

UNIVERZITET U BEOGRADU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
UDRUŽENJE ZA POLITIČKE NAUKE SRBIJE

Ustavi u vremenu krize:

POSTJUGOSLOVENSKA PERSPEKTIVA

Zbornik radova
sa međunarodne naučne konferencije
Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva
Beograd, 27–29. septembar 2014.

Uredili: MILAN PODUNAVAC i BILJANA DORDEVIĆ

Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije
**»USTAVI U VREMENU KRIZE:
POSTJUGOSLOVENSKA PERSPEKTIVA«**

Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka i
Udruženje za političke nauke Srbije

Uredili:
MILAN PODUNAVAC
BILJANA ĐORĐEVIĆ

USTAVI U VREMENU KRIZE

postjugoslovenska
perspektiva

ZBORNIK RADOVA
sa međunarodne naučne konferencije
»Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva«
(Beograd, 27–29. septembar 2014.)

Beograd, 2014.

Izdavači:

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

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

ZA IZDAVAČE:

prof. dr Ilija Vujačić
prof. dr Milan Podunavac

UREDILI:

prof. dr Milan Podunavac
MA, Biljana Đorđević

DIZAJN I PRELOM:

Stefan Ignjatović

LEKTURA I KOREKTURA:

Ljiljana Davidović

RECENZETNI:

prof. dr Dragica Vujadinović, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
prof. dr Milorad Stupar, Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet

TIRAŽ:

300 primeraka

ŠTAMPA:

Čigoja štampa, Beograd

Zbornik je realizovan u okviru naučnoistraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Sadržaj

	Uvodna beleška	9
I	Kriza ustava	
	Lidija Basta Fleiner Izazovi postmodernog konstitucionalizma i kriza ustava	15
	Slobodan Samardžić Nadnacionalna ustavnost i ustav kao sekundarni pravni akt: globalističko okruženje savremenog konstitucionalizma	27
	Alpar Lošonc Lom između politike i ekonomije: depolitizacija kao ograničenje u odnosu na konstitucionalizam	49
	Tonči Kursar Kriza demokracije i mogućnosti njenog razrešenja	59
II	Konstitucionalizam i utemeljenje „novih poredaka“	
	Asim Mujkić Između dva načela državnog razloga: ZAVNOBiH i Dejton	73
	Cirila Toplak Post-komunistički kontekst ustava Republike Slovenije na primeru Izbrisanih	91
	Dragan Đukanović Zanemareni građanin i „svemoćni“ etnos – legitimacijski temelji postjugoslovenskih država i entiteta	103
	Vojislav Stanovčić Vladavina prava i konstitucionalizam	119
	Tijana Dokić Vilotić Nenameravane posledice međunarodnih intervencija: problem konstitucionalizacije novih političkih poredaka	137

III Izazovi demokratskog ekstremizma i borbena demokratija

Violeta Beširević

Institucionalizacija i „devitalizacija“
militantne demokratije u Srbiji: slučaj zabrane udruženja 151

Ivan Padjen

Nezrela demokracija hrvatska 173

Marko Simendić

Sukob kao temelj najboljeg
političkog poretka: Polibije i rimski mešoviti ustav 197

Ivana Spasić

„Banalni nacionalizam“ na poluperiferiji? O granicama jednog koncepta 207

IV Populistička demokratija i/ili liberalni konstitucionalizam u evropskoj perspektivi

Aleksandar Molnar

Sloboda i ustavna demontaža upravnog centralizma.
Pouke francuskog klasičnog liberalizma (Monteskeje, Konstan, Tokvil) 221

Thomas Fleiner

Participation of Citizens in Constitution-Making:
Assets and Challenges, According to the Swiss Experience 235

Nikola Beljinac

Ustavni patriotizam shvaćen kontekstualno. 247

Bojan Kovačević

Narodi bivše Jugoslavije u ćelijama evropskog panoptikuma:
Procesi evropeizacije i konstitucionalizacije na postjugoslovenskom prostoru. 261

Nermina Mujagić

Borba za liberalni konstitucionalizam: slučaj Bosne i Hercegovine 273

Aleksandar Savanović

Civilni sektor i teorija suverenosti.
Case Study: Model „Plenuma“ u Bosni i Hercegovini. 283

Petar Marković, Branko Bošković, Mirko Đuković

Crnogorski konstitucionalizam: populizam kao „normalna“ politika 297

V	Multikulturalni konstitucionalizam	
	Ilija Vujačić	
	Identitet i politika	315
	Jim Seroka	
	Multicultural Constitutionalism and Political Pragmatism	333
	Jovan Komšić	
	Ustav 2006: simuliranje konstitucionalizma u Srbiji i destrukcija pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini	343
	Siniša Tatalović	
	Konstitucionalni okvir i zaštita nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.....	357
	Nebojša Blanuša, Lidija Kos-Stanišić, Uroš-Valentino Saraja	
	Iskustveno učenje i multikulturalizam.....	375
VI	Ustav Srbije iz 2006. i lokalna demokratija	
	Zoran Lutovac	
	Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije.....	395
	Vladimir Pavićević, Vladimir Džamić	
	Potreba za revizijom Ustava Republike Srbije: meritum i procedura	407
	Snežana Đorđević	
	Promena teritorijalne organizacije i izgradnja lokalne demokratije	421
	Duško Radosavljević	
	Slike žalosnih događanja: decentralizacija i jačanje lokalne samouprave – slučaj Srbija.....	435
VII	Konstitucionalizacija međunarodnih odnosa	
	Miloš Šolaja	
	Konstitucionalni inženjering međunarodne zajednice i suverenost	447
	Predrag Simić	
	Liberalni internacionalizam i međunarodni poredak na početku 21. veka.....	459
	Đorđe Tomić	
	Upravljanje na više nivoa kao model djelotvorne demokratije u Bosni i Hercegovini: da li su evropske integracije prilika?	471

Aleksandra Joksimović

Konstitucionalizacija EU – prošlost ili budućnost?

ZSBP i ZBOP – tačke EU zблиžavanja/razdvajanja483

Jasminka Simić

Rusko i američko okretanje Aziji –

ka jačanju multipolarnosti i novoj etapi u međunarodnim odnosima497

Predgovor

U jednoj od najsnažnijih studija što ga piše polovinom sedamdesetih godina (*Legalism*) Judit Sklar (Judith Shklar) napominje, kako joj se čini, da joj principi vladavine prava sve više liče na pravila fudbalske igre u kojoj su Hajek (Hayek) i Dajsi (Dicey) sigurni gubitnici. Civilni pokreti i civilne revolucije temeljno su promenile ovu teorijsku i normativnu perspektivu. U temelju ovih revolucija kako to pokazuje Arato (Arato) nije bilo utemeljenje novih socijalnih, ekonomskih i kulturalnih poredaka; osnovna normativna aspiracija „liberalnih revolucija“ (Ackerman) istočne i centralne Evrope bila je utemeljenje konstitucionalnih poredaka. Rekonstitucija postkomunističkih društava, kako upućuje Stiven Holms (Stephen Holmes) počela je od krova, od ustava. Ustavi su nakon urušavanja „staroga režima“ osnovna osa normativne integracije novih poredaka. Novi se poredak u osnovi i legitimizira kroz novo razumevanje položaja čoveka, odnos građana i države, kao i novo razumevanje slobode.

Pokazuje se da cena ovoga novog društvenog ugovora i nije tako visoka i da ona počiva na tri temeljna uslova. Da bi ustav bio *efikasan* od njega se očekuje da uspostavi koherentan i stabilan okvir za reprodukciju političke moći. Da bi pak ustav bio *legitiman* od njega se očekuje da inkorporira skup civilnih i političkih prava, kao i mehanizme koji treba da osiguraju demokratski i javni karakter političkih procesa. I treće, od ustava se očekuje da bude *usidren* u vrednostima konstitucionalizma i konstitucionalne kulture. Međutim, kao što je poznato, sve od iskustva dve velike moderne revolucije, donošenje ustava ne označava samo legitimiziranje novoga poretka, već i identifikaciju postojanja tvorca ustava. Pitanje, pak, o utemeljujućoj moći uvek je centralno pitanje političke teologije. To je pitanje kako se novi poredak uspostavlja i ko je njegov tvorac. Konstitutivna moć ultimativni je tvorac poretka, a da njemu nije podložan. Utemeljujući akt poretka uvek otkriva kako se energija atomiziranog, neorganiziranog i politički nesubjektiviziranog naroda transformiše u politički subjektiviziranog aktera i pozitivira u uređenom poretku. Ustav je, da se poslužim formulom Uriha Projsa (Ulrich Preuss), grobar revolucije. Normativna poruka ovakvog stanovišta je sledeća: kada je konstituirajuća moć ustanovila ustav, svaka moć koja ima aspiraciju da bude legitimna mora biti podvrgnuta ustavu.

Dominirajuće razumevanje konstitutivne moći u evropskoj tradiciji utemeljeno je na Sjejesovom (Sieyes) konceptu nacije koji će on označiti kao političko telo koje živi pod vlašću zajedničkih zakona i zajedničkih ustanova. Sjejesova nacija drugo je ime za demos koji se u osnovi pozitivira u univerzalnom konstruktivnom građanstva. Utemeljujuća moć demosa oblikuje se kao rezultat deliberativnog akta ujedinjavanja jednog amorfnog, neorganiziranog i politički

nesubjektiviziranog mnoštva u ujedinjeno političko telo harizmatiskim momentom same revolucije. Otuda je ova moć konstitutivna za poredak. Druga osnovna konstrukcija je konstrukcija etnosa utemeljena na političkom nasleđu kontinentalne Evrope (Nemačka). Ovo je konstrukt koji zajednicu definiše kao formu supstantivnog ujedinjavanja pretpolitičkih atributa jezika, kulture i porekla: etničko razumevanje nacije (*nationhood*) u postjugoslovenskom prostoru. Etnifikacija politike osnažena odsustvom predustavnih kohezivnih sila uzrokuje da nacionalizam i etnocentrizam opstaju kao osnovne integrativne sile novih poredaka. Ova dinamika ima odlučujuće učinke za razumevanje karaktera konstitutivne moći. Za razliku od konstitutivne moći demosa koja je konstitutivna za novi poredak, etnos je već ujedinjena pretpolitička zajednica. Njezina moć naglašeno je usmerena na otklanjanje onih činilaca koji su potencijalno opasnost za supstantivnu homogenost zajednice. Ona je apolitička moć i ne konstituiše ništa.

Otuda i centralno pitanje koje otkriva složenu dinamiku uzajamnih odnosa konstitucionalizma i novih poredaka: da li je zajednicama koje svoj zajednički život definišu u pretpolitičkim terminima etnosa potreban ustav kao utemeljujući akt koji uspostavlja novi poredak? Odgovor je ne. Politički identitet ovih poredaka leži izvan ustava. Otuda i možemo reći da su ovo ustavi bez utemeljujuće moći (Projs). Oni naprosto nemaju utemeljuću snagu uspostave novoga poretka, već su puki instrumenti vladanja već konstituisane pretpolitičke zajednice. Ovo je dinamika koja dominira u postjugoslovenskom prostoru i najtemeljitiše se demonstrira u napetosti između ustavnog i predustavnog identiteta ovih zajednica. To opet rađa strukturne deficite podjednako liberalne i demokratske naravi. Ova temeljna oznaka postjugoslovenskog konteksta analizira se u okviru opštije teorijske i normativne paradigme o krizi i izazovima modernog liberalnog konstitucionalizma koje podjednako osnažuju procesi globalizacije i političke i demokratske konsolidacije novih poredaka. Teorijski pojmovi „postmodernog konstitucionalizma“, „socijetalnog konstitucionalizma“, „konstitucionalnog pluralizma“ sastavni su deo ove temeljno promenjene političke i ustavne dinamike. S druge strane, složeni odnos politike identiteta i konstitucionalizma, osobito u duboko podeljenim društvima, koji su bitna značajka postjugoslovenskog konteksta, otvara temeljno pitanje „može li konstitucionalizam biti sve više komunitaran, sve manje individualistički i istovremeno sačuvati univerzalnu osu principa građanstva“ (Lidija Basta).

Temeljnim razlozima koji uzrokuju krizu konstitucionalizma i duboke strukturne deficite konstitucionalnog identiteta savremenih političkih društava posvećana je ova knjiga. Ona nosi naglašeno normativno stanovište umerene „teorije okolnosti“ nastojeći da harmonizuje opšte principe i načela političke i konstitucionalne teorije i elemente kontekstualne analize. Arhitektura knjige prati ova opšta polazišta. Centralni deo posvećen je krizi ustava i demokratije (prvi deo), kao i odnosu konstitucionalizma i utemeljenja novih poredaka (drugi deo). U trećem delu tematizuju se izazovi demokratskog ekstremizma i borbene

demokratije; u četvrtom delu evropska dimenzija uzajamnih uticaja populističke demokratije i liberalnog konstitucionalizma; a u petom delu složeni odnos multikulturalizma i konstitucionalizma. Pitanja o potrebi promene Ustava Republike Srbije iz 2006. godine kao i ona o problemima lokalne demokratije otvorena su u šestom delu. Poslednji, sedmi deo knjige, posvećen je konstitucionalizaciji međunarodnih odnosa.

Radovi koje smo uredili u ovoj knjizi izloženi su na naučnoj međunarodnoj konferenciji (Saboru politikologa), koja je održana 27-28. septembra 2014. godine u Beogradu u organizaciji Udruženja za političke nauke Srbije i Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka.

Urednici knjige zahvaljuju se posebno generalnom sekretaru Udruženja Žarku Paunoviću na velikoj pomoći u pripremi ovoga rada. Posebno se zahvaljujemo *Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije* i *Fondaciji za otvoreno društvo, Srbija* na pomoći i podršci u organizovanju ove konferencije i publikovanju zbornika.

U Beogradu, 2. decembra 2014. godine.

Urednici

I DEO

Kriza ustava

Lidija R. Basta Fleiner¹

Univerzitet u Beogradu

Gostujuća profesorka Fakulteta političkih nauka

Izazovi postmodernog konstitucionalizma i kriza ustava

KONTEKST I NAJVAŽNIJI AKCENTI U TEORIJSKOM DISKURSU O POSTMODERNOM KONSTITUCIONALIZMU

Konstitucionalistički diskurs poslednjih petnaestak godina svedoci o tome da izazovi modernom konstitucionalizmu sistemski nadilaze nacionalnu državu kao takvu. Kolikogod neke od novih teorija o postmodernom konstitucionalizmu delovale utopijski i jesu eminentno normativne, one istovremeno analitički uverljivo upozoravaju na epohalne promene u ekonomskoj, društvenoj i političkoj arhitekturi samih temelja modernog konstitucionalizma u okvirima nacionalne države.² Štaviše, noviji kritički uvidi u sistemske izazove sa kojima se suočava savremeni konstitucionalizam kako teorijski tako i empirijski podstakli su ujedno i novi pristup ustavu, sa jedne i ustavnom pravu kao predmetu izučavanja i podučavanja, sa druge strane. Globalizacija i procesi demokratske tranzicije doveli su do preplitanja ustavnog i međunarodnog prava. Nastala iz jurisprudencije ustavnih sudova i međunarodnih sudova za ljudska prava, nova grana prava – pravo ljudskih prava – deo je i nacionalnog i međunarodnog sistema zaštite ljudskih

1 lb@lbasta.com

2 *Fusnota se nalazi na sledećoj strani.*

prava.³ Teorijski, kategorija ustava postaje „poroznija i provizorna“; značenje „ustavnoga“ ne vezuje se samo za državnu teritoriju i suverenitet, već je u sve većoj meri određeno i nadnacionalnim kontekstom, podrazumevajući pri tom ne samo međunarodno pravo već i javno pravo drugih zemalja.⁴

Iako i dalje neophodan, uporednopravni pristup sam po sebi više nije dovoljan.⁵ Kontekstualizacija ustavnog prava koja ima u vidu i njegove nadnacionalne okvire postaje uslov *sine qua non* za razumevanje onoga što se danas naziva „ustavnom politikom“ (constitutional politics) nacionalne države, a podrazumeva strategiju ustavnopravnih mera (constitutional policies). Novi koncepcijsko-metodološki pristup konstitucionalizmu ujedno zahteva odlučan didaktički zaokret i kritički pristup u podučavanju ustavnog prava, a što je moguće samo putem interdisciplinarnog problematizovanja ključnih ustavnih tema. Epohalna promena *in statu nascendi* prirode klasičnog ustava i s tim u vezi rastuća (ne)delotvornost njegove konstitutivnosti jasna je poruka za poslenike ustavnog prava: minuciozna egzegeza ustavnih normi samo je prvi korak, koliko potreban toliko sam po sebi nedovoljan, ne samo analitički već i didaktički. Sistemska analiza legitimacijskih premisa i nadnacionalnog konteksta ustavnog sistema jedne države mogući su samo uz pomoć kategorija i metoda političke teorije ustava, uključujući i komparativni pristup.

-
- 2 Ulrich. K. Preuß, „Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept?“ in Petra Doebner and Martin Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 23-46; Günther Teubner, „Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism beyond Nation State“, in Petra Doebner and Martin Loughlin (eds.), op.cit., pp. 327-341; Mathias Kumm, *Constitutionalism and the Cosmopolitan State*, Available from: <http://ssrn.com/abstract=2338547> (Accessed 10 October 2014); Andreas Fischer-Lescano, *Redefining Sovereignty via International Constitutional Moments?*, 2006, Available from: <http://ssrn.com/abstract=873905> (Accessed 10 October 2014); Mathias Kumm, Miguel Poiras Maduro & N. Walker, in Matej Avbelj & Jan Komárek (eds.), *Four Visions of Constitutional Pluralism*, EUI Working Papers, Law 2008/21, Available from http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9372/LAW_2008_21.pdf;jsessionid=3E7672CBA14CA2D14F512B76BFF58CCD?sequence=1 (Accessed 10 November 2014); Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2010; Marcelo Neves, *Transconstitutionalism*, Hart Publishing, Portland USA, 2013.
 - 3 Više: Lidija R. Basta Fleiner and Tanasije Marinkovic (eds.), *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, Part III, „Internationalization of Constitutionalism and Constitutionalisation of International Law“, Eleven International Publishing, The Hague, 2014, pp. 111-215.
 - 4 Vicki C. Jackson, „Important Developments in Comparative Constitutional Law“, in Lidija R. Basta Fleiner and Tanasije Marinkovic (eds.), *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, op.cit., pp. 228-229.
 - 5 Manuel Cepeda, „The functions of International and Comparative Law in Constitutional Adjudication: The Colombian Case“ in Lidija R. Basta Fleiner and Tanasije Marinkovic (eds.), *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, op.cit., pp.113-140.

Niko Kriš (Nico Krisch) je u pravu kada tvrdi da hijerarhijski utemeljeni moderni konstitucionalizam („founational constitutionalism“) sistemski ne može da bude ni analitički model niti „argument normativne vizije“ za pravni i politički pluralizam post-nacionalnog poretka.⁶ Uprkos tome, ovaj tekst polazi od hipoteze da je i dalje relevantna teorijska paradigma ustava kao osnovnog zakona i najvišeg pravnog akta koji treba da obezbedi pozitivnopravno važenje načelu demokratskog legitimiteta nacionalne države.⁷

Ovakvo shvatanje ustava omogućava argumentativno tematizovanje nastajanja nove paradigme ustavotvorstva bez ustavotvorne vlasti, tačnije, nedelotvornosti ustava kao konstitutivnog akta za pravni sistem nacionalne države, a što jeste jedna od nezaobilaznih tema postmodernog konstitucionalizma. Pritom je važno uočiti da sistemski sukob između demokratije (ustavotvorne vlasti) i konstitucionalizma (ustavne forme) leži u pozadini ove ključne kontroverze u novijem diskursu o post-modernom konstitucionalizmu.⁸ Novo ustavotvorstvo bez suverena ne vezuje se samo za demokratske tranzicije, koliko god ovakvi slučajevi mogu u tom pogledu da budu paradigmatični. Za Endrju Arata (Andrew Arato), dvofazni model pregovora o privremenom ustavu i ustavnim načelima u toku demokratske tranzicije Južnoafričke Republike pokazuje kako stari sukob između demokratije i konstitucionalizma dobija novi oblik, otelotvoren u paradigmi ustava bez suverena.⁹ Sa druge strane, kontekst novog tipa ustavotvorne vlasti bez demokratskog legitimiteta daleko je razudjeniji i složeniji. Sve je veći broj primera u kojima „međunarodna zajednica“, pojednostavljeno rečeno, ne samo faktički već i pod okriljem međunarodnog poretka preuzima na sebe ulogu *pouvoir constituant*, nemajući pritom ni demokratski legitimitet niti kapacitet da reši dva ključna pitanja koja se postavljaju pred društvo i državu nakon etničkih ili „preventivnih“ ratova, a koja su zapravo uzrok sukoba: a) da uspostave ili osnaže političku zajednicu; da uspostave ili

6 Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 53 and 302-303.

7 Lidija Basta, „Constitution as an Act of Positivation of Legitimacy Principle“, *Rechtstheorie*, Vol. 17, (1986), S. 111-121.

8 Martin Loughlin and Neil Walker (eds.), „Introduction“ in *The Paradox of Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 1-2.

9 Budući, demokratski izabrani parlament obavezuje se da poštuje usaglašena osnovna ustavna načela privremenog ustava kada bude odlučivao o novom ustavu, a već tada ustanovljeni Ustavni sud nadležan je da ocenjuje saglasnost prvog demokratskog ustava sa ustavnim načelima privremenog ustava. Andrew Arato, „Post Sovereign Constitution Making and Democratic Legitimacy“, in Tine Stein, Hubertus Buchstein, Claus Offe (Hg), *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2006, pp. 92-105.

revidiraju pravila za podelu nadležnosti i vršenje najviših funkcija državne vlasti.¹⁰ Na delu je epohalni zaokret – nastanak i rastuća uloga „nacionalnog konstitucionalizma“ bez ustavnog demosa.¹¹

Logično je postaviti sledeće pitanje: Zašto najmoćnije liberalne demokratije u ovakvim slučajevima odstupaju od sopstvenih temeljnih načela konstitucionalne demokratije koje inače smatraju univerzalnim vrednostima-po-sebi u svetskim razmerama? Dok jedan deo doktrine reafirmiše ugovornu prirodu ustava i demosa kao *pouvoir constituant*¹², na pomolu je nova doktrina liberalnog imperijalizma, koju otvoreno zagovara i efektivno primenjuje Robert Kuper (Robert Cooper). On sâm objašnjava zašto i kada najmoćnije liberalne demokratije treba svesno da krše demokratski konstitucionalizam: „Postmoderni svet mora da prihvati duple standarde. Među nama, delujemo na osnovu zakona i bezbednosti koja je rezultat naše saradnje. Ali kada imamo posla sa staromodnim tipom država izvan postmodernog kontinenta Evrope, mi treba da se okrenemo grubljim metodama iz ranije epohe – primeni sile, preventivnih napada, prevare, svemu što je primereno i neophodno za one koji još uvek žive u devetnaestovekovnom sistemu samostalnih nacionalnih država. *Kada je reč o nama samima, mi se pridržavamo prava; ali kada delujemo u džungli, mi moramo da primenjujemo i zakone džungle.*“¹³ Sa druge strane, Džejms Tali (James Tully) više nego uverljivo analizira imperijalizam zapadnog demokratskog konstitucionalizma, koji je njemu sistemski i istorijski ukorenjen, menjajući samo pojavne forme – od kolonijalizma preko UN sistema starateljstva i Breton Woods institucija pa do „globalne vladavine“ (global governance). Ovaj školski primer kritičkog i kontekstualizovanog razmatranja o demokratskom konstitucionalizmu nije svrha za sebe. Na njoj poznati kanadski autor dalje gradi argument o mogućnosti „dijaloške de-imperijalizacije“ modela konstitucionalne demokratije u okviru pluralističkog demokratskog konstitucionalizma.¹⁴

10 Yash Ghai and Guido Galli, *Constitution Building Process and Democratisation: Lessons Learned*, IDEA, online publication available from: http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec6_2.pdf (Accessed 10 October 2014) pp.233-235.

11 Razlog za očigledan neuspeh ovakvih poduhvata (Dejtonski sporazum, Irak, Unija Srbije i Crne Gore, spomenimo samo neke) u protekle skoro dve decenije više je nego očigledan – ustavna rešenja nisu bila rezultat ustavnog konsensusa između strana u sukobu, već interesa neposredno zainteresovanih moćnih međunarodnih činilaca za stabilizacijom regiona u pitanju.

12 Günter Frankenberg, „Comparing Constitutions“, *International Journal of Constitutional Law*, Vol.4, No. 3, 2006, pp. 439-459.

13 Robert Cooper, *The new liberal imperialism*, Guardian 7 April 2002, Available at <http://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1> (Accessed on 10 October 2014), podv. LBF. Vidi takođe od istog autora *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Monthly Press, New York, 2003. (Prev. LBF)

14 James Tully, „The Imperialism of Modern Constitutional Democracy“ in Martin Loughlin and Neil Walker, *The Paradox of Constitutionalism*, op.cit. pp. 315-338.

Značaj rasprave o imperijalizmu demokratskog konstitucionalizma zapadnih liberalnih demokratija nije u ovom slučaju samo doktrinaran. Naime, od toga da li se liberalni imperijalizam smatra legitimnom strategijom postmodernog globalnog konstitucionalizma ili ne, zavisice i tip i sadržina argumenta o epohalnoj krizi ustava; tačnije, da li i u razvijenim demokratijama valja videti potencijalnu sistemsku krizu ustava, za razliku od tranzicionih sistema, uključujući i postjugoslovenski prostor, u kojima je sistemski kriza ustava već na delu.

OSNOVNE KONTROVERZE U NOVIJEM TEORIJSKOM DISKURSU O POSTMODERNOM KONSTITUCIONALIZMU

Noviji teorijski diskurs o postmodernom konstitucionalizmu ne sme se nikakvo svesti na nekritičko ideologizovanje globalizacije kao vrednosti po-sebi. Već je rečeno da on ne previda ni imperijalističke potencijale „globalne vladavine“. Pored toga, problematizovanje prirode postmodernog, nadnacionalnog konstitucionalizma ujedno prati snažan narativ o epohalnoj transformaciji konstitucionalizma kao takvog – kako empirijski tako i koncepcijski. Nova „moralnost ustavnoga“ objašnjava se iskustveno opipljivim i nezaustavljivim epohalnim promenama nacionalno-državnog temelja modernog konstitucionalizma. Ponešto pojednostavljeno, ove se mogu svesti na ukidanje jasnih granica između javne i privatne sfere (a), kao i između nacionalno-državne i međunarodne sfere (b).

Ponovimo: teorije o postmodernom konstitucionalizmu radikalne su i neretko nude vizije kao alternativu. A ove često deluju gotovo utopijski, zagovarajući „na društvu utemeljeni konstitucionalizam izvan nacionalne države“¹⁵; „postnacionalni pluralizam“ koji prevladava moderni konstitucionalizam, i uspostavlja se kao nehierarhijski pluralistička struktura postnacionalnog prava i postnacionalnog političkog poretka¹⁶; a kao kontrapunkt – „globalni konstitucionalizam“, koji u globalne okvire prenosi teleologiju i institucije modernog konstitucionalizma i zalaže se za nezavisnost globalnog prava od globalnih političkih aktera pomoću „međunarodnih ustavnih momenata“, poput presude *Murbury vs. Madison* Vrhovnog suda SAD iz 1803. godine, koja uvodi sudsku kontrolu ustavnosti u zakonitosti.¹⁷

15 „Danas se konstitucionalizam prostire iznad nacionalne države, i to u dvostrukom značenju: konstitucionalizam ulazi u nadnacionalni kontekst i u privatni sektor. Dok su stari ustavi nacionalnih država istovremeno oslobadali dinamiku demokratske politike i disciplinovali represivnu političku vlast, danas je problem u tome da se oslobodi i disciplinuje sasvim drugačija socijalna dinamika – i to u globalnim razmerama.“ Günther Teubner, „Fragmented Foundations. Societal Constitutionalism beyond the Nation State“, op. cit., p. 328. (Prevod LBF).

16 Nico Kirsch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, op.cit., pp. 297-307.

17 Andreas Fischer-Lescano, *Redefining Sovereignty via International Constitutional Moments?* 2006, op. cit., pp. 23-24.

Sa izuzetkom teorije o postnacionalnom pluralizmu, navedena shvatanja *mutatis mutandis* polazi od Projsove (Ulrich K. Press) hipoteze: „Ideja konstitucionalizma, iako istorijski inherentno vezana za strukture moderne suverene države, ostaje primereni koncept za različite oblike društvenog organizovanja, koji se po svojoj prirodi ne vezuje za državnu silu prinude.“¹⁸ Noviji narativ o postmodernom konstitucionalizmu nesumnjivo označava preloman trenutak za razvoj teorije konstitucionalizma pa time i u ustavnog prava u celini. „Argumentom normativne vizije“ (Kirsch) ispisuje se nova stranica ustavno-političke teorije, okrenuta razumevanju u objašnjavanju epohe u nastajanju uz pomoć kritičke analize narastajućih sistemskih protivrečnosti u društveno-političkim i državotvornim načelima na kojima se zasnivao konstitucionalizam nacionalnih država. Pritom se predlozi za njihovo prevladavanje čitaju kao dijalog koji provocira nove, temeljne dileme i kontroverze, izazvane prevashodno normativnom prirodom argumentacije o neophodnosti prevladavanja nacionalno-državnog konstitucionalizma.

Globalizacija ukida konstitucionalnoj demokratiji nacionalne države status ekskluzivnog prostora moderne politike i izvora identiteta. Istovremeno, pohlepni globalizovani finansijski kapital ne samo što osporava nacionalnoj državi primat u politici, on još zahteva privatizaciju i internacionalizaciju tradicionalnih državnih ovlašćenja – kada je u usponu. U trenucima krize, globalizovani *homo economicus* vraća se *homo-politicus-u* nacionalne države; drugim rečima, onome za koga se poslednju deceniju tvrdilo da će se ili globalizovati ili nestati. Za konstitucijske paradokse današnjeg konstitucionalizma indikativni su pre svega paralelni procesi postepenog „de-nacionalizovanja“ nacionalne države u nadnacionalnoj pravnoj i političkoj sferi, sa jedne strane; a sa druge, nepobitni empirijski dokazi da se borba sa globalnom ekonomskom krizom može efikasno voditi upravo instrumentima nacionalne države. Analizirajući vezu između najnovije ekonomske i legitimacijske krize EU Erih Vajler (Erich Weiller) je u tom pogledu više nego jasan: Spasioci Unije mogu biti samo države članice kao nacionalne države. „Iako će rešenja za krizu biti evropska, ona se moraju direktno pregovarati sa državama članicama i zasnivati na legitimacijskim izvorima država članica kao nacionalnih država.“¹⁹

Očigledno je da nacionalna država ne odumire već menja svoju ulogu, što bi moralo da otkloni i poslednje iluzije o tome da se autentično emancipatorski potencijali robne privrede – što veće blagostanje za sve veći a ne sve manji deo čovečanstva – mogu ostvariti ignorisanjem politike i regulativne kontrole savremene države. Na globalnom planu, imanentne veze između *homo economicusa* i *homo politicusa* – za sada! – nema; sistemski posmatrano, ne može ni da ga

18 Ulrich K.Preuß, „Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept?“, op.cit., p. 46. – prevod LBF.

19 Joseph Weiler, „Europe in Crisis“, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, p. 249.

bude. Globalnoj ekonomiji nedostaje ključno legitimacijsko načelo – građanin. Imanentnost krize „globalnog građanina“ Džejs Tali identifikuje pomoću četiri ključna globalna problema današnjice: (1) ekološka kriza i klimatske promene; (2) imperijalni problem nejednakosti, eksploatacije i siromaštva Globalnog juga; (3) problem globalnih ratova i militarizacija; (4) problem nepoverenja i neuvažavanja civilizacija i naroda različitih u odnosu na zapadnu civilizaciju.²⁰ Kosmopolitske demokratije koju je Dejvid Held (David Held) najavljavao još 1995. godine²¹ nema, niti će je biti; ona bi bila eminentno nekonstitucionalna, dakle – autoritarna i poziv na „novi svetski rat“.²²

U celini, neslaganja u novijem konstitucionalističkom diskursu teorijski odlikavaju za sada nerešive epohalne paradokse u postmodernom konstitucionalizmu. A ovi se, rečeno je, mogu problematizovati samo kombinacijom analitičkog i normativnog argumenta. Sledeće teme izdvajaju se u tom pogledu kao najrečitiji primeri: (1) nacionalna država i globalizacija (2) odnos politike identiteta i konstitucionalizma; i (3) pitanje da li globalni proces nadnacionalne „konstitucionalizacije“ nagoveštava novu fazu konstitucionalizma ili njegov kraj. Pridržavajući se ograničenja u pogledu dužine, članak se usredsređuje samo na prvu temu. O odnosu politike identiteta i konstitucionalizma iz perspektive najnovijeg teorijskog diskursa autorka je nedavno objavila rad u zborniku *Izazovi multikulturalizma*.²³ Tekst se završava otvaranjem pitanja vezanih za treću temu.

NACIONALNA DRŽAVA I GLOBALIZACIJA

Savremena nacionalna država više nije „privilegovano mesto“ za rešavanje osnovnih ustavnih problema. Zahvaljujući pre svega međunarodnom sistemu sudske zaštite osnovnih ljudskih prava ustavni pluralizam nepovratno je ukorenjen ne samo u sistem EU već i ustavne sisteme nacionalnih država.²⁴ Uprkos

20 James Tully, „The Crisis of Global Citizenship“, *Radical Politics Today*, July 2009, Available from http://research.ncl.ac.uk/spaceofdemocracy/word%20docs%20linked%20to/Uploaded%202009/Tully/The_Crisis_of_Global_Citizenship_James_Tully.pdf (Accessed 20 October 2014)

21 David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995.

22 Ingeborg Maus, „From Nation to Global State“, *Constellations*, Vol.3, Issue 4, 2006, pp. 465-484.

23 Lidija R. Basta Fleiner, „Can Constitutionalism Become ‚More Communitarian, Less Individualist‘, and Remain Liberal?“, in Milan Podunavac (ed.), *Challenges of Multiculturalism*, Heinrich-Böll Stiftung, Belgrade, 2012, pp. 21-34. Vidi takođe Nico Krisch, „Constitutionalism vs Diversity?“ in his book *Beyond Constitutionalism*, op.cit, pp. 61-66.

24 Mathias Kumm, Miguel Poiars Maduro and Neil Walker, in M. Avbelj & J. Komárek (eds.), *Four Visions of Constitutional Pluralism*, op.cit., N. Krisch, *Beyond Constitutionalism*, op.cit.

tome, nacionalna država se ne može načelno dovesti u pitanje kao „konačno mesto“ suvereniteta? Konstitucionalistički gledano, dokle god nacionalna država opstaje kao isključivi prostor za demokratsko utemeljenje ustavotvorne vlasti, ona je dalje jedini legitimni i vrhovni izvor vlasti.²⁵ To važi i za Evropsku uniju. Ova teza ne previda „tektonske“ promene kroz koje država prolazi u vremenu globalizacije, već jednostavno polazi od nepobitne činjenice da globalna vladavina nema globalnu vladu; dakle, ne može se globalno konstitucionalizovati jer je čine višestruki nivoi međusobno povezanih centara vladavine.²⁶

Transformacije vezane za tri ključna obeležja moderne nacionalne države – suverenost, demokratiju i zaštitu ljudskih prava – najčešće se dokazuju tvrdnjom da država nepovratno gubi *suprema potestas*.²⁷ Teza o nestajanju suverenosti pre svega dovodi u pitanje imanentni kapacitet nacionalne države da vrši i obezbeđuje svoj spoljašnji suverenitet.

Ovaj argument previda dve stvari. Prvo, činjenica da nacionalna država danas deli sa međunarodnim, nadsacionalnim strukturama klasične funkcije suvereniteta – zakonodavstvo i sankcionisanje kršenja ljudskih prava – i da, sa izuzetkom velikih sila, više ne može da koristi rat kao osnovno sredstvo za očuvanje svoje suverenosti²⁸ nije dokaz o njenom „odumiranju“. Država neće nestati sve dotle dok suvereno odlučuje o davanju statusa građanina, dakle, o tome ko je član političke zajednice u okviru jedne države. Građanin određene države ujedno simbolizuje univerzalne vrednosti ljudskih prava i konsensualnu prirodu nacionalne demokratske političke zajednice. To znači da je liberalna univerzalnost partikularna i konsensualna i da se državna suverenost ne može svesti samo na njen spoljni aspekt. Unutrašnja suverenost države ujedinjuje *suprema potestas* i demokratski legitimitet otelotvoren u zakonodavnoj funkciji parlamenta. Drugo, paradoks partikularne univerzalnosti u suverenitetu nacionalne države logično preusmerava dilemu o tome da li državna suverenost iščezava ili ne na pitanje *šta danas možemo smatrati političkom zajednicom*.²⁹

25 O tome D. Grimm, „The Achievements in Constitutionalism and Its Prospects in a Changed World“ in Petra Doebner and Martin Loughlin, 2010, pp. 3-22. O debate oko međunarodnog konstitucionalizma i države, videti takođe *ICON*, Vol. 11, No. 4, 2013, pp. 1021-1052.

26 Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism*, op. cit., pp.53-54.

27 Više: Lidija R. Basta Fleiner, „Constitutionalism against the Background of Globalisation: Major Challenges“, in *Mensch und Staat*, Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 2003, pp. 259-276.

28 J.A. Frowein, „Constitutionalism in the Face of Changing Nation State“, in Christian Starck (ed.), *Constitutionalism, Universalism and a Democracy – comparative analysis*, Nomos, Baden-Baden, 1999, p. 54-56.

29 R.B.J. Walker, „Sovereignty, Identity, Community: Reflections on the Horizons of Contemporary Political Practice“, in R.B.J. Walker, Saul H. Mendlowitz (eds.), *Contending Sovereignities. Redefining Political Community*, Lynne Rienner Publishers, London, 1990, p. 182.

Tako se vraćamo na razloge zbog kojih demokratija ne može da bude de-nacionalizovana. Postmoderna država je takođe po definiciji utemeljena na konstitucionalističkoj vezi između demokratije i vladavine prava kao uslova *sine qua non* za branu arbitrarnoj i pravno neograničenoj vlasti. Globalna konstitucionalna demokratija je imanentno neostvariva jer se ključni proceduralni zahtevi za garanciju ustavne slobode (ljudskih prava) ne mogu globalno ostvariti. Oni ostaju usidreni u nacionalnoj državi, čija nacija/demos legitimise konstitucionalizam. Globalna vladavina ne može da ima ustavnu vladu. Najvažniji projekt globalnog konstitucionalizma – nezavisnost globalnog prava i primena ustavnih momenata kao akata globalne ustavnosudske kontrole koje podrazumeva ukidanje prava država na polje slobodne procene (power/margin of appreciation), pre je utopija nego vizija. U sistemu UN nema mesta za „ustavne momente tipa *Murphy v. Madison*“. Čuvar pravnog sistema UN nije globalni sud već Glava VII Povelje. Konačno, iako je nadnacionalizacija ustavnog prava pre svega očigledna na planu ljudskih prava, i podrazumeva da međunarodni standardi budu uneti u ustavnu politiku ljudskih prava nacionalne države i uživaju neposrednu ustavnu zaštitu u sve većem broju zemalja, nacionalna država je ta od koje prevashodno zavisi delotvorna zaštita i primena ljudskih prava kojima je globalno dodeljen status osnovnih prava.³⁰

Posredan ali uverljivi dokaz o značaju demokratskog konstitucionalizma savremene nacionalne države predstavlja i Belamijev (Richard Bellamy) republikanski argument o političkom konstitucionalizmu, koji načelno odbacuje kao prevaziđen klasični pravni konstitucionalizam, uključujući ustavnosudsku kontrolu ustavnosti. Po njemu su demokratski slobodni izbori i većinsko odlučivanje u parlamentu delotvorniji mehanizam vladavine prava „ne samo normativno već i iskustveno“, čime nastaju odgovarajuća institucionalna obezbeđenja protiv dominacije i arbitrarne vladavine, a za ustavnost demokratije.³¹ Da ne bi bilo nesporazuma: Belamijevu teoriju političkog konstitucionalizma nacionalne države ne treba tumačiti linearno. Ona se ne može izolovati od sistemskog paradoksa između „unutrašnje“ i „spoljašnje“ suverenosti nacionalne države. Nije trebalo da prođe pet godina pa da Ivan Krastev kao posledicu globalizacije uverljivo identifikuje interne sistemske probleme razvijenih demokratija, pre svega njihovu strukturnu nesposobnost za samopoboljšanjem, koja je uslov *sine qua non* delotvornosti političkog konstitucionalizma. Razvijene demokratije više nisu otvorena društva. „Opadanje značaja građanina nacionalne države kao vojnika, potrošača i proizvođača dovelo je

30 Videti: David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, op. cit., pp.89-136. Cf. takođe, Johann Galtung, *Human Rights in Another Key*, Polity Press, Cambridge, 1994.

31 Richard Bellamy, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, p.viii.

do gubitka moći i uticaja glasača i rastuće nedelotvornosti modernih demokratija kao oblika vladavine.“³²

ZAKLJUČAK: KONSTITUCIONALIZAM NA RASKRŠĆU ILI STRANPUTICI?

Doktrina postnacionalnog konstitucionalizma pokušava da „zaobiđe normativni rascep“ inače prepoznatljiv u raspravama o globalizaciji i globalnoj vladavini.³³ „Konstitucionalizacija“ je najnoviji termin u ovoj političkoj teoriji, sa snažnom normativnom argumentacijom u prilog postnacionalnom konstitucionalizmu. Klasični konstitucionalistički zahtev o ograničenoj vladavini proširuje se na sve sfere i nivoe političkog odlučivanja, unutar nacionalne države i na međunarodnom planu. „Ustav globalnog društva nastaje postepeno kroz ‚konstitucionalizaciju‘ mnoštva autonomnih subsystema u svetu.“³⁴ Sa druge strane, kritička refleksija Martin Loklina (Martin Loughlin) o „konstitucionalizaciji“ počinje pitanjem *in medias res*: *Da li novi fenomen „konstitucionalizacije“ predstavlja signal za globalni trijumf konstitucionalizma, za njegovo nestajanje, ili mutaciju?* Načelni domet argumenta o konstitucionalizaciji valja shvatiti uslovno.³⁵

Ključna pitanja i dileme koji ostaju bez odgovora za sve koji u postnacionalnom konstitucionalizmu vide nove demokratske i konstitucionalističke potencijale su sledeći:

Prvo, više je nego očigledan i nepremostiv jaz između komunikacijskih kapaciteta i kritičkog diskursa u društvu kao uslova za pluralistički postnacionalni konstitucionalizam, sa jedne strane, i rastućeg fenomena ustavotvorstva bez suverena, sa druge. Drugo, može li postnacionalni pluralizam zasnovan na „diskursivnim, društvenim procesima kao konstitucionalističkom instrumentu kontrole vlasti“ (Kriš) da bude delotvorna strategija mira i demokratije u

32 „Demokratija koja stalno menja vlade ali ne uspeva da popravi svoju nefunkcionalnu politiku, jeste demokratija u krizi. Demokratija u kojoj je javni govor izgubio moć da menja javno mnjenje i u kojoj se debate svode na puko ponavljanje ideoloških predrasuda, jeste demokratija u krizi. Demokratija u kojoj su ljudi izgubili nadu da njihov kolektivni glas može da dovede do promena i posluži zajedničkim ciljevima, jeste demokratija u krizi.“ Ivan Krastev, *Democracy as Self-Correction*, Transatlantic Academy, Washington, 2012, Available from: www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Krastev_DemocracySelfCorrection_Dec12_web.pdf (Accessed on 15 October 2014) pp. 11-12 (prev. LBF).

33 Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism*, op.cit., p. 67.

34 Günther Teubner, *Fragmented Foundations. Societal Constitutionalism beyond the Nation State*, op. cit., pp. 328-9.

35 Martin Loughlin, „What is Constitutionalisation?“, in Petra Dobner and Martin Loughlin, *The Twilight of Constitutionalism*, op.cit., pp. 47 and 69.

uslovima inherentno različitih i suprotstavljenih interesa društava na globalnom planu? Može li „komunikacijski kapacitet“ da jača u političkim zajednicama uspostavljenim inherentno nedemokratskom i heteronomnom aksiologijom međunarodne zajednice kao ustavotvorca? Mogu li takvi ustavotvorni procesi zaista da ishode „identitet ustavnog subjekta“,³⁶ kada ustavnog subjekta kao takvog nema? Štaviše, najnoviji diskurs o postnacionalnom pluralističkom konstitucionalizmu previđa notorni fenomen: „aspiracije javnosti“ kao izvor demokratskog legitimiteta za postmodernu ustavotvorstvo (Arato) nisu uvek racionalne. Naprotiv. Zavisno od konteksta, one mogu u manjoj ili većoj meri da se rukovode iracionalnim kolektivnim osećanjima javnosti, uključujući „ustavne sentimente“ (*constitutional sentiments*). A ovi nisu samo prost zbir individualnih osećanja i često preuzimaju funkciju vladavine prava, stabilizujući tako autoritarne režime.³⁷ Zato je danas „globalna sumnja“ kao „hermeneutika istine i etičko-političkog razmatranja“ legitimno i logičko polazište za nezaobilazne dileme i kontroverze u novijem teorijskom diskursu o konstitucionalizmu u vremenima globalizacije.³⁸

36 Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community*, Routledge, London, 2010.

37 „To ne znači da strasti treba da vladaju, ali ustavna strategija koja ne može da na njih odgovori završiće kao suboptimalna“. Andras Sajó, *Constitutional Sentiments*, Yale University Press, New Haven and London, 2011, pp. 4-5. – Istorija ustavnog statusa Kosova nakon 1968.g. pa do raspada Jugoslavije je u tom pogledu više nego poučna.

38 „Jeziku ustavne reforme i mera javne politike isuviše često nedostaje jezik globalne sumnje koji se obraća afektivnom životu građana – njihovom osećanju javnog straha, ambivalentnosti, neizvesnosti, neodlučnosti, kojima se građanin pre svega rukovodi kada stoji pred izborom, i u životu i u politici.“ – prev. LB. – Homi K. Bhabha, *Boundaries, Differences, Passages*, 2006, Available from www.volkswagenstiftung.de/fileadmin/downloads/Bhabha-Homi.pdf (Accessed 15 October 2014), p.3.

Slobodan Samardžić³⁹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Nadnacionalna ustavnost i ustav kao sekundarni pravni akt: Globalističko okruženje savremenog konstitucionalizma

UVOD – GLOBALIZACIJA KAO ISTORIJSKI VAKUM

Globalizacija ima mnoga značenja, a zajednički imenilac toga mnoštva jeste da je ona sveobuhvatni savremeni proces. Za naše razmatranje osnovno pitanje je kako ovaj sveobuhvatni savremeni proces utiče na sadržaj i forme političkog života današnjice. Opšte je mesto da današnje generacije žive vreme zalaska centralnog značaja države za politički život zajednice i sveta. Države su, smatra se, u poslednjih pet vekova određivala koordinate unutardržavnog i međunarodnog sadržaja javnog života. Poslednjih decenija vidljive su epohalne promene u vekovima definisanom stanju stvari. Države, navodno, gube svoj sistemski prioritet u procesu i za račun globalizacije.

Sa ovakvim opštim konstatacijama nije se teško složiti. Ostaje, međutim, puno otvorenih pitanja. Ono koje nas zanima jeste – šta se to u procesu globalizacije stvara umesto postojećih koordinata unutrašnjeg i spoljnog poretka koje su davale države? Da li se bar nazire neki politički oblik koji pruža minimalnu izvesnost ljudima u onim javnim dobrima koje je garantovala država – slobodi, miru, bezbednosti i blagostanju?

39 slobodan.samardzic@fpn.bg.ac.rs

Savremeno gomilanje globalističkih fenomena i upravljačkih mehanizama upućuju na neizvesnost i nered bar u bliskoj budućnosti sveta. Ako forme država i međudržavnih odnosa odstupaju, ono što ih zamenjuje ne upućuju na stvaranje nove forme poretka već pre na slobodnu igru neograničenih moći. Ako stare forme zalaze a nove se ne naziru, to znači da se današnji svet ne kreće prema novom poretku već ulazi u zonu istorijskog vakuma. Takvo stanje može se pretvoriti u epohu kakvih je bilo u političkoj istoriji. Svet ne mora biti obuhvaćen pravilima i zajedničkim institucijama, ne mora postojati ona referentna podela na unutrašnje i spoljne odnose, sporovi se mogu rešavati isključivo silom, pravo može postati samo pravo jačeg, moralna slika sveta može postati sungularna i može je nametati i garantovati sila oružja, itd. Ovo nije negativna utopija budućnosti, ovo je slika jače tendencije savremenih prilika i odnosa u svetu. To je slika savremenog vakuma globalizacije.

Ali, i istorijski vakum globalizacije ima svoj pozitivni sadržaj, praktično-politički i ideološko-normativni. Sve se okreće između praktične pretenzije na univerzalnost (tzv. novog svetskog poretka) i normativne slike univerzalnog kao teorijske matrice i projekcije novog sveta. U praktičnom pogledu osnovnu dinamiku današnjeg sveta ne čini politička praksa njegove univerzalizacije nego upravo otpori ovoj praksi. Reč je o procesu vesternizacije sveta, ili, da budemo precizniji, njegove amerikanizacije, koji se odvija pod lozinkom univerzalizacije. Zato i ne govorimo o procesu univerzalizacije već o pretenziji na nju. Ali, aktuelna politička forma tog procesa-pretenzije nije nova već stara. Reč je o *imperiji*, političkoj formi svetske vladavine poznatoj „od Starog Rima do Sjedinjenih Američkih Država“.⁴⁰

Teorijska refleksija o ovom novom-starom fenomenu je ambivalentna. Neka radna klasifikacija bi mogla da ga posmatra u spektru interpretativnih paradigmi koji se prostire od apologetske⁴¹, preko pozitivno-analičke⁴² i normativno-utopističke⁴³, sve do kritičke⁴⁴ refleksije. Neka tumačenja izričito govore o

40 Ovo je podnaslov knjige nemačkog politikologa Herfrida Minklera (Herfried Münkler) *Imperije* koja se pojavila 2005. godine, a čije srpsko izdanje je objavljeno kao: Herfrid Minkler, *Imperije*, Albatros plus, Beograd, 2009.

41 Recimo, Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, Atlantic book, London, 2003, Robert Kejgan (Robert Kagan), *O raju i moći*, Čarobna knjiga, Beograd, 2003. (ista godina originalnog izdanja).

42 Tu spada pomenuta knjiga Herfrida Minklera i noviji rad Geri Marksa (Garry Marks). Garry Marks, „Europe and its Empires: From Rome to the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, No 1, 2012.

43 Najizrazitije kod Ulriha Beka (Ulrich Beck) *Kosmopolitska Evropa*, Megatrend, Beograd, 2012. (prvo izd. 2004.), ali i kod Jirgena Habermasa (Jürgen Habermas), *Zur Verfassung Europas*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2011.

44 Vid. Kostas Duzinas (Costas Douzinas), *Ljudska prava i imperija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. (prvo izdanje izd. 2008.).

imperiji (Minkler, Marks, Bek u specifičnoj verziji kosmopolitizma kao „imperije konsenzusa“, Duzinas), neka o „novom svetskom poretku“ (Kuper i Kegan), a neka od „svetskom građanskom društvu“ (Habermas). Ali, kako kaže Duzinas „nezavisno od toga da li se odobrava ili kritikuje, imperija je ključni organizacioni koncept u akademskim diskusijama o našim tekućim tendencijama.“ I nešto dalje: „Većina se slaže u pogledu izvesnog činjeničnog minimuma, pre svega da je novi svetski poredak uveden po završetku hladnog rata, da su SAD jedina supersila i hegemonistički centar novog poretka, kao i da se otpor akcijama hegemonu razvija u različitim oblicima i na mnogim mestima, uključujući i akademske krugove, mada u prilično umerenoj formi.“⁴⁵

Ako se današnje političko oblikovanje sveta odvija pod okriljem imperijalne forme, i to one koja ima globalno (planetarno) univerzalističke pretenzije, i ako je kritička refleksija o ovoj tendenciji samo jedna među mnogima, onda se današnji svet suočava sa ozbiljnim problemom svog ne samo globalnog, nego i regionalnog i državnog, a to znači opšteg, uređenja. Zato svako *pitanje dobrih namera*, koje se može podvesti pod *pitanje konstitucionalne vrste uređenja*, mora da ugradi refleks(iju) okruženja bez koje bi ozbiljna rasprava delovala samo kao igra staklenih perli.

GLOBALNI KONSTITUCIONALIZAM – UTOPIJA ILI ZAMKA

Savremena ideja globalnog konstitucionalizma teorijski gledano posledica je neopreznog epistemološkog skoka sa međunarodnog prava na globalno pravo, ili sa evropskog prava (prava Evropske unije) na kosmopolitsko pravo. Zajednički imenilac ovih akademskih avantura jeste ispravna premisa da unutrašnje pravo država ne može više da rešava pitanja transdržavnog karaktera koja se množe sa procesom globalizacije, ali da to više nije u stanju ni tradicionalno međunarodno pravo. Takvu premisu najbolje potvrđuju rastuće regulative, pravna i sudska praksa kojima se uređuju različiti transnacionalni fenomeni i tokovi kao što su međunarodna trgovina i finansije, kretanje kapitala, zaštita životne sredine, ljudska prava, bezbednosna pitanja i drugo. Ovi i slični fenomeni spontano dobijaju pečat globalnih te njihova regulacija nije više moguća pod mehanizmima „starog režima“.

Da li se, međutim, imajući u vidu ove procese i tendencije može govoriti o transferu nacionalnog i međunarodnog prava u globalno, tj. kosmopolitsko pravo? Recimo, za pokretače i urednike časopisa *Global Constitutionalism* ovde nema dileme. U uvodniku za prvi broj ovog časopisa oni kažu: „Konstitucionalizam kao ideja smešten je tačno u međuprostoru prava i politike, i kada se pojave pitanja na globalnom nivou u međuprostoru prava i politike ideja o globalnom

45 Vid. Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija*, op. cit., str. 195.

konstitucionalizmu postaje relevantna.⁴⁶ Pitanje je, međutim, da li je za konstitucionalizam dovoljno da se na globalnom nivou pojave pitanja u međuprostoru prava i politike. Apstraktno gledano, konstitucionalizam kao normativni i institucionalni konstrukt bio bi najefikasnije, najlegitimnije i najpodesnije demokratsko sredstvo za rešavanje i takvih pitanja. Ali, za konstitucionalizam je karakteristična upravo praksa efikasnog rešavanja takvih pitanja *u okruženju* demokratskog legaliteta i legitimiteta. Takvo okruženje postoji samo u okvirima nacionalne države i sem Evropske unije uslovno, o čemu ćemo govoriti u narednom odeljku, ono ne postoji ni na svetskom ni na regionalnom planu.

Ovu činjenicu prećutno prihvataju i zastupnici „globalnog konstitucionalizma“ i stoga radije govore o „konstitucionalizaciji“ (kao procesu) nego o konstitucionalizmu. Kako kažu pisci pomenutog uvodnika reč je o „postepenom pojavljivanju konstitucionalnih obeležja u međunarodnom pravu, od kojih se očekuje da kompenzuju ustavne deficite koji su na nacionalnom nivou indukovani globalizacijom.“⁴⁷ Nema sumnje da globalizacija jako interveniše u unutrašnja ne samo zakonska nego i ustavna uređenja nekih oblasti javne politike. Takođe, ne može se negirati postojanje brojnih osnivačkih ugovora, konvencija, rezolucija i sličnih akata kojima međunarodne organizacije, države same ili zajedno sa drugim međunarodnim akterima nastoje da regulišu ove politike na regionalnom ili globalnom planu. Ali, to mnoštvo međunarodnih zakonskih ili kvazizakonskih aktivnosti čak i u primisli nazvati konstitucionalizacijom (makar samo kao proces), nema naučno opravdanje. Procesi o kojima je reč pre govore o istorijskom vakumu u kojem države postepeno gubeći svoje suverene kompetencije nikako ne mogu taj gubitak nadoknaditi onim kvalitetom ustavne legalnosti i legitimnosti koji je obeležavao „stari režim“. A pošto istorijski vakum nije mrtvo more politike, lako je uočiti imperijalne fenomene kojima se danas najčešće „kompenzuju“ globalistički deficiti nacionalne ustavnosti. Najdrastičniji oblici su sledeći: humanitarni militarizam kao sredstvo zaštite osnovnih prava; podsticanje deregulativne politike u oblasti svetskih finansija; svojevajno jednostrano kršenje carinskih pravila Svetske trgovinske organizacije; odustajanje od svetske regulatorne politike zaštite životne sredine; odustajanje od članstva u stalnom Međunarodnom sudu za ratne zločine; stalno povećanje vojnih izadataka, jačanje vojnih potencijala i sve učestalije vođenje ratova.

Ako su ovi fenomeni više prepoznatljiviji u današnjoj praksi uređivanja sveta od bilo kojih drugih, posebno onih konstitucionalnih, onda se ni na empirijskom planu ne može govoriti o relevantnoj globalnoj konstitucionalizaciji. Ali, kao što se vidi, to je samo empirijski argument. Onaj normativni još više pogađa napred pomenuti epistemološki skok.

46 Antje Wiener, Antony F. Lang jr., James Tully, Miguel Poiares Maduro and Mattias Kumm, „Global Constitutionalism: Human rights, Democracy and the Rule of Law“, *Global Constitutionalism*, Vol. I, Issue 1, March 2012, p. 2.

47 Ibidem., p. 4.

Pojam ustavnosti (konstitucionalizma) ne može se širiti do neprepoznatljivosti sve i kada postoji razumevanje za njegov istorijski promenljiv sadržaj. Recimo, načelno se može prihvatiti teza da ustavnost nije inherentno vezana za državu, ali se ne može negirati da su suštinska obeležja ustavnosti nastala u epohi državnosti. Srž ustavnosti nalazi se u demokratskom samoodređenju naroda, pri čemu su sva tri termina ovog složenog pojma podložna teorijskom tumačenju. Potom, ustavnost u svom najdubljem određenju pretpostavlja da su adresati obavezujućih zakona istovremeno i njegovi stvaraoci.⁴⁸ Ovde se, razume se, računa sa predstavničkom demokratijom i parlamentom kao zakonodavcem. Osim toga, konstitucionalizam traži odgovor na pitanje o normativnom autoritetu i osnovama njegovog opravdanja (legitimnosti). Transpozicija tog pitanja na globalni plan glasila bi: ko je nosilac normi globalnog uređivanja i upravljanja, gde leži njegov autoritet i kakve je (političke) prirode taj autoritet? Bojim se da na sva ova pitanja nema naučno ubedljivog odgovora i da konstrukcija globalnog konstitucionalizma ne da nije dobro normativno utemeljena, već da visi na slabom koncu.

Zbog toga su za plodnu raspravu možda više prihvatljive ideje koje ovu koncepciju nastoje da utemelje na teorijskoj kombinaciji normativnog i empirijskog argumenta. Reč je o shvatanjima koja polaze od kompleksa evropskog konstitucionalizma koji posmatraju kao uzorni put (model) za globalni, svetski konstitucionalizam.⁴⁹

Za ovu koncepciju usko se vezuje pojam kosmopolitizma. To je naročiti pojam koji „kombinuje priznavanje različitosti i drugosti s nastojanjem da koncipira nove demokratske oblike političke vlasti s one strane nacionalnih država.“⁵⁰ Izraz „s one strane“ podrazumeva svet u izvornom stoičkom smislu kao kosmopolis, svetsku političku zajednicu. U takvoj jednoj retrospekciji i istovremeno projekciji istorijskog vremena, iskustvo Evropske unije predstavlja se kao proces evropeizacije. A „shvatiti evropeizaciju kosmopolitiski znači...definisati evropski pojam društva kao poseban regionalno-istorijski slučaj globalne međuzavisnosti.“⁵¹ Za Beka Evropska unija niti jeste niti bi smela da bude istorijski slučaj *sui generis*. Kao specifičan slučaj procesa „refleksivne modernizacije“ ona je i empirijski i normativno stanica na putu ka kosmopolitskoj ljudskoj zajednici stvaranoj po merilu čoveka. Pri tome, Bek ne preza ni od upotrebe termina *imperija* kada govori o svetski uzornom primeru Evropske unije, najčešće je imenujući i kao „Evropa“. On kaže: „Evropa je imperija

48 Vid. Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*, op. cit., S. 49. Videćemo kasnije kako Habermas zastupajući tezu o univerzalnoj svetskoj ustavnosti teško prolazi sa ovim sopstvenim efektno izraženim određenjem.

49 Pošto ćemo o iskustvu evropskog konstitucionalizma *per se* govoriti u narednom odeljku, ovde ćemo ga uzeti kao već razumljiv i samorazumljiv koncept.

50 Ulrich Bek, *Kosmopolitiska Evropa*, op. cit., str. 32.

51 Ibidem., str. 33.

bez unutrašnjeg hegemonu, ona je imperija *konsenzusa*... Članstvo u njoj ne počiva na osvajanju, kolonijalizmu ili imperijalizmu, već na *dobrovoljnosti*.⁵²

Ovo komotno poigravanje pojmovima – kosmopolitizam i imperija – koji normativno posmatrano imaju međusobno suprotna značenja⁵³, neće se dobro završiti. Ovdje nije reč samo o tome da se pojam imperije pogrešno koristi. Reč je, više od toga, o dinamičnoj praksi imperijalizacije evroatlantske zajednice koja se odvija „s one strane“ Bekovih projekcija. Ako je on želeo da pokaže kako pod dejstvom kosmopolitizacije „Evrope“ imperija postaje kosmopolitiska i samim tim dobija sva ona divna obeležja⁵⁴, uporedna praksa pokazuje da, obratno, njegov kosmopolis postaje imperijalan u svom najklasičnijem obliku.

Ali, ostanimo još nakratko kod evropskog kosmopolitizma u njegovom unutrašnjem normativnom značenju. To jeste tranzitorni entitet refleksivne modernizacije (od Evrope ka ostatku sveta), ali je i njemu, po Beku, potreban ustav. Pre svega, iz dva razloga: „prvo, da bi se položio normativni temelj za *konstituisanje evropskog civilnog društva*; i kao drugo, da bi se kosmopolitiski režim institucionalizovao u evropskoj politici.“⁵⁵

Bek ispravno primećuje da je kompleks „civilnog društva“ sasvim ispaao iz dosadašnjih procesa i reformi evropskih integracija i smatra da bi ovaj nedostatak trebalo kompenzovati „polaganjem normativnih temelja“ evropskog civilnog društva za šta je potreban ustav. Na ovom mestu dobro se vidi najslabija tačka ideje o globalnom konstitucionalizmu. Njemu ne nedostaju norme – od Povelje UN do danas ima ih bezbroj, njemu ne nedostaju institucije – sijaset međunarodnih organizacija vladinog i nevladinog karaktera, razni međunarodni sudovi i arbitraže, njemu samo nedostaje konstitucionalni temelj – ustavotvorna vlast bez čijeg ustanovljujućeg delovanja nema legitimnih demokratskih tela ni odgovarajućih globalnih odluka. Istorijski, pak, gledano ustavotvorna vlast potiče iz građanskog društva kao demokratizovanog naroda. Tako nešto ne postoji ni na nivou Evropske unije a nekmoli sveta. Osim toga, građansko društvo kao istorijski nastala politička kategorija zajednice nije i nikada neće biti na stvaralačkom raspolaganju ni praktičara a još manje teoretičara, posebno onih koji dobro osećaju njegov odlučujući nedostatak u projekcijama globalnog konstitucionalizma.

52 Ibidem., str. 65. Sva podvlačenja u citatu su autorova.

53 Herfrid Minkler na osnovu obimne literature pokazuje da je za imperiju upravo karakterističan podređeni odnos perifernih teritorija prema centru, ili perifernih država prema dominirajućoj. Dok su centar i periferija u konceptu hegemonije bar formalno ravnopravni, u konceptu imperije periferne države (teritorije) imaju vazalni status. Vid. Herfrid Minkler, *Imperije*, op. cit., str. 17.

54 „Kosmopolitizam se od svih spomenutih oblika razlikuje po tome što u mišljenju, suživotu i delovanju *priznavanje različitosti* postaje maksima, i to kako iznutra tako i spolja.“ (Podvlačenja autorova) Ulrich Bek, *Kosmopolitiska Evropa*, op. cit., str. 34.

55 Ibidem., str. 337 (Podvlačenje autorovo)

Ovakav nedostatak oseća i Jürgen Habermas, ali ga to ne sprečava u pokušajima da pruži jednu protoustavnu teoriju kosmopolitske zajednice. U tom okviru i on, kao i Ulrich Bek, koristi iskustvo nadnacionalne Evropske unije da bi pokazao kako i današnji svet može postati nadnacionalan, tj. univerzalan, po svim odlikama njegovog uređivanja i po svim pravilima za njegovo upravljanje. Ali, taj svet ne sme biti nikakva svetska super-država, iako bi morao biti svetsko društvo. „Evropska unija može se pojmiti kao odlučujući korak na putu ka politički ustanovljenom svetskom društvu.“⁵⁶ Habermas govori o „politički ustanovljenom svetskom društvu“ što jasno navodi na ideju koja je analogna pojmu građanskog društva.

U konstitucionalnom iskustvu Evropske unije, kako ga sam tumači, može se naći uzor za normativno rešenje konstitucionalizacije sveta pre svega polazeći od ustavotvorne pozicije i uloge građanina (Unije, tj. Sveta). Habermas, sledeći Medisonovu ideju podeljenog suvereniteta, smatra da ustavna konstrukcija EU počiva na dva konstitutivna činioca – na građanima Unije (Unionsbürger) i na građanima država članica (Staatsbürger). Ali, budući da je reč o istim građanima sa dva različita svojstva u ustavnoj konstrukciji Unije, može se sa Habermasom slobodno reći da građani imaju dvostruku konstituišuću ulogu: kao građani Unije i kao građani država članica.⁵⁷ Sve se praktično svodi na subjektivna prava građana, aktuelno u Uniji i potencijalno u svetu. Normativno, reč je o pravnom univerzalizizmu osnovnih prava koja su prožeta univerzalnim moralnim vrednostima.⁵⁸ Iz ove normativne redukcije Habermas će lako izvesti zaključak da je krajnje opravdano kao subjekte legitimnosti u EU smatrati samo individue (građane pojedince) koji su, kao takvi, istovremeno i građani država članica i građani Unije.⁵⁹

Istu konstrukciju uz manje koncepcijske izmene Habermas će primeniti i na svetski plan obrazlažući prelaz od međunarodnog ka univerzalnom svetskom pravu. Pri tome će, razume se, praviti razliku između realne aktuelnosti Evropske unije i potencijalne aktuelnosti svetske zajednice. Tek, ona mora biti zajednica bazirana na svetskom građanskom društvu, koja, za razliku od EU, ni kada nastane neće imati onaj identitet dva svojstva građana, već će još zadugo predstavljati dvojnost građana sveta (Weltbürger) i državnih naroda (Staatsvölker).⁶⁰

56 Jürgen Habermas, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitualisierung der Völkerrecht*, u: *Zur Verfassung Europas*, op. cit., S. 40.

57 Ibidem., str. 67. Kritiku ovog tumačenja ustavnih osnova EU dao sam u svom radu: Slobodan Samardžić, „Evropska unija nije građansko društvo“, zbornik Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.) *Evropski građanin u vremenu krize*, FPN, Beograd, 2013, posebno str. 74-77.

58 „Bez obzira na pravnu formu, ova prvenstvena subjektivna prava imaju isključivo moralni sadržaj, jer ljudska prava prepisuju tačno onaj deo univerzalističkog morala koji se može prevesti u medijumu obavezujućih prava.“ Ibidem., str. 91-92.

59 Ibidem., str. 68.

60 Ibidem., str. 86.

Lako je primetiti da se koncepcije kosmopolitske zajednice i svetskog građanskog društva zasnivaju na ideji o univerzalnom karakteru ljudskih prava. Osnovni problem bio je kako iz ove ideje konstruisati normativno jasnu i empirijski održivu koncepciju svetske zajednice, čime bi i zamisao globalnog konstitucionalizma postala vrednom truda sadašnjih i budućih generacija. U suočenju sa današnjim ratovima u ime ljudskih prava i planetarne demokratije, koje vode zapadne sile na čelu sa Sjedinjenim Državama, lako je izvesti zaključak o suprotnosti norme i stvarnosti. Stvarni problem i naučni izazov, međutim, ne čini ta očiglednost već, sasvim obrnuto, pretpostavka o saglasnosti između ovakvih normativnih koncepcija i stvarnosti današnjih vojnih agresija.

S tim u vezi, Kostas Duzinas postavio je dalekosežno pitanje: „Postoji li unutrašnja povezanost između diskursa i prakse ljudskih prava, s jedne strane, i naših skorašnjih razornih ratova vođenih delimično u njihovo ime? Da li su ljudska prava delotvorno odbrambeno sredstvo protiv dominacije i ugnjetavanja ili su samo ideološko oruđe za zataškavanje nastajuće imperije?”⁶¹ Činjenica je da je jedna plejada pravnika teorijski zainteresovanih za preobražaj međunarodnog prava u jedinstveno postdržavno pravo utemeljenje svojih ideja tražila ne samo u načelnim odredbama o univerzalnom karakteru ljudskih prava nego i u tumačenju saglasnosti ovih teorijskih postavki sa značajnim međunarodnim događajima posthladnoratovskog perioda.⁶² Posebno povodom novouspostavljene prakse militarnog humanitarizma, počev od međunarodnopravno nelegalne vojne intervencije NATO saveza u SR Jugoslaviji 1999. godine i brojnih intervencija istog tipa koje su usledile, učinjen je veliki intelektualni napor da se ovakva praksa razume i predstavi kao legitimno sredstvo u odbrani osnovnih prava. Osnovni teorijsko pregnuće bilo je okrenuto argumentaciji po kojoj ovde nije samo reč o legitimnom kršenju međunarodnog prava, već pre svega o stvaranju novog postdržavnog prava iz duha univerzalne moralnosti koju međunarodno pravo kao međudržavno pravo nije u stanju da prihvati.⁶³

61 Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija*, op. cit., str. 27.

62 Jedna od prvih knjiga u kojoj su izložene nove ideje o promenjenom karakteru prava naroda na samoopredeljenje s obzirom na ljudska i manjinska prava jeste knjiga Antonija Kasezea (Antonio Cassese) *Self-Determination of Peoples – a Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, 1995.

63 U svojoj knjizi Kostas Duzinas povodom NATO intervencija na SR Jugoslaviju navodi stavove Antonija Kasezea, Bruda Sime (B. Simma) i Majkla Glenona (M. Glennon), ali posebnu pažnju posvećuje čuvenom Habermasovom prilogu iz nemačkog nedeljnika *Die Zeit* (od 29. aprila 1999), *Bestialität und Humanität*, gde autor pruža moralno utemeljenje za konkretan čin vojne agresije. Takvo moralno utemeljenje on anticipira kao prethodnicu novog kosmopolitskog poretka i njemu odgovarajućeg prava. Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija*, op. cit., str. 261-263.

Očigledno, ovakav pristup podrazumeva *pravedni* karakter rata koji se vodi u ime ljudskih prava. Ali, problem je u tome što postulat pravednog rata pretpostavlja *jedno* shvatanje morala i na toj osnovi *jedno* shvatanje pravde u svetu, što predstavlja nemogući uslov nesaglasan i sa iskustvom i sa zdravim razumom. Utoliko preostaje još jedina mogućnost da se neko određeno shvatanje morala i pravde nametne svima drugima pod firmom univerzalnosti, što predstavlja osnovni obrazac savremenog militarnog humanitarizma. Prosto, pod maskom osnovnih prava i njihove zaštite obavljaće se klasični poslovi zaposedanja karakteristični za imperiju. Teoretičarima ljudskih prava koja se danas navodno moraju braniti na naddržavnom nivou ostaje zadatak da veselim bojama ukrase masku iza koje se krije namrgođeno lice imperije. I jedni i drugi su na istom poslu.

Moderno doba u međunarodnom pravu odnelo je definitivnu pobedu odbacivanjem srednjovekovnog stanovišta o pravednom ratu. Kada je nestao opšti duhovni (crkveni) autoritet, koji je bio u stanju da ratove proglašava pravednim, preostalo je još samo da se evropski međudržavni ratovi vode kao ratovi među neprijateljima koji raspolažu podjednakim pravima. U tom smislu Karl Šmit (Carl Schmitt) kaže: „Stalno se mora podsećati da je istorijski smisao moderne države upravo u tome da se učini kraj celom sporu oko *justa causa*, a to znači oko materijalnog prava i materijalne pravednosti u ranijem feudalnom ili staleško-pravnom ili konfesionalno-teološkom smislu.“⁶⁴ Ostaje, međutim, problem „nepravednog neprijatelja“ na koga današnji intervencionisti ukazuju kao na bezočnog kršitelja ljudskih prava koji se mora kazniti. Pojam nepravednog neprijatelja pominje I. Kant, filozofsko-moralni inspirator svih savremenih zastupnika ideje univerzalne pravde i shodno tome legitimnosti pravednog rata. Reč je o vrsti neprijatelja koji je toliko opasan da u odnosu na njega pravo onoga ko je od njega ugrožen nema granica. Šmitov komentar protiv ovog Kantovog stava neobično je savremen: „Preventivni rat protiv jednog takvog neprijatelja bio bi više od pravednog rata. To bi bio krstaški pohod.“ I nešto dalje: „Delo pravnika koji su stvorili *Jus publicum Europaeum*, pojam *justus hostis*, može i ovde kod Kanta, kao i ranije od strane teologije, da bude negiran sa stanovišta jedne filozofske etike i ukinut uvođenjem diskriminišućih ratova.“⁶⁵

Ovde hoćemo da ukažemo na situaciju u kojoj zastupanje univerzalizma ljudskih prava koja se mogu braniti nelegalnim vojnim intervencijama i nastupanje imperije kojoj su ljudska prava omiljeni instrument delovanja ne samo da koincidiraju već idu ruku pod ruku. Zbog toga je neophodno da danas svako nastojanje u vezi sa globalnim konstitucionalizmom mora prvo da položi račun pred pitanjem: da li je zamisliva imperija koja bi zadovoljila

64 Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde – im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker und Humblot, Berlin, vierte Auflage, 1997, S. 128-129.

65 Ibidem, S. 141 i 143.

uobičajene normativne zahteve ustavnosti.⁶⁶ Ako bi se pojam imperije tako raširio da više između njega i kosmopolitizma nema razlike (Bekova „imperija konsenzusa“), onda se posledično i pojam ustavnosti mora toliko proširiti da više između njega i postmodernog despotizma nema razlike. Pravo postoji, ali samo kao pravo jačeg. Osnovni zadatak ustava imperije ne bi bio taj da joj pruži legitimitet, jer legitimitet bi u tom slučaju slovio kao predustavna kategorija. Taj ustav morao bi imperiji da pribavi transcendentni autoritet koji joj još uvek nedostaje.

Iz ovoga sledi da je ideja globalnog konstitucionalizma prerani uzlet mlade teorije. Njena naučna zrelost videće se onda kada za svoje nove pojmove bude skovala nove termine pod uslovom da joj pojmovi kreativnije korespondiraju stvarnosti nego što je slučaj sa naučno pretencioznim apologetama imperije.

EVROPSKO PRAVO KAO BEZUSPEŠNI TEST GLOBALNOG KONSTITUCIONALIZMA

Evropsko pravo (pravo Evropske unije, nekadašnje komunitarno pravo) dobar je test i merilo za celokupnu teoriju transnacionalnog prava, pa time i globalnog konstitucionalizma. Objektivno posmatrano, to je jedino transnacionalno pravo koje je stvarno postalo nadnacionalno pravo. Samim tim, postalo je uzor svim pravnim praksama nadržavnog regulisanja bilo koje oblasti javne politike. Evropsko pravo kao ustanovljeni sistem prava, osim toga, pokazuje koje su političke i strukturne pretpostavke bile neophodne da bi se ono izgradilo i dobro funkcionisalo. Ovde nije reč o pretpostavkama koje bi morao da ispuni svaki pokušaj stvaranja nadržavnog prava u svetu, već pre o unutrašnjim teškoćama sa kojima se neminovno mora suočiti. Najzad, sa današnjom krizom Evropske unije jasno se uočava osetljivost i fragilnost ustavnopravnog kompleksa evropskog prava, što posredno govori o gotovo tragičnoj neizvesnosti svakog projekta i poduhvata vezanog za globalni konstitucioanalizam.

Danas više nema sporenja o tome da li evropsko pravo sadrži atribute konstitucionalizma. Oni su sadržani u njegovim bitnim elementima: *u načinu kako se stvara, u načinu delovanja i u načinu zaštite.*

66 Minklerovo određenje imperije supsumira najčešće pominjane kriterijume: 1) ustaljeni odnos nadređenosti imperijalne sile prema zaposednutim prostorima (državama) – uspostavljeni odnos centar – periferija, 2) Različit tretman građana centra i periferije; prvi raspoložu višim i formalnim i stvarnim pravima, 3) Nestalne i teško odredive granice imperije; njene unutrašnje granice izražavaju unutrašnju razliku u stepenu moći i uticaja. Vid. Herfrid Minkler, *Imperije*, op. cit., str. 15-20.

U načinu stvaranja konstitucionalni elementi evropskog prava sadržani su u njegovom sekundarnom pravu. Zakonske i izvršne propise donose organi EU neposredno i oni se neposredno sprovode. Za razliku od ovoga, primarno pravo EU više liči na međunarodnopravnu legislativu, ali i ovde postupci promene osnivačkih ugovora, iako bazično međuvladini, zbog učešća velikog broja nadnacionalnih i nevladinih aktera podsećaju na ustavne konvencije.

Po načinu delovanja evropsko pravo gotovo u potpunosti je konstitucionalizovano. Po ugledu na ustavne sisteme složenih država (federacija) pravni propisi se neposredno primenjuju na krajnje korisnike koji su fizička i pravna lica, ili, pak, neposredno deluju u interesu istih adresata. Postoji nadređenost pravnog propisa EU u odnosu na nacionalni pravni propis koji reguliše istu materiju. Ovaj pravni sistem poznaje i načelo podrazumevanih ovlašćenja (implied powers) u sistemu raspodele nadležnosti.

Postoji *sudska zaštita* u pravnom sistemu EU. Evropski sud pravde ovlašćen je da ocenjuje saglasnost propisa sekundarnog zakonodavstva sa osnivačkim ugovorima. Njegova jurisprudencija kroz tumačenja i presude može da širi granice i ugovorne i zakonske regulative ako je takva aktivnost u skladu sa ugovorno proklamovanim ciljevima EZ/EU. Konačno, ovaj Sud usmerava delatnost nacionalnih sudova kada odlučuju o pitanjima iz oblasti evropskog prava.

Ova opšta konstitucionalna obeležja čine kompleks ustavnosti EU. Reč je o ustavnosti koja na vrhu pravne piramide nema ustav kao najviši pravni akt, niti je okružena državnim garancijama suverenosti. Ovo je prava postdržavna i postsuverena ustavnost, nadnacionalna ustavnost u pravom smislu reči. Kao takva, ona deli neka ključna obeležja državne ustavnosti, upravo ona koja smo ukratko pomenuli. Ali, kao postsuverena ustavnost ona ima i svoje originalne karakteristike. Prvo, sama činjenica da je reč o ustavnosti koja ne pretpostavlja novu (super-)državu čini njenu istorijsku posebnost. Potom, za razliku od ustavnosti državnog tipa koja podrazumeva ustav kao formalni pravni akt i stvaranje ustava kao nameravani čin politički usaglašene (homogene) zajednice, ustavnost Evropske unije i njene prethodnice Evropske zajednice sadržana je u procesu integracije sa nenameravanom ustavnom strategijom. Samim tim, za razliku od državnih ustava, specifični ustav EU ne sadrži jasan politički cilj (*finalité politique*) svog postojanja.⁶⁷

Ako ustav države ima za svrhu da uspostavi jedinstvo upravljačke strukture države, ustav EU nema takvu svrhu niti je tokom svog razvoja u tome uspevao. Evropska unija je oduvek bila dvojna upravljačka struktura sa unutrašnjom konkurencijom nadnacionalnog i (među)državnog. U takvom stanju konkurencije osnovno političko, prethodno neregulisano, pitanje oduvek je bilo: da li će

67 Upor. Thomas Christiansen and Christine Reh, *Constitutionalizing the European Union*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 5.

prevagu odneti hijerarhijski sistem normi ili autoritet država članica.⁶⁸ Ono prvo bivalo je odlučujuće u periodima mirnog funkcionisanja sistema, a ono drugo u vremenima kriza i promena. Recimo, princip nadređenosti komunitarnog prava od kako je bio formulisani jednom presudom Evropskog suda pravde (1964) bivao je prihvatani od strane vrhovnih sudova država članica izričito ili prećutno, ali nikad definitivno. Jedna skorija odluka nemačkog Saveznog ustavnog suda o tome jasno svedoči. Presuđujući u Slučaju *Honeywell* 2010. godine (i tom prilikom suprotstavljajući se stavovima Evropskog suda pravde o nadređenosti evropskog prava izrečenim u presudi *Mangold* iz 2006. godine) nemački Sud je jasno stavio do znanja da načelo nadređenosti ne može biti neograničeno. „Za razliku od prvenstva primene saveznog zakona, kao što je određeno u čl. 31 Osnovnog zakona, za nemački pravni sistem prvenstvo primene zakona Unije ne može biti sveobuhvatno.“ I, pored toga, kada je reč o načelu dodele nadležnosti: „Kršenje načela dodele se pokazuje samo onda kada evropska tela i institucije prekoračuju granice svojih nadležnosti, posebno povređujući načelo dodele. Drugim rečima, utvrđuje se da je kršenje nadležnosti postojalo u dobroj meri.“⁶⁹

Ovaj primer, kao jedan od mnogih u praksi nemačkog Saveznog ustavnog suda, otvara pitanje: ko je u EU autoritativni tumač ustava? Ako je jedna ranija odluka istog tog suda (Slučaj *Bruner* iz 1993. povodom Ugovora iz Mastrihta) presudila o pitanju „ko je gospodar Ugovora“, i to u korist država članica, nekoliko novijih odluka istog Suda stavilo je na znanje da je autoritativni tumač ustava EU domaći sud, kad on to čini.

Zapravo, ova vrsta ustavnih pitanja u EU svode se na ono krajnje pitanje „ko odlučuje o tome ko odlučuje?“⁷⁰ Ali, za razliku od državnog ustava u kojem je ovo pitanje ustavno rešeno, u slučaju EU ono je ustavno otvoreno, bar načelno. Sistemski gledano, osnovni razlog je u tome što u EU načelo o institucionalnom balansu preovlađuje nad načelom podele vlasti. Politički gledano, pak, problem je u tome što pitanje „ko odlučuje o tome ko odlučuje“ ima uvek različit odgovor ako se gleda sa strane evropskog pravnog poretka ili sa strane nacionalnog pravnog poretka. Ali, „kada se ovo pitanje pogleda iz perspektive izvan kako nacionalnog tako i evropskog pravnog poretka, ono podrazumeva koncepciju prava koje

68 Sledeći Vajlerov stav, samo ako umesto njegove reči *federalizam* stavimo *ustavnost*, što je u značenjskom kontekstu ovog stava isto, dobro ilustruje ovo strukturno konkurentsko stanje u EU: „Evropski federalizam je konstruisan sa hijerarhijom normi odozgo nadole, ali i sa hijerarhijom vlasti i autoriteta odozdo nagore.“ J.H.H. Weiler, „In defence of the status quo: Europe’s constitutional Sonderweg“, u J.H.H. Weiler and Marlene Wind (ed.) *European Constitution beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, p. 9

69 Citirani delovi Odluke preuzeti iz: Robert Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 362-363.

70 Vid. Miguel Poiares Maduro, „Europe and the Constitution: what if this is as good as it gets?“ in J.H.H. Weiler and Marlene Wind (ed.) *European Constitution beyond the State*, op. cit., posebno pp. 95-100.

nije zavisno od neke hijerarhijske konstrukcije.⁷¹ Drugim rečima, sama ustavna priroda EU podrazumeva da ovo pitanje ostaje otvoreno.

Sve ovo govori da su ideje i praksa globalnog konstitucionalizma i iskustvo ustavnost u EU udaljeni koliko nebo od zemlje. Na strani EU imamo već dugoročno i bogato iskustvo nadnacionalnog uređivanja i upravljanja, dok na strani ostatka sveta zanemarljivo malo toga postoji. Ako se već rečenom doda da ja praksa evropske ustavnosti nastojala da rešava i pitanja kao što su status građanina, strukturni manjak demokratije, horizontalna podela vlasti i dr., onda nije jasno kako Evropska unija može biti uzor ili usputna stanica u zamisli nastanka globalnog konstitucionalizma.

Sa tekućom krizom Evropske unije koja je, između ostalog, zahvatila i njene ustavne temelje, otvara se pitanje njenog opstanka, ili bar pitanje načina njene buduće egzistencije. Posmatrajući krizni učinak erodiranja dostignutih ustavnih tekovina i struktura, vidi se da je najmanji problem u tome što je 2005. godine propao pokušaj usvajanja Ugovora o ustavu Evrope. U odnosu na dotadašnji tok postepene kumulacije ustavnih atributa u sistemu Zajednice, kasnije Unije, pokušaj pravljenja i usvajanja formalnog ustava bio je zaista ekskluzivan. Možda je stvar zato i propala.⁷² Ali, daleko od ovog neuspeha, kriza je pokazala da EU ne raspolaže pravnim i institucionalnim sredstvima za njeno rešavanje. Što je još teže, novi mehanizmi uneti su u oblast pravne obaveznosti vanugovornim instrumentima koji uveliko odudaraju od ustavnog razvitka po komunitarnom modelu i znatno ga dovode u pitanje.⁷³ Navešćemo nekoliko najizrazitijih primera koji mogu da potkrepe ovu tvrdnju:

Prvo, novi pravni instrumenti – Ugovor o evropskom stabilizacionom mehanizmu (2011-2012) i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (2012-2014) usvojeni su kao posebni akti s one strane važećeg pravnog sistema Unije.

Drugo, ovi ugovori ne pretpostavljaju obaveznost svih država članica Unije da ih usvoje.

71 Ibidem., p. 95.

72 Kristijansen i Reh u pomenutoj knjizi pružaju ubedljivo objašnjenje osnovnih mehanizama u procesu konstitucionalizacije EU. Oni razlikuju tri mehanizma: 1) *formalna i eksplicitna konstitucionalizacija*, koja se odnosi na postupak po ugledu na nacionalnu državu, upravo onakav kakav je bio predviđen za prvi nesuđeni pisani ustav; njega karakteriše ideja ustavnog momenta, politika jasnog krajnjeg cilja i težnja ka formalnom pisanom ustavu; 2) *formalna i implicitna ustavnost*, koju karakteriše model reformi osnivačkih ugovora posredstvom međuvladinih konferencija, gde se izbegavanjem ustavnog jezika, kategorija i referenci zapravo postiže sadržinski ustavni efekat u napredovanju integracije; 3) *neformalna i razvojna ustavnost* – razvoj posredstvom evropskih komunitarnih politika, međuinstitucionalnih sporazuma i, posebno, jurisprudencije Suda pravde. Vid. Thomas Christiansen and Christine Reh, *Constitutionalizing the European Union*, op. cit., pp. 8-10. Ovo objašnjenje ubedljivo relativizuje štetu nastalu neuspehom usvajanja pisanog ustava.

73 Za ovaj aspekt krize Evropske unije vid. priloge u zborniku: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (prir.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

Treće, ugovori uvode postupke kojima se bez dotadašnjeg pravnog pokrića u Uniji, ali na osnovu dobrovoljnog pristanka država koje ih usvajaju, uvode restrikcije u oblasti isključivih nadležnosti država kao što su: fiskalna politika, socijalna politika, obrazovna politika, politika zapošljavanja i dr.

Uporedo sa ovim ustavno sumnjivim dokumentima mehanizam upravljanja krizom postaje neprepoznatljiv sa stanovišta poznate komunitarne ustavnosti. Nadnacionalne institucije (Evropski parlament i Komisija) gube svoj legislativni značaj u korist međudržavnih institucija, dok unutar poslednjih Evropski savet preuzima dobar deo operativne politike od Saveta ministara.⁷⁴ Ono što je, međutim, najgore jeste potpuna neprozirnost načina odlučivanja, bilo da je reč o formulacijama predloga obavezujućih dokumenata bilo da je reč o praktičnoj politici sprovođenja. Može se primetiti novonastajući amalgam moći koji čine kancelarka nemačke vlade, predsednik Evropske centralne banke, predsednik Komisije i predsednik evro-grupe.

Ovaj znatni poremećaj u postupnom kontinuitetu ustavnosti EU direktno se prenosi na ustavna stanja država članica. U 2011. godini beleže se dva anti-parlamentarna skandala kada Grčka i Italija, dve zemlje jako pogođene krizom javnih finansija, dobijaju privremene predsednike vlade, ali ne redovnim ustavnim postupkom nego direktnom intervencijom odozgo, sa briselskih nivoa. U 2012. godini portugalski Ustavni sud donosi presudu kojom se mere vlade prema bankama donesene po briselskom nalogu proglašavaju neustavnim, ali presuda nikada nije sprovedena.

Ali, s druge strane, nemački Savezni ustavni sud jednom svojom odlukom od septembra 2012. godine pokazuje da pitanje „ko odlučuje o tome ko odlučuje“ nije pomereno u centar evropskih institucija ako se tome suprotstavi sudsko telo jake države članice. Tom prilikom Sud je odlučivao o tome da li je Ugovor o evropskom stabilizacionom mehanizmu, koji je Bundestag već ratifikovao, u skladu sa međunarodnopravnim obavezama utvrđenim u Osnovnom zakonu SR Nemačke. Potvrđan stav Suda u presudi nije značio da on ne postavlja precizne uslove pod kojima SR Nemačka može preuzeti obaveze iz ovog Ugovora. Polazeći od toga da „u sistemu međuvladinog upravljanja poslanici kao izabrani predstavnici naroda moraju zadržati kontrolu nad osnovnim budžetskim odlukama“, Sud utvrđuje da se „nijedna odredba Ugovora ne može primeniti u SR Nemačkoj bez saglasnosti nemačkih predstavnika u telima Evropskog stabilizacionog mehanizma o visini obaveza plaćanja.“⁷⁵

74 U toku 2014. godine Evropski savet sastao se jedanaest puta, što je rekord od njegovog nastanka 1974. godine i veći broj godišnjih sastanaka u odnosu na više od polovine formacijskih saveta ministara.

75 Vid. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12 September 2012, BVerfG, 2BvR 1390/12. Pristupljeno 25. septembra 2012.

Slično kao i u svojoj odluci povodom Ugovora iz Maastrichta, Savezni ustavni sud kao vrhovno stavlja načelo demokratije koje se ne sme narušavati odlukama institucija EU.⁷⁶ I *sve dok* Unija ne bude imala onaj stepen demokratske legitimnosti kojim raspolažu države članice, u konkretnom slučaju SR Nemačka, odluka o tome ko odlučuje pripadaće državama članicama, u konkretnom slučaju SR Nemačkoj. Za našu osnovnu temu bitno je to da je tokom krize Evropske unije ovo ključno ustavno pitanje, koje je dugo vremena bilo otvoreno, ipak rešeno i to u korist države članice, konkretno SR Nemačke.

Ovim je čitav sistem ustavnosti EU prilično uzdrman, iako nije srušen. Ali, propala je svaka ozbiljnost namere da se evropska nadnacionalna ustavnost tretira kao prelazni stadijum ka globalnom konstitucionalizmu. Evropsko iskustvo se i u najboljim vremenima, a posebno povodom tekuće krize, pokazuje kao nadnacionalno iskustvo *sui generis*. Ako se nekad moglo misliti da zrači snagom primera, to najkasnije od početka tekuće krize (2008) više ne može biti slučaj.

DA LI JE NACIONALNI USTAV POSTAO SEKUNDARNI PRAVNI AKT?

U okvirima Evropske unije, koja raspolaže značajnim obeležjima ustavnosti, države članice su, kao „gospodari ustava“, zadržale ustavno prvenstvo u formalnom pogledu. One su stvorile ovu nadnacionalnu zajednicu ili joj se priključile na osnovu međunarodnog ugovora, ugovora o osnivanju ili pristupanju, koji pregovaraju, usvajaju i primenjuju u skladu sa svojim unutrašnjim ustavnim pravilima. Principi na kojima se zasniva sekundarno evropsko zakonodavstvo – neposredna primena i dejstvo, nadređenost i podrazumevane nadležnosti – principi koji čine jezgro ustavnosti EU, predstavljaju dodatni, komplementarni ustavni korpus samih država članica. U odnosu na taj novi nadnacionalni ustavni korpus države na osnovu svojih suverenih odluka menjaju, tj. prilagođavaju, sopstvene nacionalne ustave. Sve to zajedno, temeljna državna ustavnost i izvedena ustavnost EU, čini celovitu ustavnu kompoziciju koja se razvijala i usavršavala tokom vremena. Tekuća kriza evropske integracije, međutim, učestalo na dnevni red postavlja pitanje o krajnjem odlučiocu unutar evropske ustavne kompozicije – ko odlučuje o tome ko odlučuje. Ako je za razvoj evropske ustavnosti postojao jedan osnovni vanustavni uslov – da se ovo pitanje ostavi po strani, njegovo učestalo praktikovanje u najmanjem govori o nužnom zastoju u tom razvoju.

Imajući u vidu već višegodišnja dešavanja povodom postupaka rešavanja krize EU, moramo reći i sledeće: iako *formalno* i gospodari svojih ustava i gospodari osnivačkih ugovora EU, države članice *faktički* gube to svojstvo. Ili, što je još teže:

76 Vid. Robert Schütze, *European Constitutional Law*, op. cit., pp. 69-70.

neke države članice ga gube, neke ga zadržavaju, a ne neke ga ojačavaju. Ukratko, pod udare krize dolazi do dekompozicije ustavnog karaktera Unije. Elementi tog procesa, koje smo prethodno pominjali, mogu se ovako sistematizovati:

- ugovorna pravila i mehanizmi kojima se Unija rukovodi u borbi protiv krize nisu obavezna za sve države članice; sve one ne moraju da prihvate odgovarajuće ugovore;
- između država članica evro zone i onih koje to nisu postoje razlike u vrsti obaveza koje proističu iz novih ugovora;
- postoji potencijalna razlika u statusima između država koje nameravaju da uđu u evro zonu i onih koje ne nameravaju ili su to već odbile;
- ekonomska situacija od države do države različito utiče na njihovu (ne)spremnost da aktiviraju unutrašnje mehanizme zaštite nacionalne ustavnosti od novih antikriznih mera;
- antikrizne mere često pogađaju unutrašnje parlamentarne i vladine mehanizme delovanja;
- dolazi do znatnog poremećaja opštih demokratskih procedura i običaja unutar jače pogođenih država članica.

Usled dejstva ovih jasno prepoznatljivih tendencija dolazi do rasta unutrašnjih pravnih i faktičkih nejednakosti između država članica EU.⁷⁷ Ono što je komunitarni metod integracije pomognut spontanom ustavnom transformacijom postigao – pravna jednakost država članica kao pravilo, a nejednakost kao temporalni izuzetak – izgubilo se u novonastalom neredu krize. Ranija čvrsta pravna struktura bazičnih saglasnosti pretvorila se u spontanost kvazipravnih nametanja, bilo od upravljačkog centra prema državama, bilo među državama. Pošto nijedna od država jače pogođenih krizom nije u stanju da povuče jaki potez dobrovoljnog izlaska iz Unije, njihovi nacionalni ustavi dobijaju spontani izgled sekundarnih pravnih akata. I to ne usled nove hijerarhizacije pravnih akata nego upravo usled spontanog razvoja događaja koji nemaju svoj pravni ekvivalent. Unija iznutra počinje da liči na neku protoimperijalnu strukturu.

Herfrid Minkler je svoju knjigu o imperijama završio dalekosežnim stavom: „Evropska budućnost neće biti osigurana bez preuzimanja imperijalnog modela.“⁷⁸ Ovaj stav je utoliko važniji što je izrečen 2005. godine, pre velike krize koja je poremetila unutrašnju strukturu relativno jedinstvenog pravnog poretka Unije. Ovaj autor nije tada predvideo ovakav unutrašnji razvoj događaja, ali mu je bilo jasno da ukoliko Unija odgovorno preuzme posao zajedničke bezbednosne

77 „Čvrsta obeležja evropskih država bila su smekšana u sistemu višedimenzionalne uprave, ali tekuća kriza pokazuje koliko je teško normativno različite zajednice postaviti pod krov jedinstvenog zakonodavstva.“ Garry Marks, *Europe and its Empires: From Rome to the European Union*, op. cit., p. 17.

78 Vid. Herfrid Minkler, *Imperije*, op. cit., str. 221.

i odbrambene politike, ona mora pribaviti imperijalni oblik. Pre svega imao je u vidu spoljne granice Unije i njihovo obezbeđivanje posredstvom imperijalnog odnosa prema neposrednom evropskom susedstvu, tzv. spoljnoj periferiji. Iz tog osnovnog razloga autor govori o „čvršćoj hijerarhiji struktura odlučivanja“ unutar Unije pominjući trougao Pariz-London-Berlin, ili, realnije osovinu Pariz-Berlin.⁷⁹ On nije mogao da predvidi da će se ova vrsta imperijalnog sindroma Unije zaista pojaviti, ali u drugačijem vidu. Razlozi će biti sadržani ne u spoljnoj nego u unutrašnjoj politici EU, konkretno u ekonomskoj i monetarnoj uniji. A imperijalna obeležja neće biti samo spoljašnja – okrenuta neposrednim susedima, nego najpre unutrašnja – usmerena na države članice jače pogođene krizom.⁸⁰

Danas je izvesno da Unija ima i svoju unutrašnju i svoju spoljnu periferiju. Ustavni ekvivalent ovog imperijalnog fenomena označili smo izrazom „ustav kao sekundarni pravni akt.“ Ali, ako je jasno zašto ustavi pojedinih država članica EU danas, u uslovima krize, faktički deluju kao sekundarni pravni akti, nije na prvi pogled jasno zašto bi takav podređeni status trebalo da imaju ustavi zemalja koje imaju status potencijalnih kandidata, kandidata ili pregovarača za članstvo, i (još) nisu punopravne članice.

Ako neka evropska država izrazi demokratsku volju da postane članica EU, završi pregovore o pristupanju i potvrdi takav ugovor sa EU, prirodno je da u svom ustavnom aktu izvrši određene nužne izmene kako bi najviši zakon zemlje prilagodila novonastaloj situaciji. Takve izmene pre svega se tiču ustavnih odredaba o dodeljivanju izvornih ustavnih nadležnosti organima Unije radi zajedničkog uređivanja i regulisanja tih materijalnih oblasti. Isto je tako prirodno da se ovakve ustavne izmene vrše na kraju procesa pristupanja nakon završenih pregovora ili potpisivanja odgovarajućeg ugovora.⁸¹ Ustavno odricanje od određenih suverenih prava kompenzuje se pravom njihovog zajedničkog regulisanja na nivou same Unije.

Slučaj Srbije govori o potpuno suprotnoj tendenciji, o aktuelnoj političkoj volji da se njen ustav „evropeizuje“ bez obzira na činjenicu da se njeno članstvo iz mnogih razloga odlaže u nepredvidljivu budućnost. Razume se, reč je o političkoj volji unutrašnjih političkih činilaca u samoj Srbiji – nosilaca vlasti

79 Ibidem., str. 218.

80 Jedan drugi teoretičar Unije kao imperije, Geri Marks, istakao je upravo ovaj aktuelni unutrašnji aspekt. Analizirajući Uniju u klasičnom imperijalnom ključu, kao produkt ideje koristi od velikog prostora (*jurisdictional scale*) u poslednjem delu rada sa karakterističnim naslovom „Kolaps imperije“ zaključuje da je Unija usled neuspeha rešavanja krize monetarne unije došla do granice ovog osnovnog razloga integracije, postavljajući dalekosežno pitanje: „da li su države mogle da stvore prostor napretka i mira širom Evrope?“ Vid. Garry Marks, *Europe and its Empires: From Rome to the European Union*, op. cit., pp. 16-17.

81 To je slučaj sa svim državama koje su pristupale Evropskim zajednicama ili Evropskoj uniji imajući u vidu i poslednje talase proširenja iz 2004. 2007. i 2013. godine.

i podržanih primarno od strane većeg dela političke i kulturne elite u zemlji. Ali, u kontekstu politike proširenja EU, koja se u međuvremenu modifikovala u simptomatičnu *politiku susedstva i pregovora o proširenju*, može se slobodno govoriti o fenomenu imperijalnog odnosa EU prema svojoj spoljnoj periferiji. Za našu temu bitno je da je ovde reč o obostranoj politici, i EU i Srbije, u njenom ustavnom ruhu.

Uzećemo ovde dva ustavna slučaja kao antipodna. Jedan je slučaj Poljske, a drugi Srbije. Poljska je slučaj uspešne integracije u EU i to u višestrukome smislu. Srbija je, pak, slučaj neuspešne integracije u EU. Ali, ova obeležja uspešnosti, tj. neuspešnosti ne predstavljaju osnovne razloge antipodnog karaktera ova dva uporedna slučaja. Oni su antipodni upravo zbog svojih različitih karakteristika u ustavnim politikama. Poljska je retka (jedina) država srednje i istočne Evrope koja je svoj ustav posle epohe komunističke ustavnosti promenila *posle* usvajanja Sporazuma o pridruživanju sa Evropskom unijom. Dok je u drugim sličnim slučajevima redosled bio obrnut, Poljska je Sporazum o pridruživanju usvojila 1991. godine, a novi demokratski ustav donela tek 1997. godine.⁸² To znači da je unutrašnji ustavni razvitak Poljske bio relativno nezavisan od njenog sveobuhvatnog ugovora sa EU koji je trebalo da je vodi putem članstva u ovu nadnacionalnu zajednicu. Samim tim, u slučaju Poljske prošlo je najmanje vremena od usvajanja novog ustava i stupanja u punopravno članstvo EU. Svega sedam godina.

Ono što je u ovom slučaju materijalnoustavno najvažnije jeste činjenica da se ni EU ni članstvo u njoj u Ustavu Republike Poljske nigde ne pominje. Ustav samo predviđa, u čl. 90, st. 1, da „Republika Poljska može na osnovu međunarodnog ugovora da međunarodnoj organizaciji ili međunarodnom organu prenese nadležnosti organa državne vlasti u nekim poslovima.“⁸³ Nadalje, ovaj ustav utvrđuje da ratifikovani međunarodni ugovor „ima prvenstvo nad zakonom ako je zakon nesaglasan sa ugovorom“ (čl. 91, st. 2). Ako je, pak, reč o ratifikovanom ugovoru koji „obrazuje međunarodnu organizaciju, pravo koje ona donosi primenjuje se neposredno i ima prednost u slučaju nesaglasnosti sa zakonom“ (čl. 91, st. 3).

Sve radnje, pa i one specifično pravne, koje su prethodile punopravnom članstvu Poljske u EU bile su ustavno „pokrivene“ ovim odredbama.

82 Pre definitivne promene starog ustava bilo je nekoliko koraka ustavnih reformi (1989. i 1990.) kojima je postojeći ustavni sistem bio demokratizovan kako bi se izvršile nužne unutrašnje promene.

83 Ustav Republike Poljske (Verfassung der Republik Polen), u zbirci Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten (6. Auflage), Beck-Texte im dtv, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 2005. Ovakva odredba ne mora se ni implicitno odnositi na EU, budući da svojim opštim sadržajem podjednako upućuje i na, recimo, Savet Evrope kada je reč o zaštiti osnovnih prava u njenom odgovarajućem Sudu.

Važno je napomenuti da ne postoje gotovo nikakve razlike između ustava Poljske i Ustava Srbije (2006) u pogledu izričitog ustavnog regulisanja iste vrste pitanja. Oni su u tome međusobno veoma slični. I ustav Srbije nigde ne pominje Evropsku uniju. U njemu je, kao i u ustavu Poljske, zastupljena monistička doktrina o neposrednoj primeni opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. (čl. 15, st. 2). Takođe, ovaj ustav utvrđuje da zakoni i drugi opšti akti Republike Srbije ne smeju biti u suprotnosti sa međunarodnim pravilima i ugovorima (čl. 195, st. 5), te prema tome oni imaju prvenstvo u domaćem pravnom sistemu. Ustav Srbije, doduše, nema klauzulu o prenosu nadležnosti poput Poljskog, ali, prvo, u ustavu Poljske ovakva odredba ne tiče se eksplicitno Evropske unije nego ima opšti karakter, a drugo, odredbe ustava Srbije o međunarodnim ugovorima mogu se primeniti i na one ugovore kojima se Srbija priključuje međunarodnim organizacijama. Drugim rečima, poput ustava Poljske ustav Srbije sadrži sasvim dovoljan usatvno-pravni okvir za sve obaveze zemlje koje prethode primeni ugovora o pristupanju.⁸⁴

Ali, ako ovi ustavi nisu sadržinski antipodni kada je reč o ovoj specifičnoj materiji, to se ne može reći za noviju ustavnu politiku u Srbiji u odnosu na onu u Poljskoj. Navodne evropske manjkavosti srpskog ustava, pa time i razlika u poređenju sa dobrom ustavnom praksom u Poljskoj, stupaju na ustavnopolitičku scenu Srbije tek posle dobijanja kandidature za članstvo u Uniji marta 2012. godine. Iako ova kandidatura nema mnogo veze sa ispunjenosti uslova Srbije, sem u jednom *ključnom* slučaju, a to su praktični akti državnog rukovodstva u odricanju od osnovnog atributa države – teritorijalnog integriteta, politička kampanja u korist odgovarajućih ustavnih promena neprekidno je rasla.

Blagonaklon stav Unije prema ovim tokovima ilustruje njenu imperijalnu tendenciju u konkretnom slučaju. Ona je utoliko vidljivija što je reč o godinama u kojima se Unija praktično odriče svog širenja, ali ne i političkog uticaja na Srbiju *kao* da je reč o njenom punopravnom članstvu. U skladnom sudelovanju sa predstavnicima državne vlasti i dobrim delom intelektualne elite, EU podržava novu ustavnu politiku Srbije po kojoj njena ustavnost treba da bude *funkcija procesa pridruživanja i pristupanja Uniji* i to odmah i bez odlaganja. To što je danas Srbija, kao i druge zemlje regiona, dalje od članstva u EU nego 2003. godine kada je tzv. Solunskom agendom Evropskog saveta promovisan njen put u članstvo, nema puno uticaja na eventualnu korekciju očigledno promašene strategije. Razlog je jednostavno u tome što se u međuvremenu strategija suštinski promenila, a retorika proširenja ostala ista. Imperijalna politika je počela da se služi dvostrukom taktikom koja podjednako obuhvata i dnevno-politički i ustavni nivo njenih perifernih zemalja. Ukratko, i ustav ovih zemalja postao je sekundarni pravni akt koji treba da se usklađuje sa pokretnim normama velike političke strukture koja je i sama u procesu menjanja.

84 O ovome više u mom radu Slobodan Samardžić, „Evropski minimalizam“, *Evropski forum*, br. 10, 2006.

ZAKLJUČAK – KONSTITUCIONALIZAM U OKRUŽENJU SVETSKOG MONIZMA ILI PLURALIZMA

Današnji svet je na početku rada označen kao istorijski vakum iz prostog razloga što je svet postao krajnje neizvesno polazište za budućnost. Stari poredak koga je obeležavalo centralno mesto države se povlači, a novi još nije na istorijskom vidiku, ako izraz „svetski poredak“ uzimamo ozbiljno. Ono što se u devedesetim godinama prošlog veka, neposredno posle ere Hladnog rata, samonazvalo „novim svetskim poretkom“ nije bilo ni novo ni poredak, a na reč „svetski“ moglo je da pretenduje samo u smislu prostornog određenja svoje ekspanzije. Reč je o imperijalizmu kao istorijskoj konstanti vladavine velikim prostorom s tim što ovaj posthladnoratovski, američki imperijalizam ima doslovno planetarne pretenzije širenja i vladavine. Da je do danas uspeo da napravi „svetski poredak“ bila bi to svetska država homogenizovane slike sveta, jednog moralnog kodeksa, diferenciranih pravnih garancija za različite delove ovog postmodernog Behemota, totalne kontrole kako javne tako i privatne sfere (čime bi praktično nestala ova razlika) i unutrašnje svetske policije kao jedine instance fizičke prinude. Po ugledu na unutrašnji poredak nekadašnje države na njenoj teritoriji dovršeni „novi svetski poredak“ imao bi, dakle, planetarni monopol fizičke prinude, ali za razliku od države, taj monopol ne bi bio legitiman. U savršenom svetskom poretku pitanje legitimnosti bilo bi suvišno upravo zbog njegove savršenosti.

Svet je imao sreće da su se već posle prve decenije nastupa „novog svetskog poretka“ pojavile ekonomske, bezbednosne i političke protivteže koje su sprečile svetsku totalizaciju ovakvog novog poretka. Ali, novi poredak sveta, koji je zamisliv jedino kao pravno uređena zajednica različitih naroda, kultura i prostora (državnih i regionalnih) se zaista još ne nazire. Utoliko realno postoji mnogo veći značaj starih, modernih ideja i institucija i za današnji svet nego što se to na prvi pogled vidi. Postmoderni teorija, koja je u međuvremenu postala institucionalno prilično etablirana, predstavlja zatrčavanje teorijske radoznalosti u mrak istorijskog vakuma. Kako iz njega nije umela da se vrati, lakše joj je bilo da sklopi pakt sa „novim svetskim poretkom“ nego da prizna svoj intelektualni poraz.

Moderni konstitucionalizam deli ovaj savremeni spor moderne i postmoderne. Nastao pod okriljem moderne države, postao svetski priznat standard dobro uređene države, uspešno posredovao u procesu nastajanja Evropske unije kao nadnacionalne zajednice, konstitucionalizam se obreo i u iskušenju globalizacije. Na najnoviju avanturu podstakao ga je jedan unutrašnji impuls – univerzalni karakter osnovnih prava. Svaki teorijski konstitucionalizam, kao i svaki konkretan ustavni poredak, polazi od osnovnih prava. Ali, kako moderna istorija pokazuje, *telos* osnovnih prava ne može praktično da se ostvari bez svog *toposa*, konkretnog istorijskog mesta na kojem osnovna prava kao univerzalna ljudska kategorija mogu biti delatno važeća. Za tako nešto moraju se

ispuniti mnogi uslovi poretka, a najvažniji je taj da pojedinac, nosilac osnovnih prava, samo u konkretnom poretku može da sačuva i osigura svoju slobodu. Apstraktno je zamislivo da takav topos, konkretno mesto poretka, bude i svet, ali svet kao takav nikada nije ispunjavao one slobodarske preduslove poretka. Svet je oduvek bio *u-topos*, mesto kojeg nema.

Velika je i nesrećna istorijska koincidencija da su zemlje političkog zapada, u kojima je konstitucionalizam nastao i razvio se, počele da koriste ideju ljudskih prava kao sredstvo i opravdanje svojih spoljnih ekspanzija i sve brojnijih ratova. Budući da se vode u ime univerzalnih vrednosti i ljudskih prava ti su ratovi navodno po sebi opravdani. Ali, još jedna karakteristična eshatologija ratovanja pripada ovoj vrsti opravdanja. To su ujedno i poslednji ratovi u istoriji. Ako ratovi iza kojih stoji univerzalna pravda opravdaju svoj razlog vođenja, onda je reč o apsolutno pravednim ratovima. Načelno gledano, reč je samo o grešci apsolutizma, karakterističnoj za svaki rat u istoriji koji je vođen u ime superiornih razloga pravednosti. Istorija se, međutim, ne završava, već ide dalje krećući se u krug.

Savremene ideje globalnog konstitucionalizma nisu povele računa o ovim konstantama svetske istorije. Ukoliko nisu i same bile u funkciji današnjeg zapadnog imperijalizma, ostale su u antinomijama utopizma. Jedna od njih je i antinomija univerzalnog telosa osnovnih prava i svetskog toposa njihovog ostvarenja. Procesualnost svetskog konstitucionalizma ovde ni teorijski ni praktično ne pomaže budući da suštinski prebiva u sferi loše beskonačnosti.

Današnje osnovno pitanje nije, dakle, kako sprovesti univerzalne konstitucionalne vrednosti u većem delu sveta koji ih, navodno, još ne prihvata. Jer, zapravo nije reč o tome. Veći deo sveta ne prihvata poredak koji se sredstvima sile i nasilja širi svetom. Ako su ova sredstva nepravedna i duboko nemoralna, onda ni vrednosti u ime kojih se koriste ne mogu biti drugačija do nepravedne i nemoralne. Tako osnovna prava, ni kriva ni dužna, postaju jedna epohalna kolateralna šteta.

Osnovno pitanje je, da li svet treba da se kreće ka politički monističkom ili političkom pluralističkom poretku. Monistički poredak danas je realno zamisliv kao ishod nepovratnog trijumfa zapadnih konstitucionalnih principa i vrednosti odlučujuće podržanih vojnim sredstvima. Pluralistički poredak, pored spasonosnog očuvanja sveta mnogostrukih različitosti, jedini pruža šansu onom unutrašnjem sadržaju univerzalnih prava, doduše na jedan veoma posredan način. Naime, jedino svetski pluralizam kultura, država i svetskih regiona u stanju je da osigura pravni karakter prirodno uravnoteženog svetskog poretka. To bi bila perspektiva mira jedino u kojoj osnovna prava kao temelj konstitucionalizma imaju realnu šansu.

Alpar Lošonc⁸⁵

Univerzitet u Novom Sadu

Lom između politike i ekonomije: depolitizacija kao ograničenje u odnosu na konstitucionalizam⁸⁶

RASCEP IZMEĐU EKONOMIJE I POLITIKE KAO KONSTITUTIVNI HORIZONT MODERNITETA: AFIRMACIJA I KRITIKA

Cezura između političke i ekonomske sfere predstavlja konstitutivni momenat samorazumevanja moderniteta kao i osnovu njegovog struktuiranja. A genezu moderniteta zapravo možemo razumevati iz naznačene perspektive kao opo-sebljenje, autonomizaciju ekonomije, prema tome, kao sticanje autonomije ekonomisanja, što podrazumeva da postoje imanentno-autonomne uzročne veze u pogledu ekonomisanja, egzistiraju autonomne ekonomske zakonitosti koje vladar (vlada) mora da poštuje.

Ovakva orijentacija koja poentira na *ireducibilnosti* ekonomisanja je korelativna u odnosu na nastajuću liberalnu filozofiju a koja polazi od pred društvenih seta ljudskih potreba i želja da bi konstruisala adekvatne organizacijske okvire za ispoljavanje želja i potreba.⁸⁷ Ekonomska moć nastaje *aleatorno* na tržištu,

85 corna@eunet.rs

86 Članak je napisan kao deo projekta 179052: Transformacija socijalnog identiteta Srbije u uslovima krize i njen uticaj na evropske integracije koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj.

87 Crawford Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Clarendon Press, London, 1962.

tek tržišni mehanizmi generišu koncentraciju moći na osnovu njegovih imantentnih zakona, a politička vlast je vezana pravilima.

Time se stiču uslovi za afirmisanje vrhovnih principa moderniteta, to jest, za slobodu i jednakost subjekata koji se racionalno pozicioniraju u njihovom odnosu prema svetu. Dobro znana „metafora nevidljive“ ruke, čije je inače rodno mesto teološki providencijalizam i koja se pojavljuje kod Adama Smita (A. Smith), paradigmatično iskazuje težnju u odnosu na izvojevanje neutralnosti ekonomskog domena.⁸⁸ Samim tim, tržišne interakcije se uvažavaju kao neusiljene, odnosno kao izraz pacifikovanih komunikacija na osnovu razmene robe.

No ovo samorazumevanje moderniteta je već odavno izloženo određenim kritičkim zahvatima koji dovode u pitanje legitimnost konstrukcije, naročito domete ireducibilnog ekonomisanja u modernitetu. Tvrdi se da je premisa o naddruštvenim potrebama i željama, a koja pokreću interesno posredovano ekonomisanje, opterećena *nadistorijskim* zamislama koja uopšte nisu toliko neutralna koliko to njegovi proponenti tvrde. Iznosi se primedba da ovakve pretpostavke sadrže u sebi primese prirodne teleologije, odnosno, da su na ovaj način subjekti podvrgnuti nekoj pretpostavljenoj prirodnoj povesti koja se mora očitati u društvu. Izražava se sumnja u divergenciju ekonomske i političke moći: smatra se da akumulacija ekonomske moći *volens volens* akumulira i potencijale političke moći.

Oni koji razmišljaju na osnovu logike koju je ponudio Karl Polanyi (K. Polanyi) smatraju da je i oposebljena ekonomija uvek-već utkana u određene komunalne strukture, te da se mora relativizovati njen stepen neutralnosti.⁸⁹ Dovodi se u pitanje *transcendentalna* pretpostavka odnosa političke i ekonomske sfere. Oni koji slede Polanijija već unapred integriraju određene političke elemente u proces argumentacije, za njih svako ekonomisanje inherentno sadrži određene političke elemente. Tržište nije neutralno ni u pogledu njegovog nastanka, a kamoli u pogledu njegovih distribucionih rezultata. Radi se o izbrazdanim poljima političkih borbi, to su politički konflikti protiv nadirajućeg tržišta, tačnije protiv tržišnih normi, to su interferencije između tržišnih kodova i komunalnih struktura. Primetimo, da ova orijentacija realizuje stanovitu *de-neutralizaciju* ekonomisanja i samim tim unosi pomake na osi politika/ekonomija.⁹⁰

Pomenimo jedan drugi pravac razmišljanja. A. Hiršman (A. Hirschman)⁹¹ tvrdi da se za kapitalizam već pre njegovog nastanka vezuju politički argumenti

88 Emma Rotschild, „Adam Smith and the Invisible Hand“, *The American Economic Review*, Vol. 84, br. 2, str. 319-322.

89 Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, Boston, 1957.

90 Gareth Dale, „Social Democracy, Embeddedness and Decommmodification: On the Conceptual Innovations and Intellectual Affiliations of Karl Polanyi“, *New Political Economy*, 15 (3), 2010, str. 369-93.

91 Albert Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments For Capitalism Before Its Triumph*, Princeton, NJ, 1977.

koji legitimišu njegovu genezu: radi se u epohalnoj nužnosti da se pacifikuju određene strasti čije ispoljavanje unosi ne male štete za zajedništvo ljudi. Kapitalom potaknute transakcije bivaju ustoličene u cilju toga da se kontingentno očitovane strasti prilagođavaju interesno motivisanim posredovanjima. Dakle, pripitomljenje i primirenje strasti kao sporedni produkt uigranih ekonomskih transakcija jeste najbitniji element geneze kapitalizma. Ali, i ovde se može identifikovati orijentacija koja posreduje određene kritičke pretenzije u odnosu na samorazumevanje moderniteta. Jer, prethodno postojeći politički horizont pozicionira ekonomiju ali ne kao *ne-neutralnu*.

Analizira li se Adam Smit (A. Smith) kao primer, isto tako se može dovesti u pitanje postojanje *ne-neutralnog* ekonomskog horizonta kod škotskog mislioca. Jer i kod Smita se pojavljuje prethodeći konstitutivni politički momenat u sistematici njegove misli.⁹² Ionako moramo registrovati da postoji *dijahronija* između političkih i ekonomskih tokova. Tako, nobelovac Bjukenen (J. Buchanan) kaže, i to u okvirima njegovih tvrdnji o konstitucionalnoj ekonomiji, da su opšte pravo na glasanje i tržišna ekonomija rođeni u isto vreme. No, to se ne može potvrditi: između demokratije i tržišta postoje duboke istorijske divergencije.⁹³

Transcendentalna pretpostavka o odnosu između ekonomije i politike zaslužuje kritičko razmatranje, ne može se zamisliti da postoji jedna *nulta-tačka ekonomisanja* koja nije politički posredovana. Samo, to ne znači da se ovde preporučuje odbacivanje ireducibilnosti ekonomisanja, jer to jeste strukturalni zahtev moderniteta. Nešto drugo se nudi u smislu nužnosti promišljanja: *odnos između ekonomije i politike je uvek determinisan različitim konfliktima, kontingentnim rezultatima*.

KRITIČKA REPLIKA U ODNOSU NA ARTIKULACIJU RAZDVAJANJA POLITIKE I EKONOMIJE POSLE II SVETSKOG RATA: LOGIKA „FIKSIRANE“ KONSTITUCIJE

Ovde skraćujemo naraciju. O državi blagostanja posle II svetskog rata se govorilo u svetlu „kejnzijanističke konstitucije“ u smislu toga da je kejnzijanistički ekonomski model bio uziman kao obrazac za donošenje pravnih odluka, tako i u slučajevima donošenja odluka od strane ustavnog suda. Tumači na tragovima ovde već pomenutog Polanjija opisuju ove procese u smislu postignute *utkanosti*, tako se u različitim naučnim disciplinama odomaćio izraz Dž. Radžija (J. Ruggi) „*utkani liberalizam*“.

92 Kosta Josifidis, Alpar, Lošonc, „Antiliberalne posledice neoliberalizma“, u (V. Vukotić et al. ur.), *(Anti)liberalizam i ekonomija*, Institut društvenih nauka Beograd, Beograd, 2014, str. 92-106.

93 James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Indianapolis, 1962, str. 306. Kritički, Terence Hutchison, *The Politics and the Philosophy of Economics*, Basil Blackwell. London, 1981, str. 24.

Već krajem šezdesetih godina XX veka očituju se krizni procesi koji stavljaju državu blagostanja na optuženičku klupu: tvrdi se u različitim intelektualnim i političkim krugovima da su njeni ekspanzivni troškovi, eksces regulacije, doprineli tome da se ekonomija survava takoreći u provaliju. Ovdje je relevantno samo to da je država blagostanja izložena žestokim kritikama: posebno je izložena kritici njena redistributivna praksa.⁹⁴ Argumentacija se vodi na nivou koji je dovoljno senzitivna u odnosu na konstitucionalnu problematiku. Nazvaćemo nastale promene „neoliberalizacijom“, preuzimajući rizik u pogledu pojma.⁹⁵ „Utkani liberalizam“, je predstavljao izvesnu reakciju na prethodeće pojave, a „neoliberalizam“ je isto tako modus reakcije u odnosu na „utkani liberalizam“. Neki komentatori smatraju da se „neutkani liberalizam“ može retirirati kao izvesna vrsta povratka u odnosu na situaciju pre tridesetih godina 20. veka.⁹⁶ Ako se tako razmišlja tada se temporalitet moderniteta može opisati kao ciklična dinamika; utkanost i neutkanost se smanjuju logikom cirkularnosti. *Mi smo ipak mišljenja da postoje i neki nepovratni momenti koji se ne mogu uklapati u ovakvu cirkularnu logiku.* Neoliberalizam se ni u kom slučaju ne može pozivati na transcendentne-prirodne reference kao što su to upriličavale izvesne orijentacije liberalizma ranije, ne može evocirati „sistem prirodnih sloboda“, shodno tome neoliberalizam mora da bude konstruktivistički.

Predstavnici „neoliberalnog“ mišljenja⁹⁷ naglašavaju da eksces preraspodele sasvim izvesno vodi državu na takav teren gde se ignorišu konstitucionalno utemeljene granice. Ne valja se usredsređivati samo na privremenog nosioca suvereniteta nego držati pod budnim okom očitovanje suvereniteta samog: odavde nije teško izvući neprestanu skepsu prema demokratiji preko koje na suvereni način shvaćeni narod može da ispoljava svoje kapacitete „tlačenja“.

„Fiksirana“ konstitucija se može razumeti⁹⁸ kao mitska figura Odiseja koji je vezao sebe za jarbol znajući da može da poklekne iskušenju pri ugledanju sirena; u ovom slučaju to bi značilo da država konstitucionalno vezuje sebe određenim pravilima u pogledu uticaja na relacije između prihoda i rashoda. Ovo podrazumeva intertemporalni nastup države, projekciju u budućnost koja deluje

94 Mark Blyth, *Great Transformations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 98.

95 Naš pokušaj Alpar Lošonc, „Neoliberalizam: diskurs i/ili ideologija“, in (M. Podunavac, Ž. Paunović, ur.) *Politika: nauka i profesija*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 87-111, Albert Hirschman, *The Rhetoric of Reaction*, Harvard University Press, Harvard, 1991, str. 7.

96 Mark Blyth, *Great Transformations*, op. cit., str. 6.

97 Anton De Jasay, *The State*, Liberty Fund, Indianapolis, 2002, str. 89.

98 Jon Elster, *Ulysses and Syrens*, *Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979. James Buchanan, „Introducing Tony de Jasay in Ordered Anarchy“, u (Hardy Bouillon, ur.) *Jasay and his Surroundings*, Ashgate, 2007, str. 3-5.

u smislu samoograničenja: država prejudicira da bi ona, s obzirom na nestabilnost sveta, rizike stvorene tržišnim komunikacijama, morala da interveniše u polju tržišta, te se dolazi do uvida da je neophodno da država *unapred, ex ante* vezuje sebe čvrstim konstitucionalnim pravilima. Država u njenom samorefleksivnom hođu strahuje od svog sopstvenog pokleknuća u odnosu na sirene koje traže redistribuciju. Tako pravila, odnosno, konstituisanje pravila postaje srž konstitucionalne delatnosti.

De Jasai (De Jasay) nema čak ni tu vrstu vere u državnu samorefleksiju: on iznosi mišljenje da možemo isključiti mogućnost da će država usred nekog institucionalnog instinkta ograničavati sebe, jedino se možemo pouzdati u činjenicu da nastaje jedna druga situacija: još uvek se nadovezujući se na metaforu Odiseja, ovaj akter grčke mitologije se boji od njegovih sopstvenih drugova, od toga kako se oni odnose prema sirenama. Odnosno, njegovi drugovi gaje sumnju prema njemu, što znači da se Odisej vezuje zato što će ga inače otpustiti kao vođu koji je potpuno nepouzdan. Strah je nadasve prisutan, i ovde se strah centrirano na jednoznačno na onome koji komanduje: Odiseja samo njegovi drugovi mogu osloboditi, samo oni imaju mogućnost da razvežu vođu. Država, pak, kojoj je ostavljeno da odlučuje o tome da li zaista želi da se vezuje, može bilo kada da se razveže: to međutim, valja izbeći. *Ad analogiam*, država će biti vezana za jarbol ukoliko se plaši od građana, ili od onih koji su spremni da vrše pritisak na državu.

Jasai smatra da čak i u onim zemljama gde je ustavni sud deo državne mašinerije, ne može se izbeći da država vlada nad ustavom, i da se pozicionira kao meta-ustavni ansambl različitih organa. Nema sadržinske razlike između transformacije jednog zakona i preinačenja zakona koji figurira iznad svih zakona, to jest, ustava. Između ove dve promene postoji kvantitativni pomak. Utoliko, ustav po sebi ne daje nikakve garancije da bi mogao ponuditi sebe kao poslednje skrovište u odnosu na određene radnje države koje bi mogle da ugrožavaju slobodu i vlasništvo građana. Ustav koji dopušta da država bude iznad njega, radi ispoljavanja „stvarnosti supstancijalne volje države“, itd. ne može biti čuvar svojine i slobode. Pri tome, ne treba zaboraviti da De Jasai, hvaljen od strane Džejmisa Bjukenena, naglašava značaj *neposredovanosti* vlasništva: u odnosu na vlasništvo ne treba razmišljati o nužnosti legitimisanja.

Na ovaj način možemo objasniti logiku konstitucionalne ekonomije. Ona projektuje određene ekonomske principe da bi obezbedila „fiksirani ustav“ koji intertemporalno „vezuje ruke državi“. Političko oblikovanje volje se uklapa u legitimaciju određene ekonomske logike. Po tome se ekonomija reflektivno može podići na konstitucionalni nivo. Izabraćemo upravo ovde već pomenutog Bjukenena koji je na paradigmatičan način izgradio konstitucionalnu ekonomiju, dakle, ekonomsku logiku je generisao na konstitucionalnom planu. Najzad, on je uspostavio jedan pristup politici koji je postao obrazac, te se i na taj način mora uvažavati: misaona figura „konstitucionalne ekonomije“ se neguje na različite načine kao „istraživački program“, slušamo li inače mnogobrojne samorefleksije Bjukenena.

„Konstitucionalna ekonomija“ kritikuje političku filozofiju koja delatnosti političkih subjekata vezuje za zajednička i javna dobra: politički subjekti se uostalom kao i ekonomski subjekti moraju promatrati u svetlu realizacije određenih interesnih radnji. U tome bismo mogli prepoznati anti-aristotelijanske tendencije. Na osnovu ovakve kritike se generiše interesovanje za konstitucionalni i postkonstitucionalni ugovor.⁹⁹ Demokratija može da postoji tek ukoliko je jednoznačno konstitucionalno omeđena.¹⁰⁰ Bjukenen govori o „konstitucionalnoj atitudi“ kao o sistematičnoj orijentaciji i bez sumnje sopstvene projekcije ubraja u ovu orijentaciju. Demokratija može da zadobije legitimaciju isključivo na osnovu ustava. Tradicionalna politička teorija je, pak, podređivala ovakvo tumačenje konstitucionalne demokratije, ona je bila ukotvljena u traženju istine. Jer, pretpostavlja li se jedan nezavisni politički cilj, kao što je sadržinski formulisana „istina“ ili „javno dobro“, tada procesualno zamišljena demokratija nema mnogo smisla.

Konstitucionalna ekonomija sugeriše značaj *procesualnosti*: procedure izbora, kao i proces donošenja ustava se tretiraju kao proces izražavanja vrednosti. Ono što važi kao rezultanta istih procesa i nije ništa drugo do nastali rezultat. Bjukenen, koji sebe ne retko naziva anarhistom, striktno navodi da se ni jedna rezultanta ne može smatrati boljom od druge: poricanjem merodavne komparacije i selekcije između rezultanti konstitucionalnih procesa želi se konsekventno zastupati procesualno razumevanje donošenja ustava.

Istovremeno, Bjukenen je visoko zainteresovan za logiku ustavnih ograničenja. Prepoznaje se njegova orijentacija kada problematiku konstitucionalne demokratije situira u kontekstu obuhvatne tematizacije tržišta u XVIII veku: za njega je od izuzetnog značaja identifikacija spontane koordinacije povodom funkcionisanja tržišta. „Konstitucionalna ekonomija“ kao program istraživanja nije moguća ukoliko se ne relativizuje razlika između delatnosti koje se odnose na zbrinjavanje zajedničkih i privatnih dobara. Bjukenen će odbaciti svaku vrstu hipostaze javnih dobara što bi se moglo nadovezivati u odnosu na republikanizam. Njemu je bitno da sugeriše da ne postoje nikakva unapred postojeća ograničenja koja bi određivala politiku da ostane u okvirima zajedništva određenim javnim dobrima.

Bjukenen intencionalno želi da se distancira od „socijal-demokratskih“ nastojanja koja pristaju na činjenicu da ustav ne mora ograničavati nastup države. *On zagovara određenu koncepciju normativnog razumevanja koje se vezuje za izbor između alternativnih pravila.* Ono što filozof-teoretičar koji je zainteresovan za

99 James Buchanan, „Constitutional Contract: The Theory of Law, and Continuing Contract and the Status Quo“, u *The Limits of Liberty, The Collected Works*, Liberty Fund, Indianapolis 46-96, 2000, str. 46-96.

100 James Buchanan, „Constitutional Democracy. Individual Liberty and Political Equality“, u *Liberty, Market and State*, Brighton, 1985, str. 248-260.

konstitucionalne momente može da čini jeste da daje sudove o procesima koji se odvijaju između alternativnih pravila.

