedonski“ u „Prijateljstvo“, pregovara se o uklanjanju spomenika u Skoplju podignutih radi jačanja nacionalnog identiteta Makedonaca). Bez obzira na neuspeh održanog referendumu, u Parlamentu je usvojena odluka o promeni ustava, čime se omogućava ratifikovanje sporazuma iz Prespe, normalizovanje odnosa sa Grčkom i otvaranje puta za evroatlantske integracije. Pitanje za konstruktiviste jeste kako je nešto moguće, naspram kauzalnih „kako je i šta je“.

Cilj primene konstruktivizma u ovom slučaju jeste da region iza sebe ostavi probleme iz prošlosti i krene unapred. Na sastanku premijera Zapadnog Balkana u Draču, avgusta 2018. godine, istaknuto je da je u regionu ojačao politički dijalog, ali i poverenje, za šta je primer potpisani dogovor između BJR Makedonije i Grčke. Glavni cilj jeste da se od Zapadnog Balkana stvori snažna regionalna ekomska oblast, što bi vodilo učvršćivanju demokratije na regionalnom i globalnom nivou.

## **KA PRAVNOJ DRŽAVI NA GLOBALNOM NIVOU: ZAPADNI BALKAN I ZEMLJE ČLANICE INICIJATIVE „JEDAN POJAS, JEDAN PUT” – PERSPEKTIVE I IZAZOVI**

Sporije sprovođenje evropske politike proširenja i unutrašnjih reformi zemalja Zapadnog Balkana stvorilo je „vakuum moći“, odnosno prostor za sveobuhvatno angažovanje zemalja sa Istoka – Kine, Rusije, Turske, Irana i Ujedinjenih Arapskih Emirata – u ovom delu Evrope. Posebno je ekomska saradnja nametnula potrebu da se uspostavi adekvatan pravni okvir za njeno jačanje i to kroz unapređenje politika i zakona odnosnih zemalja, uspostavljanje pravne infrastrukture i rešavanje pravnih sporova u okviru kineske inicijative „Jedan pojas, jedan put“, čije su potpisnice navedene zemlje i zemlje Zapadnog Balkana. Činjenica je da pojedine zemlje članice inicijative „Jedan pojas, jedan put“ ne bi mogle da ispune kriterijume zapadnog sistema vrednosti i demokratije.

Inicijativa „Jedan pojas, jedan put“ otvara mogućnost dugoročne međunarodne koordinacije i saradnje, uključujući trgovinu, poslovanje, finansije, ali i kulturu država članica. Potreba za pravnim, regulatornim okvirom za ovu saradnju je očigledna, posebno kada se imaju u vidu prekogranični karakter

saradnje i potencijali elektronske trgovine. U tom pravnom okviru, doprinos ovog rada je u detaljnem analiziranju postojećih međunarodnih obavezujućih ugovora, kojih se pridržavaju države članice Inicijative, i istraživanju novih pravnih mehanizama, čime države ovog dela sveta nastoje da u budućnosti postignu standarde zapadnih zemalja, istovremeno da institucionalizuju saradnju u oblasti prava (ideja o formiranju zajedničkog suda). To usklađivanje pravne regulative između zemalja za sada se odnosi na pravne posledice trgovinske i ekonomske saradnje (npr. nove tendencije u razvoju arbitražnog prava). Istovremeno, to donosi i šansu da se, osim prava investitora, unaprede i prava zaposlenih i generalno poboljšaju standardi pravne države, na kojima počiva demokratija.

Od ukupno 74 zemlje koje su potpisale inicijativu „Jedan pojas, jedan put”, 51 zemlja primenjuje civilni pravni sistem (zakon predstavlja osnov prava, što je proisteklo iz Napoleonovog građanskog zakonika iz 1804. godine), poznat kao „kontinentalno pravo”, 14 zemalja primenjuje anglosaksonski pravni sistem (pravo se stvara sudskim precedentima, tj. odluke viših sudova važe kao zakon za niže sudove, kao i za buduće slučajeve istog suda) i 8 zemalja primenjuje islamski šerijatski zakon (Holloway 2018).