Bjukenen se poziva na *katalaktiku* koja ukazuje na spontane procese razmene: primetimo da je to obrazac koji osvetljava simultano i ekonomske i političke procese. Iz perspektive razmene se tretiraju i politički i ekonomski procesi. Ovde se umanjuju razlike politike i ekonomije, postoji tek jedna tanka linija koja ih razdvaja. Jer, kaže se da se politika bavi sa prinudnim aspektima, sa ne-dobrovoljnim domenima, dok se za ekonomiju to ne može reći, jer se zasniva na dobrovoljnoj razmeni. Zapravo, ova postavka jeste osnova sveobuhvatnog istraživačkog programa: usred smo *ekonomske* artikulacije politike. Jednostavno, ljudske interakcije se tretiraju na osnovu kompleksnih razmena, te se i uobličavanje i vođenje politike podređuje tome. Ovde niče *konstitucionalna artikulacija* zajednice. Izričito se odbacuje mogućnost da se poboljšava donošenje konstitucionalnih odluka na osnovu moralne refleksivnosti, ne predlaže se da teoretičari treba da nude savete političarima, nego se projektuje njihova aktivnost u pogledu pravila na osnovu koji se donose ustavne odluke.

Teoretičari koji razmišljaju u sklopovima ovog istraživačkog programa su izradili različite modele koji imaju za cilj da što egzaktnije opišu i demonstriraju postojanje konstitucionalnih ograničenja. Tako se mora stvoriti jasna i konzistentna veza između osnovice poreza i opskrbljivanja zajednice određenim dobrima, što ima za zadatak da disciplinuje političke subjekte u donošenju budžeta. Time se izražava nada da će ovako pozicionirana konstitucionalnost ograničavati vlast da eksploatiše poreske subjekte. Bjukenen govori čak o „poreskoj konstituciji“ za Levijatana: valja konstitucionalno odrediti nivo oporezivanja da bi se država vezivala za određena pravila. I polazi li se od toga kao konstitucionalna ekonomija da ekonomisanje treba otepeti od ciljeva, *ovde se odstupa i od teleološki shvaćene politike*. Umesto toga se u prednji plan stavlja procesualnost, otvoreni proces iza kojeg stoji jamstvo metodološkog individualizma i racionalnog formiranja volje. Potpuno je onda deplasirano govoriti o benevolentnoj politici koja juri određene ciljeve i koja se ne može otarasiti od istih ciljeva.

Za razliku od Jasaija, Bjukana ipak priznaje mogućnost konstitucionalne *demokratije*: čak bi se moglo govoriti o tome da kod Nobelovca postoji stanovita forma „konstitucionalnog optimizma“. ¹⁰¹ Bjukanan predočava *konstitucionalnu terapiju* u odnosu na eksces države. Uprkos njegovim subjektivističkim epistemološkim ubeđenjima i uprkos distanciranja u odnosu na sadržinska odmeravanja konstitucionalnih rešenja on namerava da uobličava teoriju koja ima prediktivni značaj. Njegov pomenuti konstitucionalni optimizam polazi od toga da je ustav ta vrsta robusnog okvira koji može ne samo omeđivati relevantne

101 Hartmut Kliemt, „Constitutional Optimism and Skepticism in Buchanan and Jasay“, u (Henry Bouillon) *Ordered Anarchy, Jasay and his Surroundings*, Ashgate, 2007, str. 167-182.

političke i ekonomske aktivnosti nego ih i ograničavati: nije slučajno da su neki komentatori smatrali da je konstitucionalna ekonomija pogodna za promišljanje tranzicijskih procesa u postsocijalističkim zemljama.¹⁰²

*Razmišljamo li u konstitucionalnoj ekonomiji iz naše izabrane perspektive možemo da kažemo da smatramo upitnim dvostruko prelamanje između politike i ekonomije na predloženi način: prvo se izvodi dihotomija između politike i ekonomije s obzirom na činjenicu da u politici egzistira prinuda, a ekonomija je purifikovana od prinudnih momenata. Ali, mogu se prezentovati ozbiljni argumenti koji prepoznavaju prisustvo prinude i u ekonomiji. Utoliko, navedena dvojnost je upitna, kako uostalom i neke analize ukazuju.¹⁰³ Za političku filozofiju ionako važi teško pitanje koje raspravlja o kompleksnim odnosima između slobode, izbora i prinude.¹⁰⁴ Osim toga, valjalo bi razmatrati da li izbor između alternativnih mogućnosti, što konstitucionalna ekonomija favorizuje, da li je oslobođena odstaja od elemenata prinude: može se argumentovati, te pokazati, da izbor između različitih alternativa *per se* ne podrazumeva još nedostatak prinude. Moguće je demonstrirati simultano postojanje alternativnih opcija i dimenzija prinude, što otvara pitanje legitimnosti tržišnih transakcija.¹⁰⁵ Sve se to ispisuje kao kritika na račun konstitucionalne ekonomije. Najzad, politika i ekonomija se osvetljavaju iz iste perspektive, naime iz vidokruga razmene, a to sužava polje politike i ne daje odgovore na logiku diferencijacije politike i ekonomije u modernitetu.*

DA LI JE POLITIKA POSTALA „REDUNDANTNA“?

Politika je postala sumnjiva. Jedan sociolog koji se mnogo puta pominjao poslednjih godina i čije knjige su široko prevedene je naznačio da je „Politika“ (*sic*) napustila scenu te da se može govoriti samo o „subpolitici“¹⁰⁶ No, pogledamo li retoriku takvih političara, kao što je Toni Bler (T. Blair), primećujemo retoriku depolitizacije; bitna je sinteza između „sinergije“ i „oportuniteta“, između „jake

102 Geoffrey Brennan, Hartmut Kliemt, „Logo Logic“, *Journal of Constitutional Political Economy*, 1990, 1/1, str. 125-7.

103 Ali: Warren Samuels, *Legal-Economic Nexus, With joint authorship by J. M. Buchanan, K. D. Johnson, M. Johnson, A. A. Schmid, and J. D. Shaffer*, Routledge, London, 2007, gde se tretira prisustvo prinude i u ekonomiji.

104 Serena Olsaretti, „Freedom, Force and Choice: Against the Right-based Choice of Voluntariness“, *The Journal of Political Philosophy*, 1998, 1, str. 53-78.

105 Peter Fabian, „Choice, consent, and the legitimacy of market transactions“, *Economics and Philosophy*, 2004, 20, str. 1–18.

106 Ulrich Beck, *Risk Society*, Sage, London, 1992, str. 183-236.

zajednice“ i „dinamičkog tržišta“. Politika polako postaje redundantna.¹⁰⁷ Ona postaje višak koji bi trebao samo da osluškuje ritam ekonomisanja, to jest, da prati očitovanja sveze između „zajednice“ i „ubrzanog tržišta“. Određeni ekonomisti su tvrdili da je država previše politizovana.¹⁰⁸ Ili se ponavljao aksiom J. A. Šumpetera (J. A. Schumpeter): dok potrošač uvek može da izrazi protest ako je nezadovoljan, u politici se kopa duboki rov između elite i ne-elita; ovaj poslednji sloj je osuđen da bude nemoćan i pasivan. I već smo se dovoljno približili *krizi politike*.

Ekonomizacija konstitucionalizma unosi pomak u značenju *građanstva*. Iskonski program prosvetiteljstva o dostojanstvenosti se ne može razumeti bez ubeđenja da činjenica ljudske egzistencije mora da bude dovoljan razlog za *ne-uslovljeno* političko članstvo. Ali, građanstvo se više ne tretira u svetlu *prima facie* logike. To je daleko od ideala nekada projektovane *univerzalne inkluzije*, građanin se promišlja tek posredstvom toga da je on aktivni učesnik u tržišnom flukusu, odnosno, realizator određenih aleatorno-kontingentnih tržišnih pozicija. To je smisao „komodifikovanog građanstva“, odnosno „tržišnog građanstva“.

*Strategija tržišnog građanstva ima anti-pluralne posledice.*¹⁰⁹ Pluralizam interesa se pomera ka depolitizaciji. Postojale su teorije koje su polazile od toga da ni politički ni ekonomski domen nisu potpuno autonomni i to izaziva neprestane interferencije. Ali, sada se registruje činjenica da se *politika funkcionalizuje u svetlu tržišnih imperativa*. Svaka politička akcija koja propituje određene module tržišnih interakcija *ex ante* se otpisuje, odnosno, kvalifikuje se u negativnom smislu. Politika se izlaže kritici i dezavuisanju kao pretpostavljena samovolja, ili kao iracionalni izliv, mada je to duboko protivno logici klasične političke filozofije. Politički kompromisi, ili deliberacija bivaju podložni sumnji, politički subjekti su unapred opisani posredstvom pretpostavljenog oportunitizma. Kao takvi oni su subjekti samorealizirajuće profecije na osnovu logike Bjukenena: sugeriše se da se iza poziva za zajedničkim dobrima krije hladna kalkulacija.

Tendencije o kojima smo govorili predstavljaju osvetu spram Polanjsa i njegove zamisli dvostruke dinamike u kojoj su otpori protiv izvesnih modusa tržišta unapred uključeni. Ali, podredi li se politika logici ekonomske konstitucionalizacije tada je ovaj rezultat neizbežan. Ekonomija koja je autonomizovana u modernitetu ovde stiže do konstitucionalnog nivoa. U sklopovima neoliberalizacije iznete su mnoge primedbe spram diskrecionih odluka države u smislu toga da takav nastup onemogućava razvijanje konkurencije. Ali, medalja ima i drugu stranu, naime, podređivanje politike monolitnoj tržišnoj logici, tačnije, logici

107 Peter Mair, „Ruling the Void?“, *New Left Review*, 2006, 42, nov-dec., str. 26., Peter Mair, *Rule of the Void*, Verso, London.

108 Alain Blinder, „Is Government too Political?“ *Foreign Affairs*, vol. 76, 6, str. 115-126. Mair, ibidem.

109 Kanishka Jahasuraya, *Reconstituting the Global Liberal Order: Legitimacy and Regulation*, Routledge, Oxford, 2005.

tržišne kompeticije, kako se ona danas razumeva, pretila sa slabljenjem pluralnih momenata u politici. *Ovakva tendencija kulminira u pretpostavci da ne treba ljudi da glasaju nego tržište*: drugačije rečeno, tržište će preuzeti teret glasanja. Samo, pitanje je šta je smisao politike ako tržište preuzima akt glasanja.¹¹⁰ Logika ekonomskog konstitucionalizma se zasniva na pretpostavci koja je bila implicitna i u konstitucionalnoj ekonomiji: *svaka razmena je već rešeni politički problem*, tržišni razmenski akti su s one strane politički motivisanih konflikata.¹¹¹

Kada K. Ofe (C. Offe) postavlja pitanje mogućnosti demokratije u „epohi dereguliranih finansijskih tržišta“¹¹², tada se zapravo implicira problem *funkcionalizacije politike*. Kada se govori o tome da „endemična“ finansijska kriza ispražnjava „demokratske odluke“, tada smo opet usred jedne dinamike koja pogađa poziciju politike uopšte. Kada se tematizuje „privatizovani kejnzijanizam“ tada se navodi da su tradicionalne političke odluke otopljene od bitnih segemenata.¹¹³ Postavlja li se pitanje u kojoj meri perpetuirana politika štednje¹¹⁴ obesmišljava „demokratsku odluku“ kao takvu, opet smo kod istog pitanja.

Svi ovi navedeni primeri pokazuje disbalans u odnosima između politike i postojećeg modusa ekonomisanja. Ali depolitizacija nije tek konjunkturalna pojava, nego je ona kao mogućnost upisana u modernitet. Ono što smo pokušavali da kažemo: ova strukturalna tendencija duboko određuje mogućnosti konstitucionalnih artikulacija danas.

110 Npr. *The Economist*, dostupno preko, <https://twitter.com/TheEconomist/status/526810635670409217>. (pristupljeno, 10.11.2014) Wall Street Journal, Dostupno preko <http://online.wsj.com/articles/the-market-votes-on-brazil-1414450972> (pristupljeno, 10.11.2014).

111 Međutim; „razmena nije rešeni politički problem“, Samuel Bowles, Herbert Gintis, „Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism“, *Politics and Society*, 1990, 24, str. 147.

112 Claus Offe, „Governance: An ‚empty signifier‘?“, *Constellations*, 16, no. 4, str. 550-62.

113 Colin Crouch, „Privatised Keynesianism. An Unacknowledged Policy Regime“, *British Journal of Politics and International Relations*, 11, S., str. 382-99.

114 Upitnost toga, Mark Blyth, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

Tonči Kursar¹¹⁵

Fakultet političkih znanosti

Sveučilište u Zagrebu

Kriza demokracije i mogućnosti njenog razrješenja¹¹⁶

UVOD

Nekada uzdizani, izbori od „praznika demokracije“ postaju situacije u kojima se zapravo ogledaju problemi (liberalne) demokracije. Građani sve češće ne praznuju te „praznike“. To se posebno odnosi na izbore za Europski parlament. Neovisno o činjenici da je slaba izlaznost na europskim izborima opće mjesto, političke elite sa zebnjom očekuju svake sljedeće izbore. To se ne osjeća samo na periferiji Europe nego i u njenom centru gdje pojava novih, tzv. populističkih stranaka stvara pomutnju među etabliranih partijama. Međutim, to što se danas zbiva ne odudara posebno od prakse demokracija na Zapadu u posljednjih dvadesetak godina. Naime, demokracija već dulje trpi od slabog interesa građana za izbore kao i od fenomena populizma koji posebno zabrinjava društvene i političke elite.

115 tkursar@fpzg.hr

116 U ovom tekstu su korišteni manji dijelovi teksta Tonči Kursar, „Oligarhizacija, ili povratak demosa. Europski izbori i kriza demokracije“, *Le Monde Diplomatique* (hrvatsko izdanje), travanj, 2014.

To bitno otežava posao političarima koji zbog (ekonomske) krize trebaju jači legitimitet nego ikad prije, pa pozivaju birače na izbore.¹¹⁷ To je u skladu s onim što je prije nekoliko godina iznijela Vesna Pusić kad se pozvala na poruke prosvjednika protiv financijske oligarhije: „zahtjev za participativnošću“ je zahtjev za „uključivanje društva u odlučivanje o vlastitoj sudbini na različitim razinama“.¹¹⁸ Širi se tako nezadovoljstvo onim što Jürgen Habermas naziva „fasadna demokracija“. I on se pridružio zahtjevima da se politika „usredotoči na demokratsku participaciju i suodlučivanje građana“ budući da su „anonimni procesi tržišta u svijesti građana zadobili neposrednu političku dimenziju“.¹¹⁹ Habermas dobro zna da je upravo aktualna kriza pravi trenutak za „sistemske odgovor“. Takav se odgovor, po njemu, nalazi u „institucionalnom osiguranju zajedničke fiskalne, ekonomske i socijalne politike u eurozoni, sa dalekosežnim ciljem, a to je povratak države da reagira i intervenira na imperativne tržišta na transnacionalnom nivou“.¹²⁰ Ipak, tu nedostaje najvažnije, a to je europski zakonodavac koji je izraz volje građana u tradicionalnom smislu pojma demokracije. Da bi se to postiglo, Habermas smatra da treba imati jasnu ideju o „demokratskom jezgru Europe“.

Ovo otvara pitanje što stvarno može pomoći demokraciji u uvjetima krize. Navedena razmišljanja računaju, prvo, da je moguće obnoviti demokraciju koja bi imala nekadašnju ravnotežu između politike i ekonomije (što god to značilo) i, drugo, da pritom treba ozbiljno računati na mogućnost nadnacionalne demokracije u EU. Premda je dugogodišnja pasivnost građana (koja je uglavnom strukturalno poticana) nemala zapreka obnovi demokracije, vjera da (liberalna) demokracija može povratiti stari sjaj crpi svoju snagu iz specifičnog shvaćanja krize koji je nastao na osnovi istraživanja ekonomskih kriza. Naime, smatra se da su ekonomske krize pretpostavke napretka odnosno da „krizu stalno slijedi opći porast produktivnosti“.¹²¹ Neovisno o problematičnoj sudbini modela

117 To je prilično jasno, primjerice, Nevenu Mimici, povjereniku Europske komisije i predvodniku liste Kukuriku koalicije na europskim izborima 2014. godine, koji doslovno kaže: „među članovima EK treba biti što više onih koji su izabrani na europskim izborima kako bi se ojačao demokratski legitimitet EK.“ Mimica stoga poziva građane da što masovnije izidu na europske izbore: „jedna od prvih poruka koju bi sve liste trebale slati je: izidite na izbore“. Neven Mimica, „Ni zbog Željka Sabe, ni zbog Marine Lovrić, SDP neće na kraju završiti na optuženičkoj klupi“, *Večernji list*, 5. travnja, 2014., str. 4-5.

118 Vesna Pusić, „Što hoće nemoćni?“, *Jutarnji list*, 29. listopada, 2011., str. 68-69.

119 Jürgen Habermas, Peter Bofinger, Julian Nida-Rümelin, *Protiv fasadne demokracije*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 8. 2012. Dostupno preko: <http://pescanik.net/2012/08/protiv-fasadne-demokratije/print>, (pristupljeno 8. 8. 2014.)

120 Ibidem.

121 Reinhart Koselleck, „Neka pitanja o istoriji pojma krize“, u Kšištof Mihalski (ur.), *O krizi*, Književna zajednica Novog Sada / KZNS, Novi Sad, 1987, str. 65.

izvan sfere ekonomije, mnogi političari u demokracijama razmišljaju u njegovim kategorijama. Franklin D. Roosevelt dao je jednu od poznatijih izjava u tom smislu: „Poslije svake krize čovječanstvo više zna, doličnije djeluje i ima jasnije ciljeve“.¹²² Međutim, zahvaljujući neoliberalnoj revoluciji i Europskoj uniji kao „međunarodnom demokratskom poretku“ (Hayek) izvršena je konceptualna preobrazba demokracije. Takva konceptualna redefinicija onemogućuje priželjkivanu obnovu demokracije po načelima njenog „zlatnog razdoblja“ (1950-1970), zato što ona već ima duboke strukturne korijene. Umjesto jačanja participacije građana zbiva se tek obnova formalne demokracije nakon vladavina tzv. tehnokratskih vlada. One uslijed svojih diktatorskih ovlasti imaju i odgojnu dimenziju (Carl Schmitt) kako bi građani bili još pripremljeniji za uspostavu „istinske“ demokracije koja bi u ovom kontekstu jedino mogla značiti daljnje slabljenje (tradicionalnih) demokratskih elemenata, a jačanje liberalne koncepcije „vladavine uz pristanak“. Pokazuje se da tome doprinose procesi uspostavljanja Europske unije kao „europske konsolidacijske države“ (Streeck). Te procese mjestimično remete provale „nestalne demokracije“ (Wolin) koje zasad imaju veći teorijski (u smislu obnove interesa za zanemarena shvaćanja demokracije) od realnog političkog potencijala.

KRIZA DEMOKRACIJE?

Prije nego se vidi kako stoje stvari s današnjom krizom treba se osvrnuti na svojevrsnu krizologiju koja prati demokraciju čak kad se čini da je na vrhuncu svoje moći. To se može pokazati na tri primjera iz razdoblja unazad dvadeset pet godina koji predstavljaju uvod u današnju globalnu krizu „demokratskog kapitalizma“ (Streeck). Prvi se primjer tiče činjenice da je krajem 20. stoljeća demokracija pobijedila gotovo globalno, međutim, politički teoretičari nisu prestali govoriti o njenoj „krizi, u smislu onog što ugrožava demokratske vlade“.¹²³ Razloge su pronašli u koruptivnim i klijetelističkim strukturama koje su ostale izrazito utjecajne u tada stvorenim demokracijama. Osim toga, liberalna je kritika nastavila ukazivati da su ove demokracije ugrožene fatalnim etničkim i vjerskim napetostima tako da je liberalni pluralizam u njima, koji je uvijek temelj svake liberalne demokracije, u velikoj opasnosti.

122 Ibidem., str. 61.

123 Axel Hadenius, „Introduction“, u Axel Hadenius (ed.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 2; v. Charles Maier, „Democracy and its Discontents“, *Foreign Affairs*, 4: 1994., pp. 48-64; Samuel Huntington „Democracy for the Long Haul“, *Journal of Democracy*, Vol. 3, 1996. pp. 3-13; Thomas Carothers, „Democracy without Illusions“, *Foreign Affairs*, Vol. 1, 1997, pp. 85-99.

Drugi primjer se odnosi na „moralnu krizu demokracije“. Naime, građani „starih“ demokracija, koji su nekad smatrali da im je demokracija instrument materijalnog blagostanja, počeli su devedesetih godina sumnjati u mogućnosti politike općenito. To je stvorilo poseban osjećaj deziluzioniranosti koji je, prema Charlesu Maieru, doveo do „moralne krize demokracije“.¹²⁴ Maier je uveo tri kriterija kojima definira takvo stanje. Moralnu krizu prvo određuje historijska deziluzioniranost zato što izgleda da je „veliki povijesni trenutak naslijedila trivijalna era rutinskih transakcija“.¹²⁵ Drugo, ova kriza potiče opći prezir prema etabliranim političkim subjektima, institucijama i njihovim ideologijama. I naposljetku, treći moment se odnosi na to da je svaka moralna kriza krajnje otvorena za sve opcije. Tu imamo barem dvije mogućnosti. Premda društva mogu zapasti u zatvoreni krug ksenofobije, deziluzioniranosti i mržnje političkih elita „moralna kriza isto tako može potaknuti društva na obnovu njihove javne privrženosti načelima koja su oni ranije napustili“.¹²⁶

Treći primjer se temelji na krizi teritorijalnog širenja demokracije. U liberalnim demokracijama unatoč globalnoj pobjedi nad komunizmom i dalje se apostrofira pitanje teritorijalnog širenja demokracije što je podjednako izvorište njene krize zbog osjećaja nemoći u odnosu na autoritarne poretke: „Autoritarni režimi nisu samo brojniji nego imaju više samopouzdanja i utjecaja“.¹²⁷ Današnje demokracije stoga ne mogu odustati od ideje i prakse globalne intervencije. Neki zapadni političari kao što su Blair i Bush smatraju da „zapadne demokracije kako bi se osjećale sigurno, trebaju širiti svoja krila“.¹²⁸ Bush je bio prilično izravan u tom smislu: „objedinjeni napor slobodnih država u promicanju demokracije je pretpostavka poraza našeg neprijatelja“.¹²⁹

124 Charles Maier, „Democracy and its Discontents“, *Foreign Affairs*, Vol. 4, 1994., pp. 48-64.

125 Ibidem., p. 54.

126 Ibidem., p. 58.

127 *Democracy's decline: Crying for freedom*, The Economist, 14th January 2010. Dostupno preko: <http://www.economist.com/node/15270960> (Pristupljeno 25.11.2014.). U takvoj situaciji demokraciji obično treba redefinicija. Povijesno ova „nepriklaka“ dovela je do stvaranja pojma militantna demokracija koji je uveo Karl Loewenstein. Budući da je demokracija suočena s uništenjem „svaki mogući napor mora biti uložen da se ona spasi, čak uz rizik odnosno štetu koja dolazi od kršenja temeljnih načela.“ Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights I“, *American Political Science Review*, Vol. 3, 1937, p. 432. Zapravo on vjeruje da je prijeko potrebno izgraditi „autoritarnu demokraciju“ „barem za prijelazno razdoblje dok se postigne bolja društvena prilagodba na uvjete tehnološkog doba.“ Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights II“, *American Political Science Review*, Vol. 4, p. 658.

128 Navedeno prema David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2013, p. 270.

129 Ibidem., p. 270.

Kakva je priroda današnje krize demokracije? Sljedeći opis oslikava stanje u nekim demokracijama: „U nekim će državama, poput Grčke i Irske, sve što nalikuje demokraciji zapravo biti obustavljeno na puno godina; nacionalne će vlade, kako bi bile „odgovorne“ prema međunarodnim tržištima i institucijama, morati nametnuti stroge mjere štednje po cijenu da uveliko zanemare želje svojih građana“.¹³⁰ U svijetu zapadnih demokracija teško je naći povijesnih primjera za ovako nešto. One su dosad obično osigurale ravnotežu drukčijim političko-ekonomskim mjerama ostajući gotovo uvijek u okviru (formalne) demokracije. Nakon Drugog svjetskog rata na Zapadu se ostvarivao genuini ekonomski rast koji je svoje konačne granice dosegnuo otprilike krajem šezdesetih godina. Kako su mogućnosti takvog ekonomskog rasta presahle, kapitalistički svijet više nije mogao funkcionirati po starom obrascu. Stoga se trebalo okrenuti drukčijim politikama što se od sedamdesetih godina i dogodilo. Međutim, kriza kapitalizma nije prestajala nego se počela javljati u različitim formama: inflacija, javni dug, deregulacija privatnih kredita i opet kao povećanje javnog duga odnosno deficita. Time se nije ništa ključno rješavalo nego su se problemi samo premješali „iz jedne u drugu arenu gdje su se oni pojavljivali u novim oblicima“.¹³¹ Postalo je jasno da kapitalistička država nije mogla postići više od privremenog „zamrzavanja“ svog ključnog sukoba, a to je onaj između profitno orijentiranih vlasnika kapitala/investitora/kreativne klase i armije rada, tj. većine koja ne traži više od, tržišno posredovanog, relativnog materijalnog „zbrinjavanja“. O tome piše Harold Laski tridesetih godina prošloga stoljeća: „U kapitalizmu su sredstva za proizvodnju u relativno malo ruku, što je jasna suprotnost demokraciji koja ima široku osnovu političke moći najčešće temeljenu na općem pravu glasa... U demokraciji građani žele na temelju svoje političke moći koristiti državu kako bi povećali svoje materijalno bogatstvo“.¹³² Dok je Laski smatrao demokraciju ključnim mehanizmom radno ovisne populacije, nakon Drugoga svjetskog rata demokracija je postupno zadobijala bitno drukčije značenje. Naime, prvo je Joseph Schumpeter teorijski osporio smislenost „volje naroda“ koju onda njeni politički predstavnici samo provode u djelo. Štoviše, njegova tržišna paradigma građane je pretvorila u potrošače politika kojima politički poduzetnici, recimo, nude različite „pakete“ tih politika na izborima.

Širenjem globalizacije devedesetih, sve političke snage na Zapadu zaključno sa socijaldemokratima odnosno laburistima prihvatile su ovo shvaćanje. Na ovaj način se politika počela uređivati kroz ono što Silven Lazaris naziva „modus u eksteriornosti“. To znači da mišljenje politike nije više moguće bez „izvanjskog

130 Wolfgang Streeck, „The Crises of Democratic Capitalism“, *New Left Review*, Vol. 71, 2011, p. 26.

131 Ibidem., p. 24.

132 Harold Laski, *A Grammar of Politics*, Allen and Unwin, London, 1937, p. xiii.

referenta ili više izvanjskih referenata, kao što su ekonomija ili pravo“.¹³³ Posljedica ovog modusa jest potpuna modifikacija države koja postaje funkcionalna i konsenzualna što jača „državni, a ne reprezentativni karakter partija“.¹³⁴ Zbiva se zapravo prelaz na funkcionalno odnosno dolazi do „kraja ideje da bi se skupom... obećanih mjera mogla usmjeriti država...“.¹³⁵ Politika postaje puko mnijenje o konsenzusnom upravljanju funkcionalnom državom, a partije više nisu „političke organizacije, već državne organizacije“.¹³⁶ Tako se ostvarila hegemonijska koncepcija neoliberalne demokracije koja se uvijek nosi s istim zadatkom, a to je pronalaženje „poželjne granice širenju političke demokracije“.¹³⁷

Budući da je kapitalizam danas u „razdoblju kontrakcije“ koje prati nezaposlenost i socijalni rasap, „kapitalistička demokracija“ (Laski), gubi legitimitet. Neke europske države nedavno su imale tzv. tehnokratske vlade, a zapravo diktature. One su primarno odražavale volju međunarodnih vjerovnika i trajale su do barem djelomične obnove financijske stabilnosti tih država: „Zamisao je da u složenim ekonomskim situacijama kao što je današnja, većina ljudi nije kvalificirana da odlučuje – ljudi nisu svjesni katastrofalnih posljedica koje bi uslijedile kad bi se njihovim zahtjevima udovoljilo“.¹³⁸ Ako se referiramo na F. D. Roosevelta koji je rekao da smo nakon svake krize pametniji, pristojniji i iskreniji, moguće je pokazati kako postoji veza između krize i napretka kroz neku vrstu odgoja građana. Naime, liberalni političari i ekonomisti danas obično kažu kako „ne može više ovako“ odnosno „naša početna pozicija traži savršenu reformu – reformu našeg uma pa i duše“ (B. Škegro). To je zapravo na tragu konzervativnih kritičara demokracije iz sedamdesetih kad je, primjerice, Huntington upozorio da su marginalne društvene skupine, posebno crno stanovništvo, sve aktivnije u redistribuciji putem demokracije. On je smatrao da takve skupine trebaju imati više „samokontrole“. Valja ovdje spomenuti i Samuela Brittana koji smatrao da su „pretjerana očekivanja“ izravna posljedica demokracije. Stoga je inflacija koja je pogodila zapadne demokracije 70-tih godina prošlog stoljeća izravna posljedica „nekonzistentnih očekivanja i

133 Silven Lazaris, *Antropologija imena*, Centar za konceptualnu politiku & kuda.org, Novi Sad, 2013, str. 116.

134 Ibidem., str. 117.

135 Ibidem.

136 Ibidem., str. 118.

137 Michel Crozier, J., Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of democracy: Reports on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975., p. 105.

138 Slavoj Žižek, „Kriza demokratije“. Dostupno preko: <http://pecanik.net/2013/01/kriza-demokratije-2/print/> (pristupljeno 21. siječnja 2013.)

prohtjeva".¹³⁹ Njihovim tragom idu i neki današnji teoretičari demokracije, primjerice, David Runciman koji vjeruje kako je i „sadašnja kriza zapravo kriza demokratskog zaduživanja, a ne pohlepe oligarhije“.¹⁴⁰ Ključna je zadaća stoga uklanjanje elemenata kejnzijske političke ekonomije odnosno navodnih ostataka socijalizma što je i Marx pokazao u svom spisu *18 Brumaire Luja Bonaparte*. Buržoazija u uvjetima krize, po njemu, „ocrnjuje sad kao ‚socijalističko‘ ono što je ranije slavila kao ‚liberalno‘ „.¹⁴¹ Štoviše, „socijalističkim se proglašava i sam buržoaski liberalizam, socijalističkim buržoasko prosvjećivanje, buržoaska financijska reforma“. Otud je, nastavlja Marx, kratak put do toga da „njen vlastiti parlamentarni režim, da njena politička vladavina uopće sad mora biti osuđena kao socijalistička“.¹⁴² U takvim uvjetima vlasnička/profitna/buržoaska klasa pristaje na uvođenje diktature: „priznaje da joj njen vlastiti interes nalaže da, radi uspostave mira u zemlji, mora umiriti svoj buržoaski parlament; da njena politička moć mora biti skršena... (odnosno)... da se njoj mora skinuti kruna kako bi joj se spasila kesa“.¹⁴³ Pišući između dva rata Laski pokazuje da mase u uvjetima krize ubrzano počinju koristiti svoju političku moć za klasnu borbu, pa vlasnici kapitala imaju dvije mogućnosti. Prva je da mirno surađuju u redefiniranju pravno-političkih načela države, a druga je da jednostavno dokuju demokraciju ako im ona ugrožava njihova prava. Ekonomska oligarhija će tako isprva tražiti da se demokracija prilagodi kapitalizmu naglašavajući potrebu štednje odnosno privremenih „rezova“. U krajnjoj liniji, prema Laskome, pribjeći će fašizmu odnosno nacizmu i tako odustati od predstavničke demokracije.

Komentirajući krizna stanja iz suprotne ideološko-teorijske perspektive, Hayek nije bio posebno zabrinut ako bi se uvela diktatura namjesto demokracije. Dapače, on to nalazi blagotvornim jer favorizira liberalizam u odnosu na demokraciju. U svom promicanju liberalne diktature, Hayek vjeruje da je to najprikladniji način da se premesti napeto tranzicijsko razdoblje u politici: „ponekad je nužno za određenu državu da neko vrijeme ima ovaj ili onaj oblik diktature. Naime...moguće je da diktator vlada na liberalni način...

139 Samuel Britton „The Economic Contradictions of Democracy“, *British Journal of Political Science*, Vol. 2, 1975, p. 142.

140 David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, op. cit., p. 297.

141 Karl Marx, Friedrich Engels, *Glavni radovi Marksa i Engelsa*, Stvarnost, Zagreb, 1979., str. 549.

142 Ibidem., str. 548.

143 Ibidem., str. 549.

Osobno preferiram liberalnog diktatora u odnosu na demokratsku vlast kojoj nedostaje liberalizma.¹⁴⁴

Danas se nadaje pitanje kako provesti daljnju redefiniciju demokracije (i funkcija države) kako bi se „konačno“ otklonio i zadnji ostatak „socijalizma“. Jedan od načina nudi Carl Schmitt koji, nasuprot Marxu, Laskom i Hayeku, ne inzistira na postojanju tako jasne razlike između diktature i demokracije. To je vidljivo u njegovom bavljenju izvanrednim stanjem koje mu je pomoglo da sistematizira pojam odgojne diktature: „Teorijski i u kritičnim vremenima, isto tako praktično, demokracija je bespomoćna kad se suoči s jakobinskim argumentom, odnosno s presudnom identifikacijom manjine s narodom i pred presudnim prenošenjem pojma s kvantitativnog na kvalitativno.“ Schmitt pokazuje da narod može prepoznati svoju volju „ispravnim odgojem“. Dakle, ako se danas želi imati „zdrave financije“ ili ono što Angela Merkel naziva „tržišno ovjerena demokracija“, „građani moraju shvatiti da dodatne javne usluge mogu ostvariti jedino uz cijenu daljnjeg rezanja drugih usluga ili povećanja poreza“. ¹⁴⁵ Stoga je moguće uvesti diktaturu koja „suspendira demokraciju u ime istinske demokracije koju tek treba stvoriti“. ¹⁴⁶ Naime, demokracija je, po Schmittu, uvijek izrazito ovisna o dva elementa. Prvi se odnosi na problem tzv. identifikacije, a drugo je pitanje tko nadzire tzv. tvorbu volje. Stoga, on je sklon barem ovdje, strukturalnom rješenju jer „volju naroda, osobito može, ponajprije, oblikovati politička vlast, koja iz nje treba proizaći“. ¹⁴⁷ U okviru ovog procesa građani prolaze neku vrstu odgoja što teoretski otvara mogućnost povezivanja krize i napretka u smislu ostvarenja „istinske“ (neoliberalne) demokracije. Kriza ovdje neće imati za posljedicu jačanje političke participacije nego njeno daljnje slabljenje, ali će se i dalje nazivati demokracijom.

EU I DEMOKRACIJA

Sudbina demokracije je tako sve manje izvjesna u nacionalnim državama, a u Europskoj uniji nije nikad do kraja konstituirana, barem ne onako kako se to, prema modelu nacionalnih demokracija, zamišlja. Iako Europski parlament

144 Friedrich Hayek, *Extracts from an Interview Friedrich von Hayek*, in „El Mercurio“ (p. D8-D9), 12 April 1981, Santiago de Chile Available from: <http://www.economicthought.net/blog/wp-content/uploads/2011/12/LibertyCleanOfImpuritiesInterviewWithFVonHayekChile1981.pdf> (Accessed 20 November 2014); v. Ishay Landa, *The Apprentices's Sorcerer: Liberal Tradition and Fascism*, Brill, Leiden/Boston, 2010. Ovdje se zahvaljujem Stipi Ćurkoviću koji mi je ukazao ove teorijske izvore i tako doprinio mom boljem razumjevanju Hayekove koncepcije demokracije.

145 James M. Buchanan, Richard, E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, NY/San Francisco/London, 1977, p. 126.

146 Carl Schmitt, *Politički spisi, Politička kultura*, Zagreb, 2007, str. 13.

147 Ibidem., str. 13.

ima sve veći potencijal, izbori za njega ne nailaze na veći odziv birača. Zahtjevi koje upućuje Habermas, a koji bi u krajnjoj liniji vodili prema europskom suverenom zakonodavcu s tradicionalnim demokratskim legitimitetom nemaju previše smisla. Nemaju zato jer je demokracija koju danas imamo u tijelima Europske unije redefinirana verzija demokracije koja odgovara načelima liberalne složene zajednice kao što je EU, ali i sve više onome što se zbiva na razini nacionalnih država. O tome već dugo piše Andrew Moravcsik, liberalno orijentirani profesor političke znanosti. Moravcsik vidi EU kao „regulatornu zajednicu“ (Majone) odnosno „sustav koji ima instrumente regulacije s malo fiskalnih ovlasti“.¹⁴⁸ To je sustav koji namjerno ima slabe tradicionalne demokratske elemente čime elite dobijaju veće političke mogućnosti. Po Moravcsiku, problem nastaje zato što se problem demokracije u EU razmatra prema „utopijskim oblicima deliberativne demokracije“.¹⁴⁹ Na ovaj način kritike demokracije u EU polaze od „apstraktnih političkih ideala“, a to nije produktivno jer EU nije država. Kako bi ovako postavljeni sustav politički funkcionirao prilagođena je definicija demokratske legitimnosti. Ona naime nije više striktno vezana za ulazne čimbenike odnosno birače (input-oriented) nego je određuje prema učinkovitosti svog djelovanja (output-oriented). Taj tip legitimnosti stoga se ne vezuje za *vladavinu naroda* nego za *vladavinu za narod* odnosno politike koje doprinose blagostanju građana.¹⁵⁰

Liberalna obrana tzv. demokratskog deficita Europske unije polazi od tvrdnje da slični demokratski deficiti postoje i u nacionalnim državama što je u osnovi istina. Naime, EU i njene institucije su postavljene tako da primarno funkcioniraju kao „zaštitna sfera, ona koja je prepreka zahtjevima birača i njihovih predstavnika“.¹⁵¹ Što se tiče sličnosti s demokracijom u konvencionalnim državama, to se, prije svega, odnosi na ideju da sudci i tehnokrati budu autonomni u čitavom nizu područja. To je u posljednjih dva desetljeća postala opća praksa većine tzv. naprednih demokracija, čime su ove društvene funkcije načelno izolirane od političkog sukobljavanja. Time se teži uspostaviti vladavinu tzv. nevećinskih institucija odnosno vladavinu eksperata u smislu neovisnosti središnjih banaka i ustavnih sudova.

U okviru ovog liberalnog učenja smatra se da se na ovaj način institucije čine učinkovitijima. S druge strane, većini građana ustvari ide na ruku, jer su oni ionako nezainteresirani i baš naobraženi da bi djelovali u nekim sferama. Pored toga, zaštita prava manjina odnosno prava pojedinca osigurana su od

148 Andrew Moravcsik, „The EU ain't broke“, *Prospect*, March, 2003, p. 40.

149 Ibidem., p. 38.

150 Fritz Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 6.

151 Peter Mair, „Popular Democracy and the European Union Polity“, *European Governance Paper*, No. C-05-03., 2004, p. 9.

strane ustavnih sudova kao važnih nevećinskih institucija. I naposljetku, štite se i interesi većine građana nasuprot organiziranih interesa, tj. skupina koje nelegitimno vladaju tržištima. Tu je posrijedi zaštita potrošača od monopola koji, prema liberalnom nauku, dovode u pitanje javni interes. Stoga se tvrdi da u spomenutim slučajevima EU, upravo zato što nije konvencionalna demokracija, puno kvalitetnije izražava interes cjeline.¹⁵²

Pokazuje se da se radi o političkom sustavu koji ima reducirane tradicionalne demokratske elemente, ali se istovremeno ne odriče demokratskog narativa. Wolfgang Streeck je nedavno skrenuo pozornost na Hayekov članak „Ekonomske osnove međudržavnog federalizma“ u kojem je ovaj postavio temelje za redefiniciju demokracije na osnovi koje se može raspravljati o tipu demokratskog poretka koji se uspostavio u Europskoj uniji. U članku Hayek govori o „međunarodnom demokratskom poretku“ koji treba pomoći uspostavi „vladavine uz suglasnost“. Ovaj tip demokracije mogao bi spriječiti rat i građanske sukobe budući da je demokratsko načelo „brojanja glava kako bi se izbjeglo njihovo razbijanje“ „jedino dosad izumljena metoda mirne promjene koja je pokušana i nije se našlo da je manjkava“.¹⁵³ Demokracija mu, dakle, omogućuje mirnu smjenu vlasti, ali i predstavlja sredstvo koje ne stvara preveliku štetu samo u slučaju ograničenog djelokruga većinskog odlučivanja. To su Hayeku ključni politički ideali koje je moguće najbolje ostvariti u jednom liberalno intonirano „međunarodnom demokratskom poretku“. Naime ovakva vladavina je moguća „samo pod uvjetom da ne tražimo od vlade da djeluje izvan poljâ na kojima se može postići suglasnost“.¹⁵⁴ Hayekova je namjera jasna jer smatra da bi rezultati jedne međunarodne „demokratske vlade“ s liberalnim programom mogli osnažiti ideju demokracije u nacionalnim okvirima koja će „biti djelatna samo ako je ne preopteritimo i ako većine ne zlorabe svoju vlast uplitanjem u individualne slobode“.¹⁵⁵ Neovisno o različitim mišljenjima, današnja Europska unija ostvaruje redefiniciju demokracije u hayekovskom smislu u čemu joj na ruku idu važne promjene koje su rezultat i njenih strukturnih intervencija.

U tom je smislu jedna od važnijih činjenica to što se, kako pokazuje Streeck, pojavio novi tip građanstva. Doduše, tradicionalno građanstvo (*Staatsvolk*) i dalje djeluje u okviru nacionalne demokratske države. Novo građanstvo je tržišno građanstvo (*Marktvolk*) koje čine međunarodno umreženi poslovni ljudi. Dok su prvi još uvijek lojalni demokratskoj „poreznoj državi“ (*tax state*) koja se u prikupljanju svojih prihoda oslanja na njih, drugi su „vezani za nacionalne

152 Ovo liberalno shvaćanje izvedeno je prema Andrew Moravcsik, *The EU ain't broke*, op. cit. pp. 42-43.

153 Friedrich Hayek, *Individualizam i ekonomski poredak*, Biblioteka Politička Misao, Zagreb, 2002, str. 207.

154 Ibidem., str. 207.

155 Ibidem.

države čisto ugovornim vezama, kao investitori, prije nego kao građani“.¹⁵⁶ Njihova pojava vezuje se za preobrazbu „porezne države“ u „zaduženu državu“ (*debt state*) koja „pokriva veliki, moguće rastući, dio svojih troškova posuđivanjem prije nego oporezivanjem“.¹⁵⁷ Ova se preobrazba zbiva zadnjih četrdesetak godina i vodi u drukčije pozicioniranje kapitalizma u odnosu na demokraciju. Kapitalistička/tržišna klasa ima dvostruki utjecaj na državu tako što može, a ne mora investirati u određenu državu, ili može utjecati „izravno, financirajući samu državu ili ne“.¹⁵⁸

U takvim uvjetima zbiva se danas opća politika štednje koja teži konsolidaciji financija nacionalnih država koje trebaju postati „internacionalne konsolidacijske države“ (Streeck). Posebnu ulogu u tome imat će EU, tj. „europska konsolidacijska država“, koja je „nadržavni poredak koji upravlja svojim državama-članicama bez demokratski odgovorne vlade ali sa skupom obvezujućih pravila... u svrhu... depolitizacije ekonomije dok istovremeno de-demokratizira politiku“.¹⁵⁹ Na taj način EU zaokružuje proces stvaranja postdemokracije u ovoj povijesnoj fazi kako je to najavio Colin Crouch u istoimenoj knjizi.¹⁶⁰

ZAKLJUČAK

Neovisno o tome što je koncepcija *vladavine za narod* delegitimirana aktualnom krizom, pozivi uglednih teoretičara (Habermas) i nekih građana za više demokracije završavaju u slijepoj ulici. Razloge treba tražiti u činjenici da je arhitektura i prakse Europske unije i redefinirane demokracije (kao vladavine uz pristanak) rezultat sistematske politike elita. Što je eventualno može promijeniti? To do neke mjere može ona demokracija koju se smatra nestalnom, na tragu teoretičara kao što su Wolin i Rancière.¹⁶¹ Danas se zbiva novi demokratski subjekt koji pokazuje da demokracija nije forma nego je stvarno političko zbiivanje. Ono svoje ljudstvo pronalazi u armijama mladih i nezaposlenih koji više ne mogu pristati na (kapitalistički) postavljane granice javne odnosno privatne sfere. Otvara se i pitanje koliko ih se još dugo može potiskivati u „narcističko

156 Wolfgang Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, New York, Verso, 2013, pp. 80-81.

157 Ibidem., p. 72.

158 Ibidem., p. 84.

159 Ibidem., p. 116.

160 Colin Crouch, *Postdemokracija*, Izvori, Zagreb, 2007.

161 Sheldon Wolin, „Fugitive Democracy“, u Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton/New York, 1996, pp. 31-45; Jacques Rancière, *On the Shores of Politics*, Verso, New York, 2007[1992].

samozadovoljstvo „pluralnog“ društva.¹⁶² Što se tiče predstavničke demokracije i njenih političke stranaka, one i dalje obnašaju vlast, ali više ne predstavljaju „društveno tijelo“ (Lazaris). Država više nije „reprezentativna za društveno tijelo“ nego se legitimira „iznošenjem na vidjelo državne stručnosti“.¹⁶³ Prosvjedi i zauzimanja kapitalističkog prostora pokazuje da je demokracija napustila te politički neživotne institucije. Političari koji su još uvijek tamo znaju reći da su „primili poruku“ jer znaju da su primarne adrese na koje se usmjerava bijes prosvjednika. Kako ovi demokratski prosvjedi idu preko granica nacionalnih država, time nastaje demos koji se prisvajajući dijelove kapitalističkog/privatnog prostora i dinamizirajući forme vlastitog djelovanja politički konstituira. To je svakako nešto što bi moglo navesti konvencionalne političare na razmišljanje. Ostaje da se vidi koliko će ovakvo otkrivanje demokracije biti politički relevantno u odnosu na središnje tijekove političke moć (europske) konsolidacijske države. U ovom trenutku nestalna demokracija ponajviše uznemiruje politologe i druge društvene znanstvenike koji su prihvatili izbornu demokraciju kao jedino moguću. Međutim, ta demokracija ne može biti svedena samo na teorijske prijepore, a zapravo na političku marginalnost. Njena nepredvidivost koja dolazi iz moći istinskog sudjelovanja građana u „afirmiranju javnog karaktera nekog prostora, odnosa, ili institucije koje se smatra privatnima“¹⁶⁴ je ono što je izdiže iznad politički rubnih pojava.

162 Jacques Rancière, *On the Shores of Politics*, op. cit., p. 59.

163 Silven Lazaris, *Antropologija imena*, op. cit., str. 117.

164 Jacques Rancière, *Mrznja demokracije*, Naklada Ljevak, Zagreb, str. 69.

II DEO

Konstitucionalizam
i utemeljenje
„novih poredaka“

Asim Mujkić¹

*Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Sarajevu*

Između dva načela državnog razloga: ZAVNOBiH i Dejton

Važno pitanje za sve „neuspjele“² države, ne samo Balkana, ili države koje nisu imale unutarnje snage da se zaokruže u stabilne nacionalne države koje podrazumjevaju etnonacionalnog, „državotvornog“, „domaćinskog“ referenta i manjina kojim se „može upravljati“ glasi: Postoji li neki konstitucionalni okvir izvan klasično nacionalno-državnog koji svoj izraz ima u nacionalnoj državi s homogenom etničkom većinom koji bi mogao biti podesan za etnički heterogena, kulturno pluralna društva, koji bi bio u stanju da se s njima nosi bez vojnih i paravojnih posezanja, etničkih čišćenja i genocida kao postupaka apropijacije i dovršenja, zaokruženja vlastite nacionalne države? Da ima alternative, i to rekao bih genuino balkanske, svjedoči o tome historija. Primjer takozvane komunističke konstrukcije BiH je osobito u ovom kontekstu vrijedan pažnje. Tokom 1939. i 1940. godine, baš na pitanju etnički heterogene BiH, po prvi put

1 mujkica@fpn.unsa.ba

2 Zanimljivo je da su „uspješne“ države Balkana („konsolidirane demokratije“, već članice ili na pragu prijema u EU) samo one koje su bile ili su ostvarile jednonacionalnu državnost, a da su neuspješne – BiH i Makedonija ponajprije – one koje nisu uspjele nametnuti svog „nacionalnog domaćina“ nego su državni prostor „prisiljene“ dijeliti s drugim etničkim, „državotvornim“ narodima. Da li nam to govori o „zaostalosti“ tih naroda ili se prije radi o „zaostalosti“ dominantne liberalno-demokratske, odnosno nacional-državne paradigme koja, čini se, ne zna kako da se nosi s društvenom pluralnošću?

su se konfrontirala dva politička diskursa. Jedan je onaj *buržujski*, nacionalizirajući (oličen u nagodbi Cvetković-Maček) koji je stremio cilju zaokruženja nacionalne države samo jednog etničkog naroda na zamišljenom teritoriju, a koji je ponovno izronio 1991. godine (oličen u nagodbi Milošević-Tuđman). Drugi je bio onaj koga okvirno možemo nazvati *diskursom bosanskohercegovačke i jugoslavenske ljevice* predvođene Komunističkom partijom. On je BiH pokušao razumjeti kao složenu političku zajednicu utemeljenu na principima ravnopravnosti, ili međusobnog priznanja njenih naroda i građana kako u svojoj različitosti, tako istovremeno i u svojoj međusobnoj ovisnosti. Oba diskursa, budući da su ideološka, sobom su nosila, svaki u svoje vrijeme, svoje naročite utemeljivačke principe moderne političke zajednice. S tim u vezi potrebno je analizirati ova dva ustavna principa, nazovimo ih *socijalistički* ili *zavnbihovski* i *građansko-nacionalistički* ili *dejtovski*, koji su strukturno određivali politički identitet. Zatim, važno bi bilo identificirati one njihove elemente koji imaju emancipatorski i istinski demokratski značaj te na taj način pokušati otvoriti prostor za ustavno-principijelno ispetljavanje iz sadašnje bosanskohercegovačke ustavne krize. Moje uvodno razlikovanje socijalističke od građansko-nacionalističke ustavne forme razumijevam upravo u doslovnom smislu kako je rečeno – kao pitanje forme jednog te istog načela državnog razloga savremene političke zajednice, načela kojega u najširem smislu treba razumjeti kao „liberalno-demokratski imaginarij“ kako ga određuje Čarls Tejlor (Charles Taylor)³ (Taylor, 2010). U temelju tog načela, kako to vidi Agneš Heler (Agnes Heller) (kako u uvodu za *Filozofiju lijeve radikalne filozofije* izdvaja Zoran Đinđić), nalazi se *imperativ razvoja svih sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinca*. Ovo načelo je regulativnim idealom, odnosno državnim razlogom, kada je u pitanju BiH ili bilo koja druga moderna politička zajednica, u obje forme i one *buržujsko-nacionalne* države i *socijalističko-samoupravne* zajednice. O tom, istinski radikalnom izvoru društveno-političkog imaginarija Agneš Heler veli:

...razvoj svih ljudskih sposobnosti i mogućnosti dolazi iz tradicije liberalizma. Marx je transformirao liberalizam u radikalizam postavljajući pitanje: pod kojim se uslovima mogu slobodno razvijati sve ljudske sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinca? (...) Sloboda Marxovog komunizma jeste sloboda liberalizma ostvarena u potpunosti i za svakog.⁴

3 Charles Taylor, *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, 2014;

4 Zoran Đinđić, „Marksizam i liberterska nostalgija“ u Agnes Heller, *Filozofija levog radikalizma*, Beograd: Mladost; str. 10.

Obje forme, kako se obznanilo tokom četrdesetogodišnjeg socijalističko-samoupravnog iskustva te tokom dvadesetogodišnjeg građansko-nacionalističkog⁵ iskustva, okončale su neuspjehom – ona socijalistička, u neodrživoj jednopartijskoj, ona građansko-nacionalistička, u etnokratskoj *diktaturi*⁶ potvrđujući stav Franca Nojmanna (Franz Neumann) koji kaže: „Čini se da do transformacije demokracije u diktaturu dolazi onda kada politički sistem odbacuje svoj liberalni element i pokušava svojim članovima nametnuti neko vjerovanje, izopćujući one koji to vjerovanje ne prihvaćaju. To je uspješno onda kada, po riječima Džona Djujia (Johna Deweya), stignemo u „razvojni stupanj na kojem neodređen i tajnovit osjećaj straha zahvati stanovništvo“ „⁷. Pa ipak, kao građani savremenog kozmopolisa stojimo izručeni liberalno-demokratskom imaginariju istovremeno izloženi zovu njegovih radikalnih liberalnih, emancipatorskih metafora samo s jednim oruđem za konstrukciju svojih političkih zajednica na raspolaganju – *demokratijom* koja, kako poentira Nojman „nije naprosto politički sistem poput svakog drugog; njezina bit sastoji se u izvršavanju velikih društvenih promjena koje maksimiraju čovjekovu slobodu. Samo se tako demokracija može integrirati; njezin je integrativni element moralan, bez obzira na to da li se radilo o slobodi ili pravdi.“⁸

Načelo državnog razloga na najtješnji način tiče se smisla opstojnosti neke političke zajednice. Smisao se uvijek tiče naročitog načina našeg nošenja s kontingencijom, pa kada govorimo u smislu moderne političke zajednice, govorimo o načinima nošenja odnosno vladanja zajednice društvenom kontingencijom. Načini tog nošenja, to jest vladanja kroz vrijeme očvršćuju u načela. Ona se u modernom političkom kontekstu artikuliraju u formi ustanovljujućeg, zasnivalačkog, odnosno konstituirajućeg izriječja suverena koji kaže: „Mi ovdje ovladavamo ili vladamo susretajućom kontingencijom tako i tako, na taj i taj način“. Taj način vladanja u modernoj političkoj zajednici je konstitucija ili ustav koji zasnivalačkim činom (za)*ustavlja* najširi kompleksni tok društvenih interakcija i djelovanja u vremenu, odnosno kako ističe Antonio Negri, „stabilizira

5 Možda na prvi pogled, osobito u kontekstu kritika etnonacionalizma, korištenje termina „građansko-nacionalistički“ izgleda kontradiktorno, s obzirom da se uobičajava zaključivati danas da je tzv. „građanska“ opcija u biti jedina suprotstavljena etnonacionalističkoj hegemonističkoj poziciji. Međutim, upravo po završetku revolucionarno-nacionalnog zaokruživanja na zamišljenoj teritoriji odmah se pristupa uspostavi „građanskog“ poretka po institucionalnom modelu drugih (mono-)nacionalnih država europskog Istoka.

6 Mogli bismo za početak konstatirati da u svojoj izvedbi na društvenoj i političkoj ravni ovaj fundamentalni princip liberalizma gotovo da je doživio svoju potpunu negaciju i mogao bi se, istina u vrlo grubim crtama, okarakterizirati kao ideološki „imperativ gušenja svih sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinca“.

7 Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb: Naprijed, 1974; str. 122.

8 Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, op.cit. str. 121.

partikularne jedinice vremena oko prikladnih formi relativnog ekvilibrija⁹; izmješta ih u *vanvremenost* uz pomoć, kaže Negri, „centripetalne sile funkcionalne norme“¹⁰. Ali, na taj način konstitucija zajednice istovremeno je i njezino poništenje u vremenskoj dimenziji neuhvatljive pokretljivosti kao i nametanje fiksnosti da bi se kroz takovrsnu limitaciju uopće moglo pojaviti takvo što kao što je smisao ove ili one političke zajednice. Fiksnost se nameće u formi zakona koji, prema Negriju, „učvršćuju svoje kontinuirano važenje i time svoju univerzalnost uz pomoć nametanja fiksnosti jednog vječnog sada (now) fluidnosti vremena.“¹¹ Istovremeno, u činu konstitucije ili ustave moderne političke zajednice na djelo stupa i njezin paradoks koji počiva na redukciji široke društvene kompleksnosti, time i uklanjanju, po mogućnosti, svakog antagonizma, pa je onda trajna karakteristika moderne demokratske države općenito *kriza*. Sličan problem u jednoj drugoj disciplini – teoriji spoznaje – koji se detektira u antisencijalističkim gledištima na problem konstitucije zbilje rješava se ili barem ublažava kroz koncepciju *falibilizma*. Nešto poput političkog falibilizma jasno nedostaje konstitucionalizmu i upravo taj nedostatak je simptomatičan jer nas upućuje na sami izvor njegove a-temporalne pretenzije koju kao zahtjev postavlja pred antagonističkom kompleksnom društvenom realnosti a to je ideologija. Ideologija se javlja kao legitimirajuća i a-temporalizirajuća naracija vladavine kontingencijom koja nametnuti režim fiksnosti *naturalizira*. Dva su moderna odgovora na izazov nošenja s kontingencijom i antagonizmom u društvenom i političkom polju: predstavnička i participativna demokratija. Predstavnička, sa svoje strane, i o tome govorimo danas kada govorimo o krizi predstavničke demokratije, koja kako kaže Negri, „anulira postojanje vremena, stvarnost pokreta. Predstavljanje je destrukcija kolektivnog i produktivnog vremena“, svodeći ga isključivo na „analitičke projekcije“, naprimjer, apstraktne kategorije građanina, grupe građana, naroda itd. i „sistemske funkcije“.¹² Društveni pluralitet se može reducirati do te mjere da postane depolitiziran, upravo naturaliziran i na taj način nađe mjesto u funkcionalnom sistemu ideologije.

Nakon 1990. godine konstitucija bosanskohercegovačke političke zajednice, u smislu ustanovljenja režima fiksnosti, odvija se u sklopu građansko-nacionalističke forme liberalno-demokratskog imaginarija. Ovakva politička konstelacija, čija proizvodnja se često karakterizira kao *tranzicija*, počiva na neupitnosti pojma (jedno-)nacionalne države. Gotovo „intuitivna neupitnost“ političkog pojma drugo je ime za njegovu naturaliziranost koja ga čini podesnim za ideološku funkciju temeljnog svjetonazora i izvora vrijednosti jedne političke zajednice.

9 Antonio Negri, *Time for Revolution*, New York, London: Continuum, 2004, p. 88.

10 Antonio Negri, *Time for Revolution*, op.cit, p. 86.

11 Antonio Negri, *Time for Revolution*, op.cit., p. 84.

12 Antonio Negri, *Time for Revolution*, op.cit., p. 84.

On postaje neupitni koncept unutar nove ideološke jezičke igre, odnosno legitimacijske naracije zajednice koja razvija koherentnu kognitivnu mrežu koja se nabacuje preko stvarnosti pa biva proizvedena u stvarnost samu uz pomoć opsežnih, koordiniranih postupaka, najprije vojne sile, a potom institucionalnog okvira i prateće nacinalističke ideologije. Općenito kazano, ideologija predstavlja *istinu* društveno-političke stvarnosti na isti način kako matematika predstavlja istinu prirodne stvarnosti. I u jednom i u drugom slučaju stvarnost se čisti od sadržaja, ispražnjuje od „neravnina“ i „proturječnosti“, malih razlika, istovremeno puneci se novim zdravorazumskim, tojest „prirodnim“ interpretacijama i stavovima putem kojih ona postaje našim zavičajem, toplom jednostavnošću čineći nas u svakodnevnim diskurzivnim praksama tu, kod kuće. Ideologija kao istina time, već je kazano, proizvodi novu stvarnost, u biti svoj samoreferentni, prirodni univerzum na koji može referirati u svojoj suverenoj vladavini kao na zdravorazumski okvir jasno izdvajajući one „nerazumne“, „neprirodne“, „kontradiktorne“ obrasce razumijevanja. „Prirodnjački“ politički vokabular BiH tako obiluje metaforama kao što su „autohtoni predstavnici naroda“, „prirodno savezništvo“, „dogovor naroda“ i slično.

Na toj ideološkoj osnovi vladajući bosanskohercegovački ustavni multikulturalizam ne samo da održava oligarhiju etnopolitičkih poduzetnika nego je suštinski nedemokratski u smislu u kojem on čini nasilje nad činjenicom društvenog pluraliteta u BiH – koga je ustavnim principom štiti ZAVNOBiH – tako što ga silom ili milom uniformira, unitarizira, centralizira u iščekivanju svoje partikularne nacionalne države. Kroz naročite predstavničke mehanizme on ne samo da održava postojeći *status quo* moći već slijedi općenitu logiku političkog predstavljanja koju Hart (Hardt) i Negri određuju na sljedeći način:

Narod nije ni prirodni niti empirijski entitet; do identiteta naroda se ne može dospjeti sabiranjem ili čak uprosječenjem cjelokupne populacije. Narod je prije predstava koja od stanovništva stvara jedinstvo. Empirijski multiplicitet stanovništva se pretvara u identitet kroz mehanizme predstavljanja. Ograničeni ili samjereni multiplicitet može se predstaviti kao jedinstvo, ali ono nesamjerljivo ili bezgranično nikako ne može biti predstavljeno. Narod je najjače konfiguriran kao proizvod zasnivajućeg ugovornog akta buržujskog društva... Ugovor od stanovništva pravi ujedinjeno društveno tijelo. Ugovor je mistifikatorsko... fundamentalno odbijanje različitosti ... kontraktualizam, narod i kapitalizam funkcioniraju ... na način pravljenja jedinstva od pluraliteta.¹³

13 Michael Hardt, Antonio Negri: „Globalization and Democracy“ u *Implicating Empire*, Aronowitz S., and Gautny H. (eds.), New York: Centre for the Study of Culture, Technology and Work, 2003; pp. 109-21; pp. 111-12.

Autori također naglašavaju i sljedeće:

Iako je „narod“ postavljen kao prvobitna osnova nacije, moderni koncept naroda je ustvari proizvod nacionalne države i preživljava jedino unutar svog konkretnog ideološkog konteksta. (...) Svaka nacija mora pretvoriti mnoštvo u narod. (...) Identitet naroda izgradio se na zamišljenoj ravni koja je skrivala i/ili uklonila razlike, a to je na praktičnoj razini odgovaralo rasnom potčinjavanju i društvenom pročišćenju. Drugi temeljni postupak u izgradnji naroda, koji je olakšao prvi, nestanak je unutarnjih razlika time što hegemonistička skupina, rasa ili klasa predstavlja cijelo stanovništvo. Predstavnička skupina¹⁴ je djelatni agens koji se nalazi u pozadini učinkovitosti pojma nacije. (...) U identitetu, to jest, duhovnoj biti naroda i nacije, postoji teritorij protkan kulturnim značenjima, zajedničkom povijesti i jezičnom zajednicom; ali još više tu je i konsolidacija klasne pobjede, stabilno tržište, mogućnost ekonomske ekspanzije i novi prostori koje treba osvojiti i civilizirati.¹⁵

Općenito govoreći, trik institucije predstavništva počiva na svojevrsnoj *slijepoj tački* koju Hardt i Negri opisuju, kako smo vidjeli, u smislu da „narod“ određene političke zajednice nije ni prirodni niti empirijski entitet, koji bi se jednostavno reflektirao u institucijama vlasti kroz mehanizam predstavništva, kako se to obično shvaća. Dešava se upravo obrnuto: „narod“, ili u bosanskohercegovačkom slučaju „narodi“, „jesu predstava koja stvara jedinstvo od stanovništva“, koja stvara zasebite narodnosne grupnosti što čini okosnicu vladajućeg etnokratskog režima i važnu polugu njegovog nadzora, kontrole i discipliniranja empirijskog multipliciteta stanovništva. Slijepa tačka predstavničkog mehanizma otkriva nam suprotni pravac djelovanja od onog „udžbeničkog“ koji ide od naroda prema njegovim predstavnicima. Ona nam govori o procesu *proizvodnje naroda* u smijeru politički predstavnik, odnosno šire shvaćeno, etnopolitička poduzetnička elita prema stanovništvu zemlje koje se partikularizira, konstruira u željene društvene, odnosno političke grupnosti. Stoga je najpreciznija deskripcija bosanskohercegovačkog ustavno-pravnog i institucionalnog dizajna *etnokratija*. Aplikacija elemenata standardnog liberalno-demokratskog mehanizma nacionalne države na multietničko političko tijelo vodi k supostavi etnokratskih partikularističkih institucija kao, kako objašnjava Lisa Howard, „reduciranog tipa konsocijacijske demokratije“.¹⁶ Lisa Morje Huard (Howard) definira etnokratiju kao „parlamentarni sistem s proporcionalnim

14 U bosanskohercegovačkom slučaju riječ je o članovima etno-poduzetničke elite.

15 Michael Hardt, Antonio Negri, *Imperij*, Zagreb: Arkzin, 2003; str. 96-98.

16 Lisa Morje Howard: „The Ethnocracy Trap“, *Journal of Democracy*, Vol. 23, 2012; 155-169; p.: 158.

ili poluproporcionalnim predstavništvom prema etničkim klasifikacijama¹⁷. Nadalje, ključni elementi jednog etnokratskog poretka, jasno su vidljivi u BiH, a prema ovoj autorici čine: „1. Političke stranke koje su uglavnom osnovane na etničkim interesima; 2. Etničke kvote determiniraju alokaciju ključnih političkih pozicija; te 3. Državne institucije ... koje su segmentirane prema etničkim grupama“¹⁸. Etnokratije su, vidimo, demokratske zajednice ali samo u jednom površnom smislu ili u jednom izuzetno uskom „konstitucionalističkom smislu“ kao „sistem vladavine u kojem je politička moć u rukama slobodno izabranih predstavnika.“¹⁹ Naglasak političke relevancije građanina ili građanke isključivo kroz članstvo u određenoj etničkoj grupi preostaje fundamentalno nedemokratski element redukcije individualnih prava uz institucionalni aranžman koji ni na koji način ne ohrabruje niti nagrađuje preko-etničku saradnju između etnonacionalnih elita. Ovakav ustavno ušančen multikulturalizam dejtonske BiH održavan i podržavan etnokratskim režimom ne samo da čuva hijerarhiju etnopolitičkih poduzetnika već je suštinski nedemokratski u smislu da uništava društvenih pluralitet bosanskohercegovačkog društva do te mjere da je danas teško govoriti o tom društvu u jednini.

Etnokratski režim u BiH djeluje u ideološkom očekivanju „svoje“ partikularne nacionalne države, države koja bi se kao država samo jednog titularnog naroda i zanemarive manjine mogla okončati takozvanu tranziciju kao sada *konsolidirana* liberalna demokratija i na taj način biti prihvatljiva kandidatkinja za članstvo u EU. Etnokratskim režimom, i mislim da u tom leži prešutni konsenzus bosanskohercegovačkih i briselskih političkih elita, uz *trenutačne nepogodnosti* redukcije ljudskih prava i sloboda i otvorene diskriminatorne prakse, možda se želi proizvesti liberalna demokratija jedno-nacionalne države ili barem konfederacije jednonacionalnih republika koja podrazumijeva paralelne procese proizvodnje nacije i proizvodnje manjina – koncepta nepoznatog socijalističkoj ustavnoj paradigmi – na zamišljenom i uglavnom oružjem ostvarenom teritoriju. Međutim, naivno je očekivati da nakon višedecenijske etnokratske vladavine

17 Lisa Morje Howard: *The Ethnocracy Trap*, op.cit., p. 156.

18 Lisa Morje Howard: *The Ethnocracy Trap*, op.cit., p. 155.

19 Richard Rorty: „Democracy and Philosophy“, *Kritika & kontekst*, No. 22, Bratislava; 8-26, p.: 11. Ričard Rorti (Richard Rorty) uvodi distinkciju dva značenja demokratije u sljedećem paragrafu: „U ovim zemljama (europskim demokratijama – A.M.), kao i u SAD, riječ ‚demokratija‘ postepeno je poprimila dva različita značenja. U svom užem, minimalističkom smislu ona se odnosi na sistem vladavine u kojem je politička moć u rukama slobodno izabranih predstavnika. Demokratiju u ovom smislu zvat ću ‚konstitucionalizmom‘. U svom širem smislu, ona se odnosi na društveni ideal, ideal jednakosti mogućnosti. U ovom drugom smislu, demokratija je društvo u kojem sva djeca imaju iste šanse u životu, u kojoj niko ne pati zbog toga što je siromašan, što je robovskog porijekla, ili što je žena ili što jehomoseksualac. Ovu demokratiju nazvat ću ‚egalitarizmom‘,“. Richard Rorty, *Democracy and Philosophy*, op.cit., p. 11.

i njenog kriminalno-autoritarnog etabliranja u pravnom i političkom vakumu, kada bi se prihvatilo konačno nacionalno rješenje prema zamislama etnonacionalista, na prostoru BiH i šire osvanu konsolidirane liberalne demokratije. Etnopolitičke elite jedino opstaju na način trajnog generiranja krize, na način trajnog održavanja stanja nacionalno-revolucionarnog zanosa.

Drugi način konstituiranja zajednice u povijesnom iskustvu BiH se upravo baca u tok kolektivnog i produktivnog vremena, rasipa u kompleksnom pluralitetu da prijete opasnost od općeg rasapa, latentne dekonstitucije, bez mogućnosti ustave i konstitucije. Zavnobihovski i socijalističko-samoupravni model predstavljao je kombinaciju ova dva moderna odgovora. Sasvim suprotno buržujskom, etnonacionalističkom shvaćanju koje se realiziralo u pogodbi Cvetković-Maček, a za kojega je teritorij BiH u stvari bio teritorij otvoren za etnonacionalno posezanje i zaokruživanje koje, u krajnjem, podrazumijeva potpuno etničko razlučivanje i „prisajedinjenje“ s tijelom matične nacionalne države, ljevičarski ili komunistički stav odbacuje buržujski okvir nacionalne države i insistira, barem kada je BiH u pitanju, na „nužnom očuvanju njene teritorijalne cjelovitosti“²⁰. Dakle, i u ovom pristupu govorimo o teritorijalizaciji, dapače državnoj teritorijalizaciji, ali bez dominantnog etnonacionalnog referenta i bez etničkog razlučivanja. Vrlo brzo je s tribina i deklaracija KPJ prešla na djelo. Već nakon izbijanja rata u Jugoslaviji i organizacije otpora, u julu 1941. godine, formira se Vojni štab za BiH koji će biti preimenovan u Glavni štab narodnooslobodilačkih partizanskih odreda za BiH koji je djelovao ravnopravno sa štabovima drugih jugoslavenskih republika. Kroz otpor okupatoru i domaćim, treba li reći ultranacionalističkim, profašističkim formacijama za koje je nagodba Cvetković-Maček manje-više ostala da važi, na republičkom nivou BiH postaje vojno-politički subjekt koji je zahtijevao svoju političko-državnu artikulaciju, odnosno nedvosmislen odgovor na pitanje budućeg statusa te pokrajine u široj jugoslavenskoj političkoj zajednici. Tokom 1941. i 1942. godine, vođene su ozbiljne diskusije o tome što bi bio sadržaj te autonomije za BiH, što je bio zvaničan stav KPJ s kojim je ušla u rat. Mirko Pejanović opisuje to na sljedeći način:

U početnoj fazi tih diskusija oblikovala se pozicija po kojoj bi BiH imala status pokrajine u jugoslavenskoj zajednici ravnopravnih naroda. U statusu pokrajine BiH bi mogla egzistirati kao pokrajina u sastavu Srbije, kao pokrajina u sastavu Hrvatske ili kao pokrajina vezana za ustanove jugoslavenske federacije. I jedna i druga i treća mogućnost bile su predmet razmatranja i traženja rješenja za BiH.²¹

20 Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, Sarajevo, Zagreb: Šahinpašić, 2010; str. 24.

21 Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, op.cit., str. 27.

Jedan od učesnika u tim razgovorima ispred Pokrajinskog komiteta KPJ za BiH Rodoljub Čolaković usprotivio se do tada dominantnom shvaćanju budućeg federalnog ustrojstva Jugoslavije po principu „koliko nacija toliko federalnih jedinica“. Smatrao ga je „preuskim“ i „mehaničkim“. Dapače, takav pristup bi opet doveo do procesa nacionalizacije, jer bi sve republike bile istovremeno i nacionalne države rezervirane za jednu etnonaciju, gdje BiH kao nacija bez etničkog titulara ne bi mogla imati svoje mjesto, pa bi iznova počela etnonacionalna posezanja za njenim teritorijem. U tom svjetlu, Čolaković je iznio sljedeću argumentaciju:

Bilo je drugova koji su s početka mislili da BiH treba da bude autonomna pokrajina. Oni su polazili od ovog: naše federalno uređenje je državno-pravni izraz nacionalne ravnopravnosti, pa prema tome koliko nacija toliko federalnih jedinica. Pošto nema posebne bosanske nacije, onda ne može biti ni posebne bosanskohercegovačke federalne jedinice, nego samo autonomna pokrajina BiH. Ovakvo rješenje je mehaničko. Ono u sebi krije ozbiljne političke opasnosti. Odmah bi se postavilo pitanje: kojoj od federalnih jedinica pripojiti BiH – Srbiji ili Hrvatskoj? Pripojiti je ma kojoj od ovih dviju, značilo bi izazvati niz sumnji kod Hrvata odnosno Srba, a pogotovo kod Muslimana. Takvo rješenje bilo bi i netačan i politički štetan odgovor na ono zlosretno pitanje: „Čija je Bosna, srpska ili hrvatska?“ koje su pokazali velikosrpski i velikohrvatski šovinisti. (...) BiH je već historijski formirana geografsko-ekonomska cjelina sa svojom specifičnom političkom problematikom (višetnička i višekonfesionalna zajednica). Sigurno je da će se ova višetnička specifičnost brže i lakše rješavati ako BiH bude federalna jedinica ravnopravna sa ostalim jugoslavenskim zemljama. To će biti pravi odgovor i srpskim i hrvatskim i muslimanskim reacionarima i šovinstima, koji znači da BiH nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego da je i srpska i hrvatska i muslimanska.²²

Na taj način bio je utrput za pojavu *Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine* (ZAVNOBiH), odnosno *revolucionarnog konventa građana i naroda BiH*, što je karakteristika suverene volje neke političke zajednice kojom se iskazuje intencija sasvim naročitog vladanja društvenom kontingencijom. Drugim riječima, nakon serije etnonacionalnih revolucija u BiH čiji su neposredni izvršitelji bili uglavnom profašističke paravojne formacije, u jeku antifašističke borbe, na scenu je stupila nacionalna revolucija koja je imala, kao prvo, klasni karakter – uperena je protiv etnonacionalističkog buržoaskog sloja, tog promotora etničkog razlučivanja i nacionaliziranja, a kao drugo, to je bila republikanska revolucija uperena na rušenje monarhističkog poretka.

22 Čolaković u Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, op.cit., str. 27-28.

Njezin „supstancijalitet“ nalazio se, s jedne strane, u liberalno-demokratskom imaginariju univerzalnih ljudskih prava i sloboda (II Deklaracija ZAVNOBiH-a, 1944) i kvazi-etničkom imaginariju „slavenske“ međusobne povezanosti običnih ljudi i sirotinje koji su stoljećima bili žrtvama tuđinske vlasti. Ovaj revolucionarni konvent koji je zasijedao 25. i 26. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu postao je „najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo federalne BiH.“²³ BiH je te godine konstituirana kao suverena republika svih njezinih građana i ravnopravnih naroda: Srba, Hrvata, Muslimana i pripadnika drugih naroda. Imaginativnost ovog komunističkog rješenja je od historijske važnosti. Na primjeru BiH napukla je do tada jednoznačna matrica *etničkog nacionaliziranja* srednje i istočno-europskog prostora uz koju su neminovno išli i kapitalistički društveni odnosi, ali, što tada nije posebno bilo vidljivo, niti isticano, napukla je i komunistička matrica rješavanja nacionalnog pitanja koje se u svojoj nacionalizirajućoj izvedbi nije mnogo razlikovalo od buržuskog. Jugoslavenski komunisti su uglavnom u to vrijeme slijedili sovjetski model rješenja nacionalnog pitanja koji je podrazumijevao poticanje i stvaranje nacionalnih republika kao protuteža dominantnoj ruskoj naciji. Sovjetske republike, ali i sve jugoslavenske republike osim BiH bile su u biti nacionalne države, istina pod većom ili manjom kontrolom centralizirane komunističke partije, ali ipak nacionalne države (ograničenog suvereniteta). Kako su sovjetske socijalističke republike bile nacionalne države svaka sa svojim dominantnim etničkim narodom – čak su provodene i mjere njihove nacionalizacije (oficijelni sovjetski naziv za taj proces bio je „korjenizacija“) – nasuprot dominantne ruske republike koja je sama bila federalizirana, takve su u konačnici bile i jugoslavenske republike. Deklaracije ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. zato treba posmatrati kao verziju naročitog društvenog *ugovora* koji je omogućio ne samo puko postojanje jedne takve neobične političke zajednice već i razmjerni prosperitet u ideološkim okvirima socijalističkog samoupravljanja kao kombinacije direktne i predstavničke demokratije. Zavnbihovski odnos izražen u veznicima „i-i-i“ (BiH je „i srpska i hrvatska i muslimanska“) te istovremeno njihovoj negaciji kao „ni-ni-ni“ (BiH nije „ni srpska ni hrvatska ni muslimanska“) reflektira istovremeno i naročiti odnos prema *mnoštvu* i *zajedničkom*, odnosno prema onome *common* u najširem njegovom pluralitetu.²⁴

23 Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, op.cit., str. 35.

24 Između ostalog u Rezoluciji Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja BiH ova zemlja definira se na sljedeći način: „Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja BiH hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska nego i srpska i muslimanska i hrvatska bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost Srba, Muslimana i Hrvata. Narodi Bosne i Hercegovine učestvovat će ravnopravno sa ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije.“ Vidjeti u Omer Ibrahimagić, *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka*, Sarajevo: Magistrat, 2001; str. 47.

Odnos „i-i-i“ označava neminovan odnos su-udioništva mnoštva u kojim god formama grupnosti se ono razumijevalo, odnos njihova su-bitka-u-svijetu, dok odnos „ni-ni-ni“ koji treba razumijevati istovremeno s prvim, suzbija aproprijajuće, „vlasničke“, „domaćinske“ pretenzije i hegemoniju nad zajedničkim ili nekim njegovim dijelom. Paradoks ustavnog principa izražen kao „i-i-i“ i „ni-ni-ni“ tako označava paradoks slobode koja se ozbiljuje u su-bitku, odnosno u proizvodnji svijeta po principu su-udioništva u njegovom stvaranju s maksimalno otvorenim prostorom za takvu proizvodnju jer se ustavno sankcionira mogućnost hegemonističkih pretenzija; ustavno se delegitimira mogućnost partikularističke aproprijacije i posezanja. Zato je, po nastupanju nacionalističke paradigme početkom devedesetih godina 20. stoljeća od odsudne važnosti za svaki postupak etno-nacionalizacije koji ne bi mogao u toj konstelaciji biti ništa drugo do upravo to hegemonističko partikularističko aproprijiranje i posezanje bilo *razvrgnuti* taj društveni ugovor. Novoizabrani predsjednik Predsjedništva RBiH Alija Izetbegović je 1990. godine rekao u prilog takvom razvravanju sljedeće: „Predstoji novi dogovor (ne „ugovor“ – A. M.) naroda BiH i Jugoslavije o tome kakvu BiH i kakvu Jugoslaviju hoćemo. Takve dogovore mogu voditi samo istinski predstavnici naroda, a istinske predstavnike mogu odrediti sami narodi na slobodnim izborima.“²⁵ Ti istinski predstavnici naroda izabrani na slobodnim izborima, Slobodan Milošević i Franjo Tuđman, su na jednom takvom dogovoru u Karađorđevu 1991. godine rehabilitirali nacional-buržujsku ustavnu paradigmu za BiH na temelju jednog ranijeg dogovora naroda koji se zvao Sporazum Cvetković-Maček, koja je operacionalizirana u još jednom dogovoru (sporazumu) Karadžić-Boban iz aprila 1992. godine u Grazu. U razvravanju i čak bez ikakvog dogovaranja najdalje je otišlo rukovodstvo bosanskohercegovačkih Srba koje je zvanično i svečano na Sjednici Narodne skupštine Republike Srpske 20.7.1993., baš u Mrkonjić Gradu, proglasilo kako „srpski narod u BiH povlači svoj potpis s Deklaracije“, briše svoj potpis s „ugovora“, zahtijevajući u svakoj budućoj „ostavinskoj raspravi“ „svoj udio“ BiH za sebe u formi svoje nacionalne države.²⁶ Ovo dvokomponentno – država ravnopravnih naroda i građana – određenje bosanskohercegovačke (socijalističke) države počiva, prema Mirku Pejanoviću, na viziji rješenja nacionalnog pitanja Josipa Broza Tita. Pejanović zaključuje:

25 Alija Izetbegović u Edin Šarčević, *Ustav iz nužde: Prilog konsolidaciji ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Polis: Sarajevo 2010, str. 243.

26 Na zasjedanju Narodne skupštine Republike Srpske 20.7.1993. u Mrkonjić Gradu, donesena je odluka sljedeće sadržine: „(1)Poglašavaju se u cijelosti nevažećim odluke ZAVNOBiH-a, donešene za zasjedanju održanom u Mrkonjić Gradu 26.11.1943. godine. (2) Utvrđuje se da između ustavno-pravnih rezultata zasnovanih na nevažećim odlukama ZAVNOBiH-a i Republike Srpske kao države zanovane na originernom pravu srpskog naroda na samoopredjeljenje ne ostoji nikakav oblik državno-pravnog kontinuiteta.“ Omer Ibrahimagić, *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka*, op.cit., str. 49-50.

Titova vizija za rješavanje nacionalnog pitanja naroda koji žive izmiješano na istorijski oblikovanoj posebnosti jedne teritorijalne i multietničke ljudske zajednice kakva je BiH, nadišla je model: jedna nacija – jedna država. Sadržaj te vizije čine: ideja nacionalne slobode, ideja nacionalne ravnopravnosti i ideja napretka u socijalnom razvoju. Na ovim premisama BiH je u Titovoj viziji emancipacije nacije i razvoja međunacionalnih odnosa u obliku federalne državne jedinice postala društvenopolitički i kulturni okvir za slobodu naroda i razvoj u odnosima ravnopravnosti i hrvatskog i srpskog i muslimanskog-bošnjačkog naroda.²⁷

Zašto je primjer komunističke konstrukcije BiH 1940-tih godina vrijedan pažnje? Njime ponajmanje želim sugerirati neki povratak na „stari režim“, niti je referiranje na njega neka vrsta prikrivene *jugonostalgije*, pomodarskog turbo-kvazi-che-guevarijanskog pozerski-radikalnog ljevičarenja. Naprotiv, želim time istaći da je moguće misliti izvan okvira „nacionalne države“ i pratećeg mu ideološkog okvira, pri čemu nije nužno pripisivati mu komunistički ideološki okvir. Istovremeno, misliti izvan okvira nacionalne države znači misliti izvan okvira, ili barem sa sure margine kapitalizma. Primjer konstitucije Socijalističke Republike BiH dolazio je onkraj tog ideološkog okvira. Da vidimo, u najkraćem, koje su to teorijske osnove socijalističkog samoupravljanja kao vida participatorne demokratije, kao specifičnog institucionalnog dizajna koji je oblikovao BiH kroz četiri desetljeća u opreci prema ne samo modelu reprezentativne demokratije već i ideologije nacionalne države koja se, u većoj ili manjoj mjeri, implicirala i u samom socijalizmu, u vidu „vlasničkog odnosa“ dominantne etnije prema svojoj socijalističkoj republici, u krajnjem, prema *svojoj* nacionalnoj republici / državi. Gledano iz ove ideološke perspektive otkriva nam se razlog za maloprije navedenu „slijepu tačku“ predstavničke demokratije: kapitalistička nacionalna država cjelokupni društveni pluralitet nastoji reducirati oko fundamentalnog pitanja, odnosno njezinog razloga postojanja – pitanja *vlasništva*. Vlasništvo²⁸

27 Mirko Pejanović, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, op.cit., str. 28-9.

28 Život, sloboda i imovina/svojina/vlasništvo, odnosno njihova zaštita predstavljaju temeljne principe modernog liberalnog konstitucionalizma koji u raznim ideološkim reinterpretacijama koje su uslijedile nakon niza građanskih revolucija doživljavaju svoju redukciju. Povijest buržuskog društva ustvari otkriva da „najneposredniji institucionalni način na koji“ građanin „može biti shvaćen kao nositelj prava je u ulozi vlasnika imovine. U nabavljanju i transferu imovine, subjekt postupno spoznaje kako su njegova rukovanja ‚stvarima‘ ono konstitutivno njegovog subjektiviteta ... ona postaju afirmacijom njegove neovisnosti od determinirajućih uslova koje on nije sam izabrao.“ Vidjeti: Terry Pinkard, *Hegel's Phenomenology of Spirit*, Cambridge University Press: 2005, p. 278. Borba za slobodu otuda je borba protiv izvanjskih determinirajućih uslova (npr. državnih regulacija prometovanjem imovinom) koja kulminira danas u tzv. neoliberalizmu, dok je pravi medij njezinog ispoljenja „slobodno tržište“. Čini se

je bit suvremenog konstitucionalizma u čijim „univerzalističkim“ okvirima se u suštini odvija redukcija mnoštva „na primjereno konstitucionalno stanje poslušnosti.“²⁹ Ustvari, danas kritički preispitivati liberalnu konstitucionalističku tradiciju znači pokušati razumjeti kako smo od izvorne, revolucionarne, lokovske ideje da se vlastodržac reducira na primjereno ustavno stanje pokornosti, došlo do reduciranja građanskog mnoštva na takvo stanje pokornosti. Hardt i Negri nas podsjećaju: „Republikanska forma vladavine koja se historijski pojavila kao dominantna sa središnjim ciljem da zaštiti i služi imovini, dugo je funkcionirala kao adekvatna podrška kapitalu potičući njegov razvoj, regulirajući njegove ekscese i garantirajući njegove interese.“³⁰ Ovaj pokušaj kritičkog preispitivanja te forme vladavine treba da krene od kritike današnjeg nereguliranog, neobuzdanog kapitalizma koji je uspio ne samo fragmentirati – po vjerskoj, etničkoj, rasnoj, rodnoj, nacionalnoj liniji – mnoštvo, nego je uspio obesmisлити i svaki kontekst unutar kojega se ono može prepoznati, na temelju čega se može solidarizirati i artikulirati. Namjesto, kako su marksisti predviđali da radnička klasa zbaci kapitalizam, ovaj je, čini se, zbacio radničku klasu (posljednju poznatu tačku solidariziranja mnoštva) pretvorivši je prethodno u *prekarijat*, disperzirajući i individualizirajući je, odnosno atomizirajući je u osobna samstva podložna višeslojnim pokoravanjima: finansijskim, političkim, kulturnim i drugim.

Pitanje vlasništva, čini se, nalazi se i u središtu samoupravljačke državne zajednice. Teoretičari samoupravljanja s pravom detektiraju paralelizam vlasništva i političke moći u kapitalističkoj državi i zagovaraju koncept područstvljenja moći, ili rječnikom Harta i Negrija, „commoninga“ (pozajedničenja) moći, posvemašnje njezine pluralizacije i što je moguće većeg spuštanja k horizontalnoj, a uz što manje njenog zadržavanja u vertikalnoj dimenziji. Dakle, namjesto da vlasništvo ostane u posjedu uske društvene klase (samim time i institucije zaštite

da je taj najneposredniji, konkretizirajući način razumijevanja prevagnuo i u pitanju imovine, odnosno riječi „property“ koja izvorno znači: „(1) a quality peculiar to an individual or thing;“ a tek onda „(2) something owned.“ Vidjeti: *The New Merriam – Webster Dictionary*, Springfield Mass. Merriam Webster Inc. Publishers:1989. Izvorni, revolucionarno-emancipatorski naboj u stavu Agnes Heller o *imperativu razvoja svih sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinca* koji je u temelju i liberalizma i marksizma svakako se tiče riječi „property“ – u široj interpretaciji, upravo osebnih sposobnosti i mogućnosti pojedinca. Namjesto stvaranja institucionalnog okvira koji bi slijedio rečeni imperativ, „founding fathers“ republike su inaugurirali novi princip: „The big business of politics is the politics of big business.“ Vidjeti: George Novack, *America's Revolutionary Heritage*, New York, London: Pathfinder, 1993; p. 316. U toj reinterpretaciji „to own something“, posjedovati nešto, postalo je preduslovom „razvoja svih sposobnosti i mogućnosti pojedinca“ te se izvršila i reinterpretacija samog „života“ pripadnika mnoštva koji je razumijevan kao manje vrijedan, ili bezvrijedan, potrošan.

29 George Novack, *America's Revolutionary Heritage*, New York, London: Pathfinder, 1993; p. 145.

30 Michael Hardt, Antonio Negri, *Commonwealth*, Cambridge Mass., London, England: The Belknap Press of the Harvard University Press, 2011; p. 311.

vlasništva, u prvom redu svoja „nacionalna“ država) – buržoazija – upravo po omjeru koji je moto *Occupy* pokreta: 1:99, ono se kapilizira, disperzira, radikalno pluralizira na što je moguće veći broj građana koji se međusobno, u javnoj sferi, udružuju prema osobnim interesima:

Socijalizam shvaćen kao samoupravno društvo podrazumijeva nepostojanje određene klase vlasnika sredstava za proizvodnju, bilo individualnih, bilo zajedničkih. Svatko je jednako vlasnik, što znači da nitko točno određen nije vlasnik.³¹ Posebna značajka rimsko-buržoaskog pojma vlasništva – isključivanje ostalih – nije primjenjiva. Ako nitko nije isključen, tada svi imaju jednak pristup sredstvima za proizvodnju koja su društveno vlasništvo. Posljedica toga je da vlasništvo ne daje nikakve posebne povlastice.³²

Politički sistem socijalističkog samoupravljanja se onda direktno odnosi na načine institucionalizacije ovako shvaćenih vlasničkih prava. Zainteresirani građani za određeni vid društvenih poslova postaju sami, današnjim rječnikom kazano, „stake-holderi“, su-udionici u vlasništvu u smislu upravljanja i ostvarivanja dobiti nad određenim sredstvima za proizvodnju koja su u trajnom vlasništvu šire zajednice. U najširem smislu, samoupravljanje bi se moglo definirati kao „sistem obavljanja društvenih (zajedničkih – A. M.) poslova u kojem se organizacije koje te poslove obavljaju nalaze pod nadzorom neposredno zainteresiranih građana.“³³ Današnjim rječnikom kazano, neposredni interes građana koji je legitimna osnova za npr. građanske udruge i slične asocijacije, postavlja se kao legitimni osnov za ekonomsko, kulturno i političko poduzetništvo s ciljem njegovog zadovoljenja i očuvanja. Državna zajednica se postupno transformira u kompleksnu asocijaciju udruga ili „samoupravnih interesnih zajednica“ koja je otvorena za najširi mogući pluralitet. Iz perspektive političke teorije, apropiacija onog zajedničkog (common) od strane kapitalističkog „partikularnog“ rezultira u partikularnoj političkoj organizaciji (nacionalnoj državnoj zajednici) naročite institucionalizacije – uspostavlja se hijerarhijska struktura moći koja redovito reducira široki interesni pluralitet zajednice, mnoštvo, projicirajući svoju, partikularnu ideološku sliku općenacionalnog jedinstva i njoj prikladnu strukturu na to mnoštvo i dalje ga institucionalno proizvodeći prema svome liku. Tu posebno zjačajnu ulogu preoblikovanja i projiciranja društva prema svom liku vrši dominantna ideologija koja je obično „ideologija nacionalne

31 I ovdje je na djelu svojevršno dijalektičko određenje „i-i“ i „ni-ni“ kao u slučaju Rezolucije ZAVNOBiH-a.

32 Branko Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, Zagreb: Globus, 1984; str. 198.

33 *Enciklopedija leksikografskog zavoda*, Sv. 5, Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod, 1969; str. 597.

države“.³⁴ „Povijesna“ zadaća ideologije je da dominantni hijerarhijski poredak naturalizira i to, prema Altiseru (Louis Althusser), u tolikoj mjeri da ga njezini podanici počnu doživljavati kao prirodnu nužnost (već odavno, naprimjer, naši mediji puni su izjava kako političkih lidera tako i običnih građana, da je privatno vlasništvo svetinja, itd.). Prirodna nužnost kaže: nešto je tako i tako i ne može biti drugačije. Kapitalistička nacionalna država reducira društveni pluralitet tako što ga atomizira, individualizira, stvarajući privid slobode, potičući slobodno raspolaganje i bjesomučno prometovanje vlastitom imovinom i robama. Bit kapitalističke individuacije sastoji se, vidjeli smo, u redukciji slobode građanina na konzumersko prometovanje koje nije samo slobodno raspolaganje i prometovanje robama, stvarima i uslugama nego građanina čini dalje ovisnim o republici svojine. Samoupravljanje se ne zadovoljava „glodanjem koske“ privatnog konzumerstva već upravo pojam vlasništva „misli ozbiljno“ i to u svjetlu imperativa *razvoja svih sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinca*. Ono bi se moglo shvatiti kao izraz, kako to Hart i Negri kažu, „demokratske kontrasile“ koju sačinjava kompleksni pluralizam građanskih interesa koji polažu jednako pravo na ono zajedničko, common, bez pretenzija da ga aropriiraju kao povlaštena grupa i da od tog čina aproprijacije naprave apstraktnu odstupnicu na kojoj će počivati neka nova partikularna ideologija i hijerarhijska vladavina. Građansko interesno uvezivanje i su-udioništvo u vlasništvu, odnosno u samoj moći koje se kapilarno disperzira do najsitnijih pora društva najbliža je zamisliva pozicija „društvenom ugovoru“. Ujedno, to je i najsmisleniji način za izgradnju demokratske političke zajednice „odozdo“. Strane potpisnice tog društvenog ugovora, kao stvarni su-udionici u vlasništvu i moći javljaju se kao istinski jednake – nasuprot apstraktnih jedinki klasičnog društvenog ugovora – i iz tih pozicija oblikuju – konstituiraju – zajednicu demokratskim institucijama odlučivanja. Lokov „prešutni ugovor“ sa samoupravljanjem ima šansu da postane eksplicitno sročeni ugovor, istina stalno podložan amandiranju.

„Samoupravne udruge“ su u tim institucijama „predstavljene“ – to je element reprezentativne demokratije – ali, još je Lenjin insistirao na dosljednom poštovanju „principa izbornosti i smjenjivosti“ predstavnika. U tom svjetlu, treba nastojati da se na predstavničkoj funkciji samoupravne interesne zajednice smijene po mogućnosti svi njezini članovi. Lenjin indikativno sugerira: „Treba

34 Boris Buden objašnjava: „Međunarodna zajednica nije ništa napravila na ovim prostorima osim što je isporučivala političke koncepte iz svoje ropotarnice. Iz ropotarnice svoje zapadne političke povijesti. U prvom redu stari koncept nacionalne države u koji su ljudi i elite na ovim prostorima vjerovali kao da je riječ o XIX stoljeću. Ili kao da je riječ o početku XX stoljeća u kojem nacionalna država, kao što znamo predstavlja neki suvereni narod i jeste instrument suverenosti i zastupa taj narod. (...) Nacije, onakve kakve mi imamo na ovim prostorima su u sebi uspostavljene u svom zločinačkom karakteru. Nacije su, da tako kažem, zločinačke tvorevine“. Boris Buden, intervju: „Ulazak Hrvatske u EU bio je proces bez alternative“, *Dani*, 5.7.2013., Sarajevo; 30-33; intervju vodio Đorđe Krajišnik; str. 33.

bez odlaganja prijeći na to da svi ispunjavaju funkcije kontrole i nadzora, da svi budu neko vrijeme birokrati, pa da tako niko ne bi mogao ostati birokratom.“³⁵ Ili, mogli bismo dodati, da svi neko vrijeme budu „politički“ predstavnici, pa da tako niko ne bi mogao ostati političarem, što je u biti ideja starija od Lenjinovog naputka. Još se Tomas Pejn (Thomas Paine), jedan od najznačajnijih teoretičara Američke revolucije zalagao za male, jednogodišnje lokalne skupštine, kroz koje bi prošlo svo stanovništvo pri čemu bi svaka nova generacija bila u prilici da se „samoodređuje“. Ova Paineova ideja odbačena je, na žalost, 1787. kada kroz ustav SAD postaju „republikom svojine“. Samoupravljanje na ovaj način pokušava rehabilitirati prvobitne, dakako participatorne impulse demokratije koja se suštinski ticala svakodnevnog životnog upravljanja polisom, a ne tek rituala glasanja i izbora. Za razliku od nacionalne države kapitalizma koja svojim institucionalnim dizajnom proizvodi poželjan tip građanstva, u socijalističkoj samoupravnoj državi, samoupravno interesno udruženi građani kroz demokratsku raspravu proizvode i oblikuje više oblike samoupravne integracije, ili države. Društveni karakter proizvodnje je neizbježan, jer svaka djelatnost u društvu predstavlja manje ili veće čvorište kooperativnosti u kojemu se presijecaju silnice najrazličitijih interesa. U jasnoj protstavljenosti spram buržuskog individualizma i komunističkog kolektivizma, participativna saoupravna demokratija:

...neposrednu i predstavničku demokraciju više ne promatra kao dva odvojena oblika strukture vlasti. Umjesto toga, oba zamjenjuju svoje mjesto kao dva ... međusobno povezana aspekta jedne demokratske strukture vlasti. Prema tome, zastupanje ne uključuje nužno plena potestas ... područja političkog autoriteta mogu se privremeno delegirati odgovornim predstavnicima, ali politička vlast nikada se ne otuđuje od građana. Prema iskustvu participativne demokracije, građani više ne izlaze samo povremeno iz svog privatnog života ... da pokažu „lažnu političku hrabrost“: oni nemaju potrebu da to čine jer svaki dan participiraju u političkoj sferi kao stvarni politički građani; politička participacija, demokratsko građansko pravo, toliko je dio svakodnevnog života koliko i privatne aktivnosti pojedinca.³⁶

Priznajući pluralitet i heterogenost interesa, samoupravljanje priznaje društveni konflikt u srcu društvenog gibanja – bez koncepcija beskonfliktne, harmonične zajednice koja se proizvodi ideološkim mehanizmima kapitalističke nacionalne države. Heterogenost i drugačijost je polazna osnova samoupravnog demokratskog procesa odlučivanja. Heterogenost samoupravnih interesa može biti

35 Enciklopedija leksikografskog zavoda, op.cit., str. 597.

36 Kerol Pejtnen u Branko Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, op.cit., str. 265.

objedinjena u velike koalicije ili gilde, o čemu je pisao Džon Džui: obrazovanje, kultura, industrijska proizvodnja, zdravstvo, komunalne usluge, itd. Ove su, sa svoje strane, čvorišta ponajvećeg presijecanja interesa na koja građani polažu pravo da ih mogu oblikovati.

Početni konstitucionalistički princip u BiH – najprije pluralizma društvenih grupnosti, a potom njegove dalje artikulacije i nadogradnje u vidu samoupravne participativne demokratije koji pokušava pratiti kompleksnost i njegovo ovremenjavanje morao je, s vremena na vrijeme biti ideološki zaustavljan i anuliran, zamrzavan u formi niza ustava koji su bili odveć deskriptivni, stalno nadograđivani amandmanima i stalno predmet ponovnih razmatranja i kritika. Svaki novi ustav u sebi je sadržavao mehanizme svog dekonstituiranja jer se već polazilo od falibilističkog uvjerenja da je ponuđeni skup institucija vladavine kontingencijom i sam kontingentan, nesavršen, nešto što će imati kratak rok trajanja, da će biti pregažen daljim razvojem pluralizma samoupravnih odnosa, odnosno kolektivima i produktivnim vremenom, za razliku od buržuskog ustava koji se hvali svojim dvjestogodišnjim trajanjem čime otkriva svoju represivnu narav i zastrašujuću moć dvjestogodišnjeg zaustavljanja i ideološkog naturaliziranja koje postiže kroz kategoriju univerzalnosti prava.³⁷ U stvari, socijalistička ili komunistička ideologija na sebe je preuzela, možda upravo zato jer je, da tako kažem robovala, ustavnoj paradigmi moderne nacionalne države kao primarno buržuske kategorije, ulogu koju nije mogla izvesti do kraja – ona je istovremeno, kao buržuska u odumiranju morala obuzdavati, zaustavljati, nadzirati, kontrolirati, pa i disciplinirati, ali kao socijalistička, morala je upravo zahvaljujući temeljnoj doktrini o odumiranju (buržuske) države naglašavati svoju temporalnost, falibilnost, projicirajući svoj naturalizirajući dio – o komunizmu do koga će jednom doći – u stalnu odgodu, u daleku budućnost, čime je izgubila svaku uvjerljivost. Upravo to pitanje: kako izgraditi više oblike samoupravne integracije koji će vršiti ulogu održavanja cjeline sistema koju u klasnim sistemima „igra institucija vlasti, političke i ekonomske“,³⁸ a bez uspostavljanja hijerarhije, bez povlašćivanja jednog nasuprot interesima ostalih koalicija, koji bi rekonstituirao piramidu moći, odnosno pitanje „kako osigurati dinamičku ravnotežu i ravnopravnost interesa u

37 Danas je za razliku od Balkana gdje je govor o „nacionalnoj državi“ još uvijek aktuelan, modernom političkom imaginacijom Zapada zavladała metafora „pravne države“. Ova „postnacionalna“ faza buržuske države kao „države prava“ odražava novi stupanj transformacije koji zahtijeva da se „nacionalnom revolucijom“ uspostavljena dominacija „domaćinske“ etno-nacije sada univerzalizira kroz stjecanje izvanvremenske reference, odnosno da se na taj način u ideološkom smislu „naturalizira“ jer se interpretira kao refleksija univerzalnih pravnih normi. Univerzalistički kontekst prava na ovaj način ovjekovječuje partikularnu nacionalističku vladavinu. Autor takvog pravnog okvira je elita koja *ne želi biti imenovana, buržuska elita* koja nije ništa drugo do čovječanstvo samo. Vidjeti šire u Roland Barthes, *Mythologies*, New York: The Noonday Press;1991.

38 *Enciklopedija leksikografskog zavoda*, op.cit., str. 597.

mnogobrojnim interesnim koalicijama, ravnotežu koja se stalno narušava kroz monopolni položaj jedne grupe“,³⁹ jest pitanje na kojem je komunistička partija pala na ispitu jer je ostala što u vlastitom, što u nasljeđenom buržujskom ideološkom paradoksu. Odgovor na to pitanje iziskivao je akt konstitucije kao negacije i anuliranja kontingencije bilo u formi liberalno-demokratske buržujске države ili države sovjetskog tipa, kao obrnute kapitalističke države.

Pa ipak, na čudan način – umjesto da nakon Baršunaste revolucije bude pometeno s povijesne scene s ostalim pitanjima poraženog socijalizma i komunizma – to osudno pitanje političkog konstitucionalizma iskršava danas svojom aktualnošću od Sijetla, Cukoti i Gezi parka, preko španskih indignadosa, do grčke Sirize i dalje. Ako nam se 1989. činilo da je brak socijalizma i demokratije nemoguć pa smo svojski prionuli na izgradnju kapitalističke nacionalne države koja služi za stvaranje ambijenta za kapital,⁴⁰ danas, četvrt vijeka poslije, sve više shvaćamo da je nemoguć brak između kapitalizma i demokratije, odnosno da je bio lažan i iz kratkotrajnog interesa (koji je otprilike trajao onoliko koliko i „hladni rat“). Postojeće predstavničke demokratije su sve manje u stanju odgovoriti interesima i pluralitetu mnoštva. Kroz sve otvorenije pobune pluralitet mnoštva iskazuje potrebu za novim „ustavnim konfiguracijama“ i oblicima solidarnosti i konstitucionalizma. Utoliko je naracija samoupravljanja i participacijske demokratije aktuelnija ukoliko smo sve više izloženi zovu radikalnih liberalnih, emancipatorskih metafora dominantnog liberalno-demokratskog imaginarija, kako je rečeno na početku teksta, koje opominju na neodrživost postojećeg konstitucionalističkog režima.

39 *Enciklopedija leksikografskog zavoda*, op.cit., str. 598.

40 Buden u pomenutom intervjuu rasvjetljava ulogu nacionalne države danas: „Sama nacionalna država je danas instrument podjarmljivanja masa. Mi znamo što je osnovna zadaća naših elita. Oni kažu imamo dugove, imamo nisku produktivnost, nama treba rast. A kako ćemo pospješiti rast, tako što ćemo privući kapital, tako što ćemo da obezvrijedimo svoju radnu snagu. Tako da cilj međunarodne zajednice jeste da od ovih prostora napravi Bangladeš (što je, barem u slučaju BiH, uspjelo – A.M.) u kojem će, naravno, radna snaga biti jeftina. Ništa se neće ulagati u penzije ni u socijalna davanja, ni u kulturu, ni u zaštitu na radu (...). To je njihov ideal.“ Boris Buden, intervju: „Ulazak Hrvatske u EU bio je proces bez alternative“, Dani, 5.7.2013., Sarajevo; 30-33; intervju vodio Đorđe Krajišnik; str. 33.

Cirila Toplak⁴¹

*Fakultet za društvene nauke
Univerzitet u Ljubljani*

Post-komunistički kontekst ustava Republike Slovenije na primeru Izbrisanih

HISTORIJA I TEORIJA

Ustav Republike Slovenije sa 175 članova, razdeljenih na očekivane sklopove,⁴² ratifikovan je na sednici slovenačke Skupštine 23. decembra 1991. godine. U grupi pravnika, koja je napisala ustav, najuticajniji je bio konzervativni France Bučar. Promene ustava je od primanja ustava nadalje sprovodio državni parlament usvajanjem ustavnih zakona za koje je propisana podrška dvotrećinske većine. Promena ustava se inače takođe može postići i izvođenjem referenduma o promeni ustava, ali takav referendum u Sloveniji do sada još nije bio izveden. Od 1991. godine, slovenački ustav se menjao samo nekoliko puta, a i to najviše zbog vanjskog političkog pritiska. U 1997. godini promenom 68. člana stranim državljanima dozvoljena je kupovina nekretnina u Sloveniji, što je posledica Španskog kompromisa, koji je omogućio približavanje Slovenije Evropskoj uniji. U 2000. godini dopunom 80. člana proporcionalni izborni sistem zapisan je neposredno u ustav, kako bi se izbegla pravna praznina koja je nastala nakon što je Ustavni sud Republike Slovenije odlučio da Zakon o izbornom sistemu,

41 cirila.toplak@fdv.uni-lj.si

42 Sklopovi sadrže ljudska prava, ekonomske i društvene odnose, državno uređenje, samoupravu, javne finansije, ustavnost i zakonitost, ustavni sud, postupak za izmjenu ustava. Cijeli Ustav dostupan je na <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitickiSistem/URS/besedilo>.

kojeg bi usvojio Državni parlament, mora poštovati relativno većinsko mišljenje izraženo na referendumu o izbornom sistemu. Tri godine kasnije promena I. poglavlja (dodat. 3. a član) i 47. i 68. člana omogućila je ulazak Slovenije u Evropsku uniju i NATO. U 2004. godini parlament je redigirao 14., 43. i 50. član putem ustavnih zakona, a u 2006. godini promena 121., 140. i 143. člana omogućila je regionalizaciju Slovenije koja se još uvek nije realizirala.

Ustav je prema slovenačkom ustavnom pravniku Andražu Teršek u ogledalo ustavno-pravnog identiteta političke zajednice.⁴³ Slovenački ustav definira veoma obećavajuću, skoro idealnu ustavnu demokratiju, a tvrdim da takav ustav, koji je toliko udaljen od društvene realnosti kao slovenački, nanosi više štete nego motivacije za realizaciju obećanja koje ustav sugeriše. Naime, ustav (pa i odnos do ustava) treba da bude odraz najšireg društvenog konsenzusa, a ne zbir političko-moralnih ciljeva, koje je nabrojila neka manjina u ime većine, a onda izmanipulisala ovu većinu u prihvaćanje novih normi. Zbog takvog postupanja u slovenačkom društvu se danas uočava nekoliko stvarnih problema, koje ću analizirati, a i celokupna društvena klima ukazuje na razočarenje nad novim poretkom, nostalgiju za prethodnim režimom i otvara vrata raznim „alternativama“ koje to nisu.

Iz odluka Ustavnog suda možemo da razumemo da je sud efikasan čuvar ustava, ustavnosti i čovekovih prava u Sloveniji, iako njegove odluke često donose i značajne interpretativne dileme.⁴⁴ Redovno sudstvo nije vešto u ustavnim pitanjima u svojim postupcima i premalo poštuje ustavnost kao sredstvo odlučivanja, takođe i u slučajevima kada se radi o grubim kršenjima čovekovih prava. Prema Teršek, razlozi za neadekvatnost slovenačkog sudstva u tom pogledu, nalaze se u odnosu prema ustavu i ustavnosti u SFRJ, gde se ustav često menjao, uopšte u pomanjkanju demokratske tradicije, koja bi diktirala suštinski veće poštovanje institucije ustava, i u posledično nezadovoljavajućoj pravnoj teoriji i praksi.⁴⁵

Na drugoj strani, sam Ustavni sud podstiče nepoverenje kod građana, ne samo objavljivanjem različitih mišljenja o nekoj odluci, koja deluje remetilački i smanjuje autoritet donetih odluka, nego, barem u aktualnom sastavu, takođe i odlukama koje se u javnosti ponekad interpretiraju tako da idu preterano u

43 Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava, ustavno pravni eseji*, FAMNIT, Koper, 2009, str. 143.

44 Matevž Krivic, „Upanje in skepsa ob odločanju Ustavnega sodišča“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 63-78.

45 *Ibidem*. Zanimljivo je, da drugi eminentni ustavni pravnik Miro Cerar o tome ima skoro posve suprotan stav. Miro Cerar, „Slovenska ustavna kultura (20 let kasneje)“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 146.

korist konzervativnog pola slovenačke politike, a u poslednjim godinama posebno Slovenačke demokratske stranke. Političke stranke, naravno, pokušavaju da utiču na sastav Ustavnog suda, pri čemu su desne stranke puno bezobzirnije. Posledično je aktualnih 9 sudija sa devetogodišnjim mandatom, pretežno konzervativna grupa, kao posledica „uravnotežavajućih“ pritiska od strane i levih i desnih vlada na predsednika Republike koji predlaže, i na parlament, koji na taj predlog imenuje ustavne sudce.

Sledeći ključni problem takođe razumem kao posledicu slovenačke neliberalne političke kulture i istorijske uslovljenosti,⁴⁶ a radi se o odnosu političke klase prema ustavu i ustavnosti. Političari se u skladu sa parcijalnim, stranačkim ili čak individualnim interesima pozivaju na ustav ili ga pak ignorišu, što važi i za odluke Ustavnog suda, kada im ove ne odgovaraju. Posledično ruše autoritet ove dve političke institucije, Ustavnog suda kao i Ustava, a time i sam, ionako još nekonsolidovan, demokratski sistem, poverenje koje bismo morali da izgrađujemo ako u njemu želimo stabilno živjeti. Slovenija ovde nije neka iznimka, nego pristaje u okvir opšteg trenda dominacije izvršne vlasti nad ostalima granama vlasti, karakterističnog za post-komunistička tranziciona društva.

U ovom okviru primećen dodatni fenomen je i ograničavanje pristupa do Ustavnog suda zakonskim i drugim zaoštavanjem uslova za prihvatanjem podnesaka za ustavnu procenu, sa izgovorom da će se tako rešavati prekomerna opterećenost Ustavnog suda, koji bi prema nekim pravnicima trebao da više radi na pitanjima pravne doktrine.⁴⁷ Ali prije doktrine pred Ustavnim sudom ima puno konkretnih ustavno-pravnih problema građana, koji bi trebali imati prioritet.

Značaj institucija ustava i ustavnog suda načelno zavisi od činjenice šta je u određenom društvu prihvaćeno kao najviši autoritet. Za društva u političkoj tranziciji to je veoma relevantno pitanje. Leri Aleksander (Larry Alexander) upozorava da je identitet ustava zavisao od toga, koja i čija interpretacija ustava prevladuje.⁴⁸ Jurgen Habermas misli da se autoritet i njegovo prihvatanje oblikuju u opštem društvenom diskursu o pravnim, političkim i moralnim pitanjima. Iako pojedinac pri tome ne može da ostvari sve svoje stavove i interese, to je prihvatljivije od anarhije, kojoj je prepreka upravo širi, ali ne i sve uključujući društveni konsenzus. Iako pojedinačni državljani nemaju iluzija da su na ovaj način

46 Teorija istorijske uslovljenosti (Path Dependence) Pola Pirsona (Paula Piersona) tumači kako političke zajednice primaju odluke na bazi političkog ponašanja, a te odluke po drugoj strani i formiraju političko ponašanje. Paul Pierson, „Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics“, *American Political Science Review*, Vol. 94, No 2, pp. 251-267.

47 Miro Cerar, „Slovenska ustavna kultura (20 let kasnije)“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije : pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 147.

48 Larry Alexander (ed.), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

prikupljena pravila apsolutno odgovarajuća za sve, slažu se sa pretpostavkom da su zadovoljavajuća u dovoljnoj meri.⁴⁹

Kako po Aleksandru, tako i po Habermasu, pomenuta pravila moraju biti shvaćena kao nešto najviše oko čega može biti postignut širok društveni konsenzus, ili, drugim rečima, to je najniži zajednički imenitelj političke zajednice. Dogovor o pravilima, koja su utemeljena na navikama i moralu određenog društva, potrebno je nadgraditi određivanjem njihovog značaja. Naime, vremenom može doći do razlika između simbola, kojima smo u ustavu formalizovali pravila, i njihovog stvarnog značaja, odnosno manifestacije u političkoj stvarnosti. Po Teršku nalazimo dakle tri nivoa ustavnosti: metaustav, odnosno predustavna pravila funkcionisanja zajednice, ustav i politički život na osnovu ovog ustava.⁵⁰ A po Kristanu mogli bi utvrditi razlike između tekstualnog ustava, ideoloških interpretacija ustava, te habitusa ili društvenog ugovora koji preduslavlja obdvoje. Kristan naglašava da tekstualni ustav nije najbitniji, pošto je dovoljno da politički akteri mogu izmeniti interpretacije postojećeg teksta ne intervenišući u samom tekstu ustava, najčešće veoma kompleksnim postupcima. Ali (meta) ustav kao društveni ugovor, još je bitniji jer „nekih društvenih promjena i nije moguće implementirati ni novim interpretacijama ustava ni promenama tekstualnog ustava pošto na njih možda najbitniji uticaj imaju temelji društva.“⁵¹ Baš sve ove nijanse ističu iz primjera Izbrisanih u Sloveniji.

PRAKSA⁵²

Fenomen Izbrisanih u praksi pokazuje na većinsko interpretaciju državne zajednice kao etičke, a ne političke, koju nalazimo u ambivalentnoj dikciji slovenačkog ustava o suverenitetu: „Slovenija je država svih svojih državljanke i državljan, koja temelji na trajnom i neotuđivom pravu slovenačkog *naroda* na samoopredeljenje“ (3. član Ustava Republike Slovenije). U svom temelju Slovenija je nacionalna država na bazi zamišljene zajednice, kakve su u Evropi nastajale u 19. stoljeću, a takva nacionalna država neizbeživo homogenizira i isključuje, što su slovenački Izbrisani doživeli na najtragičniji način.

49 Juergen Habermas, „Trije normativni modeli demokracije“ u Jelica Šumič Riha (ur.), *Pravo in politika*, Liberalna akademija, Ljubljana, 2001.

50 Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava, ustavno pravni eseji*, FAMNIT, Koper, 2009, str. 28.

51 Andrej Kristan, „Razumeti ustavo“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 405 i 408.

52 Cirila Toplak, Miro Haček, *Slovenia: Political Insights*, European School of Law and Administration, Varšava, 2012.

Izbrisani su oni državljani Slovenije iz drugih jugoslovenskih republika, koji su nakon otepljenja od Jugoslavije bili izbrisani iz registra stalnog stanovništva, jer nisu pravovremeno predali zahtev za slovenačko državljanstvo ili su se protivili otepljenju. Pri sticanju nezavisnosti Slovenije 25. juna 1991. godine, svi stanovnici koji su imali slovenačko državljanstvo u SFRJ, bez ikakvog postupka dobili su državljanstvo nove države Republike Slovenije. Formalno-pravni prenos državljanstva obavljen je prijemom potvrde o državljanstvu putem pošte. U skladu sa 40. članom Zakona o državljanstvu Republike Slovenije, ostali stanovnici, sa državljanstvom drugih republika SFRJ i stalnim boravkom u Sloveniji, imali su pravo da u roku od šest meseci zahtevaju državljanstvo, iako samo oni koji su dozvolu za stalni boravak dobili pre 23. decembra 1990. godine, kada je bio izveden plebiscit o nezavisnosti Slovenije, na kojem su ovi takođe mogli da glasaju, to treba posebno ističi. U ovom šestomesečnom roku po pravima su bili izjednačeni sa državljanima Slovenije, a za vanrednu naturalizaciju morali su da ispunjavaju još dva uslova: da su bili stvarno nastanjeni u Sloveniji i (kasnije dodan uslov) da nisu ugrožavali javni red i bezbednost države. Stanovnici Slovenije, koji su predali zahtev za stalni boravak nakon ovog datuma ili su bili u postupku dobijanja stalnog boravka, sticanjem nezavisnosti 25. juna 1991. godine automatski su prekvalifikovani u strance.⁵³ Daljnjim internim uputstvima Ministarstva za unutrašnje poslove statusi ovih stanovnika i uslovi za dobijanje slovenačkog državljanstva još su se puno puta menjali a da javnost o tome nije bivala obavestavana. Kada je Brijunskom deklaracijom 7. jula 1991. godine usvojen tromesečni moratorijum na otepljenje Republike Slovenije, gore opisane distinkcije bile su poništene i državljani drugih republika SFRJ bili su po pravima izjednačeni sa slovenačkim državljanima. Ali ostao je na važnosti šestomesečni rok od 25. juna 1991. za formalno uređivanje državljanstva, i kada je protekao i stupio na snagu rok 26. februara 1992, koji je bio u Zakonu o strancima određen kao datum kada će za državljane drugih jugoslovenskih republika početi da se upotrebljava Zakon o strancima, Ministarstvo unutrašnjih poslova je iz registra stalnog stanovništva izbrisalo ukupno 25.671 ljudi. Putem internih uputstava Ministarstva službenicima lokalnih upravnih jedinica naloženo je da novonastalim strancima oduzmu sve službene dokumente i ponište pasoše izdate u SFRJ, iako su još bili važeći, za šta nije bilo nikakve pravne osnove.⁵⁴

Stanovnici Slovenije sa državljanstvom drugih jugoslovenskih republika i stalnim boravkom u Sloveniji postali su „Izbrisani“, jer tokom kratkih šest meseci nisu predali zahtev za dobijanje slovenačkog državljanstva iz najrazličitijih razloga (fizička odsutnost, neinformisanost, nemar). Oni čiji su zahtevi bili u postupku su u kontaktu sa vlašću zaprepašćeni shvatili da je njihov zahtev

53 Mirovni institut, *Izbrisani – informacije in dokumenti*, Ljubljana, 2010-2014, dostupno preko <http://www.mirovni-institut.si/izbrisani/> (Pristupljeno 5. novembra 2014).

54 *Ibidem*.

bio odbijen ili da je postupak zaustavljen i da su sa 25. februarom 1992. postali „stranci“. Oduzimanje stalnog boravka, odnosno brisanje iz registra stalnog stanovništva bilo je izvedeno arbitrarno,⁵⁵ a pre svega, javnost i pogođeni o tome nisu bili obavešteni. Ministarstvo za unutrašnje poslove je naima samovoljno interpretiralo Zakon o strancima i naredilo „raščišćavanje evidencije“ stalnog stanovništva u formi brisanja velikog broja stanovnika Slovenije, uključujući i dugogodišnje, koji su preko noći ostali bez ikakvih službenih dokumenata i postali apatridi, budući da im je pripisano navodno državljanstvo neke od drugih republika nekadašnje SFRJ, bez proveravanja da li su ga uistinu stvarno i imali i da li su u vreme brisanja bili nastanjeni u Sloveniji. Pošto ih je većina tada bila nastanjena u Sloveniji, MUP je takođe naredio i izgon.

Brisanje je bilo izvedeno u tajnosti. Stanovnici Slovenije, koji su bili predmet brisanja, slučajno su saznali da su „izbrisani“, kada im je isteklo važenje ličnih dokumenata i kada su želeli da izvade nova, kada im je policija nakon slučajne legitimacije zaradi neuređenog statusa oduzela slobodu, ili kada su hteli da se upišu u školu ili potraže lekarsku pomoć. U prvoj deceniji postojanja nezavisne Slovenije u javnosti nije bilo poznato da je došlo do brisanja i na kakav način. Samo je Zaštitnik ljudskih prava u svojim godišnjim izveštajima upozoravao parlament na žrtve brisanja. Javnost je postala svesna brisanja tek 1999. godine, kada se u vezi sa tim kršenjem izjasnio Ustavni sud u odluci U-I-284/94.

U ovoj odluci Ustavni sud je konstatovao da je brisanje bilo nezakonito, a Ministarstvo unutrašnjih poslova se je pravdalo time da je izbrisanim stanovnicima prestao da važi status po 81. članu Zakona o strancima iz 1991. godine. Ustavni sud je konstatovao da Zakon o strancima nije propisivao oduzimanje ili prestanak pravnog statusa i da se dakle radi o samovoljnoj i arbitrarnoj interpretaciji zakona na štetu određenih stanovnika. Ministarstvo unutrašnjih poslova je brisanje opravdavalo 5. članom Pravilnika o registru stalnog stanovništva, po kojem bi navodno u registar morali biti upisani samo državljani Republike Slovenije, iako je „Ustavni sud [...] konstatovao da pravilnik ne određuje pravnu osnovu za brisanje lica iz registra stalnog stanovništva. Zapisao je da su stalni rezidenti Slovenije, koji nisu dobili državljanstvo, opravdano očekivali da se njihov status u Sloveniji uprkos sticanju nezavisnosti neće promeniti.“⁵⁶ Ustavni sud se u odluci takođe jasno izjasnio da „državljanima drugih republika, koji se nisu odlučili za slovenačko državljanstvo, sasvim opravdano nisu mogli očekivati da će biti izjednačeni sa strancima koji tek dolaze u Republiku Sloveniju, i da će izgubiti pravo na stalni

55 Pošto bi doslednim izvođenjem uputstava MUP-a slovenački građevinski sektor ostao bez većine radnika, MUP je na zahtev poslodavca izdao radne vize za radnike iz drugih jugoslovenskih republika, a da ovi o tome uopšte nisu bili obavešteni. Kada je nakon 2008. godine nastupila kriza građevinarstva, Vlada RS je ove radnike deportovala.

56 Mirovni institut, *Izbrisani – informacije in dokumenti*, Ljubljana, 2010-2014, dostupno preko <http://www.mirovni-institut.si/izbrisani/> (Pristupljeno 5. novembra 2014).

boravak, i to čak bez ikakvog obaveštenja. Slovenija se, kao buduća država, u aktima o nezavisnosti obavezala da će se zalagati za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svih lica na teritoriji Republike Slovenije, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost, bez ikakve diskriminacije, u skladu sa Ustavom Republike Slovenije i važećim međunarodnim pravom [...]. Državljanima drugih republika, koji se nisu odlučili za državljanstvo Republike Slovenije, ili im je zahtev bio odbijen, sa obzirom na navedene akte o nezavisnosti, mogli su s pravom očekivati da ova okolnost neće suštinski oslabiti njihov pravni položaj i da će kao i do tada moći biti stalno nastanjeni u Republici Sloveniji, ukoliko to budu želeli.⁵⁷

Po presudi Ustavnog suda, brisanjem su bila prekršena čak tri ustavna načela: načelo zaštite poverenja u pravo, kojeg pretpostavlja ustavno načelo pravne države, zabrana diskriminacije i načelo jednakosti pred zakonom. Nakon što je Vlada RS, nakon burne političke rasprave, napokon usvojila zakon o izvršavanju ove odluke, Ustavni sud je 3. 4. 2003. godine izdao i drugu odluku, br. U-I-246/02, u kojoj je ponovo potvrdio konstatacije iz pređašnje odluke o brisanju i konstatovao da Zakon o uređivanju statusa državljana drugih država naslednica SFRJ u Republici Sloveniji (ZUSDDD) isto tako krši Ustav, jer se Izbrisanim od dana brisanja ne priznaje stalni boravak, jer ne uređuje dobijanje dozvole za stalni boravak Izbrisanima, koji su bili prognani iz Slovenije, i jer sadrži nejasan uslov za dobijanje statusa o „stvarnom življenju u Sloveniji“. Ustavni sud je zahtevao da se poništi zakonski tromesečni rok za ulaganje zahteva za stalni boravak, i da je potrebno Izbrisanima, koji su već dobili stalni boravak, priznati da im dozvola za boravak takođe važi i retroaktivno, od dana brisanja nadalje. Iako je Ustavni sud naložilo vladi da sprovede zahteve u roku od pola godine, odluka je ostala neizvršena sedam godina. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u međuvremenu pripremlilo još par zakonskih predloga, koji nisu bili u skladu sa presudom Ustavnog suda. Takođe, bilo je uloženo i više zahteva za referendum. Iako je ovakvo referendumsko pitanje po presudi Ustavnog suda bilo neustavno, zaradi greške u postupku, jedan referendum se ipak desio. Na referendumu, koji je bio paradigmatični primer „tiranije manjine“ iz pravne i političke teorije, 4. aprila 2004. godine, 94,68 % glasača glasalo je protiv stupanja na snagu predlaganog zakona, uz izlazak na izbore od 31,45 %. Referendumsko obaranje zakona bilo je sreća u nesreći za Izbrisane, pošto nije poštovao zahteve Ustavnog suda za retroaktivnim važenjem ponovno podeljenog statusa, odnosno nakon ostvarivanja statusa za unazad do dana brisanja. A referendum nije uspeo ni zbog toga, jer je javnost, zaradi netrpeljivog političkog diskursa i medijskih manipulacija podacima, bila nastrojena protiv Izbrisanih, koji nisu bili prikazivani kao žrtve kršenja ljudskih prava, nego kao nepatriotski Drugi, koji su svesno odbili ulaganje zahteva za državljanstvo u propisanom roku, jer nisu verovali u projekat nezavisne Slovenije ili su čak delovali protiv njega. Iako su

57 *Ibidem.*

neki pravници bili mišljenja da se odluka o dodeli statusa može izdati samo na osnovu zakona, ove su konačno bile izdate 2004. godine, neposredno na osnovu odluke Ustavnog suda. U prvom paketu, Ministarstvo unutrašnjih poslova tadašnje vlade levog centra, izdalo je 4.040 odluka, a 2.581 odluka bilo je izdato 2009. godine u vreme nove vlade levog centra (u međuvremenu 2004–2008 je u Sloveniji vladala konzervativna koalicija). Ova koalicija se žučno odazvala na presudu Evropskog suda za ljudska prava, koja je zaradi brisanja konačno bila određena Sloveniji 2012. godine i u kojoj je Evropski sud za Izbrisane zahtevao ne samo uređivanje statusa, nego takođe i odštete. Konzervativna vlada je, bez obzira na posledice za Sloveniju kao pravnu državu u međunarodnom prostoru, javno proklamovala da neće poštovati presude Evropskog suda, jer u periodu krize nema sredstava za ovakva odštete, a preko konzervativnih medija iznova je zakružio netrpeljivi diskurs o Izbrisanima, kao o nepoželjnim strancima, koji ne zaslužuju ni slovenačko državljanstvo, a kamoli odštetu.⁵⁸

ZAKLJUČAK

Po Teršek u do razlika između metaustava i ustava može doći barem iz dva razloga: jer se vremenom društveni odnosi promene u takvoj meri da ustavni konsenzus nije više adekvatan; ili, jer pisanje ustava nije bilo plod zadovoljavajućeg društvenog konsenzusa.⁵⁹ U slovenačkom slučaju je svakako u pitanju drugi slučaj,

58 „Izbrisani“ ni u kom slučaju nisu bili žrtve birokratije, na šta ukazuje i sledeći navod iz govora predsednika Demosa, Jožeta Pučnika, iz 1990. godine: „Ne stvarajmo sebi iluzije, pošto se ovde ne radi o nacionalnom, nego o socijalnom pitanju... Lično sam protiv automatskog preuzimanja zatečenog stanja sa danom plebiscita. Ukoliko hoćemo da u Republici Sloveniji obezbedimo tvrdi socijalnu strukturu, moraćemo naime uvesti nekakva merila pri davanju državljanstva. Ne idimo u navodnu demokraciju, sa kojom bismo stvorili probleme, koje onda ne bismo mogli da rešavamo. Moramo biti svesni šta je u okviru Slovenije po socijalnom aspektu moguće rešavati, a šta nije moguće – nacionalni aspekt pitanja je naime od drugorazrednog značaja. Ovde uređujemo zajednicu, koja od samog početka mora da obezbedi životne uslove, moramo biti spremni da otklonimo nasleđe jugoslovenske federacije, pa makar i na neprijatan način... Moramo izračunati – takođe i demografski – kakvi posledični problemi bi mogli nastati u roku od pet ili deset godina, zajedno sa zahtevima za kulturnom autonomijom. Lično ću se, svim uticajem koji posedujem u socijaldemokratskoj stranci, zalagati za to da u Sloveniji ne nastanu problemi slični onim kninskim. Knin u Sloveniji ne trebamo, i danas imamo mogućnosti da ove stvari humano, socijalno i pravno demokratski rešimo. Ovde ne sme biti nikakvih trulih kompromisa i nikakve mitingaške demokratičnosti, koja bi nam stvorila probleme sa kakvim se susreću Englezi, Francuzi, Nemci i ostale države koje su postojale u kolonijalno doba. Slovenija se sa ovim dodatnim problemima po mojem mišljenju ne sme opterećivati.“ (Jože Pučnik, „Slovenija ne more več čakati, nabralo se je preveč slabega“, *Delo*, 17. decembra 1990, str. 2.)

59 Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava, ustavno pravni eseji*, FAMNIT, Koper, 2009, str. 28.

pošto je ustav napisala uska, zatvorena grupa pravnika, koja je pri tome za uzor uzela ustav ne baš uporedive države po političkoj kulturi i tradiciji. A imamo posla i sa prvim slučajem mogućnosti nastanka raskoraka između metaustava i ustava, budući da su se tokom poslednjih dvadeset i pet godina društveni odnosi u Sloveniji tako (malo?) promenili da se ustav pokazao kao prazno obećanje. Pošto se kolektivni mentalitet najsporije menja, među Slovencima ostaje da važi metaustav egalitarne, solidarne, neambiciozne, RKC podređene, u sebe zatvorene male zajednice, kojoj predstavnička demokratija i liberalni kapitalizam nikako nisu pisani na koži. A živimo po ustavu, koji je izgleda napisan za još nepostojećeg „novog slovenačkog čoveka“, a još posebno za još nepostojećeg „novog slovenačkog političara“, čiji očiti socijalni inženjering pobuđuje ironiju, budući da je ustav nastao upravo u procesu razgradnje sistema, koji je igrao na socijalni inženjering. Političku psihopatologiju slovenačke ustavnosti je dakle moguće dijagnosticirati kao priličnu usklađenost između metaustava i političke stvarnosti, između kojih se napisani ustav ubacuje kao šizofreni nesklad, kao prozirni celofan umesto carevog odela, kroz kojeg možemo s lakoćom prepoznati carevu golotinju, na koju „ne smemo“ pokazati prstom, kako možda ne bismo ostali bez cara i zapali u anarhiju. Tako nam ustav već u preambuli nakon 2004. godine samo još obećava da je Slovenija suverena i nezavisna država, iako je to u ustavu zapisano kao činjenica. Slovenci su inače istorijsko uslovljeni na nesuverenost i zavisnost – tako je moguće i interpretirati silnu užurbanost pridruživanju EU i NATO –, tako da metaustav i politička stvarnost deluju usklađeno, a ustav između njih se posledično od institucije pretvara u ritual, koji ritualizuje i ispražnjava i sam demokratski sistem. Isto važi za ustavne članove, odnosno tvrđenja da je Slovenija pravna i socijalna država; da u Sloveniji narod ima vlast; da je država odvojena od verskih zajednica, a da su ove jednakopravne; da smo svi jednaki pred zakonom; da država čuva ljudska prava i slobode. (U Sloveniji su svakome obezbeđena jednaka ljudska prava i temeljne slobode, bez obzira na narodnost, rasu, pol, jezik, veru, političko ili drugo opredeljenje, materijalno stanje, rođenje, obrazovanje, društveni položaj, invalidnost ili bilo kakvu drugu ličnu okolnost. 14. član). U slovenačkoj političkoj stvarnosti jednostavno nije tako. Bolje bi bilo kada bi sva ova tvrđenja ili obećanja bila zapisana u futuru ili potencijalu.

Ustav Republike Slovenije je u najvećoj meri, i ne baš posrećeno, rađen po uzoru na nemački ustav. U historijskom momentu pisanja ustava, važnije je bilo da se slovenačka politička klasa i putem kopiranja ustava Njemačkoj zahvali za podršku u procesu secesije od Jugoslavije, nego je bila važna usporedivost političke kulture, koja bi slovenački ustav pravila više realističnim i funkcionalnim. A pogotovo, slovenački ustav u momentu primanja nije odražavao društveni konsenzus koji bi zaista bio usvojen kod većine građana. Drugim rečima, građani Slovenije imali su predstave o dimenzijama i ograničenjima novog ustavnog poretka koje nisu bile realističke.

I ustav je u osnovu tekst, kojeg se može bolje razumjeti ako saznamo što više o okolnostima, u kojima je bio napisan, a autor(i) je/su od tih okolnosti možda

najznačajniji, pošto je/su on(i) ipak filter kroz kojeg u tekst ulaze svi ostali društveni konteksti. Mogli bi se na ovom mestu po Kristanu prvo pitati, zar su autori slovenačkog ustava oni pravници koji su napisali ustav ili pak oni delegati slovenačke skupštine koji su ustav primili, i odgovor naravno nije jednostavan.⁶⁰ A zbog što tačnije interpretacije ustava, „argument namere“ autora ustava bitan je. Naime ovaj argument je i u pozadini različitih stavova ustavnih sudaca, koje sam već prije spomenula i koje štete ugled ustava kod građana. France Bučar je i namere autora i kontekste rođenja slovenačkog ustava do neke mere indirektno objasnio u svom govoru u prilici dvadesetogodišnjice primanja slovenačkog ustava, koji zbog toga možda vredi detaljniju analizu.⁶¹ Bučar definira ustav kao formalizovani odraz predstava pojedinaca o njihovim pravima i dužnostima u zajednici, koje su limitirane položajem tog pojedinaca u društvenoj okolini. Tek tako „ustav dobiva ulogu temeljnog društvenog ugovora, dogovor koji je tražio da bude postignut još prije usvajanja ustava, koji se onda može izmenjivati i dopunjavati, kada i koliko se izmjenjuje naš pogled na svet i razumevanje našeg položaja u njemu.“⁶² Bučar u nastavku osuđuje moderni racionalizam, a ograđuje se i od političkog liberalizma, pošto za njega postoji samo jedno političko uređenje „odstupanja od kojeg su u formi jugokomunizma u autoritar-nost privremeno odvučla i Sloveniju.“ Održava se onda i dvadeset godina posle raspada Jugoslavije amnezijska predstava o Sloveniji kao žrtvi, koju je komunizam kolonizirao, kao da su slovenački komunisti prestali da budu Slovenci zbog svojih političkih stavova. Ali vraćanje iz ovog stranputa, tvrdi Bučar, „nije zahtevalo neke dublje intervencije u vrednosno usmerenje slovenačkog društva; samo vraćanje u normalno stanje duha“ i ustav je u tome poslužio kao temeljno sredstvo za stvaranje tog „normalnog“ stanja. Možemo samo požaliti koliko ova normalnost podrazumeva korupcije, manipulacija, iskorištavanja, snižavanja nivoa društvene solidarnosti, standarda socijalne države i kolektivne etike. Za Bučara ova navodna normalizacija je toliko značajnija, pošto je „totalitarni eksodus ipak do neke mere minirao povjerenje u državu i njen pravni poredak, a na drugoj strani vlastita država još uvek je bila u velikoj meri nešto tuđe u našoj svesti.“⁶³ Bučar onda nastavlja da, posle dvadeset godina slovenačka država još nije „sposobna da živi“ jer se građani s njom još uvek ne identifikuju. A razlog za kontradikciju između zatečenog stanja društva i željenog stanja, kojeg

60 Andrej Kristan, „Razumeti ustavo“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije : pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 405.

61 France Bučar, „Dvajset let ustave Republike Slovenije“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije : pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 15-19.

62 France Bučar, „Dvajset let ustave Republike Slovenije“, op. cit., str. 15.

63 France Bučar, „Dvajset let ustave Republike Slovenije“, op. cit. str. 16.

definira ustav, su za njega u društvenim odnosima koje je uspostavila komunistička vlast. „Nova društvena struktura ne samo da se uspostavlja očito sporo, a time i proglašeni ciljevi ustavnog uređenja, nego se legitimni napori za uspostavljanje nove društvene strukture realizuju mimo ustavnog uređenja. Razlika između legaliteta i legitimiteta, između etičkog i pragmatičkog postaje sve više uvažen način odlučivanja u kritičkim situacijama.“⁶⁴ Bučar zaključuje da je danas povjerenje u ustav žrtva slovenačkog „organskog prestupa“ iz autoritarnog u demokratski sistem. Ustav za Bučara onda nikako nije „jamstvo slobode“ kao što ga naziva Kosta Čavoški,⁶⁵ pošto je slovenački narod slobodan da živi prema svom ustavu, ali neće i ne može.

Kod ustavnog pravnika Mira Cerara⁶⁶ nalazimo još nekoliko veoma tipičnih diskurzivnih problema i kontradikcija vezanih za ustav u slovenačkom društvu. Cerar interpretira ustavnu kulturu kao vrednost samo po sebi, a ne kao opisnu kategoriju; zbog toga čini mu se, da je „slovenačka ustavna kultura još izdaleka nije na nivou kojeg u političkom i pravnom pogledu dostižu razvijenije demokratske evropske države.“⁶⁷ Evropska unija za Cerara je nesporna vrednost, „bez obzira na aktualne krizne ekonomske i socijalne razmere“ i „predstavlja model odgovornijeg razumijevanja i implementacije pravne države (vladavine prava), koju bi trebalo u Sloveniji usvojiti u bitno većoj meri,“ kao da nije očita kriza demokratije u Evropskoj Uniji. Za Cerara najveći problem slovenačke ustavne kulture danas predstavlja odmak od ustavno garantirane socijalne i pravne države u društvenoj stvarnosti. A siguran je da se slovenački ustav, pogotovo u aktualnim kriznim okolnostima, ne smije modificirati jer „sve alternative [demokratskom poretku] dugoročno vode u političku tiraniju i zatiranje naroda.“⁶⁸ Ovakvi uski stavovi veoma su tipični za aktualnu slovenačku političku klasu. Cerar je na ovom mestu i ubeđen da je relativno poštovanje ustava u Sloveniji posledica dejstva da politički akteri, kojima pripisuje partikularne interese, odsutnost državničkog stava i istinske brige za građane, nekompetentno zakonodavstvo pa i njihovo primitivno javno nastupanje, u pogledu izmenjivanja ustava, nemaju moći za koaliciju za radikalnu izmenu

64 France Bučar, „Dvajset let ustave Republike Slovenije“, op. cit., str. 17.

65 Kosta Čavoški, *Ustav kao jamstvo slobode*, Filip Višnjić, Beograd, 1995.

66 Miro Cerar ima sad mogućnost velikog utjecaja svojih ustavnopravnih nazora na slovensko društvo, pošto je predsednik aktualne slovenske vlade, pa i predsednik nove Stranke Mira Cerarja, koja je pobedila na poslednjim parlamentarnim izborim sa programom utemeljenim na „vrednosnom preporodu“.

67 Miro Cerar, „Slovenska ustavna kultura (20 let kasneje)“, u Igor Kaučič (ur.), *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2012, str. 143.

68 Miro Cerar, „Slovenska ustavna kultura (20 let kasneje)“, op. cit., str. 150.

ustava. „Relativno visoki nivo ustavne kulture zato je u znatnoj meri samo predstava, jer je ... veoma moguće da bi uz takozvanu dvotrećinsku nadvladu, relativno homogenog ideološkog političkog bloka, ustav odmah postao plen ili žrtva njegovih partikularnih političkih interesa.“⁶⁹ Videćemo kako će on sam i njegova stranka na vlasti izbeći ovu opasnost.

69 Miro Cerar, „Slovenska ustavna kultura (20 let kasneje)“, op. cit., str. 146.

Dragan Đukanović⁷⁰

*Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd*

Zanemareni građanin i „svemoćni“ etnos – legitimacijski temelji postjugoslovenskih država i entiteta⁷¹

UVOD

Nestanak bivše višenacionalne jugoslovenske federacije, nakon 1991. godine, uspeo je da dodatno potvrdi dominaciju etnonacionalnog principa na njenim područjima.⁷² Štaviše, logika sukoba na ovom tlu potvrdila je težnje dominantnih etničkih zajednica da zaokruživanjem i teritorijalizacijom svojih etničkih celina ubrzaju i njeno „otelotvorenje“ u (etno)nacionalnoj državi.⁷³ Na rubovima ovog procesa ostao je veliki broj pripadnika, kako dotadašnjih „narodnosti“ (odnosno etničkih manjina u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji), tako i „novih“ manjina (pre svega južnoslovenskih etničkih zajednica u novonastalim državama). Tako ustanovljene države su kao osnovu vlastitog legitimiteta

70 dragandjuk@yahoo.com

71 Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za period 2011–2015. godine.

72 Sonja Biserko, *Yugoslavia's Implosion: the Fatal Attraction of Serbian Nationalism*, The Norwegian Helsinki Committee, Belgrade, 2012, pp. 33–123.

73 Dragan Đukanović, „Teritorijalizacija etničnosti na području nekadašnje Jugoslavije: između autonomije i separatizma“, *Međunarodna politika*, god. LVII, broj 1122, Beograd, 2006, str. 14–25.

promovisale upravo predominaciju etnonacionalnog principa, dok se njegov antipod, građanski princip neretko koristio u funkciji kriptoeetnonacionalnog pristupa.⁷⁴ U istoj „zamci“, poput tzv. starih i novih manjina, našli su se i građani koji su u drugoj Jugoslaviji (1945–1991) negovali nadnacionalni, odnosno jugoslovenski identitet, kao i brojni anacionalni građani, ili oni kod kojih je dominirala regionalna (geografska) pripadnost.⁷⁵ Jugoslovenski je identitet tako dve decenije nakon nestanka SFR Jugoslavije u pojedinim državama i entitetima potpuno nestao (Slovenija, Hrvatska, Kosovo i Makedonija), a negde umnogome marginalizovan (Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina).

Dakle, svojevrsni „cunami“ jugoslovenskih sukoba ostavio je za sobom zanemarena prava većine onih građana, koji u novonastalim državama ne pripadaju dominantnim etničkim zajednicama. Mono/dvo/troetnička dominacija je tako postala temeljni legitimacijski osnov koncipiranja političke zajednice, a svaka posebnost koja je bila prouzrokovana etničkim odrednicama bila je u najmanju ruku problematična.⁷⁶ Danas, gotovo deceniju i po posle okončanja oružanih sukoba na području nekadašnje SFR Jugoslavije (1991–2001) položaj manjinskih etničkih zajednica nije sasvim povoljan i adekvatan.⁷⁷ To, naravno, utiče na izraženu krizu, kako multikulturnog, tako i interkulturnog modela.⁷⁸ Brojne etičke manjine na ovim su prostorima u veoma nepovoljnom položaju od nepriznavanja, do postupne asimilacije i latentne marginalizacije. Međunarodna zajednica, a pre svega Evropska unija, kao i pojedine međunarodne organizacije poput Saveta Evrope i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, nisu uspele da drastičnije, kroz brojna uslovljavanja, poboljšaju status ovih zajednica.⁷⁹

Kada se, dakle, sagledaju postojeći legitimacijski temelji država i entiteta koji su nastali na razvalinama jugoslovenske socijalističke federacije, treba napomenuti da je u okviru njih postojao svojevrsni kontinuitet. Naime, premda su brojni radovi i politikološki i ustavnopravni eseji o navedenom pitanju ukazivali na to da su novonastale države na postjugoslovenskom tlu „preko noći“

74 Videti: Dragan Đukanović, *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007, str. 65–72.

75 Predrag Matvejević, *Jugoslavenstvo danas: Što je ostalo od jugoslavenstva danas?*, Buybook, Sarajevo, Durieux, Yagreb, MVTC, Beograd, 2003, str. 89–98.

76 Milan Podunavac, „Izgradnja moderne države i nacije: Balkanska perspektiva“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, god. V, br. 5, Beograd, 2010, str. 82–98.

77 Vesna Stanković-Pejnović, „Mogu li ‚nacionalne države‘ na Balkanu negirati multikulturalizam?“, *Sociološka luča*, god IV, br. 2, Nikšić, 2010, str. 103–115.

78 *Ibidem*, str. 112.

79 *Ibidem*, str. 108–110.

postale mono/dvo/tronacionalne, treba naglasiti da to nije tačno.⁸⁰ Naime, još je ustavima socijalističkih republika u okviru SFR Jugoslavije, koji su bili doneti 1974. godine bilo jasno da se one upravo tako definišu.⁸¹ Monoetničke republike su tako bile Slovenija, Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Makedonija, dok je dvoetnički karakter imala Hrvatska (konstitutivnost Hrvata i Srba), a troetnički Bosna i Hercegovina (konstitutivnost Muslimana, Srba i Hrvata).⁸² Autonomne su pokrajine Kosovo i Vojvodina u svojim konstitutivnim aktima iz 1974. godine, sa druge strane, bile definisane kao multietničke zajednice i to zahvaljujući činjenici da su one bile izrazito nacionalno heterogene.⁸³

Ubrzana etnonacionalna homogenizacija i svojevrsna populistička histerija nakon 1991. godine, koja je pratila navedeni proces osamostaljivanja nekadašnjih jugoslovenskih republika, odredila je i neophodnost donošenja njihovih novih konstitutivnih akata. Čitav tok donošenja novih ustava i njihove osnovne odredbe u vezi sa nosiocima suvereniteta u postjugoslovenskim državama, profesor Robert M. Hejden (Robert M. Hayden) je krajem iste decenije nazvao „ustavnim nacionalizmom“.⁸⁴ Njega je pratila diferencijacija, kako je naveo Hejden, na dominantnu etničku zajednicu (tj. etnički definisani narod) i sve ostale, koji ne pripadaju istom.⁸⁵ Navedena koncepcija podrazumeva uspostavljanje određene vrste veze između građana i određene države i to putem državljanstva, ali pritom svi građani, ipak, nisu u potpunosti izjednačeni, konstatuje Hejden, ukoliko ne pripadaju dominantnoj etničkoj skupini.⁸⁶ U tom smislu, kako ocenjuje Hejden, postojala je i težnja ustavotvoraca početkom prethodne decenije na postjugoslovenskom području da „zaštite“ tako homogenizovanu većinu, koja pripada određenoj etničkoj zajednici, a naspram „subverzivne“ ili destruktivne manjine/a, koje „podrivaju“ uspostavljeni nacionalni ekskluzivizam i izrazito jaku etnohomogenizaciju, a prevashodno u odnosu na do skora susedne narode.⁸⁷

80 Videti: Dragan Đukanović, *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*, op. cit., str. 40–56.

81 Videti: *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ustavi socijalističkih republika i pokrajina*, Savremena administracija, Beograd, 1974.

82 Dragan Đukanović, *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*, op. cit., str. 40–49.

83 Videti: Damjan Pavlica, *Savremena istorija Kosova*, izdanje autora, Beograd, 2011, str. 14–15. i Jovan Komšić, „Vojvođanski identitet u tranziciji“, u: Pavel Domonji (prir.), *Vojvođanski identitet*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2006, str. 44–67.

84 Robert Hejden, *Skice za podeljenu kuću: ustavna logika jugoslovenskih sukoba*, Samizdat B92, Beograd, 2003, str. 31.

85 *Ibidem*, str. 31.

86 *Ibidem*, str. 30–34.

87 *Ibidem*, str. 84–163.

Najbolji način za ojačanje inače, uoči raspada SFRJ, veoma snažnog etnonacionalizma u njenim republikama je predstavljalo što više „ugrađivanja“ vlastite etničke posebnosti, kao i povezivanja sa istorijskim kontinuitetom pre Prvog svetskog rata (do nastanka prve Jugoslavije), u njihove nove konstitutivne akte. Ovo je podrazumevalo ekskluzivni nacionalni suverenitet (država = nacija), definisanje vlastitog nacionalnog jezika kao jedinog službenog, uočljivo pozivanje na ranije heraldičke i veksikološke tradicije, a pre svega iz XIX veka, itd. Istovremeno, sve su novonastale države težile da očuvaju vlastito unitarističko i centralističko ustrojstvo kao odraz „volje“ već izrazito homogenizovanih etničkih zajednica (Slovenija, Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Makedonija).⁸⁸

Kada pokušamo apstrahovati ustavne tendencije na postjugoslovenskim područjima tokom protekle dve i po decenije možemo jasno razlikovati tri etape. Prvi se period u tom smislu odnosi na „predvečerje“ raspada Jugoslavije kada nastaju novi autohtoni i izrazito etnonacionalni ustavi u Hrvatskoj (1990) i Sloveniji (1991), kao i građanski i/ili kriptonacionalni ustavi u Srbiji (1990), Makedoniji (1991) i Crnoj Gori (1992).

Druga etapa se odnosi na razdoblje nakon 1995. godine kada su done ti ili izmenjeni ustavi u pojedinim kriznim državama i regionima — Bosna i Hercegovina, Makedonija i Kosovo – i to pod dominantnim uticajem međunarodne zajednice, tj. pre svega SAD i EU. I ovi su ustavi samo potvrdili, ali na određeni način i podstakli dominaciju etnonacionalnog principa i suštinski doprinele daljnjem produblivanju etničke podeljenosti BiH, Makedonije i Kosova.⁸⁹ Navedeno potvrđuje izrazito loša i nepotpuna integracija tamošnjih manjinskih zajednica i neuspeh ustavnog reinženjeringa u smislu izgradnje demokratskih institucija i stvarne podelje vlasti.

Treća etapa je vezana za razdoblje nakon nestanka državne zajednice Srbija i Crna Gora tokom maja 2006. godine, a posle još jednog prethodno neuspelog aranžmana da se očuva zajednička država između ovih dveju jugoslovenskih republika.⁹⁰ Nakon ovog perioda Srbija je 2006. godine donela novi ustav u kojem je postalo dominantno etnonacionalno određenje ove zemlje, a godinu dana kasnije

88 Dragan Đukanović, *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*, op. cit., str. 137–153.

89 Videti više u: Dragan Đukanović, „Bosna i Hercegovina između centralizacije i disolucije“, *Međunarodna politika*, god. LIX, broj 1130–1131, Beograd, april–septembar 2008, str. 37–44.; Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji“, *Međunarodni problemi*, vol. LV, br. 3–4, 2003, Beograd, str. 395–412. i Ivona Ladevac i Dragan Đukanović, „Kosovo – između proklamovane multietničnosti i stvarne etničke podeljenosti“, *Nova srpska politička misao*, IIC „Nova srpska politička misao“, vol. XVI, broj 1–2, Beograd, 2008, str. 93–103.

90 Savezna Republika Jugoslavija, sačinjena od Republike Srbije i Crne Gore, postojala je od 1992. do 2003, a državna zajednica Srbija i Crna Gora do 2006. godine.

i Crna Gora je dobila novi konstitutivni akt. Ovaj je ustav na određeni način državu definisao kao građansku, ali sa brojnim etnonacionalnim elementima.⁹¹

USTAVI NA POSTJUGOSLOVENSKOM PODRUČJU RANIH 90-IH: ETNONACIONALNI, KRIPTONACIONALNI I/ILI GRAĐANSKI USTAVI

Pokušaj distanciranja u odnosu na jugoslovensku federaciju i njenu dotadašnju ustavnu praksu podrazumevao je i da se u periodu neposredno pred njen raspad (1990–1991) donesu novi ustavi njenih republika članica.⁹² Navedeni akti su trebali samo zaokružiti tadašnje težnje južnoslovenskih naroda za vlastitom državnošću.⁹³ U tom smislu je i „prva generacija“ postjugoslovenskih ustava, a pre svega slovenački i hrvatski, potvrdila upravo ovo načelo. Naime, oni su doneti neposredno pre osamostaljivanja ovih država i umnogome predstavljaju klasičan primer već navedenog koncepta „ustavnog nacionalizma“, koji *de facto* ove države definiše kao ekskluzivno-nacionalne i monoetničke tvorevine.

Ustav Republike *Hrvatske* (1990) je štaviše drastično odustao od tradicije posleratnih konstitutivnih akata ove nekadašnje jugoslovenske republike za hvaljujući tome što su Srbi bili proglašeni etničkom manjinom, a ne kao do tada konstitutivnim narodom.⁹⁴ Navedeno ustavno prekomponovanje temeljnih odredaba ustavnog ustrojstva Hrvatske je izazvalo brojne probleme i oružane sukobe srpskih pobunjenika sa hrvatskim vlastima (1991), a potom i njihovo masovno iseljavanje iz ove države u drugoj polovini 1995. godine.

Tekst hrvatskog ustava iz 1990. godine, sa brojnim amandmanima, u preambularnom delu ističe da je ova zemlja „*nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina*.“⁹⁵ U članu 1, stav 2. Ustava

91 Dragan Đukanović i Ivona Lađevac, „Konceptija ‚ustavnog nacionalizma‘ u konstitutivnom aktu Republike Crne Gore“, *Teme*, Univerzitet u Nišu, vol. XXXIV, br. 1, Niš, 2010, str. 289–298.

92 Robert Hajden, *Skice za podeljenu kuću: ustavna logika jugoslovenskih sukoba*, op. cit., str. 71–106.

93 Milan Podunavac, „Priroda državnosti u poslejugoslovenskim društvima“, u: Amela Sejmenović, Milan Podunavac, Srđan Dvornik (urs), *Vladavina prava, sigurnost u regiji i ljudska prava*, Fondacija Heinrich Böll, Sarajevo, 2004, str. 13–17.

94 Videti: Član 1. Ustava Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 8, 24. veljače 1974, str. 116.

95 U ovom preambularnom delu su nabrojani Srbi, Česi, Slovaci, Italijani, Mađari, Jevreji, Austrijanci, Ukrajinci, Rusini i ostali. Videti: „Ustav Republike Hrvatske“, preambula, alineja 15, *Narodne novine*, Zagreb, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 05/2014. U istom aktu se u preambuli ističe i: citati – „*izražavajući tisućjetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda*,“ (preambula, alineja 1)... „*i razvitkom državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost*“ (preambula, alineja 1.), ... „*nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskog naroda*“ (preambula, alineja 16).

Hrvatske se navodi da „*vlast proizilazi iz naroda*“, ali i da „*pripada narodu kao zajednici ravnopravnih državljana*“.⁹⁶ Potom se u članu 3. Ustava Hrvatske naglašava načelo nacionalne ravnopravnosti, kao jedna od osnovnih vrednosti ustavnog sistema.⁹⁷ Nacionalni ekskluzivizam ustrojstva Hrvatske, u skladu sa Ustavom iz 1990. godine, potvrđen je u članu 12. ovog akta u kojem se navodi da je hrvatski jezik službeni u ovoj zemlji, a u odnosu na raniji hrvatskosrpski.⁹⁸

U Ustavu Slovenije (1991) se u preambuli navodi „*pravo slovenačkog naroda na samoopredeljenje*“,⁹⁹ a ističu se i istorijske tekovine slovenačkog naroda u izgradnji vlastite državnosti. U temeljnim se odredbama slovenačkog ustava, međutim, navodi se da su svi građani zemlje vezani državljanstvom za nju, ali je nedvosmisleno da je ovako koncipiran akt zapravo dubinski i izrazito etnonacionalni.¹⁰⁰ Slovenija, štaviše, ni dve i po decenije posle osamostaljenja još uvek ne priznaje južnoslovenske manjine (Srbe, Hrvate, Bošnjake i ostale), ali zato u „autohtone manjine“ ubraja i priznaje brojno poprilično malobrojnije Italijane i Mađare.¹⁰¹

Veoma je bitno napomenuti da su ustavi Hrvatske i Slovenije tokom protekle dve decenije često bili menjani i dopunjavani i to prevashodno zbog usaglašavanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, a u kontekstu pridruživanja ovoj organizaciji. Međutim, temeljne odrednice njihovih ustava ostale su nepromenjene, uključujući i etnonacionalnu (pre)dominaciju. Nakon njihovog ulaska u Evropsku uniju (Slovenija — 2004. i Hrvatska — 2013. godine) suštinski je verifikovano postojeće stanje i njihovo ustrojstvo.

Raniji Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, koji je važio do 2006. godine, definisao je ovu nekadašnju jugoslovensku republiku kao „*državu svih građana koji u njoj žive*“.¹⁰² Međutim, imajući u vidu ustavnu praksu može se zaključiti da je on bio kriptonacionalni jer se Srbija tokom jugoslovenskih sukoba jasno postavila kao država matica Srbima u Hrvatskoj, ali i Bosni i Hercegovini.

96 *Ibidem*, član 1, stav 2.

97 *Ibidem*, član 3, stav 1.

98 Ovo je prvi put da se ne koristi raniji naziv hrvatskosrpski/srpskohrvatski jezik, koji se navodio u ustavima Hrvatske, Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore iz 1963. i 1974. godine. Ustav Republike Crne Gore iz 1992. godine koristi naziv srpski jezik, a u Ustavu Federacije BiH (1994) se navode bosanski i hrvatski. Već naredne godine u Ustavu Bosne i Hercegovine se taksativno navode bosanski, srpski i hrvatski jezik, kao službeni u ovoj zemlji. U Ustavu Srbije iz 2006. godine se, pak, navodi srpski, što je promena u odnosu na srpskohrvatski prema ustavnom rešenju iz 1990. godine. U Ustavu Crne Gore iz 2007. godine za službeni se određuje crnogorski jezik.

99 „Ustava Republike Slovenije“, preambula, alineja 2, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana, številka 33/91–I, 42/1997, 66/2000 i 24/2003.

100 *Ibidem*, člen 3.

101 *Ibidem*, člen 11.

102 Član 1, „Ustav Republike Srbije“, *Službeni list Republike Srbije*, Beograd, br. 1/1990.

Sa druge strane, crnogorski ustav iz 1992. godine sadržao je određene elemente građanskog konstitucionalizma, i isticao je da suverenitet u ovoj republici pripada građanima.¹⁰³ Ipak, u preambuli se istog ustava navodilo „*pravo crnogorskog naroda na sopstvenu državu*“.¹⁰⁴ Treba istaći da ovaj ustav pak nije insistirao na tzv. crnogorskim identitetskim pitanjima poput crnogorskog jezika, već je kao zvanični priznavao „srpski jezik ijekavskog izgovora“.¹⁰⁵

Uporedo sa nestankom najpre Savezne Republike Jugoslavije (2003), a potom i državne zajednice Srbija i Crna Gora (2006), obe su dotadašnje republike članice/države članice ovih složenih država krenule u novo ustavno definisanje. Tako su i Srbija i Crna Gora započele „potragu“ za svojim novim nosiocima suvereniteta — narodom i/ili građaninom.

MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I USTAVI NA POSTJUGOSLOVENSKOM PODRUČJU: BIH, MAKEDONIJA I KOSOVO (1994–2008)

Bosna i Hercegovina je u međuetničke oružane sukobe 1992. godine ušla sa prečišćenim tekstom Ustava iz 1974. godine iz kojeg su bile uklonjene „naslage“ ranijeg socijalističkog ustrojstva.¹⁰⁶ Navedeni ustav potvrđivao je konstitutivnost Muslimana (danas Bošnjaka), Hrvata i Srba, ali nije predviđao i mogućnost uspostavljanja njihove teritorijalne autonomije na području Bosne i Hercegovine.¹⁰⁷ Ovaj je ustav pominjao i građane BiH, tako da je na određeni način mešao dva principa — etnonacionalni i građanski.¹⁰⁸ Istovremeno u njemu su bili pominjani i drugi, odnosno nekonstitutivni narodi (ranije narodnosti, a od 1993. godine „pripadnici drugih naroda“).¹⁰⁹

Bosanskohercegovački su Srbi početkom 1992. godine osnovali današnju Republiku Srpsku, kao, kako se izvorno ustavno navodilo, „*državu srpskog naroda*“,¹¹⁰ a tamošnji Hrvati nešto kasnije svoju etnonacionalnu teritorijalnu

103 Član 2, stav 2, Ustava Republike Crne Gore, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 48/1992.

104 *Ibidem*, preambula, alineja 1.

105 *Ibidem*, član 12, stav 1.

106 „Ustav Republike Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst)“, *Službeni list Republike Bosne i Hercegovine*, br. 5/93, Sarajevo, 14. mart/ožujak 1993.

107 *Ibidem*, član 1.

108 *Ibidem*, član 1–3.

109 *Ibidem*, član 1–2.

110 Član 1. „Ustav Republike Srpske“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21, 31. decembar 1992.

autonomiju, odnosno samoproklamovanu Hrvatsku Republiku Herceg–Bosnu. Međutim, po prvi put na južnoslovenskom području međunarodna zajednica (pre svega Sjedinjene Američke Države) je 1994. godine inicirala donošenje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je formirana objedinjena paradržavna tvorevina na teritorijama pod kontrolom probošnjačke Armije Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća obrane.¹¹¹ Na ovaj način su po prvi put na području nekadašnje Jugoslavije međunarodni činioци „ustavno“ priznali dominaciju etničkog principa, a što je nešto više od godinu dana kasnije potvrđeno i u dejtonskom Ustavu Bosne i Hercegovine.¹¹²

Naime, u skladu sa navedenim Ustavom Bosne i Hercegovine dolazi do „spajanja“ dva entiteta 1995. godine u jedinstvenu, ali složenu državu sačinjenu od Republike Srpske i Federacije BiH. U preambuli ovog akta se navodi konstitutivnost bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda, koji „(zajedno sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine“¹¹³ predstavljaju nosioce suvereniteta. Međutim, i pored toga što je na određeni način pokušano da se izbalansiraju navedeni principi – nacionalni i građanski, ustavna praksa u Bosni i Hercegovini pokazuje da je reč o jednoj izrazito i duboko etnički podeljenoj zemlji.¹¹⁴ Štaviše, njene su državne institucije, ali i čitav politički sistem dubinski troetnički podeljeni sa malim i ograničenim mogućnostima političke reprezentacije nekonstitutivnih naroda. I pored presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci vs. Bosne i Hercegovine iz 2009. godine, odnosno vezano za to da se ustavnoj kategoriji označenih „ostalih“ (nekonstitutivnih etničkih zajednica), kroz promenu ustava, dozvoli da se kandiduju za nosioce javnih funkcija, poput člana državnog Predsedništva BiH i Doma naroda Parlamentarne skupštine, ova presuda još uvek nije sprovedena.¹¹⁵ Razlog za to je protivljenje triju etnonacionalnih političkih elita da se izmene postojeće ustavne odredbe, a koje bi prema

111 Član 1. „Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 30. mart 1994. Citat – „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.“

112 Aneks IV „Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“, Dejton, 21. novembar 1995 — Videti: „Ustav Bosne i Hercegovine i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik BiH*, Sarajevo, broj 25/2009.

113 *Ibidem*, preambula, alineja 10.

114 Brano Miljuš, Dragan Đukanović, *Dobrosusedski odnosi u svetlu srpsko-bosanskohercegovačkog pitanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, str. 203–218.

115 Videti: *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (aplikacije broj 27996/2006. i 34836/2006)* — presuda, Evropski sud za ljudska prava, Veliko vijeće, Strasbourg, 22. decembar 2009, Dostupno preko: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA (Pristupljeno 15. oktobar 2014)

njihovom mišljenju pogodile upravo njihove narode. I svi dosadašnji pokušaji međunarodne zajednice da se izmeni Ustav BiH iz 1995. godine podrazumevali su očuvanje načela troetničke konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba, ali i njene postojeće dvoentitetske strukture.¹¹⁶

Promene ustava bosanskohercegovačkih entiteta — Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, koje su sprovedene tokom 2000. godine i koje su ukinule nacionalni ekskluzivizam Bošnjaka i Hrvata u FBiH, te Srba u RS, omogućile su formalnu jednakopravnost sva tri naroda na čitavoj državnoj teritoriji.¹¹⁷ Međutim, one nisu dale nikakve rezultate jer je reč o „kozmetičkim izmenama“, nakon kojih je suštinska dominacija najbrojnijeg/ih naroda u entitetima ostala evidentna.¹¹⁸

Međunarodna zajednica, odnosno Sjedinjene Američke Države i Evropska unija su smirujući oružani sukob između pobunjenih Albanaca i makedonskih vlasti 2001. godine, a zahvaljujući Ohridskom sporazumu,¹¹⁹ uticale na izmenu Ustava *Makedonije*, koji je bio donet 1991. godine.¹²⁰ Naime, iako je u preambuli ovog akata bilo navedeno da je Makedonija „građanska ... država“¹²¹ na osnovu Ohridskog sporazuma je 2002. godine ubačen deo u kojem se navode i pominju Albanci, Turci, Vlasi, Romi i ostali narodi, pored makedonskog naroda.¹²² Članom 2. Ustava Republike Makedonije navedeno je da su građani nosioci suverenosti, a potom se u ustavu navodi i da je u ovoj zemlji osigurano slobodno izražavanje nacionalne posebnosti.¹²³

Evropska unija i Sjedinjene Američke Države su, dakle, u makedonskom ustavnom reinženjeringu zapravo ovu zemlju redizajnirali iz prvobitno građanske (1991)

116 Brano Miljuš, Dragan Đukanović, *Dobrosusedski odnosi u svetlu srpsko-bosanskohercegovačkog pitanja*, op. cit., str. 209–218.

117 Videti odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 28–30. januara 2000, 18–19. februara 2000, 30. juna i 1. jula 2000. i 18–19. avgusta 2000. godine. Dostupno preko: www.ustavnisud.ba/odluke.html (Pristupljeno 15. oktobra 2014) Videti opširnije i u: Dragan Đukanović, „Bosna i Hercegovina: izmene entitetskih ustava“, *Međunarodna politika*, br. 1106, april–jun 2002, Beograd, str. 16–18.

118 Florian Bieber, „Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji“, *Forum Bosnae*, br. 25, Sarajevo, 2004, str. 78.

119 „Ohrid Framework Agreement“, Ohrid, 13 August 2001, Dostupno preko: <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf> (Pristupljeno 18. oktobra 2014)

120 *Устав на Република Македонија*, Министарство за правда на Република Македонија, јануари 2006, стр. 4.

121 „Устав на Република Македонија“, op. cit, преамбула, алинеја 2.

122 *Ibidem*, преамбула, алинеја 1.

123 *Ibidem*, член 8.

u dvoetničku (makedonsko–albansku) državu.¹²⁴ Ovo potvrđuje dominacija etničkog načela i način nužne participacije i predstavljenosti etničkih zajednica u vlasti od lokalnog do centralnog nivoa vlasti. Nažalost, čini se da ovakvo rešenje nije zadovoljilo političke predstavnike etničkih Albanaca u Makedoniji, koji povremeno ističu zahteve za formiranjem složene, odnosno, federalne države.¹²⁵

Kosovo je tek gotovo dve godine nakon uspostavljanja međunarodnog protektorata 1999. godine dobilo Ustavni okvir za privremenu samoupravu.¹²⁶ U izradi ovog dokumenta učestvovali su brojni međunarodni eksperti, a proglašen je od strane tadašnjeg specijalnog predstavnika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija na Kosovu, Hansa Heckerupa (Hans Haekkerup). U navedenom dokumentu su se isticale „legitimne težnje stanovništva Kosova“¹²⁷ za samoupravom (autonomijom), ali se navodila i nužnost zaštite i poštovanja prava „etničkih zajednica i njihovih članova“.¹²⁸ Istovremeno, Kosovo je u skladu sa ovim ustavnim okvirom, u osnovnim odredbama, bilo definisano kao „entitet pod privremenom međunarodnom upravom“.¹²⁹ Potom se navode i stanovnici Kosova, koji bi trebali predstavljati nosioce suvereniteta u ovom entitetu, a pod njima se podrazumevaju svi građani.¹³⁰ Međutim, u engleskoj verziji Ustavnih okvira za privremenu samoupravu se koristio izraz „narod Kosova“ („people of Kosovo“), a ne stanovništvo, kao u srpskoj verziji.¹³¹

Slična razlika se pojavljuje i u engleskoj i srpskoj verziji važećeg Ustava Kosova iz 2008. godine.¹³² U njegovoj se preambuli navodi da je Kosovo „domovina

124 Videti detaljnu analizu: Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji“, *Međunarodni problemi*, op. cit, str. 395–412.

125 Enisa Bajrami, „The Needs for Federalization in Macedonia“, Liberal Alternative Institute, Tetovo, Skopje, Available from: <http://lai-mk.org/docs/The%20need%20for%20Federalisation%20in%20Macedonia.pdf> (Accessed 22 September 2014). i Ulf Brunnbauer, „The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2012, Center for Study of Balkans Societies and Cultures, University of Graz, pp. 2–23.

126 „Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu“, UNMIK, Uredba br. 9/2001, 15. maj 2001.

127 *Ibidem*, preambula, alineja 4.

128 *Ibidem*, preambula, alineja 4.

129 *Ibidem*, Poglavlje 1 – Osnovne odredbe, 1.1.

130 *Ibidem*, Poglavlje 1 – Osnovne odredbe, 1.1.

131 Uporediti: Chapter 1 – Basic Provisions, „Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo“, UNMIK, Reg. No 9/2001, May 15, 2001.

132 Kosovo je 17. februara 2008. godine proglasilo nezavisnost u odnosu na Srbiju. Nekoliko meseci kasnije Skupština Kosova je proglasila i novi ustav. Videti: „Ustav Republike Kosovo“, Priština, 15. april 2008.

svih svojih građana“,¹³³ odnosno „*država slobodnih građana*“. ¹³⁴ Potom se u članu 1, stav 2. Ustava Kosova navodi da je ono „*država svojih državljana*“, a u narednom članu da vlast pripada „*narodu*“ (u engleskoj verziji teksta – „*people*“), odnosno „*stanovništvu*“ (kako se pominje u srpskoj varijanti prevoda).¹³⁵

U kosovskom konstitutivnom aktu navodi se i jednakost svih pred zakonom i nediskriminacija,¹³⁶ kao jedno od temeljnih vrednosti ustavnog sistema, a potom je istaknuto i da je Kosovo „*multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica*“. ¹³⁷ Međutim, ovakvo pojašnjenje nam ukazuje na evidentno dominiranje etničkog principa na Kosovu. Ipak, kada je reč o službenoj upotrebi jezika Ustav Kosova navodi da su albanski i srpski jezici službeni, a da se bosanski, romski i turski mogu koristiti u zvaničnoj upotrebi, ali na lokalnom nivou vlasti.¹³⁸

U pogledu ustavne budućnosti Bosne i Hercegovine, Makedonije i Kosova u narednom periodu ne bi trebalo očekivati značajnije promene.¹³⁹ To podrazumeva da će konstitutivnost tri naroda u BiH biti očuvana kategorija, i pored brojnih najava o promeni ustavnog ustrojstva, dok će Makedonija biti suočena sa novim zahtevima za dvo-etnofederalno ustrojstvo države. Takođe, od Makedonije, Bosne i Hercegovine i Kosova zasigurno neće biti tražena promena ovih članova konstitutivnih akata u kontekstu evropskih integracija, ali se može očekivati okončanje makedonskog spora sa službenom Atinom oko imena države. Kosovo, sa druge strane, treba napomenuti, nije u stanju da sprovede prošlogodišnji dogovor sa vlastima u Beogradu u vezi sa uspostavljanjem Zajednice većinski srpskih opština (ZSO), iako njegov ustav ne isključuje tu mogućnost.¹⁴⁰ Naime, upravo u očuvanju izrazito centralističkog ustrojstva Kosova prištinske vlasti vide garanciju očuvanja svoje pre pet godina proglašene nezavisnosti u odnosu na Srbiju.

133 *Ibidem*, preambula, alineja 1.

134 *Ibidem*, preambula, alineja 2.

135 *Ibidem*, član 2.1. Videti i: Chapter I, Basic Provisions, Article 2, 1. „Constitution of the Republic of Kosovo“, Prishtine, 15 May, 2008. O razlikama u srpskoj i engleskoj verziji prevoda Ustava, ali i pojedinih zakona Kosova videti: Tanjug, *Frankfurtske vesti*, „Ustav Kosova pun grešaka“, *Blic*, Beograd, Dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/493570/Ustav-Kosova-pun-gresaka> (Pristupljeno 12. oktobra 2014)

136 *Ibidem*, član 7.

137 *Ibidem*, član 3.

138 *Ibidem*, član 5.

139 Constance Grewe and Michael Riegner, „Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 15, 2011, p. 1–64.

140 Videti: „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, Brisel, 19. april 2013.

NOVE NEZAVISNE DRŽAVE – NOVI USTAVI: SLUČAJEVI SRBIJE (2006) I CRNE GORE (2007)

Nakon što je Crna Gora krajem maja 2006. godine na drugom po redu referendumu o državnompravnom statusu tokom protekle dve i po decenije¹⁴¹ stekla nezavisnost, prestao je i da postoji kratkotrajan aranžman državne zajednice Srbija i Crna Gora. On je trajao od 2003. do 2006. godine i to održavan prevashodno zahvaljujući insistiranjima Evropske unije.

Srbija se tako suočila sa nužnošću donošenja novog konstitutivnog akta, a on je usvojen tokom novembra 2006. godine, dakle svega nešto više od pet meseci nakon nestanka zajedničke države sa Crnom Gorom. Novim Ustavom Srbije ona je definisana kao „država srpskog naroda i svih građana“,¹⁴² dok je, istovremeno, u preambuli naglašena državotvorna tradicija srpskog naroda.¹⁴³ Treba napomenuti i da je Venecijanska komisija Saveta Evrope,¹⁴⁴ kao veoma uticajan forum pravnika koji se bave ustavnim pravom, u svom mišljenju o Ustavu Srbije, koje je predstavljeno 17. i 18. marta 2007. godine napomenula da premda se „*ovakva* (ustavna – prim. aut.) *definicija može kritikovati zbog naglašavanja etničkog karaktera države, ona u praksi ne bi trebalo da proizvodi nikakve pravne posledice.*“¹⁴⁵ Tako je i unutrašnja rasprava o građanskom ili etnonacionalnom karakteru Srbije postepeno gubila na intenzitetu tokom proteklih nekoliko godina.

U Ustavu Srbije se potom navode načela građanske demokratije, te da suverenost pripada građanima.¹⁴⁶ I pored određenih nedoumica koje mogu prouzrokovati pominjanje građanske demokratije i građanske suverenosti, nesumnjivo je da je ovim ustavom Srbija etnonacionalno odredila svoju definiciju. Ovo potvrđuju i članovi 13. i 14. Ustava Srbije koji se odnose na zaštitu pripadnika srpskog naroda izvan Srbije, kao i posebno apostrofiranje „zaštite nacionalnih manjina“. I dublje analiziranje drugih delova Ustava Srbije pokazuje da je reč o etnonacionalnoj strategiji definisanja države, koja je odraz volje, u trenutku njegovog donošenja

141 Prvi referendum u Crnoj Gori bio je održan u martu 1992. godine i na njemu su se građani većinski izjasnili za ostanak u jugoslovenskoj federaciji sa drugim republikama koje žele ostati u istoj državi. Tako je potom konstituisana Savezna Republika Jugoslavija (1992–2003).

142 „Ustav Republike Srbije“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, Beograd, br. 98/2006.

143 *Ibidem*, preambula, alineja 1.

144 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije uvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17–18. mart 2007), na osnovu komentara C. Grabenwarter (član, Austrija), J. Jowell (član, Ujedinjeno Kraljevstvo), H. Suchocka (član, Poljska), G-dina K. Tuori (član, Finska), J. Velaers (član, Belgija).

145 *Ibidem*, str. 5.

146 „Ustav Republike Srbije“, op. cit., čl. 1. i 2.

trenutne, političke većine okupljene oko tada vodeće stranke desnog centra — Demokratske stranke Srbije (vladajuća partija od 2004–2007).

Ustav *Crne Gore*,¹⁴⁷ donet je godinu i po sticanju državne nezavisnosti — 22. oktobra 2007. godine. O njemu je bila vođena veoma duga rasprava između dveju vladajućih (Demokratska partija socijalista—Socijaldemokratska partija Crne Gore) i opozicionih partija.¹⁴⁸ U tom smislu najviše je bilo rasprave o setu „identitetskih pitanja“, a koja se odnose na državne simbole (himnu, zastavu i grb), kao i navođenje (jedino) crnogorskog jezika kao službenog.¹⁴⁹

U preambuli Ustava se navodi ravnopravnost svih građana, a navode se i „*pripadnici naroda i nacionalnih manjina*“.¹⁵⁰ a ujedno se ističe i građanski karakter države.¹⁵¹ Slično je istaknuto i u članu 1, stav 2. Ustava Crne Gore. Potom se u aktuelnom crnogorskom ustavu navodi da suverenost potiče od građanina (koji poseduje njeno državljanstvo).¹⁵²

Međutim, kako tvrde brojni analitičari prilika u Crnoj Gori, etnonacionalni elementi su u njenom ustavu ugrađeni kroz državne simbole, oko kojih se duže od jedne decenije ne slažu vlast i prosrpska opozicija, kao i u vezi sa definisanjem isključivo crnogorskog jezika kao službenog.¹⁵³ Naime, i po ovom pitanju opozicione političke partije zahtevaju izmene i dopune ustava kako bi i „srpski jezik ijekavskog izgovora“, pored crnogorskog, a kao i prema ranijem konstitutivnom aktu iz 1992. godine, bio u službenoj upotrebi.¹⁵⁴ Prema popisu stanovništva, srpskim jezikom u Crnoj Gori je 2011. godine govorilo oko 43%, a približno 36% crnogorskim.¹⁵⁵

147 „Ustav Crne Gore“, *Službeni list Crne Gore*, Podgorica, br. 1/2007.

148 Dragan Đukanović i Ivona Ladevac, „Konceptija ‚ustavnog nacionalizma‘ u konstitutivnom aktu Republike Crne Gore“, *Teme*, op. cit., str. 290–293.

149 Videti: Amandmane na Ustav Crne Gore, koje su iznosili predstavnici parlamentarnih političkih partija uoči njegovog donošenja – <http://media.cgo-cce.org/2013/06/Nacrt-Ustava-Republike-Crne-Gore.pdf>.

150 „Ustav Crne Gore“, preambula, alineja 4. U preambuli su nabrojani Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Hrvati i Muslimani.

151 *Ibidem*, preambula, alineja 4.

152 *Ibidem*, član 2, stav 1.

153 *Ibidem*, član 13, stav 1. U narednom stavu člana 13. Ustava Crne Gore je predviđeno da su „u službenoj upotrebi“ i srpski, bosanski, hrvatski i albanski jezik, ali bez preciziranja šta to znači.

154 Videti: Član 9, stav 1, Ustava Republike Crne Gore, op. cit. Videti i program najjačeg opozicionog Demokratskog fronta — „Program 595 mjera Demokratskog fronta“, Dostupno preko: <http://www.demokratskifront.me/index.php/program> (Pristupljeno 18. oktobra 2014).

155 „Stanovništvo prema vjeroispovjesti, maternjem jeziku, nacionalna ili etnička pripadnost prema starosti i polu“, Saopštenje br. 60, Zavod za statistiku Republike Crne Gore – Monstat, Podgorica, 10. decembar 2004, Dostupno preko: <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis03/saopstenje60.pdf> (Pristupljeno 18. oktobra 2014)

Crna Gora i Srbija, prema ocenama Evropske unije, brže napreduju u evropskim integracijama u odnosu na ostale države Zapadnog Balkana.¹⁵⁶ Od ovih dveju država će se u predstojećem periodu očekivati i promena njihovih ustava, ali ne i u analiziranim njihovim osnovnim odredbama. Kada je reč o Srbiji više će se ustavne promene odnositi na ustavno definisanje položaja Kosova, organizaciju pravosuđa, interiorizaciju evropskih propisa, i sl. Takođe, imajući u vidu da će u Srbiji raspored dominantnih političkih aktera, po svemu sudeći, ostati nepromenjen u narednom periodu, posve je sigurno da će deo ustava, koji je vezan za ovakvu etnonacionalnu definiciju zemlje ostati nepromenjen.

Crnoj Gori, takođe, u kontekstu daljnjeg pridruživanja Evropskoj uniji i prihvatanju njenih standarda predstoje veoma slične, ali ne suštinske izmene ustava, odnosno ne one koje bi se ticale osnovnih odrednica. Sa druge strane, gotovo dve decenije na pola podeljena crnogorska javnost između partija vlasti i (prosrpske) opozicije može uticati da, ukoliko dođe do predominacije današnje opozicije, uslede promene onih delova ustava koji se tiču državnih obeležja i definisanja službenog/ih jezika. Međutim, sama postojeća građanska definicija države Crne Gore zasigurno neće biti dovedena u pitanje.

ZAKLJUČAK

Postjugoslovenska ustavna geneza u njenim nekadašnjim republikama, a danas suverenim državama, pokazuje da su se sve novonastale države *de iure* ili, pak, *de facto* definisale kao etnonacionalne.¹⁵⁷ Zametak građanske ideje, koji je početkom 90-ih godina XX veka bio evidentan u delovanju nekolicine političkih partija, uglavnom u Srbiji, Bosni i Hercegovini, kao i u Makedoniji, poražen je u širem, sasvim sigurno se može reći i istorijskom kontekstu.¹⁵⁸ Isto, se odno-

156 Videti ovogodišnje izveštaje o napretku Crne Gore i Srbije prema članstvu u Evropskoj uniji, koje je Evropska komisija objavila 8. oktobra 2014. godine – „Commission Staff Working Paper: Montenegro 2014 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015“, COM (2014) 700 final, SWD (2014) 301 final provisoire, Brussels, 8 October 2014. i „Commission Staff Working Paper: Serbia 2014 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015“, COM (2014) 700 final, SWD (2014) 302 final provisoire, Brussels, 8 October 2014.

157 Videti: Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Beograd, 2007.

158 Građanske političke partije gotovo da danas i nemaju svoje zastupnike u parlamentima navedenih država. Njihov je uticaj u potpunosti oslabljen, a posebno u okviru nekoliko poslednjih izbornih ciklusa u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Sa druge strane, one partije nisu imale utemeljenje u partijskim sistemima Slovenije, Hrvatske i Kosova tokom protekle dve decenije. Videti: Dragan Đukanović, *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*, op. cit., str. 216–271.

si i ne samo na države nastale na prostoru bivše Jugoslavije, nego i na države Jugoistočne, ali i Centralne Evrope.

Etnonacionalizam, tako i gotovo 25 godina nakon izbijanja oružanih sukoba tokom raspada nekadašnje jugoslavenske federacije ostaje predominantno stanje svesti i opredeljenje javnosti u novonastalim državama i entitetima. Ovo je „konstitucionalizovano“, kao što se vidi i na iskustvu Bosne i Hercegovine, Makedonije i Kosova uz (prećutnu) saglasnost međunarodne zajednice. U ovim sredinama su inače izrazito krhka multietnička društva, a politički faktori nisu u stanju da prevaziđu duboke etničke podele.

Zato upravo i na širem prostoru zapadnog dela Balkana ne treba da iznenadi moguće „reaktiviranje“ takozvanih nacionalnih pitanja, koja nisu rešena raspadom Jugoslavije, iako je to bilo očekivano uoči otpočinjanja sukoba. Sa izuzetkom, Slovenije, megalomanski nacionalni projekti i ciljevi označeni kao tzv. nacionalna pitanja južnoslovenskih naroda nisu rešena na korist njihovih mnogobrojnih ideologa. Tako izvan Hrvatske recimo danas živi veliki broj Hrvata u susjednoj Bosni i Hercegovini, za koje se iz zvaničnog Zagreba neretko apostrofira da imaju značajne probleme u vezi sa stvarnom ravnopravnošću sa druga dva tamošnja naroda (Bošnjacima i Srbima). Takođe, i izvan okvira Srbije je ostao veliki broj Srba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Sa druge strane, Crna Gora i Makedonija su, pak, suočene sa pokatkad veoma ostrim i zloslutnim međuetničkim unutrašnjim podelama, a i bošnjački faktori u Bosni i Hercegovini ukazuju na, kako navode, nepovoljan položaj svojih sunarodnika u susjednoj Srbiji, odnosno u severnom delu Sandžaka.

Stoga se na agendama političkih elita postjugoslavenskih država i entiteta i dalje takozvana nacionalna pitanja mogu smatrati izrazito bitnim. Navedenom doprinosi i dalje vidno i osetno nepovoljno nasleđe procesa disolucije jugoslavenske države, ali i smanjena tolerancija u ovim društvima. Naime, međuetnička se tolerancija i multikulturalnost pokatkad više ispoljavaju i (pre)naglašavaju kroz pokazivanje „dobrih osobina“ Evropskoj uniji, a zarad članstva u njoj, a ne kao stvarni odraz unutrašnje zrelosti postjugoslavenskih društava. Dakle, većina navedenih društava je i dalje tradicionalno nesklona istinskom prihvatanju bilo kakve vrste kolektivne specifičnosti – pre svega etničke, ali i religijske, seksualne, i sl.

Etnonacionalno fundiranje država i entiteta u regionu opstaće, što pokazuju i primeri Slovenije i Hrvatske, i nakon pridruživanja Evropskoj uniji. Ove dve monoetničke države veoma su se adekvatno uklopile u Evropu još uvek izrazito snažnih država–nacija. Na marginama takvog procesa će tako i dalje ostati brojne etničke manjine, nacionalno neopredeljeni, anacionalni i regionalno opredeljeni građani, kao i Jugosloveni. Pripadnici navedenih grupacija su faktički najčešće suočeni sa neophodnošću „svođenja“ vlastitog identiteta na, u određenoj sredini, najdominantniji etnos.

U pojedinim sredinama na tlu nekadašnje SFR Jugoslavije su (re)izgradnja i (re)definisanje etničkog identiteta već završeni (Slovenija, Hrvatska i Srbija), dok

su u drugima u veoma poznoj, ali ne i u završnoj fazi (npr. bošnjački, makedonski i savremeni crnogorski identitet). Svi navedeni identiteti na prostoru nekadašnje Jugoslavije su, tokom protekle dve decenije, izgrađeni kao isključive suprotnosti, tj. antipodi susednim nacionalnim identitetima, odnosno etničkim grupama. To predstavlja i osnovni razlog zbog kojeg ne dolazi do prihvatanja (zapadno) balkanskog, jadranskog ili nekakvog drugog regionalnog identiteta.¹⁵⁹ Naravno, navedeno može dugoročno rezultirati i otežanim prihvatanjem evropskog nadnacionalnog identiteta, kao u određenoj meri novog okvira.

Dakle, niti Evropska unija, sa svojim nedvosmisleno izrazito snažnim kapacitetom za uslovljavanje u regionu, što se pokazalo od 1999. godine, odnosno nakon uvođenja Procesu stabilizacije i pridruživanje za države Zapadnog Balkana, ipak, neće rekonfigurisati temeljno etnonacionalno zasnivanje ovdašnjih političkih zajednica. Navedeno znači da će se postjugoslovenski, odnosno aktuelni ustavi Srbije, Crne Gore, Makedonije, Bosne i Hercegovine i Kosova svakako menjati u narednom periodu, u skladu sa potrebama budućeg članstva u Evropskoj uniji, ali ne i njihove osnovne odrednice.

159 Senka Pavlović, „Građevina nedovršenog — problem identiteta Zapadnog Balkana“, *Međunarodna politika*, god. 61, broj 1138, Beograd, 2010, str. 91–102.

Vojislav Stanovčić¹⁶⁰

Srpska akademija nauka i umetnosti

Vladavina prava i konstitucionalizam

DOSTIGNUĆA CIVILIZACIJE I PRAVNO-POLITIČKE FILOZOFIJE

Vladavina prava je civilizacijsko dostignuće, a *ustav* je instrument i u novije vreme, iako su se u istoriji prvi ustavi institucionalizovali, kao spartanski, atinski i veliki broj ustava grčkih gradova. U načelu, pravo je imalo i ima civilizacijsku ulogu. Ali postoje i drugi činioци. Bez pravila ponašanja, koja je pravo regulisalo, civilizacije ne bi bilo bez normi i načela prava. Norme su najpre bile religijske, moralne, običajne, pa tek kasnije pravne. Egipćani su bogu Ozirisu zahvaljivali da ih je naučio zakonima, normama koje imaju dispoziciju, tj. zapovest, a drugi deo je sankcija, tj. kazna ili nagrada. Protivrečnosti se ispoljavaju između sadržine normi i ponašanja onih koji su bili na strani političke volje, a ne prava (tj. pravnog racija).

Hamurabijev kodeks je prožimala umerenost pravnog racija (ratio), a bio je sastavljen od starijih zakona i novih delova. Car Hamurabi je humanistički birao srednje vrednosti i religijom tumačio i vladavinu zakonskih normi, a odbacivao je neprihvatljive „norme“ iz starih zakona. Car je primenjivao srednji put i odgovarajuće norme, ali je uveo i talion.¹⁶¹ Nažalost, Hamurabi je utvrđivao, primenjivao norme i štitio procese, ali kad je preminuo raspala se država, a tada više

160 estanovc@eunet.rs

161 Talion je bio u Hamurabijevom carstvu propis o ponašanjsima, a možda i u isto vreme u Egiptu.

na snazi nije bio *Zakonik*. A princip *talion-a* se proširio, a bio je deo vavilonskog prava. Ako neko počini kriminal, usmrti žrtvu ili nanese povredu (to se krivične kazne), ako učine štetu (predmetima, usejima, imanju itd.) taj će biti kažnjen na način istom merom koju je kriminalac ili oštetilac zaslužio. Mojsije je nekoliko stotina godina posle Hamurabijevog zakona uneo u *Sveto pismo* princip taliona. Možda je Mojsije po odobrenju da izvede svoj narod iz Egipta, znao je da je taj princip bio i u Egiptu. Talion je kasnije unet i u rimsko pravo, u rimske zakone, *lex talionis*, prihvativši primenu taliona, tj. kaznu na onoga što je učinio ili razmerno primenjuje kaznu za povredu, žrtve, a srazmerno nanošenu štete ili uvrede. To se izražavalo „zub za zub...oko za oko (eye for an eye“) i sl. Taj princip unesen i u rimsko pravo. Mojsije je izveo Jevreje iz egipatskog ropstva i dao im za njegov narod *religiju* i *zakone*, što im je obezbedilo integritet i opstanak, sve do danas. Politički kapital (tj. izbavljenje) nije koristio radi lične vlasti, a bio je prototip „proroka s mačem“, „naoružanog proroka“. Od narodnih vođa je dobio saglasnost, pa izlazi pred narod i traži pristanak na zakone (od njegovih pet knjiga, dve su posvećene zakonima) i u ime božjeg autoriteta dao narodu versko učenje, postigao društveni ugovor (*covenant*, tj. svečani sporazum, obećanje), narodni pristanak, donošenje zakona, zakletve i proklamovanje federalizma (2. Mojs.). Nije otišao kao vođa s narodom, nego ga je dobro uputio, pozivao se na egipatske običaje, hebrejska religiozna učenja koja imaju i pravne izvore (uzete od Jevreja, a od Hamurabijevog *Zakonika*, uzeo je i načelo „taliona“. Mojsijevi sledbenici su Evropljanima preneli sistem vrednosti i norme (deset zapovedi). To je vrlo važno jer je posle Drugog svetskog rata bio veliki uticaj engleskog sistema, koji je imao religiju i zakone. S obzirom na razne veroispovesti u evropskim državama pretpostavljena je religija ali nije uključena u društveno-politički sistem.

Starogrčke filozofe je mučilo da li se naredbe političke volje, poduprte silom, mogu smatrati za pravo, bez obzira kakva je zapovest, i da li se nosiocima vlasti može poveriti velika vlast, jer takve osobe neće sebe ograničavati. Mali broj vlastodržaca držao se pravnih normi, pravila i drugih vrednosti (verskih, rodoljubnih, porodičnih, prijateljskih i prema onima koji su mu podređeni), a poštovan je dobar, valjan poredak. Većina vlastodržaca, kao manjina, zakone je drugima nametala, a s druge strane vlastodršci su igrali ulogu tirana i diktatora. I u našim situacijama je bilo dosta slučajeva. Oni koji su bili odvažni, mudri i skloni da se pridržavaju umerenih normi, postizali su bolje rezultate.

Platon i Aristotel su prvi na sistematičan način izložili teoriju o vladavini zakona. Platon je bio veliki mislilac, filozof, najpre je sledio elitističku koncepciju u *Državi*.¹⁶² U *Državniku*¹⁶³ izlaže razloge kako se u politici ispoljava ljudska priroda, pa kritikuje političare što su nemoralni i ne biraju sredstva: „Nijedan

162 Platon, *Država*, Beograd, 1957; predgovor Veljka Koraća: „Platonov ideal jedinstva filozofije i politike“.

163 Platon, *Državnik* i *Sedmo pismo*, Zagreb, FPN, 1977.

govornik, čak ni Temistokle i Perikle, nije pokušavao da narod učini boljim“. Platonova razočaranost u idealne državnike i idealnu državu, a *Zakoni*¹⁶⁴ su ga uvrstili među filozofske rodonačelnike ideje o vladavini zakona. U starosti i sa iskustvom, bilo mu je lakše doći do mudrih zakona nego do mudrih državnika. U *Zakonima* kaže: „One koji se obično nazivaju upravljačima, nazvao sam sada slugama zakona, ne iz želje da gradim nove nazive, nego zato što sam uveren da od toga više nego od ičega drugoga zavisi i održanje i propast države.“¹⁶⁵ Na drugom mestu: „Nužno je da ljudi imaju zakone i da prema njima žive, ili da se nimalo ne razlikuju od divljih životinja... Nijedan čovek se ne rađa s prirođenom sposobnošću da spozna što je ljudima u državnom životu korisno, niti, ukoliko spozna što je za njih najbolje, da bude kadar i voljan uvek to izvršavati.“¹⁶⁶ Zato je bolje da vladaju zakoni kojima se potčinjavaju vlastodršci.

Evropski filozofi su uzimali Aristotela za najgenijalnijeg mislioca. Zapazio je problem koji je i danas aktuelan: kako obezbediti da zakoni budu dobri, kako osigurati da oni koji ih donose budu zaista sposobni za to. Zakoni mogu biti i rđavi, kaže „oligarhijski ili demokratski“. Za njega je demokratija bila iskvareni oblik slobodne republike (politeje), ali može biti i podnošljiva, ukoliko je umerena, i ako se vlast vrši u opštu korist, a ne u korist samo onih koji vlast drže, i dobro je ako u njoj vladaju zakoni, a ne puka trenutna volja većine.

Aristotel uviđa da ako su zakoni rđavi, onda se stavom o vladavini zakona ništa ne rešava. U *Politici* piše da „nije dobro da vrhovna vlast uopšte pripada čoveku, a ne zakonu, zato što je čovekova duša podložna strastima.“ Kaže: „Zahtevati da vlada zakon znači zahtevati da vlada bog i um, a zahtevati da vlada čovek znači dopustiti i životinji da vlada, jer požuda je nešto životinjsko, a strast kvari i najbolje ljude kada su na vlasti... Oni koji traže pravdu traže sredinu, a zakon je sredina.“¹⁶⁷ Aristotel je smatrao da je našao rešenje: „Proizilazi sasvim jasno da vrhovna vlast treba da pripada mudro sastavljenim zakonima, a nosioci vlasti, bilo da ih ima jedan ili više, treba da raspolazu tom vlašću samo utoliko ukoliko zakoni nisu precizni, jer nije lako opštim odredbama obuhvatiti sve pojedinačne slučajeve. Ali još uvek ne znamo kakvi treba da budu mudro sastavljeni zakoni i taj stari problem i dalje ostaje problem.“¹⁶⁸

Rimski građanin, Ciceron, otišao je da studira u Atini, bio među najčuvenijim rimskim govornicima i politički filozof kao što su bili i grčki. Tvrdio je da

164 Platon, *Zakoni*, Zagreb, 1957; Uredništvo potpisalo „O čemu raspravlja Platon u „Zakonima“, Branko Bošnjak, „Platonova filozofija i njeno mjesto u povijesti filozofije“.

165 Platon, *Zakoni*, IV,7.

166 Ibidem., IX,13.

167 Aristotel, *Politika*, Beograd, 1960; predgovor napisao Miloš Đurić: „Aristotelovo učenje o državi i njenom etičkom zadatku“; v. *Politika*, 1281a (III, vi,3) i 1287a-a (III, xi, 2-4 i 6).

168 *Politika*, 1282 b (III, vi 13).

Rim nije nikada bio republika (*res publica*) ili reći da nije bio narodna država, a cezaru Avgustu se protivio. U proskripcijama je iskasapljen na komade (sekli su mu ruke kojima je pisao i glavu kojom je mislio), ubijen 43. pre n.e. Mrtav je izložen i dolazila je gomila svetine da ga vide.¹⁶⁹ Ciceron je zakone shvatao pravno-filozofski, ne na sili koja će obezbediti primenu zakona, nego na racionalnosti i snagom ubeđivanja. On piše: „Najučeniji ljudi su odlučili da razmatranje (pravde) počnu sa razmatranjem zakona...a... zakon [je] najviši razum, koji naređuje šta treba da se čini i zabranjuje suprotno...U utvrđivanju šta je pravda, počnimo sa vrhovnim zakonom koji ima vekove pre nego je i jedan pisani zakon postojao ili bilo koja država uspostavljena.“¹⁷⁰ „Šta reći o mnoštvu nepodnošljivih, mnoštvu pogubnih pisanih zakona koji u pojedinim zemljama važe? Ovi ne zaslužuju da se nazivaju zakonima nimalo više nego pravila koje bande razbojnika...U skladu sa normama prirode sačinjavaju se ljudski zakoni koji nameću kaznu za rdave, ali brane i zaštićuju dobre.“¹⁷¹ Iz Ciceronove *Republike*¹⁷² saznajemo prednosti života u državi, koja može značiti – zakoni, ali ne bilo kakvi „zakoni“, a ne zaslužuje svaki zakon ni da se tako zove ni da mu se pokoravamo.¹⁷³ Platon je napisao veliki broj značajnih dela, a na isti način tako i Aristotel. Međutim, kad je Ciceron iz Rima došao da studira u Atini, on je proučio sve, a najviše značajne radove Platonove *Republike* i *Zakona*. Radove s takvim naslovima i sadržinom napisao je Ciceron. Ali, nije mogao upoznati ni jedno Aristotelovo delo. Jer, kad je morao pobeći iz Atine, njegovi učenici su posakrivali Aristotelova dela. Avgustin je odbijao Aristotelova dela i nije ih opisivao. Ali su Aristotelove radove preveli Jevreji i kasnije Arapi, a tek u petom i šestom veku su objavljene neke knjige, a kasnije je u XIII veku Toma Akvinski je proučio Aristotelova dela i posle ovog vremena, svi evropski filozofi su proučavali Aristotelovo delo. Svi su rukopisi bili štampani u Nemačkoj.

169 Čuvenog pravnika Ulpijana, ubila je pretorijanska garda 223. godine, a on je napisao 280 pravnih knjiga i najveći broj pravnih načela koja su ušla u *Digesta* (cara Justinijana). Sentencijama je izrazio prirodu rimskih princepsa: „Što god se princepsu sviđa, ima snagu zakona“ („Quod principi placuit, legis habet vigorem“), kojih je najviše preuzeto od Ulpijana.

170 Marucus Tullius, Cicero, *De Legibus*, I, vi, 18–19. Iz dela Cicerona je objavljena XVI knjiga o republici i zakonima, Loeb Classical Library, Harvard University Press and London, William Heinemann MCMLXXVII (1977).

171 *De Legibus*, II, v, 13 – vi, 14–15. Ciceron je sledio Platona iz njegovih *Zakona*.

172 V. Marcus Tullius Cicero, *De Republica*.

173 Vidi u našim radovima: „Problemi legitimnosti političke vlasti“, SANU, *Glas* CCCLXVI, knj. 26, 1992, str. 43-117; „Čemu se pokoravati državnoj vlasti? Uvod u razmatranje o uslovnosti i dvostranosti političke obaveze građana“, *Naše teme*, 9, 1986; „Pravni pozitivizam, relativizam i „vrednosni neutralizam“, *Pravni život*, 10, 1986; „Modaliteti legitimizacije vlada i režima“, *Naše teme*, 10-11, 1986; i *Macht und Legitimität*, St. Gallen/Lachen, Dike Verlag, 2003, 183 S.

NIJE ZAKON SVE ŠTO SE TAKO NAZIVA

Proučavanje iskustava i rezultata evropskih država, posebno, najpre Engleske, pa SAD i Francuske, kako su postizale rezultate i uvođenje vladavine prava. Engleski plemići i sveštenici naterali su 1215. kralja „Jovana Bez Zemlje“ (1166–1216) da prihvati i potpiše *Magna charta libertatum*, tj. „Veliku povelju slobode“. Dve decenije kasnije, Henri de Brekton, pravni teoretičar i sudija najvišeg suda, 1235. je uveo pravno načelo koje ograničava svaku ličnu vlast, pa i monarhovu. Načelo je da ni jedan čovek ne treba biti potčinjen drugom čoveku, nego samo Bogu i zakonima („*Non sub homine sed sub Deus et leges*“). Ovo načelo je duboko urezano u vrhu fasade Pravne škole Harvardskog univerziteta.

U Engleskoj je više vrhovnih sudija odlučivalo o odlukama Parlamenta i kralja i sudovi su ukidali akte pomenutih ustanova. Vrhovni sudija Engleske, Džon Forteskju (Fortescue), napisao je oko 1470. pouke princu Edvardu IV, *U pohvalu zakonima Engleske (Rights of Englishmen)*, u koje je uneo tri važna pravna pravila: prvo, „prava Engleza“ se stiču rođenjem, a namenio je da to bude merilo engleskim sudovima; drugo: bolje je da krivac izbegne kaznu, nego da nevini bude osuđen (to je postalo pravno načelo anglosaksonskog prava u Engleskoj i SAD); treće načelo: Forteskje je podržavao i princip narodnog pristanka, kao činilac ograničavanja vladarske vlasti. To se u više zemalja malo prihvatilo i nije se poštovalo.

U Francuskoj su (1570-ih) protestanti (hugenoti) obnovili teorije društvenog ugovora i narodnog suvereniteta s ciljem da pomoću njih obrazlože zahtev za ograničavanje kraljevog apsolutizma i da se spreče masakri nad protestantima koje su preduzimali katolički vladari. Tzv. monarhomaške teorije¹⁷⁴ su objašnjavale da kraljeva vlast proizlazi iz naroda, da su narod i kralj u uzajamnoj obavezi i da tiransko ponašanje kralja oslobađa narod obaveze poslušnosti i čak daje narodu pravo, ne samo da zbaci takvog vladara, nego i da ga ubije (pravo tiranocida). Monarhomaške ideje su bile brzo prihvaćene u Škotskoj pa je Džordž Bjukenan, istoričar i sledbenik monarhomaškog pokreta, kao vaspitač maloletnog kralja Džemsa VI, usmerio svoja razmatranja *O kraljevskoj vlasti kod Škotlandana*¹⁷⁵ protiv kraljevskog apsolutizma, a na osnovu shvatanja veoma raširenog u Škotskoj da kraljeva vlast proističe iz naroda.

174 Monarhomasi (jednina monarhomah; termin je sastavljen od grčkog *μόναρχος* i *μαχέομαι*) su bili teoretičari koji su izlagali i podsticali monarhomaniju, tj. borili se protiv tiranskih i apsolutnih monarhija. Ta učenja i pokreti su započeli spisom *Vindiciae contra tyrannos*, koji je objavljen 1579. u Bazelu (švajcarskom gradu blizu tromeđe Švajcarske, Francuske i Nemačke). Ovim delom su obnovljene teorije društvenog ugovora. Autor se potpisao sa Stefan Junius Brutus, a pretpostavljalo se da može biti jedan od dva tadašnja teoretičara, a danas se smatra da je autor bio Filip di Plesi-Mornej (Philippe du Plessis-Mornay). Ideje su se proširile na Španiju i Nemačku

175 George Buchanan, *De iure regni apud Scotos*, 1578; novije izdanje: *The Right of the Kingdom in Scotland*, Amsterdam – New York, De Capo, 1969.

Čuveni engleski pesnik, Džon Milton (pisac *Izgubljenog raj*a), nasuprot strogoj cenzuri objavio je *Areopagitiku* koja sadrži istoriju cenzure i inkvizicije, a borio se za slobodu. Pod Kromvelovim režimom borio se za slobodu pisanja, ali je režim postao autoritaran. Kad je došla restauracija 1660. on je bio izložen stradanju, ali kao najveći pesnik i još oslepeo, ostao je živ.

Dve revolucije u Engleskoj u XVII veku bile su dijametralno različite. Prva je bila veoma krvava Puritanska revolucija, koja je dovela zemlju u lošu situaciju – Englesku, a „Slavna revolucija bez krvi“ (1688/89) uvedi značajne reforme.

Puritanska revolucija je u borbi protiv kralja Čarlsa I dugo vođena, a pod Oliverom Kromvelom je izvojevana pobeda i kralja Čarlsa I su pogubili 1649. Dobar je deo argumenata protiv kralja, a posle njegovog svrgavanja i ukidanja monarhije mogli su se primeniti i na Kromvela kao apsolutnog šefa republike s naslovom „Lorda Protektora“ Engleske, Škotske i Irske. Koliko su snažne izvesne tendencije i porivi ljudi kad se radi o prigrablivanju vlasti, pokazuje i primer kad jedan republikanac kakav je bio Kromvel, ne može odoleti monarhističkim iskušenjima u republikanskom obliku. On je Parlament raspuštao po svojoj volji, čim bi sastav ili delovanje poslanika ukazivali da Parlament može osporiti ili umanjiti njegova ovlašćenja i ambicije.¹⁷⁶ Na kraju Kromvelove vladavine kad je dobio pravo da imenuje naslednika, izabrao je svoga nimalo sposobnoga sina Ričarda. Ričard je nasledio oca, ali je bio drugačije prirode pa je maja 1659, dao ostavku na svoj položaj i započet je proces restauracije monarhije i maja 1660. princ Čarls II, postaje kralj (Parlament koji je uspostavio trajao je 19 godina). Taj prvi i jedini engleski ustav izgubio je mesto nakon smrti Olivera Kromvela.

Došla je restauracija 1660, a bilo je mnogo neprihvatljivih mera, pa je Drugom engleskom revolucijom 1688, iz Holandije došla nova dinastija sa oružanim i pomorskim snagama, Viljema (William-a) i Meri, i izvedena je borba gotovo bez krvi, i oborena prethodna dinastija, kojoj su dozvoli da emigriraju. Ali nova dinastija nije imala uticaja, ali su parlament i vlada imali značajne liberalne snage koje su izvele niz promena i akata kojima su učvršćene promene. Parlament je sporazumom utvrdio „Deklaraciju prava“ (1689) i iste godine odlukom Parlamenta *Zakon o pravima (Bill of Rights, 1689)*. Džon Lok, kao sledbenik vigovaca (liberala), bio je ranije emigrant u Holandiji, a vraćao se u Englesku na brodu na kojem su bili novi kraljevski par za englesku dinastiju.

176 Na mnoge savremenike Puritanske revolucije uticalo je rašireno osećanje straha od anarhije, zabrinutost zbog neizvesnosti šta čeka Englesku. Ta zabrinutost je bila velika, uprkos značajnim uspesima u pojedinim područjima i bez obzira na obezbeđivanje prednosti putem tzv. navigacionog akta (koji je prihvatila i Holandija pošto je bila poražena od strane Kromvela). Takvo osećanje bilo je zahvatilo i Džona Loka u vreme završavanja njegovih magistarskih studija i došlo je do izražaja u nekim njegovim pismima prijateljima još pre nego je postao liberal i zagovornik verske tolerancije.

Džon Lok (1632-1704) je studirao na Oksfordu, a 1660-ih godina napisao je Ustav za Karolinu, a u *Dve rasprave o vladi* (1689) dao je stavove, koje su jedan vek kasnije koristili za Američku revoluciju (1776). Lok je političku filozofiju razvio posle Slavne revolucije u Engleskoj iako je spise pisao i ranije. Ta filozofija sadrži više kategorija i ideja-načela: prirodna prava ljudi, liberalna demokratija, ideologija liberalizma, ograničena vlada, legitimacija pristankom onih kojima vlada. Izlaže teoriju o vladavini zakona i podeli vlasti, i da ljudi kao razumna bića mogu obezbediti mir i zajednički život. Uzajamno poštovanje i razumom shvaćena i za sve jednaka prava: na život, telo, slobodu i radom stečenu svojinu. Pozitivni (vladini) zakoni moraju doprinositi toj svrsi. Vlast mora da bude ograničena: nikakvo telo, pojedinac, skupština – ne mogu imati neograničenu vlast. Smatrao je da je nužno da se sadržina zakona ograničava, da se ni zakonima ne može narediti sve što bi politička volja htela. Iz ovog je izvedena teorija prava čoveka. Za Loka – gde prestaju zakoni, počinje tiranija. Nabroja karakteristike zakona: zakonodavna vlast je najviša vlast u svakoj zemlji, ali „nije niti može da bude apsolutno arbitrarna nad životima i imovinom drugih ljudi“; „ne može za sebe da prisvoji vlast upravljanja na osnovu improvizovanih dekreta, već je *dužna da deli pravdu* i da rešava o pravima podanika *na osnovu objavljenih važećih zakona i preko ovlaštenih sudija*“; ovakva vlast „ne može da prenese vlast donošenja zakona u neke druge ruke i ograničena je, jer su joj „ovlaštenja dali društvo i božji i prirodni zakoni...da vlada na osnovu *objavljenih ustanovljenih zakona*, da imaju jedno pravilo za bogatog i siromašnog, za miljenika na dvoru i seljaka za plugom“; „zakoni ne treba da budu namenjeni ni jednom drugom cilju sem *dobru naroda*“; i „oni ne treba da *udaraju poreze* na svojinu naroda bez saglasnosti naroda.“

Moć ili prinuda okolišnim putem obezbeđuju pomoć na brzinu donesenih zakona. Politička volja, ako nije ograničena, najčešće prerasta u arbitrnost i samovolju, pa nastoji da se pravom posluži radi ostvarivanja svoje volje i interesa, a pod dejstvom strasti i osećanja. Apsolutistički vladari su se tako ponašali: Luj XIV (1638-1715) bio je kralj Francuske iz dinastije Burbona (od 1643-1715), a govorio je „Država, to sam ja“ („L’Etat, c’est moi“), a u Francuskoj se govorilo: „Ako hoće kralj, hoće i zakon“. U mnogočemu se ispoljava korumpiranost pravnog i apsolutističkog političkog sistema.

U vreme Američke revolucije i rata koji je vodio Džordž Vašington (Washington), izborio je pod teškim uslovima pobeđe nad engleskom vojskom i kad je odlučio glavnu pobeđu, prestao je rat sa Engleskom. Džordž Mejson (Mason) je od sto godina starijeg Loka preuzeo prava i slobode iz Lokovih dela i uneo ih u „Deklaraciju prava“ koja je išla uz Ustav Virđžinije (12. juna 1776). Oko mesec dana kasnije Tomas Džeferson (Jefferson) iznosi Kongresu „Deklaraciju nezavisnosti“ (4. jula 1776.), kao razloge za nezavisnost i iz Lokove koncepcije: jednakost svih ljudi, slobode u granicama zakona, prirodna su prava ljudi na život, slobodu i „pravo na traženje sreće“ („*the pursuit of happiness*“).

U stvaranju ustava SAD isticali su se Franklin, Vašington, Edmund Randolf, Medison, Hamilton, Li, Dickinson i dr. Džeferson je bio američki ambasador u

Francuskoj i većina francuskih revolucionara uz pomoć Džeferso nasu iznosili i pisali programe i deklaracije.

Američki ustavotvorci su sa velikim naporim, a od početka maja do septembra 1778., usvajali rešenja koja su unošena u ustav (kao dvodomost, u predstavničkom domu državnica prema broju stanovnika bira broj predstavnika, a u Senat svaka federalna država po dva člana; suverenost podržava ustav SAD, itd.), koncepcija ograničene vlade i vladavine zakona, povezana je s „podelom vlasti“, tj. različitih grana vlasti, sa naglašavanjem nezavisnog sudstva, kao uslova vladavine prava. Monteskjeova ideja o federalizmu i „podeli vlasti“, a to sadrži ideju da „jedna moć (vlast) ograničava drugu“. ¹⁷⁷ Američki ustavotvorci su primenili teoriju o „kontroli i ravnoteži“ („checks and balance“).

Jedna struja u liberalnoj teoriji smatrala je da apsolutnu vlast nije moguće kontrolisati i da se takva (tj. neograničena) vlast ne sme nikome poveriti. Jedna od osnovnih ideja Džemsa Medisona jeste da se obezbedi sloboda „distribucijom mase moći među sastavne delove vlade“, jer „akumulacija sve vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske u iste ruke, bilo jednoga, nekolicine ili mnoštva, i bilo da je izvršena putem nasleđa, samoimenovanja ili izborom, može se opravdano smatrati za samu definiciju tiranije“. ¹⁷⁸ Potrebno je da svaka vlast bude efektivno ograničena kako ne bi mogla prekoračiti ovlašćenja koja ima. ¹⁷⁹ Pošto je puka podela vlasti nedovoljna da ovo obezbedi, mora se i unutrašnja struktura organa vlasti tako postaviti da „njenih nekoliko sastavnih delova, kroz uspostavljene uzajamne odnose, budu sredstvo zadržavanja svakog dela u njegovim pravim okvirima“. Zato je potrebno i onima koji stoje na čelu pojedinih departmana dati potrebna ustavna sredstva i lične motive da se odupru proširivanju kontrole drugih. ¹⁸⁰ Medison je težio da svojom formulom obezbedi i stvori vladu koja ne može preduzeti radikalne mere.

Kad je na konvenciji tokom četiri meseca 1787. s teškoćama ostvarivana, urađen je predlog američkog Ustava 1787., potpisan je od 39 učesnika, a 16 učesnika nije potpisalo. Kad je počela ratifikacija federalnih država, shvatilo se da u Ustavu nema nikakvih ustavnih odredbi o zaštiti prava i sloboda građana, pa je pretela opasnost da Ustav neće biti ratifikovan niti Federacija stvorena. Uticajni ustavotvorci i državnici obećali su narodu i federalnim državama, kad Ustav bude prihvaćen, da će biti izglasani amandmani o pravima. Vlada je na osnovu Ustava uspostavljena 4. marta 1789. Godine. 1791. izglasano je 10 amandmana, a nazvani su „Zakon o pravima“ (*Bil of Rights*).

177 Šarl de Monteskje, *O duhu zakona*, novije izdanje Zavoda za udžbenike, Beograd, 2011; prevod i predgovor Aljoša Mimice.

178 Medison, *Federalist*, No 47.

179 Medison, *Federalist*, No 48.

180 Medison, *Federalist*, No 51.

Ustavom SAD je ustanovljen Vrhovni sud, a Džordž Maršal, kao pravnik i vrhovni sudija, na jednom slučaju (case: *Marbury vs. Madison*, 1803.) utvrdio je na osnovu anglosaksonskog pravnog sistema i postavio slučaj kao pravilo, i tako je Vrhovni sud SAD postao ustanova koja rešava „ustavne sporove“. Tako je to u SAD i danas, mada je bilo i izuzetaka, pogotovu kad predsednik SAD ima pravo ili slobodu da postupi prema situacijama i slučajevima u inostranstvu (predsednik Ruzvelt je 1938., oslobodio Vrhovni sud SAD da predsednik države postupi, a može se reći presuđuje u inostranstvu, tako u nekim zemljama i uspostavljenim „logorima“).

Engleska i SAD i niz država koje su ranije bile Engleske kolonije, imaju anglosaksonski pravni sistem, a evropske države imaju drugi sistem.

U XVIII veku se u Francuskoj govorilo i pisalo od Monteskeja i Rusoa, koji su preminuli znatno pre početka revolucije, ali kad je počela Francuska revolucija na nju su uticale ideje oba pomenuta naučnika i ideologa. Ruso je smatrao da „opšta volja“ (*volonté generale*) podrazumeva apsolutnost narodnog suvereniteta, neograničenih zakona i neograničenosti demokratije, koja može biti radikalna (kakva bi proizišla ako bi se ostvarivale Rusoove ideje kakve su sprovodili jakobinci u Revoluciji), a može biti i totalitarna¹⁸¹. U XVIII veku Hjum (Hume) je pisao da za društveni i privredni razvitak nije neophodna demokratija, ali da je vladavina prava *conditio sine qua non* tih poželjnih društvenih dostignuća, tj. bez vladavine prava to se ne može postići.

U „Deklaraciji prava čoveka i građanina“ donetoj u Francuskoj 1789., u članu 16-om rečeno je da nema ustav zemlja u kojoj nisu garantovana prava građana i u kojoj nije izvršena podela vlasti.¹⁸² To je sve posle menjano novim deklaracijama.

Francuska je mnogo drugačija od prethodne dve. Ona je prvi ustav, monarhistički, usvojila 1791, sledili su revolucionarni i anti-revolucionarni, ima ih čitavo tuce, a njihova svojstva su rigidnost sa strogim formulacijama. Za Ustav iz 1946. dodata je deklaracija iz 1789.

Opšte stavove političke i pravne teorije i filozofije iznose i podržavaju najveći umovi, a posle kolebanja i traženja rešenja, opredelili su se za vladavinu prava. Rimski pravici su izrekli više sentenci o pravu kao nauci, veštini o dobrome i pravednome (*ius est ars boni et equi*). O njegovim funkcijama, koja se i danas uzimaju kao važeća načela. Recimo ona *honeste vivere, alterum non ledere, suum cuique tribuere* – tj. pošteno živeti, štetu drugome ne nanositi i svakome dati ono što mu pripada. A pregnantno su izrazili i stanja i činioce uzurpacija i nasilja kad se za zakon proglašava sve što se sviđa princepsu. Uvek je umnost valjan razlog za neka načela koja su mudri ljudi izrekli. I ta načela i danas stoje i

181 Jacob Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London, 1952.

182 „Deklaracija prava čoveka i građanina“ (1789), u *Ljudske slobode i prava*, Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, 1968, str. 30.

imaju uticaj. Najpoznatiji hrišćanski mislioci zapadne crkve preneli su biblijsku ideju (Mojsijevu) vladavine zakona i unosili su to u temelje zapadno-evropske civilizacije. Veliki su doprinosi Heringtona, Loka, Monteskeja, Hjuma, Kanta, američkih federalista i niza drugih iz XX veka.

Albert Van Dajsi je u njegovom *Ustavnom pravu* (1885) izložio anglosaksonsku školu vladavine prava uzimajući u obzir *common law* i liberalno tretiran odnos pojedinca i države. To je deo pravne tradicije i političke kulture. Dajsi je objašnjavao ograničenja britanskog Parlamenta. Rosko Paund je na sudskim precedentima osnažio podvrgavanje sudu akata, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti. Američki Vrhovni sud ima pravo da rešava o odlukama predsednika i Kongresa (Ruzvelt je 1938. ukinuo pravo Vrhovnog suda da presuđuje o odlukama predsednika koje on preduzima u inostranstvu). Na Dajsijevu teorijsku koncepciju pozivaju se Anglosaksonci. Dajsi je vladavinu prava definisao sa tri elementa: (1) potpuna prevaga ili prevlast redovnih zakona nasuprot uticaju arbitrarne vlasti, arbitrarnosti, prerogativa i diskrecione vlasti vlade; (2) jednakost pred zakonom koji primenjuje redovni sud; i (3) naziva ustavnim zakonom, kao što u stranim zemljama pravila čine deo ustava, a nisu izvori nego posledica prava koje je utvrđeno i zaštićeno od sudova. U Britaniji i SAD opada uticaj načela vladavine prava, kad se u te dve zemlje uvode upravni sudovi. No, vladavina prava je ušla i u osnovna načela Evropske unije. Takvo načelo je uneto u ustave Republike Srbije 1990. i 2006, ali to načelo se nije primenjivalo ni u zakonima ni u stvarnosti.

Uz mnogo sukoba, unutrašnjih preokreta, ratova i revolucija, anglosaksonske nacije i države uspostavile su svoj status na razumnim načelima i iskustvima prakse, a vodeće su međunarodne sile. U delu članka ukazaćemo koliko je vekova prohujalo između vremena pisanih ustava i filozofskih temelja vladavine zakona. Sve stare civilizacije počivale su na religijama i na pravnim izvorima. Evropska civilizacija se razvila na dva temelja:

1. na hrišćanstvu (sa poreklom u judaizmu, mojsijevstvu i još prethodnijim religijama i zakonicima, ali religije nisu uključivale, iako je bilo otpora nekoliko zemalja Evrope, ali su države sa velikim religioznim manjinama podržavale religije, ali ne kao činiocu uticaja na politički sistem; ali danas EU ima sedam starih vrednosti koje su kodifikovane u ustavne odredbe EU); i
2. vladavina prava (antički filozofi su postavili temelje vladavini prava, ali nekoliko vekova ranije dao je Mojsije svojim sunarodnicima religiju i dve od Mojsijevih pet knjiga zakona; a vladavina prava kao stara vrednost unesena je u Sporazum, Ugovor o Evropskoj uniji, o Ustavu EU). O tradicijama o vladavini zakona u Starom veku, ali sa istom sadržinom u Srednjem veku, ali su modernizovane.

VELIKE I RAZUMNE DRUŠTVENE PROMENE: PROBLEMI KONSTITUCIONALIZMA I VLADAVINE PRAVA

Konstitucionalizam i vladavina prava imaju izvesna teorijska pravila i iz toga skupa ustavotvorci biraju načela, pravila, principe, zakonske odredbe. Srbija je od XIX do XXI veka imala niz ustava, a sadašnji će biti menjan. Ubrzo će morati da se menja, ali to mora biti razumno i stabilno. No, svi ustavi se menjaju ili dopunjavaju. Ali i načela koja su u više ustava utvrdili principe, načela, obično su odredbe iz istog ustava nekada obarale načela (Ustav Srbije iz 2006, ima u početku principe, načela, ali u odredbe istog Ustava unesene su odredbe o pravima i obavezama, ali to često osporava suštinu načela. Naši stariji ustavi se nisu primenjivali u skladu sa ustavnim načelima, a brojne izmene su urušavale načela ustava.

Za vladavinu prava je veoma važan postupak, predviđena procedura, pravovaljan fer postupak u celini i u svakoj grani prava prema njenim specifičnostima, što u anglosaksonskom pravu zovu „*the due process of law*“. Legitimizacijski osnov vlasti ima elemenat konstitucionalizma, naročito kroz ljudska prava. To je važno kad se odlučuje o ljudskim pravima, o izborima, u parlamentima prilikom usvajanja zakona i dr. Vlast koja je pobedila može vrlo lako da izgubi legitimnost. Isto tako, malo veći broj glasova druge partije ili bloka partija, nosi pobjedu ona struja koja dobije više glasača nego suprotna.

Osnovna načela Ustava Republike Srbije (2006) su: vladavina prava, neposredni izbori, podjela vlasti, odnos između tri grane vlasti „na ravnoteži i međusobnoj kontroli“, nezavisna sudska vlast. Neki naši kompetentni konstitucionalisti pišu o nesaglasnosti (i protivrečnosti) između odredbi samog Ustava. Navešćemo neke nedostatke: u načelima koji su proglašeni, neposredni izbori su deo ustavnih rešenja, ali su jedno vreme odabrani poslanici bili izabrani od strane partijskih vođa, ali, izborni sistem je kritikovan da svaka partija može kandidovati za poslanike veći broj svojih članova, a kad se izborni rezultati utvrde onda svaka partija koja pređe izborni cenzus, dobija onoliko mandata koliko je procenta glasova dobila. Tada su vođe partija mogle da sa spiska svojih kandidata uzimaju po svojim kriterijumima koga će imenovati kao delegata pod imenom poslanika, a ne po redosledu na spisku. Sa spiska se zaobilaze i oni koji će možda dobiti položaj u izvršnoj vlasti. Po uporednim ustavnim kriterijumima ovakav način izbora je posredan, a ne neposredan. To su kritikovali stručnjaci iz EU i Venecijanske komisije.

Veća je mana Ustava što je svakom poslaniku davao pravo da potpiše blanko ostavku i preda je partiji kojoj pripada: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“ (tako kaže čl. 102 Ustava). Ovo dovodi do dve loše posledice, koje bi trebalo izbeći. Time se, kao i sa više drugih konkretnih mera uvodi partokratija. Druga je posledica ustavnog rešenja u nas da poslanik nema autonomiju i ne može doći do izražaja lično mišljenje poslanika o nekom važnom pitanju, ukoliko to njegova partija ne dozvoljava. Narodnom poslaniku se nalagao tzv. imperativni mandat, da ispunjava i

govori ono na šta ga partijsko vođstvo ili vođa obaveže. A problematična je u nas i ministarska odgovornost o kojoj je na srpskom bio 1883. godine objavljen rad Benžamena Konstana (objavila Kraljevsko-srpska državna štamparija), a kad je sačinjena jedna novija verzija izbora Konstanovih radova¹⁸³ (Beograd, 2000), šteta je što je tematika ministarske odgovornosti ispuštena. To je problem morala i savesti. Ponašanje partija je izbegavanje neke obaveze, ali je zainteresovana po svaku cenu da što više vlasti, i poslanika, pridobije. Ne bi bilo potrebne većine da se Ustav menja, ali je to postignuto kad su se glavne partije dogovorile.

Među ustavna načela je „Podela vlasti“ (čl. 4 Ustava Republike Srbije), a prema našem pravu isti funkcioneri nisu smeli imati istovremeno funkcije u različitim organima izvršne i zakonodavne vlasti, ali su takvu zabranu brojni pojedinci kršili. Ne može izgovor biti što u nekim zemljama mogu biti spojene dve funkcije u jednoj ličnosti (što na pr. u Engleskoj može).

Problem je što izvršna vlast, tzv. egzekutiva, ima najviše moći i sredstava kojima može da utiče, tj. ispoljava svoju moć nad druge dve grane podele vlasti. Američki utemeljivači svog ustavnog sistema razvili su klasični oblik podele u sistem odnosa, gde svaka grana ima udeo u kontroli druge dve i da se među njima uspostavlja ravnoteža. Ali kad su se naknadno formirale partije, ona koja pobeđi, ta svoje privrženike uzima i daje im položaje u državnoj administraciji. U Engleskoj je sve to drukčije, jer je engleska državna administracija nepartijska i ona uvek ostaje nezavisna od partije koja je pobeđila. Američki predsednički sistem ima jednu vrstu posrednih izbora preko elektora, pa se više puta dešavalo da predsednički kandidat dobije više glasova birača, a izgubi izbore, jer je drugi protivkandidat dobio više elektronskih glasova. Kad bi se govorilo o većini, od onog broja glasača za predsedničkog kandidata, može se desiti da pobeđnik dobije samo četvrtinu broja glasača plus jedan višak koji ga čini pobeđnikom. Mogao bi dobiti izbore sa 25% plus jedan. Džon Lok je tako procenjivao demokratske izbore, ali 50% plus jedan. Većina danas mora biti povećana.

Kad bude pravljjen novi ustav moraće se precizno razgraničiti podela vlasti. Sudstvo trpi uticaj egzekutive i ono je već decenijama u nas bilo pod uticajem izvršne vlasti ili partijsko-političkih tela, pa je formalna nezavisnost, bila veoma okrnjena. Korupcija o kojoj govorimo u ovom kontekstu mislimo na veliku korupciju, tj. kvarenje sistema, a to je krupan činilac koji remeti i sistem podele vlasti. Platon i Aristotel su smatrali da na izborima ona strana koja pobeđi, njeni članovi dobiju položaje (takav je američki sistem, engleski je suprotan, jer je njihova administracija nepartijska). Pobeđnici u grčkom sistemu moraju svim glasačima jednako postupati, a ako to izbegnu to je korupcija. A korupcija je i kad prekrše ustav, koji se ne može lako menjati.

183 B. Konstan (B. Constant), *Načela politike i O ministarskoj odgovornosti*, Beograd, Državna štamparija, 1883; preveo Đ. S. Simić; Benžamen Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2000; Benjamin Constant, *O slobodi starih u poredenju sa slobodom modernih naroda*, Beograd, Republika, 2002, br. 262.

Svim partokratskim manipulacijama minimizirana je uloga izbornog tela, a sami izbori su nužna procedura partijama. Kad je Ustav (2006) donošen referendumom, bilo je malo učesće građana na referendumu. Tako je na ondašnjim izborima Ustav SAD potvrđen s malom većinom na glasanjima u skupštinama po državama, a prihvatanje Ustava se pokazalo kao dobro za državu i za narod. Referendum i nije demokratski nego više bonapartistički oblik, jer s njim lako i efikasno manipulišu oni koji su predložili taj oblik odlučivanja.

Ustavna ili liberalna demokratija nije oblik neograničene vlasti, nego su prava i slobode građana, zaštita prava i sloboda manjina, važna korekcija prava i vlasti većine. Takva demokratija se vrši (1) u skladu sa utvrđenim pravilima (ustavnim) i (2) u interesu svih, a ne samo onih koji vlast međusobno dele i vrše. Ako ova dva uslova nisu ispunjena, takvu vladavinu većine su mislioci kao Aristotel i Hegel nazivali mobokratija ili ohlokratija, a i noviji pisci su o takvom sistemu pisali kao o rdavom. Džeferson je takav mogući sistem nazivao „izbornim despotizmom“, a Medison, Tokvil i Mil su takav sistem vlasti tretirali kao tiraniju većine, ali su razmatrali i osuđivali tiraniju manjine.

Naše dugotrajno pravno stanje pokazivalo je loše strane, a ja sam ranije ukazivao na više nedostataka, i o tome pisao već u 1960-im godinama, a na početku 1980-ih napisao sam nekoliko pravnih i politikoloških članaka/studija u našim uglednim časopisima.¹⁸⁴ U intervjuu „Simulacija države i prava“ (NIN, 7. aprila

184 Od mojih radova izostavljam kraće objavljene kritike, a navešću neke svoje članke i jednu knjigu: „Odgovornost pravnika u svijetlu nekih osobnosti pravnog sistema“, *Praksa* (Titograd), 1982, 5; str. 133-140; „Društveno-politički okviri ustavnosti i zakonitosti“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1983, 4, str. 511-532; „Konflikti i usaglašavanje interesa u federalnim sistemima“, *Politikološke studije*, 1983, 4, str. 72-94; „Potrebne su smelije i višesmerne analize funkcionisanja političkog sistema“, *Opština*, 1983, 11-12, str. 16-24; „Ekonomska stabilizacija i ustavnost i zakonitost“, *Savremena praksa*, prilog 1010 od 21. maja 1984; „Otkloniti strukturalne manjkavosti ekonomskog i političkog sistema“, *Aktuelna pitanja daljeg razvoja političkog sistema*, Beograd, Univerzitet, 1984, str. 76-82; „Prava i slobode kao elemenat ustavnosti i socijalizma“, *Anali Pravnog fakulteta*, 1984, 1-2, str. 200-213; „Pravna neizvesnost kao sredstvo autoritarne političke kontrole“, *Arhiv ...* 1985, 4, str. 696-706; „Država versus društvo“, *Društveno-političke zajednice*, Kragujevac, Univerzitet, 1985, str. 46-75; „Zašto se pravo ne ostvaruje? O prirodi pravne i moralne anomalije“, *Odgovornost*, 1985, 1-2, str. 39-53; knjiga *Federalizam/Konfederalizam*, Titograd, Univerzitetska riječ, 1986, 233 str; „Društvena kriza i ustavne promene“, *Treći program* Radio Beograda, 1987, 74, str. 33-50, i prilozima na str. 50, 53, 55, 61-62, 64-65, 67-68, 73, 75, 77, 85-86, 105-106, 114, 115, 135; „Žudnja za vlašću. O potrebi jugoslovenske perestrojke“, *Duga*, 19. sept. 1987, 354, str. 14-17. [Intervju]; „O prirodi prava: da li je primarnija prinuda ili racionalnost?, *Marksistička misao*, 1987, 2, str. 75-104: i ovde na kraju *Borba* je objavila četiri moja intervjuja na traženje *Borbe*, prvi u četiri nastavka „o ustavnim promenama“ (17, 18, 19 i 20. jun, 1987); a intervju u tri nastavka „Da li su predložene ustavne promene primerene dubini krize“ (3, 4. i 5. febr. 1988); a *Borba* (15. dec. 1988) daje naslov mojem intervjuu da se radi o „Nevolji mini građana“ i „da dr Stanovčić o svojoj tvrdnji da bismo bolje živeli da smo mogli slobodnije kritikovati“; i na kraju tekst „Od lošeg ka gore. Programirane mane političkog sistema“ (*Borba*, 28, 29 i 30 nov. 1988); moj intervju „Žudnja za vlašću“ u *Razgovori o krizi* Vesne Mališić, objavila Naučna knjiga, 1988, str. 107-127; noviji intervju (sa Draganom Mojovićem) „Simulacija države i prava“ (NIN, 7. aprila 2011, br. 3145, str.16-20 i str.17.

2011) konstatovao sam „veliki broj problema našeg društva izvesno proističe iz niza slabosti našeg ustava“...“Minimum koji bi bi poželjna demokratija morala ispuniti jeste vladavina prava i konstitucionalizam. Oba uslova su zapisani u našem ustavu (2006), ali nisu ispunjeni. U nas, kao tokom vekova u većini zemalja, politička volja nameće zakone drugima, a sama se njima ne podvrgava (ima vrednih izuzetaka među državicima). Večni je sukob *političke volje* i samovolje sa pravnim *racio*-m (razlogom).

Izgradnja ustavno-pravnih načela i vladavine prava uključuje ustav sa razumnim i trajnim rešenjima načela vladavine prava; uspostavljanja državnih ustanova, njihovog statusa i nadležnosti, podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; regulisanje izbora; svojину; ekonomsko uređenje i javne finansije; ljudska i manjinska prava i slobode; zabrane koje se moraju regulisati. Brojna ograničenja ustavnih odredbi koje su ranije uvedene iz ideoloških ili partokratskih opredeljenja ne daju sada ne samo željene nego za državu i društvo potrebna i nužna dugotrajna ustavna rešenja.

Konstitucionalizacija u političkom životu značila je i znači utvrđivanje odnosa između osnovnih struktura i ustanova vlasti, njihovo biranje (konstituisanje) i regulisanje načina kako se vlast vrši, a garantuju se prava i slobode građana (ne samo na rečima). Konstitucionalizaciju moramo posmatrati u širem okviru ostvarivanja vladavine prava, koja je takođe, iz najviše razloga, stavljena među osnovna ustavna načela (čl. 3 Ustava RS), a ona u suštinskom smislu obuhvata i neka druga načela kao što su podela vlasti, koju i Ustav tretira kao načelo, nezavisno sudstvo, bez čijeg delovanja i ostvarenja nezavisnosti ne mogu se postići ni suštinski ciljevi kao što su ustavnost i zakonitost, i sama vladavina prava. Imajući i vidu našu nimalo sjajnu ustavnu istoriju u pogledu poštovanja ustavâ od strane nosilaca vlasti, naročito najviših, ali i onih na nižim lestvicama, moramo napomenuti da u nas dugu tradiciju ima praksa da se neke važne ustavne odredbe lako zaobilaze.

U takvim okvirima, vladavina prava podrazumeva relativno racionalan i uravnotežen pravni sistem, korpus relativnih individualnih prava i sloboda, regionalno-lokalno organizovanje zemlje, ustavne i pravne, institucionalne i druge garancije i uslove, među kojima su i liberalno-demokratska politička kultura, društveni i politički pluralizam, autonomija raznovrsnih društvenih činilaca (prosvete, nauke, štampe, univerziteta, sindikata, ekonomije, crkava, udruženja), razdvajanje (tzv. podela) vlasti (ili, bolje sistema uzajamnih kontrola i ravnoteža) i nezavisnog sudstva. Neki problemi srpske države proističu i iz slabosti ustava, osnovnog zakona o uređenju države i društva.

Kad su naši ustavi pisani posle Drugog svetskog rata pribavljali su tekstove ustava drugih država, ali su se pridržavali samo nekih kojima su bile privržene, a i kad su se oslobađale nekih formi i normi, nije to ispunilo valjane ustavne rezone, rešenja i predviđene statuse kakve su uvele druge države, a i one koje su pažljivo poboljšavale ili nešto ograničavale. Nekada je belgijski ustav iz 1831. bio model za više drugih država.

No, i kad se napišu i izglasaju tekstovi ustava, vlast ili vlastodršci mogu kršiti ustav i bez kontrole i nikakvih ograničenja, pogotovo kad ih nema, a sloboda pojedinaca ili malih grupa da vlastoljubivo uzurpiraju sve što mogu i pokušavaju. Mi živimo u jednom stanju anomije, u situaciji gde se ni pravne ni moralne norme ne poštuju. Tu društvenu pošast koja razara, vređa, uvodi nejednakost među građanima u pogledu stvarne vrednosti prava koja imaju i tereta dužnosti koje moraju da snose. To su problemi koji imaju dublje društvene i političke korene, koji se ne mogu rešiti popravkama administrativnih mehanizama (iako i to nije nevažno). Srbija je doživljavala i preživela gorku istoriju.

Dosta razloga se mora imati u društvenoj svesti, ali i u individualnim svestima koje daju ideje, predloge, kritike itd., kad se na duži rok planira uvođenje ustavnog režima, tj. stvaranje i usvajanje ustava zavisno od društvenih uslova i predložene struktura organa državne vlasti, ali i drugih obzira i snaga odbrambenih, društvenih, ekonomskih, političkih, nacionalnih, demografskih, kulturnih činilaca i drugih koji se moraju uzeti u obzir. Ali, neki jači sve to uzimaju pod svoju kontrolu. A uzeti u obzir međunarodna, istorijska i profesionalna iskustva, pa i ona od najstarijih iskustava i učenja, to može biti od pomoći onima koji će se starati da ozbiljno grade državu, a ne da je sebi privatizuju. Najčešće se umnim pravilima ne može umeriti ili ograničiti „vladavina većine“.

Teorija države je kao osnovne elemente tretirala teritoriju, stanovništvo i suverenu vlast. Povelja UN garantuje suverenitet i teritorijalni integritet članica, ali sadrži i odredbu o samoopredeljenju naroda, pa ove dve vrste odredbi jake države mogu tumačiti kako im odgovara, čas priznavati jedno svojstvo, a čas računati sa drugim procesima u vezi sa pravom na samoopredeljenje.

Moćne države se prema svojim interesima opredeljuju i odlučuju koju će karakteristiku neke države podržati (njen integritet ili cepanje na osnovu samoopredeljenja neke grupe koja ima podršku neke moćne naklonjene sile). I jedno i drugo se može opravdavati pozivanjem na ljudska prava i slobode onih kojima će to priuštiti sebi ili drugome. Odredbe tzv. međunarodnog prava moćne sile mogu tumačiti kako im odgovara.

Ono što bi vlada morala učiniti tiče se tri najvažnije stvari, koje i ustavni poredak i društveno-političke snage očekuju i nastoje očuvati: bezbednost, slobodu i blagostanje. Neophodni su još važni elementi: odgovarajuća politička kultura; razvijeno građansko društvo; preduzetništvo; pluralizam interesa: mnoštvo organizacija (partije, crkve, sindikati, univerziteti, štampa, i sl.); javnost društvenog života, deo ustavnih odredbi se odnosi na socijalnu državu.

Mana je Ustava i što je svakom poslaniku davao pravo da potpiše blanko ostavku Kad ispunjava zadatak poslanik nema ni autonomiju ni poslaničku odgovornost. Ako poslanik nije narodni poslanik onda je na osnovu Ustava i pitanje da li je i Skupština narodna, itd. koliko je legitimna vlada, pa čak i kad s puno napora javno deluje u interesu naroda. Osim toga, u Srbiji je problematična i ministarska odgovornost.

U Narodnoj skupštini Srbije već duže vreme, a i sada se bira 250 poslanika. Mnoge zemlje idu na manji broj poslanika, a teže da budu kompetentni, odgovorni i autonomni, pa da svojim znanjem doprinose kvalitetu pravnih izvora.

Vladavina prava se u praksi ne može uspostaviti bez nezavisnog sudstva. Pre gotovo deset godina sam napisao da za sudstvo mora postojati poseban zakon odnosno posebna procedura izbora i utvrđivanja odgovornosti, posebno telo koje će to utvrđivati. Pravo da kažem, u jednoj državi je za građane važnije postojanje nezavisnog, dobro uređenog, kompetentnog, nekorumpiranog sudstva i vladavine prava, nego da imaju demokratiju.

Prostor nam ne dozvoljava da opširnije u ovaj važan deo problema ulazimo, a pomenućemo samo neke vrste uzroka. Pretpostavke za dobru državu i rešavanje ustavnosti i niza problema navešćemo nekoliko važnih tačaka o kojima se mora voditi računa: (1) vladavina prava, (pravna država) sa pravima i slobodama ljudi, i elementima socijalne države, koja je poznata kao „država blagostanja“; (2) razuman, umeren, liberalan ustavni sistem sa odgovarajućim institucionalnim aranžmanima sa horizontalnom i vertikalnom podelom vlasti; 3) politička kultura tolerancije i uvažavanja različitosti, prilagođavanja i dijaloga; a štampa nije dovoljno nezavisna niti slobodna niti ima velike potencijale za istraživačko novinarstvo koje bi kritičkim i analitičkim duhom i perom činili transparentnim ono što se u strukturama vlasti i u čitavom društvu dešava, a bez neodgovornog etiketiranja, presuđivanja pre suda i zatvaranja očiju pred činjenicama; (4) razvijeno građansko društvo u kojem većinska grupa živi; sve to može da se postigne samo ulaganjem sistematskih napora u tom pravcu tokom dužeg vremenskog perioda uz istovremeno vođenje mudre politike rukovodene valjanim načelima; (5) umesto institucija imali smo sistem lične vlasti koji se i pored reorganizacija i tzv. reformi (pa i nekoliko ustavnih) produžavao i uvek nanovo uspostavljao, pa to preči opasnošću da se produži; (6) sa istom opasnošću ponavljanja je i to da se politička volja postavlja nasuprot institucijama, pravilima i vladavini prava; (7) u nas je veoma rasprostranjena anomija, tj. nepoštovanje ni pravnih ni moralnih normi, a zbog toga je veoma velika pravna nesigurnost i neizvesnost; (8) borba za vlast, koja se odvajkada vodi među potencijalnim i latentnim pretendentima na vlast ili na veće parče vlasti, uzima velikog maha i danas među onima od kojih se očekuje da u skladu sa predizbornim obećanjima izvedu narod iz autoritarizma i uvedu ga u demokratiju, vladavinu prava, tržišnu privredu i razvijeno društvo; a *Građanski zakonik* nemamo, ukinut je 1944, a važio je 100 godina, uveden je 1844; u najnovije vreme ovih sedmica sačinjeni su nacrti ili predlozi akata i zakonskih predloga; ali opet se može pretpostavljati da se prisutni ostaci svesti – ideološke, birokratske, partijske, partokratske; (9) duboki ostaci nagomilanih iskustava i uticaja obrazaca ponašanja za vreme autoritarnih vlasti (usađivanog nepoverenja svakoga prema svakome); (10) kakvoća (kvalitet) ustavnog i pravnog sistema, ne u pravno-tehničkom, već u smislu zaštićenih vrednosti i kategorija, jeste ispod onoga što bi bilo u skladu sa idejama vladavine prava, pravne sigurnosti i izvesnosti i što bi odgovaralo standardima

ljudskih prava i sloboda i preobražaju ka slobodnom preduzetništvu; i moralo se intenzivnije započeti menjanje ustava i zakona; (11) korupcija, mito i slične pojave stavljaju našu zemlju visoko u gornjem delu liste koja se prema izvesnim indeksima sastavlja svake godine i koja se više uzima u obzir od strane potencijalnih investitora nego puki pozivi vlasti na ulaganje kapitala i više nego njena obećanja da će stvoriti povoljne uslove za to; (12) umesto demokratije može se reći da imamo partokratiju o čemu ćemo još nešto reći ne samo kao o uzroku rđavog stanja, već i kao o potencijalnoj opasnosti.

Kad bi u Srbiji brojni pokušaji i preduzete ustavne promene i inovacije (prve rane promene pominju kao Karađorđev ustav iz 1808, pa Sretenjski ustav 1835, ali se nižu promene u drugoj polovini XIX, a još više u XX veku (promene se mogu evidentirati, ali je uzaludno). Kad se računaju promene i amandmani koji menjaju ustave, to izgleda kao kaos. Mora se raditi sistematično, nikako brzopleto, da bi učvrstili jedan dugovečni ustav. Radi toga se moraju preduzeti brojne promene u pogledu svojine, ekonomije, odsustva građanskog zakonika koji je bio primenjen u Srbiji 1844, a ukinut je 1944. od strane nove vlasti, koja je veliki broj promena menjala drugim i to je stvaralo neizvesnost i nesigurnost. Od Drugog svetskog rata do početka 1970-ih mogu se u Jugoslaviji konstatovati četiri promene ideologija i sistema. Mora se raditi na ustavu koji bi mogao da stabilizuje i pravne, ekonomske, političke, kulturno-prosvetne i sve druge oblasti, da se učvrste u korenu, koji predstavlja ustav i sistem koji je trajan, ako uspešno bude uspostavljen ustavom.

U našoj zemlji i državi, više od pola veka smo imali ustavno sudstvo sa više promena, koje nisu bile zadovoljavajuće niti su dale rezultate, ali neke i ne opstale. Mora se pretpostaviti da se recimo sadašnji naš Ustav mora se menjati, ali da li se primenjuje u velikoj meri, a ne pridržava se onoga što u Ustavu piše. Ne sme se na brzinu raditi ono od čega bi se sudbina naroda mogla otežavati. Ne smeju se ni odlagati niti praviti neodržive konstrukcije. Kategorija „ustavno sudstvo“ podrazumeva rešavanje ustavnih sporova od strane sudova u cilju zaštite ustava, a posledice su usvajanje principa ustavnosti. Zaista postoji pisani, ali njegovo utvrđivanje i primenjivanje kao osnovnog zakona najviše pravne snage, ono što je napisano moraju se usaglasiti pravni akti i materijalne radnje, kako državnih organa, tako i privatnih privrednih subjekata i građana koji bi trebalo da poštuju primenu.

Sa ustavom je povezano „ustavno sudstvo“ koje primenjuje izvore i pravne akte najviše pravne snage u svakoj državi, a ustavni sud ima ne samo pravnu, nego u izvesnom smislu i političku i društvenu ulogu. Međutim, nezavisnost s obzirom na ulogu i na ustanove različite vrste, navedene kategorije moraju se proučavati i koristiti u vezi sa kvalitetom institucija i dela. Ustavno sudstvo nije to samo ustavni sud, nego i ustavnost, kako je povezana sa zakonima, kad se uključuju izvesni postupci, procesi, institucije koje podnose predloge i ocenjuju ustavnost i rezultate, koji se vezuju za sudstvo. Ali i za sud, a ustavnost jeste u vezi sa ustavnim sudom. Pa, i preko nekog drugog tela koje priprema ili

ocenjuje ustavnost (odgovarajuća tela to mogu raditi – parlamenti, ustavni saveti, nekada a i danas prezidijumi imaju ulogu, narodne skupštine, Gornji dom i slična institucionalna tela).

Možda bi popravljanje društvenog stanja trebalo početi time da se svaka stvar nazove svojim pravim imenom, što za pravnike znači da se svaka pojava koja je relevantna za pravne odnose na pravi način kvalifikuje. Uvođenje zakonitosti i ustavnosti moralo bi takođe početi uvođenjem pravih i preciznih pravnih termina, kvalifikacija, racionalnih kriterijuma i propisa, sa širokim slobodama u granicama prava. U mnogim zemljama, pa i u nas, pravnici moraju pravu vratiti i pravni jezik, izvršiti rektifikaciju pravnih pojmova i izbaciti sklopove reči koji nisu smisljeni i racionalna pravna zapovest. I danas se potvrđuje pravilo koje su veliki mislioci formulisali da je lična vlast i borba za vlast glavni uzrok što nema političkih ustanova u pravom smislu.

Vladavina prava podrazumeva umno, racionalno, pravedno pravo i trajnost prava i obaveza, trajniji kontinuitet ustavnih rešenja i poštovanje stečenih ljudskih prava i sloboda. Englezi su od srednjeg veka živeli pod relativno nezavisnim sudstvom i vladavinom zakona, a razvijanjem filozofije i pravnih teorija i načela.

Tijana Dokić Vilotić¹⁸⁵

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Nenamjeravane posledice međunarodnih intervencija: problem konstitucionalizaciju novih političkih poredaka¹⁸⁶

Diskurs ljudskih prava sa sobom donosi različita razumevanja politike međunarodnih intervencija. Ljudska prava, između ostalog, imaju i funkciju da ograniče delovanje države onda kada ona ugrožava osnovna prava svojih građana. Međutim, ljudska prava čine poziv na delovanje ali ona ne određuju jasne standarde o subjektu politika intervencija kao i načine na koje ih možemo osigurati. To se najpre ogleda u činjenici da je država prvi adresat za zaštitu ljudskih prava ali neretko i akter koji krši ljudska prava svojih građana. Sa druge strane, pozivanje na njihovu zaštitu izaziva instrumentalizaciju ljudskih prava usmerenu ka posebnim ciljevima određenih grupa ljudi. Jednom kada se postavi pitanje njihove zaštite odgovor se očekuje u formi brzog delovanja. U tom smislu ljudska prava imaju moralni status iznad polja politike: „Njihova funkcija u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu danas je da ponište ili da postavе ograničenja jurisdikciji države, uključujući imunitet državnih zvaničnika, i da suspenduju uzajamne principe neintervenisanja

185 tijana.dokic@fpn.bg.ac.rs

186 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu –Fakulteta političkih nauka, Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

kada su ta prava prekršena“.¹⁸⁷ Različite političke koncepcije određuju prirodu opravdanja ili osporavanja međunarodnih intervencija. Moj cilj, međutim, nije da se bavim problemom opravdavanja međunarodnih intervencija, već da ukažem na njihov aspekt koji se često analizira samo kao element skupa posledica istih. Reč je o posebnoj vrsti nenameravnih posledica intervencije – depolitizaciji stanovništva.

Pod depolitizacijom stanovništva podrazumevam trenutak u kome država prestaje da bude odgovorna za svoje državljane; odnosno trenutak prevođenja političkih subjekata određene političke zajednice u domen međunarodnog (globalnog) političkog prostora. Jedini politički kapacitet sa kojim pojedinci ulaze u ovo novo polje jesu njihova ljudska prava. Kako se pokazalo u praksi, ljudska prava najčešće nisu dovoljna da bi jedna politička zajednica ponovo formirala polje političke saglasnosti. Slabe, nedovršene i neodređene političke zajednice reprodukuju obrazac nemogućnosti formiranja stabilnih demokratskih političkih institucija. Proces ponovnog stvaranja političkog kapitala od ljudskih prava i prava na samoorganizovanje do jasno određenih uslova saradnje jeste težak i nepredvidiv. Njega dodatno otežava nerazumevanje konstitucionalizacije kao procesa učvršćivanja političkog obrazca u kome skup osnovnih zakona zasniva moć vlade i ujedno institucionalizuje značajne granice sopstvenog delovanja.¹⁸⁸

NEDOSTACI KONCEPTA LJUDSKIH PRAVA

Kada govori o ulozi narodne vlade u okviru međunarodnih odnosa Rols (John Rawls) u svom delu *Pravo naroda* ističe njenu najvažniju ulogu – reprezentovanje i delotvorno zastupanje naroda koji preuzima odgovornost za svoju teritoriju i veličinu stanovništva: „Ukoliko se odgovornost za održavanje određene imovine ne prenese na određenog zastupnika, i ako on ne snosi odgovornost i trošak kada to ne čini, ta imovina će propadati.“¹⁸⁹ Analogno sa problemom međunarodnih intervencija, u trenutku kada intevencija počinje, država prestaje da snosi odgovornost za svoje građane. Reč je o tome da se međunarodna zajednica ponaša kao zastupnik ali samo prema jednom delu stanovništva, dok je drugi deo unapred definisan kao „imovina koja propada“. Ovo je paradoksalno ako

187 Džin Koen, „Preispitivanje ljudskih prava, demokratije i suvereniteta u vremenu globalizacije“ u Đorđe Pavićević (ur.), *Ljudska prava – preispitivanje ideje*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 221.

188 Andrew Arato, „Dilemmas Arising from The Power to Create Constitution in Eastern Europe“ u Michel Rosenfeld (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy – Theoretical Perspective*, Duke University Press, London 1994, str. 167 – 168.

189 Džon Rols, *Pravo naroda: sa „Još jednom o ideji javnog uma“*, Alexandria Press, Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 18, 55.

je zaštita ljudskih prava osnovni cilj intervenisanja. Ljudska prava su, kao takva, univerzalna po karakteru, no kako se načini intervencija unapred određuju prema ovom kriterijumu, ljudska prava postaju ekskluzivni kapital određene grupe ljudi definisane svojim pripadništvom u posebnoj etničkoj grupi. Članovi ove grupe dobrovoljno prenose svoj politički kapacitet u međunarodno polje. Sa druge strane, ovaj prenos prava nije dobrovoljne prirode kada je reč o preostalom delu stanovništva. Zbog činjenice da standard delovanja (ljudska prava) ne određuje i sam karakter delovanja, *odgovarajući podskup* moralnih prava koja funkcionišu kao ljudska prava mora biti pažljivo konstruisan, pošto (u slučaju kršenja) može da posluži kao opravdanje za nasilnu intervenciju u drugu državnu zajednicu u ime njenih članova¹⁹⁰.

Međutim, šta se dešava onda kada pitanje članstva nije jasno definisano? Uzmimo na primer intervenciju na Kosovu 1999. godine.

Ovde se mogu pratiti dva nivoa analize. Jedan koji prati odnos međunarodne zajednice prema manjinskom stanovništvu i drugi koji prati odnos međunarodne zajednice prema većinskom stanovništvu. Namera ovog rada je, između ostalog, da pokaže na koji način zanemarivanje posebnih aspekata prilikom odlučivanja u okviru međunarodne zajednice dovodi do manje efikasnih rezultata intervencije, kako za manjinsko tako i za većinsko stanovništvo. U zavisnosti od oblika intervencije, opseg prava koja država više ne obezbeđuje (ili ne mora da obezbedi), proširuje se na sve. Tako se javlja vrsta kružnog kretanja odgovornosti za kršenja ljudskih prava: većinsko stanovništvo bira režim – režim krši ljudska prava manjinskog stanovništva. U ovoj situaciji ispravno je tvrditi da većinsko stanovništvo ima odgovornost za kršenje ljudskih prava. Međutim, elementi ovog skupa su međusobno zavisni principom odgovornosti i on se pomera dalje. Većinsko stanovništvo zbog prirode režima ne uspeva da adekvatno utiče na režim (režim krši ljudska prava većinskog stanovništva takođe) pa se upotrebnost njihove mogućnosti da utiču na režim smanjuje. Iako je opravdano tvrditi da ne postoji zamena za ličnu odgovornost pojedinca, u svakoj političkoj zajednici problem nastaje onda kada su suštinske slobode koje uživamo kako bismo ostvarili svoju odgovornost smanjene. Ove slobode smanjuju se u trenutku otpočinjanja intervencije, što za posledicu ima jačanje režima i smanjenje mogućnosti stanovništva da uživa svoj politički potencijal. Jednom kada se odgovornost *otudi* od građanina, dolazi do izražaja problem sposobnosti, gde akteri ne uspevaju da adekvatno odgovore na zahteve situacije: „Tokom rata demokratski principi nužno prelaze u autokratske: svako mora da da bezuslovnu poslušnost vođi“¹⁹¹. Izborom određenih formi intervenisanja i

190 Džin Koen, *Preispitivanje ljudskih prava, demokratije i suvereniteta u vremenu globalizacije*, op. cit., str. 222.

191 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945, p. 288

ciljeva intervencije gde one postaju aktivnost sama po sebi, dolazi se u situaciju potpunog urušavanja sposobnosti svih pogođenih intervencijom da u budućnosti konstitucionalizuju svoju političku poziciju.

Ovo posebno dolazi do izražaja onda kada se ljudska prava kao cilj intervenisanja prošire na celokupno polje političkog, odnosno kada se učvrsti „princip da je moguće ubijati u ime života“, gde preživljavanje nije legalni opstanak suvereniteta već biološko preživljavanje određenog dela stanovništva.¹⁹² Na ovaj način nepotpunost ideje ljudskih prava posebno dolazi do izražaja. Njihova moralna pozicija iznad politike biva poljuljana, a karakter političkog nedovoljan da ograniči njihovo instrumentalizovanje selektivnim pristupom. Uvođenjem principa ljudskih prava kao legitimizacijske osnovne *pravednog rata* dolazi se do problematičnog kombinovanja njegova dva elementa. U analizi ideje *bellum justum* Hardt (Michael Hardt) i Negri (Antonio Negri) primećuju da koncept pravednog rata kombinuje legitimitet vojnog aparata koji je zasnovan na etici sa njegovom efikasnošću da postigne željeni poredak i mir.¹⁹³ Problem sa ovim je u tome što su ljudska prava kao takva univerzalna po svojoj prirodi, a što se efikasnost intervencije određuje u skladu sa zaštitom ljudskih prava isključivo određene grupe ljudi. Njihova univerzalnost se ogleda u univerzalnosti zahteva onih koji nemaju moć da se suprotstave režimu, što u slučaju međunarodnih intervencija obuhvata kako manjinsko tako i većinsko stanovništvo. Iz tog razloga „moramo se udaljiti od gledišta o moralnim delatnicima koji su nosioci prava i gledišta o identitetu sa članovima kulturne zajednice, i okrenuti ka političkom gledištu u kojem se građani vide kao članovi političke (državne) zajednice koji su uključeni u kolektivni projekt upravljanja nad samima sobom putem prava“.¹⁹⁴

Kako pripadnici manjine negiraju pripadnost datoj političkoj zajednici, jedini kapacitet kojim raspolažu u međunarodnom prostoru jesu njihova ljudska prava. Problem sa trenutkom izuzetnosti, koji nosi sa sobom svaki oblik intervenisanja, jeste moć kojom ljudi raspoložu da trenutak izuzetnosti prevedu u stanje političkog poretka. Upravo je to i jedno od osnovnih ograničenja ljudskih prava. S obzirom na to da je njihova svrha da štite i uvećaju individualnu delatnu sposobnost, međunarodna zajednica prilikom intervenisanja treba da poštuje ovaj princip kako ne bi došla u kontradiktornost sa sopstvenim principima. Prema Ignjatijefu (Michael Ignatieff), „u diskursu o ljudskim pravima mora se poštovati pravo ovih grupa da definišu vrstu zajedničkog života koju žele da vode,

192 Michel Foucault, „*Society Must Be Defended*“ *Lectures at the collage De France 1975 – 76*, Picador, New York, 2003, p. 44.

193 Michael Hardt, Antonio Negri, *Empire*, Harvard University Press, Massachusetts/London, 2001, str. 13.

194 Džin Koen, *Preispitivanje ljudskih prava, demokratije i suvereniteta u vremenu globalizacije*, op. cit., str. 228.

pod uslovom da taj život zadovoljava minimalne standarde koji su neophodni da bi se bilo koje ljudsko pravo moglo uživati.¹⁹⁵ U tom smislu ljudska prava se ne mogu tretirati kao nagrada za nasilje i opravdanje takvog oblika delovanja, bilo režima bilo međunarodnih intervencija. Način njihovog obezbeđivanja ne može da se svede na eliminaciju jedne grupe ljudi.

Kako ljudskim pravima manjka sadržinska snaga, smanjuje se i potencijal date grupe da u budućnosti nađe adekvatno političko rešenje za izgradnju svojih političkih institucija. Međutim, ni većinsko stanovništvo više ne raspolaze svojim političkim kapacitetom. Ukupno gledano, problem nastaje u zanemarivanju preduslova kolektivnog samoopredeljenja koje uključuje pravo na neslaganje i žalbu, slobodu izražavanja i savesti, kao i obavezu da vlast javno opravda svoju politiku građanima.¹⁹⁶ Vlast u ratu nije odgovorna na način na koji to treba da bude u miru. Što je važnije, ona ima opravdanje da ne bude odgovorna. Delovanje međunarodne zajednice kao nenameravanu posledicu proizvodi sve veću kumulaciju moći u rukama režima, te proširuje njen kapacitet da radi šta hoće. Sa druge strane, svi pogođeni intervencijom prestaju da budu politički akteri u smislu sposobnosti da samostalno organizuju politički poredak u kome žele da žive. Njihova ljudska prava dobijaju sve apstraktniju formu, te se gubi mogućnost da pravo postane posrednik: „koji uz to omogućava kolektivno samo-upravljanje, političku autonomiju, demokratiju i odgovornost političke moći modernog doba, zbog čega su teoretičari demokratije, od Rusoa do Arentove i Habermasa, insistirali da se narodni suverenitet ili sloboda javnosti moraju sprovoditi unutar ustavnih okvira koji omogućavaju podanicima prava da sebe shvate kao njegove tvorce“.¹⁹⁷ Ukoliko međunarodna zajednica ne uzme to u kalkulaciju i suspendovanje političkog kapaciteta građana tretira samo kroz njihov revolucionarni kapacitet onda politička i građanska prava postaju „svojina koja propada“.

Ovaj oblik ograničena ljudskih prava, kada je reč o njihovom konstitutivnom kapacitetu, objasniću pomoću koncepta nenameravnih posledica prema kome nenameravane posledice ne moraju da budu i nepredvidive. Da bi se proces depolitizacije tretirao kao nenameravana posledica najpre ću objasniti šta on sam po sebi označava i kako ga je uopšte moguće definisati kao nenameravnu posledicu. Zaključak koji želim da iznesem odnosi se na mogućnost međunarodne zajednice da predvidi posledice svog delovanja, u smislu da za proračun o uspešnosti svojih intervencija koristi kriterijum slobode a ne zaštite ljudskih prava: „Ono što perspektiva sposobnosti unosi u analizu političkih fenomena

195 Majkl Ignjatijef, *Ljudska prava kao politika i idolopoklonstvo*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 43.

196 Džin Koen, *Preispitivanje ljudskih prava, demokratije i suvereniteta u vremenu globalizacije*, op. cit., str. 225.

197 Ibidem, str. 219.

jeste povećano razumevanje prirode i uzroka fenomena i ograničenja koje proizvodi, premeštanjem primarne pažnje sa sredstava na ciljeve koje pojedinci imaju razloga da ostvaruju i u skladu sa tim na slobode kako bi bili u mogućnosti da ostvare ove ciljeve“.¹⁹⁸ Takođe, način na koji se tretiraju nenameravane posledice podrazumeva da alternativa ne postoji pa se one i ne uzimaju u kalkulaciju prilikom odlučivanja. Moj cilj je da pokažem da nenameravne posledice u ovom slučaju nisu nepredvidive i da istaknem značaj koji treba da imaju prilikom formulisanja intervencionističkih politika ove vrste.