Pojedine zemlje u razvoju nemaju dovoljno izgrađenu i jaku ustavnu, pravnu i regulatornu infrastrukturu, u drugim su u najvećoj meri nepotpuni i neprovereni da bi mogli da odgovore stepenu koordinacije koji je potreban za uspeh inicijative „Jedan pojas, jedan put”. Ova raznovrsnost ustavnih, zakonskih i regulatornih sistema država potpisnica predstavlja glavno pitanje za međunarodnu koordinaciju, konzistentnost i saradnju. Potreba da se prevaziđu ove prepreke nalazi se u tome što će „zajednički napor u obezbeđivanju jakih pravnih usluga u ekonomijama u okviru inicijative ‘Jedan pojas, jedan put’ dobiti izgradnji transnacionalnog pravnog poretku koji će zauzvrat promovisati vladavinu prava na međunarodnom nivou i tako u krajnjoj liniji doprineti ljudskom napredovanju” (First Annual One Belt One Road Summit 2018).

### „Jedan pojas, jedan put – jedan sud”

Na tom tragu nastala je ideja da se uspostavi saradnja u oblasti pravosuđa i formira Međunarodni sud za države članice inicijative „Jedan pojas, jedan put” kako bi se olakšala trgovina (Holloway 2018). Osnovu za to predstavljaju sporazumi koje su potpisale države članice. Kina je zaključila bilateralne sporazume o pravnoj pomoći u oblasti priznanja i izvršenja stranih sudskeh presuda sa 23 od 74 zemlje u okviru inicijative „Jedan pojas, jedan put”. Haška konvencija o sporazumu o izboru nadležnog suda (2005) u međunarodnim trgovinskim transakcijama ima 30 zemalja ugovornica, od toga 16 pripadaju inicijativi „Jedan pojas, jedan put”. Crna Gora je ratifikovala Hašku konvenciju 2018. godine, dok su je potpisale Ukrajina (2016) i Kina (2017), ali nisu

ratifikovale. Njujoršku konvenciju o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka potpisalo je 68 od 74 zemlje članice inicijative „Jedan pojas, jedan put”, uključujući sve zemlje bivše Jugoslavije. Nisu je potpisale Turkmenistan, Maldivi, Irak, Republika Jemen, Etiopija i Istočni Timor. Dvostruki investicioni ugovori (BITs), tj. ugovori o zaštiti i promociji investiranja, potpisane su 64 od 74 zemlje članice inicijative „Jedan pojas, jedan put” sa Kinom. Investicioni spor je spor između investitora i države u kojoj ima investicije. Spor iz privatnog osnova podiže se na nivo spora sa državom kada strani investor smatra da ga je država oštetila svojim postupcima. U 62 zemlje potpisnice ovog ugovora investicioni sporovi se rešavaju pred arbitražom, 51 zemlja predviđa sudske rešavanje, dok pojedine imaju alternativnu mogućnost. Kina i Srbija su potpisale Dvostruki investicioni ugovor 1995. godine, kojim je predviđeno mirenje u periodu od 6 meseci, ukoliko strane ne uspeju da se dogovore predviđeno je sudske rešavanje investicionih sporova. Ukoliko spor podrazumeva iznos naknade za eksproprijaciju nadležna je Vašingtonska arbitraža (*International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID*) ili ad hoc arbitražni sud.

Na međunarodnom forumu o saradnji u oblasti pravosuđa zemalja duž Puta svile, održanom 26. septembra 2017. godine, sudija Vrhovnog suda Kine Liu Guinsiang izneo je predlog da se formira Međunarodni trgovinski sud u Kini, a njegovo osnivanje sa odeljenjima u Sijanu, Šenženu i Pekingu najavio je predsednik Vrhovnog suda Kine u januaru 2018. godine.