NENAMERAVANE POSLEDICE I PREDVIDIVI EFEKTI MEĐUNARODNIH INTERVENCIJA

Pitanje međunarodnih intervencija može na dva načina da se tretira kroz teoriju nenameravanih posledica. Aktivnosti koje međunarodna zajednica preduzima same po sebi, mogu biti nenameravane posledice. Kako je interes međunarodne zajednice očuvanje stabilnosti međunarodnog poretka i zaštita ljudskih prava, intervencije usmerene na neke države mogu da se shvate kao poštovanje sopstvenog interesa međunarodne zajednice: „Mi svoju večeru ne očekujemo zbog čovekoljublja mesara, pivara ili pekara, već zbog njihovog poštovanja sopstvenih interesa. Prepuštamo sebe ne njihovoj čovečnosti već njihovoj ljubavi prema samim sebi“.¹⁹⁹

Sen (Amartya Sen) zaključuje da nema ništa epohalnog u tome da kao posledica delovanja usmerenog ka određenih ciljevima nastanu i posledice koje čine deo te aktivnosti a koje nisu deo namere (ili direktne namere ka zadovoljenju interesa).²⁰⁰ Treba biti pažljiv u vezi sa pitanjem usmeravanja rezultata, ciljeva, delovanja kao i motivacije za delovanje kada je reč o međunarodnim intervencijama. Pogotovo u tome da se kao isključivi i jedini interes međunarodne zajednice odredi opšta stabilnost među državama i usmerenost ka razvoju međunarodnog poretka. U tom smislu dolazi do pomeranja jednog oblika diskursa i prakse ka drugom. Prema Džin Koen (Jean Cohen) kada je reč o međunarodnim intervencijama moguće je razmatrati domaće aktere koji su usmereni ka tome da diktatorski režim zamene demokratskim; odnosno gde su domaći akteri stvaraoci i tumači prava koje traže. Međutim, iako se ovi akteri osećaju kao pripadnici date političke zajednice diskutabilna je vrednost upotrebe mogućnosti da oni utiču na režim pogotovo jednom kada postanu objekt intervencije. Sa druge strane, primećuje Koen, postoji zahtev usmeren ka stranim akterima

198 Amartja Sen, *Razvoj kao sloboda*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 116.

199 Adam Smit, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Global Book, Novi Sad, 1998, str. 26-27.

200 Amartja Sen, *Razvoj kao sloboda*, op. cit., str. 293 – 392.

za „pravom“ ljudskih prava koji treba da u ime međunarodne zajednice interveniše u unutrašnje konflikte. U tom slučaju međunarodna zajednica može da nameće nove pravne sisteme u sklopu okupacionih režima. Ovi pravni sistemi kao jedinu političku realnost priznaju ljudska prava određene grupe, koja ne samo da nemaju više svoj univerzalni karakter, već im i nedostaje sadržaj koji bi kasnije obezbedio učvršćivanje pravnog sistema svih ljudi koji žive na datoj teritoriji: „Ne samo da je posredništvo u pravu sredstvo vladavine već je i priroda međunarodnog prava ambivalentna. [...] mnogi dokumenti o ljudskim pravima podrazumevaju ‚meko‘, neformalizovano pravo, a njihov obavezujući karakter je sporan. Oni koji podupiru imperijalni projekat su veoma zadovoljni sa mekim, neodređenim pravom pošto im ono daje pribežište za pozivanje na moralna načela u legitimizaciji intervencije; drugi žele tvrdo međunarodno pravo. Ovim se otvara pitanje koja bi prava trebalo da zadobiju status tvrdog međunarodnog prava i načina demokratizacije procesa donošenja ove odluke“.²⁰¹

Ostaje otvoreno pitanje vrednovanja rezultata ukoliko prihvatimo činjenicu da su značajne posledice uglavnom nenameravane odnosno da su *dobre* stvari koje se dešavaju neočekivani rezultat delovanja. Ovakva pozicija onemogućava racionalistički pristup pri određivanju vrednosti upotrebe međunarodnih intervencija. To ne podrazumeva zahtev da se neočekivani efekti potpuno isključe već da postoji mogućnost postizanja boljih rezultata u skladu sa socijalnom ili političkom promenom u dogovarajućim uslovima.

Drugi način tretiranja posledica međunarodnih intervencija odnosi se na činjenicu da uzročna analiza može, bez obzira na to da li su neke posledice namepravane ili ne, da omogući razumnu predvidivost nenameravanih efekata. Onaj koji deluje može da predvidi da dato delovanje donosi korist ne samo njemu već i drugim akterima: „poverenje svake strane u nastavak takvih odnosa počiva naročito na činjenju ili implicitnom pretpostavljanju takvih mogućnosti“.²⁰² Da li je moguće govoriti o ovakvoj vrsti odnosa kada je reč o međunarodnim intervencijama, odnosno da li ideja nenameravanih posledica odgovara analizi međunarodnih intervencija?

Smatram da je ovo moguće. Kao što je rečeno jedan od razloga delovanja kada je reč o međunarodnim intervencijama jeste uspostavljanje stabilnosti i zaštita ljudskih prava. Kao jedna od posledica ovog delovanja jeste dovođenje u pitanje različitih oblika režima i političkih poredaka. Ovaj zahtev za promenom režima takođe može biti unutrašnje prirode. Bez obzira na to odakle ovaj zahtev dolazi on u sebe uključuje potrebu za razvojem institucija. Kako su institucije zasnovane na međuljudskim dogovorima i kako u sebe uključuju zajedničko razumevanje funkcionisanja, one neosporno u sebe uključuju zajedničke

201 Džin Koen, *Preispitivanje ljudskih prava, demokratije i suvereniteta u vremenu globalizacije*, op. cit., str. 219

202 Amartja Sen, *Razvoj kao sloboda*, op. cit., str. 302.

obrazce ponašanja, međusobnog poverenja i poverenja u moral druge (ili/i treće) strane. Zato je važno unapred jasno definisati cilj intervenisanja. Kao što je pokazano, ako se pozivamo na ispolitizovanu ideju ljudskih prava, dolazimo do kontradiktornosti po kojoj su ona selektivna. U datom trenutku izuzetnosti tokom intervencija pokazuje se njegova puna međuzavisnost od politike intervenisanja koja neretko opravdava nasilje te zanemaruje vrednosti života i ljudskih prava *drugih naroda*.

Ovakva ograničenja dovode do narušavanja poverenja kako manjinskog prema većinskom stanovništvu, i obrnuto, tako i prema međunarodnoj zajednici. Ljudska prava u tom smislu nemaju dovoljan konstitutivni karakter te ove zajednice bivaju permanentno ograničene u polju političke *nedovršenosti*.

Pored toga, pravne forme, procedura i pravila jesu samo spoljašnji činioци vlasti. Zaštitnu delatnost temelja poretka prava i ustava čini mnoštvo mikro vlasti: „Legalna prava obećavala su zaštitu protiv dominacije i potčinjavanja ali njih same u život su uvele i podupirale tehnologije disciplinovanja“.²⁰³ Iz tog razloga slobodu pojedinca treba tretirati kao društveni proizvod gde postoji dvosmerni odnos između socijalnih dogovora za širenje individualnih sloboda i „korišćenja slobode pojedinca ne samo kako bi se unapredili njihovi životi, već i kako bi se socijalni dogovori mogli učiniti mnogo pogodnijim i efikasnijim“.²⁰⁴ Zato nije ni preuranjen zaključak da je: „Demokratija bez konstitucionalizma [...] jednostavno, tiranija etničke većine“.²⁰⁵ Naglasak na ljudskim pravima neretko dovodi do zanemarivanja značaja utvrđivanja ravnoteže vlasti, sudske kontrole odluka izvršne vlasti i primenjivih garancija manjinskih prava. Kako se pokazuje u praksi, političke zajednice nakon intervencije ostaju nesposobne za ovaj oblik izgradnje političkog poretka. U ovom smislu konstitutivnu moć bi činila mogućnost pojedinca koji datu zajednicu čine da samostalno ostvare učvršćivanje vrednosti političkog života koje smatraju značajnim.²⁰⁶ Uvođenje demokratskih institucija bez ovakvog samoopredeljenja činilo bi oblik dominacije. Iz tog razloga zanemarivanje nestabilne veze između ljudskih prava i demokratije, a posebno činjenice da demokratija i ljudska prava ne napreduju „ruku pod ruku“, može da dovede do apsolutne nemogućnosti učvršćivanja

203 Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija – Politička filozofija kosmopolitizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 157.

204 Amartya Sen, *Razvoj kao sloboda*, op. cit., str. 48.

205 Majkl Ignjatijef, *Ljudska prava kao politika i idolopoklonstvo*, op. cit., str. 51.

206 Detaljnije pogledati o vezi između kolektivnog identiteta i konstitucionalizma u ovom kontekstu Ulrich K. Preuss, „Constitutional Powermaking for The New Polity: Some Deliberations on The Relations Between Constituent Power and Constitution“ u Michel Rosenfeld (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy – Theoretical Perspective*, Duke University Press, London, 1994, 143–164.

poretka date političke zajednce. Prava koja pomažu emencipaciju i zaštitu ljudi postaju sredstva disciplinovanja, isključivanja i dominacije: „Problem zaista nije samo u tome da države i pobunjenička manjina moraju da poštuju ljudska prava. Dugoročno rešenje podrazumeva institucionalno uređenje u kome država nije više komunalizovana [...] u kojem je država ponovo postavljena kao arbitar civilnog pakta između etničkih grupa. Konstitucionalizam i građanska država jesu institucionalni *sine qua non* delotvorne zaštite ljudskih prava u multietničkim državama“.²⁰⁷

Vratimo se na pitanje subjekta postavljanja zahteva. U slučaju koji je predmet ovog rada subjekt koji postavlja zahtev sa jedne strane može da bude međunarodna zajednica a sa druge strane deo stanovništva koji se ne oseća članovima date političke zajednice nad kojom se intervencija vrši. Kada se pitanje poverenja postavi kao problem, zanemarivanje potrebe za njim kao sastavnim delom svakodnevnog života može da dovede do katastrofalnih učinaka po datu političku zajednicu. Poverenje kao konstitutivni deo odnosa²⁰⁸ važi u sledećim relacijama: manjinsko stanovništvo – većinsko stanovništvo; međunarodna zajednica – manjinsko stanovništvo; međunarodna zajednica – većinsko stanovništvo. Iz ovog odnosa je isključen režim na vlasti, prema njemu nijedan od aktera ne gaji puno poverenje. Zanemarivanje složenosti ovog odnosa i pitanja poverenja dovodi do loših nenameravanih posledica ključnog aktera – međunarodne zajednice.²⁰⁹

Prema Fukou u savremenim državama prava postaju sredstvo vlasti za učvrćivanje odnosa prema drugostima kao konstitutivnog elementa mehanizma održanja vlasti. Kada prava uvodi međunarodna zajednica drugosti se proširuju na sve. U određenom trenutku svako može da postane drugi bez kriterijuma da se to predvidi. Na taj način ljudi se depolitizuju tako što postaju (po potrebi) svoja drugost. Njihova moć da vladaju samim sobom ostaje ograničena u međunarodnom domenu ljudskih prava koja kao politički kapacitet ne uspevaju da omoguće ponovno stvaranje *političkog*. Međunarodna zajednica paradoksalno preuzima ulogu suverene vlasti: „U eri bio moći suverenova vlast postaje moć da podanicima omogući život ili da ih pusti da umru“.²¹⁰

Sušтина je da ljudska prava postaju maska za intervenisanje kao cilj sam po sebi umesto da je fokus na slobodama koja će stvarati razumavanje i refleksivno prihvatanje principa koje se nalaze u osnovi ljudskih prava. Kako je moguće

207 Majkl Ignjatijef, *Ljudska prava kao politika i idolopoklonstvo*, op. cit., str. 53.

208 Ukoliko vlast razumemo kao mnoštvo pomerajućih odnosa. Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija – Politička filozofija kosmopolitizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 156.

209 U ovom slučaju posebnu pažnju iziskuje odnos između aktera i korisnika, odnosno da li su korisnici akteri i sl.

210 Kostas Duzinas, *Ljudska prava i imperija – Politička filozofija kosmopolitizma*, op.cit., str. 158.

da kada govorimo o ljudskim pravima upadnemo u zamku da postoje prava koja neko ima a koja nisu ostvarena (što se razlikuje od toga da prava kao takva neka osoba uopšte nema) isto to nije moguće kada je reč o slobodi. Neko je ili slobodan da ostvaruje: „ mogućnost posedovanja diskursa javnosti i komunikativne neophodnosti normi i socijalnih vrednosti o kojima se raspravlja“²¹¹ ili nije. Iz toga i proizilazi jedna od osnovnih kritika ljudskih prava koja se ogleda u nesposobnosti međunarodne zajednice da onda kada interveniše u njihovo ime uspešno izgrade institucije koje treba da budu upravo najbolja zaštita ljudskih prava.²¹² Čak je i sam pojam ljudskih prava nedovoljno fiksiran pogotovo kada je reč o društvima gde nema institucionalnih aranžmana ili socijalnog kapitala koji bi omogućio spontanu izgradnju veza solidarnosti, poštovanja i lojalnosti, uvođenjem donekle apstraktnog cilja u polje političke borbe (za izgradnju novog političkog poretka) ostaje otvorenim pitanje šta tačno želimo da postignemo. Ovo je posebno izraženo u trenutku prestanka intervencije. Pažljivom analizom zašto se data intervencija zaustavlja u nekom određenom trenutku pokazuje se da je odgovor na pitanje da li smo uspeali u *nameri* u ovom isključivom trenutku kada prestajemo da delujemo, ostaje prilično neodređen. Dodatni problem nastaje kada se u korpu ljudskih prava za čijom zaštitom je upućen zahtev međunarodnoj zajednici potkrade i definisanje prava na samoopredeljenje kao ljudskog prava.

Kada je reč o samom procesu intervenisanja, odnosno o slobodama koje se suspenduju i načina na koji se to radi važno je istaći činjenicu da politički fenomen trenutka *izuzetnosti* karakterišu različite relacije između aktera. Na primer, cilj intervencije je zaštita ljudskih prava. U skladu sa pristupom koji se primenjuje u ovom radu ljudska prava je bolje posmatrati samo kao jedan od elemenata skupa funkcije datog delovanja. Značaj ljudskih prava možemo da merimo na osnovu toga koliko zapravo doprinose dobrobiti pojedinca odnosno njegovoj mogućnosti da koristi svoje slobode. Ljudska prava su neotuđiva, ona pripadaju svima, a posledice međunarodnih intervencija ne odgovaraju ovom faktoru; one jasno ograničavaju njihovo polje primene i kao rezultat fokusiranja na ljudska prava *kao cilja po sebi* javlja se problem njihove upotrebne vrednosti. Sa druge strane ostvarivanje osnovnih političkih sloboda čini daleko izvesnijim da će doći do političkog odgovora na datu situaciju ali i da će doći do uobličavanja toga šta ta situacija predstavlja. Ovakvi procesi su neophodni za međusobno ostvarivanje poverenja a ugrožavanjem ljudskih prava određene grupe zarad zaštite *drugih ljudskih prava* oduzima se potencijal političkoj slobodi da konstituiše budući politički poredak.

211 Amartja Sen, *Razvoj kao sloboda*, op. cit., str. 87.

212 Majkl Ignjatijef, *Ljudska prava kao politika i idolopoklonstvo*, op. cit., str. 98.

Sa druge strane, kao što je pomenuto ranije, međunarodne intervencije učvršćuju odnos između režima koji krši ljudska prava i određenog dela stanovništva. Iako je odnos većinsko stanovništvo – režim okrnjen u smislu poverenja, stvara se jedna specifična vrsta lojalnosti nastala kao posledica nemogućnosti solidarnosti sa akterom koji direktno utiče na njihovu (ne)dobrobit. Teško je solidarisati se u uslovima kada civilne žrtve postaju tretirane kao nenameravane posledice, ma o kojoj strani da je reč, a posebno je teško verovati u politike intervencija onda kada one predstavljaju odgovor u formi „intervencije kao nagrade za nasilje“. Cilj intevencije mora biti posmatran kao stvaranje skupa mogućnosti u kojoj se dominantno izdvaja mogućnost sa konstitucionalizacijom poretka. U tom smislu zaštita ljudskih prava dobija instrumentalni značaj, a njihova izvedena (upotrebna) vrednost zavisi od socijalnih i ekonomskih uslova za koje se može reći da su nepredvidivi.

* * *

Cilj ovog rada je da pokaže na koji način izbor razloga prilikom opravdavanja intervencija dovodi do značajnih nenameravnih posledica koje se ogledaju u depolitizaciji onih koji su intervencijom pogođeni. Kada ljudska prava postanu jedini politički kapital kojima ljudi raspolažu, društva bivaju zarobljena u fazi permenetne nedovršenosti. Ovo nastaje kao posledica ograničavanja sloboda tokom intervencije koji se ogleda u selektivnoj primeni zaštite ljudskih prava u skladu sa političkom pripadnošću članova određenih grupa. Pokazano je da, kada se intervencije usmere na zaštitu ljudskih prava bez definisanih kriterijuma, što se po njima podrazumeva, dolazi do razaranja političkog kapaciteta pa intervencija postaje svrha sama po sebi. Posledice koje nastaju mogu biti predvidive iako se takvima ne predstavljaju. Zaštita života ljudi i njihovih ljudskih prava jeste primarni cilj, međutim, on sa sobom ne mora nužno da nosi i ograničavanje mogućnosti da se političke zajednice ponovo konstituišu. Iz tog razloga nenameravane posledice međunarodnih intervencija se mogu oceniti iz perspektive sposobnosti premeštanjem analize sa sredstava na dugoročne ciljeve koje pojedinci imaju razloga da ostvaruju i njihove slobode da ih ostvare u okviru političkog poretka.

III DEO

Izazovi demokratskog
ekstremizma i borbena
demokratija

Violeta Beširević¹

Pravni fakultet
Univerziteta Union u Beogradu

Institucionalizacija i „devitalizacija“ militantne demokratije u Srbiji: slučaj zabrane udruženja

UVOD

Fascinacija činjenicom da u demokratskim sistemima (ustavno) sudstvo uglavnom ima poslednju reč u političkom procesu, traje već neko vreme.² Na teorijskom nivou, uprkos povremenom insistiranju na nedostatku demokratskog legitimiteta, nezaobilazna uloga ustavnog sudstva u konsolidaciji i razvoju demokratije uglavnom je prihvaćena, s obzirom da se uz pomoć ove institucije obezbeđuju važni ciljevi demokratije: suprematija ustava, zaštita osnovnih prava i slabljenje parlamentarne tiranije.³ Prakse (ustavnih) sudova u zemljama velikih ustavnih tradicija, kao što su SAD i Nemačka, kao i ustavnih sudova „novih“ demokratija, pokazuju da je danas ova institucija nezaobilazan akter u političkoj

1 violeta.besirevic@pravnikafakultet.rs, besirevv@ceu.hu

2 Neki od uticajnih radova koji o tome govore su Alec Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics In Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000; Martin Shapiro and Alec Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Oxford, 2002; Richard H. Pildes, „Is the Supreme Court a ‚Majoritarian‘ Institution?“, *The Supreme Court Review*, 2010.

3 Značajniji protivnici ovog većinskog stava su Jeremy Waldron i Mark Tushnet. Videti npr. Jeremy Waldron, *Law and Disagreement*, Clarendon Press, Oxford, 1999; Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

utakmici i uspešan ko-autor demokratskih vrednosti.⁴ Osim toga, iskustvo ustavnih sudova u institucionalizaciji militantne demokratije u Nemačkoj ili Turskoj, svedoči o tome da ustavni sudovi nisu samo aktivni promotori, već i zaštitnici demokratije, kojima je poveren monopol u odlučivanju o eventualnom isključivanju „neprijatelja demokratije“ iz političkog života.

Iako ga je, sasvim neopravdano, izdvojio iz normativnog dela Ustava Republike Srbije⁵ koji uređuje sistem organizacije vlasti, ustavotvorac važećeg srpskog Ustava, dodelio je Ustavnom sudu Republike Srbije široku nadležnost, i tako ga stavio u sam centar političkih zbivanja u zemlji.⁶ Suprotno teorijskom stavu kojim se tvrdi da u uslovima izrazite političke podeljenosti ustavni sudovi postaju veto igrači u političkoj utakmici,⁷ Ustavni sud svoju široku nadležnost nije iskoristio radi zauzimanja takve pozicije u političkom životu Srbije. Naprotiv, za sada izgleda da je za sebe rezervisao ulogu pasivnog promatrača političkih zbivanja, nastojeći da odgađanjem donošenja odluka u predmetima velikih političkih kontroverzi izbegne jaz između sebe i vladajuće većine.⁸ U tom cilju, čak i u onim situacijama u kojima je mogao direktno da utiče na konsolidaciju demokratije u Srbiji, kao što su reforma pravosuđa ili zabrana političkog ekstremizma, ovaj sud je mnogo više radio na pacifikovanju ili minimiziranju svoje nadležnosti, nego na rešavanju političkih kontroverzi uspostavljanjem pravnih standarda.

Da bi dokazala ovu tezu, razmotriću kontradiktorne stavove Ustavnog suda zauzete u odlukama koje se tiču četiri zahteva za zabranu desničarskih ekstremističkih udruženja, odnosno aktiviranja jednog od mehanizama militantne demokratije ugrađene u važeći Ustav. Analizom tih stavova, pokazaću zatečenost Ustavnog suda ulogom koja mu je dodeljena u borbi protiv političkog ekstremizma, i njegovu rešenost da svoje učešće u odbrani demokratije svede na najmanju moguću meru. Osim toga, ukazaću i na činjenicu da je u razmatranim

4 O ulozi ustavnog sudstva u zemljama u tranziciji videti Tom Ginsburg, „Courts and New Democracies: Recent Works“, *Law and Social Inquiry*, 2012, vol.37, no.3, pp. 720-742; Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, sec. ed., Springer, The Netherlands, 2014; Violeta Beširević, „Ustavno sudstvo u zemljama u tranziciji: lekcije iz uporednog prava“, u Bosa Nenadić (ur.), *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Ustavni sud RS, Beograd, 2013, str. 268-289.

5 „Ustav Republike Srbije“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2006, str. 20. U daljem tekstu: Ustav.

6 Videti „Ustav“, čl. 167. Ustavni sud RS, u daljem tekstu: Ustavni sud.

7 Najekstravagantnija u tom smislu je Kim Šeple. Videti Kim Lane Scheppele, „Democracy by Judiciary, Or Why Courts Can Sometimes be More Democratic than Parliaments“, in: Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, (eds.), *Rethinking the Rule of Law in Post-Communist Europe*, CEU Presss, Budapest, 2005, pp. 25-60.

8 Za više videti Violeta Beširević, „Governing without Judges: The Politics of the Constitutional Court in Serbia“, *International Journal of Constitutional Law*, 2014, Vol. 12, No. 4, u štampi.

odlukama Sud propustio da razvije doktrinu o militantnoj demokratiji i time doprinese razvoju ustavnog prava, što je jedna od važnih funkcija ustavnog sudstva u konstitucionalnim demokratijama. S obzirom da koncept militantne demokratije zahteva dodatno objašnjenje, rad ću započeti kratkim osvrtom na pojam i ciljeve militantne demokratije.

KRATAK OSVRT NA POJAM I USPONE MILITANTNE DEMOKRATIJE

Prema definiciji Milera (*Jan-Werner Müller*), koja sublimira savremena shvatanja, „militantnim demokratijama“ ili „borbenim demokratijama“, nazivaju se demokratski režimi koji su spremni da usvoje i primene preventivne, *prima facie* antiliberalne mere, kako bi sprečili one koji nameravaju da koristeći se demokratskim sredstvima unište samu demokratiju.⁹

Iako je ideja o stabilnim vladama stara koliko i samo učenje o demokratiji¹⁰, pitanje može li demokratija da zaštiti samu sebe, a da pri tom ne ugrozi svoju vrednosnu (demokratsku) prirodu, i dalje je izvor rasprava. Uočavajući slabosti Vajmarskog ustava, vidljive u sudaru mlade nemačke demokratije sa tada nadolazećim nacizmom, Karl Levenštajn (*Karl Loewenstein*), neposredno pred Drugi svetski rat, prvi definiše teorijski koncept militantne demokratije kao odgovor na rastuću ideologiju fašizma.¹¹

Danas je militantna demokratija uglavnom drugo ime za borbu protiv političkog ekstremizma, koja u ustavnim demokratijama podrazumeva uskraćivanje ili ograničavanje političkih prava i sloboda, pre svega slobode udruživanja i slobode govora.¹² U varijanti u kojoj je usmerena ka sprečavanju povratka autoritarnih režima na vlast, ovaj koncept se ponekad identifikuje sa „negativnim republikanizmom“.¹³

9 Jan-Werner Müller, „Militant Democracy“, in: Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 1253.

10 Otto Pfersmann, „Shaping Militant Democracy: Legal Limits to Democratic Stability“, in: Andrés Sajó (ed.), *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2004, p. 47.

11 Videti Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights“, I, *The American Political Science Review*, 1937, vol. 31, no. 3, pp. 417-432; Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights“, II, *The American Political Science Review*, 1937, vol. 31, no. 4, pp. 638-658.

12 Andrés Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, in: Andrés Sajó, (ed.), *Militant Democracy*, op.cit. p. 210. Videti i Alexander Kirshner, *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Extremism*, Yale University Press, New Haven, 2014.

13 Za više videti Peter Niesen, „Anti-extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties“, in: Shlomo Avineri and Zeev Sternhell (eds.), *Europe's Century of Discontent: The Legacies of Fascism, Nazism and Communism*, Hebrew University Press, Jerusalem, 2003, pp. 249-286.

Svoju normativnu verziju, militantna demokratija dobija posle Dugog svet-skog rata, prvo u Osnovnom Zakonu SR Nemačke, a zatim u praksi nemačkog Saveznog ustavnog suda.¹⁴ Međutim, već duže vreme militantna demokratija nije više ekskluzivni mehanizam nemačkog ustavnog prava. „Militantnost“ je važno obeležje savremenih demokratija, koje odbranu od ekstremističkih organizacija, totalitarističkih pokreta ili verskih fundamentalističkih grupa, zasnivaju na merama ograničavanja političkih prava i sloboda, predviđenim na ustavnom ili zakonodavnom nivou.¹⁵

Treba dodati da je u Evropi militantna demokratija institucionalizovana i na transnacionalnom nivou. Prvi osnivački ugovor Evropske unije, Ugovor iz Mاستrihta, u članu 7. Ugovora o Evropskoj uniji predvideo je sistem nadgledanja i sankcija protiv države članice za koju se proceni da je povredila osnovne principe na kojima Unija počiva, uključujući i demokratski princip. Uz neke minorne izmene, ovo rešenje usvojeno je i u danas važećem Lisabonskom ugovoru.¹⁶ Osim toga, Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, takođe je instrument militantne demokratije.¹⁷ Evropski sud za ljudska prava zatvorio je svoja vrata revizionistima koji negiraju „jasno utvrđene istorijske činjenice“ (npr. holokaust), zabranio govor mržnje i u odsustvu nasilja ili neke druge kriminalne aktivnosti, i proglasio da zalaganje za teokratsku državu ili za terorizam predstavlja „pretnju demokratiji“ zbog koje je uskraćivanje ili ograničavanje slobode udruživanja i slobode govora nužna mera u demokratskom društvu.¹⁸

I pored normativne prihvaćenosti, na teorijskom nivou, još uvek se vodi rasprava o napetosti koja postoji između militantne i konstitucionalne

14 O praski ovog suda videti npr. Claudia E. Haupt, „The Scope of Democratic Public Discourse: Defending Democracy, Tolerating Intolerance, and the Problem of Neo-Nazi Demonstrations in Germany“, *Florida Journal of International Law*, 2008, vol. 20, pp. 169-218.

15 Za više videti Markus Thiel (ed.), *The „Militant Democracy“ Principle in Modern Democracies*, Ashgate Publishing Limited, Farnham and Burlington, 2009; Violeta Beširević (ur.), *Militantna Demokratija – nekada i sada*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

16 Treba naglasiti da ti mehanizmi ne pogađaju direktno neprijatelje demokratije, nego države članice koje tolerišu ozbiljne i stalne napade na fundamentalne principe na kojima počiva Unija, uključujući i demokratski princip. Iako, u vreme kada je Hajderova partija krajnje desnice postala deo tadašnje vladajuće koalicije, odredbe Ugovora iz Mاستrihta nisu bile direktni pravni osnov za uvođenje sankcija Austriji, nego bilateralni ugovori o saradnji, tadašnjih 14 država članica Unije delovale su više kao članice Unije, a manje kao učesnice bilateralnih odnosa sa Austrijom. Za više videti u Thilo Rensmann, „Procedural Fairness in a Militant Democracy: The ‚Uprising of the Decent‘ Fails Before the Federal Constitutional Court“, *German Law Journal*, 2003, vol. 4, no. 11, pp. 1135-1136.

17 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u daljem tekstu: Konvencija. Za više videti Violeta Beširević, „Ubiti pticu rugalicu? Militantna demokratija u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava“, u Violeta Beširević (ur.), *Militantna Demokratija – nekada i sada*, op.cit., str. 87-122.

18 *Ibidem*. Evropski sud za ljudska prava, u daljem tekstu: Evropski sud.

demokratije, obzirom da je „militantna demokratija [...] problematičan institut koji kažnjava *neke* građane i *neke* od njihovih organizacija zbog toga što koriste ustavom garantovana prava na način koji se procenjuje antidemokratskim.“¹⁹ I sam Levenštajn je bio svestan paradoksa do kojeg njegov koncept militantne demokratije dovodi:

Demokratije nema bez osnovnih prava, slobodnog suočavanja svih mišljenja, slobode govora, udruživanja, štampe. Kako demokratija može da ograniči ova prava a da pri tom ne razori samu osnovu svog postojanja i legitimiteta?²⁰

Posle pada Berlinskog zida, a naročito posle terorističkih napada na SAD 2001. godine, militantna demokratija postala je predmet kontinuirane rasprave politologa i ustavnih pravnika. Analizirajući savremena teorijska gledišta obe discipline, Đovani Kapoci (*Giovanni Capoccia*) pokazuje da je stari Radbruchov i Kelzenov model neutralne liberalne demokratije, u kojem sva gledišta u političkoj utakmici uživaju jednaka prava u domenu udruživanja i slobode govora, ustuknuo pred postignutim konsenzusom savremenih autora, shodno kojem demokratije imaju pravo da ograniče osnovna prava i slobode u svrhu samoočuvanja, kao i da je takva praksa, iako nepoželjna, ipak legitimna.²¹

Treba imati na umu, da konsenzus o kojem je reč ne abolira militantnu demokratiju od njenih unutrašnjih protivrečnosti i napetosti – pravnici i dalje vode raspravu o tome kako identifikovati neprijatelje demokratije, da li svaka ekstremistička izjava zahteva zabranu ili samo ona koja je praćena određenim nasilnim delovanjem, koje pravne mere mogu da opravdaju militantnu verziju demokratije, i kako primeniti načelo srazmernosti u postizanju balansa između javnog interesa odbrane demokratije i zaštite političkih prava i sloboda.²² Obnovljeni interes politikologa za koncept militantne demokratije uglavnom se vezuje za proučavanje pitanja zašto je, i na koji način, ograničavanje političkih prava i sloboda u ime odbrane demokratije politički održivo.²³

19 Nenad Dimitrijević, „Militantna demokratija, konstitucionalna demokratija i osnovana prava: da li su prijatelji demokratije neprijatelji slobode?“, u Violeta Beširević (ur.), *Militantna Demokratija – nekada i sada*, op.cit., str. 46.

20 Karl Loewenstein, „Militant Democracy and Fundamental Rights“, I, op.cit., pp. 430-431.

21 Giovanni Capoccia, „Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation“, *Annual Review of Law and Social Science*, 2013, vol. 9, pp. 207-226. Neki autori poput Foksa (Gregory H. Fox) i Noltea (Georg Nolte) idu korak dalje od ovog konsenzusa, smatrajući da demokratije ne samo da imaju pravo, nego su i dužne da ograniče slobodu govora i udruživanja u svhu samoodbrane i samoočuvanja. Videti Gregory H. Fox & Georg Nolte, „Intolerant Democracies“, *Harvard International Law Journal*, 1995, vol. 36, no. 1, pp. 1-70;

22 Giovanni Capoccia, „Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation“, op.cit., p. 214.

23 Giovanni Capoccia, „Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation“, op.cit., p. 219.

„MILITANTNA“ ORIJENTACIJA USTAVA RS

Načela građanske demokratije, kako to navodi čl. 1. Ustava, uključujući predstavničku demokratiju, načelo podele vlasti, vladavinu prava, sistem ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i politički pluralizam, vrednosti su na kojima počiva ustavni sistem Srbije. Srbija, međutim, nije zemlja „otvorene“, već militantne demokratije, čiji su mehanizmi institucionalizovani na ustavnom i zakonodavnom nivou.

Kao i mnogi savremeni ustavi i međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava, i važeći Ustav garantuje osnovna politička prava i slobode koje „izviru“ iz demokratije, a čija „pozitivizacija“ (*Robert Alexy*) doprinosi njenom funkcionisanju, kako u supstancionalnom, tako i u proceduralnom smislu: slobodu mišljenja i izražavanja (čl. 46), izborno pravo (čl. 52), slobodu okupljanja (čl. 54) i slobodu udruživanja (čl. 55). Imajući u vidu značaj „tržišta ideja“ u demokratskim sistemima, Ustav garantuje i slobodu medija (čl. 50). S obzirom da je „emocionalizam“ (*Levenštajn*), jedan od moćnih izvora manipulacije u političkom životu, Ustav zabranjuje izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje (čl. 49).

Navedena prava i slobode uspostavljaju osnovna pravila kojima se demokratija ostvaruje u Srbiji. Sloboda izražavanja garantuje slobodu da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje, sloboda mirnog okupljanja podrazumeva, između ostalog, da se zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom, dok se sloboda udruživanja odnosi na slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja, bez prethodnog odobrenja (uz upis u odgovarajući registar), kao i na pravo da se ostane izvan svakog udruženja.²⁴ Treba dodati da Ustav naročito naglašava značaj političkog pluralizama u oblikovanju političke volje građana i garantuje slobodno osnivanje političkih stranaka.²⁵ Istovremeno, Ustav taksativno nabraja različite razloge zbog koji se mogu ograničiti sloboda izražavanja i sloboda okupljanja, koji se uglavnom temelje na Milovoj tezi o zaštiti prava drugih, ali i na potrebi zaštite ustavnog poretka i „morala demokratskog društva“, mada je ovako formulisanom poslednjem razlogu više mesto u ustavnoj teoriji nego u normativnom delu Ustava.²⁶

24 Videti „Ustav“, op. cit., čl. 46, 54. i 55.

25 „Ustav“, op. cit., čl. 5.

26 „U čl. 46. st. 2. Ustava predviđeno je da se „Sloboda izražavanja može [...] zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.“ Shodno čl. 54. st. 4. Ustava, sloboda okupljanja ograničava se „samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.“

„Militantna“ orijentacija Ustava se ogleda i u mogućnosti uskraćivanja političkih prava „neprijateljima demokratije“ putem izricanja određenih zabrana, na kojima takođe počiva ideja o samoočuvanju demokratskog režima u Srbiji. Ustav, tako, naglašava da je nedopustivo delovanje političkih stranaka usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.²⁷ Pod istim uslovima, zabranama podležu i udruženja građana.²⁸ Ustav, takođe, izričito zabranjuje tajna i paravojna udruženja.²⁹

O ustvanoj obavezi zaštite demokratije svedoče i ustavne odredbe koje sudsku vlast i Ustavni sud obavezuju na jedino moguće ciljno tumačenje ustavnih odredaba koje se tiču ljudskih i manjinskih prava: „Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist *unapređenja vrednosti demokratskog društva (istakla V. B.)*, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.“³⁰ Kada je reč o ograničavanju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, slična imperativna odredba upućena je zakonodavnoj vlasti: „Ljudska i manjinska prava zajamčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u *demokratskom društvu (istakla V. B.)*, i bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava.“³¹ Najzad, da Ustav nije vrednosno neutralan potvrđuje varijanta „klauzule večnosti“ ugrađena u njegov tekst, koja se odnosi na nepromenljivost sistema ljudskih i manjinskih prava: „Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.“³²

„Militantnost“ demokratskog poretka u Srbiji ogleda se i u institucionalizaciji mehanizama za njegovu zaštitu na zakonodavnom nivou. Kako se ovaj rad bavi ograničavanjem slobode udruživanja u svrhu borbe protiv političkog ekstremizma, potrebno je nešto više reći o zakonodavnoj institucionalizaciji zabrane udruženja.

27 „Ustav“, op.cit, čl. 5, st. 3.

28 „Ustav“, op.cit, čl. 55, st. 4.

29 „Ustav“, op.cit, čl. 55, st. 3.

30 „Ustav“, op.cit, čl. 18, st. 3.

31 „Ustav“, op.cit, čl. 20, st. 1.

32 „Ustav“, op.cit, čl. 20, st. 2.

ZAKONODAVNA INSTITUCIONALIZACIJA ZABRANE UDRUŽENJA

Počeući parafrazirajući Tokvila: Ustavom zajemčena sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja, omogućava građanima Srbije svih uzrasta, predispozicija i sposobnosti da se neprekidno udružuju u cilju ostvarivanja njihovih različitih interesa.³³

U demokratskim sistemima, sloboda političkog udruživanja, koja je važna za diskusiju u ovom radu, dovodi odnos između konstitucionalizma i demokratije do tačke ključanja. S jedne strane, ona omogućuje socijalizaciju građana, političku edukaciju, kontrolu vlasti, unapređuje kvalitet i princip jednakosti u predstavničkoj demokratiji, podstiče direktno učešće u vlasti i javnu raspravu, i pokazuje da je sloboda udruživanju radi zadovoljavanja različitih interesa inherentna vrednost individualne slobode.³⁴ S druge strane, ono što slobodu političkog udruživanja čini neophodnim postulatom demokratije, čini je i opasnom po demokratiju, jer neprijateljima demokratije – levim i desnim ekstremistima, agitatorima govora mržnje, verskim fundamentalistima, secesionistima koji u ime secesije zagovaraju nasilje i drugima, otvara mogućnost da tolerantnu demokratiju lako transformišu u diktaturu. Ova dvostruka priroda slobode udruživanja opravdava praksu njenog ograničavanja. Zbog toga je pitanje gde povući crtu, odnosno kako uspostaviti pravi balans između pozitivnih i negativnih aspekata ove slobode, odnosno između poželjnog i štetnog protekcionizma, jedan od ključnih problema ustavnih demokratija.³⁵

Imajući na umu ovu dilemu, minimalistički pristup u određivanju ustavnih razloga za zabranu udruženja prihvaćen u Ustavu je odgovarajući. Ustavnom sudu poverena je nadležnost odlučivanja o zabrani udruženja samo ako je njihovo delovanje usmereno na (1) nasilno rušenje ustavnog poretka, (2) kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili (3) izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.³⁶

Zakonodavna rešenja usvojena u Zakonu o udruženjima i Zakonu o Ustavnom sudu razrađuju ustavne garancije slobode udruživanja. Zakon o udruženjima definiše institut udruženja, garantuje njihovo slobodno osnivanje i

33 U knjizi „Demokratija u Americi“, Tokvil ističe da Amerikanci svih uzrasta, sposobnosti i predispozicija neprekidno formiraju udruženja. Videti Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 2, Vintage, New York, 1972, pp.106-107. U Srbiji, i maloletno lice sa navršениh 14 godina života, uz saglasnost zakonskog zastupnika, može biti osnivač udruženja. Videti „Zakon o udruženjima“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/09 i 99/11-drugi zakoni, Beograd, čl.10, st. 2.

34 Za više videti Archon Fung, „Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities“, *Annual Review of Sociology*, 2003, vol. 29, pp. 515-539.

35 O tome videti npr. Jan-Werner Müller, „Rethinking Militant Democracy: An Introduction“, *Constellations*, 2012, Vol.19, No. 4, pp. 536–539.

36 „Ustav“, op.cit., čl. 55, st. 4.

organizovanje, kao i samostalnost u ostvarivanju njihovih ciljeva. U skladu sa liberalnim ustavnim konceptom slobode udruživanja, Zakon izričito navodi da je upis u registar dobrovoljan, što dalje podrazumeva da se udruženje ne mora registrovati da bi njegovo delovanje bilo dozvoljeno.³⁷ Štaviše, odredbe ovog zakona kojima se insistira da ciljevi i delovanje udruženja koja *nemaju* status pravnog lica (tj. nisu upisana u registar) ne smeju biti temeljeni na protivustavnim ili nezakonitim ciljevima (u protivnom, takva udruženja biće takođe zabranjena), potvrđuju da se sloboda udruživanja može ostvarivati i bez upisa u registar.³⁸ Najzad, Zakon o udruženjima ponavlja ustavnu odredbu koja zabranjuje tajna i paravojna udruženja.³⁹

Interesantno je primetiti da je, za razliku od uobičajenih komparativnih rešenja kojima je nadležnost za odlučivanje o zabrani udruženja najčešće poverena sudovima opšte ili posebne nadležnosti (upravnim sudovima), Ustav tu nadležnost poverio Ustavnom sudu.⁴⁰ Imajući na umu, da za razliku od političkih partija, udruženja, po pravilu (ali ne i uvek), imaju daleko manji uticaj na tok izborne kampanje i postupak donošenja političkih odluka, postavlja se pitanje opravdanosti takvog rešenja. Ipak, izgleda da je eventualna kritika opravdana jedino sa aspekta načela oportuniteta. Prvo, iako je istakao da udruženja retko učestvuju u političkom procesu i da se njihova politička relevantnost može odrediti samo na osnovu svakog pojedinačnog slučaja, u postupku ispitivanja navoda podnosioca predstavlja kojom se negira opravdanost odluke o raspuštanju udruženja, Evropski sud primenjuje one iste kriterijume na odluku o raspuštanju udruženja koje primenjuje u postupku odlučivanja o zabrani političkih partija, ako se pokaže da osetne pretnje demokratskom poretku dolaze od strane udruženja.⁴¹ Drugo, i u varijanti u kojoj bi ova nadležnost bila poverena sudskoj grani vlasti, odluke sudova o zabranama udruženja mogle bi se ipak naći pred Ustavnim sudom, i to u postupku odlučivanja po ustavnim žalbama u kojima bi zabranjena udruženja ukazivala na povredu ustavom garantovanog prava na udruživanje.

37 Videti „Zakon o udruženjima“, op.cit., čl. 4, st. 1. Registar udruženja vodi Agencija za privredne registre.

38 „Zakona o udruženjima“, op.cit., čl. 3, st. 2. i 3 i čl. 50. st. 1. Uporednim čitanjem ustavnog i zakonskog teksta koji se odnosi na razloge za zabranu udruženja, uočava se očigledna neusaglašenost Zakona o udruženjima sa Ustavom. Naime, suprotno ustavnoj odredbi čl. 55. st 4, koja taksativno nabrta samo tri razloga zbog kojih je moguće aktivirati predviđenju zabranu, kao i odrebu čl. 20, st. 1. Ustava, koja naglašava da ljudska prava zajamčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena u svrhe radi kojih ih dopušta Ustav, Zakon o udruženjima, proširuje taj krug, navodeći kao razlog za zabranu i „narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije.“

39 Videti „Zakon o udruženjima“, op.cit., čl. 2. st. 4.

40 Nadležnost za zabranu organizacije ili udruženja ima i Ustavni sud Čilea. Videti čl. 82, st. 7. čileanskog Ustava.

41 *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, Judgment from 9 July 2013, §§ 53-57.

Postupak za zabranu udruženja uređen je Zakonom o Ustavnom sudu, koji određuje učesnike u postupku, sadržaj predloga za zabranu, javnost u postupanju i posledice zabrane.⁴² S tim u vezi, ukazaću na dve činjenice. Naime, da bi se sprečile eventualne zloupotrebe, krug predlagača koji mogu pokrenuti postupak za zabranu udruženja pred Ustavni sudom, relativno je uzak i svodi se na Vladu, Republičkog javnog tužioca i organa nadležnog za upis u registar udruženja.⁴³ Osim toga, iako je sam postupak za zabranu udruženja bliže uređen Zakonom o Ustavnom sudu, Zakon o udruživanju sugeriše Ustavnom sudu da u postupku odlučivanja o zabrani rada nekog udruženja primeni određeni test: „Odluka o zabrani rada udruženja može se zasnivati na radnjama članova udruženja ako postoji veza između tih radnji i delovanja udruženja ili njegovih ciljeva, ako se radnje zasnivaju na organizovanoj volji članova i ako se prema okolnostima slučaja može smatrati da je udruženje tolerisalo radnje svojih članova.“⁴⁴

MILITANTNA DEMOKRATIJA NA DELU: ODLUKE USTAVNOG SUDA PO ZAHTEVIMA ZA ZABRANU EKSTREMISTIČKIH UDRUŽENJA

Usponi i padovi desničarskog ekstremizma prateći su fenomeni kako tradicionalnih, tako i demokratija u nastajanju. Međutim, s obzirom da njegovu osnovu čini kombinacija političkih stavova, političkog nasilja, krivičnih dela obeleženih mržnjom (*hate crimes*) i terorizma, desničarski ekstremizam nije lako definisati.⁴⁵ Među brojnim definicijama, čini se da shvatanje bazirano na njegovom odnosu prema demokratiji, najbolje opisuje prirodu ovog fenomena: reč je o posebnoj formi političkog ekstremizma koji odbacuje ideju demokratskog političkog pluralizma, favorizujući totalitaristički ili autoritarni oblik vladavine, čime se jasno izlazi izvan granica liberalnog demokratskog sistema.⁴⁶ Andraš Šajo (*András Sajó*) ukazuje da, u zemljama u kojima je tranzicioni proces

42 „Zakon o Ustavnom sudu“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/07, 99/211, 18/13-Odluka US, Beograd.

43 „Zakona o Ustavnom sudu“, op.cit., čl. 80, st. 1.

44 „Zakona o udruženjima“, op.cit., čl. 50. st. 2.

45 Videti u *20th Century Right Wing Groups in Europe: Prone to extremism or terrorism?* Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law, Case Study, 4. July 2008, Available from: <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/Rightwing%20terrorism.pdf> (Accessed 10 November 2014).

46 Susann Backer, „Right-wing Extremism in Unified Germany“, in: Paul Hainsworth, (ed.) *The Politics of the Extreme Right. From the Margins to the Mainstream*, Pinter, London, New York, 2000, p. 88.

u toku, postoje tri razloga za aktiviranje militantne demokratije: mogućnost povratka komunista na vlast, opasnost od teritorijalne dezintegracije izazvane ekstremnim nacionalizmom ili uspon desničarskog ekstremizma.⁴⁷

Bujanje desničarskog ekstremizma glavno je obeležje post-komunističke Srbije. Zbog ograničenog prostora, detaljnu analizu fenomenologije desničarskog ekstremizma u Srbiji nije moguće dati. Za potrebe ovog rada važno je ukazati na sledeće.

Prvo, u vreme svoje vladavine, Milošević je, u meri koju je strogo kontrolisao, dopustio ekstremnim desničarskim partijama da sa ulice uđu u vlast, a raznim desničarskim organizacijama tolerisao je delovanje kroz paravojne formacije.⁴⁸ Posle petooktobarskih promena 2000. godine, paravojne formacije nestaju sa vidika, a učešće ekstremnih desničarskih partija u radu zakonodavne vlasti postepeno slabi, da bi, neulaskom Srpske radikalne stranke u parlament na poslednjim parlamentarnim izborima, potpuno izostalo. Drugo, u srpskom društvu uspon desničarskog ekstremizma relativno je olako shvaćeno. Nakon pada komunizma, na scenu stupaju mnogobrojni pobornici „otvorene demokratije“, smatrajući je jedinim prihvatljivim putem za uspostavljanje stanja „normalnosti“, koje podrazumeva „izgradnju normalne države, normalne ekonomije i normalne vladavine prava.“⁴⁹ Još sveže sećanje na nekadašnje progone zbog verbalnog delikta otupilo je društvenu oštricu usmerenu na govor mržnje, tog moćnog sredstva za proizvodnju političke polarizacije, uz pomoć koje srpsko društvo postaje laka meta „manipulativne politike emocijama“ (Šajo). U odbranu krhkog demokratskog sistema, državni organi ulaze zbog huliganizma na sportskim terenima, tek posle smrti francuskog državljanina Brisa Tatona, koji je smrtno pretučen pred jednu od fudbalskih utakmica.⁵⁰ Međutim, utisak je da je borba protiv desničarskog ekstremizma svedena na retke krivične postupke, a aktiviranje klasičnih mera militantne demokratije, kao što je, na primer, zabrana udruženja, uslovljena je prisustvom jasnih dokaza o krivičnoj odgovornosti članova tih udruženja, odnosno postojanjem tajnih organizacija čije delovanje postojeći ustav jasno zabranjuje. Potreba odbrane demokratskog sistema, ostala

47 András Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, op.cit, p. 217.

48 Za više o desničarskom ekstremizmu u Srbiji videti npr. Isidora Stakić, *Odnos Srbije prema ekstremno desničarskim organizacijama*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013, Available from: http://www.bezbednost.org/upload/document/odnos_srbije_prema_ekstremno_desniarskim_organizac.pdf (Accesed 15 November 2014).

49 O „normalnosti“ kao antipodu komunizma videti Wojciech Sadurski, „Transitional Constitutionalism: Simplistic and Fancy Theories“, in: Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, (eds.), *Rethinking the Rule of Law in Post-Communist Europe*, op.cit, p. 9.

50 Tragični događaj desio se 17. septembra 2009. godine. Videti: *Umro pretučeni Francus Bris Taton*, B92, 29.09.2009. Dostupno preko: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?nav_id=383878&dd=29&mm=09&yyyy=2009 (pristupljeno 10. novembra 2014).

je, uglavnom, u drugom planu. Odluke Ustavnog suda o zahtevima za zabranu desničarskih ekstremističkih udruženja, svedoče u prilog tome.⁵¹ Navešću ukratko prvo sadržaj, a zatim ću razmotriti posledice tih odluka.

U periodu od marta 2011. do sredine novembra 2012. Ustavni sud razmatrao je četiri predloga Republičkog javnog tužilaštva za zabranu više različitih grupa i udruženja, od kojih su neka bila registrovana, a neka nisu.

Prvi predlog Republičkog javnog tužioca za zabranu rada petnaest tzv. „navijačkih grupa“ podnet je zbog delovanja navedenih grupacija usmerenog na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava i izazivanje rasne, nacionalne, verske mržnje.⁵² U drugom predmetu, Tužilaštvo je tražilo zabranu tajne političke organizacije „Nacionalni stroj“, tvrdeći da je delovanje ove organizacije usmereno na izazivanje rasne i nacionalne mržnje i razaranje Ustavom predviđenih sloboda i prava građana Srbije, načela građanske demokratije, ljudskih i manjinskih prava, sloboda i pripadnosti evropskim principima i vrednostima, zabrane diskriminacije i slobode udruživanja.⁵³ U trećem predmetu, koji se odnosio na predlog za zabranu „Otačastvenog pokreta Obraz“, Tužilaštvo ističe da ova organizacija vrši diskriminaciju i širi netrpeljivost prema drugačijim političkim i društvenim opcijama, zloupotrebljava ustavno pravo na udruživanje, zalaže se za „obnovu autentične srpske državnosti“ nasilnim sredstvima, propagira različite oblike diskriminacije, služi se govorom mržnje, itd.⁵⁴ Najzad, u četvrtom predmetu, Tužilaštvo traži zabranu rada registrovanog udruženja „Srpski narodni pokret 1389“, neregistrovanog udruženja „SNP Naši“ i neregistrovanog udruženja „SNP Naši 1389“, bazirajući ih na protivustvnom delovanju ovih udruženja.⁵⁵

Sva četiri predloga za zabranu navedenih grupacija Tužilaštvo je zasnovalo, između ostalog, na potrebi odbrane „građanske demokratije“, a predlog za zabranu „Obraza“, na potrebi sprečavanja uvođenja totalitarnog režima. U predlogu za zabranu „navijačkih grupa“ otvoreno je bila istaknuta dilema pred kojom se

51 Za isti utisak videti Tanasije Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja: uporednoteorijska studija*, Dosijski studio, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, Beograd, 2014, str. 117-140; Slobodan Beljanski, „Militantna demokratija u praksi Ustavnog suda Srbije“, u Violeta Beširević (ur.), *Militantna Demokratija – nekada i sada*, op.cit., str. 244 – 271.

52 „Zaključak Ustavnog suda RS“, br. VIIU-279/2009, od 17.3.2011., „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 26/2011, Beograd, deo I.

53 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-171/2008, od 2.6.2011., „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 50/2011, Beograd, deo I.

54 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, od 12.6.2012. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2012, Beograd, deo I.

55 „Odluka Ustavnog suda RS“ br. VIIU – 482/2011, od 14. 11. 2012., „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 6/2013, Beograd, deo I.

Srbija našla: „ili će država odabrati demokratiju i zaštititi je ili će demokratija biti poražena od sveopšteg straha.“⁵⁶

Na ove zahteve Ustavni sud reaguje sa zadržskom, a zatim, na osnovu sličnog činjeničnog stanja i u prisustvu istih pravnih okolnosti, donosi protivrečne odluke, u kojima uglavnom (osim u predmetu „Obraz“) razmatra pitanje svoje nadležnosti, a ne pitanje ugroženosti demokratije delovanjem desničarskih ekstremističkih organizacija. Rezultat takvog pristupa je sledeći. Predlog za zabranu „navijačkih grupa“ Ustavni sud odbacuje iz procesnih razloga, oglašavajući se nenadležnim da po zahtevu odlučuje.⁵⁷ Umesto da raspravlja o zabrani „Nacionalnog stroja“ zbog ciljeva koje zastupa, Ustavni sud zabranjuje ovu organizaciju na osnovu dokaza da je reč o tajnoj organizaciji, čije postojanje zabranjuje sam Ustav, zabranjujući joj i da se upiše u odgovarajući registar i da deluje.⁵⁸ Ustavni sud, potom, izriče zabranu „Obrazu“ i nalaže njegovo brisanje iz Registra.⁵⁹ Najzad, ovaj sud odbija predlog za zabranu „Srpskog narodnog pokreta 1389“ i udruženja SNP „Naši“, a odbacuje, ponovo iz procesnih razloga, predlog za zabranu „SNP Naši 1389.“⁶⁰

„DEVITALIZIRANJE“ MILITANTNE DEMOKRATIJE

Ustavni sud minimizirao je domete militantne demokratije u Srbiji poigravanjem sa procesnim pretpostavkama za vođenje postupka i svođenjem dokaza o ugroženosti demokratije na prethodno utvrđenu kriminogenu prošlost „neprijatelja demokratije“. Pogledajmo sledeće.

(Ne)nadležnost Ustavnog suda u borbi protiv političkog ekstremizma

Posle donošenja navedenih odluka Ustavnog suda i reagovanja jednog dela stručne i naučne javnosti, osnovno pitanje koje se postavlja jeste da li je demokratski poredak u Srbiji u jednakoj meri zaštićen od pogubnog delovanja svih ekstremističkih udruženja. U pravnom kontekstu, dilema se svodi na pitanja: (a) da li se mera zabrane udruženja može izreći samo registrovanim ili i neregistrovanim udruženjima; kao i (b) kakav je postupak za zabranu tajnih udruženja.

Da li neregistrovana udruženja podležu meri zabrane? Stavovi Ustavnog suda o ovoj dilemi su protivrečni. U prvom postupku, u kojem je odlučivao o zabrani „navijačkih grupa,“ Ustavni sud zauzeo je nedvosmisleni stav da je „upis u

56 „Zaključak Ustavnog suda RS“, br. VIIU 279/2009, *op.cit.* deo I.

57 *Ibidem.*

58 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-171/2008, *op.cit.*, tač. 1-4 izreke.

59 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, *op.cit.*, tač. 1-2 izreke.

60 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-482/2011, *op.cit.*, tač. 1-2 izreke.

odgovarajući registar udruženja *condicio sine qua non* ostvarivanja ustavnog jemstva političkog [...] udruživanja.“⁶¹ Drugim rečima, upis u odgovarajući registar udruženja „ima konstitutivni karakter čije se dejstvo sastoji u uvođenju udruženja u ustavnopravni poredak, kao posebnog subjekta.“⁶² Ovo tim pre, smatra ovaj sud, što se u slučaju izostanka registracije ne može ostvariti ni nalog zakonodavca da se udruženje, čiji rad Ustavni sud zabrani, briše iz odgovarajućeg registra, jer se ne može brisati ono što nije upisano.⁶³

Samo nekoliko meseci posle toga, Ustavni sud, zasedajući u istom sastavu, upušta se u razmatranje zahteva Tužilaštva za zabranu ekstremne desničarske organizacije „Nacionalni stroj“, iako se takođe radilo o neregistrovanom udruženju. Štaviše, svojom odlukom Ustavni sud zabranio je ovoj organizaciji da se registruje, bilo kao udruženje, bilo kao politička stranka (!?).⁶⁴ Ipak, tu nije kraj obrtima.

U trećem postupku, vođenom po zahtevu za zabranu „Obraza“, u prisustvu istih pravnih okolnosti i sličnog činjeničnog stanja, Ustavni sud je, ponovo u istom sastavu, prvo tražio dodatne informacije o pravnom statusu ovog pokreta vezanog za njegovu registraciju, da bi, nakon što je primio podatke o registraciji, konstatovao da je „Obraz“ registrovan u skladu sa Zakonom o udruživanju, da ima svojstvo pravnog lica.⁶⁵ Zbog toga zaključuje „[...] da se radi o obliku ‚udruživanja‘ koji je kao pojam udruženje utvrđen odredbom člana 55. stav 2. Ustava.“⁶⁶ Time je Ustavni sud implicitno potvrdio svoj stav zauzet u postupku protiv „navijačkih grupa“, shodno kojem ovaj sud može da odluči samo o zabrani registrovanih udruženja. U četvrtom, poslednjem, postupku vođenom po zahtevu za zabranu nekoliko udruženja, od kojih su neka bila registrovana a neka nisu, sledi novi obrt. Naime, još uvek u istom sastavu, Sud se upušta u meritorno odlučivanje o zahtevu za zabranu neregistrovanog udruženja SNP „Naši“, iako je jasno konstatovao da je reč o neregistrovanom udruženju. Opravdanje nalazi u činjenici da je reč o organizovanom udruženju koje aktivno deluje.⁶⁷

Kada je Ustavni sud ispravno postupio, odnosno, koje je adekvatno čitanje čl. 55. Ustava? Da podsetim, ovaj član, između ostalog, predviđa da se sloboda političkog i svakog drugog udruživanja, ostvaruje „bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom.“ Istim članom

61 „Zaključak Ustavnog suda RS“, br. VIIU 279/2009, op.cit., deo IV.

62 *Ibidem*.

63 *Ibidem*.

64 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-171/2008, op.cit., deo VI.

65 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, op.cit., delovi II, IV i VI.

66 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, op.cit., deo VI.

67 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-482/2011, op.cit., deo IV.

uspostavlja se nadležnost Ustavnog suda za zabranu udruženja, s tim što se ta nadležnost ne vezuje samo za registrovana udruženja. Naime, Ustav nigde ne kaže da je upis u registar konstitutivan element pojma udruženja. Naprotiv, Ustav sledi liberalni koncept slobode udruživanja, polazeći od toga da je svrha ove slobode ostvarivanja interesa članova udruženja. Obavezna registracija udruženja, koja bi se mogla shvatiti kao vid političke kontrole, se ne zahteva, već se samo, u cilju zaštite interesa i transparentnog delovanja udruženja u različitim pravnim i ekonomskim transakcijama u kojima ona učestvuju, upućuje na registraciju *u skladu sa zakonom*. Ovakav pristup sledi i Zakon o udruženjima koji izričito propisuje da je upis u registar udruženja *dobrovoljan*.⁶⁸ Dakle postojanje i delovanje neregistrovanih udruženja ovaj zakon ne zabranjuje, osim što predviđa mogućnost njihove zabrane ako se u postupku pred Ustavnim sudom utvrdi da su ciljevi i delovanje takvih udruženja zasnovani na razlozima koje Ustav izričito zabranjuje.⁶⁹ Drugim rečima, u slučaju da neregistrovana udruženja zloupotrebe slobodu udruživanja u protivustavne svrhe, predviđena je ista odbrambena reakcija države kao i u slučaju registrovanih udruženja.

Ovakvo čitanje ustavne garancije slobode udruživanja nalaže i praksa Evropskog suda. Prvo, šta se smatra udruženjem po članu 11. Konvencije o slobodi udruživanja, određuje se nezavisno od značenja koji taj pojam ima u nacionalnom zakonodavstvu država članica. Prema tome, ako udruženje nije priznato kao takvo po nacionalnom pravu, to ne znači da ono ne uživa zaštitu koju pruža sloboda udruživanja garantovana Konvencijom.⁷⁰ Drugo, Evropski sud zauzeo je stav da sloboda udruživanja podrazumeva pravo osnivanja ili pripadanja grupi ili organizaciji koja teži ostvarivanju određenih ciljeva.⁷¹ U tom smislu, pod pojmom udruženja podrazumeva se svako dobrovoljno grupisanje u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa.⁷² Treće, da bi uživala zaštitu po članu 11. Konvencije, udruženja ne moraju da budu registrovana, ili zvanično priznata na bilo koji drugi način. Štaviše, status pravnog lica ili nedostatak takvog statusa u državama članicama, ne utiče na status udruženja po čl. 11. Konvencije.⁷³

68 „Zakona o udruženjima“, op.cit., čl. 4, st. 1.

69 „Zakona o udruženjima“, op.cit., čl. 3, st. 2. i 3, i čl. 50. st. 1.

70 David Harris *et al*, *Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, sec. ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 526.

71 *McFeeley v. the United Kingdom*, no. 8317/78, Commission's Decision of 15 May 1980, Decisions and Reports (DR) 20, p. 44.

72 *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, no. 7601/76 and 7896/77, Commission's Report of 14 December 1979, Series B, No. 39, p. 36, § 167.

73 Christian Tomuschat, „Freedom of Association“, in: Ronald St. John Macdonald *et al.* (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1993, pp. 493-494.

Da bi se razlikovala od pukog okupljanja ljudi koji žele da se druže, neformalna udruženja moraju, kako to Tomušat (*Christian Tomuschat*) objašnjava, da (a) zadovolje određeni stepen stabilnosti (da postoje određeno vreme), (b) da zadovolje određene kriterijume organizacije, kao i (c) da postoje u cilju ostvarivanja određene svrhe.⁷⁴ Svojevremeno, bivša Komisija za ljudska prava istakla je sledeće: „iako je pravni subjektivitet udruženja uslovljen njegovom registracijom, i neregistrovano udruženje može slobodno da se osnuje i učestvuje u određenim aktivnostima, kao i da poseduje sredstva preko svojih članova.“⁷⁵ Osim što uživa zaštitu, neregistrovano udruženje podleže ograničenjima predviđenim članom 11. Konvencije, što znači da ova udruženja mogu biti zabranjena pod istim uslovima kao i registrovana udruženja.

Treba istaći da u kontekstu militantne demokratije i odbrane od potencijalnih „neprijatelja demokratije“, razlikovanje između neregistrovanih i registrovanih udruženja nema mnogo smisla. Naime, mnoge ekstremne desničarske formacije (organizacije, pokreti, frontovi) izbegavaju bilo kakvo zvanično priznavanje, bilo u formi registracije, ili u nekoj drugoj formi. Iskustvo iz Mađarske, koju je u poslednje vreme zahvatio talas desničarskog ekstremizma, pokazuje da metod njihovog delovanja retko podrazumeva učestvovanje na izborima, već snažan uticaj na politički život ostvaruju uticajnim internet sajtovima i komunikacijskim mrežama, putem kojih su u stanju da okupe pristalice na mitingu, po pravilu izazovu nasilje, i tako privuku medijsku i političku pažnju.⁷⁶ U svojoj početnoj praksi srpski Ustavni sud, međutim, nije prepoznao ovu opasnost, već je zauzeo stav da su „neregistrovane organizacije [...] tajne organizacije“ čije je gonjenje u nadležnosti tužilaštva, jer „država ne mora da se bavi [...] udruženjima već pojedincima koji ih čine tako što će ih goniti za krivična dela koja su svojim delovanjem u organizaciji učinili.“⁷⁷

Da je Ustavni sud ostao pri ovakvom stavu, odbrana demokratskog poretka u Srbiji zavisila bi od formalnog uslova registracije i diskrecionog prava tužilaštva da odlučuje o pokretanju krivičnih postupaka. Međutim, iako bi se moglo reći da je, makar formalno, Ustavni sud napustio svoj prvobitni stav, time što je u kasnijoj praksi prihvatao nadležnost i po zahtevima za zabranu neregistrovanih udruženja, izgleda da ishod sve četiri odluke Ustavnog suda ipak upućuje na pomenuti zaključak. Na ovaj suštinski problem vratiću se nakon što razmotrim protivrečnosti vezane za postupak zabrane tajnih organizacija.

74 *Ibidem*.

75 *Larmela v. Finland*, App. no. 26712/95, the Decision of the European Commission of Human Rights, 28 May 1997, (inadmissible).

76 Renata Uitz, „Hungary“, in: Markus Thiel (ed.), *The „Militant Democracy“ Principle in Modern Democracies*, op.cit., p. 169.

77 „Zaključak Ustavnog suda RS“, br. VIIU 279/2009, op.cit., deo IV.

Zabrana tajnih i paravojnih udruženja, predviđena Ustavom, unela je dodatnu konfuziju u vezi sa ovlašćenjima Ustavnog suda u postupcima za zabranu udruženja. Do dilema se došlo nakon što je, u izdvojenom mišljenju u predmetu zabrane „Nacionalnog stroja“, zauzet stav da Ustavni sud nije nadležan da zabranjuje tajna i paravojna udruženja jer ih Ustav, propisujući da su „zabranjena [...] tajna i paravojna udruženja“, zabranjuje sam po sebi, „[...] ne ostavljajući nijednom drugom subjektu mogućnost da se u odnosu na takvu vrstu udruženja bavi njegovom zabranom [...]“⁷⁸. Ova konfuzija izazvala je potom, nepotrebne dopune Zakona o Ustavnom sudu.⁷⁹ Sledeće argumente moguće je uputiti ovakvom tumačenju.

Prvo, slične odredbe imperativnog tipa, kojima se kvalifikuje jasan negatiivan stav ustavotvorca prema nekom ponašanju, kao npr. „zabranjuje se“, „biće zabranjene“, „zabranjeno je“, „nedopušteno je“, zatim, predviđa gubitak prava u slučaju određenog ponašanja, npr. „izgubiće [...] osnovna prava“, ili kojima se garantuje pravna sigurnost, npr. „niko ne može biti oglašen krivim za delo, koje, pre nego što je učinjeno, nije zakonom bilo predviđeno kao kažnjivo“, poznaju mnogi ustavi, uključujući i srpski Ustav. Tako, na primer, osim što izričito zabranjuje tajna i paravojna udruženja, Ustav naglašava da je „nedopušteno [...] delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka [...]“ (čl. 5.), da „niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama,“ (čl. 6.), da se „nijedna religija ne može [...] uspostaviti kao državna ili obavezna“ (čl. 11.), da je „zabranjena [...] svaka diskriminacija...“ (čl. 21), da je „zabranjeno [...] kloniranje ljudskih bića“ (čl. 24.), itd. Kako se ove odredbe aktiviraju kada do zabranjenog ponašanja dođe (a doći će, jer ustavi nisu *science fiction* produkti), odnosno kako se sprovodi ovako iskazana volja ustavotvorca? Tako što se, najčešće zakonom, a ređe samim ustavom, predvidi nadležnost određenog organa da utvrdi povredu ovih zabrana i izrekne odgovarajuću sankciju, odnosno status vrati u stanje pre povrede. U suprotnom, volja ustavotvorca ostala bi mrtvo slovo na papiru.

Drugo, ako je to tako, da li činjenica da Ustav *izričito* nije ustanovio nadležnost Ustavnog suda u postupcima za zabranu tajnih i paravojnih udruženja, niti je to, pre izmena Zakona o Ustavnom sudu, činio bilo koji zakon, ukazuje na volju

78 Sudija Olivera Vučić, „Izdvojeno mišljenje u predmetu br. VIU-171/2008,“ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 50/11, Beograd. Ovakav stav podržan je donekle i na teorijskom nivou. Videti Vladan Petrov, „Nacionalni stroj‘ pred Ustavnim sudom – izmišljena nadležnost, izmišljena i odluka“, *Hereticus*, 2011, Vol. 9, No. 3-4, str. 68-76; Slično i Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 551.

79 „Zakon o Ustavnom sudu“, op.cit., čl. 81a., sada izričito predviđa: „Kada je predlogom tražena zabrana tajnog ili paravojnog udruženja, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da je delovanje takvog udruženja zabranjeno Ustavom. Odlukom iz stava 1. ovog člana Ustavni sud može odrediti preduzimanje mera koje su neophodne da se spreči delovanje tajnog ili paravojnog udruženja.“

ustavotvorca da tajnim i paravojnim udruženjima ostavi mogućnost nesmetanog protivustavnog delovanja? Drugim rečima, da delovanje „neprijatelja demokratije“ *par excellence*, kakve su tajne i paravojne formacije, ostavi van dometa odbrambenih mera za zaštitu demokratije? Ili je izostanak *verbatim* norme, kojom se zabrana ovakvih udruženja stavlja u nadležnost Ustavnog suda, još jedan kvalitativni nedostatak važećeg Ustava, koji, pisan u strahu od gubitka teritorije, u velikoj meri nije uredio ustavnu kulturu u Srbiji na način kojom se razlika između ustava i konstitucionalizma svodi na najmanju moguću meru?

Mišljenja sam da nije reč o ovim situacijama, nego o situaciji koja zahteva aktiviranje neustavnosti tajnih i paravojnih udruženja, iako su ona neustavna *ipso jure*.⁸⁰ Ustav je, iako ne na izričit, ipak na nedvosmislen način, postupak za zabranu tajnih i paravojnih udruženja stavio u nadležnost Ustavnog suda. Pre svega, imperativna norma o zabrani tajnih i paravojnih udruženja sadržana je u ustavnoj odredbi kojom se jamči sloboda udruživanja, utvrđuje ustavni okvir za slobodno i nesmetano delovanje udruženja, navode razlozi za njihovu zabranu i određuje da monopol u izricanje te zabrane ima Ustavni sud. Da ponovim, taj monopol se utvrđuje sledećom odredbom: „Ustavni sud može zabraniti samo ono *udruženje* (*istakla V. B.*) čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.“⁸¹ Dakle, nadležnost za vođenje postupka za izricanje mere zabrane udruženja vezuje se *za svaku vrstu udruženja*, uključujući tajna i paravojna udruženja, koja delujući na protivustavan način, prete da unište vrednosti demokratskog poretka u Srbiji. Iako pravna tehnika pisanja ustavnog teksta podrazumeva široko formulisane, a ponekad i neprecizne norme, ovog puta nomotehnika ne ostavlja prostor za različita tumačenja. Ovo tim pre što istorijsko iskustvo pokazuje da je delatnost paravojnih i tajnih udruženja uglavnom usmerena na ostvarivanje antidemokratskih ciljeva, uključujući i one koji su, kao protivustavni, označeni kao razlog za izricanje zabrane udruženja u Ustavu.⁸² Na činjenicu da se delovanje paravojnih udruženja mora okarakterisati kao antidemokratsko, ukazao je i Evropski sud u svojoj nedavnoj odluci kojom je podržao zabranu paramilitarne formacije Mađarske garde, izrečenoj od strane Vrhovnog suda Mađarske.⁸³

80 Za isti pristup u tumačenju čl. 21, st. 2. Nemačkog Osnovnog zakona, kojim se, u prisustvu istih okolnosti, zabranjuje postojanje partija po sili Osnovnog zakona, videti Markus Thiel, „Germany“, in: Markus Thiel, (ed.), *The „Militant Democracy“ Principle in Modern Democracies*, op.cit., 124.

81 „Ustav“, op.cit., čl. 55, str. 4.

82 Za više videti npr. William L. Shirer, *The Rise And Fall Of The Third Reich: A History of Nazi Germany*, Simon and Schuster, New York, 1990.

83 *Vona v. Hungary*, op. cit., §§ 69-70.

Uticaj kriminogenog profila „neprijatelja demokratije“ na zabranu udruženja

Druga tehnika kojom je Ustavni sud relativizirao mehanizme militantne demokratije ugrađene u važeću Ustav je uvođenje pravila da se sloboda udruživanja može uskratiti izricanjem mere zabrane udruženja jedino na osnovu dokaza o kriminogenoj prošlosti udruženja, koja je vezana za ostvarivanje Ustavom zabranjenih ciljeva.

Treba istaći da je u postupku ocene osnovanosti predložene zabrane „Obraza“, Ustavni sud pravilno utvrdio uslove pod kojima je, shodno nacionalnom pravu Srbije i Konvenciji, dopušteno ograničiti slobodu izražavanja: reč je, pre svega, o zahtevu da je zabrana predviđena zakonom, da ima legitimni cilj i da je nužna u demokratskom društvu.⁸⁴ Iako je u ovom predmetu izostala podrobnija analiza, a ponuđen je i upitan legitimni cilj⁸⁵, prilikom procene zahteva o nužnosti zabrane u demokratskog društvu, ovaj sud se s pravom oslonio na već pomenuti test postavljen u Zakonu o udruživanju, shodno kojem je zabranu moguće izreći pod uslovom da se utvrdi veza između radnji članova udruženja i samog udruženja. U tu svrhu, Sud je procenjivao sledeće činjenice: ciljeve „Obraza“ formulisane u programskim i drugim dokumentima, radnje i izjave njegovih članova usmerene na javno promovisanje tih ciljeva, kao i konkretne aktivnosti vezane za učešće u događajima u kojima je, zbog promovisanja ciljeva, došlo do pretnji nasiljem ili do samog nasilja.⁸⁶

Međutim, već u sledećem predmetu u kojem je odlučivao o zabrani udruženja „Srpskog narodnog pokreta 1389“ i udruženja SNP „Naši“, Ustavni sud odstupa od navedenog testa i uvodi pravilo da se mera zabrane može izreći „tek kada se pouzdano utvrdi da sve prethodno preduzete mere nadležnih državnih organa nisu sprečile kontinuirano delovanje udruženja i njegovih aktivnosti usmerenih na ostvarivanje Ustavom zabranjenih ciljeva.“⁸⁷ Pouzdani dokazi o neefikasnosti prethodno preduzetih mera su, po mišljenju Suda, dokazi o postojećim osuđujućim krivičnim presudama izricanim članovima udruženja zbog protivustavnog delovanja ili prekršajnim merama izricanim samom udruženju ili njegovim članovima.⁸⁸

84 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, op.cit., deo VI.

85 U pomenutoj odluci Ustavni sud ukazuje na potrebu zaštite „demokratske tradicije srpskog naroda“. Po mom mišljenju, pravilnije definisani legitimni cilj bio bi zaštita „demokratije koja se u Srbiji tek izgrađuje“. Tako i Slobodan Beljanski, „Militantna demokratija u praksi Ustavnog suda Srbije“, op.cit., str. 262.

86 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-249/2009, op.cit., deo VI. Nakon oduke Evropskog suda u predmetu *Vona*, ispostaviće se da se, prilikom izricanja zabrane „Obraza“, Ustavni sud pozvao na odgovarajuće presedane Evropskog suda.

87 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-482/2011, op.cit., deo V.

88 „Odluka Ustavnog suda RS“, br. VIIU-482/2011, op.cit., delovi IV i V.

Komparativna iskustva i praksa Evropskog suda ukazuju da je reč o pogrešnom pristupu. Tako je, na primer, Savezni upravni sud Nemačke, nadležan da u toj zemlji odlučuje o zabranama udruženja, nekoliko puta ponovio da zabrana udruženje *de jure* ne zavisi od utvrđene krivične odgovornosti članova udruženja: „[...]svrha zabrane nije izricanje dodatne sankcije na pojedince koji su već kršili odredbe krivičnog prava. Naprotiv, svrha zabrane je odlučivanje o posebnoj pretnji javnom poretku i javnom miru [...].“⁸⁹ Ovaj sud takođe ističe da upotreba nasilja ili povrede zakona nisu uslov za izricanje zabrane udruženju, već da je dovoljno utvrditi da je udruženje imalo nameru da na militantan ili agresivan način ostvari protivustavne ciljeve.⁹⁰ Takva namera se, na primer, može utvrditi ako se pokaže očigledno identifikovanje udruženja sa nacizmom, ili ako se propagiraju rasističke teorije.⁹¹

U borbi protiv političkog ekstremizma koji se oslanja na terorističke akte, Španija je, baš zbog strogih krivičnopравниh standarda, zbog kojih je teško dokazati vezu između političkih i terorističkih formacija, potrebnu da bi se političke organizacije proglasile kriminalnim, a njihovi članovi krivično odgovornim, usvojila koncept ustavne nezakonitosti (*constitutional illegality*), na osnovu kojeg je moguće raspustiti ili zabraniti političke partije ili organizacije.⁹²

Da oslanjanje na utvrđenu krivičnu ili prekršajnu odgovornost članova udruženja ima malo smisla u borbi protiv desničarskog ekstremizma, potvrđuje i nedavna presuda Evropskog suda u predmetu *Vona*, u kojem je Sud zaključio da su mađarski nadležni organi opravdano izrekli meru raspuštanja paravojne formacije Mađarske garde, iako je konstatovao da članovima ili samoj toj formaciji nisu prethodno bile izricane nikakve sankcije.⁹³ U postupku utvrđivanja opravdanosti ove mere u demokratskom društvu, Sud je ponovio svoj ranije zauzeti stav da je evropski javni poredak zasnovan na demokratiji, a zatim ukazao da učestale i koordinirane pretnje upućene Romima, propagiranjem rasnih politika nespojivih sa fundamentalnim vrednostima demokratije, opravdano nalažu mešanje države u uživanje slobode udruživanja.⁹⁴ Najzad, i ne manje važno, Evropski sud naveo je da bi odsustvo eventualne mere zabrane odnosno raspuštanja ove organizacije, upućivalo na prećutnu saglasnost države sa antidemokratskim delovanjem Mađarske garde.⁹⁵

89 Odluka nemačkog Saveznog Upravnog suda, „BVerwG 6 A 3.08“, 5.08.2009, §16.

90 Videti odluku istog suda „*Heimattreue Deutsche Jugend*, BVerwG 6 A 4.09“, 01.09.2010, citiranu od strane Evropskog suda u *Vona v. Hungary*, op.cit, § 30.

91 *Ibidem*.

92 Videti u Victor Ferreres Comella, „The New Regulation of Political Parties in Spain, and the Decision to Outlaw Batúsana“, in: Andrés Sajó (ed.), *Militant Democracy*, op.cit., pp.138-139.

93 *Vona v. Hungary*, op. cit. §71.

94 *Vona v. Hungary*, op. cit. §§ 45, 69-71.

95 *Vona v. Hungary*, op. cit. §§ 69, 71.

Prema tome, svrha zabrane udruženja i svrha krivičnog i prekršajnog kažnjavanja članova udruženja nisu iste. Zabrana udruženja predstavlja preventivnu meru za zaštitu demokratije, i u tom smislu, prethodno utvrđena krivična ili prekršajna odgovornost članova udruženja je indikativan, ali ne i odlučujući osnov za izricanje zabrane udruženju.⁹⁶

ZAKLJUČAK

Pitanje zaštite demokratije je prvenstveno političko pa tek onda pravno pitanje. Međutim, zabrinutost zbog ograničenih efekata pravnih mera i inherentne opasnosti koji nosi koncept militantne demokratije, ne bi trebalo koristiti kao razlog ne preduzimanja mera samoočuvanja u sukobu sa političkim ekstremizmom.⁹⁷ Ustavne demokratije, kako to ističe Holms (*Stephen Holmes*), nisu obavezne da u cilju poštovanja otvorenosti i tolerantnosti, deluju po principu suicidalnog pakta, već imaju pravo da, delujući preventivno, zaštite sebe od unutrašnjih neprijatelja, dok su još ovi relativno slabi.⁹⁸ Holmsov stav potvrđen je u praksi Evropskog suda koja se odnosi na slobodu udruživanja: „[...] država može opravdano da spreči sprovođenje politike nespojive sa odredbama Konvencije, i pre nego što se sprovođenje takve politike pokuša konkretnim merama, koje bi mogle da ugroze građanski mir i demokratski režim zemlje.“⁹⁹ Prema tome, iako se i dalje vodi rasprava o tome koje su verzije militantne demokratije prihvatljive, praksa ograničavanja ili uskraćivanja političkih prava i sloboda u cilju zaštite demokratije, smatra se prihvatljivom, iako je nepoželjna. Odluke o primeni militantnih mera treba odvojiti od svakodnevne politike i poveriti instituciji relativno imunoj na političke pritiske. Ovaj zahtev najčešće ispunjava ustavno sudstvo, dok se, zbog neretkog mešanja izvršne vlasti u rad pravosudnih organa to, u mnogo manjoj meri, može reći za sudove.¹⁰⁰

U postupcima za zabranu desničarskih ekstremističkih organizacija Ustavni sud imao je sledeće zadatke. Prvo, u postupku pravičnog balansiranja između, s jedne strane javnog interesa zaštite demokratskog poretka, i s druge strane, potrebe da se zaštite sloboda udruživanja i sloboda izražavanja nekih članova zajednice, Ustavni sud trebalo je da utvrdi da li je konkretno delovanje desničarskih ekstremističkih organizacija bilo protivustavno, kao i da, shodno tome, donese

96 Videti Andrés Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, op.cit, p. 222.

97 Andrés Sajó, „Militant Democracy and Transition towards Democracy“, op.cit, p. 230.

98 Stephen Holmes, „Militant Democracy, ed. by Andrés Sajó“, (book review), *International Journal of Constitutional Law*, 2006, vol. 4, no. 3, pp. 586-587.

99 *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Judgment of 13 February 2003, § 67.

100 Jan-Werner Müller, „Militant Democracy“, op.cit., p. 1266.

odgovarajuće odluke. Da li su sve te odluke trebalo da idu u prilog zabranama ili ne, posebno je pitanje koje je zavisilo ne samo od činjeničnog stanja, već i od drugih važnih faktora, pre svega od političkih i istorijskih osobenosti srpskog društva u datom trenutku, kako je to i sam Ustavni sud prepoznao u predmetu „Obraz“. Drugo, postupajući po zahtevima za zabranu desničarskih ekstremističkih grupacija Sud je bio u prilici da tumačenjem relevantnih ustavnih odredaba razvije doktrinu o militantnoj demokratiji, uspostavi njene domete i granice, i time doprinese razvoju ustavnog prava, što je jedna od važnih funkcija ustavnih sudova.

Protivrečne odluke koje je doneo svedoče o tome da oba ova zadatka Sud nije ispunio. Umesto toga, stavlajući akcenat na minimiziranje svoje nadležnosti u datim i budućim predmetima identifikovanja neprijatelja demokratije, Sud je prebacio lopticu u tuđe dvoriše, pre svega u dvorište pravosudnih organa. Zbog usmeravanja pažnje na pitanje nadležnosti, na dokazivanje ustavom zabranjenog tajnog karaktera pojedinih udruženja, kao i zbog svođenja dokaza o ugroženosti demokratije na kriminogenu prošlost „neprijatelja demokratije“, mehanizmi militantne demokratije u Srbiji devalvirani su u znatnoj meri. Ostaje da se vidi kako će se to odraziti na konsolidaciju i onako krhke demokratije u Srbiji.

Ivan Padjen¹⁰¹

*Pravni fakultet
Sveučilište u Rijeci*

Nezrela demokracija hrvatska¹⁰²

Povod istraživačkog projekta o demokratskom sazrijevanju Hrvatske¹⁰³, kojemu je ovaj rad prinos, niz je ustavnih odluka Republike Hrvatske (dalje: RH). Dostaje ovdje spomenuti par novijih iz istog akta Ustavnog suda RH. To je, s jedne strane, odluka da se ne održi referendum o ćirilici, iako se za njegovo raspisivanje osobno izjasnio dovoljan broj birača. To je, s druge, odluka da se privremeno ne primjenjuju odredbe ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina o upotrebi ćirilice u Vukovaru.¹⁰⁴ Već te odluke upućuju na probleme ovog rada. Praktični je problem demokratska nezrelost Hrvatske, koja je izazvana sklopovima vjerovanja, znanja, interesa i ustanova s religijskim značajkama, među kojima su istaknute vjera u narod, tj. narodnjaštvo ili etnonacionalizam, i tzv. lijevi liberalizam, koji je primjerenije pojmiti kao vjeru u prirodu, tj. prirodnjaštvo ili naturalizam. Teorijski je problem nespremnost hrvatske (i ne samo hrvatske)

101 ivan.padjen@zg.t-com.hr

102 Prinos skupu „Sabor politikologa – godišnja međunarodna naučna konferencija „Ustavi u vremenu krize: postjugoslavenska perspektiva“ (organizatori: Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka; Beograd: Fakultet političkih nauka, 27.-28. IX. 2014.).

103 *Fusnota se nalazi na kraju teksta, na strani 196.*

104 Ustavni sud Republike Hrvatske, Broj: U-VIIR-4640/2014, Zagreb, 12. VIII. 2014., *Narodne novine*, 104/14.

političke znanosti i pravne znanosti da uoči praktični problem, i to zbog toga što je to moguće samo integriranim pristupom obje discipline.

Zadaća je ovog rada ta da sažeto prikaže teorijski i metodologijski okvir projekta o demokratskom sazrijevanju Hrvatske, pobliže odredi njegove probleme, pretpostavke, nosive pojmove okvira, odredi neke od njih (religija, gospodarstvo, politika, pravo, država, vladavina, državljani, narodnjaštvo, prirodnjaštvo) te izloži nalaze istraživanja o smjerovima odlučivanja pod utjecajem narodnjaštva i prirodnjaštva i hipoteze o uzrocima hrvatske nezrelosti.

OKVIR

Teorijski i metodologijski okvir projekta je integralna teorija prava i države, njegovana u istoimenim katedrama većine hrvatskih pravnih fakulteta,¹⁰⁵ proširena političkopravnom analizom Harolda D. Lasswella i Myresa S. McDougala,¹⁰⁶ uz prilagodbe,¹⁰⁷ te historijskim institucionalizmom¹⁰⁸ i kritičkim teorijama.¹⁰⁹ Taj okvir ima dva glavna dijela, a to su: (1) odredba sastojaka istraživanja: (1.1) odredba problema istraživanja: (1.1.1) pravni i politički ili praktični problemi, tj. stanja koja ne zadovoljavaju jer su protivna temeljnim ciljevima / vrijednostima iz tč. 1.2.3; (1.1.2) pravnoznanstveni i političkoznanstveni ili teorijski problemi; (1.2) izbor svrha i teorijsko-metodologijskog okvira rješavanja problema, koji uključuje (1.2.1) svrhe ili pristupe rješavanju problema (neposredne ili instrumentalne, teorijske ili praktične, moć ili vlast); (1.2.2) teorijski okvir, tj. (1.2.2.1) teorije, (1.2.2.2) pretpostavke, (1.2.2.3) pojmove; (1.2.3) temeljne ciljeve / vrijednosti; (1.2.4) predmete; (1.2.5) metode; (1.2.6) hipoteze: (1.2.6.1) praktične, (1.3.6.2)

105 Nar.: Nikola Visković, *Pojam prava: prilog integralnoj teoriji prava*, 2. izd., Logos i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1981; Id., *Teorija prava i države*, 2. izd., Birotehnik, Zagreb, 2006. Također: Ivan Padjen, „Pravo na sjecištu politike, ekonomije i kulture“ *Politička misao*, Vol. 47, br. 4 (2010), str. 108-134; Vol. 48, br. 1 (2011), str. 7-38.

106 Nar. Harold D. Lasswell and Myres S. McDougal, *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*, 2 vols., Kluwer Law International, Dordrecht, 1992.

107 Padjen, „Catholic Theology“, op. cit. bilj. 1; Goranka Lalić Novak i Ivan Padjen, „Europeanisation of Asylum: From Sovereignty via Harmony to Unity“, *Politička misao / Croatian Political Science Review*, Vol. 46, no. 5 (2009), pp. 75-101; prij. „Europeizacija politike azila: od nacionalne suverenosti do usklađivanja sustava azila“, u Damir Grubiša, Nataša Beširević i Hrvoje Špehar (ur.), *Politički sustav Europske Unije i europeizacija hrvatske politike: Zbornik radova*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2012, str. 154-176.

108 Goranka Lalić Novak, *Pravni i institucionalni aspekti azila*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, doktorska disertacija iz društvenih znanosti, polje prava; obranjena 8. lipnja 2012..

109 Ivan Padjen i M. Matulović, „Cleansing the Law of Legal Theory: A View from Croatia (Editorial)“, *Croatian Critical Law Review*, Vol. 1, no. 1 (1996), pp. 2-122, nar. na 110-111.

teorijske; (2) Izvedba istraživanja: (2.1) načela (u pravilu uključuje načela pozitivnog prava); (2.2) opis glavnih smjerova odluka i njihova ocjena na temelju načela i vrijednosti (*de lege lata*); (2.3) pripis odluka uvjetima; (2.4) predviđanje vjerojatnih odluka; (2.5) prijedlog alternativnih odluka (*de lege ferenda*).

PROBLEMI

Povod spomenut u uvodu upućuje na praktični problem projekta. To je činjenica (ili barem ocjena koja će biti dokazivana) da je Hrvatska demokratski nezrela.¹¹⁰ Nije nezrela uslijed pomanjkanja odlučnosti i hrabrosti da se razumom služi bez tuđeg rukovođenja, kako bi to moguće našao Kant.¹¹¹ Nezrela je po nedostatku razuma. Taj je objašnjiv masovnoj odanosti hrvatskih birača religijama u smislu izmišljanja svetinja koje su prepletene sa znanjima, interesima i ustanovama. Nedostatak razuma, među ostalim, priječi shvaćanje prirode demokracije.

Hrvatska se dva desetljeća pokazivala demokratski nezrelom svojom vjerom u narod, tj. narodnjaštvom ili etnonacionalizmom,¹¹² koji je nastao kao spoj erozije komunizma¹¹³ i katolicizma.¹¹⁴ Posljednjih nekoliko godina drugi pol Hrvatske pokazuje se nezrelim svojim tzv. lijevim liberalizmom, koji je primjerenije sagledati kao naturalizam ili prirodnjaštvo. Lijevo-liberalna vlada imenovana 2011.

110 Padjen, „Sazrijevanje“, op. cit. bilj. 1.

111 Usp. Immanuel Kant, „Odgovor na pitanje: Što je prosvjetiteljstvo“, u Id., *Pravno-politički spisi*, prij. Z. Posavec, Politička kultura, Zagreb, 2000, str. 33-41, na 33. Prijevod punoljetan, odnosno nepunoljetan, u ovom je tekstu pretvoren u zreo i nezreo, vodeći računa o sljedećoj napomeni M. Sommer, „Muendigkeit“, in *Historisches Woerterbuch der Philosophie*, Bd. 6, Mo-O, Schwabe & Co., Basel., 1984, S. 225-235, na 225.: „Der roemischen Rechtssprache fehlt das genaue Aekivalent von <Muendigkeit>. ...Die gebräuchliche Uebersetzung von <muendig> in das laeteinische <majorennis> (volljaehrig) bringt die so wichtigen Konnotationen von Macht und Selbstaendigkeits um Verschwinden“.

112 Ivan Padjen, „Ustavnost i demokracija u današnjoj međunarodnoj zajednici“, *Politička misao*, God. 29, br. 4 (1992), str. 2547, na 45-46; Id., „Constitutionalism and Democracy in International Community: Self-Determination in Former Yugoslavia as a Test“, in W. Krawietz, E. Pattaro and A. Erh-Soon Tay (eds.), *Rule of Law: Political and Legal Systems in Transition / Rechtstheorie Beiheft 17* /, Berlin: Duncker & Humblot, Berlin, 1997, pp. 343-354; na 352-354.; Padjen and Matulović, „Cleansing the Law“, op. cit. bilj. 7, na str. 53-74.

113 Ivan Padjen, „Approaching Aliens: A Plea for Jurisprudential Recovery as a Theoretical Introduction into (Ex) Socialist Legal Systems“, *Dalhousie Law Journal*, Vol. 14. no. 1 (1991), pp. 23-64, na 43-45.

114 Ivan Padjen, „Katolicizam i nacionalizam u Hrvata 1990.-ih: pravnoteorijski pogled“, u Grozdana Cvitan (ur.), *Liberalizam i katolicizam u Hrvatskoj: Split, Vila Dalmacija 2.-4.lipnja*, Friderich Naumann-Stiftung, Zagreb, 1998, str. 235-272, i u Hans-Georg Fleck, (prir.), *Liberalizam i katolicizam u Hrvatskoj II. dio: Zagreb, 5.-6. ožujka*, Friderich Naumann-Stiftung, Zagreb, 1999, str. 139-242.; sažetak str. 139-145; Id., „Vjera u narod“, op. cit. bilj. 1.

istakla se uvođenjem zdravstvenog odgoja u škole, koje je Ustavni sud RH ocijenio protupravnim,¹¹⁵ izjednačavanjem raznospolnog i istospolnog braka, koje je spriječeno ustavnim referendumom,¹¹⁶ te nastojanjem da koncesionira autoceste, koje upravo sprečava priprema novog referenduma.¹¹⁷

Prijedlog da se referendumom izmijeni izborni zakon tako da birači imaju veće izgleda da biraju osobe a ne stranke, koji bi smanjio vlast i nacionalističkih i lijevo-liberalnih stranaka, vjerojatno nije dobio dovoljnu podršku birača.¹¹⁸

Spremnost hrvatskih birača da čuvaju svoju djecu i obitelji te čak javnu imovinu, a nespremnost da zajedno preuzmu odgovornost da putem izbora za Hrvatski sabor, koji postavlja i smjenjuje Vladu RH, utječu na vođenje države pokazao je ponovno nezrelost hrvatskih birača za demokraciju. Važnije, uputio je na mnogo dublju – političku i ekonomsku – nezrelost hrvatskih birača da zajednički preuzmu odgovornost za gospodarski oporavak i razvoj svoje zemlje.

Teorijski problem priopćenja je nedostatak odgovarajućega teorijskog i metodologijskog okvira za istraživanje navedenih praktičnih problema. Ti su, kako to pokazuje naslov skupa na kojemu je ovaj prinos priopćen, ustavni (konstitucionalni), tj. i politički i pravni. Stoga zadovoljavajuće spoznaje tih problema i, koliko je to uopće moguće, racionalne odluke o njihovim rješavanju mogu biti postizane samo političkom i pravnom znanošću. Takav spoj političke i pravne znanosti ne postoji u matici današnje bilo političke bilo pravne znanosti u Hrvatskoj. Vjerojatno nije pretjerana pretpostavka da su spojevi te dvije discipline koji postoje u drugim zemljama, uključujući nekadašnje jugoslavenske republike, rijetki te da njihovim autorima i onima koji bi to tek htjeli biti vjerojatno može biti poticajan spoj zagovaran i provoden u projektu kojemu pripada ovaj rad.

PRETPOSTAVKE

Nije moguće naći konkluzivne razloge koji bi opravdali rašireno stajalište da je moguće formulirati, ovisno o izabranoj metodi ili stajalištu, bilo empirijske bilo normativne pojmove o društvenim pojavama. Niti je moguće konkluzivno

115 Ustavni sud RH, Odluka Broj: U-II-1118/2013, 22. V. 2013., *Narodne novine*, 63/13.

116 Državni izborno povjerenstvo, Odluka za to da se u Ustav RH unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca, Klasa: 014-02/13-07/24; Urbroj: 507/18-13-2, 10. prosinca 2013. *Narodne novine*, 147/13.

117 „Svoj potpis protiv monetizacije autocesta dalo je 487.612 ljudi“, 24sata (30. X. 2014.), dostupno putem: <http://www.24sata.hr/politika/novi-referendum-uvjereni-da-imaju-vise-od-450000-potpisa-391271> (pristupljeno: 31. X. 2014.).

118 „Hoće li 386.649 biti dovoljno? ‚U ime obitelji‘ Saboru predali potpise: Na potezu je Ustavni sud“, *Slobodna Dalmacija* (22. X. 2014.), dostupno putem: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/261599/Default.aspx> (pristupljeno: 30. X. 2014.).

opravdati stajalište da je razumijevanje doista temeljna metoda spoznaje društva te da ga je najprimjerenije pojmiti kao normativno objašnjavanje. No ponjone stajalište je potkrijepljeno onim što već znamo o svakodnevnoj praksi društvenih znanosti.¹¹⁹

Sociologija ne samo da pretpostavlja metodu naslijeđenih društvenih, nar. pravnih disciplina, nego se oslanja na identifikacije društvene zbilje koje pružaju pravo i pravne discipline. To je točno čak i da je riječ o – pretežno pozitivističkoj – matici sociologije u 19. stoljeću, koja se pojavila kao moralna reakcija na novi društveni i politički poredak ustanovljen modernim pravom: sama reakcija uključivala je priznanje tog poretka kao prevladavajuće ili, u najmanju ruku, važne društvene činjenice. Tako kategorije devetnaestostoljetne sociologije upućuju ili na nepravne institucije, za koje se pretpostavlja da imaju veći potencijal nego odgovarajuće pravne (zajednica v. društvo; autoritet v. vlast; „sveto“ v. svjetovno) ili na društvene posljedice pravnih institucija (vlasništvo – > otuđenje; jednakost – > status).¹²⁰

Uz to, Wincheva filozofija sadrži veznu kariku između Weberovog pojma razumijevanja i Kelsenovog pojma normativnog objašnjavanja. Wincheva filozofija postavlja, međutim, staro pitanje o objektivnim temeljima komunikacije i spoznaje.¹²¹

POJMOVI

Pojmovi ovog rada su izrijeком sastavljeni kao ideal tipovi u smislu Maxa Webera,¹²² kakvi su ionako pojmovi društvenih i humanističkih znanosti. Weber ih je oblikovao kao pojmove društvenogospodarskih znanosti, no izvorno su

119 Ivan Padjen, „Normativno objašnjavanje kao temeljna metoda istraživanja društva“, *Naše teme*, god. 32, br. 1-2 (1988), str. 257-274, citat dijela sažetka.

120 Id., „Sociologija i moderno pravo“, *Revija za sociologiju*, Vol. 18, br. 3-4 (1987), str. 93-110, citat dijela sažetka.

121 Padjen, „Normativno“, op. cit. bilj. 17.

122 Max Weber, „Objektivitaet' sozialwissenschaftlicher und soziopolitischer Erkenntnis“, in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 3. Aufl. Mohr, Tuebingen, 1968, str. 190. i d.; hrvatski Id., „Objektivnost' spoznaje u društvenoj znanosti i društvenoj politici“, u Id., *Metodologija društvenih nauka*, prij., Globus, Zagreb, 1986, na str. 61. i d. Analize nar.: Alexander v. Schelting, *Max Webers Wissenschaftslehre: Das logische Problem der historischen Kulturerkenntnis; Die Grenzen der Soziologie des Wissens*, Mohr, Tuebingen, 1934, nar. str. 329. i d.; Barbara Saegesser, *Der Ideal-typus Max Webers und der Naturwissenschaftliche Modellbegriff: Ein begriffskritischer Versuch*, Birkhaeuser, Basel 1975; Thomas Burger, *Max Weber's Theory of Concept Formation: History, Laws, and Ideal Types*, Duke University Press, Durham NC: 1976, nar. str. 115. i d.

preuzeti iz načina apstrahiranja u pravu i pravnoj znanosti.¹²³ Idealtip je mjerilo zbilje koje nema istinosnu vrijednost nego je više ili manje korisno – u smislu spoznajno plodno – kao mjera zbilje, što, dakako, može biti samo ako je informirano zbiljom.¹²⁴

Nosivi su pojmovi projekta sljedeći: a) religija; b) gospodarstvo; c) pravo; d) politika; e) država: ea) vladavina, eb) državljani; f) hrvatske religije: fa) katolicizam, fb) narodnjaštvo, fc) prirodnjaštvo; g) sustav i promjena; h) zastupanje / predstavljanje. Ovdje je potpunije određen onaj pod a) a sažeto oni pod b), c), d), e) fb), fc) i h.

Religija

Temeljna pitanja religije nisu odgovoriva isključivo racionalno. Kao što to jezgrovito kaže ugledni neuroznanstvenik, nije vjerojatno da će znanstvenici „ikada odgovoriti najveće od svih pitanja – naime, da li naša električna mreža u mozgu stvara Boga ili je Bog stvorio tu mrežu. Što je... na posljetku stvar vjere“.¹²⁵ Iz nemogućnosti razdvajanja vjere i razuma ne slijedi da je racionalno istraživanje religije nemoguće. Danas i katolički teolozi, slijedeći protestantske, priznaju da postoji razlika između religije, kao ljudskog stvaranja svetog, i vjere, kao predanja Božjoj milosti, ili, nešto drugačije rečeno, razlika „autentičnosti poruke objave“ i „povijesnog oblika koji joj ljudi daju tijekom vremena i koji se mijenja“.¹²⁶

Teškoću definiranja religije pokazuje mnoštvo suvremenih zapadnih skupova vjerovanja i/ili djelovanja koje imaju značajke što se u zapadnom svijetu često drže značajkama religije.¹²⁷ Tako prosvjetiteljstvo, koje je u korijenu danas prevladavajućega znanstvenog racionalizma,¹²⁸ ima sadržaj iznenađujuće sličan

123 Stephen Turner and Regis Factor, *Max Weber: The Lawyer as a Social Thinker*, Routledge, London, 1994, str. 166-177. O višestrukoj upotrebi pojma tip u današnjoj pravnoj znanosti Karl Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl., Springer, Berlin, 1991, str. 464-473.

124 Weber, „Objektivitaet“, op. cit. bilj. 20, str. 190-191.; „Objektivnost“, op. cit. bilj. 20, str. 61-62.

125 M. C. Miller (glavni urednik *Harvard Mental Health Letter*), „Sad Brain, Happy Brain: What Cognitive Neuroscience is Uncovering about the Fascinating Biology behind Our Most Complex Feelings; As it Turns Out, Love Really is Blind“, *Newsweek* (13-22 September 2008); dostupno putem: <http://www.newsweek.com/id/158754/1> (pristupljeno: 20. IX. 2009.).

126 Rosino Gibellini, *La teologia del XX secolo*, 3a ed., Editrice Queriniana, Brescia, 1996; Id., *Teologija dvadesetog stoljeća*, prij., Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1999, str. 16-18.; Jakov Jakov (Željko Mardešić), *Lica i maske svetog*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1997, str. 26-30.

127 Ovaj je odsjek sažetak Padjen, „Legal Nature of Religion“, op. cit. bilj. 1, pp. 494-497.

128 Usp.: Paul Hazard, Paul, *The European Mind, 1680-1715*, trans., A Meridian Book, New York 1963, ch. VI „Science and Progress“, pp. 304-318; Steve Fuller, *Science*, University of Minnesota Press, Minneapolis MI, 1997, ch. 4 „Science and Superstition“, pp. 40-79.

sadržaju kršćanstva. Naime, prosvjetiteljstvo je zamijenilo osobnog boga prirodom, božanske zakone prirodnicima, a kršćanski pogled na povijest novopagan-skim.¹²⁹ Po istom obrascu, marksizam je neosobnu prirodu zamijenio proletarijatom, a prirodne zakone društvenoekonomskima.¹³⁰ Prvenstvo znanstvenog racionalizma kao danas vladajuće zapadne religije¹³¹ ugroženo je pobožanstvenjenjem države,¹³² suverenosti,¹³³ nacije,¹³⁴ sporta,¹³⁵ novca,¹³⁶ potrošnje,¹³⁷ Googlea,¹³⁸ čak kapitalizma kao takvog¹³⁹ i rada kao zaborava smrti.¹⁴⁰

Klasično djelo o kulturnim ratovima „pravovjernih“ i „naprednih“ u SAD, određuje izraz religija na sljedeći način:

129 Carl L. Becker, *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers* (1932) New Yale University Press, New Haven CT, 1966, pp. 123 i d.

130 *Ibid.*, na 161 i d.

131 Npr. Steve Fuller, *The Governance of Science*, Open University Press, Buckingham, 2000, pp. 99-101. Usp. Id., *Science*, Acumen, Durham UK, 2010, na 1 „Tvrdnja ove knjige može biti sažeta u rečenici: umijeće znanstvenog života uključuje uzimanje teologije mnogo ozbiljnije nego što su to skloni učiniti bilo praktični znanstvenici bilo religijski vjernici.“

132 Npr. Hans Kelsen, „Gott und Staat“, *Logos: Internationale Zeitschrift fuer Philosophie der Kultur*, Bd. XI, H. 3 (1922-23), S. 261-284; repr. in Id., *Aufsätze zur Ideologiekritik*, Luchterhand, Neuwid a. R. 1964, S. 29-55.

133 Npr. Jacques Maritain, *Man and the State*, University of Chicago Press, Chicago IL., 1951), ch. 2 „The Concept of Sovereignty“, pp. 28-53.

134 Npr.: Cruise O'Brian, *GodLand: Reflections on Religion and Nationalism*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1988; John E. Smith, *Quasi-Religions: Humanism, Marxism and Nationalism*, Houndmills: Macmillan, 1994.

135 Npr. baseball kao američka građanska religija po Brian Reich, *Gospel on the Mound: Our National Pastime and the Culture of Religion*, dostupno putem: <http://www.stadiummound.com/ReligionandSports.pdf> (pristupljeno: 20. VIII. 2009).

136 William Greider, *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*, Simon and Schuster, New York: 1988, pp 52-54, 231-240, 420-423.

137 Adams McCrea, „Advertising Characters: the Pantheon of Consumerism“, in S. Maasik and J. Solomon (eds.), *Signs of Life in the USA: Readings on Popular Culture for Writers*, Bedford Books, Boston MA, 1997, pp. 359-368.

138 URL: http://www.thechurchofgoogle.org/Scripture/Proof_Google_Is-God.html.

139 Željko Tanjić, „Kapitalizam kao religija: izazov za kršćanstvo (I)“, *Glas Koncila*, god. 43, br. 12 / 1552 (21. III. 2004.); dostupno putem: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_teoloski.html?broj_ID=781; (II.), dostupno putem: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_teoloski.html?broj_ID=823.

140 Alain De Botton, *The Pleasures and Sorrows of Work*, trans., Pantheon, New York, 2009.

Ako postoji neka strana suvremenoga kulturnog sukoba koja upada u oči to je da je razlika između onoga što jest i onoga što nije „religijsko“ u uobičajenom ili tehničkom značenju postala jako zamučena i, konačno, nevažna. Razlog je taj što je javna rasprava o različitim predmetima kulturnog rata gotovo uvijek oblikovana govorom koji je apsolutan, sveobuhvatan i konačan – i, u tom slučaju, „religijski“ je čak kad nije religijski na naslijeđeni način, ili kad su oni koji promiču neko stajalište neprijateljski spram naslijeđenih oblika religijskog izraza.¹⁴¹

Od tuda jedan je od najvećih paradoksa suvremenih društava: da bi uopće bila modernima, nekmoli suvremenima, moraju biti posvjetovnjena (sekularizirana); no pogledaju li se pomnije izgledaju tako kao da su zagušena mnoštvom religija; međutim, to da li je i – ako neka jest – koja je od njih priznata kao religija uređeno je konvencionalno, i to prvenstveno pravno, jer je pravo najutjecajnija konvencija. Pravno određivanje religije ima tri značajke. Prvo, barem u post-modernom svijetu, pravo proizlazi u sve većoj mjeri iz čovjekovih prava, po kojima svatko određuje kako mu drago da li je on religiozan ili ne i ako jest što je to što čini njegovu religiju ili vjeru (radi jednostavnosti, u ostatku ovog teksta, izrazi vjera i religija imaju isto značenje te se nazivaju religijom, osim tamo gdje je izrijeком navedeno drugačije). Na taj je način postalo moguće, primjerice, sljedeće: stanar (S) stambene zgrade izgradi sjenicu na zajedničkom balkonu, navodno zato što njegova religija zahtijeva da je sagrađi radi bogoslužja; susjedi ga tuže sudu da im sjenicom ometa prolaz; religijski službenik religijske zajednice kojoj S tvrdi da pripada posvjedoči sudu da njihova religija ne zahtijeva gradnju sjenice kakvu je S sagrađio; no vrhovni sud prizna da je S-ovo tumačenje zahtijeva njegove religije važnije od tumačenja koje daje religijska zajednica kojoj S tvrdi da pripada.¹⁴² Drugo, a kao naličje prvoga, ako neka skupina koja ima vjerovanja, obrede, ustrojstvo i druge značajke koje se obično povezuju s religijom odredi da njezino vjerovanje nije religija i da ona sama nije religijska zajednica pravno je mjerodavna njezina samoidentifikacija. Treće, nacionalni i internacionalni akti o čovjekovim pravima jednako jamče savjest i vjeroispovijest te vjeru/religiju ili drugo – primjerice, filozofijsko – uvjerenje.¹⁴³ Opise te tri značajke moguće je sažeti u nalaz da je u postmodernom svijetu, no uglavnom i u modernom te možda čak u predmodernom, nešto

141 James D. Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Define America: Making the sense of the Battles over the Family, Art, Education, Law and Politics*, Basic Books, New York, 1991, na 62.

142 *Syndicat Northcrest v. Amselem* (2004) S.C.R. 551.

143 Temeljni zakon SR Njemačke, čl. 4; Ustav Republike Hrvatske, čl. 40; Opća deklaracija o čovjekovim pravima, čl. 18; Internacionalni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 18.

vjera/religija zato što je tako pravno određeno, ali nije i dovoljno određeno, jer pravna odredba nečega kao vjere/religije još ne uključuje granicu između toga i drugih uvjerenja. U svjetlu tog nalaza tvrdnja da je nešto pravno vjera/religija ili vjerska/religijska institucija, s jedne je strane, pleonazam, s druge, nedovoljno informativno, no, s treće, redovito jedina mjerodavna odredba religije i granice između religije i ne-religije.

Među ostalim zbog netom navedenih razloga, od svih znanstvenih pojmova religije otkrivalački je najplodniji Durkheimov, po kojemu je religija „iznad svega sustav ideja putem kojih si pojedinci predstavljaju društvo čiji su članovi te ne-prozirne ali intimne odnose koje s njim imaju“; pritom, u načelu nema u načelu razlike između religije i znanosti, s obzirom na to da su temeljni znanstveni pojmovi religijskog podrijetla i da znanost sama postaje religijom.¹⁴⁴ Durkheimov pojam religije sadrži uvjerenje da „znanost teži tome da nadomjesti religiju u svemu što uključuje spoznajne i intelektualne funkcije“.¹⁴⁵

Durkheimovski pojam religije moguće je razraditi i prilagoditi. Tako je u istraživanju konvencionalne religije korisno razlikovati paleo-durkheimovsku religiju, u kojoj se crkva preklapa s društvom a pojedinci joj pripadaju neovisno o svojoj volji; neo-durkheimovsku religiju, u kojoj pojedinci imaju slobodu izbora crkve; i post-durkheimovsku religiju, u kojoj da bi pojedinac izabrao neku religiju mora nalaziti da je smisleno povezana s njegovim osobnim duhovnim razvojem.¹⁴⁶

Gospodarstvo

Ako je religija kultura, a potonja je prostor igre simbolima, dakle, prostor slobode, gospodarstvo je prostor nužde, jer ljudi imaju prirodni poriv za samoodržanjem, koje je moguće samo korištenjem, za prehranu i zaštitu, prirode izvan njih samih. No prisvajanje prirode mimo i preko prehrane i zaštite nužne za

144 Steven Lukes, *Emile Durkheim: His Life and Work*, Penguin, Harmondsworth UK, 1977, pp. 71-77, s uputom na Emile Durkheim, *Les Formes élémentaires de la vie religieuse et le système totémique en Australie*, Alcan, Paris, 1912, p. 323. Vidi Emile Durkheim, *Elementarni oblici religijskog života: totemistički sustav u Australiji*, prij. A. Mimica, Jesenski i Turk, Zagreb, 2007, knj. III. „Zaključak“, 439-468. Vidi također *ibid.*, knj. I. „Prethodna pitanja“, pogl. 1. „Definicija religijske pojave i religije. Korisnost prethodne definicije“, str. 79-99, gdje se odbacuje definicija religije, prvo, natprirodnim i misterioznim i, drugo, idejom boga ili duhovnog bića pa se, potom, religija pozitivno definira (ali smo prethodno) s dvije odlike, prvo, dviodobom stvari u svete i profane i, drugo, crkvom, kojom se religija razlikuje od magije. Vidi također Marcel Fournier, *Émile Durkheim: A Biography*, trans., Polity Press, Cambridge UK, 2013, pp. 596-638.

145 Durkheim, *Les Formes élémentaires*, op. cit. bilj.42, p. 431

146 Charles Taylor, *Varieties of Religion Today: William James Revisited*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2002, p. 93-94.

održavanje i razmnožavanje vrste nerazmršivo je prepleteno s kulturom i religijom. Prirodnom (naturalnom) gospodarstvu čopora, obitelji ili slične skupine dostaje nagonski uspostavljena dioba rada i proizvoda. Za razliku od toga, razmjena viškova proizvoda moguća je samo ako je uređena u pojedinačnim slučajevima ugovorima, kojima se uspostavlja razmjenska pravednost,¹⁴⁷ a na općenit način običajima, u najmanju ruku onim koji propisuje *pacta sunt servanda*, kojima se uspostavlja diobena pravednost.¹⁴⁸ Privrede (tržišta, tržišna društva), kao sustavi međusobnog zadovoljavanja potreba razmjenom viškova proizvoda radi dobiti, uređivane su ne samo autonomnim poslovnim običajima nego i heteronomno postavljenim aktima od internacionalnih ugovora i nacionalnih zakona do upravnih akta i sudskih presuda. Stoga je privredu (tržište, tržišno društvo), moguće razlikovati od politike (države, internacionalne zajednice ili sl.), samo ako se kao mjerilo uzme i pravo.

Politika

Politika se ovdje poima, u skladu s poimanjem koje je razrađeno prvenstveno u germanskoj politologiji iako se izražava engleskim izrazima¹⁴⁹ (a jedva je primjetno u angloameričkoj politologiji¹⁵⁰) kao predmet koji ima tri strane ili dimenzije: *policy* = politika kao odlučivanje tj. kao svjestan izbor ciljeva zajedničkih poslova i sredstava za postizanje tih ciljeva; *polity* = politika kao zajednica; *politics* = politika kao procesi u kojima nastaju, s jedne strane, *politička dobra*, tj. dobra koja su (poput etičkog dobra za pojedinca) najvažnija svrha zajednice, i, s druge, *političke moći*, tj. mogućnosti bilo svjesnog bilo nesvjesnog utjecaja na poslove zajednice. *Polity* je primjereno shvatiti kao zajednicu koja svojim *policies* uspostavlja diobenu pravednost¹⁵¹ u *politics*.

147 Aristotel, *Nikomahova etika*, 1132b20.

148 *Ibid.*, 1130b30-33.

149 Npr. Yvonne Leimgruber, *Polity, Policy, Politics*, dostupno putem <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/didaktik/polity-policy-politics> (pristupljeno: 31. X. 2014.), *Politics, Policy and Policity as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences* Author(s): Arnold J. Heidenheimer Source: *The Review of Politics*, Vol. 48, No. 1 (Winter, 1986), pp. 3-30

150 *The International Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*, vol. 12 <Pla-Pres>, Elsevier, Amsterdam, 2001, iako je uređena i pisana pretežno od angloameričkih i njemačkih autora, ne sadrži niti jednu natuknicu o pojmu politike pod bilo kojom od tri engleske riječi koje uobičajeno označavaju taj predmet, tj. pod *politics*, *polity* ili *policy*, da se niti ne govori o četvrtom izrazu *the political*, koji je u engleskom, za razliku od njemačkoga, samo gramatički moguć.

151 Aristotel, *Nikomahova etika*, 1130b30.

Pravo

Pravo se ovdje, kao i u matici hrvatske teorije prava, poima integralno, tj. kao jedinstvo pozitivnih i izvanpozitivnih mjerila djelovanja (pravila, vrijednosti, načela, grana, ustanova, sistema itd.) i samih djelovanja koja uvjetuju mjerila i/ili su njima uvjetovana.¹⁵² Takvo poimanje uključuje da pravo nije jedan od predmeta društvenih odnosa, različit od politike, gospodarstva, kulture, religije, morala itd., nego da je njihova strana motrena s određenog stajališta. Ovdje je pravo pojmljeno kao sredstvo politike, koja je pojmljena kao uspostava diobene pravednost, i kao sredstvo gospodarstva, koje je pojmljeno kao uspostava razmjenske pravednosti. Pravo je sredstvo prvo po tom što je najvažnija *policy*, i to redovito kao propis kojim se uspostavlja diobena pravednost i kao ugovor kojim se uspostavlja razmjenska pravednost, a potom kao sredstvo – u pravilu: presuda – kojom se uspostavlja ispravljujuća diobena i ispravljujuća razmjenska pravednost.¹⁵³ Pravo može biti definirano kao parafraza definicije politike (vidi gore *Politika*): pravo je. poput politike, odlučivanje o poslovima zajednice; i pravo, baš kao i politika, pretpostavlja slobodne pojedince; I pravno odlučivanje, baš kao i političko, uvijek na neki način povećava ili smanjuje, s jedne strane, pravna dobra, uključujući politička dobra, i, s druge, pravne moći potrebne za samo odlučivanje, uključujući pravne moći. Pravo je, analogno politici, moće podijeliti u tri predmeta ili, možda, tri dimenzije: pravo kao *policy*, tj. kao odlučivanje, sastoji se od, motreno s jedne strane, pravnih mjerila i, motreno s druge, pravnih akata; pravo kao *politics*, tj. kao proces u kojemu nastaju pravna dobra i pravna moć, sačinjavaju tzv. *materijalni izvori prava*.

Privredu (tržište ili društvo), moguće razlikovati od politike (države ili internacionalne zajednice ili sl.), samo ako se kao mjerilo uzme i pravo, i to tako da je privatno pravo ono koje uređuje i određuje što je to privreda, a javno pravo ono koje uređuje i određuje što je to država. Pravno razlikovanje privrede i politike pretpostavlja Ulpijanova mjerila razlikovanja javnog i privatnog prava

152 Nar. Visković, *Pojam prava*, op. cit. bilj. 3.

153 Aristotel, *Nikomahova etika*, 1131a4-6, 1132b22-24; Id., *Ustav atenski*, tč. 59; Ivan Padjen, „Pravo na sjecištu politike, ekonomije i kulture (I): u klasičnom ključu“, *Politička misao*, vol. 47, no. 4 (2011), str. 108-134, nar. tč. 2.1.3, str. 114-118.; Id., „Pravo na sjecištu politike, ekonomije i kulture (II.): u modernom i u suvremenom ključu“, *Politička misao*, vol. 48, no. 1 (2010), str. 7-38; Id., Ivan Padjen, „Javno i privatno pravo: transfer pravnih teorija“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 44, br. 3-4 (2007), str. 443-462; Id., „Political, Economic and Legal Equality: the Limits of Law as the Limits of Equality“ a paper submitted to The Central and Eastern European Jurisprudence Network Annual Conference „Principle of Equality“ (University of Łódź, 29-30 September 2014).

(po interesima, subjektima, objektima i obvezatnosti),¹⁵⁴ s tim što su javno i privatno pravo shvaćeni kao ideal-tipovi te kao smjerovi po kojima su neka pravna mjerila više ili manje javna, odnosno privatna, a ne kao iskustvene danosti koje su međusobno isključive.¹⁵⁵

Država

Protivno raširenom poimanju da država ima sastojke kao što su to vlast, područje (teritorij) i stanovništvo koji su međusobno neovisni u tom smislu da se svaki od tih sastojaka – pa tako i stanovništvo, koje je ovdje u središtu interesa – može odrediti neovisno od drugima, država se ovdje poima kao posebna vrsta vlasti, koja nije jedan od sastojaka države nego je upravo ona sama država.

Državna je vlast država po tom što je, prvo, vlast jednih ljudi nad drugima i, drugo, nadležnost (djelokrug) državne vlasti nad tim ljudima određena prvenstveno *ratione loci*, tj. njihovim boravkom na državnom području, a čak kad je određena *ratione personae*, tj. njihovim državljanstvom, boravak na državnom području važan je uvjet kako za stjecanje državljanstva tako i za vršenje državne vlasti na državljanima. Teritorijalnost vlasti je odlika kojom se država razlikuje od ostalih *polities*. Funkcija je, i to istovremeno uzrok i posljedica, s jedne strane, nastanka državnih privreda i, s druge, odvajanja države i crkve. Teritorijalnost vlasti moguće je gledati i kao naprosto uređenje tržišta, i to s jedne strane gospodarskog (radi zaštite domaćih proizvođača i povećanja državnih prihoda od carina i poreza) i s druge vjerskog (*cujus regio, ejus religio*), pa čak i tržišta ideja naprosto (državna cenzura svih tiskotina objavljenih ili širenih na državnom području).

Država, tj. državna vlast je po definiciji suverena, što uključuje troje. Prvo, pretpostavku da je najviša vlast prema unutra, tj. u svojoj unutrašnjoj nadležnosti, te jednaka prema van, tj. prema drugima državama. Drugo, država ima vlastiti novac, kojim povezuje svoje stanovnike te se štiti od vanjskih gospodarskih utjecaja i širi vlastiti utjecaj prema van.¹⁵⁶ Treće, suverenost uključuje da je državna vlast opravdana, tj. vrijedi / valja / važi ne samo pozitivnopravno nego i izvanpozitivnopravno.

154 „Publicum jus est quod ad statum rei Romani spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem. Publicum jus in sacris, in sacerdotibus, in magistratis consistit, privatum jus tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus preceptis aut gentium aut civilibus“. D. 1,1,1,2., cit. in Ante Romac, *Izvori rimskog prava: latinski tekstovi s prijevodom*, Informator, Zagreb, 1973, str. 3. Vidi također I.1,1,4., cit. u Vladimir Vodinelić, *Javno i privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu: doktorska disertacija, 1986, str. 909-910, bilj. 7.

155 Padjen, „Javno i privatno pravo“, op. cit. bilj. 51; Id., „Political, Economic and Legal Equality“, op. cit. bilj. 51.

156 Npr. Michel Aglieta i André Orleans (ur.), *Novac i suverenitet*, prij., Golden marketing – Tehnička knjiga, Uagreb, 2004.

Suverenost kao pretpostavka o najvišoj nadležnosti, koja je nekada držana apsolutnom u međuvremenu je stekla mnogo iznimaka te je danas temelj ne samo preostale unutrašnje nadležnosti države nego i vanjske odgovornosti država (npr. za kršenje internacionalnih čovjekovih prava unutar državne nadležnosti).¹⁵⁷ Nakon napuštanja Bretton-Woods ugovora države više nisu u mogućnosti upravljati svojim valutama niti putem svojih središnjih banaka niti putem zajedničkih tečajeva¹⁵⁸ pa su tako bitno oslabile svoju monetarnu suverenost. Uslijed slabljenja sadržaja suverenosti slabi i opravdanost državne vlasti.

Vladavina

Protivno raširenom poimanju da je liberalna demokracija jedan od oblika vladavine, i to danas široko rasprostranjeni, a mješovita vladavina osobeno srednjovjekovna ustanova, tako što kao liberalna demokracija može postojati i postoji kao mješovita ustavna vladavina. Razlog je taj što je demokraciju kao vladavinu većine moguće učiniti liberalnom samo čovjekovima ustavnim i drugim pravima provođenima od neovisnih sudova. ustavnim i drugim pravnim ograničavanjem heteronomne vlasti države i jamčenjem autonomije čovjeka temeljnima i drugim pravima provođenima od neovisnih sudova Takav oblik vladavine je mješovit time što uključuje dvostruku diobu vlasti: s jedne strane između heteronomne vlasti države i autonomne vlasti svakog čovjeka i, pogotovo, državljana; s druge između sastojaka državne vlasti koji su demokratski (vlast birača neposredno ili posredno), aristokratski (vlast sudaca, odvjetnika i drugih pravnih, financijskih i sl. profesija) i, u pravilu, monarhijski (glava izvršne vlasti). Važnije, takav oblik vladavine je bitno pravan, utoliko što je moguć samo u mjeri u kojoj je ustavno, tj. pravno utemeljen i provođen. Stoga ga je samo pravno i pravnoznanstveno moguće identificirati.¹⁵⁹

Državljeni

S obzirom na to da je država pravni poredak i da stoga samo pravni poredak može biti suveren, ne može biti suveren niti jedan pojedinac ili skupina, pogotovo ne u ustavnoj mješovitoj vladavini. Upravo uređivanje i ustanovljavanje same sebe vlastitim pozitivnim pravom nameće državi zadatak da time istim pozitivnim pravom uredi i čak ustanovi svoje državljanke kao pripadnike države i nosioce demokratskog sastojka.

157 Npr. Angelika Emmerich-Fritsche, *Vom Voelkerrecht zum Weltrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007, I. Teil B. „Wirkung der Internationalisierung und Globalisierung auf die staatliche Ordnung“, S. 62-89.

158 Susan Strange, „From Bretton Woods to the Casino Economy“ in Stuart Corbridge, Ron Martin and Nigel Thrift. (eds.), *Money, Power and Space*, Blackwell, Oxford, 1994, pp. 49-62.

159 Vidi Ivan Padjen, „Aristokracija i ustavna država“, *Politička misao*, Vol. 35, br. 3 (1998), str. 92-111.

U ustavnoj mješovitoj vladavini, kakva je po svojem ustavu Republika Hrvatska, nosioci su demokratskog sastojka državne vlasti državljani, a pravo na državljanstvo i na sudjelovanje u vršenju demokratskog sastojka državne vlasti mogu imati pripadnici jedne ili više od sljedeće tri skupine.

Prvo, pripadnici puka (grčki: *demos*; latinski: *plebs, populus*), tj. jednaki i slobodni stanovnici određene zemlje, dakle, ne naprosto stanovnici koji se zateknu na određenom prostoru (grčki: *katoikoi*; latinski: *incolae*), ponekad nazivani pučanstvom (grčki: *laos*; latinski: *populus*), nego stanovnici određene zemlje, tj. prostora koji već ima granice (barem uobičajene ako već ne i pravne), koji na toj zemlji obitavaju (barem uobičajeno, ako već ne i pravno), te su slobodni i jednaki (uobičajeno ako već ne pravno).

Drugo, pripadnici naroda (grčki: *ethnos*; latinski: *gens*), tj. skupine ljudi koja je povezana zajedničkim naslijeđem, prvenstveno kulturnim, jezičnim, religijskim itd., možda i istim podrijetlom, a možebitno je povezana i pravno (nar. ako se narodna pripadnost bilježi u javnim ispravama, kao što se to već desetljećima činilo u dvije Jugoslavije, a još se i danas čini u nekim prilikama u Republici Hrvatskoj).

Pripadnost narodu kao uvjet državljanstva i sudjelovanja u državnoj vlasti nespojivo je s državom, jer slabi državu i njezinu odvojenost od crkve, jer uključuje u državljanje pripadnike naroda koji nisu pripadnici puka, pa čak niti stanovništva, a isključuje pripadnike puka koji pripadaju drugom narodu ili, naprotiv, pripadnike drugog naroda, koji ima neku drugu svoju državu, pozitivnom diskriminacijom privilegira.

Narodnjaštvo

Za vjeru u narod, tj. narodnjaštvo ili etnonacionalizam, po kojoj je narod nositelj (moderne) države, tj. „izvor“ njezinih državljana i njezine vlasti, preširoko je kazati da je politička kultura, iako nesumnjivo njoj pripada, a promašeno je kazati da je ideologija, jer to u izvornome – marksističkom – smislu ideologije nije. Stoga je barem za potrebe nekih istraživanja spoznajno korisno vjeru u narod, koja je ovdje držana nosivim sastojkom narodnjaštva ili etnonacionalizma, odrediti kao religiju (ili kvazireligiju po onima koji iz vlastitog uvjerenja znaju što je prava a što lažna religija¹⁶⁰), i to u dva smisla, a na način koji omogućuje usporedbu sa drugima kulturnim pojavama. Prvo, u smislu izvorno protestantskog a danas i katoličkog razlikovanja religije i vjere, po kojemu je prva ljudsko izmišljanje svetog, a potonja čovjekovo predanje Božjoj milosti, s tim što se ovdje pretpostavlja da svaka religija sadrži nešto od vjere, i obratno. Iako je redovita svrha narodnjaštva jačanje države, u stvari je slabi (vidi *Država, Državljeni*). Drugo, u smislu Emile Durkheima (vidi *Religija*).

160 Npr. Smith, John E., *Quasi-Religions: Humanism, Marxism and Nationalism* (Houndmills UK: Macmillan, 1994), u nizu *Themes in Comparative Religion*.

Prirodnjaštvo

U Hrvatskoj se pojavio skup uvjerenja i djelovanja koji se naziva lijevim liberalizmom. Čini se da je spoj dvije orijentacije. Prva je ostatak nekadašnje istočne lijeve orijentacije, koja je bila izvorno marksistička, odnosno komunistička, no već se za komunističke vladavine udaljila od marksističke ortodoksije. Hrvatski lijevi liberalizam suprotstavljen je hrvatskom narodnjaštvu, tj. etnonacionalizmu. Druga je današnja zapadna lijeva orijentacija, koja se u Sjevernoj Americi naziva naprednom (progresivnom)¹⁶¹ ili naprosto liberalnom.¹⁶² Ta je ljevica suprotstavljena ortodoksiji¹⁶³ ili konzervativizmu.¹⁶⁴ Progresivizam ili liberalizam shvaćan je kao prvenstveno kulturna orijentacija koja moralni autoritet nalazi, u duhu modernog vremena, u racionalizmu i subjektivizmu, za razliku od ortodoksije, koja taj autoritet nalazi u određenome vanjskom, transcendentnom autoritetu.¹⁶⁵ Razlika između te dvije orijentacije je i u tome što su ortodoksi, tj. konzervativci osjetljivi na sve glavne ljudske osjećaje, tj. na brigu za nemoćne, slobodu od tlačenja, odanost skupini, poštovanje autoriteta, i svetost, pravičnost u razmjeni, dočim su liberali, tj. progresivci osjetljivi samo na prva dva spomenuta osjećaja.¹⁶⁶ Nepriznavanje kako transcendentnog tako i svjetovnog autoriteta upućuje na to da je progresivizam tijesno povezana s ateizmom. Za ovaj projekt korisnije je pojmiti progresivizam kao skup sljedeća tri uvjerenja, i pratećih djelovanja, za koja ima razloga očekivati da se pojavljuju zajedno iako nisu nužno (logički) međusobno povezana: čovjek je nastao kao proizvod prirode (evolucijom ili sl.), a nije stvoren od nekoga natprirodnog bića; čovjek je prirodnim znanostima sposoban spoznati prirodu koja ga je stvorila i čiji je dio; čovjek je sposoban tu prirodu promijeniti u skladu sa svojim zamislima te sve prirodno zatečene odnose promijeniti u umjetne, od njega stvorene. Osoba koja ima sva tri uvjerenja pretpostavlja da čovjek ima ona svojstva koja se u uobičajenim religijama pripisuju Bogu, pa stoga skup tih uvjerenja ovdje nije nazvan ateizmom, nego naturalizmom ili prirodnjaštvom. Potonji naziv je, uostalom, uobičajen za prvo uvjerenje te je u tom značenju istoznačnica izraza ateizam. Naziv prirodnjaštvo uobičajen je i za drugo uvjerenje. Nije uobičajen za treće.

161 Hunter, *Culture Wars*, op. cit. bilj. 39, str. 43.

162 Johnathan Haidt, *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*, Random House – Vintage Books, New York, 2012, XXIII. i d.

163 Hunter, *Culture Wars*, op. cit. bilj. 39, str. 43

164 Haidt, *The Righteous Mind*, op. cit. bilj. 106, str. 100 i dr.

165 Hunter, *Culture Wars*, op. cit. bilj. 39, str. 43.

166 Haidt, *The Righteous Mind*, op. cit. bilj. 106.

ODLUKE

Narodnjačke

Već objavljeni radovi iz projekta o hrvatskoj nezrelosti, nastoje pokazati, među ostalim, uvjerljivost sljedećih hipoteza. Prve dvije su opravdavajuće, treća je objašnjavajuća

Prvo, vjera u narod kao nosioca države izražena je i ustanovljena odredbama Ustava Republike Hrvatske da je ona nastala samoodređenjem naroda i/ili da je nacionalna država jednog ili više naroda; da je narod suveren; da pravo na državljanstvo RH imaju pripadnici određenog ili određenih naroda; da pripadnici određenog ili određenih naroda imaju posebna politička prava; itd.¹⁶⁷

Drugo, puku Republike Hrvatske ili, pravno određenje, stanovnicima RH s biračkim pravomu RH, smanjena je vlast a time i moć u odlučivanju o članstvu RH u transnacionalnim organizacijama, naime, Atlantskom savezu i Evropskoj Uniji, te su oni sami svedeni na pravno neprepoznatljiv sastojak time što se u RH ne zna tko čini bilo puk bilo ustav.¹⁶⁸

Treće, narodnjaštvo u Hrvatskoj posljedica je, među ostalim, niza uvjerenja koja je podržavala Katolička crkva u Hrvatskoj 1960-ih, a u značajnoj mjeri i kasnije: 1. jedini prihvatljivi odnos Crkve i države jest onaj partnerstva dvaju pravno jednakih javnih poredaka nad istim podložnicima unutar kojega Crkva ima isključivu vlast da uređuje bračne i obiteljske odnose te vlast da nadzire odgoj i obrazovanje u javnim školama; 2. seljačka obitelj temeljna je organska ljudska zajednica; 3. podložnici crkvene – izvorno feudalne – vlasti vezani stvarno za zemlju tvore narod, koji zajedno s klerom tvori kršćanski narod; 4. s obzirom na to da su temeljne istine dostupne samo teologijom, a praksa je primjena teorije, praktično znanje, osobito o primjerenom odnosu Crkve i države, valjano je samo ako je u skladu s crkvenim naukom. Najvjerojatniji razlog zbog kojega je Katolička crkva u Hrvatskoj bila dosta tiha za jugoslavenskoga i hrvatskoga proljeća 1961-1971. i poprilično glasna nakon 1990. jest vezanost Crkve u Hrvata u pogledu odnosa Crkve i države više na Prvi nego na Drugi vatikanski koncil. Crkveno narodnjaštvo, koje olakšava političko partnerstvo Crkve i države te osigurava vladajući položaj klera unutar Crkve, koincidiralo je s interesom jugoslavenskih komunista da zadrže svoju moć i vlast preobrazbom, uz crkvenu potporu honoriranu konkordatom, u hrvatske etnonacionaliste koji su, kao novoobraćeni kapitalisti, prisvojili najveći dio ranijeg društvenog vlasništva i nastavljaju prisvajati najveći dio sadašnjih javnih dobara.¹⁶⁹

167 Padjen, „Vjera u narod (II.)”, op. cit. bilj. 1.

168 *Ibid.*

169 Padjen, „Vjera u narod“ (I.), op. cit. bilj. 1.

Prirodnjačke

Posljednjih nekoliko godina drugi pol Hrvatske pokazuje se svojim tzv. lijevim liberalizmom. Ovdje je tako i nazivan, iako je zbog nekih svojih značajki svrstan pod ideal-tip prirodnjaštva, zato da se ostavi otvorenim pitanje po čemu sve i u kojoj mjeri potpada pod taj pojam.

Lijevi liberalizam pojavio se kao naturalizam u nastojanju socijalnodemokratko-liberalne vlada od 2012. do 2014. da uvede zdravstveni odgoj kao obvezatni predmet u sve – uključujući vjerske i druge privatne – škole. Program tog predmeta¹⁷⁰ ministar znanosti, obrazovanja i sporta RH najavio je kao najkvalitetniji na svijetu, koji će drugima biti uzor,¹⁷¹ a predstavio ga je ocjenom da „roditelji nemaju pravo držati djecu u neznanju. Provodit će se radionica, a poseban naglasak bit će stavljen na pozitivna ponašanja. Izraz ‚pornografija‘ kao takav neće postojati u osnovnoj školi, govorit će se o neprimjerenim sadržajima,...S djecom će o masturbiranju govoriti će liječnici školske medicine“.¹⁷²

Po jednoj od niza sličnih ocjena koje je dao Glas Koncila (GK), glavno glasilo Katoličke Crkve u Hrvatskoj, program zdravstvenog odgoja¹⁷³ „nameće rodnu ideologiju koja ne poštuje saznanja razvojne psihologije, koja ne pozna termine skladnog i cjelovitog razvoja ljudske osobe, negira vrijednosni okvir kao nužni element svakog odgoja, koja se nepravno i nasilno implementira u školski kurikulum, krši ustavno pravo roditelja na odabir odgoja svoje djece...“.¹⁷⁴ Autor GK je „gender-ideologiju“, kako ju je nazvao, protumačio kao uvjerenje da „kada se dijete rodi ono ima samo biološki određen spol, ali nema nikakvog

170 Ministar znanosti, obrazovanja i sporta RH, Odluka u uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama klasa: 602-01/12-01/00431, ur.broj: 533-21-12-0005. Agencija za odgoj i obrazovanje, Kurikulum zdravstvenog odgoja: www.azoo.hr/images/zdravstveni/Kurikulum_zdravstvenog_odgoja.ppf (04.08.2013.).

171 „Ponosni Jovanović: Imamo najkvalitetniji zdravstveni odgoj. Bit će primjer za sve škole u cijelom svijetu“, *Jutarnji list* (27. VIII. 2013.), dostupno putem: <http://www.jutarnji.hr/ministar-jovanovic-to-je-najkvaliteniji-zdravstveni-odgoj-na-svijetu/1122619/> (pristupljeno: 30. X. 2014.).

172 „Jovanović: Roditelji nemaju pravo držati djecu u neznanju“, *Dnevnik* (28. VIII. 2013.), dostupno putem: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministar-zeljko-jovanovic-predstavio-plan-i-program-zdravstvenog-odgoja-300445.html> (30. X.2014.)

173 Ministar, www.azoo.hr/images/zdravstveni/Kurikulum_zdravstvenog_odgoja.ppf, op. cit. bilj. 69 ; najsporniji dijelovi su dijelovi Kurikulum zdravstvenog odgoja – teme za 4. Modul: http://zdravstveniodgoj.com/uploads/multiple_upload/b61ddd39-0975-bb0f-b94c-9a62f0ed2906_kurikulum_4.modul.pdf. (04.08.2013.).

174 Branimir Stanić, „U 25 gradova na vjerničku inicijativu održan do sada neviđen ‚prosvjed igračaka‘: Ne dirajte im djetinjstvo!“, *Glas Koncila*, God. 51., br. 50/2008 (16. XII. 2012.), str. 1, dostupno putem: http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=21665 (pristupljeno 30. X. 2014.).

roda, ono je ‚bez-rodno‘. Tek kasnije će ono izabrati svoj rod (a može ga i ne izabrati, odnosno biti ‚bez roda‘) jer odabir roda i spolne orijentacije spada u područje osobne slobode svakoga ljudskog bića.“¹⁷⁵ Predsjednik RH, koji je izabran na prijedlog Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP) no po Ustavu RH je izvanstranačka osoba te je neovisan o vladi, podržao je uvođenje zdravstvenog odgoja.¹⁷⁶ Ustavni sud RH ocijenio je da uvođenje nije bilo provedeno u skladu s propisanim postupkom, koji štiti pravo roditelja da prvenstveno oni odgajaju svoju djecu.¹⁷⁷

Uz to što je u hrvatske škole pokušala uvesti, a dijelom i uvela zdravstveni odgoj, vladajuća koalicija najavila je svoju otvorenost za legalizaciju braka osoba istog spola.¹⁷⁸ Na prijedlog katoličke udruge „U ime obitelji“, koju je podržalo 749.316 birača,¹⁷⁹ 1. XII. 2013. raspisan je državni ustavni referendum na kojemu su birači pitani „Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?“¹⁸⁰. Ustavni sud RH je referendumsko pitanje ocijenio ustavnim.¹⁸¹ Većina birača odgovorila je za.¹⁸²

175 Nikola Radić, „Što je to u pozadini zdravstvenog odgoja koji se nameće u školi? Idemo li prema ‚gender‘-društvu“, *Ibid.*, str. 9.

176 „Predsjednik se uključio u raspravu. Josipović uz Jovanovića: Podržavam uvođenje zdravstvenog odgoja u škole“ *Novi list* (28.12.2014.), dostupno putem <http://www.novolist.hr/vijesti/hrvatska/josipovic-uz-jovanovica-podrzavam-uvodenje-zdravstvenog-odgoja-u-skole?articleid=related> (pristupljeno: 30. XII. 2012.).

177 Ustavni sud RH, Odluka Broj: U-II-1118/2013, 22. V. 2013., *Narodne novine*, 63/13.

178 Kukuriku koalicija, Plan 21.: 19. Ljudska prava i građanske slobode; 2. Rodna ravnopravnost, 3. Sloboda izbora životnog stila. Dostupno putem <http://www.kukuriku.org/plan21/ljudska-prava-i-gradjanske-slobode> (: 5. VIII. 2013.).

179 „Provjereni potpisi za referendum ‚U ime obitelji‘“, *Glas Istre* (3. IX. 2013.), dostupno putem: <http://www.glasistre.hr/vijesti/hrvatska/provjereni-potpisi-za-referendum-u-ime-obitelji-421980> (pristupljeno: 30. X. 2014.).

180 Hrvatski sabor, Odluka o raspisivanju državnog referenduma, Klasa: 014-01/13-01/03, 8. studenog 2013., *Narodne novine*, 134/13.

181 Ustavni sud RH, Odluka u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma održanog 1. prosinca 2013., na kojem je članak 62. Ustava Republike Hrvatske dopunjen novim stavkom 2., Broj SuP-O-1/2014., Zagreb, 14. siječnja 2014. Dostupno putem: <http://www.usud.hr/uploads/Odluka%20u%20povodu%20okon%C4%8Danja%20postupka%20nadzora%20nad%20ustavno%C5%A1%C4%87u%20i%20zakonito%C5%A1%C4%87u%20provo%C4%91enja%20dr%C5%BEavnog%20referenduma%20odr%C5%BEanog%201.12.2013.pdf> (pristupljeno: 14. I. 2014.).

182 Državni izborno povjerenstvo, Odluka za to da se u Ustav RH unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca, Klasa: 014-02/13-07/24; Urbroj: 507/18-13-2, 10. prosinca 2013. *Narodne novine*, 147/13.

(pristupilo je 37,90% od toga 65,87% „za“, 33,51% „protiv“, dok je nevažećih i neubačenih listića bilo 0,62%¹⁸³).

Lijevo-liberalni političari i novinari nastojali su se prikazati zagovornicima čovjekovih prava te inicijatore prikazati kao klerikalnu stranku u nastanku. Tako se Predsjednik RH, koji je profesora prava, izjasnio protiv referenduma prije njegovog održavanja.¹⁸⁴ Neposredno nakon što je glasovao na referendumu Predsjednik Vlade RH i predsjednik SDP, koji je također pravnik, ocijenio je da je referendum zapravo prikrivena homofobija, naglasivši da to nije mogao izreći prije održavanja referenduma.¹⁸⁵

Protivno iznesenim ocjenama, a neovisno o motivima onih koji su na referendum glasali „za“, rezultat referendum objašnjiv je procjenom da vladajuća koalicija, time što se pokazala otvorenom za zakonsko izjednačavanje istospolne životne zajednice i braka te istovremeno spremnom da nametne zdravstveni odgoj u sve škole, vjeruje da su istospolna i raznospolna životna zajednica (brak) u svemu jednaki i da će to uvjerenje dovesti do toga da će prvo dvije vrste zajednica biti zakonski izjednačene i da će potom ustavna odredba da obitelj stoji pod posebnom zaštitom države¹⁸⁶ biti tumačena tako da država više ne treba pružati posebnu zaštitu obitelji nastaloj oko raznospolnog braka kao zajednice u kojoj se djeca rađaju prirodnim putem. No, neovisno o netom navedenom razlogu, referendum je bio pravno nepotreban po tom što je izglasovano značenje koje je Ustav RH ionako jedino mogao imati kad je donesen te je imao u trenutku održavanja referenduma, zahvaljujući tome što je brak zajednica muškarca i žene i po članku 17. Opće deklaracije o čovjekovim pravima¹⁸⁷ i po članku 23. Internacionalnog pakta o građanskim i političkim pravima.¹⁸⁸

183 Državno izborno povjerenstvo / Službene stranice, Referendum 1. prosinca 2013.: Potpuni službeni rezultati državnog referenduma – stanje 02.12.2013. u 09.00 sati. Dostupno putem <http://www.izbori.hr/2013Referendum/rezult/rezultati.html> (pristupljeno: 2. XII. 2013.).

184 „Josipović: Referendum je nepotreban ali će imati velike moralne poruke. Predsjednik RH Ivo Josipović na kavi s građanima rekao je da će na referendumu o braku glasovati protiv“, *Večernji list* (30. XI. 2013.), dostupno putem <http://www.vecernji.hr/za-i-protiv/josipovic-referendum-je-nepotreban-ali-ce-imati-velike-moralne-poruke-906045> (pristupljeno: 1. XI. 2014.).

185 „Milanović: Ovaj referendum je topovska priprema za referendum o ćirilici, no neće im proći!“, *Jutarnji list* (1. XII. 2013), dostupno putem <http://www.jutarnji.hr/milanovic-referendum-o-braku-je-topovska-priprema-za-referendum-o-ćirilici-no-uce-im-proci-/1143683/> (pristupljeno: 30. X. 2014.).

186 Članak 61. Ustava RH – pročišćeni tekst, *Narodne novine* 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

187 Opća deklaracija o ljudskim pravima, *Narodne novine*, 12/09.

188 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ: Međunarodni ugovori*, 7/71. Republika Hrvatska Pakta od 8. X. 1991., kako je to objavila Vlada RH, Odlukom o objavljivanju mnogostраниh međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska od 30. IX. 1993., *Narodne novine: Međunarodni ugovori*, 12/93.

Novinar lijevo-liberalnog lista, ako je suditi po tom da je glavna novina u gradu u kojemu je većina birača na referendumu glasovala „protiv“¹⁸⁹ te u kojemu je Socijalnodemokratska partija Hrvatske na vlasti bez prekida gotovo sedam desetljeća, sugerirao je da je referendum udar na sekularnu Hrvatsku. Udar je po tom što je „indirektno ili direktno povezan s Vatikanskim ugovorima odnosno blagodatima koje na osnovi njih uživa Kaptol: novac iz državnog proračuna, samouprave i ministarstava, održavanje vjeronauka u školama, ustroj Vojnog ordinarijata“.¹⁹⁰

Da je i ta ocjena pogrešna pokazivala je već činjenica da stranka „Hrast“, koja je najtješnje povezana s udrugom „U ime obitelji“, na prethodnim izborima za Hrvatski sabor nije uspjela prijeći izborni prag.¹⁹¹ Već zbog toga trebalo ju je držati udrugom, koja ima jednu jedinu temeljnu vrijednost, a ne strankom, koja mora usklađivati najraznovrsnije vrijednosti na ispoddržavnoj, državnoj i iznadržavnoj razini.¹⁹² Da je „U ime obitelji“ samo udruga postalo je još očitije kad za svoj prijedlog održavanja referenduma da se promijeni izborni zakon tako da omogućiti biračima da u većoj mjeri biraju osobe a u manjoj stranke,¹⁹³ 21. IX. – 5. X. 2014. uspjela prikupiti samo 386.649 potpisa, što možda nije dovoljno Hrvatski sabor obveže na donošenje odluke o održavanju referenduma.¹⁹⁴

Činjenica da je lijevi liberalizam ne samo pravno u krivu u pogledu zdravstvenog odgoja i referenduma o braku nego da je i interesno pogriješio u procjeni političke snage protivnika zdravstvenog odgoja i zagovornika raznospolnog braka, navodi na ocjenu da lijevi liberalizam nije razuman, nego zavođen vlastitim predrasudama. Prirodu tih predrasuda pokazao je Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja,¹⁹⁵ pogotovo kad se čita u svjetlu odluke Ustavnog suda RH

189 Državno izborno povjerenstvo / Službene stranice, Referendum 1. prosinca 2013.: Potpuni službeni rezultati državnog referenduma – stanje 02.12.2014. u 09.00 sati, op. cit. bilj. 21.

190 Srđan Brajčić, „Ivan Padjen: Sukob Vlade s Crkvom koristi i Vladi i Crkvi“, *Novi list* (21. XII. 2013.), dostupno putem: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Ivan-Padjen-Sukob-vlade-s-Crkvom-koristi-i-Vladi-i-Crkvi> (pristupljeno: 2. XII. 2013.).

191 Državno izborno povjerenstvo RH, Odluka o provedenom državnom referendumu. Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Klasa: 013-03/11-15/04; Urbroj: 507-11-01, Zagreb, 13. XII. 2011. Također sugovornik u Brajčić „Ivan Padjen: Sukob“, op. cit. bilj. 27.

192 Padjen u Brajčić, „Sukob“, op. cit. bilj. 27.

193 Građanska inicijativa „U ime obitelji“, Birajmo zastupnike imenom i prezimenom: Objavljeno referendumsko pitanje“, dostupno putem: <http://uimeobitelji.net/referendumsko-pitanje/> (pristupljeno: 30. XII. 2014.).

194 „Hoće li 386.649 biti dovoljno? ‚U ime obitelji‘ Saboru predali potpise: Na potezu je Ustavni sud“, *Slobodna Dalmacija* (22. X. 2014.), dostupno putem: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/261599/Default.aspx> (pristupljeno: 30. X. 2014.).

195 *Narodne novine*, 34/13.

kojom ga je ukinuo.¹⁹⁶ Pravilnik, koji je donesen od Nacionalnog vijeća za znanost uz očitu podršku lijevo-liberalne Vlade, propisao je da su mjerila primjerena za prirodne znanosti i/ili za društvene i humanističke znanosti u nekima zapadnim zemljama mjerodavna za društvene i humanističke znanosti u Hrvatskoj. Ustavni sud je u svojoj odluci naglasio ocjenu da „nije njegova zadaća posredovati ili arbitrirati u raspravi koja se unutar znanstvene zajednice vodi o pitanjima koja su bitna za položaj znanosti i znanstvenika u RH“ te da „država ne smije namećati prisilna pravila radi promicanja jedne ...teorije znanosti.“ Upravo ta ocjena, koja bi da se u njoj izrazi „znanost“ i „znanstvenik“ zamijeni izrazima „religija“ i „vjernik“ bila nosivom za odvajanje crkve i države i stoga nosivom za modernu državu, upućuje na zaključak da je današnji hrvatski lijevi liberalizam svjetonazor i način života s religijskim značajkama. U njemu se odluke koje su vođene navodno svjetovnim razlozima temelje, s jedne strane, na posvećenju prirodne znanosti, iako prirodna znanost čim je posvećena prestaje biti znanošću, a, s druge, na vjerovanju u znanstvenost zamisli kao što je to rod, iako takve zamisli ne samo da ne mogu biti znanstvene nego, obratno, nastoje objasniti tajne veze koje nas povezuju u zajednicu, dakle, nastoje biti religija.

Dakako, ostaje otvorenim pitanje u kojoj mjeri pripadnici današnje lijevo-liberalne vladajuće koalicije ispovijedaju prirodništvo, a u kojoj mjeri je ono samo religija za njihove sljedbenike kojim se pripadnici koalicije služe zato da priкриju prizemne interese, kao što je nastojanje današnje Vlade RH da da „monetizira“, tj. koncesionira hrvatske autoceste.

Vladinom se nastojanju suprotstavlja prijedlog udruge „Ne damo naše autoceste!“¹⁹⁷ za raspisivanje referenduma da se donese zakonska odredba „Izgrađene javne ceste su strateški interes RH i zabranjeno ih je davati u koncepciju za javne usluge.“ U prilog prijedloga tog referenduma istarski blog napisao je, među ostalim, da Talijani koncesioniranje svojih autocesta nazivaju „majkom svih prijevara“.¹⁹⁸ Poznati hrvatski ekonomist je u najvažnijim novinama

196 Ustavni sud RH, Odluka U-II-1304/2013, 16. VII. 2013., *Narodne novine*, 99/13.

197 I. Č. i Me. M., „Evo tko stoji iza referenduma o autocestama, koliko košta i tko to sve plaća“, Indeks (25. X. 2014.), dostupno putem: www.index.hr/vijesti/clanak/zadnji-dan-evo-tko-stoji-iza-referenduma-o-autocestama-koliko-kosta-i-tko-to-sve-placa-779768.aspx (pristupljeno: 30. X. 2014.).

198 „U Italiji autoceste zovu kokama koje nesu zlatna jaja. Sve do kraja 90-ih godina gotovo sve autoceste u Italiji bile su javne, a onda su 1999. privatizirane. Od tada do 2013. godine cestarine su u prosjeku narasle za 65%. U samo 6 godina je jedan od koncesionara, tvrtka Schemaventotto u vlasništvu Benettona, 6 do 7 puta multiplicirala vrijednost svog ulaganja u autoceste! Talijani to nazivaju privatizacijskom prevarom ili majkom svih prevara i to upravo zato što koncesionari nisu gradili autoceste, građene su javnim novcem, već su na kraju došli samo kako bi ubirali dobit“. Goran Šimac, „Istrijani protiv monetizacije: Talijani koncesioniranje zovu majkom svih prevara“, Tris: (17. X. 2014.), dostupno putem: <http://tris.com.hr/2014/10/istrijani-protiv-monetizacije-talijani-koncesioniranje-zovu-majkom-svih-prevara/>

Katoličke Crkve u Hrvatskoj nastojanje Vlade RH da monetizira hrvatske autoceste ocijenio ovako:

Politika jednostavno hoće dati nešto što vrijedi 35 milijardi kuna za 20 milijardi kuna, napraviti gubitak od 15-ak milijardi kuna i to iskoristiti za financiranje i političko preživljavanje još jednu godinu. Dakle, svaki mjesec ostanka na vlasti subvencioniramo mi građani s milijardu kuna.¹⁹⁹

Po prethodnom prebrojavanju, prijedlog referenduma protiv koncesioniranja hrvatskih autocesta podržalo je 487.612 birača, što je više od broja potrebnog da obveže Hrvatski sabor na raspisivanje referenduma.²⁰⁰

UZROCI NEZRELOSTI

Institucionalni

Uzroci hrvatske nezrelosti mogu biti traženi u političkim institucijama. Jedan od mnogih prijedloga za prevladavanje političke krize krajem 1980.-ih godina bio je sljedeći:

Ideja da bi SK trebao dopustiti formiranje drugih političkih partija nije, u ovom trenutku, operativna. Potreban je prijelazni period, u kojemu će Savez komunista vladati kao politički odgovoran djelatnik. U tu svrhu treba uspostaviti dvije mreže institucija: parlamentarizam i društveni pluralizam. Parlamentarizam unutar SK uključuje formiranje stabilnih interesnih (no trans-etničkih i trans-regionalnih) koalicija te vladavinu većine i zaštitu manjina unutar Partije. Parlamentarizam unutar države uključuje pravo partijske interesne koalicije koja je pobijedila na svenarodnim izborima da formira vladu. Društveni pluralizam uključuje nezavisnost privrednih i drugih društvenih organizacija i od SK i od države, sindikalni pluralizam, formiranje novog udruženja građana zaokupljenih lokalnom upravom te transformiranje Socijalističkog saveza u dobrovoljno udruženje društvenih organizacija i u posrednika između Partije i države²⁰¹.

199 Ivan Lovrinčević, s Ekonomskog instituta u Zagrebu, u T. Vuković, „Uz prikupljanje potpisa za referendum protiv monetizacije autocesta“, *Glas Koncila* (26. X. 2014.), str. 12.

200 „Svoj potpis protiv monetizacije autocesta dalo je 487.612 ljudi“, *24 sata* (30. X. 2014.), dostupno putem: <http://www.24sata.hr/politika/novi-referendum-uvjereni-da-imaju-vise-od-450000-potpisa-391271> (pristupljeno 31. X. 2014.).

201 Ivan Padjen, „Politički odgovoran SK?“, *Pravo i društvo*, Vol. 5, br. 2 (1989), str. 29-35; *Naše teme*, God. 33, br. 5 (1989), str. 1207-1213., citat dijela sažetka.

Iako su gornji reci bili napisani kao savjet, mogu biti čitani i kao predviđanje. Jugoslavija se, doduše, raspala u ratu. No, zaračene strane su se stalno dogovarale. Važnije, sljedeći podaci upućuju na to da je u RH uspostavljen unutarpartijski parlamentarizam zahvaljujući kojemu se u parlamentarizmu unutar države smjenjuju stranke nastale iz Partije: „Između kraja 1989. i lipnja 1990. broj članova SKH pao je s 298.000 na 46.000, a procjenjuje se da je 27.000 bivših komunista pristupilo HDZ-u prije ožujka 1990., a ukupno u cijeloj 1990. 70.000.“²⁰²

Gospodarski

Gospodarski uzroci hrvatske zaostalosti mogu ovdje biti izloženi samo u obliku pretpostavki koje su u visokom stupnju iskustveno provjerive.

Prva je da je većina hrvatskih birača nesposobna za društvenogosparsku promjenu. Na takvu nesposobnost upućuje činjenica da se u posljednjih stotinupedeset godina iz Hrvatske iselilo iz gospodarskih razloga oko jedan i pol miliona stanovnika (ovdje nisu uračunati ubijeni i nestali te iseljeni za tri rata u XX. stoljeću). Oni su samim činom iseljenja iz gospodarskih razloga pokazali da su spremni na takvu promjenu i značajno smanjili spremnost preostalih stanovnika Hrvatske na društvene promjene.

Druga je pretpostavka da je većina hrvatskih birača vjerojatno nesposobna da procjenjuje gospodarske funkcije države i, još manje, izvannacionalnih gospodarskih integracija (Evropske Unije, Svjetske trgovinske organizacije i sl.) pa stoga u političkim izborima nije sposobna izabrati kandidate na temelju njihovih gospodarskih rezultata i programa. Manji je uzrok te nesposobnosti neodgovarajuća naobrazba (nedostatak naobrazbe prosječnog birača popravljiva školska naobrazba relativno velikog broja ekonomista). Veći je uzrok nepostojanje privatnog poduzetničkog iskustva i loše javno poduzetničko iskustvo.

Treća je nesposobnost hrvatskih građana, kao uostalom većine na Zapadu, da se suoči s činjenicom da je Zapad otvorio svoja tržišta azijskim proizvođačima i da su jedini mogući odgovori na taj izazov porast proizvodnosti ili sve veće zaostajanje.

202 P.M. Pickering and M. Baskin, „What is to Be Done? Succession from the League of Communists of Croatia“, *Communist and Postcommunist Studies*, Vol. 4, no. 1 (2008), 521-540. Citat iz opsežnog prikaza „Što učiniti? Nasljedstvo Saveza komunista Hrvatske“, odsjek „Tranzicija od komunizma“, objavljeno Hyeronimus blog a preneseno u <http://pollitika.com/sto-uciniti-nasljedstvo-saveza-komunista-jugoslavije>.

Fusnota 103 sa strane 173

Dosad su završeni dijelovi projekta:

- Ivan Padjen, „Legal Nature of Religion”, in Centre de droit civil et comparé du Quebec, Centre international de la common law en français, Instituut voor Vreemdelingenrecht en Rechtsanthropologie, Istituto subalpino per l’analisi e l’insegnamento del diritto delle attività transnazionali, *Convictions philosophiques et religieuses et droits positifs: Textes presents au colloque international de Moncton <24-27 août 2008>*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 477-514.
- Id., „Politika kao kultura: prilog matici hrvatske politologije”, priopćenje na skupu povodom 40. obljetnice djelovanja Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu i profesora Davora Rodina (V. 2012.), u pripremi za tisak.
- Id., „Catholic Theology in Croatian Universities: Between the Constitution and the Treaty; A Policy Oriented Inquiry”, in Vukas B. / Šošić, T. (ed.), *International Law: New Actors, New Concepts, Continuing Dilemmas: Liber Amicorum Božidar Bakotic*, Nijhoff / Brill, Leiden, 2010, pp. 13-40.
- Id., „Ustavni sud i sveučilište: Prijedlozi Hrvatskoga pravnog centra u svjetlu Odluke Ustavnog suda od 26.I.2000.”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 21, br. 1 (2000), str. 449-500.
- Id., „Student Rights and Revival of Immaturity: Can Jurisprudence Account for Coercion – abstract”, in „25th IVR World Congress of Law and Social Philosophy: Law, Science and Technology; 15-20 August 2011, Frankfurt am Main, Germany: Abstract Book, Goethe Universitaet, Frankfurt a. M.. 2011, WG 9: 10. Dostupno putem: <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/solrsearch/index/search/searchtype/simple/start/0/rows/10/query/Ivan+Padjen /sortfield/score/sortorder/desc>
- Id., „Demos Republike Hrvatske“, u Jakša Barbić (ur.), *Oblici demokracije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti / Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2011, str. 67-79.
- Id., „Sazrijevanje kao vrijednost: pristup istraživanju“, u Jakša Barbić (ur.), *Vrijednosti suvremenog društva; Hrvatska u XXI. stoljeću*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti / Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2012, str. 63-76.
- Id., „Vjera u narod bez vlasti i vlasništva: Crkvena šutnja 1961.-1971. i glasnost 1990.-”, *Politička misao / Croatian Political Science Review*, Vol. 49, br. 4 (2012), str. 175-211.
- Id., „Vjera u narod bez vlasti i vlasništva (II.): vlast naroda i bezvlast puka”, *Anali Hrvatskoga politološkog društva*, Vol. 10 (2013), str.197-219.

Marko Simendić²⁰³

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Sukob kao temelj najboljeg političkog poretka: Polibije i rimski mešoviti ustav²⁰⁴

UVOD

U *Levijatanu* Tomas Hobs, kritikujući najveće antičke političke mislioce, ali i svoje savremenike koji koriste njihove argumente, tvrdi: „čitajući te grčke i latinske pisce, ljudi su od detinjstva stekli naviku [...] da vole nered [i da svojom nesputanom slobodom kontrolišu postupke svojih suverena].“²⁰⁵ Hobs ovde, svakako, preteruje u velikoj meri; antički se pisci nisu nikako zalagali za nesputanu slobodu. Naprotiv, isticali su važnost skladnog života i stabilnog poretka u državi, te pokušavali da pronađu uređenje koje bi sprečilo sukobe, prevrate i nasilne promene ustava. Dobar život, vrlina i obezbeđivanje političke stabilnosti u polisu, među osnovnim su ciljevima antičke političke misli. Antički su filozofi smatrali da je rešenje u pronalaženju najboljeg političkog poretka, a jedan od najčešćih odgovora koji su nudili bio je mešoviti oblik. Prvi deo ovog saopštenja nudi kratak prikaz uobičajenog antičkog razmatranja mešovitog ustava, prvenstveno putem Platonovih *Zakona* i Aristotelove *Politike*. Drugi se

203 marko.simendic@fpn.bg.ac.rs

204 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta broj 47026 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

205 Tomas Hobz, *Levijatan*, I, Gradina, Niš, 1991, str. 218.

deo rada bavi Polibijevim shvatanjem rimskog mešovitog poretka. Polibije, kao što ću nastojati da pokažem, nudi viđenje mešovitog ustava različito od uobičajenog antičkog razmatranja. Rimski mešoviti ustav, kako ga opisuje Polibije, zasnovan je na sukobu i strahu, te se na tim osnovama i spontano razvijao. Ovaj je uvid neuobičajen u antičkoj političkoj teoriji.

KLASIČNA RAZMATRANJA MEŠOVITOG OBLIKA

Mešoviti oblik je odgovor na kvarljivost takozvanih „čistih“ političkih oblika – monarhije, aristokratije (oligarhije) i demokratije. Herodot u trećoj knjizi *Istorije* razmatra govore trojice persijskih plemića o trima političkim oblicima, njihovim prednostima i nedostacima. Ukoliko ostavimo po strani istinitost opisanog događaja, možemo zaključiti da je već Herodot razlikovao dobre od loših (izopačenih) političkih oblika, da ih je klasifikovao po kriterijumu broja (vladavina jednog, nekolicine i mnoštva), te da je ukazivao na kvarljivost vladara i opasnost od nasilne promene poretka. Ovi će uvidi ostati centralne tačke antičkog razmatranja najboljeg političkog oblika. Mešoviti oblik se kod Herodota ne spominje, njega će prvi put pomenuti Tukidid. U *Istoriji Peloponeskog rata* prvi put se govori o „umerenoj mešavini nekolicine i mnoštva“ u Atini.²⁰⁶ Platon i Aristotel su najpotpunije razvili ovaj koncept.

S obzirom na kvarljivost čistih političkih oblika, mešoviti se oblik nameće kao relativno najbolji poredak zbog svoje stabilnosti. Platon u *Zakonima* predlaže mešavinu monarhije i demokratije, „dva državna uređenja, u neku ruku majke ostalih, iz kojih bi se moglo reći da su postale sve ostale države“, oličena u Persiji i Atini.²⁰⁷ Platon zato situira svoj mešoviti oblik između dve krajnosti – neograničene despotske vlasti pojedinca i nesputane slobode mnoštva. U *Politici* Aristotel iznosi argumente u prilog drugačijem mešovitom poretku. To je politeja, ustavna vladavina koju karakteriše mešavina oligarhijskih i demokratskih elemenata. Mera na kojoj ovaj poredak počiva ne nalazi se između krajnosti vlasti i slobode, nego između bogatstva nekolicine i siromaštva većine.

Bez obzira na razlike na koje sam ukazao, argumenti dvojice velikih filozofa dele nekoliko važnih karakteristika. Prvo, mešoviti poredak, kao ni bilo koji drugi politički oblik, nije sam sebi svrha. Kako to ističe Aristotel, dobro uređena zajednica mora biti samodovoljna²⁰⁸ i usmerena ka opštem interesu.²⁰⁹

206 David E. Hahm, „The Mixed Constitution in Greek Thought“ in: Ryan K. Balot (ed.), *A Companion to Greek and Roman Political Thought*, Blackwell, Chichester, 2009, pp.178-179.

207 Platon, *Zakoni*, Dereta, Beograd, 2004, 693d, str.68.

208 Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 1984, 1279a, str.64.

209 *Ibidem*, 1252b-1253, str.5-6.

Ovakvo uređenje počiva na „hrabrosti, pravednosti i razboritosti“²¹⁰ i u njemu „svaki građanin, ma ko on bio, može da dela u skladu s vrlinom i živi srećno“.²¹¹ Slično Aristotelu, Platon u *Zakonima* navodi da zajednica i život u njoj moraju biti uređeni u skladu sa „ljubavlju [i] slobodom, uz razboritost“.²¹² Drugo, kako ističu i Platon i Aristotel, saglasje i sloga vode ostvarenju ovih ciljeva,²¹³ dok je njihov najveći neprijatelj razdor, sukob unutar polisa i deljenje građana na međusobno suprotstavljene frakcije. Tako Platon smatra „najgorim neprijateljem čitave države“ osobu koja zloupotrebljava zakone, podržava stranke, te „vrši nasilje i diže pobune“.²¹⁴ Aristotel takođe nastoji da izbegne sukobe, pa svoj mešoviti poredak, situiran između socijalnih krajnosti „krajnje demokratije [i] neumerene oligarhije“, temelji na srednjem staležu.²¹⁵ Na ovaj način on pokušava da prevaziđe najopasniji rasep koji pogađa svaki polis, sukob između bogatih i siromašnih, te da odagna mogućnost nastanka tiranije: „Očigledno je da je najbolje državno uređenje ono koje počiva na srednjoj klasi, jer jedino ono nije podložno pobunama. Tamo gde je srednja klasa mnogobrojna, najređe dolazi do pobuna i razdora u državi.“²¹⁶ Platon i Aristotel se, prema tome, slažu u zahtevu da dobar (mešoviti) poredak treba da predupredi razdor. Zato, iako to nije dovoljan uslov za njegovo ostvarenje, stabilnost (trajnost) je svakako nužna karakteristika dobrog političkog poretka. Ovo je bila treća zajednička karakteristika koju ću izdvojiti.

Na kraju, oba su filozofa veoma nepoverljivi prema postojećim mešovitim oblicima, pre svega prema spartanskom uređenju. Iako se radi o mešovitom ustavu koji omogućava slogu i stabilnost, Platon i Aristotel smatraju pogrešnim isključive ciljeve ovog poretka – rat i vojnu nadmoć. Platon spartanski i kritski poredak svodi na samo jedan princip: „država mora biti tako uređena i da se njome tako upravlja da bi mogla pobediti sve ostale države“.²¹⁷ Aristotel u *Politici* upućuje na ovo Platonovo razmatranje: „I u ovome bi se moglo prigovoriti osnovnoj zamisli zakonodavca, kao što je to Platon već prigovorio u *Zakonima*. Jer celi zakonski poredak usmeren je samo na jedan deo vrline, na ratničku vrlinu. [...] Lakonci [...] su propali čim su stekli prevlast zato što nisu

210 *Ibidem*, 1323b, str.171.

211 *Ibidem*, 1324a, str.172.

212 David E. Hahm, „The Mixed Constitution in Greek Thought“, op. cit., p.182; Platon, *Zakoni*, op. cit., 693d, str.68 i 701d, str.76.

213 David E. Hahm, „The Mixed Constitution in Greek Thought“, op. cit., p.178.

214 Platon, *Zakoni*, op. cit., 856b, str.212.

215 Aristotel, *Politika*, op. cit., 1296a, str.105.

216 *Ibidem*, 1296a, str.105.

217 Platon, *Zakoni*, op. cit., 626c, str.6.

umeli da žive u miru i dokolici, niti su umeli da se bave nekim drugim zanimanjima uzvišenijim no što je ratna veština.“²¹⁸ Kao što smo videli, i Platonovo i Aristotelovo viđenje poželjnog mešovitog oblika odstupa od ustanovljenog, spartanskog, modela takvog poretka. Ovde ću se nešto detaljnije pozabaviti Platonovim stavom.

Platon navodi u *Zakonima* da je spartanski „umereni“ oblik nastao i razvijao se vođen dalekovidošću i mudrošću zakonodavca.²¹⁹ Dakle, nadareni pojedinci bili su ti koji su, na gotovo božanski način, uspešno predvideli delotvornost određenih institucionalnih rešenja i izgradili stabilan i dugotrajan poredak. Spartanski zakonodavci uspešno su uredili svoj polis tako što su kraljevsku vlast ograničili uvođenjem „veća staraca od dvadeset osam članova“ i eforata. Ovim ograničenjima, kraljevska vlast je zapravo sačuvana, a sa njom su očuvane „i sve ostale odredbe“ koje čine ovaj poredak mešovitim. Ključ je u umerenosti, svođenju vlasti „na pravu meru“, ublažavanju „ohole snage kraljevskog roda“, odnosno u „zauzdavanju“ neumerene vlasti.²²⁰ Ovde se podrazumevaju bar dva uvida o prirodi vlasti. Prvi je taj da ljudi žele što veću i što trajniju vlast za sebe, „kao da neprekidna vlast donosi zdravlje bolesnim vladarima“.²²¹ Drugi je uvid jednako važan. Samim tim što je neograničena, nesputana kraljevska (ali i svaka druga) vlast hita ka sopstvenom kraju, te da se jedino može spasiti ukoliko se ograniči.

Ne osporavajući njegovu stabilnost i uspešnost vojnim pitanjima, Platon ne podržava spartanski mešoviti poredak. Ni za njega, ni za Aristotela, razvijanje ratničke veštine nije dostojno da bude prvenstveni cilj jedne političke zajednice. Kao što ne podržavaju trvenja unutar polisa, Platon i Aristotel ne hvale ni osvajačke poduhvate. Dobro uređena politička zajednica, prema dvojici slavni filozofa, treba da bude okrenuta sreći i dobrom životu njenih građana, a ne osvajanju. Štaviše, dobro uređen polis ograničen je na oko 5040 građana, prema Platonu, odnosno na „lako saglediv“²²² broj „građana sposobnih da zadovolje sve životne potrebe“,²²³ kako navodi Aristotel.

Rezimirajmo ovaj kratki prikaz uobičajenog antičkog stanovišta o mešovitom obliku vladavine. Mešoviti poredak antički autori smatraju poželjnijim od drugih, čistih, ispravnih političkih oblika zato što nudi političku stabilnost. On postavlja ustavna ograničenja stalnim težnjama pojedinaca i društvenih

218 Aristotel, *Politika*, op. cit, 1271a-b, str.46.

219 Platon, *Zakoni*, op. cit., 691e-692b, str.66-67.

220 *Ibidem*.

221 Aristotel, *Politika*, op. cit., 1279a, str.63-64.

222 Platon, *Zakoni*, op. cit., 737e, str.107.

223 Aristotel, *Politika*, op. cit, 1326b, str.178.

grupa ka nesputanoj vladavini, time što obezbeđuje najšire moguće učešće u vlasti. Bilo da se radi o bogatima i siromašnima ili manjini i mnoštvu, institucionalna međuzavisnost zamenjuje ustaljene društvene sukobe i obezbeđuje harmonično funkcionisanje državnih ustanova. Sklad se postiže relativno jednakim učešćem u vlasti društvenih slojeva koji bi inače bili međusobno suprotstavljeni. Fina ravnoteža moći koja je ovim putem stvorena omogućava učešće relevantnim društvenim grupama u vlasti i istovremeno ih primorava da međusobno sarađuju kako bi ostvarili zajednički cilj. Taj je cilj zapravo svrha života u zajednici i on može biti različit. Ipak, ma kako formulisali ideju opšteg dobra, Platon i Aristotel smatraju da je sukob sa drugim polisima neprihvatljiva svrha jednog dobro uređenog polisa. Umesto ratničke ambicije, sukoba, podela, frakcija i prevrata, veliki antički filozofi ističu meru, saglasje, sklad, stabilnost i jedinstvo.

SUKOB KAO TEMELJ RIMSKOG USTAVA

Polibija je rimska pobeda u Trećem makedonskom ratu 168. godine pre n. e. odvela u Rim, kao jednog od hiljadu viđenijih ahajskih talaca. Veličina Rima, njegova moć i vojne pobeđe, ostavile su snažan utisak na Polibija koji svoje delo *Istorije* piše kao odgovor na pitanje: „kako i zahvaljujući kojoj vrsti uređenja je skoro čitav svet za manje od pedeset tri godine pobeđen i potpao pod jednu vlast Rimljana, što se nikada ranije nije dogodilo“?²²⁴ Pitanje sadrži deo Polibijevog odgovora – slavi i velični Rima je u najvećoj meri doprinelo njegovo državno uređenje, jer „u svakom državnom poslu najvećim uzrokom uspeha i neuspeha treba smatrati oblik ustava“.²²⁵ Polibijev argument o (ne)stabilnosti političkih poredaka sličan je Platonovim i Aristotelovim razmatranjima. Kvarljivost ljudi, podstaknuta vlašću i privilegijama, dovodi do kvarenja i sloma dobrih čistih političkih oblika. Kada izgube kontrolu nad sobom, vladari gube poverenje podanika i vlast nad njima.²²⁶ Politička nestabilnost je zato nužna i prirodna, poput slabosti, vlastoljubivosti i kvarljivosti ljudi. Zbog ljudske slabosti nastaje politička zajednica, urušava se zbog ljudske kvarljivosti, posle čega se ponovo uspostavlja u novom obliku. Ovaj je kružni proces smene čistih političkih oblika, kako Polibije piše, „prirodni tok stvari po kome se uređenja menjaju, smenjuju i vraćaju na početak“.²²⁷

224 Polibije, *Istorije*, I, Matica srpska, Novi Sad, 1988, str.477.

225 *Ibidem*, str. 478.

226 Arthur Eckstein, *Moral Vision in the Histories of Polybius*, University of California Press, Berkeley, 1995, p.130.

227 Polibije, *Istorije*, op. cit., str.484.

Polibijevo rešenje, način da se prirodni tok smene političkih oblika uspori²²⁸ i da se vlast stabilizuje, počiva na ideji mešovitog političkog oblika. Isto važi i za Platona i Aristotela. Takođe, ni za Polibija poredak ne može biti sam sebi svrha, pa on i u tome sledi svoje prethodnike. Polibije smatra politički poredak instrumentalno važnim za ostvarenje svrhe zbog koje su se ljudi udružili u političke zajednice i zato se njegov kvalitet ne može meriti isključivo sposobnošću poretka da se održi. Ipak, za razliku od dvojice slavnih prethodnika, Polibije smatra da je legitiman cilj jedne države njeno proširenje. Upravo u uspešnim rimskim osvajачkim poduhvatima leži veličina Rima i izvor Polibijevog interesovanja za istoriju i ustav rimske države. Vojni su uspesi, smatra Polibije, neraskidivo povezani sa vrlinom, pre svega shvaćenom u kategorijama dužnosti, časti i slave.²²⁹ Polibijev kriterijum uspešnosti jedne države suprotstavljen je merilima Platona i Aristotela koji su, kako smo već videli, insistirali na meri, harmoniji i samodovoljnosti. Umesto umerene i samodovoljne, uspešna država je slavna i velika država. To je država koja je uspela da se očuva i proširi, odnosno da savlada svoje neprijatelje i prevaziđe razne druge poteškoće. Dobrim ustavom se zato može smatrati jedino ustav koji omogućava državi da ostvari ovaj cilj. Ovo možemo da vidimo ukoliko uporedimo Polibijevo razmatranje spartanskog i rimskog ustava.

Rimski ustav je „mnogo savršeniji i efikasniji“ od spartanskog, tvrdi Polibije, „što se može videti iz samih događaja“.²³⁰ Kriterijum za ovo poređenje su „sami događaji“, odnosno uspeh Rimljana koji su, pokušavajući „da vlast nametnu samo Italicima, za kratko vreme [...] potčinili čitav svet“.²³¹ Izuzetne od dobrih mešovitih političkih oblika razdvaja vojni uspeh i proširenje teritorija. Prema tome, Polibije ne smatra sukob samo „prirodnom“ činjenicom. Ratni je uspeh utkan u njegovo viđenje dobrog ustava. Dobri ustavi, poput Likurgovog, mogu da obezbede unutrašnju stabilnost i odlučnu odbranu od napadača. Izuzetni ustavi, sa druge strane, obezbeđuju državi slavu putem osvajачkih uspeha.

Polibije odbacuje čista teorijska razmatranja politike, te ne želi da se bavi Platonovom državom, niti da je poredi sa ustavima o kojima piše. On izbegava, kako kaže, „poređenje statue i živih, dišućih ljudi“.²³² Ipak, Polibije priznaje da određeni teorijski uvid može da doprinese stvaranju dobrog političkog oblika. Tako je Likurg razumeo „zašto i kako se sve dešava“, odnosno „shvatio da

228 *Ibidem*, str. 484-485.

229 Arthur M. Eckstein, *Moral Vision in the Histories of Polybius*, op. cit., pp.56-83.

230 Polibije, *Istorije*, op. cit., str. 520-521.

231 *Ibidem*, str. 521.

232 *Ibidem*, str. 518.

su sve pomenute [ciklične] promene [poretka] neizbežne i sasvim prirodne“. ²³³ Međutim, njegov se teorijski uvid nije mogao meriti sa razvojem rimskog ustava, čiji su „nastanak i napredovanje bili prirodni“. ²³⁴ Likurg je teorijskim putem konstruisao poredak koji je u velikoj meri prilagođen prirodi i to je dovelo do zavidne stabilnosti, ali „mnogo savršeniji i efikasniji“ poredak, poput rimskog i kartaginskog, može da nastane samo spontano. Rimljani su, za razliku od Spartanaca, „na kraju u stvaranju svog državnog uređenja došli do istog rezultata, ali ne razmišljanjem, nego kroz mnoge borbe i teškoće. Iskustvo stečeno u nevoljama vodilo ih je uvek ka boljem rešenju, pa su stigli do istog rezultata kao Likurg i do najboljeg od svih trenutno postojećih ustava“. ²³⁵ Ovo je veoma važno i netipično mesto. Polibije, za razliku od svojih prethodnika, ukazuje na to da „mnoge borbe i teškoće“ i „iskustvo stečeno u nevoljama“ vode stvaranju najboljeg društvenog uređenja. Rimski ustav, prema tome, nije proizvod „teoretskog razmišljanja“, nego unutrašnjih sukoba, napetosti unutar rimskog društva koje se odigravaju u kontekstu spoljašnjih vojnih pretnji i rimskih osvajačkih ambicija.

Mešoviti oblik je posledica „prirodnih“ neprijateljskih okolnosti u kojima se našao Rim. On je, poput spartanskog uređenja, mešavina triju dobrih čistih političkih oblika – kraljevine, aristokratije i demokratije. Važno je primetiti da Polibije, za razliku od Platona, ne govori o *ustanovama* mešovitog poretka u Sparti i Rimu, nego o trima zasebnim „vlastima“, odnosno „ustavima“ (*politejama*). ²³⁶ On smatra mešoviti oblik sačinjenim od triju „vlasti“, od kojih svaka predstavlja određeni društveni sloj. ²³⁷ Drugim rečima, za Polibija je mešoviti poredak zaista mešavina triju različitih i međusobno razdvojenih ispravnih poredaka. Kraljevski, aristokratski i demokratski element funkcionišu na isti način na koji bi funkcionisali ukoliko bi bili samostalni. Svaka od triju „vlasti“ teži uvećanju sopstvene moći i time hita ka sopstvenoj propasti. Zato je za Polibija važno da tri elementa mešovitog poretka budu smatrani „vlastima“, a ne ustanovama. Prvenstvena svrha mešavine triju ustanova je međusobno usaglašavanje, dok mešavina triju „vlasti“ unosi osnovne karakteristike čistih oblika u mešoviti poredak – sukob izazvan težnjama za uvećanjem vlasti. Međutim, pošto tri vlasti deluju istovremeno i na istom prostoru, njihove „prirodne“ težnje za širenjem se sukobljavaju. Rezultat je mešoviti poredak, „uravnotežen i izbalansiran po principu izjednačenih snaga“. ²³⁸

233 *Ibidem*, str. 485-486.

234 *Ibidem*, str. 479.

235 *Ibidem*, str. 486.

236 David E. Hahm, „The Mixed Constitution in Greek Thought“, op. cit., p.193,195.

237 *Ibidem*.

238 Polibije, *Istorije*, op. cit., str.485.

Kraljevski element činila su dva konzula, aristokratski deo bio je oličan u senatu, a demokratski u narodnim skupštinama. Polibije detaljno beleži odnose među trima sastavnim porecima.²³⁹ On zaključuje da mešoviti poredak rimske republike karakteriše struktura vlasti u kojoj združena snaga dvaju od triju elementa u svakom trenutku predstavlja opasnost po treći i protivtežu njegovom nekontrolisanom širenju. Poput Platonovog razmatranja spartanskog uređenja i Aristotelovog viđenja uloge srednjeg sloja u sukobima između bogatih i siromašnih, Polibije tvrdi da „nijedan deo [vlasti] nije potpuno samostalan, već [...] mu se ostali mogu suprotstavljati i ometati ga u ostvarivanju njegovih planova“.²⁴⁰

Odnosi među trima „vlastima“ unutar rimskog poretka obeleženi su strahom, kao što je to slučaj i kod spartanskog ustava. Konzuli, senat i narod se, kako Polibije piše, „od početka plaše suprotstavljanja ostalih, pa svi ostaju pri prvobitnom dogovoru.“²⁴¹ Oba se mešovita poretka, prema Polibiju, zasnivaju na strahu i međusobnom suprotstavljanju triju sastavnih elemenata. Ipak, kako ovi sukobi ne bi otišli suviše daleko i kako tri „vlasti“ unutar rimske republike ne bi i postale zaista zasebnim vlastima, rimsko uređenje karakteriše i neophodnost da sva tri elementa delaju u saglasju. Kraljevska, aristokratska i demokratska „vlast“ u Rimu prinuđene su da saraduju i to iz istog razloga zbog kojeg su njihove političke ambicije ograničene – zbog sukoba i straha od sukoba. Ovoga puta, radi se o zajedničkom strahu od poraza u neizbežnim sukobima sa drugim državama. Polibije navodi: „Kada ih neka spoljna opasnost prisili da se dogovaraju i saraduju, tada snaga države postaje tolika da se ne zanemaruje ništa što je neophodno već se svi takmiče u smišljanju načina za suprotstavljanje opasnostima, a ne kasne ni sa sprovođenjem odluka jer svi i javno i privatno pomažu njihovo ostvarivanje. Zato je država sa ovakvim uređenjem nesavladiva, pa postiže sve što naumi.“²⁴²

Spoljna opasnost nadjačava međusobne razmirice, usmerava i snaži državu. Rimski mešoviti poredak zato počiva na dvema vrstama ravnoteže. Prva je unutrašnja i ona se tiče odnosa snaga triju „vlasti“ mešovitog poretka. Ona čuva stabilnost i slobodu time što ne dozvoljava nijednom elementu da prevlada nad ostalima, da preraste poželjan opseg svoje vlasti i uruši ceo poredak. Sa druge strane, združena snaga svih triju elemenata stoji nasuprot spoljnim neprijateljima. Ovo je druga vrsta ravnoteže, koja ujedinjuje državu i pomaže joj da savlada neprijatelje. U oba slučaja, sukobi i strah u korenu su najboljeg

239 *Ibidem*, str. 489-495.

240 *Ibidem*, str. 495.

241 *Ibidem*.

242 *Ibidem*.

poretka.²⁴³ Sukob je podrazumevano stanje, a strah je istovremeno i motivacioni i kohezivni faktor, bilo da se radi o strahu od drugih aktera u unutrašnjoj politici, bilo da se radi o strahu od poraza u sukobu sa spoljnim neprijateljem. Ujedinjujuća snaga koju proizvodi spoljna pretnja toliko je velika da nadomešćuje slabosti čak i lošeg atinskog poretka, u kome „o svemu odlučuje po svojoj volji [...] gomila koja se [...] odlikuje naglošću i oštrinom“.²⁴⁴ Polibije je nedvosmislen kada govori o kvalitetu poretka zasnovanog na složenom međude-lovanju unutrašnjih i spoljašnjih sukoba: „Iako svaki deo državne uprave ima tolike mogućnosti da ometa druge ili da sarađuje s njima, njihovo jedinstvo je u svim slučajevima na odgovarajućem nivou, te se ne može pronaći bolji oblik ustava od rimskog.“²⁴⁵

ZAKLJUČAK

Svet, kako ga vidi Polibije, poprište je stalnih sukoba i ratova. Ovaj uvid obuhvata, kako istorijski kontekst u kome Polibije stvara, tako i njegove *Istorije*. Polibije je svestan fragmentiranosti, neuređenosti i „krajnje militarizovanog bezvlašća“ koje je karakterisalo međunarodnu političku scenu još od smrti Aleksandra Makedonskog.²⁴⁶ Sukob je u samom srcu Polibijeve zamisli najboljeg poretka. Pošto su sukobi deo (spoljno)političke svakodnevice, uspešnost u prevazilaženju poteškoća koje oni izazivaju određuje kvalitet države, odnosno njenog političkog poretka. Ovaj se zaključak može izvesti iz Polibijevog razmatranja dvaju uzornih mešovitih poredaka – spartanskog i rimskog.

Specifičnost Polibijevog viđenja rimskog ustava proističe iz prihvatanja sukoba kao neraskidivog elementa spoljne i unutrašnje politike. Pošto je sukob prirodni deo politike, stabilan ustav treba da uvaži ovu činjenicu. Zato, umesto težnje ka eliminisanju sukoba koja je osuđena na neuspeh, dobar poredak okuplja sukobljene strane i čini njihov sukob sastavnim deo ustava. Rimski oblik se ne sastoji samo iz mešavine kraljevskog, aristokratskog i demokratskog *principa* i odgovarajućih ustanova. On sadrži tri dobra čista *oblika* ili „vlasti“, uključujući i urođene im nedostatke koji bi inače doveli do njihovog kraja. Neiskvareni čisti ustavi eliminišu razdore samo privremeno, dok neumerenost vladara ne uruši poredak. Sa druge strane, paradoksalno, neraskidivi deo mešovitog ustava i veza između tri „vlasti“ je upravo njihov međusobni sukob. Sukobi unutar

243 David E. Hahm, „The Mixed Constitution in Greek Thought“, op. cit., p.195.

244 Polibije, *Istorije*, op. cit., str.516.

245 *Ibidem.*, str. 494.

246 Arthur M. Eckstein, „Hellenistic Monarchy in Theory and Practice“ in: Ryan K. Balot (ed.), *A Companion to Greek and Roman Political Thought*, Blackwell, Chichester, 2009, pp.256-257.

mešovitoj ustavi, međutim, ne eskaliraju u razmerama koje bi uništile državu iz dva razloga. Prvi je unutrašnji – neparan broj sastavnih elemenata omogućava dvema „vlastima“ da nadjačaju suviše ojačalu treću „vlast“. Drugi je razlog spoljašnji. Kao što je sukob neminovnost unutrašnje politike, rat je neizbežan na međunarodnom planu i on ujedinjuje tri sukobljena elementa, onoliko koliko je to moguće i potrebno. Mešoviti poredak prihvata unutrašnju konfliktnu dinamiku i oslanja se na stalno prisutnu spoljnu opasnost. Ravnoteža koja proističe iz ove složene mreže neprijateljstava čini mešoviti poredak dobrim. Sukob je, dakle, temelj Polibijevog mešovitog ustava i to razlikuje šestu knjigu *Istorija* od antičkih razmatranja najboljeg političkog poretka.

Ivana Spasić²⁴⁷

Univerzitet u Beogradu

Filozofski fakultet, Odeljenje za sociologiju

„Banalni nacionalizam“ na poluperiferiji? O granicama jednog koncepta²⁴⁸

Namera ovoga rada jeste da pojam banalnog nacionalizma, u onoj formi u kojoj ga je Majkl Bilig izložio u svojoj istoimenoj knjizi,²⁴⁹ kritički analizira iz „domaće“ perspektive, odnosno, perspektive koja je empirijski i epistemološki locirana u današnje srpsko društvo. Cilj je, pri tom, dovesti u plodonosnu napetost teorijske konstrukcije koje su – u ovom, kao i u toliko drugih slučajeva – nastale u mirnim, dobrostojećim društvima Zapada i društvene kontekste koje tvorci tih konstrukcija nisu imali na umu. S jedne strane, želi se ispitati u kojoj je meri i pod kojim uslovima pojam banalnog nacionalizma primenljiv na srpsko društvo; s druge strane, očekuje se da će sam koncept, kao i teorija koja ga prati, bolje pokazati i svoju snagu i svoja slaba mesta, ukoliko se iščita sa jednog nepredviđenog stajališta.

Biligova knjiga, objavljena pre nepunih dvadeset godina, imala je velikog odjeka i doprinela je preusmeravanju dela studija nacionalizma sa krupnih istorijskih procesa, vidljivih političkih sukoba i ratova, makrostruktura i strukturnih

247 ispasic@f.bg.ac.rs

248 Tekst je rezultat rada na projektu „Politike društvenog pamćenja i nacionalnog identiteta: regionalni i evropski kontekst“ (br. 179049) koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

249 Michael Billig, *Banal Nationalism*, London, Sage, 1995.

promena, koji su do tada tematski dominirali u ovoj oblasti, na ravan svakodnevnog života, popularne kulture i praksi običnih ljudi.²⁵⁰ Njena popularnost ne jenjava, naprotiv, i danas se nalazi među pet najcitiranijih knjiga o nacionalizmu.²⁵¹ U sličnom duhu kao kritički ogled Margaret Kanovan²⁵² o zaboravljenoj ulozi nacionalnog u demokratskoj političkoj teoriji, Bilig skreće pažnju na mnoštvo načina na koje se etablirane nacije Zapada rutinski reprodukuju u kontekstu svakodnevice, kroz praktične navike, prostorne aranžmane, slike i predstave, bezazlene jezičke fraze i široko deljena uverenja koja se ne prepoznaju ni kao politična, niti kao po bilo čemu sporna. Od izgleda novčanica i obaveze da se javne zgrade poput opština i škola označavaju državnim zastavom, preko vremenske prognoze i razlikovanja „domaćih“ i „stranih“ rubrika u dnevnim novinama, pa do sveprisutne jezičke deikse (reči i izrazi koje vezuju iskaz za kontekst, kao što su „mi“, „naše“, „ovde“), građani se suptilno, ali neprekidno, podsećaju na svoj nacionalni identitet i mesto svoje nacije u „svetском poretku nacija“, koji se, opet, naturalizuje kao jedini mogući. Biligova je teza da to stalno, neupadljivo „signaliziranje“ nacije u banalnim momentima svakodnevnog života zemalja poput SAD, Velike Britanije ili Francuske, znatno doprinosi njihovoj stabilnosti i (manje-više) neproblematičnom opstajanju i kao nacija, i kao društava, i kao političkih zajednica. Neprimetnost i nesvesnost su u tome ključ, jer se uspešnom „banalizacijom“ nacionalnost i sve što ona nosi mogu potisnuti u pozadinu, udaljiti od neprijateljstva, agresije, prevelike strasti, ali i kritičke refleksije i propitivanja, te kao takvi formirati solidnu osnovu na kojoj se reprodukuje uobičajeni politički život. Glavni tok političke teorije i medijskog diskursa, smatra Bilig, sasvim neopravdano rezerviše etiketu „nacionalizam“ za egzotične primere žestokog, ratobornog, netolerantnog nacionalizma dalekih naroda, čija je „civilizovanost“ uvek pod znakom pitanja, uz dodatak poneke svojeglave manjine na Zapadu (Baski, Korzikanci, Kvebečani itd.). Na taj način se iz vidokruga ispušta jedan od suštinskih činilaca dinamike

250 Neki od najzapaženijih takvih radova jesu Tim Edensor, *National Identity, Popular Culture and Everyday Life*, Berg, Oxford, 2002; John E. Fox and Cynthia Miller-Idriss, „Everyday nationhood“, *Ethnicities*, Vol. 8, No.4, 2008, pp. 536–576; v. takođe pregled produkcije inspirisane Biligovom knjigom u: Jonathan Hearn, „National identity: banal, personal and embedded“, *Nations and Nationalism*, Vol. 13, No. 4, 2007, pp.657–674 i u Michael Skey, „The national in everyday life: A critical engagement with Michael Billig's thesis of *Banal Nationalism*“, *The Sociological Review*, Vol.57, No.2, 2009, pp. 331–345.

251 Prema podacima koje daje pretraga na servisu Google Scholar, do danas (oktobar 2014) najcitiranija je Andersonova *Nacija: zamišljena zajednica*, slede Gelnerova *Nacije i nacionalizam*, Hobsbaumova *Nacije i nacionalizam posle 1780: program, mit, stvarnost*, zatim *Banalni nacionalizam*, a na petom mestu je *Etničko poreklo nacija* Entonija Smita.

252 Margaret Canovan, *Nationhood and Political Theory*, Edward Elgar, Cheltenham, 1995. Zanimljivo je, i verovatno ne sasvim slučajno, da su se te dve važne knjige, koje sa dve potpuno različite strane stižu do sličnih zaključaka, pojavile iste godine.

savremenog sveta; jedna pojava, štaviše, koja je toliko vidljiva da naprosto bude oči. U SAD, američke zastave istaknute su na bezmalo svakom koraku, pa ipak, kao da ih niko ne primećuje. Društvena nauka se utoliko pridružuje građanima zapadnih zemalja u složnom previđanju očiglednog.

Osim potrebe da se ispita kompatibilnost Biligovog pristupa sa lokalnom društvenom stvarnošću, postoje i dodatni razlozi da se *Banalni nacionalizam* pažljivo pročita „srpskim“ očima. Srbi u toj knjizi figuriraju u nekoliko navrata i to na dosta značajan način. Štaviše, pre nekoliko godina pojavio se i domaći prevod, opremljen autorovim posebno pisanim predgovorom.²⁵³ Ipak, iako srpski „slučaj“ ovde predstavlja polazište i analitički oslonac, razmatranje će neminovno dovesti i do nekih opštih pitanja: Ko može imati banalni nacionalizam? Šta znači „banalno“ u *banalnom nacionalizmu*? Da li Bilig uspeva da izbegne zamke teorijskog zapadnocentrizma?

SRBI U BANALNOM NACIONALIZMU: OD KONTRAPRIMERA DO ASIMILACIJE

Krenimo od uloge koja je Srbima dodeljena u argumentaciji *Banalnog nacionalizma*. U samoj knjizi, srpski primer se na više mesta navodi kao kontrast onome o čemu knjiga govori: kao primer onog drugog, ne-banalnog nacionalizma. Tako se u najpoznatijoj definiciji središnjeg pojma, datoj u uvodnom poglavlju, kaže: „U ovoj knjizi se nastoji da se izraz ‚nacionalizam‘ proširi tako da obuhvati ideološka sredstva pomoću kojih se reprodukuju nacionalne države. Proširivati izraz ‚nacionalizam‘ ne vodeći računa o suštinskim razlikama izazvalo bi zabunu: nesumnjivo ima razlike između zastave kojom vitlaju srpski učesnici u etničkom čišćenju i one koja neupadljivo visi na zgradi neke američke pošte. ... Iz tog razloga uvodi se izraz **banalni nacionalizam** da bi se njime obuhvatile intelektualne navike koje ustaljenim nacijama Zapada omogućavaju da se reprodukuju. ... Nacionalizam je daleko od toga da bude samo povremeno raspoloženje pripadnika ustaljenih nacija – on je endemsko stanje“.²⁵⁴ Dakle, u samom potezu izvođenja pojma banalnog nacionalizma na scenu potreban je kontrapojam, prema kojem će ovaj biti određen, a Srbi služe da ga otelotvore.

Takođe, stranicu-dve ranije, Bilig ukazuje na slepilo političke teorije i javnog diskursa koji oznaku nacionalizma po navici pripisuju samo nekim Drugima. I ponovo su tu Srbi: „Posmatrano s uobičajene tačke gledišta, Džordž Buš nije nacionalista, ali separatisti u Kvebeku i Bretanji jesu; nacionalisti su i vođe krajnje desničarskih partija, kakav je Nacionalni front u Francuskoj; a to su i srpski gerilci, koji ubijaju u

253 Majkl Bilig, *Banalni nacionalizam*, Beograd, XX vek, 2009.

254 *Ibidem*, str. 22–23. Podvučeno u originalu.

ime širenja granica domovine“.²⁵⁵ Istina, Bilig ovde kritikuje opisano stanje stvari, ali predmet kritike je jedino *ograničavanje* naziva „nacionalizam“ na navedene forme i aktere, ne i razlikovanje dva tipa nacionalizma. Oba citirana mesta, a ima ih u knjizi još sličnih, pravdajući potrebu za uvođenjem banalnog nacionalizma kao dopune uobičajenom shvatanju, sugerišu da su vrste nacionalizma raspodeljene jednostavno – jedni imaju jedan, banalni nacionalizam, a drugi onaj drugi. Jedni smo „Mi“, a drugi „Oni“, i poruka je naprosto da i „Mi“ imamo svoj nacionalizam, da treba to što pre da shvatimo i da budemo malo samokritičniji.

Međutim, u Predgovoru srpskom izdanju (pisanom krajem 2008. godine) stvari se postavljaju znatno drugačije. Bilig se najpre obraća svojim srpskim čitaocima, izražavajući zadovoljstvo što se knjiga pojavljuje upravo tu, s obzirom na „tragičnu ulogu nacionalizma u novijoj srpskoj istoriji“, i što je neko smatrao da ona ima šta da kaže jednoj publici opterećenoj teškim iskustvima.²⁵⁶ Time je već napravljen jedan mali retorički korak u smanjivanju jaza između „Nas“ i „Srba-Njih“ (i istovremeno stvoreni novi problemi, na koje ću se vratiti kasnije). U istom pravcu smera i način na koji se izlaže smisao pojma banalnog nacionalizma i teorijska intencija knjige. Srbi su sada deegzotizovani, približeni, asimilovani i, zajedno sa „Nama“, smešteni na isti kontinuum što se proteže između „vrućeg“ i „banalnog“ nacionalizma: „Time se ne želi reći da su ta dva oblika nacionalizma – vrući i hladni – potpuno različiti, ili da se javljaju u različitim nacijama. Stvari ne stoje tako da jedna nacija ispoljava samo vrući, a druga samo hladni oblik. ... U stvari, ‚vruć‘ i ‚hladan‘ su preterano uprošćeni metaforički izrazi – na skali između te dve krajnosti postoje brojne prelazne temperaturne tačke. Rutinski, ‚hladni‘ oblici nacionalizma daju osnovu iz koje mogu nastati epizode žestokog mahanja zastavom“.²⁵⁷ Ovim se, za razliku od stanovišta zauzetog u samoj knjizi, implicira da su banalni i ne-banalni nacionalizam stanja svojevrsnog kolektivnog termometra koja se uključuju i isključuju već prema okolnostima; drugim rečima, da je razlika jednog i drugog nacionalizma u vremenskom *trenutku* a ne u prostornoj *lokaciji*. Nadalje, Bilig se trudi da otkloni moguće „orijentalističko“ tumačenje svog stanovišta: „[J]asno je da nedavni srpski košmar nije nešto što postoji samo po sebi, kao da je izdvojeno od ostatka sveta; on svakako nije nešto što predstavlja jedinstven odraz srpskog ‚karaktera‘ ili ‚srpske istorije‘. On pripada stalno

255 *Ibidem*, str. 20.

256 „Ja sam imao sreću da ceo život proživim u srazmerno mirnim okolnostima. Nisam se našao u položaju da neposredno iskusim nasilništvo i nesigurnost koji su deo svakodnevnog života u ratnoj zoni. Ja ne znam kako je živeti pod takvim strašnim uslovima. Stoga sam polaskan što neko misli da moje reči o nacionalizmu vredi preneti čitaocima koji su neposredno doživeli užase nacionalizma“. *Ibidem*, str. 7.

257 *Ibidem*, str. 9.

promenljivoj istoriji modernog nacionalizma.²⁵⁸ Dok je pisao samu knjigu, takve brige izgleda nije imao.

Srbima se, štaviše, sada nudi utešno uveravanje da se njihov nacionalizam takođe polako banalizuje: „Dok Srbija i njeni susedi sporo i mučno izlaze iz perioda nacionalističkog ratovanja, oni ne ostavljaju nacionalizam za sobom. One zastave kojima se ne tako davno mahalo u nacionalnom zanosu i u žestokoj mržnji prema ne-nacionalnom Drugom, nisu nestale. One sada vise mlitavo na javnim zgradama, pored kojih građani svakodnevno prolaze idući za svojim poslovima, a da im se pogled i ne zadrži na njima. ... U tom smislu, Srbija se kreće prema nacionalnoj državi kakve su druge nacionalne države u Evropi.“²⁵⁹ Uzgred, iz definicije banalnog nacionalizma koja se nudi u ovom Predgovoru – „rutinski nacionalizam ustaljenih nacionalnih država“²⁶⁰ – nestaje kvalifikativ „na Zapadu“.

POSTOJI LI SRPSKI BANALNI NACIONALIZAM?

Pošto se suočimo s ova dva dosta različita pristupa, nameće se pitanje: postoji li, onda, srpski banalni nacionalizam, ili ne? Na prvom i najjednostavnijem nivou, odgovor bi glasio – da, naravno. Većina primera kojima Bilig ilustruje banalni nacionalizam mogu se lako naći i u Srbiji. Ne bi bilo nimalo teško napraviti istraživanje „srpskog banalnog nacionalizma“ koje bi identifikovalo takve simbole i konstatovalo njihovu rasprostranjenost i rutinizovani karakter u svakodnevicu građana Srbije:²⁶¹ vremenska prognoza ocrtava mapu Srbije, na novčanicama građani svakodnevno gledaju likove nacionalnih velikana, ispred svakog (državnog) dečjeg vrtića visi zastava, a reference na „nas“, „ovde“, „kod nas“ ili „naše“ (naučnike, košarkaše, pisce, tenisere ili Filharmoniju) obiluju u javnom, pa i privatnom govoru.

Međutim, ako se pomerimo na konceptualni nivo i pitanje pokušamo da promislimo na malo rigorozniji način, stvari se smesta komplikuju. Ukazaću na samo dve teškoće, koje najviše padaju u oči, ali nipošto nisu jedine. Svaka od njih razotkriva po (najmanje) jedno problematično mesto u teoriji banalnog nacionalizma.

Prva okolnost je to što je Srbija nova/stara država-nacija, koja se kao takva uspostavlja tek od 2006. godine, a posle osamdeset godina iskustva u različitim državnim savezima s drugim južnoslovenskim i ostalim teritorijalno bliskim narodima. Iako današnja Republika Srbija, svakako, baštini tradicije državnosti od

258 *Ibidem.*, str.12.

259 *Ibidem.*, str.10.

260 *Ibidem.*, str. 8.

261 Mnogo je takvih studija napravljeno posle Biligove knjige, koje su primenjivale njegov model na razne geografske, političke i kulturne kontekste. V. belešku 2.

pre 1918, kao i specifične državnosti Socijalističke Republike Srbije u okviru jugoslovenske federacije, ona je ipak prinuđena da sebe u velikoj meri iznova konstituiše u skladu sa veoma izmenjenim savremenim okolnostima. Takođe, iz niza istorijskih, političkih, kulturnih i demografskih razloga, srpski nacionalni identitet je tradicionalno slojevit i zamagljen fuzijom sa širim, jugoslovenskim identitetom. Stoga je i na tom, simboličkom i emocionalnom planu, srpska savremena država-nacija više projekt koji treba ostvariti nego dovršena činjenica. Ukratko, u ovom slučaju nema bešavnog poklapanja „nacije“ i „države“.

Posledice te situacije možemo slikovito sagledati kroz pitanje zastave, što je za Biliga najznačajniji amblem nacionalizma, i onog ključajućeg i onog banalnog.²⁶² Da podsetim, upravo tamo gde teši Srbe da će uskoro postati kao i bilo ko drugi, Bilig piše da „one zastave kojima se ne tako davno mahalo u nacionalnom zanosu ... nisu nestale; one sada vise mlitavo na javnim zgradama“. Ali, u srpskom slučaju to zapravo nije tačno. Zastave koje danas širom Srbije „neupadljivo vise na zgradi neke pošte“ nisu – ni doslovno ni metaforički – iste one zastave kojima se mahalo tokom rata. One ratne bile su šarolike i međusobno različite, obeležene ideološkom pripadnošću grupa koje ih nose, i tek uopšteno prepoznatljive kao „srpske“.²⁶³ Na drugoj strani, ove nove, srpske državne zastave morale su biti nanovo smišljene, moglo bi se reći da ih je trebalo dizajnirati *upravo zato da* bi bile okačene na poštanske zgrade.²⁶⁴ I to, kao što će se mnogi setiti, nije nimalo lako išlo, jer su ogorčene rasprave oko tačnog izgleda zastave – kao i oko izbora nacionalne himne, što su inače (u „ustaljenim nacijama“) najnesporniji oslonci banalnog nacionalizma – trajale dugo i presečene su vladinim dekretom. U tom smislu su muke oko dizajna zastave bile materijalni izraz muka samostalne Srbije da sebe nanovo uspostavi kao državu; muka koje daleko od toga da su okončane.

Diskontinuitet između zastava možemo proširiti u opštije pitanje koje upućujemo Biligu: šta bi, u tim uslovima, značila teza o kontinuitetu između dva tipa nacionalizma, odnosno da „rutinski, ‚hladni‘ oblici nacionalizma daju osnovu iz koje mogu nastati epizode žestokog mahanja zastavom“? Iz kog je to banalnog nacionalizma iznikao žestoki srpski nacionalizam ratnih godina – onaj „nacionalistički užas“, kako ga Bilig naziva? Teško da je to mogao biti neki čisto „srpski“ banalni nacionalizam, jer je srpska državnost, kao i srpski nacionalni identitet, tokom četiri i po prethodne decenije bila u okviru zvaničnog, i u javnosti jedino

262 „Metonimijska slika banalnog nacionalizma nije zastava kojom se svesno maše u trenucima raspaljenih strasti; to je zastava koja visi nezapaženo na javnoj zgradi.“ *Ibidem*, str. 25.

263 Pa čak ni to nije sve, jer je JNA (koju često, s razlogom ili bez, identifikuju sa „srpskom stranom“) početkom rata nastupala pod zastavom SFRJ.

264 Zanimljivo je primetiti da je SR Srbija bila mnogo štedljivija na zastavama od Republike Srbije, te su ustanove poput škola, domova zdravlja, pošti i biroa za zapošljavanje, osim o državnim praznicima, bile oslobođene ove upadljive vizuelne sponse sa Državom – a to je suprotno očekivanju koje bi proisticalo iz pojednostavljene teze o sveopštoj etatizaciji života u realnom socijalizmu.

dozvoljenog, diskursa inkorporirana u jugoslovensku. Svakako, odnos između jugoslovenstva i posebnih identiteta sastavnih naroda i način na koji je jednopartijski režim tim odnosom upravljao izuzetno su kompleksne teme u koje ne možemo ovde ulaziti. Dovoljno je, za naše svrhe, konstatovati da Biligov model ovu vrstu preplitanja uopšte ne prepoznaje. Na drugoj strani, šta se zapravo banalizuje u posleratnoj, tranzicionoj Srbiji? Je li to *isti onaj* nacionalizam koji je Srbiju poveo u rat, u „košmar“? Da li je u pitanju naprosto hlađenje – ista materija, različita agregatna stanja; ili je posredi i promena same materije?

Socijalistička Jugoslavija je, opet, rado upražnjavala vlastiti, jugoslovenski banalni nacionalizam: reference na „našu zemlju“, najbolju, najpravedniju, najnapredniju i uopšte najsavršeniju na svetu bile su sveprisutne u svakodnevnici Jugoslovena. Građani su takve reference prihvatili bez otpora i, po mnogo čemu, reklo bi se da je ta država imala, tokom većeg dela svog postojanja, visok stepen „banalnog“ legitimiteta. Ako je to tako, i ako se, prema Biligovom modelu, tvrdi da zemlje opstaju reprodukujući se kroz prakse banalnog nacionalizma, nameće se pitanje – zašto je socijalistička Jugoslavija onda propala? Očigledno, banalni nacionalizam njoj nije bio dovoljan. A ako objašnjenja potražimo u domenu ekonomije, igre političkih elita, ili promena u svetskoj ravnoteži moći, zalazimo u područja koja, sva odreda, Bilig ignoriše.²⁶⁵

Čitav ovaj niz pitanja, na koja teorija banalnog nacionalizma nije u stanju da odgovori, ukazuju na nerešen problem odnosa nacije i države koji joj leži u korenu. Teorija implicitno polazi od toga da se oni poklapaju i propušta da, na nivou modela, razmotri mogućnosti koje nastaju kao posledica njihovog raskoraka.

Povodom *druge* teškoće u primeni pojma banalnog nacionalizma na današnju Srbiju, a ona se tiče geopolitičkog i, još više, geosimboličkog položaja u „svetskom poretku nacija“, potrebno je objasniti na šta upućuje odrednica „poluperiferija“ u naslovu ovog rada. Taj pojam, koji vodi poreklo iz teorije svetskog sistema, na veoma koristan način redefinisala je u svojim novijim radovima sociološkinja Marina Blagojević,²⁶⁶ dopunjavajući prvobitno ekonomsko težište njegovog značenja kulturnim i simboličkim aspektima. Prema tom razumevanju,

265 Istine radi, valja priznati da je Majkl Skej, Biligov kritički sledbenik, uočio neke od ovih teorijskih teškoća i bez blagodeti izmeštene perspektive. Oslanjajući se na sopstvenu studiju osećanja engleske nacionalne pripadnosti, Skej zamera Biligu zbog neopravdane homogenizacije britanskog identiteta i, uopšte, „ustaljenih nacija Zapada“ na koje njegova teorija treba da se odnosi. On takođe naslućuje značaj isključenih ekonomskih tema, mada taj uvid dalje ne razrađuje. V. Michael Skej, „The national in everyday life“, op.cit, naročito na str. 335–337 i 340–341, kao i Michael Skej, *National Belonging and Everyday life: The Significance of Nationhood in an Uncertain World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011.

266 Marina Blagojević, *Knowledge Production at the Semiperiphery: A Gender Perspective*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009. i Marina Blagojević and Gad Yair, „The Catch 22 syndrome of social scientists in the semiperiphery“, *Sociologija* Vol. LII, No. 4, 2010, pp. 337–358.

poluperiferijska su društva koja se nalaze „ni tamo, ni ovamo“, na rubovima globalnog Centra, nikada u njemu u potpunosti prihvaćena, a opet ni ne pripadaju nekom drugom geografsko-istorijsko-civilizacijskom krugu, kao što bi na primer bio globalni Jug, s kojim bi se mogla identifikovati. Zbog toga je za njih uobičajeno da ih trajno razdiru identitetska pitanja koja se doživljavaju kao nerešiva. Srbija je, reklo bi se, izrazit primer takvog jednog društva. Osim što je nezgodno pozicionirana, Srbija je i mala, politički i strateški slaba, siromašna zemlja, a njena međunarodna reputacija opterećena je teškim bremenom stigmatizacije zbog uloge u jugoslovenskim ratovima devedesetih godina.

Iz svih tih razloga, osećanje i ispoljavanje srpskog identiteta danas su puni nelagodnosti i napetosti, pomalo histerični, skloni neumerenosti (u bilo kom vrednosnom smeru), konfliktni i politizovani. O čemu god da se priča, nacija je uvek tu negde, odmah ispod površine. Dva opsesivna pitanja, „Ko smo i kakvi smo mi Srbi?“ i „Kako (treba da) se predstavljamo svetu?“, postavljaju se bez prestanka, uključujući i sasvim banalne prilike i trivijalne razgovore na teme koje nemaju nikakve veze ni sa nacijom, ni sa državom, ni sa svetom. Dramatična, i najčešće savršeno netačna fraza „To nema nigde u svetu!“ – opet, svejedno da li upotrebljena radi pohvale ili radi pokude lokalne stvarnosti – sasvim je uobičajen deo svakodnevnih konverzacija, nešto kao bezbedna poštapalica oko koje će se svi lako složiti. Čini se da je skoro nemoguće nehajno i opušteno „biti Srbin“ danas, kako to pojam banalnog nacionalizma zahteva. Sve moguće pojave i događaji mogu se začas dovesti, i dovode se, u vezu s nacijom i njenom „slikom“. Kao što Novak Đoković nije odlični teniser nego je „lepo lice Srbije“ i „naš najbolji ambasador u svetu“, tako ni ubice Brisa Tatona nisu ubice nego „ljaga na srpskom obrazu“ i „oni koji su pogazili svetinju srpskog gostoprimstva“; splavovi nisu mesta jeftine zabave nego dokaz kako mi umemo da uživamo, na čemu nam stranci toliko zavide; hrana nije tek hrana nego je naša, srpska hrana; kao što su to i rupe na putu, dezorganizacija, javašluk, prevara i more drugih, pozitivnih i negativnih, krupnih i sitnih društvenih fenomena. U uslovima tako snažnog „geopolitičkog afekta“, da upotrebim prikladan termin Stefa Jansen,²⁶⁷ čini se da su mogućnosti za banalizaciju srpskog nacionalizma – njegovo otpravljanje u domen rutinskog i neprimećenog – veoma sužene.

Drugi veliki problem sa funkcionisanjem banalnog nacionalizma jeste, dakle, diferencijalni efekat globalnog položaja nacije o kojoj je reč. Bilig ne uključuje ovaj aspekt na sistematski način u svoju koncepciju. On kao da je na dobrom tragu kada, recimo, „ustaljene nacije“ bliže određuje kao „one države koje su sigurne u vlastiti kontinuitet i, naročito, koje su deo onoga što se opisuje

267 Stef Jansen, „In memoriam. Crveni pasoš. O svakodnevnoj geopolitici zatočenosti“, u: Gordana Đerić (ur.), *Pamćenje i nostalgija. Neki prostori, oblici, lica i naličja*, IFDT/Filip Višnjić, Beograd, 2009, str. 11–42.

kao „Zapad“.²⁶⁸ Ili, na drugom mestu, sasvim uzgred: „...kod pripadnika ustaljenih nacija – onih u središtu stvari [at the centre of things]...“²⁶⁹ Međutim, on ne sledi tu nit, ne ispituje kuda ona može da vodi.

ZAKLJUČAK: KAKO BANALAN, ČIJI NACIONALIZAM?

Propitujući mogućnosti primene modela na Srbiju stižemo do još jednog opšteg uvida: transparentnost značenja ključnog termina, *banalni nacionalizam*, samo je prividna – uprkos retoričkoj upečatljivosti, ili možda upravo zbog nje. Šta je, dakle, „banalno“ u banalnom nacionalizmu? Na osnovu prethodne analize, mogu se rekonstruisati tri načina, dimenzije, ili osnove, po kojima se definiše banalnost banalnog nacionalizma i ovaj suprotstavlja nekom drugom, ne-banalnom nacionalizmu:

- a) Geografski: banalnost se određuje prema lokaciji i pratećem tipu kolektiva koji ga nosi. U tom slučaju, banalni je nacionalizam razvijenog, bogatog, liberalnodemokratskog Zapada, dok ostali imaju onaj drugi, uzavreli i borbeni nacionalizam.
- b) Supstantivno: prema društvenoj sferi. U ovom pak slučaju, banalni nacionalizam je ono što se javlja u vanpolitičkim oblastima društvenog života (dnevnim novinama, zabavi, sportu, svakodnevnim časKANjima), nasuprot uže shvaćenom području političke aktivnosti, vezanom za državne ustanove, stranke i pokrete, te međunarodne odnose.
- c) Kognitivno: prema modusu čuvanja i ispoljavanja/reprodukcovanja. Ovde nesvesni, automatski, implicitni, rutinski, neostrašćeni, nepri-mećeni „banalni“ nacionalizam protivstavljamo namernom, svesnom, ciljanom, emocionalno toplom, eksplicitnom nacionalizmu.

Dimenzije su ukrštene i nisu međusobno isključive, ali nema sumnje da se mogu analitički razlučiti i da vode ka različitim vrstama istraživanja, kao i različitim zaključcima. Međutim, Bilig se ne opredeljuje ni za jedno od ovih određenja; čak ne daje do znanja ni da je svestan njihovog paralelnog i prilično neskladnog postojanja. Utisak koji se dobija na osnovu čitanja knjige jeste da je prvi kriterijum premoćan; ali, kao što znamo, Bilig ga kasnije relativizuje. Preostale dve dimenzije isplivavaju naizmenično, s promenljivim naglascima, kako je kada zgodno. Ključni pridev, noseći termin čitave koncepcije, ostaje, dakle, nejasan. Biligov zavodljiv i zajedljiv stil i snažna poruka koju mu je očito stalo da prenese donekle prikrivaju ovu nedoslednost.

268 Bilig, *Banalni nacionalizam*, op. cit., str. 25. Podvlačenje dodato.

269 *Ibidem.*, str. 20.

Tako posmatrano, odgovor na pitanje „da li postoji srpski banalni nacionalizam?“ zavisi od toga na koje značenje se misli. Pod značenjem (a), ta mogućnost je isključena, jer je banalnost unapred locirana negde drugde. Pod značenjem (b), odgovor bi mogao biti – postoji, ali nije hladan. Ima mnogo primera ispoljavanja nacionalnog u vanpolitičkim sferama koji – ako odstranimo slučajeve nasilnog sportskog navijanja kao, da tako kažem, „suviše lake“ i stoga analitički beskorisne – jesu „pozitivni“, nasmejani i prijateljski, ali agresija obično nije daleko („Šta, ne sviđa ti se naša pljeskavica/burek/rakija/muzika/druženje/žene...?!“) Pod značenjem (c), kao što je već naznačeno, teško da se može govoriti o stabilnoj „banalizaciji“, u smislu trajne potisnutosti nacionalnog označavanja u bestrasni automatizam. A za one privremene, mestimične banalizacije koje rezultiraju pojedinačnim primerima „banalnog nacionalizma“ uporedivim sa Biligovim ilustracijama može se, opet reći – da, postoje, ali nisu bitne. Primenom tog pojma na srpsko društvo ne dobija se mnogo u saznajnom smislu; nešto se otkriva, ali se više toga gura u stranu. (Važnije bi, recimo, bilo pitati koliko je deiktičko „mi“ u javnom diskursu današnje Srbije inkluzivno – koga obuhvata, a koga isključuje, i sa kojim opravdanjem, koliko se odnosi na državu, a koliko na etnički shvaćenu naciju i slično.) Možda se čak može reći da bi on odveo na krivi put, udaljavajući istraživački pogled od najznačajnijih procesa koji određuju stanje srpskog društva i njegove neposredne izgleda. To društvo se jednostavno ne reprodukuje na banalnom nacionalizmu, i predviđam da će još dugo biti tako.

Nije li onda bolje vratiti se na onu najjednostavniju, prvobitnu poziciju: banalni nacionalizam je pojam namenjen visokorazvijenom liberalnom Zapadu? Ovo bi, kao što znamo, bilo suprotno Biligovom izričitom, mada naknadno iznetom stavu. Ironičnim obrtima tu nije kraj. Načinom na koji se obraća srpskom čitaocu Bilig postiže još jedan neželjeni efekat: doprinosi reprodukciji statusa nacionalizma kao presudne sile u društvenom životu i naturalizaciji globalnog poretka kao „poretka nacija“. Ratove na Balkanu devedesetih on opisuje kao izazvane isključivo nacionalizmom (i to jednim); za srpsku javnost pretpostavlja da pasivno prihvata ono što joj se isporučuje odozgo – najpre gorljivi nacionalizam Miloševića, a danas banalni nacionalizam posleratne srpske države.

Podsetimo se šta Bilig kaže u Predgovoru. Tako „Srbija i njeni susedi sporo i mučno izlaze iz perioda nacionalističkog ratovanja“, u kojem su „srpski gerilci ubija[li] u ime širenja granica domovine“; „tragična ulogu nacionalizma u novijoj srpskoj istoriji“, „nedavni srpski košmar“ i „užasi nacionalizma“ direktno su doveli do „nasilja i nesigurnosti u ratnoj zoni“ usred kojih su ljudi što sada drže u rukama Biligovu knjigu bili prinuđeni da jedno vreme žive.

Mnogo je ovde problema, a izdvojiću samo neke. Tumačiti te ratove kao na-prosto „nacionalističke“ krajnje je problematično i, dok se Biligu može oprostiti što se nije udubljavao u složenu etiologiju jugoslovenskih sukoba, imali bismo pravo da očekujemo više obazrivosti. Nadalje, koja je to bila „domovina“ čije su granice srpski gerilci ubijanjem nastojali da prošire? Mi u ovim krajevima obično

mislimo da se u tim ratovima jedna zemlja *raspala*. Polaziti od toga da je Srbija 1991. postojala kao država-nacija predstavlja, najblaže rečeno, teško pojednostavljivanje. (Cinici bi dodali da Srbi i dan-danas imaju problem da shvate kako Jugoslavije više nema i da sada valja graditi, razvijati i unapređivati vlastitu državu-naciju, kad su se već s njome zatekli.) Na koje „nasilje i nesigurnost u ratnoj zoni“ Bilig misli kad saoseća sa svojim čitaocima? Ne čini se da misli na proleće 1999, kada su građani Srbije prvi put tako nešto osetili na svojoj koži. I najzad, ko u Srbiji smatra, kao što Bilig smatra, da je ovdašnja nesreća, prošla i sadašnja, prouzrokovana „užasima nacionalizma“? Možda *tuđeg*, reći će prosečni građanin Srbije, ali ne *našeg*. Nije poenta u tome ko je ovde više u pravu; poenta je u nesporazumu u koji se Bilig upušta, sve verujući da uspostavlja prisan kontakt sa srpskom publikom. On svakako nema lošu nameru, ali njegova neupućenost, i odsustvo svesti o toj neupućenosti, osim što „nas“ mogu naljutiti, sugerišu i jednu teorijsku nebrigu koja nije za pohvalu.

Ako se ode korak dalje, ukazuje se mogućnost koja bi se Biligu još manje svidela: nije li i sama teorija banalnog nacionalizma, mimo želje svog autora, još jedan izraz ugrađenog etnocentrizma zapadne društvene teorije? Ovo je paradoksalno, jer je Biligova prvenstvena namera da se kritički obrati samom tom Zapadu, da mu pruži ogledalo, natera ga da se pogleda i da sebi prizna: da, i ja sam prepun nacionalizma, koji prikrivam i uporno projektujem na druge. Taj poziv na samorefleksiju i samokritiku jeste redak i jeste dragocen. Ali upravo zato što mu je Zapad i primarni predmet i primarni adresat – naročito je američko društvo, sa svojim „zastavama na svakoj benzinskoj pumpi“, meta Biligovih otrovnih strelica – ostatak sveta lako pada u drugi plan, a s njime i pitanje statusa same teorije. Bilig naprosto piše knjigu o zapadnim zemljama, njima želi nešto da saopšti, te, zaokupljen tim unutarzapadnjačkim dijalogom, zaboravlja čak i na tako očiglednu stvar kao što su različiti položaji koje nacije u svetu zauzimaju. Problem je što on, istovremeno, prikazuje svoj model kao univerzalan, ili bar potencijalno univerzalno primenljiv. Taj naum u potonjim komentarima iskazuje sasvim otvoreno.²⁷⁰ No, Bilig i dalje ne sprovodi istinsku univerzalizaciju modela, jer ne poklanja sistematsku pažnju svim dimenzijama koje mogu suštinski varirati od zemlje do zemlje. A to nije problem samo u primeni na Srbiju nego na bilo koje društvo osim „onih u središtu stvari“. Možda čak i na njih, jer, reč je o ozbiljnoj manjkavosti u izgradnji teorije.²⁷¹

270 Osim u predgovoru za srpsko izdanje, sa čim smo se već upoznali, takode u odgovoru na Skejovu kritiku: Michael Billig, „Reflecting on a critical engagement with banal nationalism – reply to Skej“, *The Sociological Review*, Vol.57, No.2, 2009, pp. 347–352.

271 To ne znači da „banalni nacionalizam“ kao takav ne bi bilo moguće odvojiti od njegovog autora i prvobitne formulacije, te konceptualizovati na neki bolji, uspešniji način. Predmet ovoga rada bila je samo izvorna Biligova postavka, kako je on taj pojam definisao, razradio i upotrebio.

U najnovijem talasu kritičkog dijaloga sa Biligovom tezom, pojam „svakodnevnog nacionalizma“ se predlaže kao fleksibilnija, empirijski adekvatnija i stoga superiorna zamena za „banalni nacionalizam“.²⁷² Ostaje da se i ova mogućnost bliže proveri sistematskim propitivanjem iz iskošene, poluperiferijske perspektive – „srpske“ ili neke druge, kako bismo utvrdili da li taj alternativni koncept doista uspeva da prevaziđe nenamernu etnocentričku ograničenost.

272 Koncept „svakodnevnog nacionalizma“ programatski ocrtavaju Jon E. Fox i Cynthia Miller-Idriss u članku „Everyday nationhood“, op.cit., elaborira kroz empirijsku primenu Michael Skey u svojoj knjizi *National Belonging in Everyday Life*, op.cit., a eksplicitno kao alternativu Biligu predlažu Rhys Jones and Peter Merriman, „Hot, banal and everyday nationalism: Bilingual road signs in Wales“, *Political Geography*, Vol. 28, No. 3, 2009, pp. 164–173 i Marco Antonsich u radu „Bringing people back in: Moving from banal nationalism to everyday nationhood“ izloženom na *Everyday Nationhood Workshop*, Birkbeck College, London, septembar 2014. Iako se teorijski gradivni blokovi u ova četiri slučaja donekle razlikuju, motivacija im je slična, kao i aspekti iskustvene stvarnosti koji se žele uhvatiti.

IV DEO

Populistička
demokratija i/ili liberalni
konstitucionalizam u
evropskoj perspektivi

Aleksandar Molnar¹

Univerzitet u Beogradu
Filozofski fakultet

Sloboda i ustavna demontaža upravnog centralizma: Pouke francuskog klasičnog liberalizma (Monteskje, Konstan, Tokvil)

Početak avgusta meseca, na tribini koja je bila posvećena ekonomskim efektima paketa novih reformskih zakona (o radu, privatizaciji, javnim preduzećima itd.) i koju je pod naslovom „Šta je bolno u srpskim ekonomskim reformama?“ organizovao časopis *Vreme*, izvršni potpredsednik za operativne poslove Delta holdinga Dejan Jeremić izneo je zanimljivi podatak da je Srbija sa 4,8 miliona hektara prošle godine imala novostvorenu vrednost od 5,2 milijarde dolara dok je Holandija sa 1,8 miliona hektara imala prihod od 52 milijarde dolara i da je samo ta novostvorena vrednost bila veća od celokupnog BDP-a Srbije.² Na kraju svog izlaganja Jeremić se založio, u cilju omogućavanja povećanja prihoda od poljoprivrede u Srbiji, za usvajanje sistemskog pristupa navodnjavanju i za reforme sistema subvencija.

Poređenje jedne tako devastirane postkomunističke privrede kao što je srbijanska sa jednom od najjačih privreda Evropske unije iz mnogo razloga je veoma nezahvalno. Pa ipak, podatak da zemlja koja ima upola manju teritoriju, tri puta manje obradivog zemljišta i daleko slabiji kvalitet zemlje u odnosu na Srbiju može samo obradom zemlje da ostvari veću novu vrednost nego celokupna srbijanska privreda (inače, ceo nizozemski BDP je sedamnaest puta veći od

1 amolnar@f.bg.ac.rs

2 Dejan Jeremić, „Zašto nismo Holandija“, *Vreme* br. 1231, 2014. Dostupno preko: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1218831> (pristupljeno 30. septembra 2014).

srbijanskog) zaslužuje pažnju i zbog toga novinarka *Vremena* Tatjana Tagirov nije pogrešila kada je, u svom izveštaju sa tribine, Jeremićevom izlaganju dala naslov „Zašto nismo Holandija?“

Naravno, sasvim je legitimno odgovore na ovo pitanje tražiti u lošem sistemu navodnjavanja ili neodgovarajućim subvencijama, ali i u tome kojoj se školi ekonomskog mišljenja pripada. Na narednim stranama, ja ću krenuti u drugačiju potragu za odgovorom, a pošto će ta potraga teći u domenu politike, iz fokusa moje analize moraće da iščezne i sama poljoprivreda u Srbiji, i ekonomija, pa čak i pomenuti paket reformskih zakona, koji je Skupština trebalo da usvoji po hitnom postupku. Moja razmatranja rukovodiće jedno mesto iz Monteskieovog (Montesquieu) *Duha zakona* (1748): „Zemlje se ne obrađuju srazmerno njihovoj plodnosti već srazmerno njihovoj slobodi; a ako svet u mislima izdelimo, začudićemo se što ćemo u njegovim najplodnijim krajevima najčešće naći pustinje, a velike narode tamo gde tlo kao da sve uskraćuje“.³ „Srazmeru“ slobode i obrađenog zemljišta iz gore citiranog mesta iz *Duha zakona* Monteskie je shvatio kao bezmalo kvantitativan odnos: onoliko koliko ima slobode toliko će u državi biti i obrađenog zemljišta. Taj Monteskieov stav prihvatili su i Konstan (Constant)⁴ i Tokvil (Tocqueville), pri čemu ga je ovaj potonji u *Starom režimu i revoluciji* (1856) stavio u kontekst svoje teorije devastirajućih efekata prekomerne centralizacije: „što je država centralizovanija, zemlja se obrađuje lošije i kao po navici“.⁵ Ova zapažanja smatram potpuno plauzibilnim za savremenu Srbiju, koja pati – kako će se u izlaganju pokazati – upravo od viška centralizma i od manjka slobode.

Šarl-Luj de Sekonda (baron od Brede i Monteskieja), Anri-Benžamen Kontan de Rebek i Aleksis de Tokvil, spadaju među najistaknutije predstavnike francuskog klasičnog liberalizma. Omeđili se upravo dvama pomenutim delima – *Duhom zakona* i *Starim režimom i revolucijom* – francuski klasični liberalizam bi se mogao definisati kao najbeskompromisnija opozicija dominantnom trendu upravne centralizacije francuske države, koji je ostavio pogubne posledice po slobodu Francuza, a koji je započeo još u apsolutizmu starog režima, transformisao se u romantičarskom republikanizmu Prve republike i kulminirao u demokratskom despotizmu oba carstva, iako nije u potpunosti nestao ni sa njihovom propašću, nego je i dalje prisutan u svim potonjim republikama, zaključno sa postojećom Petom, koja, ipak se mora primetiti, od 1982. i, naročito, 2004.

3 Šarl de Monteskie, *O duhu zakona*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2011, str. 223.

4 Konstan je takođe smatrao da je „nužno da se [obrađivanje zemlje] vrati slobodi, individualnom interesu, aktivnosti koja u čoveku inspiriše korišćenje njegovih sposobnosti i prevazilaženje svih prepreka“ (cit. prema: K. Steven Vincent, *Benjamin Constant and the Birth of French Liberalism*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 203).

5 Aleksis de Tokvil, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i Novi Sad, 1994, str. 133.

preduzima ozbiljne mere na planu decentralizacije. Uzme li se da u modernoj istoriji Francuske postoje dve velike cenzure – prva 1789, kada je revolucija započela, a druga 1870, kada je stvorena Treća republika, u kojoj su se naposljetku revolucionarni potresi okončali i kada je (naročito od donošenja ustavnih zakona 1875) započela izgradnja političkog poretka koji je imao kapacitet da miri tri vrednosti proklamovane u revoluciji: slobodu, jednakost i bratstvo – onda se francuski klasični liberalizam (čiji su svi pomenuti predstavnici u nekom periodu svog života učestvovali u obnašanju vlasti, iako bez nekog posebnog uspeha) može shvatiti i kao politička snaga koju iznedruje kriza starog režima, a u pogonu drži perpetuiranje revolucionarnog haosa kao logične posledice nemogućnosti konstitucionalizacije države na u revoluciji proklamovanim vrednostima. To je upravo ono što francuski klasični liberalizam čini atraktivnim u današnjoj Srbiji – državi koja je 28. septembra 1990. okončala (komunistički) stari režim, 5. oktobra 2000. prošla kroz revoluciju kojom je srušen demokratski despotizam Slobodana Miloševića i u kojoj se od tada na vlasti smenjuju političari potpuno nesposobni za zaustavljanje (još u nezavisnoj Srbiji 19. veka poniklog, a u komunističkoj Jugoslaviji 20. veka raspaljenog) trenda upravne centralizacije, za konstitucionalizaciju države na liberalnim principima (što je barem u skladu sa njihovim takoreći ritualnim bajanjem o neoliberalizmu novog svetskog poretka kao uzročniku svih postojećih zala), kao i za otpočinjanje realnog približavanja Evropskoj uniji, kao neophodnoj pretpostavci za učlanjenje u nju (što je bio jedan od centralnih proklamovanih ciljeva revolucije kojom je sa vlasti bio zbačen demokratski despot Slobodan Milošević).

TIPOLOGIJA SLOBODE

Monteskje je bio odlučni i sasvim konzistentni zagovornik teze da postoji samo jedna jedina sloboda – politička sloboda, koja je u punom obimu moguća isključivo u „umerenim državama“,⁶ u koje je ubrajao pre svega englesku ustavnu monarhiju. Ta teza je bila konstitutivna za francuski klasični liberalizam i sa njom su se u svojim izlaganjima neprestano konfrontirali i Konstan i Tokvil. Pa ipak, uprkos svim naslanjanjima na Monteskjea, njih dvojica su odbacili tezu da sloboda može biti samo jedna. Iz Konstanovog dela proističe zaključak da postoje dva tipa slobode, a iz Tokvilovog da ih ima (barem) četiri.

Već je Isaija Berlin (Isaiah Berlin) primetio da je Konstan bio prvi mislilac koji je dosledno razvio shvatanje o principijelnom sukobu između političke kao „pozitivne“ i individualne kao „negativne“ slobode, prepoznajući kao „osnovni

6 Monteskje, op. cit., str. 127.

problem“ moderne epohe zaštitu ove potonje.⁷ Ipak, stvari nisu ni izbliza tako jednostavne kao što bi se na prvi pogled moglo reći. Pre svega, Konstan je pod individualnom slobodom podrazumevao ono što je Monteskje tretirao kao političku slobodu (pri čemu pod „umerenim državama“ više nije morao da gleda samo u pravcu engleske ustavne monarhije, pošto je i Francuska 1791. i 1814/1815. načinila ozbiljne korake da stvori veoma sličnu ustavnu monarhiju). Na drugoj strani, pod uticajem terminologije koja se proširila Francuskom dok su trajali napori da se uspostavi „Republika, jedna i nedeljiva“, Konstan je političku slobodu poistovetio sa demokratsko-despotskom slobodom, da se biraju poslanici jednog ničim ograničenog političkog tela (prvo Konventa, a zatim i direktorijumske Skupštine), koje se samodeklariše kao glasnogovornik celog „suverenog naroda“ dok u realnosti služi kao institucionalni paravan za stranačku uzurpaciju vlasti (prvo svih republikanaca, zatim jakobinaca i naposletku termidorovaca), koju – usled rastuće anarhije – okončava autoritarni kontraudar (Napoleonov *coup d'état* „18. brimera godine VIII“). Ceo taj manevar uspostavljanja (demokratsko-despotske) političke slobode Konstan je opisao kao logični ishod republikanskog zagovaranja (u modernim prilikama) *anahrone političke slobode malih republika, odnosno političke slobode starih koji još nisu bili upoznali individualnu slobodu*. Takvu političku slobodu – čiju je neprimenjivost modernim prilikama već uočio Monteskje – prvi su (teorijski) rehabilitovali Ruso (Rousseau) i opat Mabli (Mably), da bi je onda u politiku uveli jakobinci i na taj način počeli da pripremaju teren za izgradnju njenog logičnog institucionalnog okruženja: Napoleonove demokratsko-despotske imperije. Međutim, kao što svedoči kraj Konstanovog predavanja *Sloboda starih u poređenju sa slobodom modernih*, on je bio daleko od toga da isključi mogućnost da politička sloboda dobije sadržaj primeren modernoj epohi i da onda bude afirmisana naporedo sa individualnom slobodom.

Tokvil, naposletku, pišući svoje prvo delo na koliko-toliko bezbednoj distanci od te imperije, rehabilituje pojam političke slobode pod uticajem onoga što je video tokom svog boravka u Americi, kao federativnoj demokratskoj ustavnoj republici. Iako je i za njega bilo relevantno Konstanovo razlikovanje individualne i političke slobode, on ovu prvu nije nazivao nikakvim posebnim imenom, nije joj rezervisao tako važno mesto u svojoj teoriji i nije se bavio napetostima koje nastaju na relaciji između nje i političke slobode. To, naravno, ne znači da je za Tokvila sloboda koju je Konstan nazivao individualnom, a Monteskje političkom, bila manje značajna, već samo to da on nije osećao potrebu da išta dodaje onome

7 Isaija Berlin, *Četiri ogleda o slobodi*, Nolit, Beograd, 1992, str. 250. Upravo zbog toga, Jakob Talmon (Jacob Talmon) je Konstana proglasio za rodonačelnika liberalne teorije totalitarne demokratije, koja polazi od aksioma da je u modernim državama glavni neprijatelj individualne slobode jedan poseban tip demokratskog vođe, a ne više starorežimski monarh (upor. J. L. Talmon, *Politischer Messianismus. Die romantische Phase*, Westdeutscher Verlag, Köln i Opladen, 1963, p. 285).

što su o njoj napisali njegovi prethodnici. Za njega je u centru pažnje bila politička sloboda *kao participativna politička sloboda u velikim nacijama* upravo zato što su je njegovi prethodnici smatrali nemogućom, dok ju je ipak uspjela realizovati *moderna liberalno-republikanska teorija (i praksa) u Americi*. I dok se u *Demokratiji u Americi* eksplicitno bavio ovom superiornom političkom slobodom (i implicitno priznavao sve postignute tekovine u zaštiti individualne slobode), Tokvil je veliki deo svog *Starog režima i revolucije* posvetio i jednom posebnom tipu slobode koji je u Francuskoj postojao pod starim režimom, a na koji pažnju nisu obratili ni Monteskje, ni Konstan. To je bila ekscesivna sloboda privilegovanih, koju je Tokvil nazvao „razuzdanom i nezdravom slobodom“.⁸ Iako se nije bavio podrobnije slobodom u dve francuske imperije (pod dvojicom Napoleona), Tokvil nije sporio da je i u njima bilo nekakve slobode: on se zadovoljio samo opaskom da je u starom režimu bilo „više slobode negoli danas“,⁹ tj. pod Napoleonom III. Iz svega što je napisao moglo bi se bez dvoumljenja zaključiti da se on potpuno slagao sa Konstanom (i Monteskjeom) u shvatanju *anahroničnosti* republikanske političke slobode starih, koju su prvi počeli da obnavljaju jakobinci, a koja je realizovana – onako kako je u modernim prilikama jedino i mogla biti realizovana – u demokratskom despotizmu. Samim tim, za Tokvilovo shvatanje slobode moglo bi se reći da se prečutno nadovezuje na Konstanovu dihotomiju da bi je svojom dihotomijom proširio u jednu kvatrotomiju.

Iz ovog kratkog pregleda moglo bi se zaključiti da je francuski klasični liberalizam, sagledan kao celina, ipak raspolagao jednom implicitnom teorijom razvoja političke slobode, koja bi se grafički mogla predstaviti u okviru sledeće tipologije:

	Stari režim	Ustavna monarhija	Republika (imperija) „jedna i nedeljiva“	Federativna demokratska ustavna republika
Monteskje	-	(Negativna) politička sloboda	-	-
Konstan	-	Individualna sloboda	(Demokratsko-despotska) politička sloboda	-
Tokvil	Ekscesna sloboda privilegovanih	[Individualna sloboda]	[Demokratsko-despotska politička sloboda]	(Demokratsko-participativna) politička sloboda + [Individualna sloboda]

8 Tokvil, op. cit., str. 129.

9 Ibid., str. 128.

SLOBODA U SENCI UPRAVNOG CENTRALIZMA

Na osnovu onoga što su trojica velikana francuskog klasičnog liberalizma napisala o problematici moderne slobode moguće je rekonstruisati jednu tipologiju koja bi se mogla primenjivati prilikom proučavanja svih modernih država (velikih nacija), pa i same Srbije. U pitanju su:

- Ekscesna sloboda privilegovanih – u centralizovanoj i nekonstitucionalizovanoj državi sa autokratsko-birokratskim oblikom vladavine, neprozirnim sistemom privilegija i kakvim-takvim respektom nosilaca vlasti i činovnika prema onima koji svoje privilegije ne temelje na neposrednom obnašanju vlasti.
- Individualna sloboda – u državi koja može da bude i ustavna monarhija i republika, ali mora da bude dovoljno sredena („umerena“) da uspeva da obezbedi opšte, intersubjektivne i konstitucionalne garancije osnovnih prava građana koja se odnose na njihov telesni i duhovni integritet.
- Demokratsko-despotska politička sloboda – u centralizovanoj i nekonstitucionalizovanoj državi sa autokratsko-birokratskim oblikom vladavine, pravom građana da biraju nosioce legislativne i egzekutivne vlasti i mogućnošću nosilaca tih vlasti da prisvajaju narodni suverenitet, da sudije drže u činovničkom statusu, ali i da jedan deo *arbitrarne* vlasti delegiraju svim pripadnicima činovničkog aparata – uključujući tu i sudije – koji, ako imaju dovoljno snage, mogu da obrazuju jedinstveni upravljački klan.
- Demokratsko-participativna politička sloboda – u velikoj republici koja zahvaljujući doslednoj podeli vlasti i federalizmu uspeva da bude skladni splet malih republika.

Pomenuta četiri tipa slobode mogu se diferencirati na negativni i pozitivni tip. Postave li se u kartezijanski dvodimenzionalni koordinatni sistem, u kojem bi x-osa bila negativna sloboda (koja se razvija od ekscesne slobode privilegovanih do individualne slobode), a y-osa pozitivna sloboda (koja se razvija od demokratsko-despotske političke slobode do demokratsko-participativne političke slobode), onda se dobijaju četiri kvadranta u koje bi se mogla pozicionirati sloboda svake države, pri čemu bi najbolji kvadrant bio onaj koji omeđuju negativna sloboda koja se bliži individualnoj i negativna sloboda koja se bliži demokratsko-participativnoj, a najgori onaj koji omeđuju negativna sloboda koja i dalje gravitira ekscesnoj slobodi privilegovanih i pozitivna sloboda koja i dalje gravitira demokratsko-despotskoj slobodi. Time se postavlja pitanje gde treba smestiti slobodu u Srbiji.

Kao i u svakom zrelom demokratskom despotizmu, i u Srbiji je tokom devedesetih godina (za vladavine Slobodana Miloševića) postojala samo ekscesna sloboda privilegovanih i demokratsko-despotska politička sloboda. Stvari su počele da se menjaju nakon 5. oktobra 2000, ali ne dramatično. Na žalost, pošto ne postoji nijedno istraživanje koje bi za cilj imalo da sistematski pribavi

empirijske podatke o slobodi u Srbiji, za raspravljanje tog pitanja mora se posegnuti za raspoloživim podacima dobijenim u drugim istraživanjima. U svakom slučaju, slika slobode u Srbiji dobijena na taj način bila bi samo aproksimativna, dok bi se do boljeg uvida u stanje stvari moglo doći samo istraživanjem koje bi bilo fokusirano na problematiku slobode.

U ovoj prilici, od velike pomoći bi mogli biti rezultati jednog istraživanja stavova građana Srbije sprovedenog krajem 2011, čiji je nezanemarljiv deo bio posvećen ljudskim pravima i njihovom zaštitom. Sumarno (a samim tim i nedovoljno egzaktno) predstavljeni i interpretirani uz pomoć metodologije Čarlsa Hjumane (Charles Humana), ti rezultati pokazuju da se zaštita ljudskih prava u Srbiji nalazi na samoj granici između sistematskog kršenja i slabe zaštite.¹⁰ Kada se ovi rezultati uporede sa rezultatima istraživanja koje je Beogradski centar za ljudska prava sproveo 1998. i 2000. videće se da se procenat poštovanja ljudskih prava iz perspektive građana Srbije (40,1 odsto u novembru 2011.), nakon kratkotrajnog poleta entuzijazma neposredno izazvanog svrgavanjem Slobodana Miloševića sa vlasti (52,5 odsto u novembru 2000), polagano približava onom koji je postojao pod njegovom vlašću (38,3 odsto u junu-julu 1998.). Trend sve lošijeg ocenjivanja stanja ljudskih prava u Srbiji stoji u najužoj vezi sa trendom gubitka poverenja u sudove: dok je 1998. 49,5 odsto ispitanih građana smatralo da su sudovi politizovani, 2000. ih je bilo 53,6, a 2011. 57,6, pri čemu je čak 73,2 smatralo da je reforma sudstva iz 2009. sprovedena pod tako snažnim uticajem politike da je njena posledica bila samo dodatno ugrožavanje ustavne garancije nezavisnosti sudstva.¹¹

Ovi stavovi građana logična su reakcija na katastrofalno stanje u kojem su objektivno nalazi zaštita ljudskih prava u Srbiji. Uzme li se kao pokazatelj broj predstavki Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, onda je Srbija sa 11.800 predstavki uložениh protiv njenih akata u 2013. godini (od ukupno 176.000, koliko se tada nalazilo u obradi u tom Sudu) bila na petom mestu, *ali na prvom mestu po glavi stanovnika*. Po rečima Antje Rotemund (Antje Rothemund), šefice Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, koja je ove podatke javno prezentovala 21. novembra prošle godine, značajan broj tih predstavki direktna je posledica lošeg rada srbijanskih sudova, dok je ministar pravde i državne uprave Nikola Selaković tim povodom otvoreno priznao da ovoliki broj predstavki govori „da građani Srbije nisu mogli da adekvatno zaštite svoja prava na domaćem nivou“.¹² Ono

10 Aleksandar Molnar, *Ustavni haos prve revolucionarne rotacije u Srbiji, 5. oktobar 2000 – 27. jul 2012*, Fabrika knjiga, Beograd, 2013, str. 70 i dalje.

11 Ibid., str. 88.

12 „Srbija peta po broju zahteva Sudu u Strazburu“, Blic, 22. novembar 2013. Dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/421912/Srbija-peta-po-broju-zah-teva-Sudu-u-Strazburu> (pristupljeno 30. septembra 2014).

što su i Rotemund i Selaković propustili da ovom prilikom kažu bilo je da sudska vlast u temeljno urušenom ustavnom sistemu Srbije i ne postoji u pravom značenju te reči, da su sudije degradirane na deo činovničkog aparata i da se nalaze pod najdirektnijom paskom izvršne vlasti,¹³ ali da, upravo kao činovnici, imaju privilegiju da loše rade svoj posao, da ne budu procesuirani i kažnjavani zbog korupcije, i da na taj način daju svoj prilog fasadnosti ne samo državnih organa, nego i samih ustavnih garancija ljudskih prava. Zbog toga su u proteklim godinama borbu za ljudska prava – i to upravo tamo gde ih ugrožavaju sami državni organi – sve više počela da preuzimaju tzv. „nadzorna stručna tela“.¹⁴

Ovako loša situacija u zaštiti ljudskih prava u Srbiji ponajviše se odražava na negativnu slobodu njenih građana. Drugim rečima, Srbija nije odmakla daleko na putu od ekscesne slobode privilegovanih (koja je postojala pod Slobodanom Miloševićem) ka individualnoj slobodi, koja, shodno onome što su pisali pripadnici francuskog klasičnog liberalizma, mora biti opšta, intersubjektivna i konstitucionalno utemeljena. Negativna sloboda u Srbiji je još daleko od opštosti i intersubjektivnosti, dok je u segmentu konstitucionalne utemeljenosti zavisna od toga kada i koliko se sam Ustav ozbiljno shvata. To govori da je negativna sloboda u Srbiji i dalje u svom najvećem delu u domenu privilegija, ili onih koje daje sama vlast (tj. stranački prvaci i državni činovnici) ili onih koje omogućavaju resursi da se vode postupci pred Evropskim sudom za ljudska prava – ali sada već zakoračenjem u pravni poredak Evropske unije.

13 To se dobro vidi i po tretmanu Ustavnog suda. Tako je npr. marta ove godine Ustavni sud usvojio inicijativu Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije za ocenu ustavnosti Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, kojima se propisuje da su Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva dužni da prilikom predlaganja kandidata za prvi izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, odnosno kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predlože kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji. Iako je Ustavni sud tražio obustavu primene spornih članova ova dva zakona do donošenja konačne presude, na to se nije obazirala ni Narodna skupština, ni Ministarstvo pravde i državne uprave, ni Državno veće tužilaca, ni Visoki savet sudstva, pa se odmah započelo sa privilegovanjem kandidata koji imaju završenu Pravosudnu akademiju – ili, tačnije koje je, još prilikom upisa na Pravosudnu akademiju, u krajnje netransparentnom postupku favorizovala anonimna komisija za koju postoji sasvim osnovana sumnja da je stajala pod direktnim uticajem Ministarstva pravde i državne uprave. Upor. Tatjana Tagirov, „Neustavne muke Pravosudne akademije: Novi ljudi za staro pravosuđe“, *Vreme* br. 1210, 2014. Dostupno preko: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1181209> (pristupljeno 30. septembra 2014).

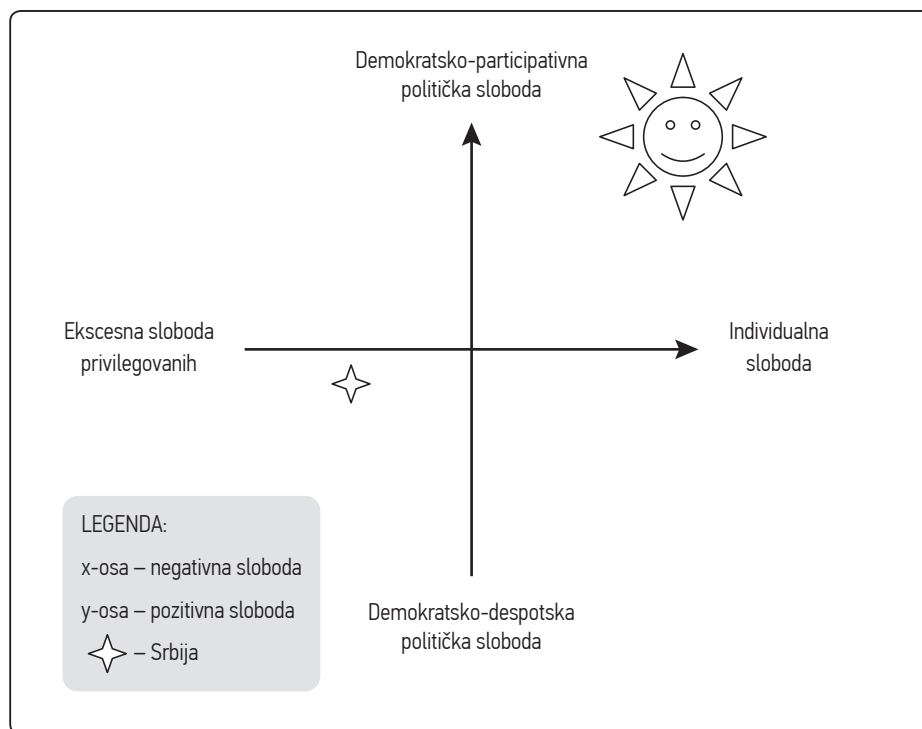
14 Dobar primer pružaju uspesi u radu Rodoljuba Šabića, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U gotovo dve trećine slučajeva, naime, postupak koji je on pokretao po pritužbi građana protiv odgovornih lica u državnim organima koji su odbijali da daju tražene informacije završavao se odmah, jer su informacije nakon ovog pritiska davane građanima. Međutim, nikada nije pokrenut nijedan prekršajni postupak protiv odgovornih lica koja su informacije uskraćivala. Rodoljub Šabić, „Ne dajte svoje lične podatke“, *Politika*, 24. avgust 2014, str. 1.

Stvari sa pozitivnom slobodom u Srbiji stoje nešto drugačije. U Srbiji, pre svega, postoji Ustavom zagarantovano pravo građanina da formira politički stav, da ga neometano drugom saopšti, da ga javno iskaže i da se, eventualno (tj. ako to želi), okuplja i udružuje sa drugim, istomislećim građanima kako bi sa njima, zajedničkim snagama, afirmisao taj stav, uključujući tu i izlazak na izbore i borbu za osvajanje vlasti. Ustav Republike Srbije članom 41. garantuje slobodu sredstava opštenja, članom 43. slobodu misli, članom 46. slobodu mišljenja i izražavanja, članom 54. slobodu okupljanja, članom 55. slobodu udruživanja, a članom 51. slobodu da se bira i da se bude biran na državne funkcije. Da ova prava u Srbiji postoje ne samo na papiru, nego i u realnom životu, moglo bi se tvrditi ako se prihvati, danas rasprostranjeno mišljenje – kojem se, na kraju krajeva, priklanja i pisac ovih redova – da je Srbija u dosadašnjem procesu postkomunističke tranzicije uspjela da postane tzv. izborna demokratija¹⁵ ili, drugim rečima, demokratija u kojoj postoji koliko-toliko poštena i fer politička borba pretendenta na vlast, u kojoj vlast dolazi u ruke onoga ko iza sebe ima najveću podršku građana koji su izašli na izbore i u kojoj, samim tim, smena vlasti ne otvara političku krizu. Međutim, osobenost je izborne demokratije u tome što nije konstitucionalizovana, tj. što se politički život nesmetano i u velikoj meri odvija nezavisno od ustavnih odredbi i ograničenja. To znači da su Ustavom stvorene i uređene zakonodavna i izvršna vlast koje se na izborima popunjavaju ljudima po volji većine glasača, ali da se, uprkos tome, glavnina političkog života odvija u metakonstitucionalnom području, i da sve to nepovoljno utiče i na samu pozitivnu slobodu, tako da ni ona ne može mnogo da se odvoji od onog demokratsko-despotskog oblika u kojem je postojala pod Slobodanom Miloševićem. Drugim rečima, ako je stanje pozitivne slobode u Srbiji danas nešto bolje nego stanje negativne slobode, onda je to samo zahvaljujući „funkcionalnosti“ ove prve u izboru onoga ko će vladati Srbijom, na način koji nije ništa transparentniji nego u vreme Slobodana Miloševića, iako je neuporedivo obuzdaniji s obzirom na prinudu da se priznaje sizerenska pozicija evropskih zvaničnika u Briselu.

Srbija je danas još daleko od toga da sebi uopšte postavi onaj cilj koji je Tokvil opisao u *Demokratiji u Americi*: da bude federativna demokratska ustavna republika koja podelu vlasti sprovodi ne samo horizontalno, nego i vertikalno (i na taj način stiče mogućnost da se lakše i funkcionalnije uklopi u „vertikalnu“ Evropske unije), stvarajući različite nivoe (opštine, regione/federalne jedinice i samu federaciju) na kojima je moguće postojanje po jedne male republike koje će omogućiti supstancijalnu participaciju svih građana, učiniti političku slobodu smisaonom i svrsishodnom i obezbediti adekvatna sredstva za borbu protiv zala upravne centralizacije (karakteristična ne samo za orijentalne nego i za moderne okcidentalne demokratske despotije). Umesto toga, u Srbiji su i

15 Dušan Pavlović (ur.), *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine: godinu dana posle*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

dalje primetne neprevaziđene demokratsko-despotske tekovine koje je svoje vreme Konstan dobro uočio opisujući Francusku Direktorijuma i Napoleona: „stranački ljudi“ i dalje imaju „korporativistički duh koji ih izoluje od nacije“, fetišizuju suverenost naroda (jer „sebe vide kao njene zakonite naslednike“) i ne žele da je ičim okrnje (potpuno svesni da ona može da padne i „u ruke njihovih neprijatelja“), ali zato nemaju ni snage, ni volje, ni hrabrosti da rastuću armiju službenika u organima državne uprave liše atributa upravljačkog „klana“ i od nje stvore *racionalnu* državnu upravu. Štaviše, Srbija je i dalje jedna ne samo nekonstitucionalizovana nego i preko svake mere centralizovana država u kojoj stranke na vlasti mogu neometano da prisvajaju narodni suverenitet, da sudove drže u činovničkom statusu i da realnu vlast dele samo sa pripadnicima činovničkog aparata (koje ne mogu i ne žele da kontrolišu), tolerišući arbitrarost u njihovom radu. U takvoj državi sloboda ne može biti pozicionirana drugde osim u trećem kvadrantu, nešto dalje u odnosu na demokratsko-despotsku slobodu nego na ekscesnu slobodu privilegovanih (upor. grafikon niže). I – da se vratim na primer sa početka ovog teksta – u takvoj državi poljoprivreda zaišta i ne može da ima novostvorenu vrednost veću od 5,2 milijarde dolara na 4,8 miliona hektara zemljišta dobrog kvaliteta.



USTAVNA DEMONTAŽA UPRAVNOG CENTRALIZMA

Da bi se omogućio porast slobode u Srbiji neophodno je promeniti postojeći Ustav iz 2006, na temelju kojeg je omogućena reprodukcija starog i nepromenjeno pogubnog upravnog centralizma. Prioritetni zadaci novog ustava bili bi da se, zarad stvaranja garancija za razvoj negativne slobode u pravcu individualne slobode:

- pravosuđe pretvori od dela činovničkog aparata u pravu sudsku vlast i
- ovlašćenja „nadzornih stručnih tela“ sistemski urede tako da mogu da zajedno igraju ulogu svojevrzne „četvrte grane vlasti“.

Kada je u pitanju perspektiva razvoja pozitivne slobode u pravcu demokratsko-participativne političke slobode potrebno je da se:

- regionalizuje/federalizuje Srbija i izvrši redistribucija prava i odgovornosti opštinama i regionima/federalnim jedinicama i
- uspostavi bikameralizam nacionalnog predstavništva (Narodne skupštine), pri čemu bi drugi dom bio dom regiona/federalnih jedinica.

Prioritetni zadatak današnje Srbije je da oformi onu „aristokratsku“ instancu koju je Tokvil svojevremeno prepoznao u američkoj Federalističkoj stranci,¹⁶ a koja je u stanju da demokratiju spasi od pervertiranja (kroz podleganje iskušenjima centralizma) tako što će je postaviti na čvrste konstitucionalne temelje. S obzirom da se Srbija danas nalazi na putu da postane punopravna članica Evropske unije, ona već sada mora da izgrađuje identitet članice jedne veće federalne celine, u kojoj se – upravo po ugledu na SAD – politički poredak temelji na tri glavna principa koja sva imaju za cilj slabljenje egzekutive: bikameralizam u legislativi, smanjenje administrativnog aparata i realna prevlast judikative – preko koje se od građana svih država članica očekuje da štite svoja prava i „dovode u red“ vlasti u tim državama, odnosno u celoj Evropskoj uniji.¹⁷

Srbiji, u kojoj danas objektivno postoji partokratija koja realnom čini samo egzekutivu, dok su legislativa i judikativa svedene samo na senke vlasti, predstoji dug put i do samog shvatanja načina na koji funkcioniše Evropska unija, a pogotovo do stvarnog prilagođavanja. Zbog toga bi konstitucionalna „aristokratija“ u Srbiji morala da pođe od prioriternog zadatka stvaranja preduslova za uzdizanje pravosuđa u sudsku vlast *stricto sensu*. Pritom bi se moralo prestati sa svim daljim reformama koje bi sprovodile bilo legislativna,

16 Tokvil, op. cit., str. 154-155.

17 Upor. detaljniju analizu: R. Daniel Kelemen, „Federalism and Democratization: The United States and European Union in Comparative Perspective“ in: Anand Menon and Martin Schain (ed.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford etc., 2006, p. 221 et passim.

bilo egzekutivna vlast, dok bi se čišćenje sudova od korumpiranih sudija, koji su se u prethodnom periodu nagomilali, odvijalo sredstvima koje stoje na raspolaganju samim sudovima, pravničkoj struci i građanima (koji su, na kraju krajeva, i titulari prava na fer i pravično suđenje). To bi, realno značilo da izrada strategije reforme pravosuđa bude vraćena najvišem stručnom telu, koje bi se izabralo samo u tu svrhu (2002. je to bio Savet za reformu pravosuđa)¹⁸ i da je ne radi Ministarstvo pravde i državne uprave (koje je 2013. izašlo u javnost sa svojom Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa u periodu 2013-2018). Drugo, pravosuđe u Srbiji još dugo neće moći da postane prava vlast, čak i kada bi se odmah podvrglo suštinskim reformama, i zbog toga mu je neophodna asistencija „nadzornih stručnih tela“ u zaštiti ljudskih prava. Dosadašnji rad zaštitnika građana, poverenika za zaštitu ravnopravnosti, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i državne revizorske institucije pokazao se kao odličan i otkrio je da u ovoj oblasti postoji veliki reformski potencijal, koji bi se u budućnosti mogao još bolje iskoristiti ako bi se njihove nadležnosti sistemski uredile i ako bi se dodatna pažnja posvetila odnosima svih njih (kao „četvrte grane vlasti“) sa (preostalim) trima granama vlasti.