Ciljevi Međunarodnog suda su: stvaranje međunarodnog metoda za rešavanje sporova koji će biti dostupan svim zemljama članicama inicijative „Jedan pojas, jedan put”; vraćanje sporova povezanih sa Kinom i njihovo rešavanje na njenoj teritoriji i uspostavljanje mehanizma za rešavanje sporova koji će služiti tekućim i budućim strategijama vlade. Potencijalni problemi ovog suda odnose se na: 1) nadležnost, odnosno koji sporovi će se smatrati sporovima u vezi sa inicijativom „Jedan pojas, jedan put” i, prema tome, koji će sporovi potpadati pod nadležnost novog Međunarodnog trgovinskog suda u Kini, i da li strane ugovaraju nadležnost ili je nadležnost obavezna; 2) priznanje i izvršenje arbitražnih odluka i sudske presude, jer se, prema kineskom tumačenju Njujorške konvencije, odluke u investicionim arbitražama ne mogu prinudno izvršavati; takođe, postavlja se pitanje kako bi se odluke ovog Međunarodnog trgovinskog suda u Kini izvršavale u drugim državama, a posebno je pitanje da li bi države mogle da se pozovu na imunitet od izvršenja; 3) postupak po kome bi sud radio, odnosno da li bi primenjivao kinesko građansko procesno pravo ili internacionalizovanu verziju novih međunarodnih sudova u Dubaiju, Singapuru, Kazahstanu, Francuskoj, Holandiji; 4) međunarodne sudije i pravne zastupnike, jer za sada kineski zakon o sudijama i zakon o organizaciji narodnih sudova ne dozvoljavaju strane sudije, ni strane pravne zastupnike pred kineskim sudovima; 5) jezik, jer Kina razmatra praksu u drugim međunarodnim trgovinskim sudovima koji su ustanovaljeni u Singapuru, Londonu ili Dubaju gde se koristi

engleski jezik; 6) kredibilitet, odnosno pitanje da li bi sud imao ugled kod poslovnih ljudi, kod stranaka iz Kine i kod državnih preduzeća?

I u ovom delu istraživači međunarodnih odnosa i spoljne politike koriste konstruktivizam da istraže proces donošenja odluka o bilateralnim i multilateralnim trgovinskim sporazumima i njihovoj primeni, fokusirajući se na argumente, mada ne treba gubiti izvida moć zemalja, ono na šta se često najviše računa. O moći konstruktivisti ne govore, iako je moć centralna kategorija u teoriji međunarodnih odnosa. Ekonomski moći pojedinih zemalja sa Istoka, koja je vidljiva u regionu Zapadnog Balkana i Evropi, treba da se transformiše u moć prava – najvažniji parametar u postizanju i očuvanju demokratije na globalnom nivou.

## ZAKLJUČAK

U protekloj deceniji zabeležen je proces nazadovanja demokratije u svetu. U političkim naukama to znači slabljenje ili eliminisanje političkih institucija na kojima počiva demokratija, kao što su smanjivanje građanskih prava, slobode govora i udruživanja, degradiranje slobodnih i poštenih izbora, slabljenja vladavine prava, posebno nezavisnog sudstva, narušavanje sposobnosti političke opozicije da ospori vladu ili da ponudi alternativu aktuelnom režimu. Nazadovanje demokratije reflektuje se na međusobne odnose zemalja Zapadnog Balkana i regionalnu bezbednost, što dodatno smanjuje mogućnost da se problemi zaostali iz prošlosti reše i efikasno sprovedu neophodne reforme kako bi zemlje postale punopravni članovi evro(atlantskih) integracija, Evropske unije i NATO-a. Uprkos „podeljenoj bezbednosti”, što je autorov termin koji ukazuje na klasične i asimetrične forme bezbednosnih problema sa kojima se Zapadni Balkan suočava, region prolazi kroz proces „produbljivanja i proširenja” pravne države. Kroz evrointegracioni proces nastoji da se prihvatanjem evropskih tekovina (*acquis communautaire*) i vrednosti približi demokratskim standardima EU, koja od ovih zemalja posebno zahteva razvijeno nezavisno sudstvo bez političkog uticaja na čemu se insistira u pregovaračkim poglavljima 23. i 24. Svojim mehanizmima EU utiče na politiku država kandidata, ali analizom i praktičnom primenom konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa Unija može da utiče na same identitete i interesu ovih država, kao što su poslednjih godina pokušaji oživljavanja dijaloga (srpsko-albanskog i makedonsko-grčkog), time i na prevladavanja podeljene bezbednosti na lokalnom i regionalnom nivou. Konstruktivisti naglašavaju značaj zajedničkih ideja i razumevanja koji se razvijaju između učesnika na svetskoj sceni kroz njihovu međuzavisnost. Ova zajednička iskustva definišu njihove interese, identitete i slike o svetu u kojem uzajamno deluju, smatraju predstavnici socijalnog konstruktivizma. Na tom tragu je nedavno uspostavljena saradnja zemalja Zapadnog Balkana sa Kinom i ostalim evroazijskim zemljama u okviru