Naposletku, konstitucionalna „aristokratija“ u Srbiji bi trebalo da se suoči sa možda i najdelikatnijim pitanjem, kakav je oblik decentralizacije Srbiji danas potreban. U dosadašnjim diskusijama je prevladavalo mišljenje da je to regionalizacija, po modelu statusa koji danas ima Vojvodina. Dragoljub Popović, jedan od članova ekspertske grupe obrazovane pri Institutu za federalizam u Friburu i Beogradskom centru za ljudska prava za izradu predloga ustavnih rešenja za demokratizaciju Srbije, čak je tvrdio da „[i]stinski federalni sistem mi u stvari nikad nismo ni upoznali, pa se na takvo što nismo ni navikli“ i da bi zato „bilo vrlo opasno pribegavati federalnom eksperimentu

18 Iako je obrazovanje ovog Saveta bio jedan od najboljih poteza Đinđićeve vlade, on je vrlo brzo dezavuisan, pre svega beskrupuloznim ponašanjem tadašnjeg ministra pravde Vladana Batića, koji je (iako po formaciji predsednik Saveta za reformu pravosuđa) opstruisao njegov rad i bez njegovog konsultovanja pripremio zakonske promene (koje, izlišno je i pominjati, ničim nisu doprinele emancipaciji judikative od egzekutive). Štaviše, svojim neprestanim tiradama o korumpiranim Miloševićevim sudijama i najavama čistki u pravosuđu on je najviše doprineo daljem propadanju pravosuđa u postmiloševićevskoj Srbiji. Time je rečito potvrđeno Konstanovo zapažanje da su od korumpiranih sudija gore jedino nesigurne i zastrašene sudije u atmosferi u kojoj izvršna vlast inicira „govorancije“ o potrebi njihove smene (upor. Benžamen Konstan, „Principi politike“ u: *Principi politike i drugi spisi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 150).

u današnjoj, mukama opterećenoj Srbiji¹⁹. Tokom proteklih petnaest godina „muke“ su se samo uvećale, ali je pravo pitanje bilo i ostalo da li su se vlasti u Srbiji navikle na mogućnosti za obesmišljavanje svakog regionalizma i da li je danas decentralizacija moguća jedino kao federalizacija. Bilo kako bilo, čini se da i građani inkliniraju nekoj vrsti regionalnog rešenja. U gore pomenutom istraživanju stavova građana Srbije o ustavnim pitanjima, sprovedenog krajem 2011, mogla se uočiti jasna zabrinutost zbog poodmaklosti procesa centralizacije koji udaljava Beograd (i, delimično, Novi Sad) od ostatka Srbije: 73,9% ispitanika se založilo za veće ustavne garancije „unutrašnjosti“ da izađe iz senke metropole, dok je nešto manji (ali i dalje najveći) broj ispitanika (43,4%) izjavio da Vojvodina ima optimalnu pokrajinsku autonomiju i da u tom pravcu ne treba ništa menjati.²⁰ Tako pravu meru decentralizacije (zasnovane na principu supsidijarnosti) i same regione/federalne jedinice ostaje tek da utvrdi legitimni (tj. demokratski i samo za to izabrani) ustavotvorac u ustavotvornom postupku. Ipak, kako god da na kraju bude izgledala političko-teritorijalna organizacija Srbije, Skupština Srbije bi trebalo da dobije drugi dom u kojem će biti zastupljeni regioni/federalne jedinice.²¹

19 Dragoljub M. Popović, „Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji“ u: Vesna Petrović (ur.): *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države. Rasprave u radnoj grupi Beogradskog centra za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 16. Zato je pomenuta ekspertska grupa predložila regionalizam kao najoptimalnije rešenje za problem decentralizacije Srbije. U njemu su predviđene tri vrste teritorijalno-političkih zajednica – opština, region i pokrajina – u okviru Srbije (tada još kao federalne jedinice Jugoslavije), pri čemu je predloženo da pet do sedam zajednica dobiju status pokrajina, a jedna (Kosovo i Metohija) status „asimetrične“ pokrajine (*Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 34-38). Dragoljub Popović je bio sasvim konkretan i predložio je šest pokrajina (u njegovoj terminologiji: regiona): Beograd, Vojvodinu (glavni grad: Novi Sad), Šumadiju-Pomoravlje (glavni grad: Kragujevac), Rašku-Podrinje (glavni grad: Užice), Jugoistočnu Srbiju (glavni grad: Niš) i Kosovo i Metohiju (glavni grad: Priština) (Popović, op. cit., str. 18-20). S obzirom da je na teritoriji Kosova i Metohije 1999. uveden protektorat međunarodne zajednice na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244 i da je po tom osnovu ona istrgnuta iz ustavnopravnog poretka Srbije (najkraće do okončanja protektorata), danas bi realna regionalizacija mogla da obuhvati samo pet pokrajina koje je Popović naveo (pri čemu bi ustavotvorac bio u obavezi da naglasi da teritorija Kosova i Metohije ostaje unutar granica Srbije sve dok je na snazi pomenuta rezolucija ali da se na tu teritoriju ne mogu primenljivati odredbe Ustava Srbije, nego pravne odredbe koje donosi UNMIK, a od 16. februara 2008. i EULEX).

20 Molnar, op. cit., 86-87.

21 *Ustavne pretpostavke*, op. cit., str. 30; Popović, op. cit., str. 21.

To je rešenje kojim bi ustavotvorac mogao da uzdrma postojeći amalgam legislativne i egzekutivne vlasti, da stvori most ka političkoj logici koja funkcioniše u Evropskoj uniji i, naposljetku, da na jednom važnom mestu u legislativi učini transparentnom kompleksnu dinamiku svih nadnacionalnih i supranacionalnih procesa centralizacije i decentralizacije.²²

22 Ovde od pomoći može biti Kelzenovo (Kelsen) isticanje temeljnog (monističkog) principa „suverenosti univerzalnog međunarodnog poretka čiji su [savezi država, savezne države i unitarne države] samo delimični poreci“ (Hans Kelzen, *Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava. Prilog jednoj čistoj teoriji prava*, Službeni list SCG, Beograd, 2003, str. 244). Takav princip je sasvim uskladiv sa principom pravne države, ako se ona shvati kao *jedan* „pravni poredak“ koji ne može biti ni potpuno centralizovan, ni potpuno decentralizovan (Hans Kelzen, *Čista teorija prava*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2000, str. 242). S obzirom da u samom startu postoji svest o tome da su svi pravni poreci „delimični“ (tj. delovi „univerzalnog međunarodnog poretka“), pravne države mogu biti i deo širih „pravni poredaka“, kao što u sebi mogu stvarati i uže „pravne poretke“. Princip pravne države ostaje neokrnjen čak i u saveznoj državi u kojoj je predviđeno postojanje bikameralnog legislativnog organa (koji stvara „centralne norme“) – pod jedinim uslovom da se i u drugom domu (u kojem su reprezentovane federalne jedinice) odluke donose većinom glasova (Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951, str. 303).

Thomas Fleiner²³

Prof. Emeritus University Fribourg

Participation of Citizens in Constitution-Making: Assets and Challenges, According to the Swiss Experience

INTRODUCTION

The citizens in Switzerland have several possibilities to participate in the constitution making process. Since 1848, any constitutional provision can only enter into force if the sovereign, which are the voters and the majorities of the cantons, approve the new provision. Moreover, with this new constitution of 1848, the sovereign adopted the possibility of the 50.000 citizens to require a revision of the constitution without mentioning the content of the revision. However, the citizens did not use these political rights.

In 1891, the sovereign adopted also two additional possibilities to amend the constitution. The most important object of this revision was the possibility to change the constitution with a concrete text. If adopted by the sovereign the authorities had to introduce this text in the concrete constitution and implement it. The other possibility was to propose general guidelines. If the parliament agreed with these guidelines, it had to propose the concrete text for the amendment to the sovereign. If it refused, the majority of the peoples had to decide. If they agree with the guidelines, the parliament had to establish a concrete bill and propose the amendment for approval to the sovereign. The required 50.000 citizens did not propose these amendments of the constitution. The parliament

23 thomas.fleiner@unifr.ch

proposed these amendments based on petitions of the citizens and required from the federal council to submit concrete proposals to the parliament. The result was finally a text elaborated by the parliament based on a proposal of the federal council. The most important democratic right of the peoples was the possibility to submit a written draft for a final approval to the sovereign. Therefore, I will only focus on this political right of the citizens to propose a final text as part of a concrete constitutional amendment.

Recently, some foreign scholars as well as some Swiss scholars have criticized the sovereign in Switzerland because it has adopted recently some initiatives, which will create important problems with regard to human rights and to the relationship of Switzerland with the European Union. The right wing party of the union democratic of the center (UDC) is about to propose a popular initiative which will provide provisions to give absolute priority to the constitution against international law, except mandatory international law. According to this proposal, any popular initiatives could propose a new content for the constitution. If this content in contradiction to international treaties ratified by Switzerland, the federal parliament would accordingly have either to renegotiate international treaties or to cancel them. This paper will give a critical analyzes of this situation.

Before dealing with this popular right to formulate and require the sovereign to vote on a given popular initiative, one should be aware that already in 1848, any amendment of the constitution could only enter into force after approval of the sovereign, which are the majority of the citizens and of the cantons. Since 1848, some 50.000 citizens could also propose a revision of the constitution. However, citizens could only sign for a constitutional revision without determining the content of this revision. The sovereign introduced this popular right only some 40 years later in 1891.

Looking into the Swiss history one has also to recognize the fact that Switzerland has continuously enlarged popular voting rights and empowered the people's right to participate in important decisions of the federation. In 1874, it introduced the legislative optional referendum. In 1891, it introduced the right of the peoples for a popular initiative to change the constitution. In 1921, it introduced the optional referendum with regard to international agreements. 28 years later the sovereign adopted an initiative to enlarge the popular rights with regard to parliamentary decisions concerning emergencies. Very late, that is in 1971, Switzerland introduced the right of women to vote. In 1994, the legislature introduced the right to vote by post and letters. With the new constitution adopted in 1999, the constitution requires that popular initiatives have to respect mandatory international law.

The political debate on voting rights continues in particular with regard to electronic voting. Actually, the federal council and the cantons prepare the possibility for the peoples to use internet for electronic voting. Some cantons have already started to introduce the right for electronic voting by internet.

The enormous amount of some extreme popular initiatives has actually changed substantially the political climate in Switzerland, which has worsened. Namely, the right wing party of the union democrats (UDC) uses this right to propose new constitutional provisions by popular initiative against asylum seekers, foreigners and mass-immigration. In general, political parties use the popular right to launch constitutional initiatives now also as an instrument to gain popularity and support in the elections. For this reason, Switzerland faces actually an enormous increase of new initiatives. In fact, in the first fifty years of enabling popular initiatives the people had to vote in total less than 100 times. In the 50 years of 1961 to 2011, the peoples voted in total 464 times. Actually, some 27 popular initiatives are pending for collection of signatures, for decision of the federal council or for the decision of the parliament.

The actual main political discussion with regard to popular initiatives does focus on the issue of acceptability of initiatives. As nobody dares to limit the right of the citizens to launch and decide on initiatives some proposals deal only with recommendations. The introduction of a constitutional review of popular initiatives and the introduction of some kind of eternity law, aside the mandatory international law, in the Swiss constitution is actually without any realistic chance.

Thus, I will analyze in this paper the constitutional regulations with regard to the popular initiative and determine possibilities of solutions.

DEVELOPMENT OF THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN VOTES

The majority of the peoples and the cantons adopted the first constitution of Switzerland in 1848. The constitution of 1848 provided in Article 1 of the transitory provisions that the majority of the cantons and of the people have to adopt the constitution. In case the cantonal constitution does not provide a provision for the adoption and the cantonal authorities have to decide on the adoption. In most cantons, the citizens with right to vote did decide, in some cantons, the open assembly (Landsgemeinde) decided and in the canton of Fribourg, the parliament was the competent authority to decide on constitutional revisions and it adopted the creation of a new federal government with a federal constitution.

The constitution of 1848 provided that the procedure for revision of the constitution should be similar, to the procedure for legislation. However, unlike legislation the constitution and any constitutional amendment could only enter into force with a mandatory referendum of the majority of the peoples and the cantons. Since 1848, the constitution has never changed the sovereign as constitution maker. Accordingly, only the majority of the peoples and the cantons, which is the sovereign in Switzerland, were and are still able to change the constitution and to adopt new provisions.

Already the constitution of 1848 gave 50.000 peoples the possibility to require with a popular initiative to require from the parliament that it should change the constitution. However, this Article 120 of the old constitution of 1848 did not provide any different procedure for a general or a partial revision of the constitution. In particular, it did not give the peoples the possibility to provide any guidelines with regard to the content of the revision; it expected that the two chambers should provide the content in their constitutional revision. Only the sovereign of 1891 amended the constitution in order to give 50.000 peoples the possibility to require by initiative the vote of a specific provision and to introduce this article in the constitution after the adoption of the sovereign.

Since 1848, the sovereign adopted a total revision of the constitution only two times in 1874 and in 1999. In 1872, it rejected a proposal for a total revision of the constitution.

With regard to the voting rights of the peoples, the 1874 constitution did only introduce the optional referendum against legislation adopted by the two-chamber parliament. According to this provision, after the adoption of a legislation by the parliament 30.000 peoples had the right to require a popular referendum. In this case, the legislation proposed by the parliament could only enter into force after the approval of the majority of the peoples.

In 1891, the sovereign amended the procedure for the revision of the constitution substantially. In particular, it distinguished for the future between a partial and a total revision of the constitution. In addition, it introduced the right of 50.000 peoples to require with a popular initiative the sovereign to vote on a concrete and formulated proposal for a new article in the constitution. If the sovereign would adopt this initiative, then it entered as new provision into the constitution and thus would become a new constitutional law and provision.

This new provision of the constitution, which the parliament has proposed, gave the peoples substantial new direct democratic rights. Sixty percent of the voters adopted this new provision for Article 121 of the constitution of 1874 (in the constitution of 1999 those rights correspond to articles 139 and 193). This popular right gave almost 8% of the total amount of citizens with voting right the possibility to require a popular vote on their concrete proposal to change the constitution. Since 1977, the required number of signatures for a popular initiative raised to 100.000 signatures. This corresponds actually to only some 2% of the citizens older than 20 with voting right. In 1891, it was 7.5% for 50'000 signature and almost 650.000 citizens with right to vote. Since, 1891, the citizens with a right to vote have raised to 5 million that is some eight times more than in 1891. With the adoption of the popular initiative, the sovereign adopted also the possibility of the citizens to initiate a constitutional amendment with a general proposal instead of a concrete constitutional draft.

Since the introduction of this right to require concrete amendments in the constitution with popular initiative, the peoples handed in some 429 popular

initiatives. Of those initiatives to amend the constitution, the sovereign has only adopted some 21. Actually, some 34 popular initiatives wait for decision of the sovereign.

PROCEDURE WITH REGARD TO THE POPULAR INITIATIVE

The legislation on the voting rights of the citizens regulates in detail the procedure. Every citizen can use its voting right at the municipality he/she has his/her domicile. Unlike in other states, the municipality of the domicile has automatically to register citizens within the voting age of 20 years in the register of voting. Switzerland does not know the formal registration procedure, as do many other countries.

Each citizen can also formulate a concrete proposal for a constitutional amendment. In this case, he/she has to convene a committee of the initiative of at least seven and not more than 27 citizens. The members of this committee have the right to withdraw from the initiative as late as the federal council has decided on the date of final voting.²⁴

After the formulation of the text, the committee has to submit the text for formal examination to the federal chancellery. This office has also to provide the translation into the other two official languages, if the committee has not provided translation previously. Those official languages are German, French and Italian. However, the committee can also require a translation of the text of the initiative into the fourth national language, which is Romansh as official language of the canton of Grison.

After the formal examination of the chancellery, the committee for the initiative can start to collect the required 100.000 signatures of Swiss citizens. The committee has to get the 100.000 signatures within 18 months. After this collection of signatures, the committee has to deposit the signatures of the initiative to the federal chancellery. The federal chancellery examines and counts all correct signatures. In case, the initiative has collected the required amount of signatures, the federal council has to decide, whether it proposes to the parliament to approve or to reject the initiative. It can also propose to the parliament a constitutional counterproposal. After the proposal of the federal council the two chambers have to decide whether they recommend the approval, or rejection of the initiative. In case, the two chambers do not reach agreement, the federal council decides on the date of the final vote of the citizens without official recommendation to approve or reject the initiative of the parliament. The chambers can also propose a counterproposal to the initiative. In case, they propose to the citizens a constitutional counterproposal the citizens can vote on the initiative and on its counterproposal.

24 See Articles 68 to 76 of the federal law on political rights

Once the two chambers have decided, the federal council decides at least four months before the vote of the citizens take place, on the themes the voters will have to vote. It has also to inform the citizens of the pros and cons of the initiative according to the discussion in the parliament. In this leaflet distributed to every voter, the federal council has to follow the recommendations of the parliament and has no possibilities to support an opinion deviant from the majority of the parliament.²⁵

THE IMPACT OF DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND

Direct democracy had a substantial impact on the nation building of the composed nation and on the governmental system of Switzerland. Moreover, it influenced the civil society as well as several institutions such as political parties, lobbies and NGO's.

In 1848, institutions in Switzerland including the governmental system and the divided society of Protestants and Catholics were extremely weak and fragile. The important rift dividing the political and civil society was in this time not so much language but rather religion. The outbreak of the civil war in 1847 divided Catholics and Protestants. The new constitution was mainly a compromise between the liberal and protestant cantons influenced by the French revolution and the conservative cantons ruled by catholic parties dreaming to restore lost times. The later constitution of 1874 was a big step towards the building of one nation. It established one market economy, one army and a united legal system. Nevertheless, this nation building constitution was only possible with additional discriminations of the Catholics.

The important impact uniting Switzerland was certainly direct democracy. From 1848 to the new constitution of 1874, the Swiss peoples had already experienced nine different votes. With the introduction of the right of the peoples to initiate a constitutional amendment in 1891, the annual votes did almost double per year. Only during World War I and II, the votes on popular initiatives did reduce. Although in most cases, the peoples refused the adoption of the proposals, the direct democratic debate all over Switzerland enabled a social cohesion of the society. Peoples became aware that common interests did not depend on religion but on different chances based on economy, education and regions. The result of the vote became a common event. In many cases, even the losing party accepted the result as legitimate. In the later 19th century, the turnout of voters was usually some 50 to 60% of the male citizens with voting rights.

Direct democracy influenced also our governmental system. In the end of the 19th century, some European states developed into a new democratic

25 See Articles 10 and 11 of the federal law on political rights

parliamentary system. Actually, Switzerland has a most singular and world-wide unique governmental system. Every four years the parliament elects the seven members as equal pairs of the executive, which we call federal council. Switzerland has no prime minister, who controls and sometimes nominates the members of the executive based on the majority of the parliament. The prime minister controls his cabinet but it depends on the majority of the parliament. In Switzerland, the majority of the parliament has no power to change the federal council. In addition, all members of the federal council are equal pairs and they decide mostly by consensus and exceptionally by majority. Thus, in the end of the 19th century the governmental system of Switzerland could

According to the constitution, the parliament is the most powerful institution compared to the other two governmental branches. As the parliament had the constitutional power to elect the members of the federal council, it could easily develop into a parliamentary government depending on the respective majority of the two chambers. However direct democracy impeded such development, because the parliament needed an executive, which could integrate the different political tendencies of the country and which could propose to the legislature statutes and constitutional provisions with high chances to get approval by the peoples

Foreign scholars consider Switzerland also as one of the leading countries of compromise. Indeed, direct democracy forces the political elite to accept a compromise, which has high chances to get the acceptance in a direct democratic decision by the peoples. In the governmental system of Switzerland, the real opposition is not a shadow party and shadow prime minister but rather the peoples. Often the votes of the peoples contradict the majority opinion of the parliament and of the legislature. To get approval by the peoples requires the political elite to compromise in order to get the final approval of the peoples.

PROBLEMS OF DIRECT DEMOCRACY

Switzerland may be famous for its direct democracy, but in a new democracy survey of 30 countries, it has only managed 14th place. The Democracy Barometer, co-authored by researchers at Zurich University and unveiled on Thursday, found that Denmark, Finland and Belgium had the world's best functioning democracies. Britain and France were among the worst performers. The barometer, developed with the Social Science Research Center Berlin (WZB) and the first of its kind, shows the development of the 30 top democracies around the world over the period 1995-2005. It uses 100 empirical indicators to measure how well a country complies with the three democratic principles of freedom, quality and control, as well as the nine basic functions of democracy such as rule of law, transparency and participation. With regard to the impact of direct democracy one can focus on the following five major problems:

1. Financial transparency
2. Exclusion of foreign taxpayers with Swiss domicile
3. The will of the sovereign is the will of God
4. International credibility and efficiency
5. Human rights and discrimination
6. Participation of citizens
7. The lack of eternity clauses combined with a constitutional court

1. Financial Transparency

Recently (June 2014) the group of states against corruption of the council of Europe (GRECO) published a report considering that Switzerland does not comply with the recommendations of the group against corruption of the council of Europe.²⁶ With regard to transparency, GRECO criticized Switzerland for the fact that there is no transparency with regard to party funding. In fact, there is no federal legislation, which would require parties to make their financial support transparent. In addition, there is no legislation, which would require groups initiating a popular initiative to make their financial supply transparent. Thus, GRECO recommended introducing accounting rules for political parties and election campaigns. Switzerland should ensure that income, expenditure and the various elements of assets and liabilities are accounted for in detail and in full and presented in a coherent format.

The practical argument against more transparency is that in Switzerland on the federal, cantonal, and municipal level there are so many different votes that it is almost impossible to regulate the financing of each different campaign. In addition, the federal council always insists that transparency should include party financing as well as voting campaigns. However, since 20 years up to now the federal council has not made any concrete proposal.

There is also an ideological argument against transparency. The request of transparency is based on the idea that one can buy the vote of the peoples. The citizens however is mature and very well aware of the different issues of a decision. Thus to require transparency is an argument against the maturity of the citizen.

However, one has to be aware that in many cases the losing minority insists regularly on the fact that there was an unbalance of the financial support of the campaign. In a recent case of a vote on the secession from the canton of Berne of the district of Laufen to a neighbor canton the federal court has quashed the decision of the citizens mainly because there was enormous secret and not transparent financial support on one side and therefore the vote is annulled and has to be respected²⁷.

26 See: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2014-14-e.pdf> (visited September 21 2014)

27 Decision of the federal tribunal of December 20 1988 (BGE 114 Ia 427)

Article 36 of the Swiss constitution guarantees the voting right as a fundamental human right. Accordingly, each citizen must have the “*freedom to form an opinion and to give a genuine expression of his or her will*” in any federal, cantonal or municipal vote. It is obvious that the lack of transparency is in contradiction to this basic principle.

2. Exclusion of Foreign Taxpayers and Foreigners with Swiss Domicile

Every fourth worker in Switzerland has a foreign nationality. Some of them are border crossers but most of them have Swiss domicile. However, Switzerland excludes them from any citizen right. In some rare cantons, foreigners have voting rights on local and cantonal level. Nevertheless, on the level of Switzerland they do not have any voting rights. Already the exclusion of women from voting rights has demonstrated that the company of such exclusion is often latent or open inequality and discrimination. Although some cantons tried recently to include also foreigners into the democratic system, however, the voters refused such proposals. For this reason, I doubt whether in the near future there will be any chance to change this system. Comparing the discrimination of citizens without voting in the late 19th century and in addition the exclusion of women until 1970 in Switzerland, I am sure that many bad results of recent votes in Switzerland would not have happened.

3. The Will of the Sovereign is the Will of God

The argument *vox populi, vox dei* the voice of the peoples is the voice of God has a long tradition in the democratic development. In early times, the voters were armed and in order to end a fight in peace, peoples accepted the most powerful party wins the decision. In the actual political debate in Switzerland the right wing party of the Union Democrats regularly insists that the popular rights need respect and therefore the peoples and all authorities need to oppose any attempt to limit popular rights as antidemocratic. Based on this absolute right of the peoples the sovereign has adopted recently several popular initiatives which are in contradiction to human rights, some basic rule of law principles and to some international obligations of Switzerland namely with the EU. With regard to some issues of these popular initiatives, some chambers are not willing to follow strictly the will of the peoples. Therefore, this right wing party intends to launch a popular initiative, which does focus on the relationship between the constitution and international law. According to this party, the constitutional articles must have priority on international law with the only exception of mandatory international law. In a new Article 156a of the constitution, this initiative requires the authorities in case an initiative contradicts to international law or treaties either to re-negotiate the treaty or to cancel it.

4. International Credibility and Efficiency

It is easy to understand that such kind of arguments considering that only the people of Switzerland is able to determine in last instance even against international agreements and conventions what is good for Switzerland, that such arguments undermine the international efficiency and credibility of Switzerland. Of course, the supporters of such opinion argue that the position of our federal council is even stronger when the negotiation team can count on the majority of the peoples and of the cantons. This argument is only valid if Switzerland remains internationally a partner to count on. If our partners have to fear that popular initiatives may always question the result of an international treaty or agreement, no partner will in the end negotiate with a country, which can always contradict with a popular initiative any international agreement.

5. Participation of Citizens

The average of participation of the Swiss citizens is usually less than 50%. Usually Swiss voters have many opportunities to participate in votes and elections. On the federal level, voters vote in general on 8 to 12 issues. However, they vote also on the level of the cantons, and on the level of the municipalities. Thus many citizens have to participate and to elect several times per year. Several surveys show the following: Rather educated people with high income, rather men rather than women, rather older people rather than younger people participate in voting and elections. Besides the frequency, peoples have to vote there are other reasons for their abstention. Often those who do not take part in political processes do not feel well informed enough. Switzerland should therefore focus more on political education in schools. In some cantons, younger people have started to give additional information to the voters which aim rather to younger and less educated people.

6. The lack of eternity clauses combined with a constitutional court

Actually many constitutions of civil law countries have some eternity clause in their constitution. Those eternity clauses guarantee human rights. With regard to popular initiatives, requiring a partial revision of the constitution there are some clauses in the actual constitution. Principally those initiatives have to comply with those clauses. However, the parliament as final instance to decide whether the initiative complies with the constitution is very generous with regard to those initiatives. In principle, it decides in cases of doubt in favor of the right of the citizens to vote on the initiative. So the parliament based on a proposal of the federal council decided recently that even the initiative banning minarets is in conformity with mandatory international law, although it clearly discriminates a religious minority.

The other constitutional limit with regard to popular initiatives requiring a partial revision of the constitution must comply with the principle of consistency. Recently the parliament accepted a popular initiative as legal, which would limit the growing of the population in Switzerland to 0.2% per year and at the same time; it requires that the federal government invest 10% of the fund for cooperation in countries, which agree to family planning. This is exactly contradictory to the previous intention of the constitution to enable citizens to vote on one subject and not on two different issues. Family planning in developing countries and reduction of the external immigration into Switzerland are in fact different issues and citizens may have different opinions on each of these issues. However, the parliament decided again in cases of doubt in favor of democracy.

In the long run Switzerland would need some eternity clauses in the constitution and a constitutional court with the power to review and control popular initiatives for partial revision. However, such ideas are actually marginal because the Swiss population is rather reluctant to give some powers to a small amount of judges deciding controlling the majority of the peoples and the cantons.

CONCLUSIONS

The system of direct democracy in Switzerland has many defects and it will be extremely difficult to convince the sovereign of these deficiencies and to improve the system. However, one has to evaluate the impact of direct democracy to Switzerland. Considering this impact on the peaceful harmony of the political and social society of a country with great potentials of conflict, it created, it would be wrong to refuse the system as a whole. The history of direct democracy in Switzerland has already demonstrated that any improvement of the system needs patience. In order to improve direct democracy one should not throw the baby out with the bathwater.

Nikola Beljinac²⁸

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Ustavni patriotizam shvaćen kontekstualno²⁹

UVOD

Kada je u svom govoru povodom tridesetogodišnjice osnivanja Savezne Republike Nemačke Dolf Sternberger (*Dolf Sternberger*) prvi put skovao termin „ustavni patriotizam“ malo ko je mogao da pretpostavi da se radi o trenutku rađanja nove teorije patriotske privrženosti. Istina, i sam način na koji je Sternberger upotrebio sintagmu nije delovao previše inovativno. Sternbergerovo razumevanje ustavnog patriotizma pre je nalikovalo na vapaj za izvornim, predmodernim koncepcijama pripadanja nego na nekakav originalni filozofski projekat.³⁰ Da nije bilo Jirgena Habermasa (Jurgen Habermas) koji je prvobitnoj ideji udahnuo normativnu samosvojnost i relevantnost, prva upotreba pojma verovatno bi ostala i poslednja. Ovako se bez preterivanja može reći da je ustavni patriotizam, prvenstveno zahvaljujući Habermasovom zalaganju i autoritetu, za relativno

28 nikola.beljinac@fpn.bg.ac.rs

29 Rad je nastao u okviru realizacije naučno-istraživačkog projekta broj 179076 – Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

30 Videti detaljnije: Dolf Sternberger, „Ustavni patriotizam“ u: Igor Primorac (ur.), *Patriotizam*, Kruzak, Zagreb, 2004, str. 123-132.

kratko vreme prešao put od ekstravagantnog došljaka do nezaobilaznog koncepta u aktuelnim teorijskim raspravama o osnovama patriotske lojalnosti u pluralnim političkim zajednicama.

No, i pored toga što ustavni patriotizam, bez ikakve sumnje, danas privlači daleko veću pažnju akademske i šire javnosti nego što je to bio slučaj pre četrdeset godina kada je predstavljao tek nerazrađenu i nekoherentnu zamisao, ova teorija je i dalje meta oštrih kritika i osporavanja. Njih je, načelno, moguće razvrstati u dve grupe. Za prvu grupu kritičara, mahom zagovornike različitih verzija nacionalizma, ustavni patriotizam predstavlja beskrvnu, slabu i do krajnjih granica istanjenu koncepciju pripadanja. Stvar je u tome, poručuju ovi kritičari, da ljudi osećaju političku privrženost prevashodno prema svojim nacionalnim kulturama, a tek posredno prema univerzalnim vrednostima i principima upisanim u ustavne povelje. Liberalno-demokratske države stoga mogu podstaći patriotska osećanja kod svojih građana jedino pozivanjem na ideal nacionalnosti, a to znači da je ustavni patriotizam u motivacionom i integrativnom pogledu bezvredan politički projekat bez ikakvog izgleda na uspeh u svetu premreženom još uvek vitalnim etno-kulturnim identitetima.³¹

Druga kritika prati sasvim suprotnu liniju argumentacije. Prema teoretičarima koji nastupaju iz pozicije univerzalnog humanizma, problem ne leži u banalnoj apstraktnosti ustavnog patriotizma, već naprotiv, u činjenici da se radi o isuviše partikularnom obliku privrženosti, neodvojivom od nacije. Referirajući na pojam političke kulture koji se u teoriji ustavnog patriotizma javlja kao zamena za robusne forme etničke identifikacije, kritičari poput Dore Kostakopolu (Dora Kostakopoulou) nastoje da pokažu da ustavni patriotizam naprosto ne može da izbegne normativne i praktične poteškoće koje se povezuju sa nacionalizmom, te da stoga nije ništa drugo do jedna njegova varijanta.³² I ne samo to, u pitanju je najperfidnija forma nacionalizma budući da se nastoji prikriti iza fasade univerzalnog morala.

Ovaj rad predstavljaće pokušaj odbrane ustavnog patriotizma od „iskrivljenih“ interpretacija. Tvrdiću da je moguće ustavni patriotizam ukotviti u partikularnom kontekstu, pri čemu taj kontekst neće predstavljati otelotvorenje nekakvog fiksiranog i esencijalizovanog predmeta privrženosti što jeste slučaj u teorijama nacionalizma, ali i u teorijama nekih od najpoznatijih predstavnika ustavnog patriotizma. Drugim rečima, ne samo da želim da tvrdim da su navedene kritike neopravdane, već takođe izražavam ozbiljne rezerve i prema načinu na koji se ustavni patriotizam uobičajeno shvata i koncipira od strane

31 Unutar ove kritičke struje nastali su neki od poznatih podrugljivih izraza kojima se ustavni patriotizam opisuje kao „bleda misao rođena u školskoj učionici“, „normativni oksimoron“, „patriotizam za profesore“ ili pak „pomodni oblik političke masturbacije“.

32 Videti detaljnije: Dora Kostakopoulou, „Thick, Thin and Thinner Patriotisms: Is This All There is?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26. No. 1, pp. 73-106.

samih teoretičara ustavnog patriotizma Ustavni patriotizam, osnovna je poruka ovog teksta, nikako se ne sme razumeti samo kao privrženost kontekstualizovanim principima ustavne demokratije, kako nam to sugerišu, svako na svoj način, Jirgen Habermas, Jan Verner Miler (Jan Werner Muller), Atrakta Ingram (Attracta Ingram) i Nenad Dimitrijević. Namera mi je da pokažem da ustavni patriotizam poseduje sopstvenu, autohtonu normativnu logiku koja se razlikuje od nacionalističkih ali i od liberalnih i republikanskih obrazaca izgradnje političkog identiteta.

NACIONALISTIČKA KRITIKA USTAVNOG PATRIOTIZMA

Odnos između patriotizma i nacionalizma obeležen je brojnim nesporazumima, pogrešnim tumačenjima i lažnim predstavljanjima. Jedno od njih je i popularna teza o podrazumevajućoj komplementarnosti dva koncepta. U literaturi nisu retka shvatanja prema kojima ne postoji suštinska razlika između nacionalnih i patriotskih osećanja, te da se jedino može govoriti o razlici u njihovom intezitetu, pri čemu se patriotizam navodi kao umerenija, a time i poželjnija varijanta ispoljavanja nacionalne pripadnosti.³³ Ovakvo zapažanje duboko je obmanjujuće. Iako je, počevši od devetnaestog veka, postalo uobičajeno tvrditi da se radi o pojmovnim srodnicima, nikako se ne sme izgubiti iz vida da su patriotizam i nacionalizam, istorijski i konceptualno posmatrano, u najmanju ruku različite teorije pripadanja. Deli ih ne samo čitava istorijska epoha, već i sasvim drugačija vizija odnosa između građana i političke zajednice. Dok se u starorimskom periodu pripadanje definisalo kao privrženost zajedničkim ustanovama i zakonima, moderno doba inauguriše naciju kao jedini referentni okvir naše političke lojalnosti potiskujući sa scene sve predmoderne konkurente: grad-državu, imperiju, feudalni posed, univerzalnu crkvu. Podaništvo se u nacionalnoj državi koncipira na temelju etno-kulturnih kriterijuma koji, istina, dobijaju politički značaj, ali nikada do kraja ne gube svoj prvobitni prepolitički smisao, čak ni u onim varijantama nacionalizma koje se neoprezno nazivaju „političkim“. Ukratko, nasuprot nacionalizmu koji samo pretenduje da republikanizuje svoju kulturnu osnovu, izvorni patriotizam je skroz-naskroz politički koncept.

Naravno, nipošto ne želim da osporim tezu o njihovoj istorijskoj konvergenciji, ili bolje reći kolonizaciji patriotizma nacionalističkim etosom u vreme stvaranja prvih modernih država. No, to i dalje nije dokaz o postojanju, da se poslužim Habermasovim rečima, konceptualne, već isključivo kontigentne povezanosti nacionalizma i patriotizma. Ovo poslednje je bitno naglasiti s obzirom

33 Igor Primorac, „Patriotizam sveden na pravu meru“, u: Igor Primorac (ur.), *Patriotizam*, Kruzak, Zagreb, 2004, str. 59-79; Nenad Mišević, *Nacionalizam – etički pogled*, Kruzak, Zagreb, 2006, str. 17-65; Zoran Avramović, *Rodoljupci i rodomrsci*, Službeni glasnik, Beograd, 2013. str. 36-42.

da se savremene nacionalističke kritike ustavnog patriotizma po pravilu zasni- vaju na pretpostavci nužne i neraskidive veze između patriotizma i naciona- lizma što za konsekvencu ima tvrdnju da je jedina moguća forma patriotske lojalnosti u modernom dobu ona koja za svoj predmet ima nacionalnu državu. Otuda ne čudi što je svaki pokušaj rehabilitacije čisto političkog pristupa pita- nju patriotske privrženosti u startu nailazio na žustra osporavanja. Tako je, na primer, obnovljena republikanska teorija, poznatija kao novi republikanizam, svoj teorijski identitet u značajnoj meri izgradila u obračunu sa liberalno-na- cionalističkim diskursom. Međutim, za razliku od relativno čvrsto organizo- vane neo-reopublikanske škole koja je bila u stanju ne samo da se brani, već i da uzvрати udarac, ustavni patriotizam je predstavljao laku metu. Nedostajali su mu tradicija, šira akademska podrška, ali pre svega razumna mera teorijske koherentnosti. Ustavni patriotizam se razvijao fragmentarno i nesistematično, bez ikakve refleksije o tome kuda se krenulo. Sve do pojave knjige Jana Vernera Milera koja predstavlja prvu celovitu studiju ovog tipa, o ustavnom patriotizmu se moglo čitati jedino u člancima ili delovima članaka. Ponekad se sticao utisak da su njegove pristalice više vremena trošile na odgovaranje kritičarima, nego na međusobne razgovore i usaglašavanja. Ovako rastrzan, ustavni patriotizam u samom početku nije odavao utisak ozbiljne alternative postojećim teorijskim koncepcijama. Tek nakon što je preležao sve „dečije bolesti“ jedne mlade nor- mativne ideje, mogao je, sa daleko više samopouzdanja, da se uhvati u koštac sa svojim protivnicima. Naravno, to nije bio nimalo jednostavan poduhvat s obzirom da je predrasuda o ustavnom patriotizmu kao mlakom i neupotreblji- vom konceptu pripadanja već uveliko bila prisutna kod političkih teoretičara liberalno-nacionalističke provinijencije.

Kada se pažljivije razmotre argumenti liberalnih nacionalista, primetno je da sve njihove kritike, ma koliko bile iznijansirane, proizilaze iz jedne, „noseće“ primedbe koja se može označiti kao prigovor „specifičnosti“. Naime, njihova glavna bojazan tiče se navodne motivacione impotentnosti ustavnog patrio- tizma koju vide kao rezultat preusmeravanja privrženosti građana sa jednog predmeta privrženosti (nacije) ka drugom (univerzalnim principima ustavne demokratije). Ovim se, kritika dalje kaže, potpuno zanemaruje da apstraktne procedure i vrednosti nisu u stanju da kod stvarnih ljudi u stvarnim politič- kim zajednicama podstaknu osećaj zajedništva i solidarnosti. Drugim rečima, ustavnom patriotizmu nedostaje neophodna mera „specifičnosti“ kako bi gra- đani bili motivisani da dobrovoljno učestvuju u zajedničkom kooperativnom poduhvatu. Upravo se po spremnosti građana na dobrovoljnu žrtvu slobodna društva razlikuju od neslobodnih. Kako to ispravno uočava Čarls Tejlor (Charles Taylor) „Priroda ove vrste društva jeste da ono zahteva određeni stepen posve- ćenosti svojih građana. Tradicionalni despotizmi mogli su samo da traže od ljudi da ostanu pasivni i da se pokoravaju zakonima. Demokratija, antička ili moderna, mora da traži više. Ona traži da njeni članovi budu motivisani za ne- ophodne doprinose: u blagu (u vidu poreza), ponekad u krvi (u ratu), a uvek u

nekom stepenu učestvovanja u procesu upravljanja. Slobodno društvo mora da zameni despotsku prisilu izvesnim stepenom samo-prisile.³⁴ Iz navedenog stava kritičari, međutim, izvode zaključak da je u periodu modernosti ovakav stepen požrtvovanosti moguće postići jedino pozivanjem na vrednost nacije. Uostalom, poručuju nam liberalni nacionalisti, kako drugačije možemo objasniti to što ljudi osećaju patriotsku privrženost baš prema svojoj ustavnoj demokratiji, a ne nekoj drugoj, savršenijoj? Odgovor je po njima samorazumljiv – zato što je nacija „pogonsko gorivo patriotizma.“³⁵ Biti patriota pre svega znači voleti svoju naciju. Otuda je svako zagovaranje post-nacionalnog ili nad-nacionalnog patriotizma uzaludan i kontra-intuitivan pokušaj da se privrženost „odveže“ od svojih pretpolitičkih izvora.

U temelju ovih „jeretičkih“ napora, tvrde liberalni nacionalisti, stoji zablude o samodovoljnosti normativnih pretpostavki demokratske ustavne države. Često se kao primer navodi Habermasova tvrdnja da je republikanizam u periodu kasne moderne napokon došao u priliku da stane na sopstvene noge, te da „republikanska sloboda može preseći svoju pupčanu vrpцу s majčinskom utrobom nacionalne svesti iz koje se porodila.“³⁶ To bi dalje značilo da se „ustavno-patriotske veze mogu obrazovati i obnavljati u medijumu same politike.“³⁷ Rasprave o reformi države blagostanja, imigracionim zakonima, vojnoj obavezi ili humanitarnom intervencionizmu, prema Habermasu, najbolje ilustruju kako je u okvirima različitih interpretacija istih ustavnih principa moguće graditi sponu solidarnosti, a da se ne ulazi u sferu posebnih etika. Liberalni nacionalisti međutim odgovaraju da moderna liberalno-demokratska država naprosto nije u stanju da na duži rok iz vlastitih resursa reprodukuje sopstvenu legitimnost. Bez pozadinske podrške, u vidu situiranih kulturnih formi života, ustavi bi bili tek beživotne pravne ljuštore bez ikakve snage da građane drže na okupu. Drugačije rečeno, čak i ukoliko bi bilo moguće jednu političku zajednicu izgraditi na principima ustavnog patriotizma, to bi prethodno podrazumevalo da je zajednica čvrsto povezana pretpolitičkom koncepcijom dobra koja apstraktnim načelima ustavne demokratije pruža smisao i krajnji domet. Uzimajući kao primer čuvenu debatu istoričara (*Historikerstreit*), Ros Pol (Ross Poole) nastoji da nam pokaže kako je Habermasova argumentacija u sporu natopljena komunitarnim sentimentima (sećanje na zajedničku prošlost) što samo potvrđuje tezu o neizbežnom

34 Charles Taylor, „Nacionalizam i modernost“, u: Obrad Savić (ur.), *Utvare nacije*, Čigoja štampa, Beograd, 1997, str. 19.

35 Ibidem, str. 20.

36 Jirgen Habermas, „Građanstvo i nacionalni identitet – neka razmišljanja o budućnosti Evrope“, u: Slobodan Divjak (ur.), *Nacija, kultura, građanstvo*, Službeni list SRJ, Beograd, 2002, str. 37.

37 Jirgen Habermas, „Pretpolitičke osnove demokratske pravne države?“, u: Danilo Basta (ur.), *Dijalektika sekularizacije – o umu i religiji*, Dosije, Beograd, 2007, str. 22.

savezništvu između demokratskog građanstva i kulturnog nasleđa.³⁸ Poruka je, dakle, da kojim god putem da krenu, ustavne patriote ne mogu zaobići pitanje „Ko drži kišobran ustavnog patriotizma?“³⁹ Ako odgovor glasi da je „ustav dovoljan sam sebi da bi zadovoljio svoju potrebu za legitimnošću“⁴⁰, onda se njihovi uvidi svode na prazne tautologije. Ukoliko se pak u pomoć dozove koncept političke kulture, onda se, doduše na posredan način, priznaje konstitutivna uloga nacionalnog identiteta. Zaključak je da su ustavne patriote ili zanesenjaci koji ne vide dalje od svojih utopijskih tekstova ili zalutali i neosvešćeni liberalni nacionalisti koje treba vratiti u matično jato.

KRITIKA USTAVNOG PATRIOTIZMA IZ POZICIJE UNIVERZALNOG HUMANIZMA

Patriotizam je, bar kada je u pitanju savremena politička teorija, veći deo dvadesetog veka proveo u izgnanstvu. Kao što se moglo videti u prethodnom poglavlju, deo zasluga za ovakvu sudbinu miljenika antičkih i renesansnih političkih mislilaca pripada nesrećnom ukrštanju sa nacionalizmom koje se odigralo u osvit modernog doba. Međutim, preuzimanje jezika patriotizma od strane pro-nacionalnih teoretičara nije bio i jedini razlog za autsajderski položaj izvornih (političkih) varijanti patriotske privrženosti. Ništa manje uticajan pravac kompromitovanja patriotskog etosa pronalazimo i u delima zagovornika univerzalnog humanizma. Za razliku od nacionalističke kritike koja političkim koncepcijama patriotizma spočitava nedovoljnu prisnost, ovde se kao osnovna zamerka navodi upravo pristrasnosti patriotskih osećanja i njihov nipodaštavajući odnos prema univerzalnim moralnim dužnostima. Patriotizam je, bez puno premišljanja, svrstan u red ozloglašanih političkih poroka. Za njega su se vezivala najgora ljudska osećanja i osobine: zavist, pohlepa, laž, zlonamernost i ratobornost. Od ovih kritika nije bio pošteđen ni pokušaj da se patriotska lojalnost pacifikuje tako što će se povezati sa idejom ustavnosti. Habermasov projekat je proglašavan nacionalističkom podvalom pažljivo upakovanom u liberalnu ambalažu. Ustavni patriotizam se tako morao boriti na dva fronta, na polju političke teorije, gde je bilo potrebno pokazati da je moguć patriotizam bez nacionalizma, i na terenu moralne filozofije, gde se branio od optužbi za uskrudost i sebičnost.

38 Ross Poole, „Patriotism and Nationalism“, in: Igor Primorac and Aleksandar Pavkovic (eds), *Patriotism – Philosophical and Political Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2008, pp. 140-142.

39 Margaret Canovan, „Patriotism is Not Enough“, *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 3, p. 423.

40 Jirgen Habermas, „Pretpolitičke osnove demokratske pravne države?“, u: Danilo Basta (ur.), *Dijalektika sekularizacije – o umu i religiji*, op. cit., str. 20.

Autori univerzalno-humanističke orijentacije nastoje da pokažu da se ustavni patriotizam, kao forma privrženosti koja je po opsegu ograničena samo na određenu teritoriju i stanovništvo, nužno nalazi u nerazrešivom sukobu sa deontološkim imperativima nepristrasnosti. Ova kritika u osnovi počiva na generalizaciji jer polazi od stava da svaki patriotizam, bez obzira na prefiks, u sebi ima ugrađen strukturni deficit zapostavljanja i ugrožavanja interesa ljudi koji nisu članovi naše patrie. Iz navedene premise se potom izvodi zaključak da ustavni patriotizam treba odbaciti iz jednostavnog razloga što se, kada se razgrnu svi liberalizujući dodaci, radi samo o još jednom pojavnom obliku patriotske lojalnosti. Kako bi se potkrepile navedene tvrdnje uobičajeno se citiraju rečenice iz Tolstojevog eseja „Patriotizam“ u kojem se svaki patriotizam naziva „glupim i nemoralnim oblikom lojalnosti“ jer narušava „moralnu jednakost ljudi i naroda.“⁴¹ Jednako ekstremnu percepciju patriotizma pronalazimo i u tekstu Džordža Kejteba (George Kateb) „Da li je patriotizam pogrešan?“. Po ovom autoru ne samo da moramo dati potvrđan odgovor na pitanje iz naslova njegovog eseja, već imamo i obavezu da se na sve načine borimo protiv najsmrtonosnije forme grupne privrženosti.⁴² Njegova je teza, dakle, da postoji imanentna spona između patriotizma i smrti, bilo da se radi o samo-žrtvovanju zarad odbrane otadžbine ili ubistvu njenih neprijatelja. U oba slučaja na delu imamo iracionalan poriv koji nalikuje stanju mentalne konfuzije i zatupljenosti. Na istom tragu se nalazi i argumentacija Džona Somervila (John Somerville) koji primećuje da je „izlaganje vlastitog života opasnostima zarad svog naroda i domovine postalo vrhunski oblik patriotizma, a vođenje rata vrhunsko patriotsko zanimanje i institucija.“⁴³ Analizirajući ponašanje velikih sila za vreme Kubanske krize, Somervil izvodi zaključak u čiju relevantnost se i danas možemo uveriti – najbolji način da pridobijete javnost za nepopularne spoljno-političke mere, uključujući i ratne intervencije, jeste da neopravdane razloge uvijete u oblandu ljubavi prema otadžbini.⁴⁴

Kritika iz pozicije univerzalnog humanizma se, međutim, ne zadržava samo na optužbama za militantnost. Prema pojedinim kritičarima, patriotizam takođe predstavlja formu kolektivnog samo-zavaravanja s obzirom da patriote uvek barataju sa iskrivljenom i ulepšanom slikom domovine prema kojoj potom upravljaju svoje postupke iako su svesni da se radi o projekciji bez mnogo dodirnih tačaka sa stvarnošću. Otuda, prema sudu Simona Kelera (Simon Keller), između laganja i patriotskog diskursa postoji neraskidiva veza što se naročito da primetiti za vreme

41 Citirano prema: Stephen Nathanson, „Odbrana umerenog patriotizma“, u: Igor Primorac (ur.), *Patriotizam*, Kruzak, Zagreb, 2004, str. 37.

42 George Kateb, „Is Patriotism a Mistake?“, *Social Research*, Vol. 67, No. 4, pp. 906-908.

43 John Somerville, „Patriotizam i rat“, u: Igor Primorac (ur.), *Patriotizam*, Kruzak, Zagreb, 2004, str. 109.

44 Ibidem, str. 110-118.

političkih kampanja i debata.⁴⁵ Tako shvaćen patriotizam i deontološka moralnost su nespojivi. Biti moralan, po ovom stanovištu, znači postupati u skladu sa principima koji se temelje na čisto racionalnom, formalno-logičkom opravdanju oslobođenom od bilo kakvih kontigentnih dodataka. To svakako nije moguće ukoliko se orijentiri ispravnog postupanja, delimično ili u celini, izvode iz činjenice da pripadamo posebnom delu čovečanstva. Premda je u poduhvatu partikularističkog zasnivanja moralnosti najdalje odmakao Elesder Mekintajer (Alisdair MacIntyre),⁴⁶ ni druge teorije patriotizma nisu imune na privilegovanje jedne kategorije ljudi (sunarodnici) u odnosu na drugu (stranci). Zato se kritičari slažu u oceni da je suštinska odrednica svake patriotske privrženosti, makar ona bila omeđena ustavnom demokratijom, diskriminatorno rangiranje ljudi i njihovih potreba pri čemu se kao osnovni kriterijum uzima partikularna pripadnost.

Ako izuzmemo nekoliko konstruktivnih i neostrašćenih predstavnika univerzalnog humanizma⁴⁷, većina njih svoje kritike gradi na isuviše gruboj interpretaciji logike patriotske privrženosti. Ovakvo stanovište po mnogo čemu je kontraintuitivno jer bi dosledno izvedena linija argumentacije morala da dovede u pitanje i bilo koju drugu formu posebnih privrženosti, poput lojalnosti koju osećamo prema porodici, supružnicima, prijateljima, fudbalskim klubovima ili kraju u kojem smo odrasli. Svaka grupa kojoj pripadamo, istina, podrazumeva postojanje preferencijalnog tretmana između njenih članova, ali to i dalje nije argument protiv posebnih odnosa. Ukoliko bi hteli tako nešto da tvrdimo, morali bismo da dokazujemo da naša partikularna pripadnost nužno dovodi do narušavanja slobode ne-pripadnika. Upravo ovakva logička veza nedostaje ili je neadekvatno izvedena u postavkama univerzalnog humanizma. Čak i ako pođemo od čisto kantijanskog shvatanja dužnosti imamo dovoljno argumenata u prilog tezi da se najpre treba starati o dobrobiti ljudi koji su nam bliži.⁴⁸ Tvrditi da je patriotizam porok jer su neki ljudi pod parolom patriotskih osećanja išli u krvave osvajačke pohode jednako je izjednačavanju institucije braka sa zločinačkim poduhvatom samo zato što je nasilje deo svakodnevice pojedinih bračnih zajednica. Baš kao što lojalnost sama po sebi nije patološka pojava, ali to može postati pod određenim okolnostima, isto tako bi bilo pogrešno svaki patriotizam *a priori* stavljati na optuženičku klupu.

45 Simon Keller, „How Patriots Think and Why it Matters“, in: Igor Primorac and Aleksandar Pavkovic (eds), *Patriotism – Philosophical and Political Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2008, pp. 67-73.

46 Videti detaljnije: Elesder Mekintajer, „Da li je patriotizam vrlina?“, u: Janoš Kiš (ur.), *Savremena politička filozofija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1998, str. 452-469.

47 Ovde pre svega mislim na teorijske doprinose Marte Nussbaum i Dore Kostakopolu. Videti detaljnije: Martha Nussbaum, *For Love of Country?*, Beacon Press, Boston, 2002; Dora Kostakopoulou, „Thick, Thin and Thinner Patriotisms: Is This All There is?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26. No. 1, pp. 73-106.

48 Pauline Kleingeld, „Kantian Patriotism“, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 29, No. 4, pp. 322-324.

USTAVNI PATRIOTIZAM U POTRAZI ZA KONTEKSTOM

Premda polaze iz različitih normativnih pozicija, izložene kritike se susreću u zaključku da ustavni patriotizam predstavlja kontradiktornu fikciju koja svoj problematični status može razrešiti na dva međusobno isključujuća načina: ili će teoretičari ustavnog patriotizma jednom za svagda odustati od pokušaja da kontekstualizuju patriotsku privrženost i tim činom sebe svrstati u tabor zagovornika kosmopolitizma ili će, ukoliko već imaju nameru da ustavni patriotizam snabdeju partikularnim sadržajem, to učiniti, bez ikakvog okolišanja, pozivanjem na oprobano i jedinu moguću formulu privrženosti u modernim političkim zajednicama – a to je ideja nacije. U prvom slučaju ustavni patriotizam bi bio teorijska izvedenica kosmopolitizma, a u drugom podvrsta liberalnog nacionalizma. Bez obzira za koji pristup se opredelili, osnovna poruka kritičara glasi da ustavni patriotizam kao normativno nezavisan koncept jednostavno nije moguć.

Prethodne stranice ilustruju težinu izazova pred kojim se nalaze teoretičari ustavnog patriotizma. Da bi odbranili svoj projekat, neophodno je da odgovore na zamerke koje dolaze iz dijametralno različitih škola političke teorije i to tako da pobijanje jedne kritike ne bude potvrda verodostojnosti one druge. Treba reći i to da nijedna od navedenih kritika nema za svoj cilj korekciju ustavnog patriotizma, već isključivo njegovo odbacivanje u celini. Da li, pored svega rečenog, možemo spasiti ustavni patriotizam od smrtne presude? Ono što sledi jeste pokušaj da se osvetli jedan alternativni ugao gledanja na normativni status ustavnog patriotizma. Osnovna ideja je da se na osporavanja odgovori tako što će se rekonceptualizovati kontekst unutar kojeg je ustavni patriotizam moguć. Na tom putu, međutim, najpre treba demistifikovati neke od popularnih zamerki koje po mom sudu promašuju metu. Na umu imam sledeće zamerke: (1) da ustavni patriotizam pati od pozitivističke sterilnosti, (2) da podrazumeva savršeno neutralnu državu, (3) da nema odgovor na postojanje državnih granica i (4) da je našminkana verzija nacionalističke isključivosti i represivnosti. Krenimo redom.

Jedan od, ne baš fer, načina da napadnete ustavni patriotizam jeste da ga shvatite bukvalno, kao privrženost konkretnom ustavnom tekstu. Vil Kimlika (*Will Kymlicka*), na primer, ustavni patriotizam pogrešno izjednačava sa lojalnošću prema ustavu kao skupom članova, da bi potom, na osnovu takvog restriktivnog tumačenja, zaključio da ustavni patriotizam nije u stanju da objasni razloge zajedničkog života više etničkih grupa unutar jedne države.⁴⁹ Ustavni režim se u svakoj teoriji ustavnog patriotizma shvata znatno šire u odnosu na puki pozitivistički pristup svojstven pravnoj nauci. Rečima Milera ustavni patriotizam predstavlja „ideju o pojedincima koji jedni druge priznaju za slobodne i ravnopravne i saglašavaju se o pravednim osnovama zajedničkog

49 Kymlicka, W 1996, „Social Unity in a Liberal State“, *Social Philosophy & Policy*, vol. 13, no. 1.

života.“⁵⁰ Od građana se, dakle, ne zahteva savršeni konsenzus oko nekog postojećeg ustavnog teksta. Konkretni ustavi će, sasvim razumljivo, uvek biti poprište oštih debata i osporavanja. Ono što će ove oblike razumnog neslaganja držati na okupu upravo je zajednički kontekst upražnjavanja ideje ustavnosti, odnosno politička kultura koja našu političku zajednicu razlikuje od drugih političkih zajednica.

Sličan problem pogrešnog predstavljanja normativnih uputa ustavnog patriotizma imamo i sa prigovorom o nedostižnoj neutralnosti. Zamerka sažeto glasi da ustavni patriotizam podrazumeva postojanje političke sfere očišćene od svih partikularnih identiteta, interesa i ciljeva. Takav ustavni patriotizam bi bio najviši stadijum liberalnog proceduralizma. Ambicija da se dosegne savršena neutralnost je po kritičarima dvostruko upitna, prvo zato što se radi o neostvarivom idealu, a drugo, jer bi se, čak i kada bi bila moguća, pokazala nedostatnom budući da privrženost ne može biti zasnovana na apstraktnoj i pravno posredovanoj solidarnosti između građana. Slažem se sa oba zaključka, no i ovde je u pitanju pogrešno tumačenje. Smisao ustavnog patriotizma upravo se sastoji u odbacivanju ideje o javnoj sferi koja je zatvorena za naše posebne etike. Treba, međutim, biti do kraja jasan i reći da supstantivno u ustavnom patriotizmu ne treba izjednačavati sa pretpolitičkim u teorijama nacionalizma. Stvar je u tome da se svaki etički sadržaj politizuje čime gubi svoju moć nedodirljivosti, što pak nije slučaj sa pretpolitičkim segmentima nacionalnog identiteta.

Imajući u vidu poslednju napomenu, čak ni argument demarkacije ne deluje toliko superiorno kako se na prvi pogled čini. Naime, liberalni nacionalisti imaju običaj da, kada potroše sve napade, u pomoć pozovu svoje najjače oružje – političke granice. Kako se uostalom može objasniti postojanje političkih granica, kaže argument, nego činjenicom da je ljudima stalo da očuvaju svoju nacionalnu posebnost? Ukoliko, međutim, ovaj fenomen shvatimo kao stvar istorijske kontingencije, a ne kao prirodnu pojavu, onda zapravo problem ne postoji. Nacionalno omeđavanje modernih država ipak ne predstavlja ahilovu petu ustavnog patriotizma. Ustavne patriote nemaju nameru da ospore činjenicu da je nacionalna država, počevši od 18. veka pa do današnjih dana, postala dominantna forma organizovanja političkih zajednica. Međutim, ono što nikako neće učiniti jeste da jednom istorijskom susretanju priznaju status večne istine. Tačno je da ustavni patriotizam nije primarno teorija demarkacije i da postojeće granice uzima zdravo za gotovo, ali to i dalje ne znači da nije u stanju da, u odnosu na liberalni nacionalizam, ponudi fundamentalno različit odgovor na potrebu za preoblikovanjem kolektivnog identiteta u savremenim pluralnim zajednicama, te da samim granicama pruži drugačiji smisao.

Ovim stižemo i do poslednjeg nesporazuma u vezi sa normativnim statusom ustavnog patriotizma. Ustupak u pogledu postojanja granica uzima se kao ključni

50 Jan Verner Miler, *Ustavni patriotizam*, Fabrika knjiga, Beograd, 2010, str. 64.

dokaz da ustavni patriotizam, čak i ukoliko ne predstavlja verziju nacionalizma, generiše jednako isključiv i represivan odnos prema različitostima. Svako ograničavanje političkog tela, prema pristalicama univerzalnog humanizma, počiva na esencijalizovanoj slici o tome šta nas čini članovima iste političke zajednice i po čemu se razlikujemo u odnosu na druge zajednice ustavnog patriotizma. Da li se potraga za kontekstom onda mora završiti povratkom na esencijalizovani predmet privrženosti? Odgovor u mnogome zavisi od toga šta podrazumevamo pod predmetom patriotske privrženosti u ustavnom patriotizmu. Ukoliko sledimo teorijski pristup većine zastupnika ustavnog patriotizma onda ćemo doći do zaključka da se predmet privrženosti sastoji u kontekstualizovanim principima i procedurama ustavne demokratije. Rečima Jana Venera Milera ustavni patriotizam je „čak i u svojoj specifičnosti pre svega privrženost normama i principima.“⁵¹ Slično razmišlja i Habermas kada kaže da univerzalni normativni principi uvek zavise od partikularnih dodataka koji im omogućavaju da postanu objekat identifikacije i privrženosti.⁵² Prema shvatanjima dvojice autora koje dele i neki drugi pobornici ove teorije, objekat lojalnosti je u osnovi fiksiran dok kontekstualni dodaci variraju u zavisnosti od specifične istorije društva. Na taj način je moguće imati različite ustavne patriotizme sa istim nesvodivim jezgrom u vidu osnovnih principa koje liberalne demokratije ne smeju prekršiti. Čini se, međutim, da ovako koncipiran ustavni patriotizam upada u čorsokak. Ukratko, habermasijanski pristup u određenju predmeta privrženosti ne zadovoljava standardne normativne opravdanosti na koje pretenduje s obzirom da svako fiksiranje lojalnosti vodi ka esencijalizaciji jedne supstantivne koncepcije dobra. To je ishod koji je Habermas u uslovima postojanja moralnog i etno-kulturnog pluralizma inicijalno želeo da izbegne. Kako bi zaobišli zamku esencijalizacije neophodno je da ustavni patriotizam shvatimo kao nešto više od kontekstualizovane ustavne demokratije. Nasuprot izloženim gledištima koja polaze od fiksiranog predmeta privrženosti ponavljajući greške liberalnih nacionalista, smatram je da je moguće obrnuti redosled normativnog opravdanja patriotizma tako što će se predmet privrženosti izvoditi iz načina na koji se privrženost upražnjava. Zajednički život, nema nikakve sumnje, mora počivati na nekakvom sadržaju, ali ono što taj sadržaj može učiniti nepoželjnim jeste njegova fiksiranost za konkretne objekte privrženosti. Ustavni patriotizam zato treba da se fokusira na načine na koje ispoljavanje patriotske privrženosti gradi mrežu vrednovanja zajedničkih odnosa. Tako shvaćen „horizont zajedničkog smisla“ uvek je podložan novim preispitivanjima u okvirima liberalno-demokratskih vrednosti i procedura koje takve debate drže u granicama poštovanja moralne jednakosti učesnika, ali same za sebe (niti otelotvorene u posebnim ustanovama) ne predstavljaju predmet naše patriotske privrženosti.

51 Ibidem, str. 8.

52 Jürgen Habermas, „Multiculturalism and the Liberal State“, *Stanford Law Review*, Vol. 47, No. 5, pp. 849-853.

ZAKLJUČAK

Kada se, nakon razmatranja svih prigovora, podvuče crta, nemoguće je izbeći utisak da stanje savremenih debata o normativnoj vrednosti ustavnog patriotizma pre obeležava postojanje nesporazuma nego ozbiljnih teorijskih neslaganja. Manji deo nesporazuma proističe iz pogrešnog razumevanja njegove unutrašnje normativne logike. Potrebno je naglasiti da ustavni patriotizam u svim svojim verzijama primarno nastoji da pruži odgovor na pitanje o legitimnosti političke vladavine, a ne na prethodno pitanje o konstituisanju političke zajednice. Drugim rečima, polazi se od pitanja „Kako bismo hteli da živimo zajedno?“, dok se pitanje „Zašto smo zajedno?“ smatra već rešenim. To ipak ne daje dovoljno povoda onim kritičarima ustavnog patriotizma koji ga opisuju kao zamaskiranu formu nacionalizma. Ustavni patriotizam i te kako podrazumeva drugačiju logiku izgradnje političkog identiteta u odnosu na bilo koju varijantu nacionalističkog etosa. Radi se o tome da normativna snaga ustavnog patriotizma počiva na pretpostavci da je moguće (i poželjno) postojeće države preobraziti u postnacionalne političke zajednice, ali samo onda kada u „nultoj tački“ transformativnog procesa postoji narod koji je nečim povezan makar to bila, a najčešće jeste, zajednička nacionalna kultura.⁵³ Jednostavnije rečeno, nije moguće doneti odluku o uređenju političke organizacije na temelju ustavnog patriotizma ukoliko oni na koje se ta odluka odnosi ne doživljavaju jedni druge kao pripadnike iste političke zajednice. Potrebno je postojanje minimalne zajedničke instance vrednovanja naših odnosa koja će očekivana i razumna neslaganja o najboljoj mogućoj primeni ideje ustavnosti držati na okupu čak i onda kada se naše predstave o tome kako treba da izgledaju pojedine odredbe ustavnog ugovora dijametralno razlikuju. Da sumiram, slažem se sa svima koji tvrde da ustavni patriotizam ima kapacitete da generiše građansko poverenje i solidarnost iz sopstvenih normativnih izvora, ali takođe smatram da je tako nešto moguće tek onda kada su na samom početku bile prisutne dovoljno jake pred-ustavne spone.

Drugi, mnogo značajniji izvor „razmimoilaženja“ u vezi sa normativnim dometima ustavnog patriotizma leži u prevelikim očekivanjima koja mu se pripisuju. Prilikom pregleda relevantne literature nemoguće je izbeći utisak da se ustavni patriotizam olako prepisuje kao univerzalni lek za problem pripadanja u pluralnim društvima liberalnih demokratija, često bez ikakve dalje specifikacije argumenata kojima bi se potkrepile takve tvrdnje. S tim u vezi, sledi još jedna važna zaključna napomena. Ustavni patriotizam, poput drugih teorijskih koncepata koji pretenduju da budu primenjeni u stvarnosti, u svojim praktičnim izvedbama

53 Ova „skrivena“ polazna pretpostavka ustavnog patriotizma najbolje nam objašnjava zašto se aktuelne teorijske rasprave o njegovoj primenljivosti u okolnostima etno-kulturnog pluralizma pretežno vode „na terenu“ imigrantskih društava. U pitanju su društva u kojima je najveći deo stanovništva čvrsto povezan osećajem pripadanja zajedničkoj nacionalnoj kulturi.

uvek predstavlja kombinaciju njegovih bazičnih principa i kontekstualno specifičnih kvaliteta društva u kome se režim ustavnog patriotizma uspostavlja. Tek nakon što se ove dve dimenzije susretnu moguće je govoriti o praktičnim implikacijama ustavnog patriotizma. Bez obzira na (ne)uspešnost krajnjeg rezultata, to još uvek nije dovoljan dokaz za odbacivanje same teorije (njena validnost se proverava na drugi način), niti je razlog za tvrdnju da ona ne može biti adekvatnije primenjena u nekom drugom društvenom kontekstu ili u istom društvenom kontekstu nakon što se ispune određene pretpostavke.

Bojan Kovačević

Univerzitet u Beogradu

Fakultet političkih nauka

Narodi bivše Jugoslavije u ćelijama evropskog panoptikuma: Procesi evropeizacije i konstitucionalizacije na postjugoslovenskom prostoru

UVOD

Proces evropske integracije svodio se od samog početka na postepeno odvajanje upravljačkog procesa od politike. Sa jedne strane, izgrađivana je nadnacionalna upravljačka sfera zaštićena od društvenih zahteva. A sa druge, nekontrolisana centralizacija nadležnosti na evropskom nivou upravljanja sve više je praznila od sadržaja politički proces u okviru država članica. Na taj način su rezultati koje je sistem proizvodio postajali sve izolovaniji od političkih zahteva heterogenog evropskog društva.⁵⁴ Kao odgovor na krizu Evrozone odlučivanje o najosetljivijim pitanjima fiskalne i socijalne politike izolovano je ne samo od zahteva nacionalnih parlamenata, Evropskog parlamenta, ustavnih sudova, demonstranata na ulicama evropskih metropola, Evropskog parlamenta već i od zahteva samih nacionalnih vlada. Građani su tako postali svesni nemoći da kroz učešće u političkom procesu u okviru svojih država promene uspostavljeni odnos između politike i tržišta, individualne i kolektivne autonomije, države

54 Peter Mair, *Ruling the void. The hollowing of western democracy*, Verso, London, Brooklyn, 2013, pp. 99-142.

i društva. Istovremeno, evropska integracija nije proishodila uspostavljanjem demokratskih institucija na nadnacionalnom nivou sa mandatom da odlučuju o pitanjima pravične preraspodele društvene dobiti. To znači da je iščezla i institucionalna mogućnost utvrđivanja političke odgovornosti donosioca odluka od kojih presudno zavise plate u javnom sektoru, starosna granica odlaska u penziju, minimalna cena rada, privatizacija javnih funkcija, izdaci za zdravstvo, školstvo itd.

U novom istorijskom kontekstu institucije ustavne demokratije, koje i dalje stabilno funkcionišu na nacionalnom i evropskom nivou, promenile su svoju osnovnu svrhu. Umesto da političku moć učine vidljivom i odgovornom, one omogućavaju širenje dometa nevidljive moći tako što održavaju privid da građani i dalje mogu učestvovati u oblikovanju svoje kolektivne sudbine kroz politički proces. Moć koja u Evropskoj uniji odlučuje o svim ključnim pitanjima političke zajednice ostala je tako skrivena od pogleda evropskih naroda zatvorenih u državne granice kao u ćelije Bentamovog panoptikuma.⁵⁵

U ćelijama evropskog panoptikuma, našli su se i svi narodi bivše Jugoslavije čije su države već postale članice ili se nalaze na putu ka članstvu u EU. Sa jedne strane, proces evropskih integracija predstavljao je podstrek izgradnji institucija ustavne demokratije na postjugoslovenskom prostoru. Sa druge strane, paralelno sa napretkom u ispunjavanju formalnih kriterijuma za članstvo u EU, građanima bivših jugoslovenskih republika sve više je uskraćivana mogućnosti da kroz politički proces utiču na najosetljivije odluke koje zadiru u pitanja teritorijalnih granica, identiteta, ekonomskog i socijalnog života. Logika systemske integracije na kojoj počiva evropski projekat jeste da ona pretvara i najdublja pitanja, poput nacionalne solidarnosti ili teritorijalnog integriteta, u prizemni problem unapređenja upravljačke efikasnosti sistema. Predpolitička kulturna homogenost koja je poslužila kao opravdanje za stvaranje novih država na teritoriji bivše Jugoslavije pokazuje se kao nedovoljna osnova za autonomno definisanje nacionalnih ciljeva u novom evropskom kontekstu.

Problemi demokratije, ustavotvorne vlasti, identiteta i zajednice postavljaju se u okviru evropskog panoptikuma na suštinski drugačiji način u odnosu na stari svet suverenih demokratskih država. Pred ustavne i političke teoretičare postavlja se izuzetno važan i izazovan zadatak: da rasvetljavanjem ovih problema u društveno-istorijskom kontekstu iščezavanja granice između unutrašnje i spoljne politike doprinesu rušenju neprozirnih zidova ćelija panoptikuma koje razdvajaju jugoslovenske i evropske narode.

55 Bojan Kovačević, „Nevidljivi tumač istine u Evropskoj uniji“, u Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (Ur.) *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka – Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013.

KAKO SU GRAĐANI DRŽAVA ČLANICA EU POSTALI „NAJUSAMLJENIJI LJUDI NA SVETU“?

„Ukoliko bi vlade sebi dopustile da budu vezane odlukama svojih parlamenata raspad Evrope bi bio izvesniji ishod nego dublja integracija“ – ova izjava bivšeg italijanskog premijera Marija Montija svojevremeno je povredila demokratska osećanja mnogih posmatrača.⁵⁶ Međutim, jedini pravi greh te izjave jeste što je isuviše nespretno i iskreno obelodanila opšte uverenje evropskih upravljača: da su ustavna demokratija i njene institucije postale tuđe duhu vremena i kao takve objektivna prepreka na putu ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“.

Političke partije, sindikati, referendumi, nacionalni parlamentari i ustavni sudovi deluju sve nezgrapnije i izlišnije u današnjoj Evropi. Dok je grčki Parlament donosio antikrizne zakone na zahtev Trojke, ispred zgrade Parlamenta ogroman broj građana iz svih društvenih slojeva, najrazličitijih ideoloških opredeljenja, imigranti i starosedeooci, mladi i stari, odbacivali su nametnute mere štednje neposrednim glasanjem kao u Solonovoj Atini.⁵⁷ U Italiji je oko 30% građana glasalo za klovna čije je učesće na izborima za jedini cilj imalo da pokaže besmisao čitavog političkog sistema.⁵⁸ U Portugalu su u maju 2011. godine sve političke partije morale da se obavežu na poštovanje fiskalne discipline u EU bez obzira na ishod budućih izbora.⁵⁹ Presude ustavnog suda Portugala kojima se obaraju odluke vlade te zemlje donete na zahtev Trojke bile su propraćene ne samo oštrim negodovanjem evropskih i nemačkih zvaničnika već i naglim rastom državnog duga na finansijskim tržištima.⁶⁰

U čuvenom delu „Stari režim i revolucija“ Tokvil objašnjava kako se nečujno i bez velikih istorijskih lomova ugasio „životvorni plamen“ starog sveta provincijskih i staleških skupština, redova, cehova, klasa, magistrata, plemića i vlastelina.⁶¹ Te drevne ustanove vekovima su obezbeđivale poredak, prikupljale i razrezivale poreze, pružale mogućnost građanstvu i plemstvu da učestvuju

56 Spiegel, *Interview with Italian Prime Minister Mario Monti: „A Front Line Between North and South“*, Spiegel Online, Available from: <http://www.spiegel.de/international/europe/interview-on-the-euro-crisis-with-italian-prime-minister-mario-monti-a-848511.html> (Accessed 15 November 2014).

57 Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, Polity Press, 2013, pp. 155-175.

58 Laudani Raffaele, „Encore un homme providentiel pour L'Italie“, *Le Monde diplomatique*, No.702 – 59e année, septembre 2012.

59 Fritz W. Scharpf, „Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis“, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper, 2012, p. 25.

60 Nenad, Radičević „Dva suda za dve Evrope“, *Politika*, 01. septembar 2013.

61 Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1994.

u političkom odlučivanju, gradile puteve, presuđivale u sporovima, donosile zakone, održavale javni red i brinule se o ubogim žiteljima. Kako su onda bez borbe dozvolile da njihovo mesto zauzme Kraljev savet, ustanova koja deluje u tako dubokoj senci da je „istorija jedva i primećuje“?⁶² „Nema skoro ni jednog dela društvene ekonomije ili političke organizacije koji, u toku četrdeset godina uoči revolucije, nije odlukama Saveta bio preuređivan.“⁶³ Kako se desilo da ova ustanova, sačinjena od ljudi srednjeg ili niskog porekla, neprimetno preuzme ulogu vrhovnog suda, najvišeg administrativnog suda, zakonodavne i izvršne vlasti? Jedan deo odgovora leži u činjenici da je centralizaciju moći u rukama Kraljevog saveta bilo teško razabrati među delićima starih drugostepenih vlasti, redova, klasa, profesija i porodica koje su iako lišene svog „životnog principa“ i dalje prekrivale društveno telo Francuske. Drugi deo odgovora Tokvil pronalazi u tome što je stari režim ostao bez pouzdanog branitelja – onoga što Karl Šmit naziva „čuvarom ustava“.⁶⁴ Umireno, zadržavanjem starih privilegija, plemstvo se odreklo odgovornosti da se brine o životu svojih podanika;⁶⁵ građanstvo je u centralizaciji nadležnosti videlo garant privatne svojine i osiguranja uslova poslovanja, dok je monarh u rastakanju dotadašnjih društvenih veza video video način učvršćivanja kontrole nad podanicima; konačno, francuski seljak, taj „najusamljeniji čovek na svetu“, ostaje nemoćni posmatrač iščezavanja starog sveta.⁶⁶

Duboki Tokvilovi uvidi pomažu nam da razumemo kako su građani država članica i kandidata za članstvo u EU, nečujno i neprimetno postali „najusamljeniji ljudi na svetu“ koji bespomoćno posmatraju kako iščezava stari evropski svet demokratskih ustava, partija, sindikata, ideološkog nadmetanja, parlamenta i ustavnih sudova. Naime, ustanove starog sveta suverenih demokratskih država u Evropi praznjene su tokom procesa evropske integracije od „životnih sokova“ iz istog razloga zbog kojih su uvenule i ustanove starog režima u Francuskoj: nije imao ko da ih brani. Evropskoj federaciji u izgradnji nedostajala je instanca koja bi utvrdila tačku preko koje se ne sme preći ukoliko se želi očuvati legitimitet

62 Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, op.cit., str. 61-67.

63 Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, op.cit., str. 66.

64 Karl Šmit, „Čuvar ustava“, u Slobodan Samardžić (ur.), *Norma i odluka. Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

65 „Vlastelin je sada samo činovnik koga imunitet i privilegije izdvajaju od svih ostalih žitelja.“ Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, op.cit., str. 56.

66 „Ništa više nije bilo organizovano da bi ometalo vlast, ništa da bi joj pomoglo. Na taj način, celokupna građevina u kojoj se nalodila veličina tih vladara mogla je da bude srušena u jedan mah, čim se potreslo društvo koje joj je tvorilo temelja.“ Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, op.cit., str. 142.

zajednice.⁶⁷ Nacionalni političari su prenošenje nadležnosti na evropske institucije videli kao priliku da izbegnu odgovornost pred građanima za donošenja osetljivih političkih odluka.⁶⁸ Nadnacionalne institucije, poput Komisije ili Suda pravde EU, videle su sužavanje političke autonomije država kao nužan uslov jačanja svoje pozicije u sistemu.⁶⁹ Eskalacija krize Evrozona raspršila je poslednju nadu da ustavni sudovi država ili Sud pravde EU mogu da odbrane evropski konstitucionalizam: o tome svedoče nedavne odluke Suda pravde o uskladenosti ESM sa osnivačkim ugovorima kao i odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke o ustavnosti finansijske pomoći Grčkoj.⁷⁰ Ove presude slikovito potvrđuju faktičku nemoć najvišeg nemačkog i evropskog suda da utvrde granicu preko koje se ne sme preći ukoliko se želi sačuvati legitimitet zajednice. Evropska integracija došla je do tačke u kojoj bi legitimno sudske osporavanje antikriznih mera najverovatnije suočilo sistem sa kolapsom.

Pokazujući odsustvo „čuvara“ evropskog ustava kriza je istovremeno ukazala na postojanje njegovog „gospodara“ – koji zarad ostvarenja svoje vizije ujedinjene Evrope arbitrarno suspenduje osnivačke ugovore i nacionalne ustave i obezvređuje demokratski proces u državama članicama. Za razliku od čuvara ustava koji predstavlja neutralnog trećeg, gospodar ustava predstavlja višeg trećeg, instancu koja stoji iznad različitih interpretacija ustavnih obaveza i svojim odlukama ustavne sporove otklanja odozgo.⁷¹ Ukoliko, pak, postavimo pitanje „Ko je gospodar ustava?“, nailazimo na nepremostivi zid. U današnjoj EU nemoć je prepoznati instancu sličnu Bodenovom monarhu, Kraljevom savetu u Francuskoj ili Komunističkoj partiji u bivšoj Jugoslaviji. Evropski izvanustavni donosilac uredbi i mera kojima se suspenduje delovanje građanstva, uskraćuju prava radnicima i sindikatima i urušavaju funkcije države blagostanja, ostaje nevidljiv i stoga lišen političke i ustavne odgovornosti.

Tu dolazimo do osnovnog problema: konstitucionalizam shvaćen ozbiljno za svoj najviši cilj ima da omogući utvrđivanje odgovornosti onih od čijih odluka

67 Bojan Kovačević, „Tko je čuvar ustava u Evropskoj uniji?“, *Politička misao*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, No. 3, 2013.

68 Peter Mair, *Ruling the void. The hollowing of western democracy*, op.cit, pp.100-103

69 Fritz W. Scharpf, „Legitimacy in the multilevel European polity“, *European political science review*, European consortium for political research, 2009, No. 1(2).

70 Michelle Everson, Christian Joerges, „Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis“, in John Erik Fossum, Augustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in crises or the European Union as Crises?*, Arena Report, No 2/14; Paul Craig, „Guest editorial: Pringle: Legal reasoning, text, purpose and teleology“, *Maastricht Journal of European Law*, 2013, 20 (1).

71 Karl Šmit, „Čuvar ustava“, op.cit., str. 239.

zavisi život zajednice.⁷² Ali koga mogu da krive i kome da upute svoje zahteve hronični bolesnici u Grčkoj koji su zbog mera štednje ostali bez prava na besplatne lekove?⁷³ Ili penzioneri i radnici na Kipru u trenutku kada im je suspendovano pravo da slobodno raspolažu svojim imovinom u bankama?⁷⁴ Putem izbora za nacionalni ili evropski parlament Grci i Kipranci više ne mogu da kazne ili nagrade one koji određuju plate u javnom sektoru, starosnu granicu odlaska u penziju, minimalnu cenu rada, privatizaciju javnih funkcija, izdatke za zdravstvo, školstvo itd. Građanima tako ostaje da krivca naslućuju u nemačkoj kancelarki, Evropskoj komisiji, Evropskoj centralnoj banci, nacionalnim vladama, prethodnim vlastima, moćnim finansijskim organizacijama koji svoje bivše zaposlene postavljaju za predsednike vlada prezađenih zemalja, imigrantima, drugim evropskim narodima itd. Time se glavni kreator slike sveta prema kojoj se oblikuje ekonomski, socijalni i kulturni život evropskog društva našao u poziciji koja oduvek predstavlja san svih vladara: njegova vlast je postala nevidljiva i neograničena u isto vreme.⁷⁵ Evropski narodi ostali su zatočeni u okvirima državnih granica kao u ćelijama Bentamovog panoptikuma – idealnog zatvora čiji zatvorenici niti vide jedni druge niti vide čuvara koji sa vrha kule pomoću svetlosnih efekata upravlja njihovim životima. „Sada je svako na svom mestu, dobro zatvoren u ćeliji odakle ga s lica nadzornik može osmotriti; međutim, bočni zidovi sprečavaju ga da stupi u dodir sa svojim saputnicima. Njega vide, ali sam ne vidi; on je objekt informacije, ali nikad subjekt u komunikaciji.“⁷⁶

KAKO SU BIVŠI JUGOSLOVENI DOSPILI U ĆELIJE EVROPSKOG PANOPTIKUMA?

Evropska unija nije oduvek predstavljala panoptikum. Ustavna priroda Unije, ali i njenih država članica, menjala se kako je proces integracije odmicao.⁷⁷ Sa svakim daljim prenošenjem nadležnosti na evropski nivo sve tesnija je postajala sfera u kojoj građani učešćem u političkom procesu mogu da oblikuju odnos

72 Stefano Bartolini „Taking ‚Constitutionalism‘ and ‚Legitimacy‘ seriously“, *European governance papers*, No.1, 2008.

73 David Stuckler, Sanjay Basu, „Quand l’austérité tue“, *Le Monde diplomatique*, No.727 – 61e année, Octobre 2014.

74 Serge Halimi, „La leçon de Nicosie“ *Le Monde diplomatique*, No.709 – 60e année, Avril 2013.

75 Norberto Bobio, „Demokratija i nevidljiva moć“, u: *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.

76 Mišel Fuko, *Nadzirati i kažnjavati*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1997, str.195.

77 Ulrich Bek, Edgar Grande, *Kosmopolitska Evropa*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2004, pp. 65-84.

između politike i tržišta, individualne i kolektivne autonomije, države i društva.⁷⁸ Sa eskalacijom krize Unija je dospela u situaciju u kojoj najava održavanja referenduma o antikriznoj politici, naznaka autonomnog delovanja izabranih predstavnika građana ili pojedine odluke ustavnih sudova, predstavljaju objektivnu i otvorenu pretnju poretku. Narodi bivše Jugoslavije postali su deo ovog sistema na vrhuncu zaoštavanja odnosa između ustavne demokratije i evropske integracije. Pri tome, razlika između onih država koje su poput Slovenije i Hrvatske već postale članice i onih koje se poput Srbije Bosne i Crne Gore nalaze u procesu pridruživanja, ne bi trebalo da navede na pogrešan trag. Ukoliko bi EU i dalje bila zajednica suverenih demokratskih država sa jasnim kriterijumima za članstvo, razliku između članica i nečlanica ne bi bilo moguće prenebrežnuti. Međutim, u Uniji čije se jedinstvo održava odlukama nevidljivog gospodara ustava, pitanje formalnog članstva u međunarodnoj organizaciji gubi relevantnost. Ono ustupa mesto pitanju o dometu moći i formalnim i neformalnim izvorima kontrole nad periferijom i daljom periferijom.⁷⁹

Grčka vlada je na zahtev Trojke suspendovala ključne odredbe ustava koje se odnose na zaštitu prava radnika i osnovne ekonomske principe vođenja politike.⁸⁰ Slovenačka vlada je pod pretnjom dolaska Trojke odlučila da ukine neke od najznačajnijih funkcija države blagostanja, podrivši tako temeljna načela nacionalne solidarnosti.⁸¹ Nakon izbijanja krize u Sloveniji građani su se suočili sa obeshrabrujućom činjenicom da promena vlasti na izborima kao ni masovni protesti sa podrškom čitavog društva ne mogu da spreče smanjenje izdataka za školstvo i zdravstvo, fleksibilizaciju tržišta rada ili privatizaciju državnih kompanija. Ali ko je usitinu kreator političke vizije koja na uniforman način oblikuje socijalnu i ekonomsku sferu života Grka i Slovenaca? Englezi su svojevremeno tri puta na demokratskim izborima glasali za agresivni neoliberalni politički projekat koji je ponudila Margaret Tačer. Njena odgovornost za stanje u društvu bila je jasna zaposlenima u javnom sektoru, penzionerima, sindikatima, preduzetnicima i predstavnicima krupnog kapitala. Grčkim i slovenačkim profesorima, lekarima, penzionerima ili nezaposlenima ostaje da odgovornost za sudbinu zajednice pripišu nemačkoj kancelarki i njenoj političkoj viziji;⁸² ali

78 Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam*, Albatros plus, 2013, pp. 205-221

79 Slobodan Samardžić, Bojan Kovačević, „Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija sa posebnim osvrtom na ‚slučaj Srbije‘”, u Radmila Nakarada, Dragan Živojinović (ur.) *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012.

80 Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, op. cit., p.101.

81 Marko Bucik, *Slovenia in Turmoil*, Open Democracy, Available from: <https://www.opendemocracy.net/marko-bucik/slovenia-in-turmoil> (Accessed 20 October 2014).

82 Ulrich Beck, *German Europe*, Polity Press, 2013.

oni nemaju mogućnost da Angelu Merkel kazne na sledećim izborima ili da pred ustavnim sudom pokrenu pitanje ustavnosti njenih politika.

Istovremeno, u Srbiji su građani ostali nemi posmatrači procesa potpune izolacije rešavanja pitanja Kosova, kao najosetljivijeg identitetskog, teritorijalnog i ustavnog pitanja, od političkih zahteva većine društva.⁸³ Ko je doneo političku odluku da se suspenduje ustav Srbije zarad nastavka procesa pridruživanja Evropskoj uniji? Ko snosi političku odgovornost za tu istorijsku odluku? Nemački parlamentarci su srpskoj vladi javno predložili spisak od sedam uslova za nastavak evropskog puta.⁸⁴ Ali oni odgovaraju Nemcima, dok ocena ustavnosti njihovih odluka podleže isključivo jurisdikciji Saveznog ustavnog suda Nemačke. U Bosni, neke od najosetljivijih odluka o vertikalnoj podeli nadležnosti kojima se suspenduje ustavno rešenje iz Dejtona donosi Visoki predstavnik vođen određenom političkom vizijom. Visoki predstavnik, pak, oslobođen je obaveze da za svoju viziju traži podršku na izborima, ali i da za posledice njenog ostvarenja odgovara pred građanima ili ustavnim sudom.⁸⁵ Evropska komisija je odmah po prijemu u članstvo primorala Hrvatsku da uprkos protivljenju velike većine političkih i društvenih aktera izruči bivšeg šefa državne bezbednosti Nemačkoj.⁸⁶ Priroda posledica ove teške odluke po hrvatsko društvo i državu ostaje neizvesna. Ono što je, pak, izvesno jeste da odgovornost za njih neće snositi nijedan od evropskih komesara.

Za Karla Šmita suveren je onaj ko odlučuje o vanrednom stanju. Na prvi pogled može izgledati da je ulogu suverena preuzela Trojka u Grčkoj, nemački parlamentarci u Srbiji ili Visoki predstavnik u Bosni.⁸⁷ Takav zaključak međutim bio bi pogrešan iz dva razloga. Prvo, Šmitov suveren, zamišljen prema iskustvu apsolutističkog monarha koji suspeduje ustav i zakone kako bi očuvao porok, jasno je pravno i institucionalno vidljiv i preuzima na sebe odgovornost za budućnost zajednice. Drugo, za Šmita je presudna razlika između vanrednog i normalnog stanja. U slučaju evropskog pantoptikuma ta razlika se nepovratno gubi. Ukoliko se, naime, sama integracija postavi kao najviša vrednost onda joj

83 Slobodan Samardžić, Bojan Kovačević, „Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija sa posebnim osvrtom na „slučaj Srbije“, op.cit., pp.134-146.

84 Željka Jevtić, *Sedam uslova Nemačke za početak pregovora sa EU*, Blic, Dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/342590/Sedam-uslova-Nemacke-za-pocetak-pregovora-Srbije-sa-EU/komentari/5785723/komentar-odgovor> (Pristupljeno 31.oktobra.2014.)

85 David Chandler, *Empire in denial. Politics of state-building*, Pluto Press, London, Ann Arbor, 2006, pp.123-188

86 Miloš Vasić, *Lex boomerang*, Vreme, Dostupno preko: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1141230> (Pristupljeno 31. novembra 2014.)

87 Videti npr. Costas Douzinas, *Philosophy and resistance in the crisis*, op. cit., p.100.

se može žrtvovati sve pa i ustavna demokratija u državama.⁸⁸ Nakon izbijanja krize Evrozone 2009. godine postalo je jasno da će sa svakim narednim korakom na putu ka „sve bližoj uniji naroda Evrope“ žrtvovanje demokratije postajati sve neophodniji uslov održanja poretka.

ŠTA DAJE STABILNOST SISTEMU AKO USTAVI VIŠE NISU VAŽNI?

Više od 20 godina od raspada Jugoslavije Slovenci i Srbi našli su se u situaciji da ne mogu kolektivno da određuju društvene ciljeve niti da institucionalnim putem utvrde kome duguju zahvalnost ili koga treba okriviti za identitetske, socijalne i ekonomske posledice najvažnijih političkih odluka. Ovakav zaključak zaista deluje paradoksalno. Svoju odluku da sruše Jugoslaviju vodeći političari u bivšim jugoslovenskim republikama pravdali su željom jugoslovenskih naroda da demokratski odlučuju o svojoj kolektivnoj sudbini. Zbog čega ti isti zahtevi za demokratijom i političkom autonomijom deluju tako beznačajno slabi u novom evropskom kontekstu? Šta je to što daje stabilnost evropskom panoptikumu ukoliko to nisu ustavna demokratija i njene institucije? Zbog čega je uloga čuvara starog sveta suvernih demokratskih država spala na ogorčene demonstrante u Atini, Madridu i Mariboru ili na Srbe sa Kosova? Zbog čega su se danas čitavi *demoi* našli na gubitničkoj strani istorije, poput plemstva nakon Francuske revolucije ili belih Rusa nakon Oktobarske revolucije?

Jedan od mogućih odgovora jeste da evropski upravljački sistem svoju stabilnost duguje upravo nevidljivosti donosioca najznačajnijih političkih, socijalnih i ekonomskih odluka. Drugim rečima, ispostavlja se da su institucije ustavne demokratije, koje poput ustanova starog režima pred Revoluciju u Francuskoj i dalje prekrivaju društveno telo, te koje skrivaju novog evropskog vladara. Time je njihov istorijski i filozofski smisao suštinski izmenjen. „Reklo bi se da u ljudskim ustanovama, baš kao i u čoveku samom, bez obzira na organe koji obavljaju različite životne funkcije, nahodi jedna središnja i nevidljiva sila koja je sam životni princip. Zalud organi naizgled deluju kao nekoć – sve u isti mah vene i umire kada taj životvorni plamen zgasne.“⁸⁹ Građani u državama bivše Jugoslavije mogu u nedogled menjati vlast na slobodnim demokratskim izborima a da politika ostane nepromenjena. Sindikati mogu organizovati masovne proteste i štrajkove protiv neoliberalnih zakona o radu a da politika ostane nepromenjena. Ustavni sudovi mogu povremeno ograničavati delovanje nacionalnih političkih vlasti a da donosilac najvažnijih odluka za društvo ostane neograničen. Pri tome je ključno da skučenost i izdellenost

88 Giandomenico Majone, *Europe as the would-be would power*, Cambridge University Press, 2009, pp. 72-100.

89 Aleksis De Tokvil, *Stari režim i revolucija*, op.cit., str. 96.

demokratskih utakmica u različitim državnim okvirima sprečava evropske narode da kroz proces društvenog učenja dospeju do svesti o deljenju zajedničke sudbine. Nacionalni predstavnički sistemi po prirodi stvari usmeravaju traženje krivca za loše socijalne i ekonomske uslove života ka lokalnim političkim liderima. Ali ti lideri ne odlučuju više ni o čemu značajnom za zajednicu. Francuzima su pred Revoluciju 1789. godine bole oči privilegije plemića koji više ne vrše nikakvu društvenu funkciju. Gnev birača u Srbiji ili ulični protesti u Sloveniji i Bosni usmeravaju se protiv korumpiranih političara koji su, pak, zaštitu svojih društava prepustili nekom drugom. Nemoćni da institucionalno utvrde stvarnog krivca za sve gore stanje u društvu građani sve lakše posežu za najlakšim i najpogrešnijim odgovorom: krivi su imigranti ili drugi evropski narodi, zbog svojih zavojevačkih sklonosti ili urođene lenjosti, zavisno od perspektive. Pa ipak, samo održavanje iluzije učešća građana u demokratskom političkom procesu, iluzije koja je Jugoslaviji nedostajala, predstavlja važan činilac održavanja stabilnosti sistema. Istovremeno, nemogućnost da se utvrdi ko čini i u čije ime deluje novi evropski Kraljev savet, čuva Uniju od revolucionarnih prevrata.

Proces integracija proishodio je stvaranjem pretpostavki za trajan mir. Međutim, postavlja se pitanje, da li je osnovni legitimacijski razlog stvaranja današnje EU bio uspostavljanje mira ili negacija fašizma, odnosno emancipacija Evrope od diktature Trećeg Rajha.⁹⁰ Ukoliko se prihvati da izvor legitimiteta evropskog projekta predstavlja očuvanje političke autonomije i emancipacija građana od bilo kog zakona kome nisu dali saglasnost, onda je opravdanost postojanja Unije danas suštinski dovedena u pitanje. Kant bi verovatno primetio da mir u evropskom panoptikumu, kome je žrtvovan politički subjektivitet pojedinaca i čitavih naroda, odiše tišinom groblja.

ZAKLJUČAK: KAKVA JE ULOGA POLITIČKE NAUKE?

Iz prethodnog izlaganja sledi da je osnovni zadatak političke nauke potraga za nevidljivim evropskim vladarom. Motivi te potrage mogu biti različiti. Neki će rađanje jedinstvene evropske vlasti oslobođene zahteva da za svoje odluke traži saglasnost pojedinaca i njihovih zajednica videti kao priliku za ostvarenje velikih društvenih, ekonomskih i političkih projekata od opšteg interesa

90 Hauke Brunkhorst, „The beheading of the legislative power. European constitutionalism between capitalism and democracy“, in John Erik Fossum, Augustin Jose Menendez (eds.), *The European Union in crises or the European Union as Crises?*, Arena Report, No 2/14.

za Evropljane.⁹¹ Oni će stoga nastojati da poput Makijavelija svoje znanje stave u službu te nove svemoćne vlasti. Drugi će pokušati da osvetle alternativne oblike evropskog udruživanja koji bi nevidljivog evropskog vladara ponovo učinili vidljivim i odgovornim pred građanima. Postoje, međutim, i oni kojima će teško poći za rukom da uoče da se problemi demokratije, ustavotvorne vlasti, identiteta i zajednice postavljaju u okviru evropskog panoptikuma na suštinski drugačiji način u odnosu na stari svet suverenih demokratskih država. Ti autori biće osuđeni na zbunjenost i neuspeh. Oni će se zadovoljiti starim savetima kako da se ograniči vlast ionako obezvlašćenih domaćih političara; ili kako da se ustavotvorna vlast, koja je ionako izmeštena iz okvira pojedinačnih država, prenese sa većinskog naroda na građane. Razmatrajući mogućnosti ustavnih ili institucionalnih reformi bez određivanja prema opasnosti urušavanja granice između unutrašnje i spoljne politike i njenih razornih posledica po slobodu, oni će se sve više udaljavati od stvarnih problema epohe. Ukoliko bi politička nauka zaista nastavila da ide u tom pravcu predmet njenog proučavanja postajace sve beznačajniji. Time će i njeni uvidi postajati sve lošiji orijentiri za političko delovanje.

91 U tu grupu autora nesumnjivo spada uticajni nemački politikolog Herfried Minkler (Herfried Münkler). Videti odeljak pod nazivom „Imperijalni izazov Evrope“ u njegovoj knjizi *Imperija. Logika vladavine svetom – od starog Rima do Sjedinjenih Država*, Albatros plus, 2009, str.214-223. Videti takođe i njegov tekst „Democratization Can't Save Europe: The Need for a Centralization of Power“, Spiegel Online, Available from: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,773071,00.html> (accessed 1 November 2014).

Nermina Mujagić⁹²

Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Sarajevu

Borba za liberalni konstitucionalizam: slučaj Bosne i Hercegovine

*Nama ne nedostaje komunikacija, naprotiv imamo je i previše.
Nama nedostaje stvaranje. Nedostaje nam otpor sadašnjici!*

(Žil Delez) Gilles Deleuze

Iako ima mnogo radova koji pokušavaju da odrede karakter režima u BiH, ja ću se u ovom tekstu osvrnuti na radove Edina Šarčevića, profesora državnog prava, opće teorije države, evropskog i međunarodnog prava na univerzitetu u Lajpcigu (Leipzig), smatrajući ga izuzetno relevantnim u ovoj oblasti. U knjizi *Ustav iz nužde*, autor tvrdi da bosanskohercegovački ustav karakterišu, prije svega: „ustavna etnicizacija društva, internacionalizacija državnog prava, privremenost, legalizacija zločina i ratnih ciljeva, etnička-konsenzus demokratija, etničko determiniranje političkih odluka, asistencija izvana, gubitak državnog suvereniteta, konstantna povreda ljudskih prava i pravna antinomičnost ustavnih rješenja“.⁹³ Ako uzmemo sve ovo u obzir da li je izlišno govoriti o bilo kakvoj političkoj participaciji građana tačnije o borbi za liberalni konstitucionalizam u BiH, kao što to naslov sugerira, i da li je ona u ovakvim okolnostima uopće moguća?

92 mujagicn@fpn.unsa.ba

93 Edin Šarčević, *Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Rabic: ECLD, 2010, Sarajevo, str. 427.

Promišljati borbu za *liberalni konstitucionalizam*⁹⁴ u BiH doskoro je bila, barem za mene lično, teorijska i praktična utopija iz više razloga. Najprije, zbog *nesigurnog* značenja ovog pojma u teoriji, nacionalističkoj zloupotrebi demokratije i liberalnog instrumentarija, popularnosti multikulturalnog konstitucionalizma, te statičnoj bosanskohercegovačkoj akademskoj zajednici koja je deficitarna u političkoj teoriji. Norme i prakse koje su političke kaste sprovodile u ime „multikulturalizma u BiH“, ali ne kao programa uvjerenja, nego kao ustavnog načela koje im osigurava etničku raspodjelu vlasti (konstitutivni narodi), dovele su nas do činjenice da se ovaj termin, potpuno izobličio i falsifikovao u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi. Odmah želim da naglasim da pripadam onoj struji teoretičara koji na konstitucionalizam ne gledaju samo kao na „praksu ustanovljavanja ustava bez obzira na njegov sadržaj“⁹⁵ nego me zanima praksa *političkog* ustava, dakle ustava koji bi trebao da sadrži zakone ili povelje o političkim, ekonomskim pravima, slobodama ili druga strukturalna značenja kojima je *svrha* zaštita prava pojedinaca u odnosu na državu.

Ako je kriterijum za razgraničavanje ustavnih od apsolutističkih, autoritarnih ili totalitarnih država „kvalitet vlasti“, a ne njena količina, onda BiH nije država ustavne demokratije jer se osobenost ustavnih demokratija, kako kaže Projs Ulrih (Preuss Ulrich) „sastoji u potčinjavanju političke moći pravilima koja pretenduju na važenje kao pravne norme i koje se primjenjuju posredstvom posebnih agencija za sprovođenje zakona (posebno sudova, uključujući ustavni sud)“.⁹⁶ Ova nadasve radikalna konstatacija, može se potkrijepiti objašnjenjem kojeg Nenad Dimitrijević daje kada govori o ustavnom definiranju države i manjinskih prava u post-komunističkim državama jugoistočne Evrope. Identificirajući identitete država kao što su Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Srbija, Slovenija koje „ističu vjernost liberalnom konstitucionalizmu“, Dimitrijević zaključuje da ove države „ne dosežu do spornog koncepta

94 Konstitucionalizam obuhvata ideju ograničene vlasti (limited government) u najprostijem smislu riječi. Međutim, Ulrich K. Preuss u tekstu *Constitutional Aspects of the Making of Democracy in the Post – Communist Societies of East Europe*, tvrdi da je Holmes upravu kad kaže da je konstitucionalizam zapravo „prototip ograničavajuće funkcije konstitucionalizma koji ne cilja samo na sprečavanje suverene vlasti, nego i na organizovanje, čak i stvaranje suverene vlasti.“

95 Maršal Džeferi (Marshall, Geoffrey) sa The Queen's College u Oxfordu tvrdi da je ovakvo značenje ustava tj. konstitucije prvi dao Kenneth Wheare u članku *Savremeni ustavi* u kojima je napisao da se radi o pravilima koja uspostavljaju i reguliraju vladu ili njom vladaju. Vidi opširnije u: Geoffrey Marshall, „Konstitucionalizam“, u: *Blackwellova Enciklopedija političke misli (A-Lj)* (ur: David Miller), Demetra – Filozofska biblioteka Dimitrija Savića, 2003, Zagreb, kao i u: Kenneth Wheare, *Modern Constitutions*. New York i Toronto: Oxford University Press, 1966.

96 Preuss Ulrich Klaus, *Constitutional Aspects of the Making of Democracy in the Post-Communist Societies of East Europe*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bermen, 1993, p. 1.

nacionalne države“.⁹⁷ „Ove etno-nacionalistički privatizovane države...su eksplicitno zasnovane na neoliberalnom etičkom primatu posebnog kolektivnog dobra posebne (većinske) nacionalne grupe, što rezultira oficijelnim razlikovanjem između državljana po liniji njihove nacionalne pripadnosti“.⁹⁸

U BiH riječ je o tri dominantne etničke grupe – koje se predstavljaju kao konstitutivne (zapravo su i Ustavom tako definisane). Riječ je o Srbima, Bošnjacima i Hrvatima. Ove države, pa tako i BiH zasnovane su na dva međusobno isključiva postulata. U slučaju BiH, ustav definiše demokratske pravne i političke institucije, procedure političkog odlučivanja, te kataloge individualnih prava. Međutim, vrijednost – ovih elemenata liberalnog konstitucionalizma već je na samom početku osporena nacionalističkim određenjem zajednice. U preambuli ustava BiH stoji: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kako konstitutivni narodi (zajedno sa Drugima), građani Bosne i Hercegovine, ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“ (Ustav Bosne i Hercegovine),⁹⁹ pa su procedure političkog odlučivanja uglavnom etničke, dakle kolektivne, a katalog individualnih prava u političkoj sferi zamagljen, na račun kolektivnih prava. Politička moć – skoncentrisana mobilizacijom etničkih identiteta nije potčinjena posebnim pravilima, normama tako da je ovako konstruisana država zapravo je virtualno vlasništvo konstitutivnih Srba, Hrvata i Bošnjaka, dok svi „Ostali“ su podstanari – odnosno nevlasnici BiH. Zarije Seizović tvrdi da je fenomen „konstitutivnosti“ također diskriminatoran te da je kao takav zapravo „uzrok ustavne krize i nefunkcionisanja državnih institucija Bosne i Hercegovine posljednje dvije decenije“.¹⁰⁰

97 Nenad Dimitrijević „Konstitucionalizam i privatizovane države“, 2001, *Reč*, 63/9, str. 57.

98 Isto.

99 Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, parafiranim 21.11.1995. godine u Daytonu (SAD) i potpisanim 14.12.1995. godine u Parizu, dogovorena su osnovna načela državno-pravnog i političkog uređenja Bosne i Hercegovine. Sastavni dio ovog Sporazuma, kao njegov Aneks 4, je Ustav Bosne i Hercegovine, koji osim Preambule ima i 12 članova. Ustavom su, u Članu 1. određena osnovna načela kao što su kontinuitet, demokratski principi, sastav, promet roba, usluga, kapitala i lica, glavni grad, simboli i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Ostalim članovima Ustava određena su i obrađena, između ostalog, pitanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Parlamentarna skupština, Predsjedništvo, Vijeće ministara, Stalni komitet za vojna pitanja, Ustavni sud, Centralna banka, finansije i budžet, opće odredbe, amandmani, prelazne odredbe i stupanje na snagu: Vidi: „Ustav Bosne i Hercegovine“. Dostupno preko: http://www.mvp.gov.ba/dobro_dosli_u_bih/drzavno_uredjenje/ustav_bih/?id=261 (pristupljeno 27. oktobra 2014.)

100 Vidi opširnije: Zarije Seizović, *Konstitutivni narodi i ustavne promjene*, Dobra knjiga, 2014, Sarajevo, str. 7.

Slučaj BiH pokazuje da su se *aktualnim multikulturalnim konstitucionalizmom*¹⁰¹ zaštitile političke pozicije koje promovišu nacionalizam i etnosegregaciju, te da proizvode fundamentalne neravnopravnosti kako unutar etničkih skupina koje predstavljaju, tako u odnosu spram manjinskih grupa (Slučaj Sejdić-Finci) zloupotrebljavajući praksu „konstitucionalnosti“ – koja im je poznata kada se iscrpljuju resursi države i bosanskohercegovačkog društva, ali istovremeno i daleko kada treba preuzeti odgovornost koju podrazumjeva moderna konstitucionalnost. Zato se u ovom referatu želim pitati ne zašto država BiH, nego koliko kome države BiH i radi čega?

Priuštim li si da budem malo cinična – onda modernim konstitucionalnom riječnikom mogu kazati da je BiH zemlja „politike priznanja“, koja je ustavom zagarantovala posebna kolektivna prava etničkim grupama u BiH (Srbima, Hrvatima i Bošnjacima). Ta multietničnost je u konačnici ne čini multikulturalnom zemljom kanadskog tipa recimo, jer naši građani ne pripadaju različitim nacijama, jer imaju istu kulturološku bazu. Jedina diferencijacija između Srba, Hrvata i Bošnjaka jeste vjersko-konfessionalna. Iako ustavnim riječnikom govorimo tri jezika (srpski, hrvatski i bosanski) Srbi, Bošnjaci i Hrvati svoj ustavni multikulturalizam žive unutar jednog lingvističkog okvira, u kojem se svi dobro razumiju. Popularni konstitucionalni multikulturalizam, ozbiljno shvaćen unutar rasprava o klasičnoj liberalnoj koncepciji države i politike, u slučaju BiH kao da nije bio dopuna klasičnoj liberalnoj koncepciji države, već njena alternativa i u tome je njegoova najveća slabost jer je umjesto da jača *praksu uključivanja*, postdejtonska BiH jača mehanizme za *praksu isključivanja*. Prvo, Srbi, Hrvati i Bošnjaci nisu bili nikad udaljeniji. Drugo, nacionalne manjine koje su naknadno definisane nakon prakse isključenja – Zakonom o nacionalnim manjinama koji je donesen 1. aprila 2001. godine u parlamentarnoj skupštini – mogu da biraju, ali ne mogu da budu izabrane (presuda Sejdić-Finci). I treće, status građanina i dalje je izvan ustavno-pravnog političkog identiteta, dakle bez prave i politički efektivne zaštite koja bi mu garantovala ravnopravnost sa ostalim državljanima. Dakle, svoju političku relevantnost u BiH, nažalost, stičete samo ako ste pripadnik jedne od tri dominante etničke skupine, ili kao pripadnik nacionalne manjine. Reduciranje „doma BiH“ za Srbe, Hrvate i Bošnjake nije ništa drugo nego iskrivljenje liberalne percepcije identiteta za čiju se autentičnost valja izboriti. No, kako?

Različite interpretacije bosanskohercegovačkog Ustava, sve više ukazuju na to da on „ne odgovara doktrinarnom pojmu ustava, da ne zadovoljava organizaciono pravne kriterije i ne ispunjava klasične ustavne funkcije.

101 Vidi opširnije u tekstu: Nermina Mujagić i Asim Mujkić, „Multiculturalism and Ideology of Ethnonationalism“ in: *Challenges Of Multiculturalism*, Heinrich Boll Stiftung Southeastern Europe and UPNS, Beograd, 2013, pp.: 189-199.

Harmonizirana državna politika je na njegovim premisama nemoguća¹⁰². Sve je očitije da je bilo kakve reforme mogu prevazići samo konsenzualnom ustavnim revizijom o promjeni karaktera države BiH, te da politička volja u tom pravcu uopće ne postoji.

Sa politološkog aspekta, prije svega iz perspektive teorijskih promišljanja o tome šta je demokratija, skloni sam ustvrditi da sve rasprave koje su se vodile u vezi reforme aktualnog ustava nisu dobra rješenja i lako mogu podstaknuti nove sukobe u BiH. Insistiranje na konsocijacijskim aranžmanima, ili pak formiranju i modeliranju bosanske nacije danas mi izgleda kao neka „nova luđačka košulja“ koja opet nekom neće odgovarati iz ovih ili onih razloga i gdje će opet postojati načelo da „jedan dobija, samo ako drugi gubi“.

Zato ću ovdje ponuditi jedno rješenje koje nudi Nenad Dimitrijević pod pojmom *samoreferentni ustav* kojeg spominje i razvija u tekstu „Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno“. Riječ je o Ustavu koji „neopravdava se kao epifenomen naroda, nacije ili države“¹⁰³. Dimitrijević ga vidi kao akt koji nije izveden iz odredivog eksternog izvora, niti može biti delegitimiran takvim izvorom. Ipak, on je demokratski jer zahtjeva da se uspostavi *demokratska normalnost*. *Samoreferentna društvena zajednica* se čini kao dobra alternativa jer se legitimira pozivom na sopstvenu moralnost. To je zajednica u kojoj se otvara dimenzija građanske solidarnosti – u kojoj je legitimno tragati za novim vidovima samoorganizacije života građana za koji više nema mjesta u dominantnoj hijerarhijskoj konstrukciji moći matične države. Unutrašnja moralnost ustava je komponovana od liberalnih principa *jednake slobode, vladavine prava i prava na građanski neposluš – kao jednog po oblika građanske participacije*. U političkoj teoriji Dolf Sternbergera (Dolfa Sternberger) pojavljuje se također ova ideja – ali pod nazivom „ustavnog patriotizma“. Riječ je o pojmu kojeg autor promovira nakon Drugog svjetskog rata u podijeljenoj Njemačkoj i koji ne podrazumijeva nekritičko divljenje domovini, i koja se često u akademskoj raspravi označava kao neka vrsta zamjene za nacionalni identitet. Riječ je o društvenom i političkom ponašanju građana kojima nisu prvenstveno važni vlastiti interesi, nego „zajedničko dobro“. Sternberger kad piše o ovoj temi poziva „prijatelje ustava“ da *brane „uređenu zajednicu“*. Upravo ta *odbrana* političke zajednice značila je suparnički odnos prema *neprijateljima demokratije*. Prema Jan Verner Mileru (Jean-Werner Müller), koji u svojoj istoimenoj knjizi *Ustavni patriotizam*, razmatra smisao ove teorije, ukazuje na neke njene specifičnosti, te isti pojam poredi i propitkuje sa liberalnim nacionalizmom, „ustavni patriotizam“ jeste u stanju da *izbjegne* izvore moralne opasnosti koje se povezuju sa liberalnim nacionalizmom i tradicionalnim oblicima patriotizma. Snažno moralno

102 Edin Šarčević, cit.dje., str. 427.

103 Nenad Dimitrijević, „Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno“, u Zoran Đinđić: *Etika odgovernosti*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2006, Beograd, str. 177.

iščitavanje ustavnog patriotizma služi „kao osnova za građansko snaženje, za protivljenje, i konačno kao i neka vrsta lakmusova testa – kao opravdanje za građansku neposlušnost.¹⁰⁴

„Ustavni patriotizam“ se također pojavljuje u radovima Jürgen Habermasa, posebno godine 1986 kada se vodi velika rasprava među teoretičarima između modela „nacija građana“ s jedne strane, i „nacije kao jedinstva jezika i kulture“. Habermas ustavu daje univerzalističku notu, smatrajući ga pravnim aktom koji je uspostavljen kao vlastita referenca. Suprotno Strenbergeru koji lojalnost daje političkim i ustavnim institucijama, Habermas se fokusira na javnu sferu tj. otvoreni proces komuniciranja, a građanska solidarnost mu je bila ishodište koje vodi *političari priznanja* i razvoju demokratske svijesti. Iako je ova ideja kritikovana, posebno kada se govorilo o pročišćavanju javne sfere od nacističkih zlodjela, i njenom vezivanju za univerzalne norme, bez sumnje se radi o konceptu koji je više postnacionalistički nego što je postnacionalan. Nacionalno je više decentralizirano, nego sto je odbačeno. Za neke autore ova ideja je bila i „slabokrvna“ ali ipak je ista izvezena u Španiju, razmatrana u Kanadi kao model kulturnog priznavanja, a često navođena u radovima koji su promišljali zajedničko evropsko jedinstvo. No, bez obzira na njene teorijske proturiječnosti, vjerujem da je njena najveća snaga u samoreferentnosti koja ne počiva na emocionalnom vezivanju, već je izraz racionalnog promišljanja. Također, ona sadrži emancipatorsku snagu koja može da prizna, da prihvati različite kulture koje se u socijalnom okruženju ponašaju po standardima liberalnih načela, koji, između ostalog, podrazumijevaju da ni jedna grupa ne može polagati posebno pravo, te da je nenacionalna privrženost faktor integrisanja. U takvim okvirima bi se mogla reafirmirati i ideja patriotizma koji zagovaraju Aristotel i Hana Arent (Hannah Arendt) koji nije povezan sa nacijom, nego je usmjeren na zajedničko dobro, odnosno na dobro življenje kojemu svi težimo. To je smisao udruživanja, smatra Aristotel kojeg Strenberger uvodi u svoje rasprave. Razmatrajući pojam patriotizma, Strenberger kritikuje njemačko shvatanje ovog pojma koje je usko povezano s narodom i nacionalizmom. Zbog toga je njemu veoma važna definicija Ralfa Darendorfa (Ralf Dahrendorf) koji tvrdi da je „patriotizam pretpostavka građanstva svijeta“, i da je važno da građani negdje pripadaju da bi se mogli otvoriti za šire horizonte. Dalje, on ovaj pojam smješta u vrijeme prije pojavljivanja nacije i nacionalne države, i zbog toga ističe da su svi ustavni patriotizmi do 18. stoljeća bili shvaćeni kroz ljubav prema zakonima i općim slobodama.¹⁰⁵

U okviru pomenute samoreferentnosti, u našem slučaju hipotetski postavljene, država BiH, odnosno njeni građani ne bi smijeli da tolerišu nikakve privilegije i diskriminaciju i morali bi da ohrabruju političku participaciju kroz

104 Jean Werner Müller, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, 2007, p. 63.

105 Prema: Antonio Pehar, „Ustavni patriotizam u političkoj teoriji Dolfi Strenbergera i Jürgena Habermasa“, u *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 9 No.1., 2013, str. 62.

različite forme – uključujući dakle, i građanski neposluh. Tako postavljena i shvaćena politička participacija ne bi bila samo sredstvo da bi se imali dobri zakoni i spriječile zloupotrebe, nego bi trebala da bude najbolja škola za odgoj svojih sugrađana. Protesti građana u BiH iz 2013. i 2014. godine su nas podučili da se mnogo toga krije izvan dominantnog nacionalnog i često nacionalističkog narativa. Sumnjive privatizacije, pustošenje firmi, sprega između ekonomskih i političkih poduzetnika, uspon narko mafija, ogromna politička neodgovornost u zemlji. Protestirajući pred svojim institucijama države, građani ove zemlje su pokazivali svijest da znaju koliko su opljačkani, povrijeđeni, iskorišteni, zaduženi. Parole su ukazivale da Srbi ne eksploatiraju Bošnjake i Hrvate, Hrvati Srbe i Bošnjake, Bošnjaci Srbe i Hrvate, nego da i jedne i druge i treće u ovoj zemlji eksploatišu njihove političke kaste i da građani to znaju. Zato su demonstracije – bile *političke*,¹⁰⁶ i *antinacionalističke* jer je borba za individualni život (život s matičnim brojem, ili život sa platom), zapravo i borba za liberalni klasični konstitucionalizam koji između ostalog, znači „da vlada ne vrši vlast u skladu sa slobodnom voljom i proizvoljnošću ljudi nego u skladu sa pravnim pravilima – vladavina zakona, a ne ljudi.¹⁰⁷ Pozivi na reviziju privatizacije mogu se razumijeti i kao pozivi na pravno sprovodive normativne programe koji proizvode pravnu obavezu i za vladare i za potčinjene.¹⁰⁸ Ta borba i potraga za novim društvenim ugovorom ne nagovještava pravac koji treba da se slijedi, ali pomaci su napravljeni stvaranjem društvene atmosfere u kojoj etnički drugi nije više neprijatelj, nego da je to vlast koju treba nadzirati, da su građani politički subjekt jači i značajniji nego što su to političke stranke. Bosna i Hercegovina *progovorila je na drugačiji način, izvan etničkih identiteta*. Bio je to prvi poziv na samoreferentnost, poziv na univerzalno pravo – pravo na život u dostojanstvu! Demonstranti su tražili zaštitu kroz pravni, politički okvir, manifest, koji nije ekskluzivan za neka, koji je inkluzivan za sve, i koji ima „normativnu snagu da zadire u politički poredak u cilju očuvanja kontinuiteta njegovih ustanova i djelovanja bez obzira na promjene većine i kolebanja politike uopće“.¹⁰⁹ Naravno građani ga nisu dobili, ali su otvorili prostor za ponovno razmatranje i propitkivanje odgovornosti političkih kasta u BiH, zapitkujući se da li je ovakvom autoritarnom režimu – kojeg su političke stranke skrojile samo za sebe, moralno dati povjerenje ili je moralnije vaninstitucionalno djelovanje u cilju spašavanja ukradene demokratije.

Dakle, nesposobnost liberalnog multikulturalnog bosanskohercegovačkog konstitucionalizma da upravlja pitanjima grupnog identiteta, pravde, slobode

106 Asim Mujkić, „Evolucija bosanskohercegovačkih protesta u pet faza“, članak u štampi, 2014, str. 12.

107 Preuss Ulrich K, cit.djel., str. 2.

108 Isto.

109 Cit.djel., str. 1.

i jednakosti prilika su da razmotrimo barem na teorijskoj razini da li je vrijeme da se suočimo sa zahtjevima klasičnog liberalnog konstitucionalizma. Pođimo od toga da je ovaj drugi jednako prihvatljiva strategija za pluralna društva jer on može da da pouzdane odgovore na pitanja karaktera osnovnih prava, jednakosti građana i grupa, odnos individualnog i kolektivnog identiteta, karakter države, institucionalne strukture itd.

Zbog toga se vraćam opet *samoreferentnom ustavu – društvenom ugovoru* – kao jednoj od alternativa za vraćanje ukradene demokratije građanima BiH. Takav ustav ne bi sigurno bio u dodiru sa socijalnim i političkim realnostima, ne bi opovrgavao na nacionalne, ni kulturne, ni društvene, ni istorijske činjenice nego bi na njih gledao kao na datost, ali ih ne bi uobličavao u pravne, političke i socijalne procese. Njegov jedini cilj jeste da zaštiti ljudsku slobodu i kritički duh koji je osnova demokratije. Nije li to osnovno načelo demokratije? Demokratija nije i ne može biti „prirodno“ svojstvo političke zajednice, ona ne počiva na emocijama i samorazumljivim kolektivnim vezama, pa čak ni o onim vezama o kojima smo učili kada bi govorili o multikulturalnoj BiH, o komšijskim vezama Srba, Hrvata i Bošnjaka.

Samoreferentni ustav bi trebao da sadrži sve demokratske principe i aranžmane: katalog osnovnih prava, mehanizme ograničene vlade, uključujući i mehanizme kontrole vlasti od strane građana (kroz izbore, djelovanjem javnog mnjenja itd). Osnovna razlika ovog ustava sa standardnim demokratskim ustavima sastoji se jednostavno u tome što ovakav akt ne izvodi demokratske principe na spoljnu utemeljujuću instancu – bez obzira da li se radilo o Narodu, Naciji ili pak Državi. U republičkom Ustavu BiH ta instanca bila je država BiH i njen narod – Srbi, Hrvati i Muslimani. U današnjem Ustavu akcenat je na etnijama koji su nosioci suvereniteta, ali taj suverenitet se čini „organičenim“ za hrvatski dio populacije koji živi u Federaciji BiH. Zbog toga se nude različita rješenja, od već spomenute konsocijacije, do njenog apsolutnog negiranja i insistiranja na formiranju bosanske nacije. S ovakvim ustrojstvom BiH, odnosno sa još uvijek živućim nacionalističkim ideologijama formiranje bosanske nacije moguće je samo opet na jednom dijelu teritorije BiH.

Možda je ideja *samoreferentnog* ustava teorijska fikcija, ali sigurno je da bi ona mogla da osigura odgovarajuće kanale kroz koje civilno društvo može da utiče na politiku i zakone. Ovakav društveni ugovor ne bi dozvolio ni jednoj grupi da polaže posebno pravo, a nenacionalna privrženost bila bi okvir integrisanja. Jesmo li je imali na protestima 2014.?! Mislim da jesmo!

S obzirom, da iskustva bosanskohercegovačke demokratije možda imaju racionalizirajuću, ali nemaju civilizirajuću snagu o kojoj Jürgen Habermas (Jürgen Habermas) u mnogim svojim radovima govori, postavlja se pitanje ko je taj u bosanskohercegovačkom slučaju koji može *nedovršenoj državnoj vlasti da ospori da ima autoritaran karakter?* Samo njeni građani. Unutrašnja moralnost ustava komponovana od liberalnih principa jednake slobode, vladavine prava i prava na participaciju ima za to kapacitete.

Dakle, mi nismo lojalni političkoj zajednici samo zato što smo „prirodno“ ukorijenjeni u neku predpolitičku grupu, niti zato što smo „historijski“ tu gdje jesmo, već se naši identiteti otjelotvoruju samo kroz principe: slobode, jednakosti i solidarnosti.

Demokratsko pozakonjenje vršenja vlasti može da ima civilizirajući karakter ako ga posmatramo kroz koncept ljudskog dostojanstva koje se, pored ljudskih prava spominje u prvom članu Opšte deklaracije o ljudskim pravima (10. decembar 1948): „Sva ljudska biće rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima“.¹¹⁰

U klasičnim deklaracijama o ljudskim pravima više se insistiralo samo na ljudskim pravima, međutim nakon stravičnih zločina počinjenih u Drugom svjetskom ratu, osnovne strukture UN stavljaju „uzajamnu zavisnost ljudskih prava i ljudskog dostojanstva“¹¹¹, tako da u poslijeratnim ustavima posebno Njemačke, Italije i Japana ideja ljudskih prava biva moralno ispunjena – pojmom ljudskog dostojanstva.

Povrijeđenost ljudskog dostojanstva svih koji žive na bosanskohercegovačkim prostorima, ali i u našem susjedstvu, otkrivaju da smo mi još uvijek zemlja u kojem biti Srbin, Bošnjak ili Hrvat, biti Bosanac ili Hercegovac, biti Jevrej, Rom ili bilo koji pripadnik neke nacionalne manjine ne doprinosi da se osjećamo kao ljudi vrijedni ljudskog dostojanstva.¹¹² Štaviše svaki izbor u identitetu, ostavlja nas bez otkrivanja i konstrukcije novih ljudskih prava jer nas reducira u jedan okvir koji podliježe samo normativnom poštivanju ljudskih prava, u kojem npr. kao Bošnjak ili Hrvat imate više prava u Federaciji BiH, a kao Srbin u Republici Srpskoj. Kao Jevrej ili Rom, ili pak kao Bosanac ili Hercegovac vi opet ovisite o tri

110 Ljudsko dostojanstvo u međunarodnom diskursu ima istaknutu ulogu, a njemačka javnost se njime bavila posebno 2006. godine, kada je Savezni sud poništio „Zakon o sigurnosti vazdušnog saobraćaja“ koji je usvojio njemački Bundestag. Parlament je tada pred očima imao scenarij „09.11“ rušenje nebodera World Trade Centra terorističkim napadom, i htio je da ovlasti oružane snage da sruše putnički avion u situaciji u kojoj bi ovaj bio pretvoren u bombu, kako bi se zaštitio nefiniran broj osoba u zemlji. Prema mišljenju suda, bilo bi neustavno ubijanje putnika od državnih organa jer obaveza države (prema čl.2, str.2 Ustava) da zaštiti živote potencijalnih žrtava nekog terorističkog napada mora ustuknuti pred obavezom da poštuje ljudsko dostojanstvo putnika u avionu.

111 Jürgen Habermas, *Ogled o ustavu Evrope*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2011., str. 15.

112 Institucionalizacija ljudskih prava jeste uznapređovala, i to se vidi kroz postupak individualne tužbe (u bh. slučaju Sejdić-Finci, i nekim drugim primjerima) potom periodične izvještaje ljudskih prava u pojedinim državama, međutim to nije dovoljno da bi se postigla snaga istinske demokratizacije. Ako posmatramo kako se „ljudska prava“ provode u interesu velikih sila (slučaj Afganistana), kršeći humanitarno međunarodno pravo, kada sagledamo kako je međunarodna zajednica bile nemoćna i u BiH, i u Somaliji, i u Ruandi, i u mnogim drugim mjestima, onda se pojavljuje sumnja da program ljudskim prava bez ljudskog dostojanstva također može biti zloupotrijebljen.

dominantne skupine ili njihovoj volji da vam kroz norme i procedure priznaju dio ljudskih prava koji vas sleduje. Međutim, „ljudsko dostojanstvo, koje je jednako isto svuda i za svakoga, utemeljuje *nedjeljivost* ljudskih prava“. ¹¹³

Ukoliko BiH bude imala društveni poredak – koji će štiti prije svega ljudsko dostojanstvo onda ćemo nužno proizvesti građane koji će kao „subjekti jednakih prava imati pravo da ih se poštuje u njihovom ljudskom dostojanstvu“. ¹¹⁴ O ovim pravima moguće je postići konsenzus jer se tiče sviiju nas, bez obzira na identitet.

Samo univerzalistički zahtjevi građana za dostojanstvom koje pripada svim osobama, i koje zadržava konotacije samopoštovanja i socijalnog priznanja, i koje stoji izvan svih nacionalnih granica spriječava trenutačno širenje puste retorike o ljudskim pravima bez ljudskog dostojanstva, i zloupotrebe tog programa, u našem slučaju od nacionalnih i etničkih politika.

Današnja BiH je udaljenije od ustavne demokratije nego svi režimi koji su joj prethodili. Okolnosti koje nas razdvajaju od demokratije stvaraju veliki jaz i paraliziraju političko participiranje. S toga je BiH potreban moralan ustav koji će podsticati građansku participaciju, ali ne samo u kontekstu lojalnosti, nego u kontekstu najlegitimnijeg izraza moralne autonomije čovjeka.

Neinstitucionalno nepovjerenje (prema Državi, Naciji, Etniji, Entitetima, Kantonima) sastavni je elemenat građanske političke kulture koji teži društvenom napretku, jačanju civilnog društva i u konačnici izdizanju države iz cjeline njenog poretka, bez obzira da li je on socijalistički ili etnokratski. Dakle, ugovoreni ustavno-prvni aranžmani sa građanima, a ne aranžmani koji jačaju moć države, etnije, nacije ili bilo koga drugoga. Samo takav pristup pomoći će BiH i njenim građanima da budu iznad kandži etnonacionalizma i učinit će ih, ne nekom vrstom „posebnog slučaja“ kojima treba da se bavi međunarodna zajednica, nego zemljom čiji građani imaju pravo da zahtjevaju univerzalističko-humanističke ideje, posebno one vezane za ljudska prava i ljudsko dostojanstvo.

113 Jürgen Habermas, cit.djel., str. 20.

114 Cit.djel., str. 21.

Aleksandar Savanović¹¹⁵

Fakultet političkih nauka

Univerzitet Banja Luka

Civilni sektor i teorija suverenosti. *Case study:* Model „plenuma“ u Bosni i Hercegovini

UVOD: SUVERENOST NARODA

Prema klasičnoj izvedbi konstitutivnog aranžmana, narod, kroz neku formu društvenog ugovora, kreira izvršnu vlast na koju prenosi funkcije operativnog sprovođenja poretka. Društvenim ugovorom narod, tj. građani određenog područja (teritorije), formiraju politički entitet – državu. Riječ država, zapravo se ovdje odnosi na Vladu kojoj je prepuštena moć da arbitrira između građana. Arbitriranje se odvija u okviru principa pravnog poretka koji su utemeljeni u Ustavu. To znači da je vlada čisto operativni organ, koji se kreće u okvirima onoga što je narod (građani) svojom suverenom voljom označio kao njen opseg i konstitutivnu granicu. Ukoliko Vlada pređe te granice ona može biti opozvana.

Prema važećoj tradiciji ustavnog konstituisanja političke zajednice smisao ovog poretka je da omogući ljudima da slobodno raspolazu svojim odlukama, kako im se prohtije, unutar legitimnog zakonskog poretka koji su sami uspostavili, prema klasičnoj formuli „sloboda pod zakonima“. Zadatak Vlade je da arbitrira da li se to događa, tj. da li je neko od građana, „potpisnika“ društvenog ugovora, svjesno ili nesvjesno, izašao izvan ustavnog/zakonskog okvira. Vlada je jedini legitiman arbitar i istovremeno, jedini imalac legitimne sile kojom garantuje poštovanje prihvaćenih pravila. Istovremeno, sama Vlada je ograničena Ustavom,

čime su prevladane implikacije koje slijede iz Hobbes-ove deskripcije ove situacije – naime problem zaštite građana od zaštitničkih institucija.

Čin prenosa funkcija operativnog provođenja poretka na vladu, u *postkonstitutivnoj fazi*, u savremenim društvima događa se u formi periodičnih parlamentarnih izbora. Ovo je ekonomski razlog koji proizilazi iz elementarne činjenice da bi u savremenim mnogoljudnim zajednicama zahtjev za jednoglasnošću u svakoj konkretnoj odluci bio apsurdan, a i protivan intuitivnoj svrsi cijelog koncepta. Stoga je načelna jednoglasnost, *de facto* ili prećutna, implicirana u „konstitutivnoj“ fazi, a Vladi prepuštena odluka o konkretnim stvarima u „postkonstitutivnoj“ fazi. Vlada je dvostruko kontrolisana: Ustavni sud arbitrira da li je akcija Vlade unutar konstitutivnog ugovora (Ustava), a izbori da li je Vlada, poštujući okvir, efikasno radila i zadovoljila očekivanja građana.

TRI SCENARIJA GRAĐANSKE POBUNE

Iz prethodne opisane teorije suverenosti, koja je mjerodavan okvir za javnopolitičko djelovanje i prema „Dejtonskom“ *Ustavu BiH* (naročito u *preambuli*, al.3; i Čl. I,2), eksplicitno je u kojoj situaciji građani mogu ispostaviti zahtjev da Vlada bude opozvana. Moguća su tri scenarija.¹¹⁶

Postavljanje prioriteta

Scenario 1 je benigan i odnosi se na situaciju kada građani (u stvari neka grupa građana) žele prisiliti Vladu da tretira neki konkretan problem društvenog života, koji Vlada, iz ovih ili onih razloga, ignoriše. To se najčešće odnosi na situaciju u kojoj jedna grupa zainteresovanih građana želi skrenuti pažnju šire javnosti na svoj problem, i, na bazi šire javne podrške forsirati Vladu da odgovori na zahtjev. Primjer takve situacije imali smo prošle godine, u slučaju Republike Srpske, kada su studentske demonstracije prinudile Vladu da ispoštuje prethodno postignuti dogovor o izgradnji tzv. „IV paviljona“, a na nivou države BiH, tzv. JMBG proteste. U ovom drugom slučaju pritisak je urodio plodom i nakon skoro jednomjesečnih protesta *Vijeće ministara* je usvojilo potrebne zakonske regulative o matičnom broju.