inicijative „Jedan pojas, jedan put”, čiji je cilj da se, uz ekonomsku, uspostavi saradnja i u oblasti pravosuđa. Predlog je da se formira Međunarodni sud za potrebe rešavanja trgovinskih sporova, koji će u krajnjem cilju unaprediti vladavinu prava na međunarodnom nivou. To bi zemljama Zapadnog Balkana, gde se ukrštaju ekonomski i politički interesi zapadnih i evroazijskih sila, pomoglo da prevladaju „podeljenu bezbednost” na globalnom nivou i održe unutrašnji demokratski kurs.

## LITERATURA

- Bertelsmann Stiftung (ed.). 2018. *Transformation Index BTI 2018: Governance in International Comparison*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. Available from: [www.bertelsmann-stiftung.org/publications](http://www.bertelsmann-stiftung.org/publications)
- Checkel, T. Jeffrey. 2007. “Constructivism and foreign policy”. In eds. Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne. *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases*. Oxford: Oxford University Press. Available from: <https://www.e-ir.info/2011/07/17/the-relevance-of-constructivism-to-foreign-policy-analysis/> (Accessed on 23.12.2018).
- Europen Commission Strasbourg, 17.04.2018, SWD(2018) 152 final Commission Staff Working Document, Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Co-mmunication on EU Enlargement Policy {COM(2018) 450 final}, Available from: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (Accessed on 21.09.2018).
- European Commission Strasbourg, 17.04.2018, SWD(2018) 156 final Commission staff working document Kosovo\* 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlarge-ment Policy. Available from: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf> (Accessed on 21.09.2018).
- European Commission Strasbourg 17.4.2018, SWD(2018) 150 final Commission staff working document Montenegro 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlarge-ment Policy{COM(2018) 450 final}. Available from: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (Accessed on 15.08.2018).
- European Commission Strasbourg The Former Yugoslav Republic of Macedonia 17.04.2018, SWD(2018) 154 final Commission staff working document 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Com-

- mittee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC015> (Accessed on 31.10.2018).
- European Commission Strasbourg Bosnia and Herzegovina 17.04.2018, SWD(2018) 155 final Commission staff working document 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2018) 450 final}. Available from: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> (Accessed on 15.08.2018).
- European Commission Strasbourg Albania 17.04.2018, SWD(2018) 151 final Commission staff working document Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2018) 450 final} – {SWD(2018) 150 final} – {SWD(2018) 152 final} – {SWD(2018) 153 final} – {SWD(2018) 154 final} – {SWD(2018) 155 final} –{SWD(2018) 156 final}. Available from: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf> (Accessed on 21.09.2018).
- Eurostat. Available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data> (Accessed on 31.10.2018).
- First Annual One Belt, One Road Summit, Oxford University OBOR Programme. 2018. Available from: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ox\\_obor\\_sm\\_prog.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ox_obor_sm_prog.pdf) (Accessed on 16.10.2018).
- Holloway, David. 2018. "Dispute Resolution in the One Belt One Road Initiative?" Dodatak Beogradska arbitražna konferencija u organizaciji Udruženja za arbitražno pravo Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Available from: [dholloway@stphilipsstone.com](mailto:dholloway@stphilipsstone.com) (Accessed on 18.10.2018).
- Kegli, Čarls. Vitkof, Judžin. 2004. *Svetska politika: trend i transformacija*. Beograd: Centar za studije Jugoistočne Evrope (CSES) i Diplomatska akademija.
- King, Esther. 2017. "Democratic backsliding threatens international order: report". *Politico*. Available from: <https://www.politico.eu/article/democratic-backsliding-threatens-international-order-report/> (Accessed on 31.10.2018).
- Morgenthau J. Hans. 1982. "Another Great debate: The National Interest of the United States". In ed. *Explanation of Foreign Policy*, chapter 6, Classics of the International Relations, Third Edition, Vanderbilt University.
- Onuf, Nicholas. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Venice Commission, Council of Europe, *Serbia Opinion on the Draft*, CDL-AD (2018)011, Strasbourg, 25 June 2018. Available from: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e) (Accessed on 23.12.2018).

Volc N. Kenet. 2008. *Teorija međunarodne politike*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Wendt, Alexander. 2000. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jasminka Simić

## WESTERN BALKANS: DIVIDED SECURITY OR STRUGGLE FOR DEMOCRACY ON REGIONAL AND GLOBAL LEVEL

### SUMMARY

The post-conflict period in the Western Balkans region is characterized by security challenges at the local level (bilateral issues arising from the years of civil war in the former Yugoslavia), regional (due to the “migrant crisis” and possible militarization of this issue), and global (due to the emergence of a new structure of international relations embodied in multipolarity). The framework for solving these challenges and boosting the further process of internal democratization of the Western Balkan countries was found in the Euro(Atlantic) process, that is, joining the European Union, and most of them also opted for NATO membership. These two organizations support regional initiatives for reconciliation and cooperation, but due to their longstanding problems in the Euro-Atlantic area (the eurozone crisis, terrorism, migration and reciprocal trade barriers) have focused attention on key points for wider geostrategic security and the enlargement process – the problem of Kosovo and the resolution of long-running name dispute between Greece and FYR of Macedonia. Today, the European Union is criticized for giving priority to political stability between the states and maintaining peace in the Western Balkan region (to ensure the political crises never turned violent) in relation to the values of liberal democracy – the character of the government (strengthening the functioning of democratic institutions) and democratic freedoms (particularly freedom of expression and independence of media). The aim of this paper is to prove at, by analyzing the documents and practice governed by the countries of the Western Balkans and the European Union, based on the prevailing theories of international relations and their comparison, the degree of correlation between the functioning of the internal rule of law and the regional political environment with the “divided” security challenges, and, considering the presence of the interests of

other regional organizations and countries, whether such a relationship can strengthen democracy and “indivisible” security in the region or it can cause erosion, restoration of misunderstandings and conflicts.

KEYWORDS: *'divided security', 'democracy', 'state of law', 'migration', 'multipolarity'.*



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.4(082)  
316.334(082)  
329.4(082)

УДРУЖЕЊЕ за политичке науке Србије. Редовна  
међународна конференција (2018 ; Београд)  
Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji : zbornik  
radova sa redovne међunarodne konferencije Udruženja za političke nauke  
Srbije = Constitutionalism and Constitutional Design in Demokratic  
Recession : proceedings of the 2018 Serbian political science association  
annual Conference / urednica Biljana Đorđević. - Beograd: Udruženje za  
политичке nauke Srbije : Fakultet političkih nauka Univerziteta, 2018  
(Beograd : Čigoja štampa). - 386 str. ; 24 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija  
uz svaki rad. - Summaries ; Sažeci.

ISBN 978-86-6425-053-5 (UPNS)

1. Up. stv. nasl.

a) Конституционализам - Зборници b) Уставност - Зборници  
c) Институције - Реформа - Зборници d) Популанизам - Зборници  
COBISS.SR-ID 273154316