„Oduzimanje“ legitimiteta

Scenario 2 odnosi se na situaciju kada građani žele da povuku pravo upravljanja koje su povjerali Vladi, zato što smatraju da ona ne obavlja svoju dužnost

116 Aleksandar Savanović, *Lepi gradovi lepo gore*, Nova srpska politička misao, Dostupno preko: <http://www.nspm.rs/sudbina-dejtonske-bih-i-republika-srpska/lepi-gradovi-lepo-gore-pobuna-gladnih-i-borba-za-interpretaciju.html> (Pristupljeno 10. februara 2014.)

na adekvatan način. U situaciji kada je Vlada imenovana na bazi izbornog rezultata, što je standardna procedura u savremenim demokratijama, formalno ispravan način da se to uradi je zahtjev Vladi da raspiše prijevremene (vanredne) izbore. Ovo po pravilu nije ispoštovano u situacijama pobune i demonstiranja često traže da Vlada odstupi, a da predstavnici „naroda“ preuzmu funkcije upravljanja. Međutim, ovo je ne samo demagoško zamaglivanje situacije već, po samoj logici sistema, neka vrsta diktature borbene većine ili manjine. Jer šta ovdje znači riječ „narod“? Narod (većina građana) je eksplicitno delegirao pravo za vršenje funkcija operativnog upravljanja na prethodnim demokratskim izborima. Kredibilno osporavanje tog prava moguće je samo testiranjem volje naroda na novim izborima. Zahtjevati da predstavnici demonstiranja preuzmu vlast je *de facto* zahtjev da ljudi koji nemaju demokratski legitimitet¹¹⁷ uzurpiraju instrumente moći. Što znači: državni udar.¹¹⁸ To zapravo daje pravo, i obavezu Vladi da legitimno upotrijebi instrumente represije u ime zaštite konstitutivnog poretka.¹¹⁹

-
- 117 Kako su pokazala iskustva „obojenih revolucija“ one su često inicirane, i bar u početnoj fazi i vođene, ne od strane opozicionih partija, već od predstavnika „civilnog sektora“. Aktuelni metež u Ukrajini poveo je bokserski šampion Vitalij Klitchko, a jedan od vođa antiputinovskih snaga u Rusiji je šahovski prvak Gari Kasparov.
- 118 U kontekstu protesta u Federaciji BiH mnogi predstavnici nezadovoljnih grupa građana u Republici Srpskoj priželjkivali su slične događaje i u RS. U tom kontekstu postojao je vrlo snažan pritisak na opozicione stranke, prije svega SDS, da povedu proteste. Rukovodstvo stranke odbilo je takve zahtjeve i umjesto toga postavilo zahtjev za raspisivanjem prijevremenih/vanrednih izbora. S obzirom da *Ustav BiH* nema mehanizme za takvu proceduru, a da su redovni izbori relativno blizu – u oktobru, stvar se smirila.
- 119 Kada je u prvoj fazi protesta u Ukrajini predsjednik Yanukovych upotrijebio policijske snage u razbijanju demonstracija, vođa protestanata Klitschko je osporio tu akciju sljedećim riječima: „Vi napadate svoj narod. Obustavite rat protiv građana Ukrajine. Jedini izlaz iz ove situacije je kompletna promjena vlade.“ Videti: Roman Olearchyk, „Kiev streets erupt in clashes with police“, *Financial Times*, January 19th, 2014. Međutim, šta znači ovdje riječ „narod“? Predsjednik Yanukovitch je dobio mandat na prethodnim izborima. To znači: većina ukrajinskog naroda glasala je za njega. Tvrdnja Klitschko-a nije formalno ispravna: protestanti nisu „narod“, već samo dio tog naroda [broj se, prema različitim izvorima, kretao od 70-100 000]. Oni nemaju mandat niti demokratski legitimitet da preuzmu vlast. Jedini legitimni izlaz iz ove situacije je zahtjev za izborima. Čak i u okviru kategorije „javnog interesa“ (Habermas), nije jasno kako bi grupa građana na trgu *Maidan* mogla imati pravo da definiše javni interes. Međutim, po pravilu, zahtjev za izborima nije scenario koji se događa u ovim situacijama, i to je od značaja zapaziti. Imajući u vidu ove činjenice protest u Ukrajini ne može se okarakterisati kao scenario 1 i/ili 2, premda je počeo kao odgovor na jedno konkretno pitanje – odluku predsjednika Yanukovych-a iz novembra 2013. godine da odbije prijedlog EU o ekonomskom i političkom savezu Kijeva i Brisela. Ali demonstranti su u kritičnoj fazi pobune tražili odstupanje Yanukovych-a s vlasti i postavljanje nove, „proevropske“ „tehnokratske“ vlade.

Teorija tiranica

Scenario 3 nastaje kada Vlada, u situaciji kada je osporen njen legitimitet, odbije zahtjev za prijevremenim izborima. Tada se događa klasična lokovska situacija u kojoj je vlada postala tiranin, i građani stoga imaju pravo nasilne smjene sve do prava tiranica.¹²⁰ Jedan primjer ove situacije, koji se uz sve peripetije smatra za klasičan slučaj *scenario 3*, je petooktobarsko „događanje naroda“ u Srbiji. Uopšteno govoreći, revolucije koje su početkom devedesetih godina XX vijeka rušile komunističke režime spadaju u tu klasu, i to je njihova suštinska razlika u odnosu na revolucije koje su usmjerene na obaranje demokratski izabranih vlada.

CASE STUDY: BOSNA I HERCEGOVINA, FEBRUAR 2014. – „BOSANSKO“/„BOŠNJAČKO“ PROLJEĆE

Početkom februara 2014. godine¹²¹ BiH, tj. *Federaciju BiH*, zahvatili su talasi demonstracija. Protesti su krenuli iz Tuzle, kao demonstracije nezadovoljnih radnika industrijskih giganta *Polihem, Dita, Konjuh*, ali veoma brzo su se proširili na mnoge druge sredine. U većim gradovima, poput Sarajeva, Zenice, Mostara,¹²² Bihaća, ali i nekim manjim sredinama,¹²³ građani su izašli na ulice¹²⁴ i oštro, često uz upotrebu nasilja, demonstrirali protiv aktuelnih vlasti, prije svega na

120 Aleksandar Savanović, „Lokova teorija društvenog ugovora i criteria vlade“, *Filozofski godišnjak*, god. VIII, br. 8, Banjaluka 2011. god., str. 106-113.

121 Kao dan početka ovih događaja najčešće se uzima 5. februar, međutim, proces se širio u nekoliko narednih dana i različitom brzinom i intenzitetom u različitim sredinama. Veoma je značajno uočiti da se struktura protesta bitno mijenja u prva tri dana: prvi dan je dominirala socijalno-ekonomska agenda, drugi dan se pojavljuju antidejtonske parole, a treći dan kulminira nasilje. [Aleksandar Savanović, *Lepi gradovi lepo gore*, op.cit.] Ovo je uslovna podjela i ne korespondira stvarnosti u cjelini, ali je vrlo koristan metodski redukcionizam za razumijevanje ovih događaja, naročito njihove uzurpacije u neizvorne svrhe. Za hronologiju događaja vidjeti: Bojan Grebenar, „*Bosansko proljeće između protesta, pokreta i podvale*“, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2014, str. 13-18.

122 Situacija u Mostaru je specifična u odnosu na druge epicentre bunta, s obzirom na oštru podjeljenost grada na „istočni“ – „bošnjački“ i „zapadni“ - „hrvatski“, jer to čini mogućnost prerastanja socijalnog bunta u međuetnički sukob mnogo vjerovatnijom nego u Bihaću ili Zenici.

123 Prema trenutnom stanju stvari, u BiH je djelovao najmanje 21 plenum: Bihać, Brčko, Bugojno, Cazin, Donji Vakuf, Fojnica, Goražde, Konjic, Maglaj, Mostar, Odžak, Orašje, Prijedor, Sarajevo, Tešanj, Travnik, Tuzla, Zavidovići, Zenica, Sanski Most i Bosanska Krupa. Nidžara Ahmetašević, „Početak međuplenumske saradnje“, *Slobodna Bosna*, br. 905, god. XX; Sarajevo, 13. mart 2014; str. 20.

124 Prema podacima *Federalne uprave policije*, koje je na sjednici *Predstavničkog doma Parlamenta FBiH* iznio direktor FUP-a Dragan Lukač, u periodu od 05-20. februara 2014. na protestima je učestvovalo 42 442 građanina (s ponavljanjima). Prvi dan eskalacije demonstracija bilo je 19 350 demonstranata. *Oslobođenje*, 26. februar 2014.

kantonalnom nivou, ali i na državnom.

Za razliku od demonstracija na temu JMBG, koje su imale za cilj da nametnu vlastima rješavanje jednog konkretnog građanskog problema, demonstracije iz februara su imale znatno šire i dublje političke zahtjeve. Formalno posmatrano, glavni impuls za krizu je objektivno postojeće siromaštvo širih slojeva stanovništva, te radikalno raslojavanje društva na vrlo malu „privatizacijsku“ elitu, podržanu političkom klasom, i mase osiromašenih. Međutim, zahtjevi iz klase socijalnih nisu bili isključiva agenda demonstranata, već su se vrlo brzo proširili na zahtjeve za ustavnim promjenama i inženjeringom političkog poretka, bilo u aspektu „dejtonskog“ Ustava, bilo Vašingtonskog sporazuma. U skladu s tim vrlo brzo su se pojavile različite teorije zavjere, koje u pozadini demonstracija vide određene inostrane i/ili domaće centre moći i različite interese.¹²⁵ Korektna analiza ovih događaja, mora uzeti u obzir da se radi o krajnje kompleksnoj krizi. Mi ćemo fokus svog razmatranja usmjeriti na pokušaj građana da ponude alternativu postojećem političkom poretku, formalizovan u ideji „plenuma“.

Argument kojim su građani opozvali vladu su eksplicite očigledni: katastrofalno ekonomsko stanje u državi, pljačkaška privatizacija, systemska korupcija, izvrgavanje demokratskog procesa kroz sistem partitokratskih elita vlasti. Ovi su zahtjevi očigledno „apolitični“ u smislu intervencije u „dejtonski“ poredak.¹²⁶

125 Aleksandar Savanović, *Lepi gradovi lepo gore*, op.cit. Vlada RS je optužila demonstrante za antiRS kampanju i pokušaj da se kriza FBiH, „Bošnjačko“ proljeće, pretvori u krizu BiH, tj. „Bosansko“ proljeće. Mediji su forsirali kampanju o pripremi „narandžaste“ revolucije u RS, s ciljem svrgavanja legitimno izabrane vlasti. S druge strane u FBiH, Zlatko Lagumdžija, lider SDP, optužio je EU da stoji iza nemira, postavljajući pitanje zašto nema sličnih protesta u RS u kojoj je socijalna situacija lošija nego u FBiH. Motiv je da se prinude politički predstavnici Bošnjaka da popuste hrvatskim zahtjevima za trećim entitetom. (Događaji su koincidirali s rezolucijom *Savjeta Evrope* u kojoj se predlaže reforma *Federacije*.) Kao šlag na tortu SDA je optužila ministra sigurnosti Fahrudina Radončića da stoji iza nemira zarad stranačkih interesa SBB-a.

126 Jedan od važnih antidejtonskih argumenata je da je upravo struktura uspostavljena *Anex 4 Ustavom* omogućila ovu „predatorsku“ praksu time što je omogućila partitokratskoj oligarhiji da se skloni iza komplikovanih institucija i nacional-šovinizma. Komplikovane „dejtonske“ institucije omogućavaju vladama da se sakriju i ne odgovaraju za loše upravljanje. Upravo zato, političke elite na sve tri strane imaju interes da održavaju *status quo*. „Kao rezultat toga, politika u Bosni je redukovana na monoetničke kampanje za kamere, i dilove između partijskih lidera u pozadini.“ Milada Vachudova, „The Thieves of Bosnia – the complicated legacy of the Dayton Peace Accords“, *Foreign Affairs*, February 24th, 2014. Osim toga postoji i dodatni važan argument: „Javni sektor kreiran u Dejtonu je enorman i političke partije direktno kontrolišu ogroman broj radnih mjesta. Kao rezultat toga, mnogi glasači su takođe zainteresovani da održavaju *status quo*.“ (ibid) Pored toga, očigledni problemi u koordinaciji i nadležnostima različitih nivoa sigurnosnih službi, koji su izbili na vidjelo u toku demonstracija, vrlo su ilustrativno pokazali slijepe ulice i mjesta zagušenja koja postoje u dejtonskoj strukturi države. Više je komentatora skrenulo pažnju da su ovi događaji *prima facie* dokaz neophodnosti reforme policijskog sistema BiH. Dženana Karup Draško, „Zašto su zakazale policijske agencije?“, *Dani*, br. 870, Sarajevo 14. februar 2014., str. 36-39:37.

Zahtjevi se fundamentalno odnose na „bolje upravljanje“ i veći nivo socijalne pravde. Premda se u haosu događaja pojavilo bezbroj različitih nerazumjevanja i proglašenja koji su zahvatali i u ustavni poredak države i osjetljivi nacionalni balans uspostavljen *DPA*. U našoj analizi mi ćemo pribjeći oštroumnom metodološkom i sadržajnom redukcionizmu i apstrahovati etnički aspekt prisutan u ovim događajima, premda je to nesumljivo jedan od najznačajnijih, ako ne i glavni, oblikujući faktor svih političkih događaja u savremenoj BiH, pa tako neizostavan i kod februarskih protesta. Fokus naše pažnje biće građanski *Plenum*. Razlog zašto je to tako je što parole etničkog sukoba automatski delegitimiraju proteste, s obzirom da su direktno antidejtonski i antiustavno pozicionirane. One daju vjetar u leđa različitim kontrarevolucionarnim strategijama, poput ubacivanja „huliganskih“ elemenata u tkivo *Plenuma*, plivanja na nacionalnim parolama ugroženosti od Drugog i sl. Krajnja posljedica je da nešto što je zapravo neželjena nuspojava događaja, biva predstavljeno kao njihov smisao. Ukoliko želimo sačuvati proteste kao kredibilni odgovor građana na loše upravljanje, prvi i kritičan korak je distancirati ih od antidejtonskog/antiustavnog patosa, kao i od huliganskog rušenja/paljenja institucija.¹²⁷ To je veoma česta zamka u koju su mnogi učesnici protesta kao i analitičari upali već u prvoj fazi događaja.¹²⁸ Čini se da su to najbolje razumjeli sami plenumaši plasiravši antologijski grafit „Gladni smo“ na sva tri službena jezika BiH!¹²⁹

127 Već u početnoj fazi protesta u Tuzli, pojavio se fantomski dokument pod nazivom „Manifest nove BiH“ koji je zahtijevao reviziju Dejtona i ukidanje entiteta. Sudeći prema dostupnim podacima, mnogi su „sumnjivi“ likovi bili aktivni sudionici nemira. Tako su u Sarajevu, kritičnog 7. februara, tek nakon dolaska Nihadada Alečkovića, vođe grupe *Antidejton*, počeli sporadični napadi na policajce, a situacija je postala kritična nakon što se grupa navijača Željezničara, predvođena Eldin Bitićijem (čovjekom s kriminalnim dosijeom) uključila u proteste. Ove „opšurne političke grupacije“ i prakse zavijaju suštinu *Plenuma* – socijalne zahtjeve, u „demagogiju i patriotske magluštine“ i *Plenum* nastoje iskoristiti „za promociju besplodnog antidejtonskog populizma“. Tako smo, na primjer, u toku demonstracija u Sarajevu mogli čuti ratnu himnu BiH, zastavu s ljljanima, koje su odmah iskorištene od strane proizvođača spina u RS da se protesti označe kao unitaristička zavjera za ukidanje RS.

128 Karakterističan primjer je izjava Stipe Mesića, koji je smatrao da je osnovna poruka protesta zahtjev za napuštanjem „dejtonske“ BiH. Videti: *Oslobođenje*, 10. februar 2014. Mnogi su povezali tezu o „nefunkcionalnoj“ BiH s ekonomskom devastacijom smatrajući da je najdublja osnova pobune zametnuta u ustavnom uređenju države. Videti: Hrvoje Jurić, „JMBG=jer morone biraju građani“, *Večernji list*, 15. lipanj 2013. godine; Dino Mustafić, „Ujedinjeni u gnjev“, *Oslobođenje*, 10. februar 2014; str.11.

129 *Dani*, br. 870, Sarajevo 2014., str. 24. Prema svjedočenjima očevidaca, građani koji su protestovali u Mostaru, počeli su masovno napuštati proteste kada su se pojavile agresivne skupine u maskama *Anonymusa*, koje su skandirale antihrvatske parole i na kraju spalile centralu HDZ-a. Čelnici HDZ-a, najodgovorniji za katastrofalno ekonomsko i političko stanje u Mostaru, iskoristili su priliku i demonstracije, koje su počele kao socijalni bunt, označili „bošnjačkom“ zavjerom. Jurica Gudelj, „Strah od međunacionalnih tenzija“, *Dani*, br. 870, 14. februar 2014.; str. 31.

Koncept *Plenuma*: „živa demokratija u nastajanju“ ili „anarhija ulične demokratije“

U jeku demonstracija, građani Tuzle su lansirali ideju o samoorganizovanju građana u formi plenuma i ekspertske, nestranačke vladi. Ovo „vježbanje direktne demokratije na bosanski način“ pobudilo je mnogo polemika i privuklo pažnju kako domaće tako i svjetske šire i stručne javnosti. Formulacije tipa „bosanskog političkog laboratorija“, pogađaju suštinu stvari jer zaista je u pitanju presedan. On je naročito zanimljiv ukoliko imamo u vidu odsustvo demokratske kulture i tradicije građanskog organizovanja u BiH. Ali pokušaj s *Plenumom* nesumnjivo stoji na magistralnoj liniji tekućih društvenih procesa, koji, od *Occupy* pokreta pa do trgova *Maidan* i *Taksim*, testiraju odnos vlada/građani u savremenom svijetu. O čemu se ovdje zapravo radi, i šta znači maglovita riječ „plenum“? Mi ćemo se fokusirati na tri aspekta u radu *Plenuma*: mehanizam donošenja odluka; zatim ciljeve [zahtjeve] koji se tim mehanizmom žele realizovati; te na kraju, eventualnu ideološku klasifikaciju, ako je ona u ovako ranoj fazi uopšte moguća.

Mehanizam *Plenuma*

S obzirom da su plenumi teorijski interesantni prije svega kao model praktičkovanja „direktne“ demokratije u XXI vijeku, i u tom smislu u skladu s drugim modelima iz te klase, a koji se trenutno iskušavaju u drugim dijelovima svijeta, vrlo je zanimljivo analizirati način njihovog rada i mehanizam donošenja odluka. Prema riječima Damira Arsenijevića, univerzitetskog profesora iz Tuzle i aktivnog sudionika plenuma, ovo je još uvijek otvoren proces i *Plenumi* su još u fazi „kristaliziranja ideja i načina rada“.

Svjjetlana Nedimović, nezaposleni doktor političkih nauka i član *Inicijativnog odbora za organizaciju Plenuma građana Sarajeva*, objašnjava ključne prakse *Plenuma*. Prvo, ona insistira da je *Plenum* mjesto na kome „svaki građanin koji to želi dobije prostor i vrijeme za iznošenje pitanja koja smatra značajnim u otvorenoj i javnoj diskusiji.“¹³⁰ Ona istovremeno na vrlo značajan način odbacuje ideju „ekspertske vlade“ sa dva krucijalna argumenta: prvo, ta vlada nema demokratski legitimitet; i, drugo, nije realno očekivati da nestranačka vlada ima stvarnu podršku „vrlo stranačkog parlamenta“.¹³¹ Suština *Plenuma* je da iz negativne faze „izraza nezadovoljstva“ prerastu u „društveno preuzimanje odgovornosti“, u smislu permanentne kontrole rada Vlada, tj. postanu pozitivan program. Emancipatorska dimenzija *Plenuma* nije u zamjeni jedne vlasti drugom, već u potencijalnoj mogućnosti da građanin – anonimni pojedinac i puki objekt BiH političkih elita, postane subjekt političkih odluka.

130 Svjetlana Nedimović, „Mi o hljebu i dostojanstvu, oni o identitetu“, *Dani*, br. 870, 14. februar 2014.; str. 15.

131 Ibidem, str.16.

Kako *Plenumi* uopšte donose odluke? Suština je u horizontalnoj strukturi odlučivanja, gdje svako ima mogućnost da kandiduje pitanje/problem/zahtjev, a zatim se o istom raspravlja i nakon toga glasa. U tom smislu *Plenum* jeste „praznik demokratije u smislu da je omogućen forum“.¹³² Učesnici sarajevskog *Plenuma* sami su definisali sebe sljedećim riječima: „*Plenum* je skupština svih članova neke grupe. To je javni prostor za raspravu, bez zabrana i bez hijerarhije učesnika na kojem se donose odluke. *Plenum* ima određenu strukturu rada. Svako ima pravo glasa, svako ima pravo da učestvuje... Svako ima jedan glas, to je prostor bez zabrane i pripada svima.“¹³³ *Plenum* je, dakle, primarno govornica za iznošenje mišljenja i raspravu.

Na početku diskusije postavljaju se pravila ponašanja. Svako ko želi da učestvuje obavezuje se da će poštovati te procedure. Moderator, koji se biraju za svaku sjednicu, na početku rekapituliraju status problema koji je na dnevnom redu i rezultate prethodne sjednice. Moderatoru imaju široka ovlaštenja kontrole toka diskusije, i obavezu da usmjeravaju diskutante da se drže teme i korektnog vremena trajanja izlaganja. Na kraju svake sjednice biraju se moderatoru za sljedeću, kao i mjesto i termin održavanja. Odluke se donose glasanjem svih učesnika i prostom većinom. (Insistira se na tome da nema suzdržanih i učesnici glasaju „za“ ili „protiv“.) *Plenum* ne poznaje stalne institucije i predstavnike. Kao što se biraju novi moderatoru za svaku sjednicu, tako je i s portparolima, zastupnicima i delegacijama. Ako postoji potreba da se izade u javnost, ili da se formira tim za pregovore, oni se biraju *ad hoc*. U zavisnosti od potrebe izazvane kompleksnošću pitanja koje je na dnevnom redu, *Plenum* može formirati ekspertske komisije i druga radna tijela, sačinjena od eksperata iz date oblasti, koji su voljni da svoje vrijeme i znanje stave na raspolaganje *Plenumu*. Smisao ove dinamične strukture je da se prevlada važan taktički problem *Plenuma*, naime njegova održivost. Radi se o tome da je angažman u okviru *Planuma* dobrovoljan, te da na duge staze predstavlja problem za ljude opterećene redovnim obavezama. Naročito kada se nakon „nasilne“ faze pređe u fazu kolotečine i redovnog rada. *Ad hoc* tijela i vrlo protočna struktura omogućavaju da se prevlada ovaj problem bez zapušnja sistema i postepene atrofije. Ipak, time se otvara i polje rizika, naime širok prostor za uzurpaciju od strane različitih demagoga i populista.

Suštinska stvar i poenta ovog organizovanja je da izglasana odluka postaje prinudna za Vladu, u smislu *scenarija 1*: ukoliko je Vlada ignoriše, prijeti joj pobuna u organizaciji *Plenuma*. Strategija „Plenumske demokratije“ je da se „nizom pritisaka političke elite uistinu drže u onoj poziciji da su oni tu samo da služe.“¹³⁴ Parafrazirajući staru prijetnju *Plenumi* poručuju da „bauk protesta kruži“ permanentno i da je uvijek pripravan da zakuca na vrata nesposobne ili korumpirane

132 Asim Mujkić, „Gradimo otoke slobode“, *Dani*, br. 871, 21. februar 2014., str. 18.

133 Vuk Bačanović, „Embrion nove demokratije“, *Dani*, br. 871, 21. februar 2014., str. 22.

134 Asim Mujkić, „Gradimo otoke slobode“, op. cit., str. 19.

Vlade. U tom smislu, nasilne metode su imanentne plenumskoj demokratiji, premda više kao latentna prijetnja, nego kao stvarni scenario. Idealni scenario je da prijetnja pobunom bude dovoljno realistična da je Vlade uvijek imaju na umu. Strateški cilj plenumske demokratije je da „*Plenum* postane mozak, a ulične demonstracije tijelo pobune“. ¹³⁵ Demonstracije bi se aktivirale tek u slučaju da Vlada odbija da tretira problem nametnut od strane *Plenuma*. Očigledno je da frekvencija demonstracija zavisi od sposobnosti *Plenuma* da demonstrira svoj kapacitet izvođenja građana na ulicu. Ukoliko on to može, racionalno je očekivati da će se Vlada povinovati zahtjevima, bez krajnjeg scenarija. ¹³⁶

Agenda

Plenumi su se vrlo brzo našli na udaru kritike, čiji je fokus usmjeren na nedovoljno precizne i nejasno formulisane zahtjeve, čiji se dijapazon kreće od zahtjeva za promjenom Ustava i smjenom državnog, federalnog ili gradskog rukovodstva, zakonskih promjena tipa ukidanja „bijelog hljeba“, smanjenja plata poslanicima, pa sve do lokalnih zahtjeva poput otvaranja javnih kuhinja i jeftinijih vrtića. Početni zahtjevi radnika u Tuzli bili su uvezivanje radnog staža, zdravstveno osiguranje i isplata jednokratne pomoći. U Sarajevu su demonstranti tražili smjenu federalnog premijera i povećanje minimalne penzije. ¹³⁷ U Zenici, zahtjevi su bili da kantonalna Skupština uputi zahtjev prema *Federaciji* za ukidanje kantona. „Tražili smo i vladu eksperata i da se formira jedan krug profesora sa Prava, koji nisu bili do sada stranački aktivni, da nam kažu koje je moguće ustavno-pravno rješenje ove situacije.“ ¹³⁸ U kompleksu zahtjeva nisu nedostajali ni metafizički elementi poput „prava na život“. Nemušto formulisani zahtjevi su bez sumnje danak neiskustvu. Ipak, poslužili su kao odlično mjesto delegitimisanja plenumske demokratije od strane različitih interesnih grupa koje su se osjetile ugrožene ovim „najorganizovanijim otporom vlastima u istoriji Dejtonske BiH.“ ¹³⁹

135 Vuk Bačanović, „Embrion nove demokratije“, op. cit., str. 24.

136 Pitanje opsega i međuplenumska saradnja jedno je od važnih operativnih pitanja ovog modela. Imajući u vidu da je koncept *Plenuma* centriran na kantonalnom nivou vlasti, a da su pojedini zahtjevi koji se ispostavljaju u nadležnosti federalne vlade, vrlo brzo se, samom logikom događaja, pojavila potreba za organizovanjem međuplenumske saradnje. Takođe je važno uočiti da koncept *Plenuma* nije ograničen samo i isključivo na formalne institucije vlasti, već je moguć kao koncept donošenja odluka i kontrole rukovođenja praktično u svim sferama javnog života – od preduzeća, javnog prevoza, pa do univerziteta.

137 *Dnevni avaz*, 10. februar, 2014., str. 3.

138 Mirza Dajić, Muhamed Tunović, „Niko ne želi da ruši Ustav i državu“, *Dani*, br. 870, Sarajevo 14. februar 2014., str. 25.

139 Vuk Bačanović, „Embrion nove demokratije“, op. cit., str. 24.

Očigledno, ove je šarolike¹⁴⁰ zahtjeve, da bi se adekvatno razumjeli, potrebno razvrstati u preciznije kategorije. Mi ćemo se poslužiti klasifikacijom koju smo predložili u uvodnom okviru.

Tako prva klasa zahtjeva spada pod *scenario 1*: zahtjev Vladi da riješi neki konkretan problem. Na primjer, u Cazinu su građani zahtjevali „trenutnu i безусловnu zabranu daljnjeg zaduživanja opštine“. U Fojnici, *Plenum* je isporučio zahtjev Vladi da se poveća iznos za sufinansiranje vrtića.¹⁴¹ Očigledno, ovi su zahtjevi u okviru legitimnog prema interpretaciji suverenosti i scenarijima pobune kako je u uvodu naznačena.

Drugu klasu zahtjeva predstavljaju zahtjevi za smjenama postojećih vlada. Tako je, npr., glavni nosilac bunta u Bihaću – organizacija *Bosansko proljeće*, postavila zahtjev za smjenom kantonalnog premijera H. Lipovače [„lopovače“]¹⁴² i kompletne Vlade, te raspuštanje *Skupštine* USK. U prvim momentima, dok su energije bunta još bile visoke, građani su putem *Plenuma* i protesta uspjeli prinuditi na ostavku četiri kantonalne vlade – u Tuzlanskom, Zeničko-dobojskom, Sarajevskom i Unsko-sanskom kantonu. To je rezultat bez presedana za BiH, premda te rezultate *Plenumi* nisu uspjeli stabilizovati, jer je na pojedinim tačkama bunta vladajući establišment razvio efikasne mehanizme kontrarevolucionarnog otpora i nakon kratkog odstupanja povratio vlast.

Tim uspjehom *Plenuma* stvorena je situacija „praznog prostora“ u kome nije jasno ko može da vrši vlast. Prema okviru koji smo predložili formalno ispravan izlaz iz ove situacije je raspisivanje vanrednih ili prijevremenih izbora. Specifičan problem BiH je da postojeći *Izborni zakon* ne predviđa adekvatan mehanizam sprovođenja ovog scenarija. To znači da bi kao prethodni korak građani morali iznuditi promjenu Ustava i odnosne zakone, tj. načelno posmatrano, ovaj paradoks ne mijenja suštinu *scenarija 2*, već samo traži dodatni korak.¹⁴³

Specifičan zahtjev i zamka u koju su upali mnogi *Plenumi* je formiranje „ekspertske“ vlade kao načina da se izađe iz situacije „praznog prostora“. Ovaj zahtjev

140 *Fusnota se nalazi na kraju poglavlja, na strani 312.*

141 Nidžara Ahmetašević, „Početak međuplenumske saradnje“, op. cit., str. 22.

142 U prvom momentu Lipovača je odbio podnijeti ostavku „rulji s maskama i kamenicama“, pozivajući se na 35 000 glasova građana koji su ga birali na prethodnim izborima. Identično je postupio i Husein Smajlović, gradonačelnik Tuzle, tvrdeći da ga je izabralo 30 000 građana Tuzle, i da ga može smijeniti jedino opštinsko Vijeće tako što bi mu izglasalo nepovjerenje.

143 Naime, prema važećem zakonodavstvu BiH predviđen je mehanizam prijevremenih izbora, ali mandat novoizabrane vlasti bi trajao do isteka mandata sadašnje. Kako su redovni parlamentarni izbori u BiH u oktobru, to znači da bi mandat trajao svega nekoliko mjeseci. Izbori koštaju oko 50 miliona BAM, tako da je ovaj scenario praktično apsurdan u ovom momentu. Što se tiče vanrednih izbora, mandat bi trajao pune četiri godine, ali je problem da vanredni izbori uopšte nisu predviđeni u *Izbornom zakonu BiH*. SDP je pokrenuo inicijativu u PSBiH o promjeni zakonske regulative, kojom bi se omogućilo održavanje izbora, a u slučaju da to ne bude prihvaćeno u

je postavljen od strane organizatora tuzlanskog plenuma. Ne radi se samo o tome da se time iskače iz sržnog koncepta *Plenuma*. Ovo je očigledno problematičan zahtjev i sa pozicije legaliteta i sa pozicije legitimiteta, jer nije jasno kakvu bi podršku tako izabrana vlada imala – njoj nedostaje demokratski legitimitet. U stvari, ovdje se radi o jednom pogrešnom skretanju u procesu konstituisanja političkog pokreta, a istovremeno pokazuje nerazumjevanje osnovne ideje i moći *Plenuma*: permanentnom prijetnjom pobune prinuditi Vladu da „služi“.

Ideologije *Plenuma*

Kada postavimo pitanje ideološke pozadine plenumske demokratije ono naravno ne može dobiti jednoznačan odgovor. Između ostalog zato što su sami *Plenumi* u različitim gradovima različito odmakli u svom konstituisanju i strukturisanju. Ipak, konceptualno posmatrano, nema sumnje da je matrica djelovanja *Plenuma*, njegova forma, organizacija i prioriteta, kao i politička agenda, po svom patosu „ljevičarski“. Ikonografija *Plenuma* to nedvosmisleno pokazuje na simboličkom nivou: folklorni sadržaji po pravilu uključuju „beretke“, „petokrake“ a nisu rijetka ni evociranja velike epohe radničkog pokreta SFRJ. Uostalom, samo mjesto nastanka *Plenuma* – Tuzla i Zenica, govore sami za sebe: to su bivši industrijski gradovi radničke klase. Istorijsko iskustvo iz socijalističko perioda radničkog samoupravljanja i tradicija ovih gradova očigledno igra gradivnu ulogu u konceptu *Plenuma*. Međutim, stvarna situacija je sada drugačija s obzirom na činjenicu da BiH više nije industrijska zemlja, a da su nekada velike fabrike većinom nestale sa scene. Termini „klasni“ pokret i „radnički“ bunt u zemlji u kojoj se stopa nezaposlenosti kreće ka 40% i *de facto* ne odgovaraju činjenicama. Subjekt ove pobune su mase nezadovoljnih. Na bazi ove argumentacije Asim Mujkić, profesor sarajevskog FPN, smatra da je najadekvatniji termin kojim se opisuje subjekt *Plenuma*, zapravo Hardt/Negri termin „mnoštvo“.¹⁴⁴ Time se može objašnjavati i tendencija za neorganizovanje *Plenuma* u neku vrstu stranke – inače argument koji odmah pada u oči. Razlika između radničke klase i „mnoštva“ je između ostalog i u tome što je radništvo istorijski tendiralo da se strukturise u partiju i sindikat, dok se „mnoštvo“ po pravilu uobličava u formi civilnih organizacija i trga. *Plenumi* jasno reflektuju ovu tendenciju.¹⁴⁵ Ako su *Plenumi* bili u stanju mobilisati ovolike mase građana oko sebe, oni bi mogli ostvariti snažan rezultat na izborima ukoliko se transformišu u stranku. Ali tim se scenarijem u

razumnom roku, da Visoki predstavnik ili nametne zakone ili raspiše izbore. Ideju SDP sabotirao je SNSD s argumentom da je bilo kakvo miješanje Visokog predstavnika neprihvatljivo s pozicije RS. „Argument“ protiv vanrednih izbora je naročito „nemušt“: *Predsjednik RS M. Dodik* je, naime, rekao da bi „to značilo da je stanje u RS vanredno.“ *Nezavisne novine*, 27. mart 2014.

144 Asim Mujkić, „Gradimo otoke slobode“, op. cit., str. 18.

145 Ibidem, str. 18.

bitnom smislu promašuje najdublja podloga plenumskih događanja naroda: reforma demokratije. *Plenumi* nisu primarno klasni pokreti, već su odgovor na krizu demokratije, a tek kroz taj odgovor oni su i odgovor na klasni sukob. Predstavnička demokratija je elitistički model koji se uvijek strukturise kao vertikalni sistem (narod, glasači, predstavnici itd.). On je vertikalni i kao model donošenja odluka – one uvijek idu *top-down*. *Plenumi* žele odgovoriti uspostavom „horizontalnog“ modela koji bi na neki način instalirao sistem donošenja odluka u obrnutom, *bottom-up* smjeru. Ostanak *Plenuma* „izvan“ formalnog sistema institucija predstavničke demokratije je dalekovid, vizionarski potez: „direktna demokratija vas drži izvan sistema. Dakle, ona vas sprječava, naprosto zato što nemate mogućnost da formirate elitu, liderstvo“, da uzurpirate mehanizme odlučivanja.¹⁴⁶

Pojedini analitičari predviđaju da je najvjerovatniji rasplet ovih događaja postepeno gašenje energije bunta, a razlog vide upravo u tome što se demonstranti nisu odlučili da zatraže podršku neke od političkih partija, onih postojećih ili da sami organizuju novu, i na taj način formalizuju svoje zahtjeve i daju im institucionalnu snagu. Praksa potvrđuje ovu dijagnozu, i kada se zapitamo o razlozima neuspjeha *plenuma* ovo je bez sumnje bitan faktor. Ipak, uprkos tome, ovo mišljenje ne može biti prihvaćeno i ono promašuje samu suštinu plenumske demokratije. Na taj način *Plenumi* izbjegavaju da upadnu u matricu koju kritikuju i zbog čijih su manjkavosti i formirani. Oni ostaju „izvan“ sistema i na taj način zadržavaju mogućnost da kontrolišu sistem. Ako bi ušli u Vladu oni bi automatski izgubili korektivnu moć koju imaju ostajući „izvan“.

ZAKLJUČAK

Ključni rezultat *Plenuma* je neformalan: postavljanje Vlada u situaciju stalne nesigurnosti od pritiska građana. Time se ispunjava jedan od ključnih kredibilnih ciljeva *Plenuma*: zahtjev vladama da odgovorno rade. S obzirom da su elite vlasti u BiH uspjele da uspostave sistem partijske dominacije mnoge su se vlade ponašale krajnje neodgovorno koristeći činjenicu da kada jednom dobiju na izborima više praktično ne mogu biti opozvani do kraja mandata. Sada su *Plenumi* pokazali da je ta situacija radikalno promijenjena: efikasnim pritiskom samorganizovanih građana izabrane vlade su primorane da podnesu ostavku. Svaka buduća vlada sada stoji pred činjenicom prijetnje novim protestima u slučaju neodgovornog vršenja vlasti.¹⁴⁷

146 Ibidem, str. 19.

147 „Prestaje period nepodnošljive lakoće vladanja u BiH. Vlast naslućuje, mada odbija da prizna, da više nije moguće spinom braniti mandat, da će se morati raditi, odnosno dogovarati. Strah vlasti je dobitak ove građanske pobune.“ Ibrahim Prohić, „Vlast se plaši jedinstva građana“, *Dani*, br. 870, Sarajevo 14. februar 2014., str. 35.

Tu se krije odgovor na neke od glavnih paradoksa februarskog bunta: *Plenumi* uopšte ne moraju da se institucionalizuju u formu permanentnog djelovanja. Građani mogu i trebaju da vrše pritisak na Vladu, ali *Plenumi* ne mogu preuzeti funkcije političkih institucija. Kako su ukazali trezveni komentatori, *Plenum* ne može zamijeniti političku strukturu države. Ali „može postojati kao paralelni, kao dodatni model političkog djelovanja“¹⁴⁸

Takođe je jasno da su zahtjevi za ekspertskim ili bilo kojim drugim neizabranim vladama ne samo nelegitimni i nelegalni, već su i nepotrebni, konceptualni suvišak: *Plenumi* su samim svojim uspostavljanjem demonstrirali model legitimne prinude na *bilo koju* vladu, te stoga njenu racionalnu obavezu da odgovorno služi.

Opet, time postaje očigledno da *Plenumi* nisu zahtjev za novom definicijom suvereniteta, već pitanje operacionalizacije suverenosti unutar postojećeg institucionalnog poretka. Oni zaista, u krajnjim instancama mogu ugroziti model predstavničke demokratije, ali i ne moraju, već mogu biti njeno suštinsko ojačanje. Ovo je važno razumjeti jer pobija čestu primjedbu neustavnosti: *Plenumi* nisu antiustavni u smislu da dovode u pitanje odredbu Ustava definisanu u *preambuli*, al. 3. Imajući u vidu da je preambuli dejtonskog Ustava pripisana normativna vrijednost ovo je ključna stvar, s obzirom da bi u suprotnom *Plenumi* bili automatski nelegitimni.

Ključni problem je ispitivanje legitimnosti *Plenuma* u smislu koliko građana oni predstavljaju i u čije ime govore. To, međutim, nije specifičnost samo plenumske demokratije, već uvijek postoji u *scenariju 1. Plenumi* su, i to je zaključak naše elaboracije, *de facto* varijacija *scenarija 1*. Prema tome, oni su, dok god ostaju u tim okvirima legitimni. Ali kada prelaze u neke druge prakse, poput zahtjeva za „ekspertskom vladom“, ili ustavnim revizionizmom, oni izlaze izvan dopustivog okvira legitimnosti propisane postojećim konstitutivnim okvirom, i, prema tome, postaju forma državnog udara, kako smo opisali u *scenariju 2*.¹⁴⁹

Kao i uvijek u ovakvim revolucionarnim momentima rezultat zavisi od mnogobrojnih faktora. Istorijski momentum za pojavu *Plenuma* nije povoljan. Istorijsko iskustvo kao i ustavno ustrojstvo BiH je krajnje nepogodno tlo za institucije direktne demokratije. Lakoća s kojom su nacionalističke elite izmanipulisale sliku protesta¹⁵⁰ najbolje svjedoči dubinu podijeljenosti društva u BiH. Situaciju dodatno komplikuje činjenica da su *Ustavom BiH* u demokratske

148 Stef Jansen, „*Plenum* je krik bijesnih ljudi“, *Slobodna Bosna*, br. 902, god. XX, Sarajevo 20.februar 2014, str. 22.

149 *Ustav BiH*, Čl 1,2 eksplicitno definiše BiH: „*demokratska država koja funkcioniše u skladu s zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.*“

150 Bojan Grebenar, „*Bosansko proljeće između protesta, pokreta i podvale*“, op. cit., str. 21-30.

institucije države ugrađeni snažni konsocijalni elementi zaštite kolektivnih prava.¹⁵¹ Oni su očigledno otežavajuća okolnost za plenumsku demokratiju i moguće je da je zatvaraju na entitetske i kantonalne nivoe. Ipak, i u tom suženom obimu, kao model političkog praksisa *Plenum* je događaj koji može imati dalekosežne posljedice, a na teorijskom planu već ih ima, bez obzira na stvarnost gašenja plenumskih energija.

151 Christian Steiner, Nedim Ademović (ed), „Ustav Bosne i Hercegovina – komentar“, *Konrad Adenauer Stiftung*, Sarajevo 2010, str. 85. Čl.IV/2; IV/2; V/4.b; VI/3.3; VII/2; IX/3. Ove su ustavne odredbe bukvalno prekopirane u izborni zakon, ali su neke od njih u međuvremenu osporene na različite načine. Ovdje ne možemo ulaziti u tu problematiku, i dijagnozu iznosimo prema postojećem tekstu *Ustava*.

Petar Marković¹⁵², Branko Bošković¹⁵³, Mirko Đuković¹⁵⁴

Humanističke studije
Univerzitet Donja Gorica

Crnogorski konstitucionalizam: populizam kao „normalna“ politika

UVOD

U ovom radu nastojaćemo da damo osvrt na karakter prakse ograničenja i kontrole vlasti u Crnoj Gori od strane organa kojem u velikom broju savremenih demokratija pripada posebno mjesto – Ustavnog suda. Smatrali smo da je analiza savremene prakse konstitucionalizma u Crnoj Gori akademski začuđujuće nedovoljno istražena tema s obzirom na kontraverze koje odluke Ustavnog suda izazivaju u medijima i dnevnom političkom životu. Stoga nam je namjera bila da ispitamo položaj ovog suda u okvirima koje daje važeći ustav. Ukoliko je na krilima referenduma o nezavisnosti 2006. godine donošenje ustava predstavljalo „konstitutivni momenat“, izvanrednu političku situaciju demokratskog ustavotvorenja, onda se na temeljima takve „konstitucionalne politike“ ušanci- la „normalna politika“. Mi se pitamo: 1. Kakvu ustavnu kulturu i identitet Crna Gora ima?; 2. Da li je zaista „narod“ tj. *demos* imao odlučujuću ulogu pri donoše- nju ustava, odnosno ko je bio nosilac konstitutivne moći?; 3. Kakav je karakter svakodnevne politike i konstitucionalizma u okvirima Ustava iz 2007?; 4. Koji

152 petar.markovic@udg.edu.me

153 branko.boskovic@udg.edu.me

154 mirko.djukovic@udg.edu.me

je odnos demokratije i konstitucionalizma u Crnoj Gori u uslovima važenja na taj način donesenog ustava?

Ustavnopravna literatura predlaže da, nakon što se ustav donese i „normalna politika“ stupi na scenu, u svakom društvu dolazi do izvjesne demobilizacije i deflacije političke participacije. U redovima koji slijede nastojaćemo da pokažemo da ovo povlačenje građana u slučaju Crne Gore nije samo zakonomjernost neke univerzalne ustavne dinamike, već je imanentno njenom političkom životu. Pasivnost građana i parohijalnost njene političke kulture, sa jedne strane, i klijentelizam u rješavanju zahtjeva građana od strane političke vlasti, sa druge, preduslovi za populizam, daju se iščitati iz prakse Ustavnog suda od 2007. godine do danas. Dakle, da bismo se bavili konstitucionalizmom u uslovima post-demokratije¹⁵⁵ na primjeru Crne Gore, naš teorijski okvir biće omeđen shvatanjem „normalne politike“ Brusa Akermana, relevantnom literaturom o političkoj kulturi Crne Gore i populističkim odnosom političkog sistema prema heterogenim zahtjevima građana, na način na koji ga opisuju politikološka literatura o populizmu.

KADA NAROD JEDNOSTAVNO NE POSTOJI

Polazna teorijska osnova za bavljenje ulogom Ustavnog suda Crne Gore u prethodnom periodu proističe iz polja istraživanja *izvora moći (pouvoir constituant)* kao ustavotvorne moći jednog naroda da sam odlučuje o sebi bivajući izvor pravila kojima će se obavezati. Ova tradicija može se pratiti još od Džona Loka i Emanuela Sjejesa do danas. U slučaju Crne Gore ovaj *ustavotvorni momenat* je, ako je suditi po ovoj teorijskoj tradiciji, predstavljao šansu da građani i njihovi predstavnici donesu suverenu odluku o svom „ustavnom obliku, pravnom i političkom identitetu i strukturi vlasti zajednice u njenoj cjelosti“.¹⁵⁶Ova se pretpostavka čini još vjerovatnijom ukoliko se zna da je donošenje crnogorskog ustava zapravo predstavljalo produžetak procesa utemeljenja crnogorske samostalne državnosti, te se ne može posmatrati odvojeno od referenduma održanog godinu dana ranije. Na ovu se teorijsku tradiciju naslanja i plejada teoretičara ustavnog prava poput Franka Majklmana,¹⁵⁷ Urliha Projsa¹⁵⁸

155 Colin Crouch, *Post-democracy*, Polity Press, Cambridge, 2004.

156 Andreas Kalyvas, „Popular Sovereignty, Democracy and Constituent Power“, *Constellations* (12), 2005, str. 223-237.

157 Frank Michelman, „How Can the People Ever Make the Laws? A Critique of deliberative Democracy,“ in *Deliberative Democracy*, ed. J. Bohman and W. Rehg, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, pp. 145–172;

158 Ulrich Preuss, *Constitutional Revolution: The Link between Constitutionalism and Progress*, Humanities Press, Atlantic Highlands, N.J 1995.

i Brusa Akermana.¹⁵⁹ Oni su, takođe, promišljali mjesto vanrednih situacija u kojima jedna politička zajednica donosi ustav.

Za Brusa Akermana politički život u savremenim državama može se podijeliti na dvije distinktno etape: *više* i tzv. *normalno zakonodavstvo*. U prvoj etapi, prema Akermanu, „vlada Narod, a sudije i drugi zvaničnici imaju obavezu da slijede Narod kada, nakon odgovarajuće javne rasprave i odlučivanja, mobilisana većina položi nove principe koji će voditi političku zajednicu“.¹⁶⁰ Ova etapa, dakle, predstavlja rascjep, prekid sa dotadašnjim i mjesto rađanja novih najviših pravila političke igre jednog društva. Jednostavnije, ustavotvorni momenat omogućuje građanima da „još jednom u svoje ruke uzmu moć da iznova ispišu ustav, na način da on izražava njihov ustavni identitet.“¹⁶¹ Prema ovoj teoriji, u prvoj etapi građani počinju da aktivno razmišljaju o javnim stvarima i uključuju se u debatu, direktno ili preko društvenih pokreta, koja dovodi do konsenzusa o temeljnim ustavnim promjenama. Crnogorski referendum o nezavisnosti, sa izlaznošću od čak 86.49% upisanih birača,¹⁶² mobilisao je pristalice obje opcije u toj mjeri da je proces donošenja novog ustava, koji je uslijedio, bio praćen sa velikim interesovanjem. Ostaje pitanje da li i za crnogorski slučaj važi Akermanova teza o tome da u ovim jedinstvenim trenucima briga o privatnim interesima biva potisnuta brigom o opštem dobru zajednice.

Dругу etapu, *normalno zakonodavstvo*, u principu karakteriše svakodnevna politika kao rezultanta partijskog djelovanja, agregacije interesa, manje ili više transparentnog pregovaranja političkih elita, i sve to uz minimalnu demokratsku participaciju. Podsjećajući na proceduralni i agregatni model demokratije, Akermanovu „normalnu politiku“ obilježavaju „privatizacija, depolitizacija i građanska apatija“.¹⁶³ U takvim uslovima fragmentacije ne postoji zajednički projekat koji bi mogao da probudi i ujedini građansko tijelo.

Prema ovako interpretiranom modelu dualne demokratije, Crna Gora se od 2007. godine nalazi u periodu u kojem „Narod“, kao zamišljeni nosilac opšte volje, „jednostavno ne postoji“.¹⁶⁴ Ovako do kraja doveden zaključak, mada sigurno ne sasvim realan, veoma je znakovit za Crnu Goru. Međutim,

159 Bruce Ackerman, *We the People: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1991; Bruce Ackerman, *We the People: Transformations*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1998.

160 Bruce Ackerman, *We the People: Transformations*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1998, str. 92.

161 Bruce Ackerman, *op. cit.*, str. 414.

162 Kancelarija za ljudska prava, OSCE/ODIHR, *Republika Crna Gora. Referendum o državnom statusu. Posmatračka misija za referendum OSCE/ODIHR-a, Konačni izvještaj*, Kancelarija za ljudska prava, OSCE/ODIHR, Varšava 2006, str. 24.

163 Bruce Ackerman, *We the People: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1991, str. 271.

164 Bruce Ackerman, *op. cit.*, str. 263.

Akermanova „normalna politika“ jeste nužno, ali ne i dovoljno objašnjenje za pasivnost građana i, korelativno, aktivnu ulogu Ustavnog suda u održavanju *status quo*-a. Previše jednostavan dualni model valja dopuniti objašnjenjem političke kulture u Crnoj Gori, kao i specifičnim odnosom vlasti i društva. Reperkusije ovakvog društvenog podmeta na politički sistem i konstitucionalizam u Crnoj Gori tada će postati sasvim jasne.

Nije namjera autora ovog rada da na ovom mjestu ponovi i u detalje objašnjava političku kulturu Crne Gore, koliko da naglasi do koje mjere je ona važna kao polje u kojem Ustavni sud djeluje. Ipak, podsjetimo se na kratko nalaza nekih od istraživača političke kulture ovog društva – zaključaka da crnogorsko društvo mnogo više baštini parohijalnu i podaničku nego participativnu političku kulturu.¹⁶⁵ Radule Knežević navodi da „crnogorsko se društvo gotovo trajno nalazilo između neučinkovite i autoritarne vlasti, s jedne strane, i nepoštovanja prava građana, drugoga i drugih političkih institucija, s druge strane“.¹⁶⁶ Između deset kontekstualnih napomena Pavla Jovanovića i Milana Marjanovića o specifičnosti političkog sistema u Crnoj Gori iz sada već klasične studije o političkoj kulturi Crne Gore,¹⁶⁷ a koje veoma dobro opisuju njenu političku kulturu, za potrebe ovog rada izdvajamo: zakon malih brojeva,¹⁶⁸ klijentelizam¹⁶⁹ i specifičan odnos prema vlasti.¹⁷⁰ Crnogorski građani su, rječnikom Klausua Ofe¹⁷¹, prije *klijenti* i *podanici* nego *građani* u strogom smislu.

Odnos populizma i demokratije je složen i problematičan. Oba se konceptualno odnose na „narod“ i oba imaju prilično bezobalno određenje. Ako se ustavna demokratija shvata kao uređenje koje počiva na dva stuba – liberalnom, koji podrazumijeva vladavinu prava i zaštitu ličnih prava i sloboda, i demokratskom, koji naglašava participaciju i narodnu suverenost,¹⁷² onda granica između demokratije i populizma biva manje jasna. Zato Margaret Kanovan populizam

165 cf. Gabriel A. Almond, Sidney Verba, *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb, 2000.

166 Radule Knežević, *Politička kultura*, CANU, Podgorica, 2012, str. 411.

167 Pavle Jovanović i Milan Marjanović, *Politička kultura u Crnoj Gori*, CID, Podgorica 2002.

168 Autori o tome pišu sledeće: „Veličina zemlje i broj stanovnika značajno utiču na političke odnose, što rezultira stanjem koje se može opisati kao nedostatak pravog javnog mnjenja. „Jer, niti je javno mnjenje dovoljno anonimno, a tada i nije javno, niti postoje one velike grupe i ‚mase‘ čije gibanje tvori političku dinamiku drugdje“ (P. Jovanović i M. Marjanović, *op. cit.*, str. 15-18).

169 „Očekivanja od vlasti svode se na razmjenu usluga po „osobitom klijentelističkom modelu“ *Ibid.*

170 Budući da se vlast doživljava kao autohtona, domaća, „naša“, „odsustvo etničke i kulturne distance, mala ili savladiva statusna i ekonomska distanca – u poredenju sa drugim i drugačijim istorijskim aranžmanima – učiniće da je komunikacija između običnog člana zajednice i vlasti odnosno nosioca vlasti jednostavna, neformalna i često vrlo racionalna“. *Ibid.*

171 Clauss Offe, *Modernity and the State: East, West*, MIT Press, Cambridge 1996, str. 147.

172 Chantal Mouffe, *Democratic Paradox*, Verso, London 2000.

vidi kao „sijenku demokratije“,¹⁷³ uvijek prisutnu mogućnost da se demokratska politika pretvori u populizam. Za nju ovaj drugi jeste „spasilački“ (*redemptive*) politički stil koji obećava izlječenje od otuđenja i apatije koje proizvodi suvo pragmatska predstavnička politika savremenih demokratija.¹⁷⁴ Zbog toga mi smatramo da populizam nije samo specifična ideologija, makar i „tanka“,¹⁷⁵ već crnogorska značajka ili jedna „dimenzija političke kulture uopšte“. ¹⁷⁶ Za ovaj rad su, svakako, relevantna ali manje zanimljiva obilježja populizma koja prva padaju na pamet: a) ideja o narodu kao homogenom i jedinstvenom, koji je izvor svih političkih vrлина i mora biti izvor političkog procesa; b) odbacivanje predstavničke demokratije i predstavničke politike, te isticanje oblika direktne demokratije koji daju „glas“ narodu;¹⁷⁷ c) oslanjanje na harizmatičke vođe koji su sposobni neposredno se i instinktivno povezati s narodom, te mogu odmah izraziti njihove potrebe.¹⁷⁸ Za temu i cilj ovog rada posebno su značajne *posledice* populističke politike – antisistemska i antiinstitucionalna retorika, negiranje svih posredujućih struktura i konstruisanje direktnih veza naroda i vođe, kameleonska sklonost prilagođavanja konkretnoj situaciji.¹⁷⁹

Konačno, čini se da politička situacija u Crnoj Gori posebno odgovara opisu populizma koji je dao Ernesto Laclau u kontroverznoj knjizi „On Populist Reason“. ¹⁸⁰ Ako u „normalnoj politici“ nema „Naroda“, a politička kultura društva i specifičan odnos neanonimnog i familijarnog društva prema vlasti ne omogućuju da se političko i *pouvoir constituant* manifestuju kroz političku participaciju, onda populizam postaje optimalan mehanizam „konstruisanja naroda“. To se postiže tako što, *činom imenovanja* od strane vlasti, mnogostruk i heterogeni društveni zahtjevi bivaju redukovani na jedan – glas naroda. Tako se partikularni dio društva u čije ime vlast navodno djeluje, *plebs*, univerzalizuje u *populus*. On istovremeno znači i sve i ništa. On je „prazni označitelj“, ¹⁸¹ kojim se, upravo zbog

173 Margaret Canovan, „Trust the people! Populism and the two faces of democracy“, *Political Studies*, 47 (1), 1999, str. 3.

174 cf. Margaret Canovan, *op. cit.*, str.9.

175 Slaven Ravlič, *Svjetoivi ideologije – Uvod u političke ideologije*, CID, Politička kultura, Podgorica, Zagreb 2013, str. 351.

176 Peter Worsley, „The concept of populism“, u G. Ionescu and E. Gellner (ur.), *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London 1969, str. 245.

177 Štaviše, pokazaćemo da se u slučaju Crne Gore, zbog obilježja njene političke kulture, populizam reprodukuje upravo preko i zahvaljujući političkim partijama.

178 Slaven Ravlič, *op. cit.*, str. 351.

179 *Ibid.*

180 Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Verso, New York 2005.

181 Vidjeti na primjer: Ernesto Laclau, *op. cit.*, str. 69-72.

tog svojstva, može veoma lako manipulirati. Dejstvom ove diskurzivne strategije, sinegdohe, u politici svi društveni konflikti redukuju se na jedan antagonizam. U Crnoj Gori se, kao što ćemo pokazati u drugom dijelu rada, usled suštinski nerazrušenog partijskog sistema kao jedini trajni i veliki rascjep može identifikovati onaj između vlasti i opozicije. Ovaj se dominantni antagonizam od strane vlasti koristi da se ona prikaže kao zaštitnica interesa crnogorskog naroda i države nasuprot ostalim partijama i građanima iz opozicije. Složeno političko tkivo se svodi na dva bloka – onaj uz vlast, koji je konstruisan kao Narod i onaj uz opoziciju, koji djeluje protivno interesima Naroda i vlasti kao njegovog zatočnika. Zato nije ni čudo da pojedini autori Laklauovoj interpretaciji populizma zamjeraju da cjelokupno polje političkog svodi na šmitijansko razlikovanje prijatelj/neprijatelj.¹⁸² Iako njegovu tezu da se politika može izjednačiti sa populizmom, ne smijemo uopštavati, izgleda, nažalost, da ona važi u slučaju Crne Gore, što ćemo i pokazati u trećem dijelu rada.

Na kraju, šta očekivati od prakse konstitucionalizma ušančenog između pasivnog građanstva i populizma? U etapi „normalne politike“ i u postdemokratskom dobu stanovništvo sa gore opisanom političkom kulturom daleko je od idealne slike suverenog Naroda obdarenog „utemeljujućom moći“ (Šmit). Idealtipski Narod, u čije ime se ustav donosi u ustavotvornoj etapi, realno ne postoji. Daleko od svoje idealizovane apstrakcije, stvarni je, empirijski narod, skup različitih interesa i grupa, pogrešiv i zavodljiv. Da ne bi postao plijen manipulacije vlasti, potreban je autoritativan tumač njegove opšte volje zabilježene u ustavu – „Narod se mora *izlučiti* iz naroda“ (*naglasak autora*) – kako je Lefor lakonski opisao samorazumijevanje jakobinske vlasti u vrijeme Vladavine terora.¹⁸³ To je u većini savremenih demokratija zadatak ustavnog suda. Sasvim jasnim i razgovjetnim riječima Nenada Dimitrijevića: „Ustavni sud ima zadatak da nam kaže – na obavezujući način – kako treba da čitamo ustav.“¹⁸⁴ Međutim, da bi Ustavni sud pravilno vršio ovu ulogu, neophodni su povoljni društveni uslovi i adekvatna pravna kultura, a to u Jugoistočnoj Evropi nije slučaj. Naime, kao jednu od karakteristika vlasti prenetu iz komunizma u postkomunizam, Vladimir Goati navodi *pravni nihilizam* – „svrsishodno“, a ne u

182 Endrju Arato tako s pravom zamjera Laklau da gotovo bez citiranja Šmita obnavlja njegovo shvaćanje političkog izjednačujući ga sa populizmom. Uporediti: Andrew Arato, „Political Theology and Populism“, *Social Research* (80, 1), 2013, str. 156.

183 Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, University of Minnesota Press, Mineapolis 1988, str. 79, citirano prema: A. Arato, *op. cit.*, str. 147.

184 Autor još dodaje: „Time što kaže „ovu ustavnu odredbu treba razumeti na ovakav način“, sud istovremeno kaže da su druga tumačenja pogrešna. Time nam sud u stvari kaže šta je u skladu sa ustavom, a šta je protviustavno. Konačno, to znači da Ustavni sud, identifikujući ispravno tumačenje, ili pravo značenje ustavne norme, rekonstruiše obavezna pravila ponašanja. I građani i državni organi imaju se ponašati u skladu sa sudskom interpretacijom ustava.“ Vidjeti više u: Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Beograd 2007, str. 23-39.

pravu utemeljeno, odlučivanje – odlučivanje principom višeg reda. Posledica su „parlamenti koji ni o čemu ne odlučuju, izbori redukovani na puko glasanje i više-partijski sistemi (...) u kojima sve odluke donosi jedna (komunistička) partija“.¹⁸⁵ Na temelju ovih teorijskih napomena i konteksta iz dijela koji slijedi, rad ćemo završiti objašnjenjem kako se ova osnovna funkcija ustavnog sudstva može koristiti da se legitimišu posledice populističkog rezona crnogorske tranzicione vlasti.

POLITIČKE PARTIJE IZMEĐU POPULIZMA I DEMOKRATIJE

Rijetko se pominje činjenica da je Crna Gora jedina evropska država (ne računajući Bjelorusiju) koja suštinski nije imala promjenu vlasti od tranzicije u demokratiju, tj. da je Savez komunista Crne Gore samo promijenio ime, a da je vladajuća garnitura ostala ista. To možda i ne bi bilo toliko važno da su okolnosti drugačije i da posledice ovakvog slijeda događaja i danas, skoro 25 godina nakon tranzicije, nisu vidljive. Iako je broj političkih partija značajno varirao od jednog do drugog izbornog ciklusa, sa značajnim transformacijama, kako programskim tako i organizacionim, dominacija Demokratske partije socijalista skoro da nije bila dovedena u pitanje, iako već duže vremena DPS na nacionalnim parlamentarnim izborima nastupa u koalicijama.

Ne dovodeći u pitanje demokratski izbori procesa¹⁸⁶, nekoliko je važnih posledica ovakve konstelacije snaga. Prvo, programski jasna orijentacija partija često je zamagljena željom da se nastupa isključivo protiv DPS-a, bez obzira na sadržaj o kojem se donose odluke. Zato se političko djelovanje kod crnogorskih partija faktički svodi na za i protiv DPS-a, svakako, imajući u vidu da je u nekim odlukama bilo izmiješane podrške (npr. izbor Vrhovnog državnog tužioca 2014. godine). Drugo, ovakav odnos povećava distancu između vlasti i opozicije, kako u samom odnosu između partija, a pogotovo u percepciji birača koji svako približavanje opozicije i vlasti mogu vidjeti kao potencijalni čin izdaje i priklanjanja. Treće, partijski sistem kao dominantni rascjep dobija dimenziju za i protiv vladajuće partije (koalicije) pa je diferencijacija i po ovom osnovu dodatno komplikovana, pogotovo u partijama koje su opozicione. Konačno, ovakvom konstelacijom snaga građanima se dodatno otežavaju mogućnosti jasnog raspoznavanja ideološke orijentacije partija i povezivanje diskursa i djelovanja sa zacrtanim predizbornim obećanjima i partijskim programom. Antagonizam između ova dva bloka jasan je i stabilan i, kako smo ukazali u prvom dijelu, omogućuje trajanje populističke politike.

185 Vidjeti: Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*. Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, Podgorica 2008.

186 Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Prijevreteni parlamentarni izbori, 14. oktobar 2012. godine*, OSCE/ODIHR, Varšava, 2012; Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Predsjednički izbori, 7. april 2013. godine*, OSCE/ODIHR, Varšava, 2013.

Iako usko povezani, svaki od navedenih problema ima drugačije posledice na odnos između partija, odnos između partija i građana i, što je posebno važno, odnos između partija, institucija i građana, te samim tim postaje i „normalna politika“. Jedan od ključnih izazova demokratizacije je stvaranje povjerenja¹⁸⁷ između političkih aktera, ali, što je mnogo važnije, stvaranje odnosa povjerenja u institucije. Stabilnost institucija povećava demokratske kapacitete i, što je dodatno značajno, stvara se politički okvir u kojem su institucije iznad svih aktera, bilo političkih ili drugih¹⁸⁸. Ovakve okolnosti stvaraju demokratsku političku kulturu i političke partije koje se ponašaju u skladu sa zakonom, ali i partije koje su spremne da snose odgovornost za svoje postupke. Širi efekti ovih procesa se zbog ograničenog prostora neće razmatrati u ovom dijelu rada. U kontekstu Crne Gore, ponašanje političkih partija dodatno dobija na značaju zbog činjenice da je djelovanje drugih aktera, npr. društvenih pokreta, i dalje limitirano i sa vrlo ograničenim efektima. Zato političke partije zauzimaju dominantan položaj kada je određivanje političke agende u pitanju, što je opet dodatno apostrofirano u manjku povjerenja u institucije. Opozicione partije svojim djelovanjem ne podstiču uvećanje stepena legitimnosti institucija, dok sa druge strane, vlast ne pokušava da smanji distancu, odnosno da eventualnim ustupcima opoziciji omogući veći stepen povjerenja u najvažnijim domenima političke arene¹⁸⁹. Zbog polarizacije partijskog sistema u ovom smislu, položaj institucija postaje dodatno osjetljiv jer moraju biti iznad politike, a ovo se posebno odnosi na sudove.

Političke partije u Crnoj Gori popunjavaju vakuum koji za sobom ostavlja građanska pasivnost i gotovo u potpunosti preuzimaju monopol nad kanališanjem pretpostavljenih društvenih interesa u politički sistem. Iz svega prethodno rečenog se stiče utisak da političke partije u Crnoj Gori nisu subjekti koji doprinose povećanju stabilnosti, demokratičnosti i, konačno, povjerenju u institucije sistema. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava¹⁹⁰,

187 Larry Diamond, *Building Trust in Government by Improving Governance*, Paper presented on the 7th Global Forum for Reinventing Government, Vienna, 2007.

188 *Ibid.*

189 Obilježja političkog ponašanja „velikog“ DPS-a, prije podjele 1997.godine, donekle su ostala i nakon cijepanja partije. Više o djelovanju DPS-a prije podjele 1997.u: Srđan Darmanović, „Duga tranzicija u Crnoj Gori - od polu-kompetitivnih izbora do izborne demokratije“ u: Veselin Pavićević, Srđan Darmanović, Olivera Komar, Zlatko Vujović, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006*, Podgorica, Centar za monitoring CEMI, 2007, str. 85-6. Mogućnosti korištenja resursa i pozicije koalicije oko DPS-a, zahvaljujući dugogodišnjem opstanku na vlasti, su jedan od glavnih prigovora opozicije kada se u pitanje dovode izborni rezultati, mada još uvijek nije bilo značajnih sudskih procesa koji su bili vezani za kršenje izborne regulative.

190 Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Prijevremeni parlamentarni izbori, 14. oktobar 2012. godine, op. cit.*; Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Predsjednički izbori, 7. april 2013. godine, op. cit.*

Venecijanska komisija¹⁹¹, GRECO¹⁹² i Evropska komisija¹⁹³ su prepoznali ovaj problem i u više navrata davali preporuke da je neophodno da se povjerenje u institucije sistema poveća, ali uprkos tome, političke partije se oglašuju i ne postupaju u skladu sa preporukama ovih organizacija.

Izbori su osnov demokratije i demokratski izbor je osnovni uslov odgovornih partija i institucija, ali je zato neophodno da postoji povjerenje u izborni proces, a nedostatak istog je jedan od najvećih problema crnogorskih izbora¹⁹⁴. Ako se uzme u obzir da je od 1998. godine bilo jedanaest izmjena izbornog zakona, onda je dovoljno jasno da i dalje nije postavljen jasan zakonski okvir koji reguliše ovu oblast, ali i u širem smislu, u oblasti organizacije izbora, organa za sprovođenje izbora, biračkog spiska i finansiranja političkih partija i izbora. Obzirom na to da su partije tj. njihovi predstavnici kreatori seta zakona kojima se uređuje ova oblast, postavlja se pitanje da li su partije jače od sistema, pa izbori bivaju organizovani u skladu sa partijskim a ne opštim interesom, odnosno da je partijski populizam i želja za zadovoljenjem sopstvenih potreba stavljena iznad opšte volje i potrebe stvaranja koherentnog i održivog zakonskog okvira. Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o finansiranju političkih partija iz 2014. godine nedvosmisleno nameću upravo ovakav zaključak.

Prethodno navedena obilježja partijskog sistema u Crnoj Gori dovela su do toga da je nedostatak političke volje onemogućio pozitivne promjene¹⁹⁵. Kada su novi izborni i zakon o finansiranju političkih partija usvojeni 2014. godine, partije su dale naznake da je postavljen kamen temeljac novom zakonskom okviru. Međutim, cijeli proces na kraju je dodatno obesmislio sav prethodni rad na izbornom zakonodavstvu i na kraju, dodatno povećao distancu između opozicionih partija i Demokratske partije socijalista. Pozicija druge po veličini partije u vladajućoj koaliciji, Socijaldemokratske partije je ostala u sjenci razmišljanja oko ključnih problema. Preporuke međunarodnih institucija isticale

191 Venice Commission and OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the draft law on amendments to the law on elections of councillors and members of parliament of Montenegro*, OSCE/ODIHR, Venice, 2011.

192 GRECO, *Compliance Report on Montenegro: Transparency of Party Funding*, GRECO, Strasbourg, 2012.

193 European Commission, *Montenegro Progress Report*, European Commission, Brussels, 2014. Progress report je dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf (Pristupljeno 29. oktobar 2014)

194 Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, *Predsjednički izbori, 7. april 2013. godine, op. cit.*, str.1.

195 Koalicija NVO, *Treći izvještaj o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava*, Koalicija NVO, Podgorica, 2014, Dostupno preko: <http://www.cedem.me/sr/publikacije/finish/13-publikacije/513-koalicija-23-trei-izvjetaj-o-stanju-u-oblasti-reforme-pravosua-i-ljudskih-prava.html>, (Pristupljeno 29. oktobar 2014.), str. 5.

su potrebu: centralizacije biračkog spiska uz povećanu kontrolu tajnosti i zaštite ličnih podataka, jačanje kapaciteta Državne izborne komisije i veće transparentnosti i kontrole finansiranja partija i izbornog procesa.

Političari, pa samim tim i političke partije, treba da poštuju interese građana i da im dozvoljavaju da steknu uvid u nove ideje¹⁹⁶. Ovdje treba dodati da moraju zaista i da vjeruju u to i da tim idejama ostanu dosledni, dokazujući da je opšti interes ispred partikularnog. Neuspjeh u ovom dijelu je prvi veliki poraz demokratizacije političkog, a pogotovo izbornog sistema, u Crnoj Gori. Potreba za stvaranjem zakonskog okvira koji će prevashodno biti zasnovan na konsenzusu i povjerenju je potpuno zanemarena, kako u diskursu, tako i u konačnim odlukama, posebno imajući u vidu da zakone u glasanju nisu podržale sve političke partije¹⁹⁷. Želja da nova rješenja stupe na snagu prije lokalnih izbora u maju 2014. godine za opoziciju, te želja DPS-a da nova rješenja tek kasnije stupe na snagu, u potpunosti su nadjačale želju za kreiranjem kvalitetnih zakona koji će povećati stepen demokratičnosti izbornog procesa. Demokratizacija je ostala u sjenci otvorenog i neskrivenog populizma partija.

Drugi veliki poraz demokratizacije u Crnoj Gori je oslikan u činjenici da akteri pregovora o novom izbornom zakonodavstvu nisu imali sluha za preporuke međunarodnih eksperata iz već citiranih izvještaja ODIHR-a, GREKO-a i Venecijanske komisije. Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru¹⁹⁸ naglašava ovu činjenicu, apostrofirajući značaj usvajanja rješenja kojima se povećava demokratičnost izbora, ali i uvode principu kako efikasne kontrole izbornog procesa, tako i finansiranja političkih partija. Proevropski diskurs je stoga „prikvireni“ populizam.

Treći, možda i najznačajniji po obimu, poraz demokratizacije je odluka Ustavnog suda kojom se derogira značajan dio novog, tek usvojenog, Zakona o finansiranju političkih partija, kojim je samo usvajanje zakona praktično obesmišljeno. Inicijativa DPS-a Ustavnom sudu da ispita određene odredbe Zakona je mogla biti izbjegnuta da su rješenja usvojena konsenzusom. Jedan od najvažnijih zakona u procesu jačanja institucija i povjerenja između aktera je izgubio smisao potezom najjače političke partije, što samo oduzima legitimitet prethodno usvojenim zakonima, pri čemu Ustavni sud samo smanjuje već poljuljani integritet sistema.

196 Slaviša Orlović, „Transformacija političkih partija pod uticajem medija“ u Milan Podunavac (ur.), *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd, 2011, str. 310.

197 Balša Knežević, *Iznuđena rješenja i politička trgovina*, Portal Analitika, Dostupno preko: <http://www.portalanalitika.me/politika/tema/139838-iznuena-rjeenja-i-politika-trgovina>, (Pristupljeno 27. oktobar 2014).

198 European Commission, *Montenegro Progress Report*, European Commission, Brussels, 2014, str. 2.

Konačno, populizam političara i političkih partija u Crnoj Gori je postao (1) dominantno obilježje političkog djelovanja, pa je zato i prikrivenost, kao obilježje istog, u prethodnom paragrafu stavljena pod navodnike i (2) suština „normalne politike“ i stil političke komunikacije¹⁹⁹. Neuspjeh demokratizacije izbornog zakonodavstva samo je pokazao da partije imaju monopol nad političkim odlučivanjem u Crnoj Gori i da je vođenje o sopstvenim iznad opšteg interesa. Diskurs političara se ne odlikuje poštovanjem kako ličnosti, tako i institucija koje predstavljaju pa je i odlučivanje o ključnim pitanjima više borba za očuvanje pozicija. Iza odluka koje bi trebalo da budu u interesu građana ne stoji demokratski kapacitet partija. Kao posledica ostaje problem koji je dominirao i nakon sloma socijalističkog sistema, a to je nepovjerenje u demokratske procese.

ZA KIM ZVONA ZVONE?

Kako je prethodno navedeno, autori ovog rada su posmatrali rad Ustavnog suda u kontekstu političke zbilje Crne Gore. U pravosudnom sistemu Crne Gore Ustavni sud je izdvojen iz sistema sudstva, jer svojim odlukama i ovlašćenjima kao i načinom izbora sudija, sud se doživljava kao kolegijum istaknutih pravnika. Ustavom su utvrđene nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore.²⁰⁰ Zakonom o Ustavnom sudu su detaljnije opisana ovlašćenja i način rada ovog suda. Ustavni sud je IV, odnosno posljednja instanca pred kojom je moguće tražiti zaštitu svojih prava prije nego li se zaštita potraži u Strazburu.

Da je pravda nedostižna za mnoge, pa čak i u Strazburu, pokazuju i statistički podaci iznijeti u izvještaju koji je podnio Zastupnik Crne Gore a koji je Vlada usvojila 27. februara ove godine.²⁰¹ Do kraja 2013. godine bilo je 1062

199 Jan Jagers, Stefaan Walgrave, „Populism as political communication style: An empirical study of political parties’ discourse in Belgium“, *European Journal of Political Science*, Vol.46, No.3, str. 319-345.

200 Članom 149 utvrđeno je da Ustavni sud odlučuje: 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava; 4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav; 5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave; 6) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije; 7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova; 8) o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja; 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

201 Izvještaj o radu Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava dostupan je na web stranici Vlade Crne Gore. Dostupno preko: <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (Pristupljeno 30.oktobra 2014.)

predstavke od strane fizičkih i pravnih lica protiv Crne Gore. U fazi glavne rasprave je 26 slučajeva, dok je 700 broj odluka koje je Sud donio, od kojih je 671 predstavka odbijena kao neosnovana ili neprihvatljiva. U 19 slučajeva Sud je utvrdio kršenje konvencijskih prava, dok je u 10 utvrđeno da nije bilo kršenja prava zagarantovanih EKLJP.

Analizom ovih slučajeva, koji su u glavnoj fazi rasprave, konstatovano je da su povrijeđena prava garantovana članom 6, odnosno *pravo na pravično suđenje* i članom 13 *pravo na djelotvorni pravni lijek*. Za potrebe ovog rada nećemo navoditi detalje o drugim navodima iz predstavki. Upravo su ova dva člana 6 i 13 Evropske konvencije pokazatelj slabih tačaka u pravosudnom sistemu Crne Gore. Zamjerka Evropskog suda je što naše sudije tek ovlaš pominju kršenja prava iz Konvencije i ne ulaze u meritum stvari. Konstatuju povredu određenog člana bez dodatne analize. Najveći broj odbijenih predstavki je zbog činjenice da nisu iscrpljena sva pravna sredstva, odnosno ustavna žalba kao posljednji pravni lijek. Postavlja se pitanje gdje je Ustavni sud i šta je njegova uloga?

U svakoj pravno uređenoj državi postoji najviša sudska instanca i njeno mjesto se zna po ustavu i zakonima. Ustav Crne Gore kaže da je najviši sud u Crnog Gori Vrhovni sud (član 124) – a da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede prava i sloboda garantovanih Ustavom, a nakon što su iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi (član 149(3)). Takođe, Ustav kaže da svaki zakon mora biti usaglašen sa Ustavom, a svaki propis sa Ustavom i zakonom, kao i međunarodnim dokumentima koji su ratifikovani u zakonodavnom domu (član 145). Kako član 148 Ustava jasno kaže da svaki pojedinačni pravni akt mora biti usaglašen sa zakonom i da pojedinačni pravni akti „uživaju sudsku zaštitu“, onda se pitamo šta to znači za Ustavni sud Crne Gore? Jasno da znači da svaka presuda Vrhovnog suda jeste pojedinačni pravni akt. Zakonom o Ustavnom sudu je utvrđeno da se ustavna žalba podnosi protiv pravnog akta državnog organa, što Vrhovni sud jeste. Ciljnim tumačenjem zaključujemo da Ustavni sud jeste nadležan da ocjenjuje zakonitost presuda Vrhovnog suda. S druge strane, ako jezički tumačimo odredbu da je Vrhovni sud najviši sud u Crnoj Gori, onda Ustavni sud krši Ustav koji sadrži pomenutu odredbu.²⁰² Da li to znači da Crna Gora ima dva najviša suda, ili da je jedan viši od drugog ali ovaj drugi ima pravo da ispituje ustavnost odluka ovog prvog?

Sadašnjim rješenjem odluka Ustavnog suda ukida pravosnažnu presudu. Najavljene izmjene i dopune Zakona o Ustavnom sudu nude novo rješenje koje isključuje ovu ulogu Ustavnog suda. Naime, kada Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu i konstatuje povredu prava onda se sudski postupak ponavlja pred Vrhovnim sudom. Autorima ovog rada se čini da ovakvo rješenje predstavlja korak nazad u zaštiti prava i sloboda u Crnoj Gori i da narušava koncept vladavine prava kao

202 O tumačenjima norme vidjeti više u: Budimir. P. Košutić, *Uvod u jurisprudenciju*, CID, 2008, str. 281-294.

imanentnog demokratskim principima na kojima države počivaju. Ustavni sud je tu da ocijeni da li su se donosioci odluka kretali u okvirima Ustava i zakona. Ovaj sud mora ostati posljednja instanca prije „zlatnog“ Strazbura. Čak 88,26% predmeta u Ustavnom sudu je po ustavnoj žalbi.²⁰³ A koje će rješenje prevladati i šta će zakonodavac odlučiti? Posmatrajući politički sistem Crne Gore prevladat će ono rješenje koje podrži politička elita, odnosno pobijediće ona predsjednica suda koja uživa veći partijski ugled.

Sada je jasno da se analiza populizma i ustavne demokratije može primijeniti i na jedan od stubova demokratije u Crnoj Gori – Ustavni sud. Populizam se u ustavnopravnom kontekstu prepoznaje kroz oportuni pravni nihilizam kojim se podržava populistička politika izvršne grane vlasti. Dakle, u konkretnom primjeru prevagnuće ono rješenje koje uživa veću podršku elite, a ne podršku koja razumije posljedice ovakvih rješenja. Populizam predstavlja sjenku krhke demokratije čije značenje učimo u tranziciji lošeg znanja, naduvanog patriotizma i manipulacije identitetom. Šta je Ustavni sud još propustio da uradi i šta je učinio? Poznata je saga o predsjedničkim izborima kada je kandidat vladajuće stranke tumačenjem odredaba Ustava od strane istaknutih pravnika u Ustavnom sudu dobio zeleno svjetlo da se kandiduje na izborima u aprilu 2013. godine. Odluku Ustavnog suda autori rada vide kao političku jer je sud utvrdio postojanje procesnog diskontinuiteta²⁰⁴ Ustava Republike Crne Gore, ali nije primijetio da u takvim okolnostima, pravno posmatrano, postoji obaveza raspisivanja izbora na svim nivoima vlasti, odnosno obaveza da se uspostavi „normalna politika“.

Ustavni je sud članom 148 Ustava ovlašćen da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu. Tako Ustavni sud nije primijetio neustavnost postupka polaganja zakletve i stupanja na dužnost predsjednika Crne Gore. Podsjetimo da Ustavom nije preciziran broj poslanika koji treba da budu prisutni u Skupštini prilikom polaganja zakletve za stupanje na dužnost predsjednika Crne Gore, u kom slučaju uzimamo da važi stav 1 člana 91 Ustava u dijelu uređivanja načina glasanja (većina glasova prisutnih poslanika *na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika*). Sjednici na kojoj se polaže zakletva mora, stoga, prisustvovati više od polovine ukupnog broja poslanika u Skupštini Crne Gore. Gospodin Filip Vujanović je na V radnoj sjednici prvog redovnog zasijedanja Skupštine Crne Gore od 20. maja 2013. godine polagao zakletvu za stupanje na dužnost predsjednika Crne Gore. Uvidom u zapisnik sa pomenute sjednice, može se uočiti da kvoruma za početak sjednice nije bilo, jer nisu prisustvovali poslanici

203 Izvještaj o radu Ustavnog suda Crne Gore. Dostupno preko: <http://www.ustavnisudcg.co.me/slike/ustavnisud/praksa.htm> (Pristupljeno 30. oktobra 2014).

204 Tačka 6.3, Odluka Ustavnog suda. Dostupno preko: <http://www.ustavnisudcg.co.me/slike/ustavnisud/Odluka%20U-VI%20br%20%202-13%20-%20odbija%20se.pdf> (Pristupljeno 30. oktobra 2014).

Socijaldemokratske partije, Pozitivne Crne Gore, Socijalističke narodne partije i Demokratskog fronta, kojih je u ukupnom broju 42. Nepostojanjem kvoruma, sa aspekta poštovanja propisane procedure čiji su ključni segmenti prethodno istaknuti, nije postojao ni osnov za održavanje sjednice, a time ni za polaganje zakletve od strane imenovanog. S tim u vezi, nisu ispunjeni proceduralni uslovi za stupanje na dužnost predsjednika Crne Gore.

Pravni poredak propušta da sankcioniše ono političko ponašanje koje krši osnovna načela propisana Ustavom. Godine 1997. između dva kruga izbora MUP je izvršio upis 14.000 građana u birački spisak. Formalno pravno nije prekršena nijedna norma *per se*, jer set izbornih zakona iz tog perioda nije regulisao taj segment. Ali Ustavni sud, svojim propuštanjem da reaguje i poništi takva činjenja, nije našao za shodno da primijeni praksu demokratskih država zato što je mijenjanje biračkih spiskova očigledno kršenje demokratskog izbornog procesa. Autorima ovog rada se čini se da različito tumačimo društveni ugovor i jedna strana godinama koristi svoju poziciju i zloupotrebljava moć koja joj je data. Nažalost, druga strana još uvijek ne razumije da moć ove prve zavisi od druge. Vladavina prava će biti samo ideal jer je onaj koji o istoj treba da zvoni stavio prst u uvo i čeka nekog drugog da doprinese stvaranju *normalne politike* unapređenju demokratije. Riječima profesora Milana Podunavca: „Ustav služi kao puki instrument vladanja.“²⁰⁵

ZAKLJUČAK

U prvom dijelu rada nakon Uvoda, čitaocima je ponuđen višeslojan teorijski okvir, potreban da bi se pokazalo da bi konstitucionalizam u Crnoj Gori trebalo analizirati u kontekstu akermanovske „normalne politike“, čime istraživanje dobija svoje vremensko (period od usvajanja važećeg ustava) i kvalitativno određenje (postdemokratska deflacija političke participacije). Dalje, ukazano je da se važenje ove konstrukcije potvrđuje i u praksi osnažuje posebnostima političke kulture i konfiguracije političkog sistema u Crnoj Gori. Konačno, uvodne teorijske napomene završili smo skiciranjem načina na koji je populizam popunio zjapeću prazninu *demosa*.

U drugom dijelu rada nastojali smo da dokažemo na koji su način u crnogorskom kontekstu političke partije preuzele glavnu ulogu artikulacije društvenog interesa i na koji način njihova populistička aktivnost doprinosi perpetuaciji ključnog rascjepa u društvu i tako osujećuje mogućnost demokratizacije sistema. Naime, najznačajniji akteri političkog procesa, što su u Crnoj Gori nesumnjivo političke partije, igraju važnu ulogu u kreiranju sistema koji će biti održiv i zasnovan na jasnim, demokratskim principima. Institucije sistema moraju biti

205 Milan Podunavac, *Osnovi i principi političkog sistema*, Beograd, 1988, str. 164.

iznad političkih partija i njihovog uticaja. Na ovaj način bi se u značajnoj mjeri povećao stepen odgovornosti političkih aktera, što bi u konačnici dovelo do jasnije diferencijacije njihovog uspjeha u međuzbornom periodu. Građani bi na taj način imali jasan uvid u to koliko partije zaista doprinose demokratizaciji cjelokupnog sistema, odnosno, u kojoj mjeri je populizam kao retorika, diskurs i ponašanje obilježje njihovog djelovanja.

U trećem dijelu rada, teorijski okvir i populistički kontekst nadogradili smo problematizacijom nekoliko ilustrativnih primjera iz prakse Ustavnog suda Crne Gore koji jasno pokazuju na koji način ova institucija često biva posljednje utočište populističke politike umjesto da bude posljednji branik konstitucionalizma. Kao zaključni osvrt može poslužiti kratko vraćanje na već pomenutu odluku Ustavnog suda kojom je kandidatu DPS-a data mogućnost ponovne kandidature. Ne treba da idemo u uporedno pravo ili teoretičare van našeg pravnog konteksta. Podsjećamo da je profesor Vračar u svojem akademskom radu posvetio veliku pažnju i kontinuitetu državnog pravnog poretka. Imajući u vidu da je za njega to značilo dva vida kontinuiteta onog koji se odnosi na unutrašnje pravo i onog drugog koji se odnosi na međunarodno pravo koje razumijemo kao neprekidnost međunarodnih prava i obaveza države onda je jasno da se govori o neprekidnosti prava i obaveza jednog subjekta, odnosno pravnog poretka u cjelini. Dakle, radi se kontinuitetu jednog subjekta prava, državi, kako unutra tako i spolja, koji predstavlja jednu istu državu bez obzira na promjene koje je pretrpjela.²⁰⁶ Tako Kelzen²⁰⁷ ali i neki drugi autori poistovjećuju državu i pravni poredak, ne razlikujući pravni kontinuitet i identitet države, govore o „kontinuitetu države“ ili „kontinuitetu državnosti“, čime se izražava neprekidno postojanje ili trajanje države.²⁰⁸ Jasno je da je sa stanovišta teorije međunarodno pravni subjektivitet mnogo važniji jer se vezuje za postojanje države jer unutrašnji pravni poredak je mnogo lakše mijenjati dok ovaj prvi ne zavisi samo od države kao subjekta prava. A ne kako je to krivo shvaćeno u pomenutoj odluci Ustavnog suda (tačka 10) „*da se radi o dva mandata ostvarena u dvije de facto i de jure različite države*“ odnosno da „*nije isti status države*“. Čini se da je u kontekstu donošenja ovakve odluke Sud prije imao u vidu omiljenost (ako je to dozvoljeno reći) lika predloženog kandidata pa je vladajuća stranka uslišila *populus* koji ju je izabrao.

206 Momir Milojević, „Kontinuitet i diskontinuitet državnog pravnog poretka“, *Anali*, vol: 149 broj 1-4, Pravni fakultet, str. 190.

207 Hans Kelsen, „*Pure theory of Law*“, The Law Book Exchange Ltd, New Jersey, 2005, str. 285-286.

208 Momir Milojević, op.cit. 190, fn. 17.

Fusnota 140 sa strane 292

Zahtjevi *Bosanskog proljeća* [varijanta *Plenuma* iz Bihaća]:

- A. Smjena Vlade USK i svih direktora javnih ustanova i preduzeća. Imenovanje nove Vlade USK i direktora bez uticaja politike.
- B. Usklađivanje plata u javnom sektoru tako da najviša plata ne može preći visinu tri prosječne plate u proizvodnom sektoru.
- C. Usklađivanje plata u javnom sektoru prema visini stručne spreme.
- D. Javno objavljivanje tenderske dokumentacije u poslednjih 10 godina.
- E. Usklađivanje budžetskih izdavanja za poljoprivredu na svim nivoima vlasti sa standardima EU.
- F. Usklađivanje obrazovnih standarda na svim nivoima vlasti sa standardima EU.
- G. Usklađivanje broja zaposlenih u javnom sektoru sa standardima EU.
- H. Završavanje gradnje boračke zgrade u Bihaću najkasnije do izbora 2014.
- I. Ukidanje svih dodatnih privilegija državnim službenicima.
- J. Ukidanje dodatnog finansiranja poslanika i zaposlenika u organima uprave na osnovu članstva u raznim komisijama.
- K. Ukidanje plata i ostalih privilegija svim političarima nakon isteka mandata.
- L. Hitan prestanak upotrebe sile policije prema demonstrantima i demonstranata prema policiji.

Analiza ovih zahtjeva prema shemi legitimnosti koju smo definisali u uvodu, pokazuje različit status svakog pojedinog zahtjeva u kontekstu njegove legalnosti i legitimnosti. Tako je zahtjev 1 u prvom dijelu rečenice korektan, ali u drugom dijelu, koji se odnosi na imenovanje direktora problematičan s pozicije zakonske procedure – to je nadležnost Vlade USK. Zahtjev 2 “Imenovanje nove Vlade USK i direktora bez uticaja politike” eksplicitno je nelegalan i nelegitiman. *Bosansko proljeće* takvim zahtjevom zapravo traži državni udar i uvodi diktaturu *Plenuma*.

Na drugom plenumu građanki i građana Sarajeva, od 14. februara 2014. god. usvojeni su zahtjevi koji će biti upućeni skupštini Kantona Sarajevo:

1. *Uspostavljanje ekspertske vlade*: Hitno uspostavljanje vlade eksperata Kantona Sarajevo bez političke pripadnosti, uz konsultacije sa Plenumom građana i građanki.
2. *Revizija plata i beneficija nosioca javnih funkcija u KS i njihovo usklađivanje sa trenutnom ekonomskom situacijom*: Trenutno ukidanje „bijelog hljeba”, odnosno isplata plata premijeru i ministrima nakon prestanka vršenja dužnosti; Ukidanje dodatnih plaćanja zastupnicima u Kantonu Sarajevo po osnovu učešća u komisijama, odborima i drugim tijelima, koja su sastavni dio Skupštine KS. Uvođenje zabrane svim zastupnicima i nosiocima javnih funkcija u Kantonu Sarajevo za učešće u upravnim i nadzornim odborima javnih preduzeća i institucija od javnog značaja u Kantonu Sarajevo. Svođenja najviše plate obnašatelja javnih funkcija na nivo dvije prosječne plate u Kantonu Sarajevu. Reduciranje voznog parka javnih institucija Kantona Sarajevo za 50% i svih troškova vezanih za korištenje službenih vozila i službena putovanja.
3. *Revizija privatizacije*: Naložiti Kantonalnoj agenciji za privatizaciju da hitno izvrši reviziju procesa privatizacije u javnim preduzećima u Kantonu Sarajevo, uključujući *Feroelektrou, Holiday Inn, Sarabon, Zora, Ključ* i svih drugih preduzeća u kojima je izvršena sumnjiva privatizacija, uključujući i preduzeća od federalnog značaja (*Vranica, Hidrogradnja, GP Put, Unis Pretis* i druga).
4. *Uspostavljanje nezavisne komisije eksperata za utvrđivanje činjenica o dešavanjima 7. februara, čiji će mandat uključivati popis i procjenu štete, kao i utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika za prekomjernu upotrebu sile i zlostavljanje privedenih*.

Izuzev zahtjeva 1, koji predstavlja krivo skretanje u *scenariju 2*; zahtjevi 2,3 i 4 su iz klase *scenario 1*, i prema tome eksplicite legitimni.

V DEO

Multikulturalni
konstitucionalizam

Ilija Vujačić¹

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Identitet i politika²

OD MODERNE KA POSTMODERNOJ POLITIČKOJ ZAJEDNICI

Danijel (Daniel) Elazar je devedesetih u više svojih tekstova i knjiga pisao da se nalazimo u svojevrsnoj *paradigm shift* od mononukleusne/unitarističke/centralizovane/suverene/homogenizujuće/majorativne moderne nacionalne države ka epohi postmoderne političke zajednice.³ Ova promena paradigme započela je, po njemu, posle II Svetskog rata, intenzivirala se sedamdesetih godina prošlog veka, a postala očiglednom sa padom Berlinskog zida, sa tim povezanim „trećim talasom demokratizacije“ i globalizujućim procesima na prelazu prošlog u ovaj vek. Radi se, ipak, o dugoročnom procesu menjanja koncepta moderne suverene nacionalne države, koja je nastajala sa modifikovanjem srednjovekovne korporativne kvazi-federalističke strukture (političke zajednice) u viševjekovnom konsolidovanju od šesnaestog veka nadalje.

1 ilija.vujacic@fpn.bg.ac.rs

2 Tekst je pisan u okviru projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ (broj projekta: 179076).

3 Up. Daniel J. Elazar, „From Statism to Federalism: A Paradigm Shift.“ *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2) 1995, pp. 5-18; Daniel J. Elazar, (ed.), „New Trends in Federalism,“ *International Political Science Review*, Special issue 17(4) 1996; Daniel J. Elazar, „Contrasting Unitary and Federal Systems,“ *International Political Science Review* 18(3), 1997, pp. 237-252.

Elazar, doduše, tu govori o prelazu sa etatizma na federalizam (koga shvata u najširem smislu reći kao „kombinaciju *self-rule* i *shared rule*“),⁴ mada mislim da je uputnije govoriti o prelazu od moderne ka postmodernoj državi, iako sam Elazar pod „postmodernim federalizmom“ podrazumeva upravo to. Pored toga, govoreći o paradigmi, Elazar naglašava ustvari, pre svega političke promene, ali ako paradigmu shvatimo kao ukupnost kulturnoistorijskih promena, koja podrazumeva ukupnu konstelaciju vrednosti, ubeđenja, koncepata i postupaka koji dominiraju u jednoj epohi, onda promena paradigme podrazumeva celokupnu kulturno-istorijsku promenu u celini načina života, mišljenja i delovanja, gde se menja dotadašnji misaoni sistem i pogled na svet zajedno sa njemu odgovarajućim načinom života, a rađa novi svet i njegovo novo viziranje. U svakom slučaju i ako ne nastaje federalistička era, kako predviđa Elazar, ono sigurno jeste na delu postmoderna era i u njenom okviru postmoderna „država“ ili, bolje reći, postmoderna „politička zajednica“, jer će ona imati odlike koje će je vidno razlikovati od moderne države. Dakle, epohalno se transformiše mononukleusna, apsorbtivna, homogenizujuća, centralistička suverena moderna država, i menja svoj identitet, pretvarajući se u postmodernu višekulturnu političku zajednicu teritorijalno i funkcionalno disperzirane vlasti.⁵ Ona se postavlja kao alternativa uvreženom shvatanju o nužnosti postojanja suverenog centra donošenja političkih odluka i kumulirane vlasti i oblikuje jednu drugačiju političku zajednicu policentrične strukture vlasti.

Nju karakterišu, na unutrašnjem planu, pre svega, promene u modernoj državi načetog i redukovano suvereniteta, kroz disperziju vlasti i upravljanja procesima regionalizacije i decentralizacije, upravne devolucije i deregulacije (prenošenjem regulacije na samostalnu regulatornu tela). Spolja, to podrazumeva prenos suvereniteta širenjem i produblivanjem regionalnih integracija na „nacionalne“ tvorevine poput EU ili ASEAN-a; transferisanje regulacije u međunarodne regulatorne agencije, koje sve više preuzimaju ulogu globalnog regulatora; međunarodnu zaštitu ljudskih prava, koja sve više prestaju da budu autonomna oblast brige nacionalne države i postaju predmet skrbi vladinih i nevladinih međunarodnih organizacija; i globalizacijom tržišta izazvano ograničavanje fiskalne suverenosti kroz prepuštanje međunarodnim telima

4 Daniel Judah Elazar, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscalosa, Alabama, 1991, pp. 6-11, 38-64.

5 Kao što u istoriji političkih poredaka ne možemo govoriti o antičkoj ili srednjovekovnoj državi, već celokupnu predmodernu istoriju možemo videti kao predmodernu političku zajednicu (polisa i carstva), odnosno srednjovekovnu korporativnu kvazifederalnu političku zajednicu Svetog carstva, a tek od 16. veka rađajuću modernu državu, tako i za postmodernu budućnost više neće biti moguće primenjivati stare koncepte za nove fenomene, pa je najbolje govoriti o postmodernoj *političkoj zajednici* u koju će se transformisati moderna država, a tada verovatno i drugačije imenovati jer će se znatno razlikovati od moderne države.

i njihovim regulatornim mehanizmima.⁶ Konačno, pokazalo se da u novim uslovima ne postoji mogućnost efektivnog upravljanja državom, koja je kombinacijom „agencifikacije“, privatizacije i devolucije „ispražnjena“, a kapaciteti upravljanja iz jednog centra ozbiljno dovedeni u pitanje,⁷ tako da „mi nemamo više monocentričnu ili unitarnu vladavinu; ne postoji jedan već mnogo centara koji povezuju mnoge nivoe vladavine.“⁸

Državna suverenost je „iščilela“ u tri pravca, ka široj, globalnoj i regionalnoj organizaciji, prema ekonomiji i ekonomskim mehanizmima i punktovima koordinacije, kao i prema lokalnoj zajednici.⁹ Drugim rečima, „država se dekomponuje, a njen uticaj odliva u tri smera: vertikalnom nagore, vertikalnom nadole i horizontalnom prema drugim ekonomskim i civilnim subjektima.“¹⁰ Novo vreme traži nove koncepte i države i uprave.¹¹

Jedan od faktora koji prati ovu transformaciju moderne države stvarajući možda i najveći izazov ne samo njenom centralnom stožeru, konceptu nedeljivog suvereniteta, nego i njenoj celokupnoj političkoj arhitektonici i majoritarnom tipu parlamentarne demokratije jeste politika identiteta, multikulturalizma i diferenciranih prava, koja zahteva i nameće prilagođavanje političkog sistema vestminsterske demokratije i njegove transformacije radi uspostavljanja različitih institucionalnih aranžmana za rešavanje naraslih unutrašnjih etničkih i neetničkih konflikata putem konsocijativizma, konsenzualne demokratije, supsidijarizma, korporativizma, komunitarizma, centripetalizma, unutrašnjeg

6 O tome up. Ilija Vujačić, *Federalistička ideja*, Politička kultura, Zagreb, 2014, str. 11-13 i tamo navedenu literaturu.

7 R. A. W. Rhodes, „The Hollowing of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain“, *Political Quarterly*, No 64, 1994. Isto u: R. A. W. Rhodes, „The New Governance: Governing without Government“, *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 661. O pražnjenju države up. i Ian Holliday, „Is the British state Hollowing Out?“, *Political Quarterly*, 71, 2000.

8 R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997, pp. 138-139.

9 Up. Vučina Vasović „Nova raskršća postkomunističke demokratije“ u: *Izabrana djela*, CID Podgorica, FPN Podgorica i FPN Beograd, tom 5, str. 88.

10 Ibidem., str. 204.

11 Pa ipak se može reći da uprkos razlikovanju upravljačkih kapaciteta međunarodnih institucija kao WTO, regionalnih kao što je EU, mikroregionalnog i nacionalnog nivoa, još uvek samo državni nivo upravljanja može da vrši efektivno vitalne funkcije legitimnog donošenja zakona, reprezentaciju i integraciju drugih nivoa vladavine-upravljanja.

i spoljnjeg federalizovanja i kvazi-federalizovanja.¹²

Današnji svet je fragmentisan i ujedinjen istovremeno u novoj raspodeli uloga u istorijskoj igri principa partikularizma i univerzalizma, globalizma i lokalizma u procesima „globalizacije“, „Ovaj dugoročni proces menjanja i promene, pre nego „obrt“ ili „preokreta“, kako ga zove Elazar, ne predstavlja nestanak moderne države, nego njenu transformaciju, kako unutrašnju strukturalnu, tako i spoljašnju, koja se ogleda u presvlačenju ili oblačenju novog ruha. Od predmoderne korporativne političke zajednice, preko na individualizmu zasnovane moderne države, krećemo se ka postmodernoj višekulturnoj zajednici, koju će karakterisati neka vrsta pomirenja i sintetizovanja ova dva istorijska suparnika u postmodernoj kombinaciji korporativizma i individualizma, kroz istovremeno institucionalizovanje i konstitucionalizovanje individualnih i grupnih prava (etničkih, neetničkih i regionalnih identiteta) u njihovom sapostojanju i menjanju oblika. Sve više se krećemo ka sporazumnoj udruživanju užih političkih zajednica (komuna, zajednica gradova, regiona i država) u šire celine konstitucionalno stabilizovane političke zajednice i policentričnoj strukturi vlasti i upravljanja na principu elazarske kombinacije *self-rule* i *shared rule*, uz autonomije teritorijalnih i funkcionalnih sastavnih delova, sa njihovim neotudivim pravom odlučivanja (*self-rule*) i su-delovanja ovih delova u odlučivanju celine (*shared rule*) bila ona shvaćena kao država, regija, unija država i regiona, konfederacija ili federacija.

Čini se da će kategorije Moderne, „država“, „suverenost“, „nacija“, „individualna prava“, „kulturno neutralna država“ sve više postajati neodgovarajuće, a primat zadobijati postmoderni koncepti participativne i deliberativne demokratije, grupnih identiteta, diferencije i korporativizma. Ovde ćemo da ispratimo jedan od tih kulturno-istorijskih procesa koji menjaju reljef i lični opis moderne države – politiku identiteta i njene posledice po politički institucionalizam i političku arhitekturu moderne države.

12 „Sve veća senzitivnost u svetu za problem regionalnih identiteta i zahteva za javno priznanje grupnih prava i grupnih diverziteta, može se, doista, posmatrati kao najtemeljniji izazov modernoj eri, uopšte, i liberalnoj nacionalnoj državi kao konstitucionalnoj demokratiji, posebno.“ Lidija R. Basta Fleiner, „Federalism, Multiculturalism and Human Rights: The Major Challenge to the Post-Modern Politics“, Available from: <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/FedMinorities.pdf> (Accessed 10 October 2014). Up. i Amy Gutmann (Ed.), *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995; i naročito knjigu koja se cijeni kao glavni inovativni poduhvat postmodernog mišljenja: Iris M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, New York, 1990.

POLITIKE IDENTITETA

Savremena društva su rasno, verski i etnički sve raznolikija, sve polarizovanija što se tiče ekonomskih podela, sve isprovociranija rodnim razlikama, sve uzdrmanija verskim podelama, sve suočenija sa zahtevima seksualnih manjina i sve izazvanija političkim zahtevima etničkih manjina. Posledica toga je da su sve više okupirana problemima reprezentacije raznih manjina, kako političke reprezentacije (odnosno, institucionalne predstavljenosti grupa), tako i kulturne reprezentacije, to jest pitanjem kako su posebne kulturne i socijalne grupe (npr. LGBTQ populacija, osobe sa posebnim potrebama, pripadnici rasnih i nacionalnih manjina) predstavljene u literaturi, filmovima i u medijima. Kulturna reprezentacija podrazumeva saopštavanje nečega o posebnoj grupi širem društvu, a u slučaju političke reprezentacije i predstavljanje grupa u političkim institucijama društva.

Politika identiteta je dovela do velikih filozofskih i naučnih rasprava i političkih promena, učinivši pitanja identiteta teorijski i politički centralnim društvenim problemom na prelasku iz 20. u 21. vek. Uporedimo li najranije tekstove posvećene identitetu i one najskorije naići ćemo na činjenicu da se skoro ništa nije promenilo u poslednjih pola veka. Još davne 1978. godine je Viljem Džejms Milar Mekenzi (William James Millar Mackenzie) pisao o ispražnjenosti izraza „identitet“ zbog prevelike upotrebe, što je dovelo do „vulgarizacije pojma koji je postao skoro beskoristan“.¹³ U osnovi isto će ponoviti dve decenije kasnije Brubejker (Rogers Brubaker) i Kuper (Frederick Cooper) tvrdnjom da on znači previše (kada se uzme u strogom smislu), premalo (kada se razume u slabom smislu) ili, pak, baš ništa (zbog svoje proste višeznačnosti). Štaviše, oni će utvrditi da su se društvene i humanističke nauke predale pred ovim pojmom.¹⁴

Politika identiteta,¹⁵ kao grupno zasnovana politika, zahteva predstavljanje identiteta grupa koji se temelji na rasnom, nacionalnom, socijalnom, verskom, lingvističkom, rodnom, seksualnom ili nekom drugom osnovu. Pripadnici grupa postavljaju zahteve za razumevanje njihove posebnosti, za društveno prepoznavanje i političko priznanje njihove kulturne osobenosti. Politika identiteta podrazumeva brojne javne politike koje su usmerene na priznavanje i korigovanje doživljenih prošlih i sadašnjih nepravdi prema određenim društvenim grupama i na osiguranje socijalnog i političkog statusa marginalizovanim grupama. Ona je sve više dolazila do izražaja od kraja šezdesetih godina sa rastom novih društvenih

13 W. J. M. Mackenzie, *Political Identity*, Penguin Books Ltd., New York, 1978, pp. 13-14.

14 Rogers Brubaker and Frederick Cooper, „Beyond ‚Identity‘“, *Theory and Society*, Vol. 29, 2000, p. 1.

15 Treba razlikovati „politiku identiteta“ kao paradigmu – koja je zavlдалa u savremenom svetu kao alternativa prethodnoj paradigmi „politike interesa“ sa dalekosežnim promenama za društvo i državu, a posebno za politički sistem i pitanje reprezentativne demokratije – od „politikâ identiteta“ kao pluralnog pojma koji se odnosi na raznovrsne konkretne mere socijalnog, političkog i kulturnog uvažavanja socijalne različitosti i tome odgovarajuće instrumente posebnih državnih politika.

pokreta: crnački i ženski pokret, pokret za prava ljudi sa posebnim potrebama, LGBTQ grupe, etnički, odnosno, lingvistički, verski pokreti itd.

Važan faktor koji je doveo do teorijskih i praktično-političkih pomeranja od „politike interesa“ – koja je do tada dominirala u političkoj nauci i javnim politikama – ka „politici identiteta“, jeste načelna nespремnost liberalnog univerzalizma da prihvati kulturnu diferencijaciju.¹⁶ Liberalnom individualizmu zagovornici politike identiteta zameraju to što gledajući državu vrednosno neutralnom i slepom za kulturne razlike i grupna svojstva, dopušta dominaciju većinske društvene grupe. Drugačije rečeno, liberalni univerzalizam i na njemu izgrađena klasična liberalna demokratija, pojedincima pripisuju univerzalna građanska i politička prava, ali ne priznaju njihovu faktičku kulturnu različitost, koja odstupa od normativnog obrasca građanskog univerzalizma. Da bi se naglasilo da priznanje koje se ostvaruje politikom identiteta nije samo načelno prihvatanje i potvrđivanje kulturne različitosti, nego podrazumeva i niz mera kojima se obezbeđuje njihovo ispoljavanje, društveno i kulturno praktikovanje i političko realizovanje, to se politika identiteta često pojmovno iskazuje i kao *politika priznanja*.¹⁷ A kako se sa zahtevima za priznanjem različitih identiteta ustvari naglašavaju razlike, to se kod zagovornika politike identiteta govori i o *politici razlike*, koja počiva na reformulisanju liberalnog pojma građanstva u „grupno diferencirano građanstvo.“¹⁸

-
- 16 Sam „interes“ je univerzalistički, opšti pojam za razliku od „identiteta“ koji je sam po sebi partikularistički. To je najčešća upotreba pojma identitet: partikularističko samorazumijevanje nasuprot navodno univerzalističkog ličnog interesa. Up. Rogers Brubaker and Frederick Cooper, *Beyond „Identity“*, op.cit., p. 6.
- 17 „Priznati znači uistinu uvažiti drugoga i druge, a ne samo načelno-identitetski ustanoviti njihovo postojanje. Politika priznanja više inzistira na odnosima nego na pukom registriranju i normativnom naznačavanju činjenica.“ (Rade Kalanj, „Identitet i politika identiteta (Politički identitet)“ u: *Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010, str. 127; Dostupno preko: <http://tripalo.hr/publikacije/hrvatski-nacionalni-identitet-u-globalizirajućem-svijetu-2010/> (Pristupljeno 20. oktobra 2014.)
- 18 O tome je prva pisala Ajris Jang 1989. godine: Iris Marion Young, „Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship“, *Ethics*, Vol. 99, No. 2. (Jan., 1989), pp. 250-274. Ajris Jang tu razlikuje dva smisla građanstva. Pored građanstva za svakog postoji i građanstvo u smislu posedovanja zajedničkog života sa drugima i pokazuje da jedino diferencirano građanstvo obezbeđuje inkluziju i učestvovanje svih u punom građanstvu, koje se podrazumeva sa konceptom građanstva za svakog. Na osnovu ovog razlikovanja ona tvrdi da uključenje i participacija svakog u javnoj raspravi i odlučivanju zahteva mehanizme grupne reprezentacije: „Pravim razliku između klase prava koja treba da imaju sve osobe, to jest opštih prava i klase prava koje kategorije osoba treba da imaju zahvaljujući posebnim okolnostima. To jest, razlikovanje treba da se odnosi na različite nivoe opštosti, gde ‚posebna‘ znači ‚specifična‘. Nažalost, postoji sklonost da se ‚posebnim pravima‘ pridaje konotacija *izuzetnosti*, to jest posebnog obeležavanja i odstupanja od norme ... Međutim, cilj nije kompenzacija za nedostatke da bi se pomoglo ljudima da budu ‚normalni‘, već denormalizovanje, tako da u izvesnim kontekstima i određenim nivoima apstrakcije svako ima ‚posebna‘ prava.“ Ibidem., n. 20, p. 269.

Pred savremena društva i političku nauku se pomeranjem sa „politike interesa“ na „politiku identiteta i priznanja“ postavilo temeljno pitanje kako prilagoditi rascvale zahteve identiteta za priznanjem u političkoj arhitekturi savremenog društva. Naime, krajem dvadesetog veka jedno od centralnih problema socijalne misli postao je problem društva karakterisanog pluralnošću vrednosti i identiteta. Mnoga društva su suočena sa zahtevima verskih, lingvističkih i nacionalnih, ali i neetničkih kulturnih grupa (žene, homoseksualne, lezbijске i kvir grupe) za priznanje i zaštitu njihovih kultura, načina života, vrednosti i identiteta. Takvi zahtevi za priznanje su praćeni kod neetničkih kulturnih grupa zahtevima, pre svega, za kulturnu reprezentaciju i kampanjama za pravnu zaštitu, dok su zahtevi etničkih kulturnih grupa (verskih, lingvističkih i nacionalnih zajednica) prvenstveno zahtevi za javno finansiranje manjinskih institucija, uspostavljanje institucionalnih mehanizama za uticaj na političko odlučivanje s obzirom na pitanja od posebnog značaja za manjine, pristup državnim medijima i zahtevi za većom kulturnom, političkom i regionalnom autonomijom i političkom participacijom, pa sve do neke vrste institucionalnog federalizovanja društva kao „zajednice zajednicâ“.

PLURALIZAM VREDNOSTI I POLITIKE IDENTITETA: DVE VRSTE IDENTITETA

Pluralizam interesa je vrsta pluralizma koji proizilazi iz različitih individualnih životnih planova vođenih ličnim koncepcijama dobra. Vrednosni pluralizam i pluralizam identiteta, pak, dolaze iz pluralizma čitavih načina života u kojima osnovne jedinice mogu biti grupe i zajednice sa svojim posebnim moralima i često isključivim lojalnostima. Na problem pluralizma i sukoba interesa moderno društvo je u prethodna dva veka odgovorilo uspostavljanjem reprezentativne liberalne demokratije. Sa pomeranjem sa politike interesa na politiku identiteta krajem 20. veka, došlo je, pak, do usložnjavanja problema društvene integracije i do propitivanja samih temelja liberalne demokratije i liberalnog univerzalizma.¹⁹ Samo rešavanje problema pluralizma vrednosti i pluralizma identiteta se pokazalo mnogo složenijim problemom od problema pluralizma (ekonomskih i političkih) interesa. To je zahtevalo prestrukturiranje klasične liberalno-demokratske države i njeno institucionalno prilagođavanje sa zahtevima za politizaciju i teritorijalizaciju kulturne osobenosti. Naime, za razliku od sukoba interesa koji se lakše rešavaju, zahvaljujući tome što je njihove sukobe moguće rešiti kompromisom, sukobi vrednosti i identiteta se često postavljaju kao uzajamno neusaglasivi i nespremni na kompromise. Za razliku od liberalnih vrednosti koje su racionalno-interesnog karaktera, identitetske vrednosti,

19 Srđan Vrcan, „O politici identiteta“, *Socijalna ekologija*, Vol. 12, No. 1-2, 2003, str. 69-70.

kao vrednosti primordijalnog karaktera, su emotivno natopljene, te kao takve u osnovi kombativne i načelno nespremne na kompromis.²⁰

U međuvremenu je politika identiteta sve više rasla po opsegu i intenzitetu. Prvo se javljaju razne mere javnih politika koje treba da u liberalnu paradigmu unesu element iskazivanja i priznanja različitih identiteta. A politička nauka je sve više počinjala da se bavi problemom razumevanja političkih pojava i procesa iz ugla identiteta. Razne javne politike su trebale da smire nezadovoljstvo klasičnim pristupom politici, koje je počivalo na rešavanju konflikata interesa pojedinaca, tako da je došlo do konačnog obrta od politike interesa ka politici identiteta, kao obrta od odgovora moderne ka odgovoru postmoderne demokratije, usmjerene na priznanje i političko iskazivanje grupnih identiteta. Obrt je ujedno značio da se odstupilo od primarnosti politike interesa, ka primarnosti identiteta, pa se radikalno dovodi u pitanje legitimacijski temelj na interesima zasnovane moderne liberalne demokratije i legitimacijski osnov političke arhitekture traži u politici koja treba da razrešava sukobe identiteta i vrednosti, time što će se institucionalno priznati, izraziti i afirmisati u političkom polju različiti identiteti.

Što se tiče pluralizma interesa, grupni interesi predstavljani u liberalnoj demokratiji se shvataju asocijativno, kao udruženi interesi pojedinaca u formi pluralizma interesnih grupa, koje se formiraju tako što se oni koji dele posebne interese udružuju da bi stvorili lobi grupu. Ove grupe se ne formiraju kroz identitet svojih članova, već pre svega kroz posebne zajedničke interese. Na tome zasnovana konvencionalna liberalna demokratija, nalaze njeni multikulturalni kritičari, ne može da se suoči sa „strukturnom marginalizacijom“ karakterističnom za savremena društva koja karakteriše pluralizam identiteta.²¹

Te se društvene grupe shvataju kontraktualno kao udruženja (npr. sindikati, političke stranke, interesne grupe, lobi grupe i druge vrste udruženja) gdje se udružuju pojedinci, kao već formirane osobe uspostavljajući unutrašnja pravila ponašanja.

20 Među identitetima nema interakcije jer „svaki grupni identitet teži upiti cijeli identitet svakog pojedinca (ne osjećamo se građanima ili članovima društva osim ako ne pripadamo jednoj određenoj zajednici i samo u okvirima njenih granica).“ Furio Cerutti (ur.), *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006, str. 50. Tako i Ofe (Claus Ofe) zaključuje da se konflikti interesa najlakše rešavaju, jer ljudi uče da zavise od onih drugih sa kojima su u konfliktu interesa, a „ova svest o međuzavisnosti ima jaku motivaciju za kompromis i sprečavanje situacije da klizne u igru negativnog zbira“. Ideološki konflikt je, po njemu, teže rešiti, jer se druga ideologija vidi kao neprijateljska i opasna, dok sukobi identiteta predstavljaju najproblematičniji tip sukoba, jer nosioci jednog identiteta „čine odsustvo ili izolaciju nosilaca drugih identiteta reperom sopstvene dobrobiti (u slučaju etničkog čišćenja) ili pak zahtevaju punu asimilaciju (jezičku, versku, etničku) manjina“. Up. Claus Ofe, „Homogeneity‘ and Constitutional Democracy. Coping with Identity Conflicts through Group Rights“ in: derselbe, *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations – und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main, 2003 S. 158 i dalje.

21 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990, pp. 40-42

Za razliku od toga agregatna „grupnost“ ili grupni identitet polazi od ukorenjenosti i proizilazi iz utopljenosti pojedinaca u grupu kao njenih članova, koji to ne postaje svojom voljom, već ih grupa konstituiše, za razliku od udruženja koja konstituišu pojedinci. Pojedinač ovde „pripada“ grupi koja ima svoje norme, stereotipe, predrasude, iskustva u odnosu na koje se formira i lični identitet članova.²²

Ukoliko sada ostavimo po strani interesno formirane grupe i sledeći politiku identiteta se koncentrišemo na identitetske grupe, stvar stoji drugačije, s obzirom da se identitetski zahtevi grupa razlikuju od delovanja interesno formiranih grupa, pa zahtevaju i drugačije odnošenje prema njima.

Dve su vrste grupnih identiteta koji se javljaju sa zahtevom za priznanje: neetnički i etnički identiteti. Jedna vrsta grupnih identiteta, neetnički kulturni identiteti, su oni identiteti koji su vezani za pripadnost grupi na osnovu slobodnog individualnog izbora, koji podrazumevaju i mogućnost javnog neslaganja i izlaska iz grupe, na isti način kao kod asocijativnih interesnih grupa. Tu se radi o primeni osnovnih liberalnih načela individualnih prava na prava grupa, kao što su na primer žene i LGBTQ populacija. To, naravno, podrazumeva da delovanje ovih grupa ne ugrožava ista prava drugih grupa. Ove grupe nemaju pretenziju na stvaranje sopstvene političke zajednice, na teritorijalizovanje svojih prava ili pak na samoupravu i autonomne javne institucije, kao što je slučaj kod etničkih kulturnih grupa. U tom smislu one su bliže klasičnim ekonomskim interesnim grupama (radnici, preduzetnici, penzioneri) nego etničkim grupama. Ali za razliku od klasičnih ekonomskih grupa, koje se bore za unapređenje svog ekonomskog položaja i stoga su interesno povezane i organizovane, ove grupe zahtevaju pravo na razlikovanje i na priznanje njihovog identiteta kao jednako važnog kao i identiteta dominantne društvene grupe. One se bore, kao što je slučaj kod liberalnog feminizma, za politička prava i proporcionalno predstavljanje, ali i za pomenu strukture patrijarhata; u slučaju rasnih grupa za afirmativnu akciju da podprivilegovana grupa bude prihvaćena i priznata i da joj se obezbedi jednakost prilika, recimo, kvota sistemom u pristupu visokom obrazovanju; u slučaju LGBTQ grupa zahtjevima za priznanjem, kulturnim predstavljanjem, pravima za javno iskazivanje svog identiteta, kao i zahtevima za sprečavanje diskriminacije pri zapošljavanju i drugih oblika diskriminacije, zahtevima za regulisanje istopolnih partnerstava, zakonsko priznavanje procesa promene pola, osiguravanje slobode okupljanja LGBTQ populacije itd.; a kod grupa sa posebnim potrebama za zahtevima za obezbeđenje jednakih uslova za korišćenje javnih dobara (oboreni trotoari

22 O tome up. Iris Marion Young, *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, op.cit., pp. 259-260. To je inače šire elaborirala u godinu dana kasnije objavljenoj knjizi *Justice and the Politics of Difference*, pp. 42-48. Ipak ova podela je uslovna, jer je sama grupa složeni pojam s obzirom da iako postoje grupe koje su netolerantne prema individualnoj slobodi izlaska iz grupe (neke verske zajednice npr.) promena grupe je takode činjenica (heteroseksualac može da pređe iz heteroseksualne u homoseksualnu grupu, a da ne govorimo o promeni pola, itd). Isto kao i što postoje grupe u koje se ulazi samim činom rođenja ili starenja ili gubitkom neke fizičke sposobnosti.

npr.). Ova vrsta identiteta smera na institucionalno priznavanje razlikovanja i posebnosti svoje kulture, načina života i identiteta u odnosu na društveno dominantnu grupu. Rudimentarni zahtev u tim slučajevima je institucionalno priznanje osobenosti i prava na razlikovanje: odnosno javno iskazivanje, priznanje prava na društvenu i kulturnu „normalnost“ (recimo u slučaju LGBTQ populacije)²³ i institucionalne garancije za nesmetano iskazivanje sopstvenog identiteta i uklanjanje diskriminacije po tom osnovu, bilo da se radi o društvenoj osudi, predrasudnom i stereotipnom „obeležavanju“ ili pak diskriminaciji pri zapošljavanju. Ovakva politika identiteta ne izlazi izvan okvira liberalnog univerzalizma, jer se zahtevi svode na doslednu primenu univerzalnih ljudskih i političkih prava na pripadnike ovih grupacija, korigovane specijalnim pravima.

Za razliku od ove vrste grupnih identiteta i njima zahtevane politike identiteta, drugi vid politike identiteta je vezan za etničke kulturne grupe (nacionalne, verske, lingvističke) sa zahtevima za odbranu i podršku njihovim kulturama, za učešće u vlasti, za regionalnu samoupravu, pa i pretenzijama za izgradnju sopstvene političke zajednice, kada institucionalno priznanje njihovog prava na razlikovanje i prava posebnosti vrhuni u oblikovanju sopstvene države pod uverenjem da se distinktna kultura ne može razvijati bez zaštite sopstvene države. U ovom slučaju možemo govoriti o etničkoj politici identiteta.

Razlika između ove dve vrste identiteta je u tome što se u prvoj vrsti (etnički kulturni identiteti) priznanje, održanje i reprodukcija, promocija i realizovanje osobenosti i identiteta i kulturne različitosti demokratski institucionalno priznaje i dalje ostavlja samostalnom razvoju i prakticiranju prema ličnim odlukama i izboru, uz uslov da ne narušava prava pojedinaca unutar grupe na javno neslaganje i slobodan izlazak iz grupe i ne dopušta narušavanje prava drugih na razlikovanje. U tom slučaju se promocija i zaštita identiteta i kulturne različitosti ostvaruje kroz institucionalno priznanje obezbeđujući isti tretman i jednaka prava za samoostvarenje u okviru liberalno-demokratske institucionalizacije, koja počiva na liberalnoj razdvojenosti politike i kulture. Dakle, ovde se zadržava liberalna paradigma modifikovana opštim priznanjem prava na ispoljavanje, korigovana raznim dodatnim merama afirmativne akcije, kvota sistema i političke reprezentacije.

23 O odnosu „normalnosti“ i „devijantnosti“ opet Jangova: „Naime, pravo je slepo za grupne razlike, ali društvo nije i neke grupe su označene kao ‚devijantne‘ u odnosu na ‚normalnost‘ dominantne grupe.“ Iris Marion Young, *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, op. cit., p. 263. I dalje: „U svakodnevnim odnosima, predstavama i procesima odlučivanja i dalje se prave pretpostavke o ženama, crncima, latinoamerikancima, homoseksualcima, lezbejkama, starim ljudima i drugim obilježenim grupama, koje nastavljaju da opravdavaju izuzeća, izbegavanja, paternalizam i autoritarni tretman. Nastavljena rasistička, seksistička, homofobična ponašanja i ustanove, diskriminativna ponašanja prema starima i invalidima tvore posebne okolnosti za ove grupe, obično ih ometajući u njihovim prilikama da razviju svoje sposobnosti.“ Ibidem., p. 268.

U drugom slučaju, kod etničkih identiteta, stvar je malo složenija, jer ovde postoje različiti zahtevi i različita politika identiteta s obzirom na i različita diferencirana prava, pa su određena specijalna ili posebna prava zadovoljiva unutar liberalne reprezentativne demokratije, zahtevajući samo njeno korigovanje i institucionalno dizajniranje (tamo gde se grupna prava praktičiraju individualno i tako u suštini kao individualna prava), dok druga, koja se grupno upražnjavaju (npr. prava na samoupravu) podrazumevaju znatniju strukturnu promenu reprezentacije, mada i dalje ostaju u okvirima liberalne reprezentativne demokratije. Ovde politika identiteta zahteva prestrukturiranje klasične liberalno-demokratske države i njeno institucionalno redizajniranje sa zahtevom za politizaciju kulture, pa i teritorijalizaciju kulturne osobenosti. Radi se o politizaciji kulture i kulturnih različitosti, tako da one postaju stvar države i državne politike. Ovu drugu vrstu identiteta i grupno diferenciranih prava,²⁴ smatra se da poseduju grupe kao grupe, pre nego njihovi pripadnici izolovano i ova se prava zovu u pravom smislu reči grupnim pravima, kao u slučaju domorodačkih stanovnika ili nacionalnim manjina koji zahtevaju pravo na samoodređenje.

Ovdje stavljam po strani prvu vrstu identiteta, odnosno grupni neetnički identitet postmodernih grupa (LGBT, žena, itd) s obzirom da se njihova prava ne konzumiraju niti se ovi identiteti iscrpljuju grupno, već počivaju na individualnim pravima, za razliku od etničkih identiteta koji potencijalno guše individualni identitet. Pošto se izrazi „multikulturalizam“ i „politike identiteta“ koriste kao „kišobran pojmovi“, koji pokrivaju moralne i političke zahteve obe vrste identiteta i, kako je pokazano, dvaju strukturno različitih identiteta podprivilegovanih grupa, neetničkih (kao što su žene, LGBTQ populacija, stare osobe i osobe sa invaliditetom sa različitim zahtevima i specijalnim pravima), ali i etničkih (lingvističkih, nacionalnih, verskih) grupa, nadalje ćemo se te izraze koristiti samo za etničke identitete u smislu etničkog multikulturalizma i etničke politike identiteta. Razlog za to leži u različitom statusu ovih dveju vrsta grupnih identiteta.

Ovde sam dužan jednu napomenu. Prvo, gornja klasifikacija grupnih identiteta treba da se shvati kao grubo analitičko sredstvo, jer kao što smo videli ne odgovaraju sve karakteristike neetničkih identiteta svakoj grupi, već postoje „prelazne“ odlike gde grupa može zadovoljavati svoje zahteve i individualno i grupno. Drugo, mi smo u analitičke svrhe skloni da neku pojavu posmatramo statično da bismo istakli njene osnovne odlike, koje su kao i same grupe i njihovi zahtevi dinamični kao i procesi u kojima učestvuju. Treće, postoje brojne tehnike prilagođavanja koje daju kapacitet odgovora na promenljive koncepcije etničkog identiteta: konsociacionizam, vladavina na više nivoa, pregovaranja i kooperacija (umesto većinskog

24 Oslanjajući se na pojam grupno diferenciranog građanstva, izraz grupno diferencirana prava je skovao Kimlika u: Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995. Naš prevod: Vil Kimlika, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, preveo Vladimir Gvozden, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002.

odlučivanja) ili centripetalizam kao oblik upravljanja sukobima. Četvrto, živimo u heterogenosti koja se stalno usložnjava i uvećava: povodom distribucije moći, nejednakosti dohodaka, rodni nejednakosti, etničke rascepanosti itd. To čini da je i prethodno razlikovanje sukcesivnog pojavljivanja politike interesa i politike identiteta, analitički ograničenog dometa, jer se radi o dominantnom, a ne isključivom oslanjanju na interese, odnosno identitet. Pre da možemo govoriti o trostrunoj heterogenosti koja je zasnovana na interesima, ideologiji i identitetu i gde se ove heterogenosti često poklapaju, dopunjuju, kumuliraju, presecaju, uzajamno podstiču ili pak imaju suprotne efekte. Tako, na primer, identitetski zasnovana heterogenost podrazumeva da identiteti polaze od prava i priznanja, ali ne vode računa samo o pravima i priznanju, nego i o resursima i njihovoj raspodeli, pa se tako interesi i identiteti pokazuju komplementarnima i deluju kumulativno.²⁵

PLURALIZAM ETNIČKIH IDENTITETA I NJEGOVA POLITIČKA INSTITUCIONALIZACIJA

Etnički multikulturalizam i etničke politike identiteta uglavnom barataju sa grupno diferenciranim pravima, smatrajući da se sva grupna prava konzumiraju grupno, ali je to sporno s obzirom da se neka prava konzumiraju individualno, iako su grupna (kao što su identitetska i reprezentaciona prava²⁶), dok se druga konzumiraju kolektivno (kao što su prava na samoupravu).²⁷ S obzirom na to

25 O tome više, kao i o njegovom problematizovanju grupnih prava, up. Claus Offe, *'Homogeneity' and Constitutional Democracy. Coping with Identity Conflicts through Group Rights*, op. cit., pp. 151-181.

26 Ova prava se ne dodeljuju samo etničkim grupama nego i drugim kulturnim grupama. Takva su recimo reprezentaciona prava žena na određenu zastupljenost u političkim partijama, parlamentu i javnim službama – koja se kreće od 30% (što se smatra kritičnom masom koja može nešto da promeni u pogledu diskriminacije žena) do 50% učešća žena. Međutim, ne smatraju se ova prava žena na reprezentaciju grupnim, nego individualnim pravima. Up. na primer, ubedljivu argumentaciju Eni Filips sa feminističkog stanovišta, koja upravo ova reprezentaciona prava žena posmatra kao individualna prava: Anne Phillips, *Multiculturalism without Culture*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007, pp. 167-168.

27 Ovdje koristimo već standardnu podelu na identitetska, reprezentaciona i prava na samoupravu. Što se tiče prve grupe prava koja izražavaju kulturno-etnički identitet, ona podrazumevaju pre svega tzv. identitetska odnosno identifikaciona prava (jezička, verska, nacionalna), kao i prava na finansijsku podršku i pravnu zaštitu kulturnih praksi etničkih grupa. Drugu vrstu predstavljaju reprezentaciona prava (garantovani broj mesta za etničke manjine u predstavničkim organima i javnim službama i druga). Treća su prava na samoupravu (različiti oblici prenošenja ovlašćenja sa centralnog nivoa vlasti na manjinske zajednice, uključujući različite vrste političke autonomije i teritorijalne jurisdikcije). Ovakva klasifikacija se može naći kod Kimlike, s tim što umesto o identitetskim on govori o polietničkim pravima. Up. Vil Kimlika, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, str. 46-54.

može se govoriti o dve vrste grupno diferenciranih prava i zahteva. Neka grupno diferencirana prava, dakle, poseduju i koriste pripadnici manjinskih etničkih grupa kao pojedinci koji stiču izuzeća od opštih zakona na osnovu njihovih verskih uverenja (recimo određeni *dress code*, kao što su burke muslimanki ili turbani Sika), ili pojedinci koji zahtevaju jezičko prilagođavanje u školama ili pri glasanju, ili pojedinci koji dobijaju preferencijalni tretman ili su korisnici afirmativne akcije i kvotnih sistema. Druga su pak prava na samoupravu koja se proklamuju kao kolektivna prava „naroda“ ili „nacija“ na upravljanje sobom i kao takva se mogu konzumirati samo grupno.²⁸

Nas ovde, međutim, prvenstveno zanima status ovih prava s obzirom na to koje i kakve institucionalne promene povlači njihovo priznanje u pogledu prilagođavanja političkih institucija. Razmotrimo sada tri vrste grupnih prava s obzirom na promene koje zahtijevaju u pogledu modifikovanja klasične liberalne demokratije. Način i stepen prilagođavanja političke arhitektonike države etničkim kulturnim razlikama zavisi od statusa ovih posebnih grupnih prava. Naime, što se tiče identitetskih ili polietničkih prava ona ne zahtevaju nikakvu posebnu modifikaciju političkih institucija osim pukog priznanja prava na razlikovanje kao specijalnog prava pojedinaca pripadnika određenih kulturno-etničkih grupa, što ne znači da ne izazivaju sporove i sukobe. Repräsentaciona prava već podrazumijevaju različite modifikacije ili dopune liberalne repräsentacije, s obzirom da pored klasičnog principa jedan čovjek jedan glas, ona podrazumevaju i razne vrste korekcija da se spreči majorizacija i da različite manjinske grupe dobiju udeo u odlučivanju preko izbornog cenzusa i kvota sistema. Prava na samoupravu, međutim, zahtevaju znatniju redefiniciju klasične repräsentativne demokratije i razne vrste konsocijativnih, federalnih i kvazi-federalnih aranžmana.

Liberalni univerzalizam, sa svim njegovim pravnim i političkim izumima: vladavina prava i konstitucionalizam, neutralna država, repräsentativna demokratija, razne vrste disperzije vlasti, decentralizacije, federalne, regionalne i lokalne autonomije itd., je pokušao da odgovori na ovaj pluralizam etničkih identiteta na liberalan način. Jedan odgovor je onaj koji su politička teorija i društva pružili u drugoj polovini 20. vijeka preoblikovanjem majoritarne repräsentativne demokratije u neki oblik konsocijativne demokratije. U institucionalnom smislu to je značilo stvaranje institucija koje će rešavati pitanje verskih, lingvističkih i nacionalnih podela na jedan stabilizovan način posmatranjem etničkih grupa kao distinktnih društava. Rešenje je nalaženo u različitim vrstama federalnih i kvazi-federalnih aranžmana koji su služili podeli i disperziji

28 O razlici između grupno diferenciranih i kolektivnih prava, sadržanoj, pored opsega pojma (kolektivna su i sindikalna, korporativna itd.) i u razlici u njihovom upražnjavanju, s obzirom da se kolektivna prava upražnjavaju kolektivno, dok se diferencirana prava uglavnom upražnjavaju individualno, što ih i čini kompatibilnima sa individualističkom liberalnom teorijom prava, up. ibidem., poglavlje 3, str. 55-76.

vlasti, prenošenjem velikog dela odlučivanja i moći regionima ili se pribegavalo konsocijativnim aranžmanima podele vlasti između različitih grupa.²⁹ Time se nastojao korigovati vestminsterski model većinske demokratije kroz koalicije etničkih (verskih, lingvističkih i nacionalnih) političkih partija i sa raspodelom resursa njihovom distribucijom između grupa, odnosno zajednica, u proporciji sa njihovim udelom u ukupnom stanovništvu, uključujući finansiranje kultura, uspostavljanje konsultativnih saveta, kao i primenom principa proporcionalnosti kod zapošljavanja u javnom sektoru kroz preferencijalne tretmane i u raspodeli državnih stanova i obrazovanja.

Tako se na mehanizme učestvovanja u vlasti dodalo „parcelisanje resursa“ između zajednica, što je sve ležalo na pregovorima elita. Ovo je i glavna zamerka konsocijativnoj demokratiji, koja previše počiva na ulozi elita, jer su predstavnici zajednica oni koji se sastaju i pregovaraju da bi podelili resurse i moć između sebe. Ako ostavimo po strani ovu vrstu otuđivanja moći zajednica u uske krugove elita (kao poseban problem demokratije uopšte), ostaje (za našu temu) temeljniji problem to što ovakav sistem zaleđuje odnose između zajednica, stvara podsticaje za dodatno zatvaranje zajednica i gura pojedinaca da se još više zbijaju unutar svojih zajednica i identifikuju sa njima.³⁰

Jasno je da većinski princip nije adekvatan za pitanja rasne, etničke, religijske ili lingvističke prirode. Ovo je glavno opravdanje za aranžmane konsocijacijske podele i disperzije vlasti i široko je prihvaćeno u demokratskoj teoriji kao jedno ograničenje većinskog pravila. Uviđanje da zakoni i javne politike koji uživaju podršku većine mogu reflektovati i često lako reflektuju kulturnu pristrasnost, bio je prvi korak ka formulisanju multikulturnih politika identiteta.³¹

Kimlika je dobro uvideo razliku u konsekvencama ovih prava na društveno i političko jedinstvo: „Dok polietnička i reprezentaciona prava mogu podsticati društvenu integraciju i političko jedinstvo, prava na samoupravu predstavljaju ozbiljniji izazov integrativnoj funkciji građanstva.“³² Za razliku od prvih, koja izražavaju nastojanje tražioca za tim pravima za većim *uključenjem* u zajednicu, „zahtevi za samoupravom odražavaju, međutim, želju za *slabljenjem veza* sa širom

29 O konsocijativnoj ili konsenzualnoj demokratiji kao vidu nevećinske demokratije je pisao Lajphart u: Arendt Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berklay, a potom posebno u: Arend Lajphard, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

30 Tako je ovakva konsocijativna podela moći i resursa dovela do razumevanja politike identiteta kao pukog sistema pregovaranja zajednica ili grupa, odnosno njihovih elita. Za standardnu feminističku kritiku ovog promovisanja multikulturalizma, kao akomodacije ili pregovaranja kultura ili zajednica, koja se kritikuje kao privilegovanje interesa starijih muškaraca, koji sebe lažno predstavljaju kao glas grupe, up. Anne Phillips, *Multiculturalism without Culture*, op. cit., pp. 163-164.

31 Ibidem., p. 166.

32 Vil Kimlika, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, op. cit., str. 211.

političkom zajednicom i istinski osporavaju njen autoritet i stalnost.“³³ Ovo je veoma složen problem, jer odbijanje zahteva za samoupravu može dovesti do većeg problema po društveno jedinstvo, kao što i institucionalizacija samouprave za nacionalne manjine (pogotovo kada se radi o teritorijalnim autonomijama) može takođe da vodi dezintegraciji, jer pogoduje izolaciji i secesionizmu i tako uzajamnom otuđenju etničkih grupa, pa i ispražnjenosti ili nepostojanju zajedničkog identiteta i lojalnosti prema političkoj zajednici.

Za razliku od polietničkih i reprezentativnih prava koja možemo smatrati integrativnim, jer pospešuju integraciju društva kao celine, s obzirom da omogućavaju manjinama da odlučuju u centralnim organima vlasti i da štite i unapređuju svoj grupni kulturni identitet, pa time podstiču njihovu lojalnost zajednici kao celini, prava na samoupravu mogu odigrati dezintegrativnu ulogu, time što će podsticati manjine da se osećaju i da deluju separatno kao odvojeni entiteti, postavljajući zahteve za širenjem polja svoje samouprave i tako se ispostavljaajući kao „zajednica u zajednici“. Prava na samoupravu mogu, ako su prekomerna, ohrabrivati manjinske grupe da sebe posmatraju kao izolovane entitete, kojima je inherentno pravo da u potpunosti upravljaju same sobom, što može postati izvoriste zahteva da se sve veći broj funkcija šire države prenosi na nivo manjinskih zajednica, čime se one sve više postavljaju kao „države u državi“, kao u sebe zatvoreni, samodovoljni entiteti, koji, kao takvi, mogu ugrožavati osnovne slobode u modernim društvima: slobodu kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga. U krajnjoj liniji, te tendencije mogu dovesti i do secesije tih manjinskih grupa. Drugim rečima, ekspanzija te vrste manjinskih prava može dovesti u pitanje i minimum pravno-političkog identiteta zajedničke države. Kada se pravima na samoupravu uspostave zajednice sa svojim istorijskim i kulturnim pravima, teritorijama i ovlašćenjima, što ih čini posebnim, ne samo kulturnim, nego i političkim zajednicama, onda se one vide i samorazumevaju kao osnovne i primarne zajednice, a šira zajednica kao izvedena i sekundarna. Politički mehanizmi odlučivanja tada mogu biti dovedeni do apsurdna, kada ovakve mini etničke zajednice dobijaju prava veta i tako mogu da blokiraju odlučivanje u široj zajednici, pa i da je ucenjuju. Konačno, ovo može pogodovati separatizmu i secesiji. Stvar je, naravno, rasprave gdje se nalazi „obrtna tačka“ u kojoj manjinska prava prestaju predstavljati integrativni faktor i počinju igrati dezintegrativnu ulogu, vodeći slabljenju i razbijanju zajedničke države.

Pitanje je, dakle, kako multikulturalna društva mogu da prerastu u multikulturalne političke zajednice, a da se ne ugrozi njihov opstanak? Važno je istaći da pored političkog priznanja različitosti treba istu važnost posvetiti i očuvanju i slobodnom razvijanju jedinstva. Politika identiteta je dobrodošla ukazivanjem na ograničenja društvenih predrasuda i socijalnih isključivanja, ali postoji i rizik da se multikulturalizam svede na „više-kulturalizam“ ili „segregativni

33 Ibidem., (podvukao I.V.)

multikulturalizam „, neku vrstu uzajamno uporedo postojećih različitih kultura, bez uzajamnog dodira i ikakvog društvenog cementa i zajedništva. Segregativni multikulturalizam je takav vid multikulturalizma koji dalje održava etničku distancu, bez ostvarivanja veće integracije.³⁴ To je takav vid multikulturalizma koji ne uspostavlja mostove i saradnju među etno-kulturnim grupama i koji se na kraju svodi na neku vrstu prečutnog sporazuma etničkih manjina i etničke većine o uzajamnom podnošenju, uspostavljajući sistem paralelnih i zatvorenih etničkih politika etno-kulturnih zajednica, slabeći ionako krhke socijalne veze etničkih grupa. Time se prenaplašavaju etno-kulturne razlike i stvaraju „paralelne kulture“, getoiziranih manjina u usko definisanim prostorima samodovoljnosti i samoizolacije. A tamo gde se integracija zasniva na segregativnom multikulturalizmu nužno dolazi do dodatnog etnificiranja ne samo političkog, nego i ustavnog prostora, koji onda pod pritiskom pluralizma identiteta vodi stalnom preispitivanju osnovnih temelja zajednice.

Ostaje pitanje, koja su ograničenja, a koji dometi politike identiteta? Politika identiteta počiva na „inherentnim protuslovljima“, koja izazivaju teorijske nedoumice.³⁵ Te teorijske nedoumice se često razrešavaju bilo potpunim odbacivanjem politike identiteta, bilo njenim manjim ili većim prihvatanjem u formi „mekog“ (umerenog, liberalnog) ili „tvrdog“ (radikalnog) multikulturalizma.

U poslednjih dvadeset godina je politika identiteta radikalno dovela u pitanje pravednost liberalno-demokratskog modela prioriteta prava nad dobrom, tvrdeći da se pravednost savremenog društva sadrži u neposrednom javnom priznanju različitih razložnih (supstantivnih) koncepcija dobra. Osnovno pitanje ovde je da li savremene komunitarne koncepcije poznate pod nazivom politike identiteta, politike priznanja ili politike razlike predstavljaju emancipativnu dopunu liberalnog formalizma i univerzalizma, unošenjem u njega kulturnog i vrednosnog identitetskog sadržaja i tako ostvarivanjem većeg emancipacijskog potencijala liberalnog demokratizma (*umereni multikulturalisti*, poput Kimlike, koji polaze od kompatibilnosti individualnih i grupnih prava i mogućnosti njihovog kombinovanja), ili predstavljaju alternativu (*radikalni multikulturalisti*, koji smatraju da su individualna i grupna prava u sukobu i da se nekada

34 O segregativnom multikulturalizmu u Srbiji i regionu je posebno pisao Goran Bašić. Up. Goran Bašić „Prava nacionalnih manjina u Srbiji u procesu razvoja prekogranične i regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi“, u: Jovan Živković (ur.) *Regionalizam – novi društveni okvir*, Hanns Seidel Stiftung, Center for Regional Policy, Niš, 2007. Dostupno preko: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf> (pristupljeno 10. oktobra 2014.); kao i Goran Bašić, Katarina Crnjanski, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006, str.164-169.

35 Rade Kalanj, *Identitet i politika identiteta (Politički identitet)*, op. cit., str. 118. O protivrečnom karakteru politike identiteta up. i: Raul Raunić, „Politika identiteta i demokratska pravednost“, *Filozofska istraživanja*, br. 124, god. 31, sv. 4, 2011, str. 730-732.

individualna prava moraju žrtvovati radi zaštite grupnih vrednosti) kao radikalno razaranje liberalno-demokratskog modela pa tako i njegovih emancipatorskih potencijala koji su se realizovali u poslednja dva veka?

Politika identiteta i priznanja dovodi u pitanje liberalni univerzalizam. Ali, zavisno od vrste identiteta i zahtevanih promena u liberalnoj moralnosti i strukturi liberalne demokratije, imamo onu (nazovimo je „liberalnom“) politiku identiteta koja je uskladiva sa liberalnim univerzalizmom i reprezentativnom demokratijom i u tom smislu sobom nosi emancipatorski potencijal, jer u vrednosnu neutralnost i formalni univerzalizam liberalizma, sa njegovom neosetljivošću za razlike, unosi jedan značajan korektiv stvarnosnog sadržaja grupnih identiteta, s pravom zahtijevajući korekciju liberalnog univerzalizma i korigovanje liberalne demokratije. Međutim, postoje politike identiteta i grupno diferenciranih prava koje zahtevaju radikalnu promenu i potpunu redefiniciju političkih institucija, moderne države i demokratije, kao alternativni projekat. Identitet je upravo zato protivrečna kategorija, što jednako kao što može sobom nositi emancipatorski naboj, može u izvesnim varijantama politike identiteta da predstavlja razarački projekat.

Što se tiče emancipatorskih potencijala i dometa politike identiteta oni se pokazuju samo ukoliko je uzmemo kao dopunu politike liberalizma odnosno korektivni faktor, a ne kao alternativu. U tom smislu, ukazivanjem na diskrepancu između apstraktne univerzalnosti prava i faktičke podprivilegovanosti različitih koncepcija dobra, politika identiteta je ukazala na značaj posebnih pripadanja i privrženosti i njihovo priznanje. Na taj način je obezbedila priznanje važnosti grupnih prava radi zaštite manjina od dominirajućih većina. Ali je sama koncepcija grupnih prava po sebi problematična, jer lako može ovo korišćenje grupnih prava da se okrene prema unutra, potiskujući individualna prava i tako ugrožavajući liberalno-demokratsku pravедnost. Da se to ne bi desilo potrebna je veština političkog institucionalizma koja će obezbijediti da ova prava doista ostanu korektivna dopuna, što je moguće samo ako se ostvaruju kroz „vremenski ograničene i strogo kontekstualno određene programe afirmativnog djelovanja.“³⁶ Time se obezbeđuje, u slučaju sukoba individualnih i grupnih prava primat prvih. Konačno, ova vremenska ograničenost i kontekstualna određenost se odnose na identitetska i reprezentaciona prava i važe do onog trenutka dok postoji podprivilegovanost. Za prava na samoupravu, međutim, to ne važi, jer se ona etabliraju dugoročno i dobijaju status strukturnog preduslova trajne političke institucionalizacije, što podrazumeva razne vrste ograničenja, a pre svega u pogledu područja na koje se ograničena samouprava odnosi.

Jim Seroka³⁷

Auburn University USA

Multicultural Constitutionalism and Political Pragmatism

INTRODUCTION

For centuries, the national question has bedeviled the empires, kingdoms and nation states in East Central Europe and the Western Balkans. One commonality that they share is the lack of success by the various regimes in building institutions and legal frameworks to promote reasonably permanent ethnic and nationality harmony and cooperation. The Hapsburgs and Ottomans created elaborate state mechanisms to regulate and control minority affairs, but without lasting success. Following World War I, the monarchies of Romania, Bulgaria and the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes – and later its reincarnation as the Kingdom of Yugoslavia – tried centralized involuntary integration as the preferred tool to control ethnic and national conflict. Following the Second World War, Albania, Romania and Bulgaria reverted to one-party, centralized dictatorships. Yugoslavia, however, followed a different path that combined rule by the Communist Party with vacillating powers and responsibilities given to various ethnic national federal structures and institutions.

The post-war Yugoslav approach under the League of Communists of Yugoslavia proffered through its constitutions a social engineering approach to the national question. In the early post-war years, it was argued that class interests and “Brotherhood and Unity” would reduce and eventually overcome ethnic-national differences, Later Yugoslav constitutions, culminating in the 1974 document, written under the

37 serokjh@auburn.edu

direction of Edvard Kardelj, created an extraordinarily set of complex institutions to protect, safeguard, and regulate Yugoslavia's varied national-ethnic interests. Under this system, federal decision-making became paralyzed, and in the course of a decade the entire rigid structure fractured along its nationality fault lines.

One lesson derived from the postwar Yugoslav constitutional experiments is that constitutional social engineering can be perilous with unintended consequences that offer temporary relief at best. Constitutional and legal constructs have not been very effective mechanisms for long-term regulation of inter-ethnic relations, or in devising acceptable solutions to the national question, or in creating a viable multi-cultural society. This is not an argument that national constitutions should ignore the national question or interethnic relations, particularly in societies with a recent history of sharp ethnic conflict. Rather, the point is that one cannot reasonably expect constitutions, including liberal democratic documents, to carry the burden alone in creating or strengthening a multi-cultural community where one does not currently exist.

This paper reviews the critical issues related to the interaction between multiculturalism and constitutional developments, and the obstacles that face liberal democratic institution-building in multi-cultural societies. In addition, it discusses the limited utility in applying U.S. and West European constitutional models to the Western Balkans. Third, it offers some observations on how to regulate the tensions between democratization and collective ethnic/minority rights in the Western Balkans. A final point is that reliance on constitutional-legal instruments to resolve complex social issues is likely to lead to disappointment, failure, and perhaps, exacerbation of inter-ethnic conflict. In place of a reliance on legal social engineering, it may be more useful to follow a pragmatic and incremental approach, tempered with compromise and accommodation.

LIMITATIONS OF CONSTITUTIONS AS A MECHANISM TO REGULATE MULTI-CULTURALISM

The attempt to place a multi-cultural compact in the constitutional and legal foundations of the state is fraught with difficulties as well as unintended negative consequences. Rather than be seen as an attempt at good will, the inclusion of specific multi-cultural arrangements in the constitution may be seen by the minority as an attempt by the majority to close the door on future changes and adaptations in ethnic/national relations.

Constitutions are correctly viewed as the legal foundations for a state upon which additional statutes and regulations rest. This means that for both cultural minorities and majorities, the language drafted for the constitution reflects the outer limit of permissible behavior, and it raises the political stakes for all sides to fight for a document that benefits their group's position. In constitutional drafting, a gain or loss for one side or another is not just a temporary advantage or setback; it is

perceived to be the end game that determines winners and losers for a long time to come, or until the next constitution or regime change³⁸.

Since constitutions are designed to be relatively permanent documents, they embrace a relatively higher threshold for change than is the case for laws and regulations. As a result, the strategies for constitutional inclusion of multi-cultural compacts for a state's minorities and majority will diverge. Cultural minorities tend to seek constitutional protections against assimilation and to restrict the power of the state to infringe upon their collective liberties and privileges³⁹. In states where there is more than one minority culture, the negotiations become even more complicated, as different cultures seek different arrangements and different protections based upon their distinct circumstances. For the majority culture, the emphasis is likely to be on the expansion of individual rights and the restriction on minority privileges and protections that may give unequal benefits to cultural minorities and impede their assimilation or integration into the majority culture.

In some cases, particularly where a formerly cultural minority becomes ascendant over time (e.g. Lebanon), the constitutional agreements tend to become frozen in place and diverge from social and political reality with the passage of time. The constitution becomes a weapon to keep the political system stagnant, resist change, and protect unequal privileges and rights. In these cases, the constitution becomes an impediment to multi-culturalism, rather than an asset or a neutral tool to maintain societal stability.

Constitutional exclusion of collective minority concerns also has its social and political disadvantages. Constitutional unitarism or blindness towards cultural diversity (e.g. France) exaggerates a tendency to put all sort of relatively minor or personal cultural issues on the constitutional stage. Personal dress, hair styles, public prayer, education, religious symbols, etc. become cultural battlegrounds that challenge constitutional principles; raise the threshold for social conflict, engender majority intolerance for diversity; and discourages cultural minorities from participating with the majority in the political life of the state.

LIBERAL DEMOCRACY AND THE CHALLENGES WITH MULTI-CULTURALISM AND MINORITY RIGHTS

It is generally recognized that state constitutions based on liberal democratic principles face serious obstacles in dealing with or promoting multi-culturalism. The basic argument is that a liberal democracy cannot accommodate minority rights

38 Erik Winter, "Trajectories of Multiculturalism in Germany, the Netherlands and Canada: In Search of Common Patterns", *Government and Opposition*, Vol. 45 No. 2 (2010), pp. 166-186.

39 Jeremy Waldron, "Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative", in Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, New York, 1995, pp. 93-119.

in the constitution and remain true to its foundation of individual liberal values⁴⁰. A more extreme position is that liberal state constitutions which organized on the foundation of individual rights are not culturally neutral and inevitably reflect and protect the majority culture⁴¹.

A convincing argument can be made that constitutions which grant or guarantee of additional rights to minorities based upon collective group membership inherently interferes with the principle of individual equality that is the foundation of a liberal democratic constitutional order. For example, the principle of equality for all individuals is breached if the constitution grants some individuals additional privileges or rights or restrictions based upon their membership in a cultural minority, or if it grants a cultural minority the right to mediate between the state and the individual⁴². In its logical extreme, the principle of equality is threatened whenever the constitution categorizes individuals and the respective rights and responsibilities they hold based upon their group membership or identity.

The constitutional grant of set aside representation for specified minority cultural groups in a constitution is a special form of minority cultural recognition. While guaranteed set asides may violate a principle of voter/citizen equality, it does assure that minority ethnic representatives are not excluded from formal state decision-making. Such representation, however, does not guarantee that minority group concerns are given appropriate weight in the decisions taken⁴³. Further, in states where the constitution provides veto powers to respective minority cultures, or where there is no majority culture, state decision-making may suffer from the very real possibility of deadlock and paralysis (e.g. Belgium or Bosnia-Herzegovina).

In addition, one should consider that constitutionally guaranteed representation for specified minority cultural groups are workable in the long-term, only with those groups who accept the status quo and have no pretensions to seek self-government, autonomy or independence⁴⁴. Those minority cultures which are generally relatively small or territorially dispersed may accept constitutional guaranteed representation to forestall assimilation into the majority culture, isolate their members from the larger culture, or to gain redistributive benefits for their group

40 Lidija Basta Fleiner, "Can Constitutionalism Become More Communitarian, Less Individualistic and Remain Liberal?", in Milan Podunavac (ed.), *Challenges of Multiculturalism*, Heinrich Boll Stiftung, Belgrade, Serbia, 2012, pp. 21-34.

41 Will Kymlicka, "Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe", in Will Kymlicka and Magda Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported?*, Oxford University Press, New York, 2001, 13-105.

42 Amy Gutman, *Identity in Democracy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2003, p. 49.

43 Ibidem, p. 73.

44 Will Kymlicka, "Multiculturalism and Minority Rights: West and East", *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4 (2002), pp. 1-25.

leaders or selected members. Cultural minorities which are relatively larger and territorially concentrated, however, are not likely to be satisfied with representation, but are more likely to seek self-government, autonomy, or eventual secession from the state (e.g. Catalonia, Scotland).

Finally, constitutional recognition of minority cultural rights may violate the foundation principle for liberal states to guarantee identical individual rights and freedoms to each and every citizen. In those cases where the minority culture does not recognize or accept liberal values (e.g. Roma in East Central Europe and the Amish in the USA), the individual rights of members may be compromised so that some individuals in a state may have less personal freedoms and rights than others⁴⁵. A minority culture, for example, may not recognize the equal rights of women, democratic voting, individual property, or civil law (e.g. Ultra Orthodox in Israel). Further, a minority culture may not accept the right of the state to intervene to protect individual rights guaranteed to all in the majority culture.

ISSUES OF CONSTITUTIONAL MULTI-CULTURALISM RELEVANT TO THE WESTERN BALKANS

There are additional burdens to overcome for those who hope to link constitutional development with successful multi-culturalism in the Western Balkans. Among other factors, the history of the Western Balkans region in the modern era makes the task of successful multi-culturalism through constitutional means much more difficult. Every nation state in the region has a history, if not defining national mythology, of ethnic-national victimization; and, until very recently, the identity of the nation state and national-ethnic identity were fused together⁴⁶.

For much of the history of the region, outsiders, including the Ottomans, Hungarians, Austrians and Italians intervened to define state borders and sovereignty. They attempted to impose national or trans-national identities upon their subject peoples, and it was also common for these foreign rulers to exacerbate ethnic tensions and sow divisions within these societies by favoring one ethnic or confessional group over another⁴⁷. As a consequence, it was inevitable that national-ethnic groups within the region would develop strong collective group identities and mistrust, if not hostility, to others; and, in a Europe consumed with nationalist fervor, it

45 Tibor Varady, "On the Chances of Ethnocultural Justice in East Central Europe", in Will Kymlicka and Magda Opalski, *Can Liberal Pluralism be Exported?*, Oxford University Press, New York, 2001, pp. 135-149.

46 Will Kymlicka, "Multiculturalism and Minority Rights: West and East", *op. cit.*, p. 20.

47 Zoran Oklopčič, "Constitutional (Re)Vision: Sovereign Peoples, New Constituent Powers, and the Formation of Constitutional Orders in the Balkans", *Constellations*, Vol. 19, No. 1 (2012), pp. 81-101.

was natural for the peoples of the Balkans, upon gaining freedom or independence, to view statehood primarily in ethnic/nationalist, not civil terms⁴⁸.

In the case of the former socialist Yugoslavia, communist state authorities attempted to overcome the national divisions through various legal, political, and cultural means. These included the constitutional adoption of federal institutions and structures, the practice of unitary rule through the League of Communists, prohibition of national-ethnic based favoritism or discrimination, control or restrictions on ethnic based cultural activities, and the propagation of a new societal order characterized by the slogan of "Brotherhood and Unity". The facts that all these activities were perceived to be imposed by the communist authorities, eventually manipulated by a fragmented and out of touch leadership, and never merged with a meaningful civil society celebrating individual rights and freedoms doomed the multi-cultural enterprise. Finally, as the wars in the former Yugoslavia underscored, the socialist constitutional experiments exhausted the reservoir of popular support, commitment or patience for the multi-cultural ideal and for federalism as a mechanism to achieve this goal⁴⁹.

For many in the newly emerging Western Balkan nations in the post-communist period, ethnic/cultural dominance or exclusivity became a central part of the vision for the new states. In the 1990's, ethnic Serbs and Croats fought over Croatian sovereignty; Croats, Serbs and Bosniaks fought over Bosnian sovereignty; Albanians and Serbs fought over sovereignty in Kosovo, and later, Macedonians and Albanians threaten to fight over sovereignty in Macedonia.

Following the wars, the constitutional drafters in the Western Balkans had to acknowledge the importance of a collectivist national identity as an organizing principle for the new state; and, at the same time, they had to incorporate the liberal democratic ideal of individual rights and freedoms. Political realities, however, limited how each state approached the problem of multi-culturalism in society. In Montenegro and Serbia, constitutional drafters had a reasonably free hand from outside influence in drafting their constitutions and dealing with their multi-cultural problems. In the case of Croatia, the political leadership looked to the European Union states as models, but it was relatively autonomous in the final determinations. In the case of Bosnia-Herzegovina, the constitutional arrangements and the formal structure of inter-ethnic relationships were imposed through the Dayton Accords. In Macedonia, the Ohrid Agreement, under the watchful eyes of the U.S. and EU, defined inter-ethnic constitutional arrangements between the Macedonians and Albanian minority; and in Kosovo, the EU authorities played a pivotal role.

Today, the region does not follow a common model for the resolution of the national question. Croatia, for example, provides parliamentary representation to

48 Miodrag Jovanovic, "Minority Territorial Autonomy in Eastern Europe", in Milan Podunavac (ed.) *Challenges of Multiculturalism*, Heinrich Boll Stiftung, Belgrade, 2012, pp. 47-62.

49 Will Kymlicka, "Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe", op. cit., p. 68.

its Serbian minority and recognizes Croatian citizenship rights for its diaspora, but it is not a multi-cultural state. Bosnia-Herzegovina's numerous confederal institutions, entities, agreements etc. present a confusing and contradictory set of approaches to the national question. The Montenegrin state, for its part, is in the process of differentiating a distinctive Montenegrin cultural identity from that of its neighbors. Macedonia is grappling with externally imposed limits on its sovereignty and ability to develop an inter-ethnic compact, while Kosovo, under EU supervision, is slowly and tentatively experimenting with developing workable inter-ethnic political framework. Perhaps, the best that can be said is that the region has constructed a chain of laboratories, each in search of a viable approach to the national question.

WESTERN PARALLELS OR MODELS FOR CONSTITUTIONAL MULTI-CULTURALISM

Constitutional developments in the liberal democracies of North America and Western Europe do not provide much clear guidance for the Western Balkans in their quests to deal with their national questions. Their situations and environments are different, their recent histories are different, and their political, legal, and constitutional premises may be different as well.

For example, the founding documents of the United States, particularly the U.S. Constitution, exclusively applies liberal individualism as their guiding legal principle. In the U.S. there is no constitutional/legal foundation for collective or group rights. Illustrating this point, the United States Constitution begins with the expression, "We the people," not "We the nations" or even "We the states." Further, the first ten amendments to the U.S. Constitution (i.e. Bill of Rights) and later amendments such as the 14th (i.e. guarantee to due process and equal protection) are enumerated and interpreted exclusively to be individual rights, not collective ones.

While celebrating individualism, the U.S. legal and constitutional foundations are hostile to the expansion of legal protection to collective minority rights. A considerable body of U.S. constitutional and legal statutes expressly proscribes individual or collective discrimination or preference based on national origin, race or creed. More to the point, the national motto of the Great Seal of the United States *E Pluribus Unum* (i.e. out of many, one) expresses the intention that out of many peoples, races, religions, languages, and ancestries has emerged a single people and nation⁵⁰. The goal is the integration of persons from different nations, ethnicities, or race within the U.S. collectivity, not multi-culturalism nor group differentiation; and equal opportunity and equal treatment for individuals is the vision or goal. Recently, strong

50 Walter Berns, "Constitutionalism and Multiculturalism", in Arthur Melzer, Jerry Weinberger and M. Richard Zinman (eds.), *Multiculturalism and American Democracy*, University of Kansas Press, Lawrence KS, 1998, pp. 91-111.

criminal sanctions (i.e. hate crimes legislation) have been applied against those who perpetrate a violent act against an individual because of their perceived membership in a certain social group, including national origin.

American federalism does not accommodate itself to pressures from ethnicity or nationality concerns. Unlike many European states and unlike all the states in the Western Balkans, the United States does not have any large or permanent territorial concentrations of ethnic or national minorities with a separate national identity. It is predominantly an immigrant nation of peoples, the majority of whom came to a new nation, dispersed, and gradually left their former national identities behind. No state in the U.S. federal system, for example, can be viewed as a national homeland for any national or ethnic minority⁵¹. For the United States, much of the debate over constitutionalism and multi-culturalism is simply not relevant.

Looking at Western Europe today, there are few, if any, positive developments in fostering multi-cultural societies that would serve as a model for the Western Balkans nations. Trends throughout Western Europe definitely appear to be stacked against stable multi-cultural arrangements. In Germany, Chancellor Merkel had declared that multi-culturalism is dead. In Belgium, the diverging paths of the Walloon and Flemish populations suggest that a future division of the country is likely, if not inevitable. Spain is trying to find a way to mollify the Catalan drive for autonomy and keep the Basque region tranquil. Sweden, Finland, France and the Netherlands all have growing nationalist movements that are increasingly intolerant towards immigrants and non-majority national cultures in their states. On September 18th 2014 Scotland held a referendum and forty-five percent of the population supported secession from the United Kingdom and an independent Scotland. No one in Europe it seems has an exportable answer to the national question and the achievement of a viable multi-cultural polity.

A WAY FORWARD?

Management of multi-culturalism through constitutional arrangements appears to be a risky choice and almost inevitably challenges the rights and freedom of the individual in a liberal democracy. In situations where the state constitutions are used as the primary vehicle to regulate multi-culturalism, virtually all issues can easily take on ethnic/cultural dimensions. Contemporary politics in Belgium, for example, illustrate that possibility and illustrates how the political system can quickly become paralyzed and held hostage to competing cultural agenda.

The imposition of a multi-cultural compact in the constitution of the state is also likely to have some results in contradiction to what the drafters intended. For instance, the popular acceptance or legitimacy of the constitution may weaken as

51 Will Kymlicka, "Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe", *op. cit.*, p. 29.

minorities gradually, or even rapidly, seek expansion of constitutional protections and privileges for their collective group, while the majority fights to minimize or restrict expansion of those rights and privileges. The creation of federal or confederal institutions and governing units that are based on geographic concentrations of ethnic/nationality groups would do little to mitigate this conflict as the minority would likely turn their efforts towards the achievement of ever-greater autonomy for their region, culminating in demands for autonomy (e.g. Catalonia) or separation (e.g. Czechoslovakia).

Rather than the use of constitutional arrangements to outline permanent or desirable parameters for multi-culturalism, it may be wiser in the long-term to separate, as much as possible, issues of state legitimacy and political processes from the dynamics of regulating the acceptable borders of multi-culturalism and personal collective identity. The intent would be to minimize the occasions of interaction between the customary political process and everyday political decision-making that is defined in the state constitution, from grand and emotional debates on culture, ethnicity, and relative loyalty to the state.

It should be the case that everyday political agreements are much more possible and less conflictual when the salience of an issue is lower and not encumbered with competing cultural symbols and values. It should be the case that political agreements are more likely when most issues are perceived to be part of framework involving a simple and equitable distribution of resources, rather than precedent setting symbolic acts with long-term consequences. It should also be the case that political agreements are much more satisfying for all parties when the political decision-making process is not perceived to be a zero sum game, with repeated and predictable losers and winners.

There will always be a desire or some ambitious political leaders to grab more personal political power and control by mobilizing supporters on behalf of a populist-nationalist agenda. These leaders appeal to supporters by arguing that their ethnic/national cultural symbols and values are endangered and must be protected from encroachment by others. Since cultural issues and cultural identity are rooted in symbols and values that differentiate one group from another, it is very easy for deliberation and decision-making, once it is defined in cultural terms, to mutate from a calm rational discussion to an emotionally charge, highly conflictual struggle.

It is unwise and dangerous in a liberal democracy to devise a constitution that facilitates demagogic nationalist behavior by its leaders, and it is not advisable to structure the constitutional political process so that the articulation of cultural collective identity becomes the guiding principle for governance and decision-making. The placement of cultural/ethnic identity as a guiding principle for the state constitution raises the frequency and intensity of inter-group conflict, and it makes governance all that more difficult.

Rather than using the constitution as the mechanism to define, manage and regulate the national question, a more effective and democratic process may be to discourage the appearance of culturally charged conflict at the national level. In

other words, it may be more useful to draft a constitution that limits the number and range of issues that are addressed in the political arena (i.e de-politicization), and to decentralize policy-making and decision-making for a political issue to the lowest possible level (localization). Importantly, all communities in the nation, not just ethnic and cultural minorities, should enjoy the same standards.

While many issues such as defense, foreign policy, fiscal policy, and economic regulation must remain in the political domain and cannot be devolved to local levels; other issues such as education curricula, local language policy, and justice can be localized much more than has been the custom. For example, India, an exceptionally culturally diverse nation, has successfully reduced the arena for potential ethnic conflict by following a relatively *laissez faire* perspective in deciding which issues belong in the political sphere and by localizing/decentralizing others.

The drafting of the constitution, even with an ideal level of de-politicization and decentralism will not assure a relatively tranquil political environment or solve the national question. As argued earlier, it is unrealistic and naive to expect that multi-culturalism can be socially engineered through political documents including its constitution. Trust among leaders as well as an extensive and cross-cutting network of civil society are two additional essential criteria for a functioning multi-cultural state.

To function appropriately, the leadership cadres within a multi-cultural environment need to know and trust one another. Leaders of ethnic/national groups need to find mutual benefits from association and working with one another, and the leaders need to be willing to share power and governance responsibilities with each other.

For citizens, a similar perspective is essential. As Ljiphart and others have argued, long-term stability in multi-cultural societies depends upon the mutual and reciprocal development of relationships in civil society that cross ethnic/cultural boundaries. Members of various ethnic/cultural groups need to cross their group boundaries to work with each other, articulate common political and social needs, pool resources, communicate their concerns to leaders, and organize to solve problems.

These observations do not constitute a program that will solve the national question. It would be highly naïve and unrealistic to believe that historical memories of past grievances and victimization against one's ethnic/national group can be easily forgotten or forgiven. It would be foolhardy to imagine that demagogues will not try to resurrect national ill feeling in a quest to gain political power. It would be perilous to deny that neighboring countries will never reach out to the diaspora of its kinsmen to agitate against and weaken the state.

On the positive side, one can expect that the de-politicization of ethnic/cultural policy issues, decentralization of political decision-making, and development of civil society at the leadership and citizen levels would contribute to reduce the intensity and frequency of ethnic/cultural conflict. These factors should also be able to provide a cushion of good will within the nation state so that group leaders and members will think twice before they turn upon one another.

Jovan Komšić⁵²

*Ekonomski fakultet u Subotici
Univerzitet u Novom Sadu*

Ustav 2006: simuliranje konstitucionalizma u Srbiji i destrukcija pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini

Vitalnost konstitucionalne demokratije i verodostojnost principa „ograničenja i uravnoteženja“⁵³ bitno zavisi od političkih i kulturnih elita i njihovog poimanja vlasti. Klasič prošlovekovne teorije konstitucionalizma, Karl J. Fridrih (*Carl Joachim Friedrich*), u tom smislu dobro primećuje da vlastodršci i njima konkurentne elite moći mogu vladavinu poimati na dva načina, ili kao: a) puko supstancijalno posjedovanje, hijerarhiju i komandovanje, ili, pak, b) kao vlast u zajednici, sa svim njenim „uzajamnim, odnosnim aspektima“. Pritom, upućuje na mnogobrojne, „nesrećne konceptualne pogreške“⁵⁴ i loše konsekvence tretmana vlasti kao prostog, materijalnog posjedovanja. Ključna greška je, dakako, što „ovakva identifikacija vlasti sa silom, ne uzima u obzir najvažniji aspekt vlasti u političkom i ljudskom smislu, tj. činjenicu da je to odnos među ljudskim bićima koja međusobno saraduju“.⁵⁵

52 jovankom@eunet.rs

53 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, str. 40.

54 „Ova vlast prisiljavanja na poštovanje odluka je otuda univerzalno priznata kao ‚službena vlast‘ i uvijek pokazuje zašto definicija vlasti u kontekstu učešća u donošenju odluka nije zadovoljavajuća. Iz ovakvog rezonovanja raširila se tendencija među mnogim pravnicima, praktičarima i politiko- lozima, da vlast razmatraju esencijalno kao moć za komandovanjem, uvođenjem reda, sa svim nesrećnim konceptualnim pogreškama, koje termin ‚politička vlast‘ uključuje“; Ibidem, str. 29.

55 Ibidem, str. 27.

Dakle, budući da se prava priroda političke vlasti, može spoznati samo iz perspektive koja uzima u obzir tesnu vezu vlasti i ciljeva, odnosno „vrednosti koje se čuvaju i interesa koji se slede“,⁵⁶ Fridrih insistira na „*efektivno regulisanim ograničenjima*, u odnosu na političke i još više upravljačke aktivnosti vlade“, dodajući da sve to „... ima za cilj da usredsredi pažnju na činjenicu da *ustavni poredak koji se čini stvarnim, faktički ne mora da bude takav. Postojanje formalno-pravnih ograničenja, nije na bilo koji način indikacija postojanja ustavnog poretka u političkom, konstitucionalnom smislu*“.⁵⁷

Kako bilo, citirano Fridrihovo upozorenje uzimam za polaznu tačku kritičkog uvida u procese krivotvorenja ustavnog načela o ograničenju državne vlasti posredstvom pokrajinskih autonomija i lokalnih samouprava, kao i konceptualnog i efektivnog razaranja institucionalnih i drugih pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini. Osim samog ustavnog teksta, osnov za ovakvu kvalifikaciju vrhunarnog opravdanja srpske države predstavljaju odluke (i njihovo obrazloženje) Ustavnog suda Srbije (USS) o Zakonu o nadležnostima AP Vojvodine, kao i o vojvodanskom Statutu.

Ustavni „zaborav“ regionalizacije i simulacija ograničenja državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu

U načelima Ustava Srbije (Član 12.) navedeno je da je „državna vlast ograničena (je) pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu“.⁵⁸ Međutim, da ovo konstitucionalističko načelo, koje u fokus stavlja jednu od poluga građanske suverenosti, nije konsekventno primenjeno u potonjim odredbama Ustava, vrlo razložno i precizno pokazuje mišljenje najkompetentnijeg stručnog tela Saveta Evrope (*Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava*). Ovo telo, popularno zvano *Venecijanska komisija*, ocenjuje da deo posvećen teritorijalnoj organizaciji vlasti u Srbiji nije najkoherentniji,⁵⁹ da pojmovi autonomije *nisu ispunjeni suštinom*;

56 „Zbog toga je nemoguće proučavati politiku kao proces sticanja, distribucije i gubljenja vlasti, bez uzimanja u obzir glavnih ciljeva, namjera i stremljenja ljudskih bića uključenih u odnose vlasti“; Isto, str. 28; To, drugim rečima, znači da se vlast nalazi u stalnom procesu obnavljanja i saradnje, te da se „... željena ponašanja mogu postići kroz spontanu i dobrovoljnu kooperaciju, dogovaranje i sporazumijevanje, ukratko na osnovu saglasnosti, više nego na osnovu ograničenja i restrikcija“, podvlači Fridrih; Ibidem, str. 31.

57 Ibidem, str. 39.

58 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 12.

59 „Ovaj Deo Ustava nije najkoherentniji. Sa jedne strane, daju se široke odredbe o načelima, uključujući i pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, *ovi koncepti nisu ispunjeni suštinom*. Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je *dosta komplikovano* i

da ustavne odredbe kojima se jemči finansijska autonomija deluju „prilično čudno“⁶⁰ i da sve to ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga.

Da sve to danas deluje manje čudno, a znatno više očigledno, pokazuju ne samo brojni primeri zaborava regionalističkih inicijativa ključnih političkih aktera iz 2005. (Demokratske stranke Srbije i Demokratske stranke), koji su bili po meri iskustava novog regionalizma u starim (zapadnim) evropskim demokratijama.⁶¹ Posredi je, nažalost, dobroano uhodana praksa sve tri grane vlasti u Srbiji, kojom se koliko god je to moguće relativizuje ustavno načelo o pokrajinskoj autonomiji.⁶²

Kada sve to uzmemo u obzir, uključujući i nedavne odluke Ustavnog suda Republike Srbije (2012-2013), mogli bismo zaključiti da u samoj toj konfuziji od normativnih nekonzistentnosti i ideološko-političkih „vratolomija“ ipak ima sistema. Naime, ako je u momentu samog donošenja Ustava bilo teško detektovati sve skrivene ciljeve njegovih pisaca i logiku ustavnih nedorečenosti i ambivalentnosti, danas je svrsishodnost vrhunske norme srbijanske političke zajednice sasvim dovoljno eksplicirana rigidnim, sholastičkim interpretacijama prirode države od strane sudija Ustavnog suda. Na taj način su i sredstva i tehnike izgradnje države-nacije (*State-nation building*) dobile svoj očigledniji *raison d'être*.

Stav iz odluke Ustavnog suda o (ne)saglasnosti Statuta AP Vojvodine sa Ustavom (05. 12. 2013) da „... u Republici Srbiji, kao unitarnoj državi, samo Vlada utvrđuje i vodi politiku, što znači da nije u skladu sa Ustavom da još neki organ, a posebno ne organ koji nije ‚državnog karaktera‘, utvrđuje i vodi politiku“,⁶³ bez bilo kakve sumnje otkriva suštinu pukog decizionizma „u okviru opštih akata“ centralnih vlasti i ništa drugo i više od toga. Pritom, tvorac tog opšteg (zakonskog) akta može biti samo državni parlament i jedino on može da izražava suverenost građana, predočava nam zvanična pravna filozofija srpske države.

*ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje nižim zakonskim aktima.“; European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], *Opinion on the Constitution of Serbia*. Strasbourg 2007 (Opinion no. 405/2006, 19.03.2007); (Prevod Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, str. 19); na engleskom dostupno na: <<http://www.helsinki.org.rs/doc/Venice%20Commission%20on%20Serbian%20Constitution.pdf>>; pristupljeno 23.04. 2014.*

60 Ibidem, str. 20.

61 Vidi: Jovan Komšić, *Vojvođansko pitanje u procesu srpske tranzicije (1988-2013)*, DAN GRAF, Beograd, 2014, str. 104-128.

62 Ibidem, str. 52-55.

63 Obrazloženje odluke USS sadrži i ovo objašnjenje: „... odredbom člana 183. stav 2. Ustava predviđeno (je) da autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, u navedenim oblastima, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, a ne i da autonomne pokrajine utvrđuju i vode politiku u ovim oblastima“; Odluka u predmetu IYo-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20%20A3%20%20BE-360-2009.pdf>; str. 54; pristupljeno 21.12.2013.

Sučeljavajući slovo našeg Ustava i navedenu logiku Ustavnog suda sa tradicijom republikanskih ideja i prakse demokratije, moram podsetiti da je još Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) upozorio kako je: „... upravni centralizam kadar (je) samo da oslabi narode koji mu se potčine, jer on neprestano teži da u njima umanjí građansku svest“. ⁶⁴ Zato je, insistirajući na nužnosti pokrajinskih institucija u društvima koja žele da postanu demokratska, za branitelje upravnog centralizma (u ime Revolucije; Nacije; Republike...) govorio da su „pokriveni slugi tiranije, a javni ljubitelji slobode“. ⁶⁵ Trag ove ideje primetićemo u Fridrihoj kritici kvazikonstitucionalističkih režima koji „... ne predviđaju efektivne mehanizme primjene ovih prava, tako da su to u suštini *ustavne fasade*, iza kojih se pokušavaju prikriti autokratske vladavine partija i diktatora“. ⁶⁶

Inače, najupečatljiviji istorijski primer javnog obožavanja slobode, a faktičkog servisiranja tiranije, moguće je naći u fikcijama Osnovnog zakona SSSR-a, iz 1936. godine. Najdan Pašić je svojevremeno zabeležio da takvo, staljinsko „Potemkinovo selo jednog po formi najdoslednijeg sistema predstavničke demokratije“, ⁶⁷ sa garancijama širokih ličnih i političkih prava građana, suverenosti narodne volje, ravnopravnosti svih nacija i prava na nacionalno samoopredeljenje, ⁶⁸ nije predstavljalo ni najmanju prepreku da se najobičnijim administrativnim aktom (dekretno Prezidijuma Vrhovnog sovjeta) poništi egzistencija nekoliko republika i autonomnih pokrajina. ⁶⁹

Zarad dubljeg razumevanja funkcije (zadatosti i logike) ustavno-pravnih fikcija sovjetske „diktature nad potrebama“ ⁷⁰, valja imati na umu sledeći Staljinov projekt „autonomizacije“ RSFSR (SSSR), iz 1922. godine, sa kristalno jasnom političkom tehnikom obezbeđenja državnog jedinstva posredstvom bezuslovnog i svekolikog potčinjavanja pokrajina centru: „Ako se mi sada ne postaramo da prilagodimo formu... međusobnih odnosa između centra i pokrajina faktičkim međusobnim odnosima, u *snagu* kojom su *pokrajine* u *svemu* *bezuslovno dužne* da se *potčinjavaju* centru, to

64 Aleksis Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, CID, Titograd, 1990, str. 79.

65 „Verujem da su pokrajinske institucije korisne svim narodima; ali čini mi se da nijednome nisu toliko stvarno potrebne kao one koje čije je društveno uređenje demokratsko... Samo oni narodi koji imaju malo ili nimalo pokrajinskih institucija poriču njihovu korisnost; to će reći da samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore“; *Ibidem*, 85-87.

66 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., 111.

67 Najdan Pašić, *Uporedni politički sistemi*, Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962, str. 77.

68 Članovi 15; 17; 18. i 28. Osnovnog zakona SSSR; Vidi: Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi – izbor dokumenata*, Savremena administracija, Beograd, 1976, str. 174-77.

69 Najdan Pašić, *Uporedni politički sistemi*, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1978, str. 191-193.

70 Instruktivna je, u tom smislu, studija teoretičara tzv. Budimpeštanske škole: Ferenc Feher, Agneš Heler, Đerđ Markuš, *Diktatura nad potrebama*, Rad, Beograd, 1986.

jest, ako mi sada ne zamenimo formalnu (faktičku) nezavisnost formalnom takođe (zajedno sa realnom) autonomijom, to će kroz godinu dana biti neuporedivo teže odbraniti jedinstvo republika...“.⁷¹

Dakle, upravo zbog evidentnih, kvalitativnih razlika naše današnje ustavnosti, kao i ekonomske i političke prakse u odnosu na doba staljinizma,⁷² držim da je neophodno upozoriti na vrlo problematične dodirne tačke vladajućeg poimanja i normativnog regulisanja pozicije pokrajina sa Staljinovom argumentacijom u prilog formalne autonomije. Podsećanje na Tokvila i ima tu svrhu da, zajedno sa još nekim relevantnim autorskim idejama konstitucionalne demokratije, principijelno artikuliše probleme i otvorena pitanja (kvazi)konstitucionalizma u Srbiji.

Kakvo teorijsko nasleđe je prećutano i zamagljeno u zvaničnoj interpretaciji pravne prirode (unitarne) države i javnih politika u Srbiji?

Na tragu teško osporive tvrdnje Sartorija (*Giovani Sartori*) da je „demokratija (je) plod ideokratije“, odnosno da je reč pre svega o „vladavini mišljenja“⁷³, ima smisla podsetiti šta o centralističkom porivu za simetrijom kaže Benžamen Konstan (*Benjamin Constant*), jedan od najuglednijih konstitucionalista 19. veka, a šta o pojmu „politika“ kaže velikan savremene demokratske teorije, Robert Dal (*Robert Dahl*).

Manirom beskompromisnog kritičara „krivotvorenja slobode“ i „delovanja jedne osvajačke vlade na masu nacije“, Konstan je lucidno upozoravao da se, nezavisno od volje lokalnog stanovništva, centralističkim, „čisto spoljnim preimenovanjem stvari“ i „privođenjem apsolutno istim formama, običajima, obredima, zakonima“, uništavaju posebnosti koje život znače: „Šta se dešava? Da se u svim državama u kojima se tako uništava svaki poseban život, *stvara u centru jedna mala država: u presto-nici se gomilaju svi interesi; tu su uzburkane sve ambicije, ostatak naroda je nepomičan... nacija nije ništa ako se odvoji od delova koji je čine. Samo odbranom prava tih delova brani se pravo celokupne nacije*, jer je ona razdeljena po svim tim delovima“.⁷⁴

71 *Pravda*, Moskva, 08. 07. 1988. O tome opširnije u: Jovan Komšić, *Kritika neostaljinističke teorije države* (Neobjavljena doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 1993, str. 420-424.

72 Ključna diferencirajuća (demokratska) varijabla jeste činjenica naš Ustav garantuje institucije i procedure političkog pluralizma, kao i ekonomske slobode, koje ga kvalitativno udaljavaju od kvadranta autoritarnih režima vlasti. U tom smislu, relevantne teorijske analize rezultata postkomunističke tranzicije upućuju na tip delimično konsolidovane demokratije u Srbiji; O tome: Jovan Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, Philia, Novi Sad, 2006, 42-110.

73 Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 128.; „Nijedan istorijski eksperiment nije tako izrazito niti tako opasno vezan za snagu ideja, a samim tim i za našu sposobnost da upravljamo svetom misleći o njemu“; Ibidem, str. 263.

74 Benžamen Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 193-194.

S obzirom da su, od Napoleonovog i Konstanovog doba do danas, imperijalne tendencije i kapaciteti političkog centra moderne nacije enormno narasli, sa ovim problemom „hvata se u koštac“ Robert Dal u knjizi o dilemama pluralističke demokratije. Snažno kritikujući stanovište da „moć ili postoji ili je nema; ako postoji, onda je totalna“,⁷⁵ on tvrdi da je na delu „tako sumorno i pesimističko shvatanje ljudskih mogućnosti“, pa su i implikacije ovog stava na autonomiju posve destruktivne: „... ako i za kontrolu kao i za moć, važi princip sve ili ništa, onda i politička autonomija mora biti totalna ili nikakva. Ako Alfa ima bilo kakvu kontrolu nad Betom, onda Beta ne može imati nikakvu autonomiju... Konačno, tumačenje da se kontrola, moć ili autoritet sastoje *samo* od dominacije ili potčinjavanja, pre ometa nego što olakšava razumevanje sveta i njegovih mogućnosti. Prema ovom gledištu svet nam pruža samo tri mogućnosti *socijalne* egzistencije: dominaciju, prepuštanje dominaciji ili povlačenje u totalnu izolaciju. Pošto je ovo poslednje teško ostvarljivo, i u svakodnevnom životu nepoželjno, opcije su reducirane na dominaciju i potčinjavanje. *Svekolika saradnja, reciprocitet i uzajamna kontrola svode se na grabljenje ili postajanje plenom. Po definiciji, zauvek nam je uskraćena sama mogućnost uzajamne kontrole koja predstavlja glavnu nadu za ljudske sisteme vlasti*“.⁷⁶

U svetlu Dalovog upozorenja, stanovište našeg ustavotvorca o kreiranju i vođenju politike moglo bi se, nažalost, svrstati u tip dominacije sa igrom nultog zbira, gde pobednik dobija sve, a gubitnik ništa. Takva vlast, čija je maksima: „Sve iz Centra i samo iz Centra“, neodoljivo podseća na Konstanovo doba „uništavanja posebnosti“. Smeštajući sve to u aktuelni kontekst, možemo dodati da se hijerarhijskim apsolutom komandne politike previđaju kvalitativno novi realiteti evropske državnosti (članica EU) s kraja 20. i početka 21. veka.

Pored ostalog, neadekvatno se interpretira i sam pojam *unitarne države*. Apsolutizacijom odlika proste države, koja po vertikalni svog organizacionog ustrojstva, između centralnog i lokalnog nivoa, ne poseduje nikakav srednji (pokrajinski; regionalni) nivo vlasti i autonomije, hotimično se previđa činjenica da, prema Ustavu, teritorijalno uređenje počiva ne samo na sistemu lokalne samouprave, već i na postojanju pokrajinskih autonomija (Kosovo i Metohija i Vojvodina), uz garanciju prava građana da osnivaju i nove autonomne pokrajine u Srbiji (član 182.). To nas usmerava da, na primeru ignorisanja nekoliko ključnih mesta teorije savremene države, još jasnije sagledamo prirodu zvaničnih ustavno-pravnih nedorečenosti, konfuzija, pa i promašaja u tumačenju karaktera srpske države.

Reč je, naime, o tome da već decenijama u Evropi, pored unitarne i federativne, postoji i treći tip države (*tertium genus*), a koji se zove regionalna država, pa će zanimljivo biti da uz pomoć analiza akademika SANU, Miodraga Jovičića, vidimo šta su ključne odlike, kao i razlike među navedenim tipovima države. Dakle, naš autor piše da se „... u unitarno uređenoj državi mreža teritorijalnih jedinica, koja na svome dnu

75 Robert Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd, 1994, str. 50.

76 Ibidem, str. 50-51.

ima opštinu, završava (se) postojanjem jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena na vrhu sistema ovih jedinica, dok u federaciji i regionalnoj državi to nije slučaj. Ovo razlikovanje je od suštinskog značaja za pravnu prirodu unitarne države, pa tako, posredno, i za njeno razlikovanje od druge dve kategorije država⁷⁷

Pa kad smo već kod „pravne prirode države“, a na tragu Jovičićeve argumentacije, upitaću: kako je moguće da Ustavni sud kvalifikuje Srbiju unitarnom državom, previđajući očiglednu razliku između ustavnih pojmova i realiteta pokrajinske autonomije, s jedne strane, i lokalne samouprave, s druge strane (član 12. Ustava, kao i članovi 176. do 193.)? Premda su na osoben način inkorporirani u Ustav Srbije, zašto se odlukama USS prećutkuju ovi elementi regionalne države?

Zašto se ne uzima u obzir Jovičićeva teza da se „regionalna država (se) zasniva na ideji *autonomije* i, s njom povezane, demokratije, obezbeđujući učešće građana i u upravljanju samima sobom i u vršenju vlasti“⁷⁸ Zar takvo autonomno „učešće građana“ nije politika, bez obzira što se ne radi o centralnom nivou vlasti?

Ako političari poslovično proizvode konfuzije, kako bi prikriili svoje stvarne namere, makar bi pravnici trebali da nam pokažu kako je principijelna artikulacija problema autonomije moguća i krajnje jednostavna – sa dve raspoložive opcije.

Primetiću, iako nisam pravnik, da se, dosledno stanovištu USS o karakteru države, *prva* opcija može svesti na dovršenje procesa homogenizacije; negaciju svakog vida vojvođanskog političkog identiteta i, sledstveno tome, izbacivanje iz Ustava kategorije pokrajinske autonomije,⁷⁹ uz eventualnu mogućnost da pokrajina zakonom bude eksplicitno uvrštena u sistem lokalne samouprave, kao njena najviša jedinica. Jovičić bi, u tom smislu, za unitarnu državu rekao: „I postojanje i celokupno funkcionisanje sistema lokalne samouprave su u *potpunosti stvar centralnih organa*. Kao što su stvorili taj sistem, oni ga mogu i izmeniti, pa u krajnjoj liniji i ukinuti“.⁸⁰

U svetlu navedenog, ustavna fikcija pokrajinske autonomije sada je još očiglednija, jer sve nadležnosti od pokrajinskog značaja uređuju se u „okviru propisa centralnih organa“ (*u skladu sa zakonom*) (član 183. Ustava). Jedino što izostaje, u odnosu na Jovičićevo objašnjenje, jeste svekoliki nadzor centralnih organa.⁸¹

77 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, Vajat, Beograd, 1996, str. 9.

78 Ibidem, str. 16.

79 Takvu opciju za buduće izmene Ustava predlažu neke nevladine organizacije i nacionalistički pokreti („Napredni klub“; „Dveri srpske“ i slično).

80 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 10; Jovičić kaže i ovo: „Zavisno od sistema lokalne samouprave koji se, u celini, odlikuje većim ili manjim stepenom autonomije, pojedine kategorije jedinica mogu raspolagati izvesnim pravom samoorganizovanja (putem donošenja sopstvenih statuta i drugih lokalnih propisa), kao i uređivanjem sopstvenih (za razliku od prenesenih) nadležnosti. No, to sve u okviru propisa centralnih organa i pod nadzorom tih organa“; Ibidem.

81 U članu 12. Ustava (stav 2.) piše kako „pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti“; *Ustav Republike Srbije*, op. cit. str. 12.

Druga opcija adekvatnije artikulacije i kreacije pravne prirode države jeste političko priznanje heterogene osnove srbijanskog društva. To posledično zahteva decentralizaciju posredstvom pokrajinskih autonomija i lokalnih samouprava, u takvom tipu države koji se zove regionalna država. Za nju je Miodrag Jovičić pisao da potencira dobre strane, kako proste, tako i složene države i, istovremeno, umanjuje njihove negativne učinke. Pritom, „regioni nikako ne mogu imati elemente državnosti kakve srećemo u slučaju federalnih jedinica“, upozorio je citirani autor, da bi izloženi stav precizirao sledećom napomenom: „Srazmera elemenata unitarnog i federalnog uređenja u statusu regiona u najvećoj meri zavisi od širine nadležnosti regiona utvrđenih ustavom. U tom pogledu, regionima ustavom mogu biti dodeljene izvesne nadležnosti slične onima kojima raspolažu federalne jedinice u federacijama sa racionalno izvršenom raspodelom nadležnosti“.⁸²

Ocenu da je *stanovište USS o unitarnoj državi* (koja ne dozvoljava nikakvu vertikalnu podelu moći i razdeobu izvornih nadležnosti između države i autonomija) *manjkavo, kako na nivou teorijskih principa i komparativnih institucionalnih praksi, tako i u pogledu konzistentnosti načela i odredbi najvišeg pravnog akta Srbije*, proverićemo i na primeru relevantne Kelzenove (*Hans Kelzen*) definicije dinamičkog pojma „decentralizacija“, kao i Fridrihovich razmatranja interakcije vertikalne podele moći i konstitucionalizma.

Za našu raspravu, držim da je vrlo značajno metodičko razlikovanje dinamičkih i statičkih pojmova centralizacije i decentralizacije, koje je, kako upozorava Kelzen, „tradicionalna teorija zamaglila“. Naročito je u tom smislu potisnuto pitanje da li postoji nekakva unutrašnja veza između (de)centralizacije i oblika vladavine: autokratije i demokratije. Kelzenov odgovor je da „autokratija i demokratija mogu biti kako centralizovane tako i decentralizovane u statičkom smislu“.⁸³ Dinamički aspekt ovih pojmova, s druge strane, pokazaće nam sledeće: „Autokratija je ne samo metod stvaranja prava čiji je karakter centralistički u dinamičkom smislu – ona isto tako ima unutrašnju tendenciju ka centralizaciji u statičkom smislu.“⁸⁴ A demokratija je ne samo metod stvaranja prava čiji je karakter decentralistički

82 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 7-18.

83 Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998, str. 375.

84 Na drugom mestu, Kelzen u tom smislu kaže: „Statička decentralizacija čini neophodnom dinamičku decentralizaciju, a dinamička decentralizacija uključuje prenošenje vlasti sa autokrata na njegovog zastupnika i, prema tome, slabljenje autokratskog načela. Autokrat je uvek protivnik svakom prenošenju vlasti na druge organe i sklon je da koncentriše najveći mogući broj funkcija u svojoj vlastitoj ličnosti. Da bi izbegao dinamičku decentralizaciju, on izbegava što je moguće više statičku decentralizaciju i pokušava da reguliše najveći mogući broj predmeta centralnim normama. Činjenica je da autokratije pokazuju prirodnu sklonost statičkoj centralizaciji.“; Ibidem, str. 376.

u dinamičkom smislu,⁸⁵ ona takođe ima unutrašnju tendenciju ka decentralizaciji u statičkom smislu... „⁸⁶

Budući da „pozitivno pravo zna samo za delimičnu centralizaciju i delimičnu decentralizaciju“, Kelzen navodi da je, kad su u pitanju *lokalne autonomije*, „decentralizacija (je) u načelu ograničena na administraciju, tj. pojedinačne norme koje stvaraju administrativni organi“. A, kad se decentralizacija proširuje na stvaranje opštih (zakonskih) normi, tada je reč o *autonomnim pokrajinama*, odnosno o njihovom pravu na stvaranje autonomnog pravnog poretka. Budući da „samo zakonodavstvo i administracija, a ne i sudstvo, imaju autonomni karakter“, reč je o prvenstvenim i isključivim nadležnostima pokrajinskih organa u sferi legislativne i egzekutive na definisanoj teritoriji, pod uslovom da sve to nije u koliziji sa vrhovnim ustavno-pravnim normama države, odnosno sa nadležnostima isključivo dodeljenim državi. Pritom, „samo stepen decentralizacije razlikuje prostu državu podeljenu na autonomne pokrajine od savezne države“, primećuje Kelzen.⁸⁷

Podvukao sam konstataciju jednog od najuglednijih pravnika prošlog veka i njoj (u fusnoti) pridružio mišljenje isto tako uglednog politikologa, pre svega, da bih upozorio na neodrživost stanovišta najuticajnijeg segmenta naučne (ustavno-pravne) zajednice u Srbiji da pojam unitarne države principijelno isključuje mogućnost „normativne vlasti“ pokrajine,⁸⁸ odnosno podele zakonodavstva i administracije između centralne i pokrajinske pravne zajednice.

Naredni odeljak ovog rada fokusiraću na dodatnu argumentaciju Kelzenove teze da „pod uslovom da stanovništvo države nema jednoobraznu društvenu strukturu, teritorijalna podela državne teritorije na više ili manje autonomne pokrajine... može biti demokratski zahtev“.⁸⁹

85 „...demokratija se može predstaviti kao decentralizovan metod stvaranja normi, jer u demokratiji pravne norme stvara mnoštvo pojedinaca čije ponašanje one regulišu, i ti organi koji stvaraju pravo rasuti su po celoj teritoriji za koju pravni poredak važi“; „Demokratija, takođe, može biti kako centralizovana tako i decentralizovana u statičkom smislu, ali decentralizacija dopušta veće približavanje ideji demokratije nego centralizacija. Ta ideja je načelo samoopredeljenja“; Ibidem, str. 374, 376.

86 Ibidem, str. 375.

87 Ibidem, 367-382. Slično misli i Dal, kada pod federalizmom, u najširem smislu, podrazumeva „sistem u kome su neka pitanja isključivo u *nadležnosti* nekih lokalnih jedinica – kantona, članica federacije, oblasti – tako da su po ustavu ona *izvan* opsega vlasti nacionalne vlade koja, opet, ima svoju nadležnost izvan vlasti manjih jedinica“; Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999, str. 282.

88 U razlozima osporavanja odredbe člana 33 Statuta AP Vojvodine, kojim se predviđa da je Skupština APV „nosilac normativne vlasti“, navedeno je da „... se pojam ‚vlast‘, saglasno članu 4. Stav 2. Ustava *odnosi samo na državnu vlast...*“; Odluka u predmetu IYo-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; str. 43; italic J. K.; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%DO%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; pristupljeno 21. 12. 2013.

89 Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, op. cit., str. 376.

Interakcija decentralizacije (federalnog procesa) i konstitucionalne demokratije

Kako bi konstitucionalna teorija što verodostojnije iskazala ključne faktore realnosti, Karl Fridrih navodi da život, u kome „zajednice bez problema prelaze iz jednog u drugi oblik organizacije“, nalaže da se stvari preciziraju uvođenjem „u igru“ dinamičkog pojma „federalnog procesa“, odnosno „federalne organizacije“. Zapravo, „centralni problem u svim slučajevima je pitanje adekvatne kombinacije lokalne autonomije i sveobuhvatnog jedinstva“, pri čemu se „... o federalizmu (se) može ispravno govoriti samo u kontekstu istovremenog postojanja i interakcije određenog političkog grupisanja autonomnih entiteta, ujedinjenih zajedničkim poretkom u kome oni zadržavaju svoju sopstvenu autonomiju“, podvlači Fridrih.⁹⁰

Toga su, primetiću, veoma svesni naši etnocentristi. Zato, kad već više od dve decenije „suverenizacije Srbije“ ne nalaze oportunističkim (ili, pak, mogućim) da i formalno ukinu AP Vojvodinu, maksimalno nastoje da isprazne pojam autonomije i, tako, blokiraju dokazane sposobnosti građanske sinteze kulturoloških posebnosti.⁹¹

Osporen je u tom smislu i član 4. Statuta APV, kojim je propisano da „nosioci prava na pokrajinsku autonomiju jesu građani AP Vojvodine“. Uz objašnjenje da nosilac suverenosti mogu biti samo „građani Republike Srbije“, osnov ukidanja ove odredbe od strane Ustavnog suda Srbije opisan je rečima da „AP Vojvodinu nisu stvorili ‚njeni građani‘, već Ustav Republike Srbije...“.⁹² Ponudena nam je, dakle, vrlo zanimljiva pojmovna ekvilibristika USS.

Kad su u pitanju atributi vlasti, tada se svaki „gram“ normativno zaštićene moći da se efektivno utiče na ponašanje članova političke zajednice vezuje za suprematiju etno-nacionalne suštine države („države srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“; član 1. Ustava). A, kada se osporava građanska identifikacija izvora vojvođanske autonomije, prećutkuje se supstancijalno (etnonacionalno) određene države i aktivira argumentacijski pogon tzv. neutralne države, sa „apstraktnim građaninom“, kao centralnom kategorijom ustavnog sistema Srbije.

Po svemu sudeći, najkredibilniji teorijski osnov za prevladavanje opisanog hibridnog stanja, za koje bi Fridrih rekao da pogoduje „apsolutnoj i neograničenoj

90 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., str. 80-83.

91 O tome: Jovan Komšić, „Tranzicioni institucionalni inženjering i kapaciteti AP Vojvodine u upravljanju kulturološkim razlikama“, u: Aleksandra Đurić Bosnić (ur.), *Zatvoreno-otvoreno – društveni i kulturni kontekst u Vojvodini 2000-2013*, CINK, Novi Sad, 2014., str. 59-77.

92 „...samo u državama sa složenim državnim uređenjem postoji ustavna kategorija građana pojedinih konstitutivnih političko-teritorijalnih zajednica, dok su, nasuprot tome, u ustavno-pravnom sistemu Republike Srbije, kao unitarne države, ‚građani‘, kao lica koja uživaju politička prava i slobode i nosioci su suverenosti, samo građani Republike Srbije“; Ustavni sud Republike Srbije, Odluka u predmetu IYo-360/2009, str. 15; Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/1%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf> (pristupljeno 21. decembra 2013.)

vladavini većine pripadnika date političke zajednice“, naći ćemo u zalaganju za *konstitucionalnu demokratiju* sa efektivnim garancijama mogućnosti pluralnog građanstva: „Ove teškoće se mogu prevazići *samo ako se prihvati koncept konstitucionalne nasuprot apsolutističkoj demokratiji. Sve što se u tom slučaju zahtijeva je priznanje prava svakom članu političkog poretka uže zajednice, da bude, tako da kažemo, građanin dvije zajednice, koje djeluju na dva nivoa, regionalnom i nacionalnom (federalnom)*“ (Fridrih).⁹³

Dakako, da takav teorijsko-politički poduhvat nije nimalo jednostavan u današnjoj Srbiji, pokazaće poslednji odeljak analize.

Etnocentrističko osporavanje multikulturalnog građanstva u Vojvodini

Na tragu upravo citirane Fridrihove formule za rešenje složene jednačine nesputane većinske demokratije, prepoznaćemo bogat arsenal politikoloških, pravnih, socioloških i drugih teorija, koje uverljivo dokazuju mogućnost „pomirenja demokratije sa identitetima“ i efektivnog obezbeđenja etnokulturne pravde.⁹⁴ No, s obzirom da se radi o razgranatoj teorijskoj tradiciji i uticajnim „školama“ konsocijalne demokratije, multikulturalnog građanstva i novog regionalizma, sa brojnim protagonistima,⁹⁵ te da sam o tome pisao u nizu prethodnih radova (Komšić 2014, 60-79), za našu temu će biti dovoljno da podsetim na nekoliko akcenata, kako bi se jasnije sagledale manjkavosti etnocentrističkog opravdanja srpske države.

Podvlačim da u traganju za dobrim politikama identiteta u pluralnom društvu Srbije, značajno može pomoći Volcerova teza o neminovnosti *neutralne države*, „teritorijalne a ne kulturne“. Naročito mislim na stav da „umnožavanje identiteta deli strasti“, te da *političke strukture* koje najbolje odgovaraju takvom umnožavanju i deljenju „*ne bi smele da budu unitarne, a ni identične*“.⁹⁶ Slično misle i Linc i Stepan kada upozoravaju da, „...ako nacionalistički političari, kroz atmosferu

93 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., str. 83-84.

94 O tome: Jovan Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 227-306.

95 Pomenuću ovom prilikom samo neke najistaknutije: Luis Mamford (*Lewis Mumford*), Arend Lijphart, Majkl Volcer (*Michael Walzer*); Jael Tamir (*Yael Tamir*), Huan Linc (*Juan J. Linz*) i Alfred Stepan (*Alfred C. Stepan*), Vil Kimlika (*Will Kimlicka*), Tomas Flajner (*Thomas Fleiner*), Majkl Kiting (*Michael Keating*).

96 „Demokratija naravno ne poznaje prirodne celine... Savremena plemena, čvrsto ubeđena u svoj jedinstveni identitet i kulturu... u stvari predstavljaju mešavine. Politička celina mora da bude teritorijalna, a ne kulturna: sva plemena i delovi plemena koji *tu žive* – ,naterani da se skrase jedni pored drugih’ – moraju da potpadaju pod vlast neutralne države i da se utope u bezlično građanstvo. Međutim, *dominacija jednog plemena ili odustajanje od plemenske svesti svih, ne može da bude jedina mogućnost... Morali bismo da razmislimo o političkim strukturama* koje najbolje odgovaraju takvom umnožavanju i deljenju. One *ne bi smele da budu unitarne, a ni identične*“; Majkl Volcer, „Savremeni tribalizam“, u: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (ur.), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju*, TIMIT, Beograd, 1995, str. 173, 179-180.

koju stvaraju (ili teoretičari u oblasti društvenih nauka i statističari sa svojim sirovim dihotomnim kategorijama) ne bi forsirali polarizaciju, mnogi ljudi bi se pre odlučili za *višestruki i komplementarni identitet*“, a upravo takva preklapajuća članstva jesu „...jedan od onih ključnih činilaca koji omogućavaju demokratiju u multinacionalnim državama“.⁹⁷

Ostale faktore (institucije i procedure), koji pogoduju demokratiji u kulturološki raznorodnom miljeu, vrlo detaljno predočava Arend Lijphart. Imajući na umu robusnu primenu koncepta većinske demokratije i ekstremne posledice takvog iskorenjivanja primarnih lojalnosti, ovaj autor podvlači da „konsocijacija kao alternativa isključuje tu opasnost i nudi metodu koja uspješnije vodi postizanju i demokracije i značajnog stupnja političkog jedinstva“.⁹⁸ Četiri osnovne odlike poseduje navedena politika prilagođavanja: „Prvi i najvažniji element jest činjenica da je na vlasti velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva... Preostala tri osnovna elementa... su: (1) međusobni veto ili načelo ‚većine istomišljenika‘ koje služi kao dodatna zaštita vitalnih manjinskih interesa, (2) proporcionalnost kao osnovno merilo pri određivanju političke zastupljenosti kod imenovanja državnih činovnika i raspodjeli javnih fondova, te (3) visok stupanj samostalnosti svakog segmenta u odlučivanju o unutarnjim pitanjima“.⁹⁹

Još jedno mesto je nezaobilazno u sintetičkom određenju uslova za „etnokulturnu pravdu“ u sistemima demokratske političke utakmice. Reč je o devet Kimlikinih indikatora oblika i dubine (ne)liberalizma „nacionalizujuće politike“ države (koja gradi naciju): 1) *Stepen primude* u promociji zajedničkog nacionalnog identiteta; 2) *Uskost „javnog prostora“* za izražavanje dominantnog nacionalnog identiteta i širina „privatne sfere“ u kojoj se razlike tolerišu; 3) *Mogućnosti izražavanja* i političke *mobilizacije* na platformama koje predstavljaju izazov privilegovanju nacionalnog identiteta; 4) *Otvorenija ili zatvorenija definicija nacionalne zajednice*; 5) *Slabija ili jača koncepcija nacionalnog identiteta*; 6) *Instrumentalni (kontekstualni) pristup naciji* ili, pak, sakralizacija nacije i njenog pretvaranja u svetinju; 7) *Kosmopolitizam, otvorenost i pluralnost socijetalne kulture*, nasuprot „čistoti“ i „autentičnosti“ neliberalnog kulturnog nacionalizma; 8) *Manja ili veća ekskluzivnost* nacionalnog identiteta i 9) *Stepen javnog priznanja* legitimiteta demokratskih formi manjinskih nacionalizama.¹⁰⁰

Izloženi mozaik dobrih ideja i održivih praksi čini još očiglednijim mane ustavno-sudskog ukidanja elemenata konsocijalne demokratije, propisanih Statutom AP Vojvodine, iz 2009. godine. Izdvojiću, u tom smislu, *razloge osporavanja* odredbi Statuta, koje se odnose na nacionalnu ravnopravnost (član 6.), prava nacionalnih zajednica (član 22.) i savet nacionalnih zajednica (član 40. Statuta).

97 Huan H. Linc i Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998, str. 55.

98 Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992, str. 31.

99 Ibidem, str. 32-50.

100 Vil Kimlika, „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, u: *Habitus*, Novi Sad, mart 1999, str. 45-50.

Naime, s obzirom da Ustav počiva na koncepciji Srbije, kao nacionalne a ne građanske države, AP Vojvodini se osporava pravo da nacionalnu ravnopravnost temelji na upotrebi pojma „nacionalna zajednica“. Naglašava se „...da se osporenim odredbom Statuta ne pokreće samo terminološko pitanje, već ona znači „suštinsku promenu političkog sistema i uvođenje konstitutivnosti nacionalnih manjina u AP Vojvodini“.¹⁰¹

Prema već analiziranom obrascu, i u slučaju osporavanja Saveta nacionalnih zajednica, kao obavezne konsultativne instance u odlučivanju Skupštine APV o pitanjima u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih zajednica (član 40. Statuta APV), razlog je nađen u navodnom neskladu sa „jednakošću građana i principima građanske demokratije“. Navodi se i mišljenje predlagачa da se tako „uvodi prikrivena dvodomost pokrajinske skupštine u kojoj će Svet nacionalnih zajednica praktično moći da ima veto na donošenje velikog broja skupštinskih odluka“.¹⁰²

Nije teško zapaziti puno saglasje izloženih argumenata USS sa prethodnim upozorenjima „nacionalnih budilaca“¹⁰³ da „autonomaši“ žele „...da radikalno promene ustavni status Vojvodine i naprave od nje državu u državi, a da ih pri tom nimalo nije briga šta će biti s Kosmetom...“, te da predlog o ravnopravnosti „nacionalnih zajednica u Vojvodini“, zapravo, znači „institucionalno svođenje srpske etničke većine na status nacionalne manjine“ (Čavoški).¹⁰⁴

101 Odluka u predmetu IYo-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20%360-2009.pdf>; str. 18; pristupljeno 21. 12. 2013.

102 Isto, str. 49.

103 O intelektualcima, „nacionalističkim budiocima“ i tehnikama tzv. ideološkog alarma vidi: Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizam*, Matica srpska, Novi Sad, 1997, str. 73, 140, 175; kao i Rudi Supek, *Društvene predrasude*, Radnička štampa, Beograd, 1973, str. 197, 246-48.

104 Kosta Čavoški, „Vojvodina – država nacionalnih manjina“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Vojvodansko pitanje*, Nova srpska politička misao (posebno izdanje), Beograd, 2005, str. 210-213; Čavoški kaže i ovo: „Do sada su se na ovom tlu sučeljavale *dve zamisli države*: nacionalna država srpskog naroda i takozvana država svih građana, odnosno naroda i narodnosti koji u njoj žive. Ukoliko se uspostavi ovim nacrtom osnovnog zakona, Vojvodina će zaista biti jedinstvena u svetu. To će prvi put u istoriji biti država nacionalnih manjina.... koliko je to nama poznato – nije bilo nijedne države u kojoj je više nacionalnih manjina vladalo jednom etničkom većinom. Upravo takva biće vojvodanska država ukoliko se – ne daj Bože! – usvoji pomenuti nacrt osnovnog zakona... Ključni pojam koji otkriva prirodu zamišljene vojvodanske države jeste pojam nacionalne zajednice... nema nikakve sumnje da je, po ovom nacrtu, srpski narod samo jedna od većeg broja nacionalnih zajednica... velika novina po kojoj će sastavljači ovog nacrta ostati zabeleženi u istoriji svetske ustavnosti jeste personalna autonomija nacionalnih (etničkih) zajednica i njihovo pravo na svojevrsni javni subjektivitet“; Ibidem; Na završnoj, majskoj raspravi 2013., u Ustavnom sudu Republike Srbije, Čavoški je jednom naglasio razliku između većinskog i manjinskih naroda: „srpski narod nikako ne može biti određen kao nacionalna zajednica, kako je to određeno Statutom Vojvodine, jer Ustav Srbije poznaje isključivo srpski narod i nacionalne manjine“; dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=21&nav_category=11&nav_id=715622, pristupljeno 10. 09. 2013.

Sve navedeno, dakle, pokazuje nam da danas u Srbiji dominiraju teorijsko-ideološke varijacije nacije-države koje nisu samo „slepe“ i „gluve“ za realnost vojvođanske multikulturalnosti. Na delu je ignorisanje boljeg dela srpskog, liberalno-nacionalističkog nasleđa, u koje nesporno spada i čuveno Miletićevo protivljenje ugarskom konceptu „jedne politične narodnosti u državi“ i zalaganje da „svima narodima, svima narodnostima bude narodnost na političkom polju osigurana“. ¹⁰⁵

Tu smo gde smo i, zato, da bismo prevladali nekonstitucionalne tokove vlasti i politike, izlaz vidim u kompleksnim reformama, ne samo ekonomskog i političkog podsistema društva, već i u sferi političke kulture – naročito u prevrednovanju vladajućih paradigmi države, nacije i apsolutističke demokratije. Proporcionalno tempu finalizacije puta Srbije ka članstvu u EU, rašće i značaj naših sposobnosti da kreativno inoviramo ustavne osnove i praksu politike implementacijom evropskih standarda supsidijarnosti, novog regionalizma, partnerstva, saradnje, inkluzivnosti i upravljanja na više nivoa (*Multilevel system of governance*). U suprotnom, „ne gine nam“ nova etapa inače poslovične „bede malih istočnoevropskih država“ (Bibo). ¹⁰⁶

105 „Teorija o jednoj političnoj narodnosti, i o jednom političnom narodu u državi pogrešna je“, upozorava Svetozar Miletić, zastupnik u Ugarskom saboru, 1868. godine, u debati o pitanju narodnosti. Zadatak Ugarske je, kaže, ovaj prvak austrougarskih Srba: „Biti štiti manji naroda protivu veliki naroda. Čim se to postići može? Istinitim izmirenjem svijju naroda i narodnosti u Ugarskoj, a to se samo tako postići može, ako jedan narod, jedna narodnost ne bude išla na to, da druge narode i narodnosti proguta, u sebe prelije, nego kad svima narodima, svima narodnostima bude narodnost na političkom polju osigurana. U to ime mi kažemo: *dajte svakoj narodnosti život, a državna sveza neka je pretežno u vašim rukama*. Šta vi odgovarate? Vi odgovarate: mi ne znamo za više naroda, za više narodnosti kao takovi u Ugarskoj, mi poznajemo samo jedan politični narod, jednu političnu narodnost, i to mađarsku...“; Svetozar Miletić, *O srpskom pitanju*, Gradska biblioteka, Novi Sad, 2001, str. 213, 230.

106 Ištvan Bibo, *Beda malih istočnoevropskih država*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1996.

Siniša Tatalović¹⁰⁷

Fakultet političkih znanosti

Sveučilište u Zagrebu

Konstitucionalni okvir i zaštita nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj

UVOD

Države nastale raspadom SFRJ, pokazale su nedovoljno spremnosti i sposobnosti da slijede principe koje su proklamirale u svojim ustavima. To se posebno odnosilo na prava nacionalnih manjina. Problemi u ostvarivanju ovih prava u Republici Hrvatskoj, nakon njenog osamostaljenja, predstavljali su prepreku u procesu demokratizacije društva. Umjesto izgradnje primjerenog modela zaštite nacionalnih manjina, kao jamca ostvarivanja njihovih prava i sloboda, uslijedila je politika koju je, uslijed ratnih događanja početkom 90-tih godina prošlog stoljeća, obilježila netolerancija, netrpeljivost prema različitostima i posebno nekim nacionalnim manjinama. Kršenje prava nacionalnih manjina, posebno onih koje su to postale osamostaljivanjem Republike Hrvatske, ubrzo je potaknulo međunarodne organizacije, posebno Europsku zajednicu i Vijeće Europe, da izvrše pritisak u cilju poboljšanja položaja nacionalnih manjina. U tom kontekstu, ostvarivanje prava nacionalnih manjina bilo je važan indikator za ocjenu napretka demokratskih procesa u Republici Hrvatskoj i jedan od uvjeta njenog međunarodnog priznanja.

Polazeći od toga, u ovom članku se polazi od pretpostavke da je Republika Hrvatska, pod pritiskom međunarodne zajednice, usvojila dobar ustavno pravni okvir za zaštitu nacionalnih manjina, ali da se u ostvarivanju prava nacionalnih manjina u praksi, suočavala sa ozbiljnim problemima. To će se pokušati obrazložiti analizom ustavno pravnog položaja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i analizom ostvarivanja manjinskih prava u praksi.

Nedvojbeno je da je rat na prostoru SFRJ početkom 90-tih godina prošlog stoljeća izmijenio etničku kartu, a dobrim dijelom i smanjio etničku različitost na čitavom tom prostoru, pa tako i u Republici Hrvatskoj. To su pokazali i popisi stanovništva koji su u Republici Hrvatskoj provedeni 2001. i 2011. godine i iz kojih je vidljivo da pripadnici nacionalnih manjina čine manje od 10% ukupnog stanovništva. Provođenje programa povratka izbjeglica i obnova ratom stradalih područja, donekle su umanjili negativne ratne posljedice i dio područja ponovo učinili multietničkim. Tome su značajno pomogli i predstavnici međunarodnih organizacija koji su djelovali u Republici Hrvatskoj niz godina.

Republika Hrvatska je u nasljeđe dobila relativno visok nivo zaštite prava nacionalnih manjina. Njihova ustavnopravna zaštita je obuhvaćala široki spektar u praksi implementiranih sloboda i prava: pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu na svim nivoima školovanja; pravo na službenu upotrebu jezika i pisma; pravo na informiranje na manjinskom jeziku; raznovrsne mogućnosti očuvanja etničkog, jezičnog i vjerskog identiteta, te političko predstavljanje manjinskih interesa. Suočena sa činjenicom da ne može smanjivati stečena prava tradicionalnim nacionalnim manjinama,¹⁰⁸ Republika Hrvatska im odmah priznaje stečena prava. Međutim, određena vrsta problema se pojavljuje oko definiranja „novih“ nacionalnih manjina i njihovih prava.¹⁰⁹ Problem oko definiranja statusa Srba u Hrvatskoj i njihovih prava, prerastao je i u otvoreni sukob između Republike Hrvatske i dijela Srba u Hrvatskoj.

Republika Hrvatska se može ubrojiti među one tranzicijske zemlje u kojima je 90-tih godina prošlog stoljeća došlo do jačanja autoritarne vlasti, te je zbog toga demokratski razvoj bio znatno usporen. Tome je svakako doprinisio i četverogodišnji rat i poslijeratni oporavak. Može se reći da politička tranzicija u Hrvatskoj nije mogla dugo započeti i uhvatiti zamah, sve do prve promjene vlasti 2000. godine.¹¹⁰ Početkom demokratske tranzicije 2000. godine učinjen je bitan napredak i u zaštiti nacionalnih manjina.

Prvi ustavni zakon koji se odnosio na zaštitu nacionalnih manjina donesen je još 1991. godine, a u sljedećim je godinama doživio relativno brojne izmjene

108 To su Mađari, Talijani, Česi, Slovaci, Rusini, Ukrajinci ...

109 Siniša Tatalović, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, 2005, str. 22

110 Tada je, 2000. godine na parlamentarnim izborima pobjedila koalicija predvođena Socijal demokratskom partijom Hrvatske, a na predsjedničkim izborima, pobjedio je Stjepan Mesić.

i dopune koje su bile usmjerene na reduciranje tih prava.¹¹¹ To je utjecalo i na potrebu donošenja potpuno novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine.

U formalnopravnom smislu, nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj zaštićene su na svim razinama – od prihvaćenih odgovarajućih međunarodnih pravnih dokumenata i bilateralnih sporazuma preko Ustava i Ustavnoga zakona do posebnih manjinskih zakona i lokalnih samoupravnih statuta. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine prvi put određuje da je „nacionalna manjina u smislu Ustavnog zakona, skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja“. Ustavnim zakonom Republika Hrvatska priznaje čak 22 nacionalne manjine, pa bi se moglo zaključiti da je jedna od najmultikulturalnijih višenacionalnih političkih zajednica u Europi. Popisi stanovništva iz 2001. i 2011. godine pokazuju, međutim, da se radi o jednom od nacionalno i etnički homogenijih suvremenih društava, s tek 7,5 posto ukupnoga manjinskoga korpusa.¹¹²

PRINCIPI ZAŠTITE NACIONALNIH MANJINA

Donoseći, pod pritiskom međunarodne zajednice, Ustavni zakon o zaštiti ljudskih prava i slobodama i prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, Republika Hrvatska je značajno proširila mogućnosti ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Ovim zakonom detaljno je regulirano ostvarivanje prava nacionalnih manjina u području kulturne autonomije, i sudjelovanja u procesima odlučivanja na svim razinama vlasti, ali i posebni status srpske zajednice u kotarevima Knin i Glina.¹¹³ Na žalost, zbog rata koji je bio na pomolu, ovaj Ustavni zakon u najvećem dijelu odredbi nije zaživio u praksi. Ovim Ustavnim zakonom predviđeni model ostvarivanja prava nacionalnih manjina, temeljio se na dva principa: identitetu i integracije. Ova dva principa bila su važna i kasnije kod donošenja svih zakona koji su se odnosili na zaštitu nacionalnih manjina.

Princip identiteta znači da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razvijanje svog kulturnog i jezičnog identiteta, te se u tome cilju mogu

111 „Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina“, *Narodne novine*, br. 65/1991., 27/1992., 34/1992., 51/2000., 105/2000.

112 Milan Mesić, „Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje“, *Politička misao*, vol. 50, broj 4, 2013., str. 121.

113 Kotarevi Knin i Glina trebali su osigurati visoku razinu kulturnih i političkih prava pripadnika srpske zajednice na tim područjima. O tome vidi u: Siniša Tatalović, *Utemeljenje prava Srba u Hrvatskoj*, *Narodni srpski kalendar za 1998*, SKD Prosvjeta, Zagreb, 1997., str. 83-106.

organizirati i djelovati u nevladinim organizacijama. Država može, ako manjinske kulturne programe ocjeni kao opći interes, financijski pomagati njihovo realiziranje u cilju očuvanja identiteta i tradicije nacionalnih manjina. Ovo se odnosi i na školovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina. U ovom smislu, može se govoriti o značajnom broju prava koje pripadnici nacionalnih manjina mogu ostvariti, ili putem nevladinih organizacija, ili državnih institucije u području kulture ili obrazovanja. Princip identiteta je važan za očuvanje i razvijanje identiteta nacionalnih manjina jer omogućava njihovo dugoročno preživljavanje u tradicionalnom identitetu kroz prenošenje identiteta na nove generacije. Zbog toga, nacionalne manjine čuvajući svoj jezik, kulturu, tradiciju, društvo čine multietničkim i multikulturalnim. Da bi se ovaj model mogao ostvarivati u praksi, potrebno je izgraditi razgranatu mrežu institucija koje se bave ostvarivanjem manjinskih prava. U tom cilju, Republika Hrvatska je postigla značajne rezultate i ostvaruje visoki nivo prava nacionalnih manjina iz područja kulturne autonomije.¹¹⁴

Drugi, princip integracije znači da su svi građani u Republici Hrvatskoj jednaki u pravima i obvezama, odnosno da su svi građani u poziciji da na jednak način mogu pristupati javnim dobrima i ostvarivati interese koje iskazuju kao građani.¹¹⁵ Polazeći od podzastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti, Republika Hrvatska je regulirajući prava nacionalnih manjina uvodila i neke zaštitne mehanizme kao što je moguća prednost pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina.¹¹⁶ Zapošljavanjem pripadnika nacionalnih manjina, bez da oni slobodno mogu iskazati svoju nacionalnu pripadnost, što je čest slučaj kod nekih nacionalnih manjina (Bošnjaka, Roma, Srba...), potiče se proces asimilacije koji dugoročno dovodi u opasnost multietničnost i multikulturalnost hrvatskog društva. Može se reći da proces integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo nije ni približno ostvaren i to je jedan od značajnijih problema u ostvarivanju njihovih prava. Zbog toga su pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj često stiješnjeni između dva suprotna izbora, asimilacije ili getoizacije. Pripadnici nacionalnih manjina su često isključeni iz različitih društvenih procesa, bilo da su to procesi u kulturi, politici ili gospodarstvu. U osnovi, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati dvije mogućnosti svog djelovanja. Jedna je da se angažiraju u manjinskim

114 Siniša Tatalović, „Potencijali i funkcije manjinske samouprave, u: Stojan Obradović (ur.), *Multietničnost, povratak i razvoj*, Institut STINE, Split, 2012., str. 78-79.

115 To znači da kada se raspiše natječaj za zaposlenje, građani se mogu prijaviti na taj natječaj i ostvariti pravo na posao na temelju njihovih stručnih kvalifikacija i radnog iskustva. Ako pogledamo praksu, ne samo u Republici Hrvatskoj, onda ćemo vidjeti da u praksi to i nije tako, već da su pripadnici nacionalnih manjina često diskriminirani i da su vrlo rijetki slučajevi kada se na jednom natječaju zaposli pripadnik nacionalne manjine, iako ima iste uvjete kao i drugi kandidati.

116 Ovo pravo regulirano je članom 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002.

udruženjima i da integraciju u društvo ostvaruju putem manjinske zajednice. Druga mogućnost je da se integriraju kao pojedinci koji će se uključiti u određene društvene procese, ali se to u pravilu događa bez isticanja manjinskog identiteta. Ovo je jedan od temeljnih problema ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, jer nasuprot integraciji sa identitetom potiče getoizaciju i asimilacija. Prva se odvija u okviru manjinske zajednice koja se onda brine o svim pitanjima identiteta pripadnika nacionalne manjine i izdvaja ih iz različitih aspekata društvenog života, od kulture do školstva i politike. Druga, pripadnike nacionalnih manjina polako vodi prema slabljenju i gubljenju manjinskog identiteta.¹¹⁷

USTAVNO PRAVNI OKVIR ZAŠTITE NACIONALNIH MANJINA

Zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda osigurava pravni sistem Republike Hrvatske. Temeljne odredbe Ustava Republike Hrvatske deklariraju ljudska prava kao „najvišu vrednotu“. Ustav je posvetio Glavu III. temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina. Više od 55 odredbi jamči njihovo ostvarivanje bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko i drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovinu, rođenje, naobrazbu, društveni položaj ili druge osobine. Jamči jednakost svih građana pred zakonom te ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina.¹¹⁸

Ustav jamči osobne i političke slobode i prava, kao i pravo na život i slobodu. Zabranjuje zlostavljanje, prisilan rad, poticanje na rat, upotrebu nasilja ili nacionalne, rasne i vjerske mržnje. Uz osobne i političke slobode i prava, jamči i ostvarivanje gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, kao što su: pravo vlasništva, nasljeđivanja, poduzetničke i tržišne slobode, pravo na rad i slobodu rada, pravo na socijalnu sigurnost, socijalno osiguranje i zdravstvenu zaštitu te pravo na štrajk. Posebno štiti obitelj, materinstvo, mlade i djecu, a jamči se i besplatno obavezno osnovno školovanje, kao i autonomija sveučilišta te sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Za položaj nacionalnih manjina posebno je važan član 15. Ustava u kojem se kaže: „U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Pripadnicima svih nacionalnih manjina

117 Siniša Tatalović, „Potencijali i funkcije manjinske samouprave“, u: Stojan Obradović (ur.), *Multietničnost, povratak i razvoj*, Institut STINE, Split, 2012., str. 78-81.

118 „Ustav Republike Hrvatske“ (pročišćeni tekst), u: Mate Arlović (ur.), *Zbirka zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2003., str. 3-53.

jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.“¹¹⁹

Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije temeljene na rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovini, rođenju, obrazovanju ili drugim karakteristikama je osobito zaštićeno kaznenim zakonodavstvom.

U kontekstu ustavne zaštite prava nacionalnih manjina Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ima središnju ulogu u stvaranju općeg okvira zaštite manjinskih prava, uključujući i pitanje sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u procesima odlučivanja na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. Prava pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu manjinskog jezika u službenoj i javnoj sferi kao i obrazovanje na manjinskim jezicima regulirani su u dva posebna organska zakona koji reguliraju ovu materiju.¹²⁰

Republika Hrvatska je uložila značajne napore na izgradnji pravnog sistema za zaštitu nacionalnih manjina kao važne pretpostavke izgradnje demokratskog društva. Zbog toga je Republika Hrvatska danas na globalnoj i regionalnoj razini stranka gotovo svih međunarodnih instrumenata iz područja zaštite prava nacionalnih manjina. S obzirom na svoju povijest, tokom koje je bila sastavni dio drugih država, te na činjenicu da je nezavisnost stekla 1991. godine, raspadom SFRJ, mnoge ugovore s ovog područja Republika Hrvatska je preuzela aktom notifikacije o sukcesiji. Republika Hrvatska se aktivno uključila i u pristupanje svim ostalim značajnim ugovorima na području zaštite prava nacionalnih manjina, te je prihvatila većinu kontrolnih mehanizama predviđenih međunarodnim ugovorima na ovom području.¹²¹

U cilju ulaska u Europsku uniju, proveden je proces preispitivanja zakonodavstva s namjerom da osuvremeni zakonodavstvo u skladu s međunarodnim standardima na području zaštite prava nacionalnih manjina. U tom cilju, došlo

119 „Ustav Republike Hrvatske“ (pročišćeni tekst) Dostupno preko: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1841> (pristupljeno 12.11.2014.)

120 Obrazovanje pripadnika nacionalne manjine obavlja se u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama, te drugim školskim ustanovama s nastavom na jeziku i pismu kojim se služe, pod uvjetima i na način propisanim posebnim zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, pripadnici nacionalnih manjina, sukladno posebnom zakonu, mogu koristiti svoj jezik i pismo u službenom komuniciranju. Isto tako, mogu održavati prekogranične kontakte i surađivati u pitanjima ostvarivanja svojih manjinskih prava s nadležnim institucijama države matičnog naroda. Vidi: „Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“, *Narodne novine*, broj 51/2000. i 56/2000., te „Zakon o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina“, *Narodne novine*, broj 51/2000. i 56/2000.

121 Posebno je bila važna ratifikacija Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

je do promjena na području kaznenog prava i postupaka, na području gospodarskih i socijalnih prava te je donesen novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, što je bio jedan od uvjeta za početak pristupanja Europskoj uniji.

U području pravne regulacije položaja nacionalnih manjina Republika Hrvatska je dostigla visoki nivo normativnih pretpostavki za zaštitu njihovih prava. Krajem 2002. godine usvojen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, ratificirane su sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, usvojen je niz provedbenih dokumenata iz tog područja te potpisano više međudržavnih ugovora kojima je regulirana obostrana zaštita nacionalnih manjina sa većinom susjednih država. Primjenom zakona i drugih pravnih akata, nepovoljan status većine nacionalnih manjina do ulaska u Europsku uniju znatno je poboljšan.

Unatoč post ratnim i tranzicijskim poteškoćama Republika Hrvatska je uspjela stvoriti primjeren model zaštite nacionalnih manjina na državnoj, regionalnim i lokalnim razinama i uskladiti ga sa najboljim europskim iskustvima i standardima. Prema modelu kulturne autonomije nacionalnih manjina, većina njihovih prava kao što su: obrazovanje, znanost, biblioteke i zaštita spomeničkog blaga, ostvaruje se putem državnih institucija koje su stručno i upravno odgovorne za navedena područja, čime se ostvaruje princip integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i jamči očuvanje njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta. Drugi dio kulturnih prava nacionalnih manjina kao što su: informiranje, izdavaštvo i kulturni amaterizam, ostvaruje se djelovanjem udruženja nacionalnih manjina i na taj se način dodatno osigurava njihova zaštita od asimilacije. Ovaj model omogućava i potiče razvoj odnosa između pripadnika nacionalnih manjina s državama njihovih matičnih naroda, radi omogućavanja njihovog kulturnog i jezičnog razvoja.

Donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na čije se donošenje Republika Hrvatska obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i priključivanju sa Europskom unijom, predstavlja završetak stvaranja cjelovitog normativnog okvira za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Prema Ustavnom zakonu Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, te naročito:

- služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
- odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
- uporabu svojih znamenja i simbola;
- kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanja i zaštite svojih kulturnih dobara i tradicije;
- pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;

- pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
- samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
- zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
- sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
- zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda.¹²²

Iako model kulturne autonomije i sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u procesima odlučivanja u Republici Hrvatskoj može dobiti dobru ocjenu, ipak postoje određeni problemi u njegovoj provedbi. Oni su povezani sa nedovoljnom osposobljenošću pojedinih državnih ustanova za sudjelovanje u ostvarivanju prava nacionalnih manjina iz njihove nadležnosti. Može se govoriti i o nedovoljnoj zainteresiranosti pojedinih tijela lokalne i regionalne samouprave za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, ali i nedovoljnoj motiviranosti dijela pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih organizacija za ostvarivanje prava.¹²³ Rješavanje ovih problema, kao i uklanjanje predrasuda, koje su većinom posljedica rata, kod dijela stanovništva prema nekim nacionalnim manjinama, bitni su za poboljšanje položaja nacionalnih manjina.

Pored prava iz područja kulturne autonomije, ustavno pravni položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, podrazumijeva i pravo predstavljanja njihovih političkih interesa. To znači da im se jamči pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru i u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Posebno je važno naglasiti kako je Ustavom Republike Hrvatske propisano da se zakonom može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Ta je odredba iznimno značajna s gledišta jamstva i osiguranja političkih prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, jer se njome i na ustavnopravnoj razini nacionalnim manjinama formalno priznaje, uz opće i jednako biračko pravo, još i posebno i nejednako manjinsko biračko pravo.¹²⁴

122 „Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina“, *Narodne novine*, 155/2002, članak 7.

123 Na primjer, neke nacionalne manjine u pojedinim izbornim ciklusima, u dijelu općina i gradova, nisu istakle svoje kandidate za izbor manjinskog predstavnika ili vijeća nacionalne manjine, iako su na to prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina imale pravo.

124 Navedena je odredba unesena u Ustav Republike Hrvatske izmjenama iz studenoga 2000. godine u članku 15. stavku 3. *Narodne novine*, 113/2000. Međutim, ona još nije pretočena u izbornu zakonodavstvo i ne ostvaruje se u izbornoj praksi.

Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske sadrži sveobuhvatno jamstvo jednakosti svih pred zakonom, neovisno o njihovim razlikama i osobinama, zakonodavac se priklonio stajalištu prema kojem je, radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti većinskog naroda i nacionalnih manjina, u Republici Hrvatskoj još uvijek potrebno normativno osiguranje političke predstavljenosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države. Ovakvo rješenje u području političkih prava nacionalnih manjina formalnopravno omogućava prihvaćanje ustavnopravne koncepcije manjinskih (političkih) prava kao kolektivnih prava manjinskih zajednica. S druge strane, iznimno je zanimljiva činjenica da Ustavni zakon, koji je regulirao manjinska prava, već od 1991. godine neprekidno sadrži odredbe kojima se nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj osigurava pravo predstavljanja u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti, iako za takvo rješenje Ustavni zakon sve do 2000. godine nije imao formalnu osnovu ni u jednoj odredbi Ustava Republike Hrvatske.¹²⁵

Hrvatski sabor je 2010. godine u sklopu izmjena i dopuna Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u dijelu koji se odnosi na političko predstavljanje manjina u parlamentu za sve manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% (sve osim srpske zajednice) uveo dvostruko pravo glasa. Taj je model predvidio da se liste srpske manjine natječu u svih deset izbornih jedinica pod jednakim uvjetima kao opće liste, ali uz tri zajamčena zastupnika ukoliko ne prijeđu prag ni u jednoj od izbornih jedinica.¹²⁶ Ostale manjine, njih 21, svojim dodatnim glasom birale bi pet zastupnika. No, odlukom Ustavnog suda te su odredbe ukinute. Ustavni sud navodi sljedeće razloge: „Priznavanje unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta za pripadnike neke manjine u okviru općeg izbornog sustava po naravi stvari uzrokuje narušavanje jednakog biračkog prava unutar tog sustava. Unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta zahtijevaju propisivanje posebnih izbornih pravila koje će osigurati da kandidati-pripadnici dotične manjine na izborima doista budu i izabrani na ta mjesta, što pretpostavlja pogodovanje u korist „manjinskih“ kandidacijskih lista, a time i nejednaku težinu glasova birača u okviru općeg izbornog sustava, što Ustav ne dopušta.“¹²⁷ Svi izbori za Hrvatski sabor, održani nakon 2000. godine, pokazali su da je relativno mali broj pripadnika nacionalnih manjina glasao za manjinske zastupnike. Nasuprot tome, daleko više ih je glasalo za državne liste u svih deset izbornih jedinica.

125 Jasna Omejec, „Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj,“ *Hrvatska javna uprava, časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 2, broj 4, str. 660.

126 Ukoliko bi to bio slučaj u jednoj, broj zastupnika bi bio četiri, ukoliko bi u redovnoj proceduri osvojile dva mandata taj broj bi bio pet, a u slučaju osvajanja tri mandata u redovitoj proceduri broj zastupnika bi ostao tri.

127 Siniša Tatalović i Tomislav Lacović, „Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“, *Migracijske i etničke teme*, vol. 27, broj 3, 2011., str. 385.

Tablica 1. Izbori za zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatski sabor, održani 04. 12. 2011.

XII. IZBORNA JEDINICA Srpska nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		183.992	
pristupilo glasovanju		23.267	12,65 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		22.933	
broj važećih listića		22.350	97,46 %
broj nevažećih listića		583	2,54 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	prof. dr. sc. MILORAD PUPOVAC	14.541	65,06 %
2.	VOJISLAV STANIMIROVIĆ, dr. med.	14.188	63,48 %
3.	JOVO VUKOVIĆ, ing. grad.	12.249	54,81 %
XII. IZBORNA JEDINICA Mađarska nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		9.731	
pristupilo glasovanju		4.823	49,56 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		4.798	
broj važećih listića		4.737	98,73 %
broj nevažećih listića		61	1,27 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	mr. sc. DENEŠ ŠOJA	2.441	51,53 %
XII. IZBORNA JEDINICA Talijanska nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		10.005	
pristupilo glasovanju		3.159	31,57 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		3.157	
broj važećih listića		3.067	97,15 %
broj nevažećih listića		90	2,85 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	FURIO RADIN	3.067	100,00 %
XII. IZBORNA JEDINICA Češka i slovačka nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		6.927	
pristupilo glasovanju		3.364	48,56 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		3.360	
broj važećih listića		3.327	99,02 %
broj nevažećih listića		33	0,98 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	VLADIMIR BILEK	1.510	45,39 %

XII. IZBORNA JEDINICA Austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		13.163	
pristupilo glasovanju		4.638	35,24 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		4.635	
broj važećih listića		4.572	98,64 %
broj nevažećih listića		63	1,36 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	VELJKO KAJTAZI	863	18,88 %
XII. IZBORNA JEDINICA Albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska nacionalna manjina		UKUPNO	
broj birača na obrađenim biračkim mjestima		26.312	
pristupilo glasovanju		6.257	23,78 %
glasovalo birača (prema glasačkim listićima)		6.233	
broj važećih listića		6.142	98,54 %
broj nevažećih listića		91	1,46 %
Liste		broj glasova	postotak
1.	NEDŽAD HODŽIĆ, dipl. ing.	1.628	26,51 %

Izvor: Državno izborno povjerenstvo RH, <http://www.izbori.hr/2011Sabor/rezultati/rezultati.html>

Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj svoje interese mogu predstavljati i u lokalnim i regionalnim tijelima vlasti – općinama, gradovima i županijama. Njihov izbor u lokalna i regionalna tijela vlasti temelji se na tehnicu unaprijed rezerviranih mjesta za predstavnike nacionalnih manjina. S ciljem unaprijeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uvjetima propisanim Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, svoje predstavnike radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.¹²⁸ Vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne ili regionalne samouprave imaju pravo:

128 Prema Ustavnom zakonu u jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu jedinice samouprave, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, te u jedinicama područne (regionalne) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takve nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina, a na području jedinice samouprave gdje živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine, za područje ovakve jedinice samouprave bira se predstavnik nacionalnih manjina („Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina“, *Narodne novine* 155/2002, član 24.)

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unaprjeđivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njezinom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;
- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine;
- davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.¹²⁹

Zakonodavac je izbjegao mogućnost formiranja manjinske samouprave na nacionalnom nivou, ali je ostavio mogućnost stvaranja koordinacija vijeća nacionalnih manjina. Dopušta i to da se u koordinacije međusobno slobodno povezuju vijeća različitih nacionalnih manjina u jednoj jedinici, a omogućeno je i povezivanje vijeća jedne nacionalne manjine, bilo u nekoliko lokalnih jedinica, bilo na nacionalnom nivou. Ipak, izostavljanjem mogućnosti za formiranje manjinske samouprave na nacionalnom nivou, izbjegnuta je mogućnost osnivanja vijeća nacionalne manjine s pravnom osobnošću, koje bi autoritativno zastupalo nacionalnu manjinu pred središnjim vlastima.¹³⁰

U jedinicama samouprave, u kojima nacionalna manjina nema mogućnost za osnivanje vijeća nacionalne manjine, jer pripadnika manjine nema u minimalnom, Ustavnim zakonom propisanom broju, ali ih ima najmanje 100, pripadnici manjine mogu izabrati svoga manjinskog predstavnika. Manjinski predstavnik ima ovlasti da predstavlja nacionalnu manjinu pred tijelima jedinice samouprave i obavezan je brinuti se o promicanju interesa nacionalne manjine.¹³¹

Kao zamjena za predstavnička tijela nacionalnih manjina na državnom nivou, djeluje Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske koji ima pravo Hrvatskom saboru i Vladi predlagati rasprave o pitanjima koje smatra značajnima, posebno oko provođenja Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Savjet također ima pravo davati mišljenja

129 „Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina“, *Narodne novine* 155/2002, član 31.

130 Ipak, neke nacionalne manjine konstituirale su koordinacije vijeća nacionalnih manjina na državnoj razini kao krovna tijela nacionalne manjine sa pravnom osobnošću, koristeći odredbe Zakona o udrugama. Na ovaj način, svoja predstavnička tijela na državnoj razini, organizirali su Talijani – Talijansku uniju i Srbi – Srpsko narodno vijeće.

131 Prema propisanim uvjetima, sve nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj imaju pravo na biranje vijeća nacionalnih manjina u 16 županija i u 262 jedinice lokalne samouprave, a da u svim županijama i u 40 gradova imaju pravo na izbor predstavnika nacionalne manjine.

i prijedloge o programima javnih radijskih i televizijskih stanica, te prijedloge za poduzimanje gospodarskih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima. Najvažnija ovlast Savjeta je da raspoređuje financijska sredstva iz državnog proračuna, osigurana za financiranje kulturne autonomije nacionalnih manjina. Članove savjeta imenuje Vlada. Sedam članova Vlada imenuje na prijedlog vijeća nacionalnih manjina. Pet članova imenuje iz reda istaknutih kulturnih, znanstvenih, stručnih i vjerskih djelatnika, a na prijedlog manjinskih udruga, vjerskih zajednica, pravnih osoba i građana pripadnika nacionalnih manjina. Članovi Savjeta su i osam zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru.¹³²

OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina bilo je važna prekretnica u ostvarivanju prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Iako je i prije postojalo zakonodavstvo koje je reguliralo ostvarivanje prava nacionalnih manjina, ono se u velikoj mjeri nije provodilo. No, upravo u 2000. godini počeli su se donositi propisi koji su bili potrebni za hrvatsko prilagođavanje europskim standardima u cilju priključenja Europskoj uniji i NATO-u. Tada su usvojena i dva manjinska zakona: Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina i Zakon o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Oni su regulirali samo dva, istina važna, segmenta ostvarivanja prava nacionalnih manjina, zbog čega je bilo potrebno donijeti novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji bi cjelovito regulirao ova prava. Za razumijevanje sadržaja ovih zakona, potrebno je ukazati na okolnosti u kojima su oni doneseni. To je bilo vrijeme ozbiljnih manjkavosti u ostvarivanju prava nacionalnih manjina. Zbog toga se ove manjkavosti pokušalo nadoknaditi visokom normativnom razinom prava nacionalnih manjina. Koliko je donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina bilo važno za međunarodni položaj Hrvatske, vidi se i iz procedure njegovog donošenja. Prve verzije Ustavnog zakona imale su oznaku tajnosti, a o njegovom sadržaju nije vođena ozbiljna javna rasprava. Razlog za to možemo pronaći u činjenici što je njegovo donošenje bio jedan od bitnih uvjeta hrvatskog napredovanja prema Europskoj uniji i ništa se nije prepuštalo slučaju. Posebno se pokušao izbjeći mogući pritisak iz pojedinih dijelova društva, koji bi mogao zaustaviti donošenje ovog zakona.

Upravo visoki nivo normativnih prava nacionalnih manjina omogućio je da se pokrenu mnogi pozitivni procesi u ostvarivanju njihovih prava. Međutim, na drugoj strani, taj visoki nivo prava sadržanih u Ustavnom zakonu

132 „Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina“, *Narodne novine*, 155/2002., član 35. i 36.

obuhvaćao je i neke odredbe koje su bile teško primjenjive u praksi. Neke od ovih odredbi pokazale su se i nepotrebne i apsurdne. To se posebno odnosi na izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim zajednicama u kojima pojedine nacionalne manjine imaju visok postotak udjela u stanovništvu ili čine natpolovičnu većinu. Dakle, može se konstatirati da je Ustavni zakon u velikoj mjeri pokrenuo procese ostvarivanja prava nacionalnih manjina, ali potaknuo važnu raspravu o tome da su pripadnici nacionalnih manjina dio hrvatskog društva, da se njihova prava temelje i na principu integracije, a da istovremeno Ustavni zakon omogućava vrlo visoki nivo očuvanja specifičnih identiteta svake nacionalne manjine.

Do sada provedene analize Ustavnog zakona pokazuju da su najveći problemi vezani uz osiguravanje sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u procesima odlučivanja. Iako je Ustavni zakon predvidio niz mogućnosti predstavljanja manjinskih interesa u različitim tijelima vlasti, sadržaji o kojima manjinski predstavnici odlučuju su vrlo skromni, što se posebno odnosi na najbrojnije manjinske institucije – vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Isto tako, provođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kada se radi o njihovom političkom predstavljanju nije išao u smjeru integracije nacionalnih manjina u političku zajednicu nego je naglasio političko predstavništvo koje se ostvaruje na bazi etničke pripadnosti. To u određenim okolnostima može poprimiti i obilježja neke vrsta političke getoizacije.

Polazeći od navedenog, mogu se postaviti i pitanja: Da li su ključni problemi Ustavnog zakona u njegovom neostvarivanju ili pak u njegovim neadekvatnim normama? Da li treba insistirati na njegov primjeni ili promjeni? Svake se godine u Hrvatskom saboru raspravlja o primjeni Ustavnog zakona i donose se odgovarajući zaključci koji nude različite odgovore i rješenja poboljšanja položaja nacionalnih manjina. Ako se ovo gleda iz perspektive nacionalnih manjina, onda se tu može uočiti visoki nivo nezadovoljstva ostvarivanjem Ustavnog zakona. Posebno je to izraženo kod nekih nacionalnih manjina koje od primjene ovog Ustavnog zakona imaju očekivanja i u onim segmentima društvenog života koji su vezani za sanaciju posljedica rata. Dakle, tu postoje i različiti nivoi nezadovoljstva odnosno zadovoljstva predstavnika nacionalnih manjina. Ako se pak pogledaju mišljenja predstavnika vlasti na određenim razinama, onda su ta mišljenja nešto drugačija i govore o tome da se Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u velikoj mjeri primjenjuje i da njegova primjena donosi očekivane rezultate. Postojeće analize pokazuju da je istina negdje u sredini. Ustavni zakon je vrsta zakona koji ima primjenu na različitim nivoima društvenog organiziranja, od općina i gradova, preko županija do državnog nivoa. Zbog toga, njegova primjena u velikoj mjeri ovisi o političkoj volji, koja je specifična za svaki pojedini nivo vlasti i konkretnu sredinu gdje se Ustavni zakon treba primjenjivati. Ali, primjena Ustavnog zakona je ovisna i o drugim faktorima, o konkretnoj nacionalnoj manjini, njenom stupnju organiziranosti, ali i spremnosti da preuzme odgovornost za vlastiti položaj, a time i za njegovo

provođenje. Primjena Ustavnog zakona se treba promatrati kao proces i ono što se može konstatirati jest da se do ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju ostvarivao određeni napredak. Nažalost, članstvo Republike Hrvatske u Europskoj Uniji nije se poticajno odrazilo na ostvarivanje manjinskih prava. Republika Hrvatska je primjer kako je politika uvjetovanja u pogledu ostvarivanja prava manjina proizvod za vanjsko tržište. Politika uvjetovanja proizvodila je pozitivne učinke do trenutka potpisivanja Ugovora o pristupanju. Nije trebalo dugo da se osuši tinta na potpisima čelnika država članica da slabost demokratske konsolidacije vrijednosti tolerancije, jednakosti i pluralizma ispliva na površinu. Jer napad na dvojezičnost u Vukovaru je paradigma šireg opsega od međuetničke netrpeljivosti: ona govori o tome kako se reformski procesi koji se događaju tijekom pristupanja zemlje članice Europske unije ne smiju fokusirati isključivo na političke i administrativne elite koje intenzivno sudjeluju u procesu pristupanja i pregovaranja, već da se na vrijednostima na kojima se Unija temelji treba socijalizirati cjelokupno građanstvo.¹³³

Za pojedina rješenja u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina često se konstatira kako postoje problemi u njihovoj primjeni, odnosno da se nedovoljno ostvaruju. Zbog toga nisu rijetka mišljenja da je došlo vrijeme da se napravi temeljita analiza primjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, svih njegovih odredbi, a posebno analiza stanja u dva ključna područja, pravu na kulturnu autonomiju i pravu na sudjelovanje u procesima odlučivanja. Ova analiza bi trebala pokazati što je to dobro i što treba zadržati u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, a što se u praksi nije pokazalo kao dobro, što bi trebalo mijenjati. Što se tiče kulturne autonomije, ona je dobro regulirana. Tu je ostvarena odgovarajuća nadogradnja na dva posebna zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Ovo drugo područje, sudjelovanje nacionalnih manjina u procesima odlučivanja trebalo bi podvrgnuti ozbiljnoj analizi i vjerojatno mijenjati u cilju da se ojača rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim samoupravama. Trebalo bi omogućiti i njihovo vertikalno povezivanje unutar pojedinih nacionalnih manjina ali i između različitih nacionalnih manjina, kako na regionalnoj, tako i na državnom nivou. U djelovanju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina može se uočiti nesklad između uložениh sredstava u njihov izbor i učinka koji se postiže njihovim sudjelovanjem u procesima odlučivanja.¹³⁴

133 Antonija Petrčušić, „I srpska zajednica mora pokazati da želi suživot,“ Dostupno preko: <http://www.autograf.hr/antonija-petricusic-i-srpska-zajednica-mora-pokazati-da-zeli-suzivot/> (pristupljeno 12.11.2014.)

134 Ono što se uočava kao problem, jest veliki broj vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i njihovih članova. Radi se o nekoliko tisuća ljudi, a kada se analizira njihov politički utjecaj, onda je on nerazmjern njihovom broju i uložениm sredstvima u njihov rad.

Bilo bi važno razmotriti i moguće promjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u onom djelu koji podrazumijeva sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u procesima odlučivanja na državnoj razini. U tom cilju može se razmisliti o novom definiranju položaja Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske koji bi više trebao biti povezan s Hrvatskim saborom, gdje se donose zakoni i važne odluke, a manje s Vladom koja ima izvršnu funkciju. Savjet koji se sada sastoji od tri vrste članova mogao bi se drugačije konstituirati i na drugačiji način biti reprezentativno tijelo svih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. To bi utjecalo i na redefiniranje predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru gdje bi trebalo voditi više računa, ne samo o predstavljenosti koja se temelji na etničkoj pripadnosti, već bi više trebalo preferirati građanski koncept koji bi omogućio bolju političku integraciju nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, odnosno u političku zajednicu. Sadašnji način izbora manjinskih zastupnika rezultat je post konfliktnog vremena. Kako je to vrijeme prošlo, otvara se pitanje traženja nekog drugog, današnjoj situaciji primjerenija rješenja. Saborski zastupnici nacionalnih manjina nakon što su birani u posebnim izbornim jedinicama (dakle imaju vrlo specifičan izborni legitimitet) ulaskom u Hrvatski sabor ne bave se samo tzv. manjinskim pitanjima već svim pitanjima s kojima se bave i ostali zastupnici u Hrvatskom saboru i pokazuju da zastupaju ukupnu političku zajednicu, a ne samo onu manjinsku zajednicu koja ih je birala. Kada govorimo o mogućim promjenama vezanim za političko predstavljanje nacionalnih manjina i njihovo odlučivanje, nameće se i pitanje nije li Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u tom pogledu doprinio i svojevrсноj političkoj razmrvljenosti institucionalnog organiziranja nacionalnih manjina? To svakako ne bi bilo u njihovom interesu i jačanju položaja nacionalnih manjina u hrvatskom društvu.¹³⁵

ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da se položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj kontinuirano poboljšavao napretkom političkih, upravnih i društvenih promjena od 2000. godine do ulaska u Europsku uniju 2013. godine. To je postignuto, ne samo donošenjem primjerenih zakona, nego i motiviranošću donositelja političkih odluka da se štite prava nacionalnih manjina. Na provođenje zakona pozitivno je utjecala i odgovornost predstavnika nacionalnih manjina, ne samo za položaj njihovih manjina, nego i ukupne političke zajednice. U tom cilju, pored odgovarajućih zadaća na poboljšanju zakonskih propisa, kao i na

135 Detaljniji prikaz ostvarivanju prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj vidi u: Siniša Tatalović, Vrijeme je za ozbiljnu raspravu o promjeni Ustavnog zakona, *Manjinski forum*, vol. 6, broj 32/2009., str. 1-3.

njihovoj provedbi, predstavnici nacionalnih manjina na svim razinama vlasti, preuzimali su sve važniju ulogu. To su, prije svega, bile aktivnosti na jačanju društvene organiziranosti i samoorganiziranosti pripadnika nacionalnih manjina u nevladine organizacije, kao i njihovo veće uključivanje u rad tijela državne vlasti na državnom, regionalnim i lokalnim nivoima. Posebno su važne bile zajedničke akcije udruženja nacionalnih manjina, njihova međusobna suradnja i suradnja s nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava i promociju demokracije i civilnog društva. Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju napredovanje ovog procesa je zastalo, a pojavili su se i određeni otpori u javnosti da se provode određene odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. To se posebno odnosi na pravo na dvojezičnost u pojedinim lokalnim samoupravama. Zbog toga će u Republici Hrvatskoj trebati, kao i prije članstva u Europsku uniju, poduzimati aktivnosti usmjerene prema javnosti i pripadnicima većinskog naroda u cilju razbijanja postojećih stereotipa o nacionalnim manjinama i mjenjanja negativne percepcije pojedinih nacionalnih manjina. U tom kontekstu neophodno će biti provesti i reformu obrazovanja popraćenu inkorporiranjem principa multikulturalnosti i interkulturalnosti u sve aspekte školskih aktivnosti.

Rezimirajući pregled ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, valja istaći da prava iz kulturne autonomije, zbog organiziranosti, najpotpunije ostvaruju pripadnici nacionalnih manjina koje su ta prava imale i prije uspostave samostalne Republike Hrvatske. Pripadnici naroda bivše SFRJ, koji su živjeli u Republici Hrvatskoj, postavši činom njenog međunarodnog priznanja pripadnici nacionalnih manjina, još su u fazi organiziranja u cilju cjelovitog ostvarivanja svojih manjinskih prava. Jedan od važnih segmenata većeg korištenja zakonom zajamčenih prava bit će daljnja edukacija kako pripadnika nacionalnih manjina, tako i državnih tijela zaduženih za implementaciju manjinskih prava.

Nebojša Blanuša¹³⁶, Lidija Kos-Stanišić¹³⁷,
Uroš-Valentino Saraja¹³⁸

*Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu*

Iskustveno učenje i multikulturalizam

UVOD

Hrvatsko društvo je tijekom devedesetih prošlo kroz proces retradicionalizacije, desekularizacije i homogenizacije, što je imalo znatan utjecaj na promjenu vrijednosnog sustava.¹³⁹ Prema popisu stanovništva 2011. u Hrvatskoj se broj i udio pojedinih vjera i vjernika nije znatno promijenio od zadnjeg popisa iz 2001. godine, ali može se uočiti tendencija promjene na koju utječu procesi modernizacije.¹⁴⁰

136 nblanusa@fpzg.hr

137 likos@fpzg.hr

138 info@uvsaraja.eu

139 Županov Josip, *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma: odabrane rasprave i eseji (1995-2001.)*. Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2002.

140 Tranzicijska društva zbog socioekonomskog razvoja doživljavaju promjene iz tradicionalnih u sekularno-racionalne društvene vrijednosti (usp. Inglehart Ronald, Welzel Christian, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press, New York, 2005). Među bitnim pokazateljima je rast nereligioznih osoba, odnosno ateista i agnostika (*ibidem*). Također, treba imati na umu kako još uvijek 56% nereligioznih osoba u Hrvatskoj iskazuje konfesionalnu pripadnost (vidi u Ančić Branko, Puhovski Tamara, *Vjera u obrazovanje i obrazovanje u vjeri: Stavovi i iskustva nereligioznih roditelja prema religiji i vjeronauku u javnim školama u Republici Hrvatskoj*. Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2010, str.15) što upućuje na još uvijek snažan utjecaj procesa retradicionalizacije i desekularizacije na pojedince i njihovo religijsko izjašnjanje.

Prema popisu u Hrvatskoj žive, poredani po zastupljenosti, katolici, pravoslavci, muslimani, Židovi, protestanti, agnostici i skeptici, pripadnici ostalih kršćanskih zajednica, te pripadnici Istočne religije i ateisti. U odnosu na popis iz 2001. sve vjerske zajednice i kategorije bilježe porast, osim katolika čiji je broj pao za približno 1%, kao i broj onih koji se ne izjašnjavaju i čiji je status nepoznat. Jedino je postotak pripadnika židovstva ostao isti.¹⁴¹ Unatoč postojanju raznih vjerskih zajednica u Hrvatskoj je uvjerljivo najviše pripadnika katoličke vjere (86,28%). Samo pogled na ove podatke može nas navesti da se pitamo kakvi su stavovi pripadnika većinske zajednice prema pripadnicima manjinskih vjerskih zajednica. Postojanje jedne velike monokulture može zbog neznanja, nepoznavanja i rijetkog dodira sa različitostima uz blisko i/ili povijesno negativno iskustvo stvoriti predrasude, stereotipe, odnosno plodno tlo za diskriminaciju.

Ulaskom u Europsku uniju Hrvatska ulazi u multikulturalnu zajednicu izraženijeg pluralizma i rasprostranjenosti mnogobrojnih vjerskih zajednica. Unatoč mnogim sumnjama u multikulturalizam i njegov uspjeh, temeljni postulati Europske unije i dalje su priznavati da bi bio priznat. Tolerancija je jedna od najviših vrijednosti europske zajednice (Lisabonski ugovor EU: čl.2.). Prema podacima za vjerske zajednice EU, došlo je do određenih promjena u pogledu prisutnosti diskriminacije unutar država članica EU. Općeniti je trend da se percepcija diskriminacije na temelju vjere i vjerskog uvjerenja smanjuje i opada¹⁴². Pitanje koje se zatim logično nameće jest: „Kakvo je stanje u Hrvatskoj?!“ Posljednje tri godine Ured pučkog pravobranitelja donosi posebna izvješća o diskriminaciji u Hrvatskoj. Iako ova izvješća ne možemo uzeti kao potpune pokazatelje stanja diskriminacije po vjerskoj osnovi, ona nam mogu ukazati na moguće trendove.¹⁴³ Prema izvješćima Ureda vjerska diskriminacija ne čini veliki udio unutar ukupno prijavljenih diskriminacija, no ono što zabrinjava jest trend naglog porasta u zadnjoj godini koji čini 3,8% prijavljenih slučajeva diskriminacije.¹⁴⁴ Tome tre-

141 U popisu 2011. ponuđeno je 12 kategorija prema kojima su se građani/ke izjašnjavali o svojem vjerskom statusu. Porast pripadnika u popisu 2011. (u zagradi podatak iz 2001.) bilježe: Pravoslavci 4,44%(4,42%), Protestanti 0,34% (0,27%), Ostali kršćani 0,30% (0,24%), Muslimani 1,47% (1,28%), Istočne religije 0,06% (0,02%), Ostale religije, pokreti i svjetonazorzi 0,06% (0,01%), Agnostici i skeptici 0,76% (0,03%), Nisu vjernici i ateisti 3,81% (2,22%). Židovi imaju jednak postotak 0,01% kao i na prethodnom popisu, no pojedinačno gledajući broj pripadnika je porastao. Jedino su kategorije Katolici 86, 28% (87,97%), Ne izjašnjavaju se 2,17% (2,95%) i Nepoznato 0,29% (0,58%) u padu u odnosu na prethodni popis.

142 Special Eurobarometer 393. *Discrimination in the EU in 2012*. TNS Opinion & Social, 2012.

143 „Prema podacima Europske agencija za ljudska prava čak 82% osoba koje smatraju da su bile diskriminirane ne prijavljuju takve pojave niti jednom nadležnom tijelu.“ Izvješće o diskriminaciji 2010., 2011, str.18.

144 U 2009. godini diskriminacija na temelju vjere čini 2,33%, tj. 4 slučaja (Izvješće o diskriminaciji 2009., 2010.). U 2010. također je zabilježeno 4 slučaja, odnosno 2,77% (Izvješće o diskriminaciji

ba dodati povezanost etničkih manjina sa pojedinim vjerskim zajednicama, što može značiti prisutnost diskriminacije u još većoj mjeri, kao i pojavu dvostruke diskriminacije zbog povezanosti ove dvije identitetske osnove.

Iako bi se moglo zaključiti kako diskriminacija na temelju vjere nije česta pojava u Hrvatskoj, izvješće Ureda pravobranitelja tvrdi kako „sadržaj pritužbi upućuje upravo na suprotno. Naime, pritužbe na temelju ove osnove ukazuju na diskriminaciju čitavih zajednica vjernika i to pretežito kroz javne politike.¹⁴⁵ Odnos same države prema vjerskim manjinama ima izrazito bitan utjecaj na javnu percepciju pojedinih vjerskih zajednica. U vezi s tim treba spomenuti pozitivne primjere iz povijesti na ovim prostorima. Osmansko Carstvo, često negativno prikazivano u eurocentričnim pogledima, pokazalo se kao iznimno vješto u priznavanju i toleriranju različitih vjerskih zajednica na svojim prostorima gdje je multikulturalizam bio jasna državna politika.¹⁴⁶ Jednako je važno prikazati i pozitivne primjere koje nalazimo u praksi. Nedavno je u intervjuu za Globus muftija Hasanović ponosno ustvrdio: „... muslimani nemaju nigdje u Europi takva prava kao u Hrvatskoj... zato i nudim hrvatski model kao rješenje muslimanskog pitanja u Europi...“.¹⁴⁷ Dakle postoje jasni modeli koji su se pokazali uspješnima i nekada je potrebna samo volja da se poboljša položaj određenih vjerskih zajednica, a time i podigne kvaliteta života njenih pripadnika.

Neki smatraju da je dovoljno riješiti navedeni problem na državnoj razini, te da će time problem vjerskih zajednica biti riješen. Međutim, to je samo početak jer ostaje potreba za upoznavanjem svih pripadnika društva sa različitim vjerskim zajednicama i uvjerenjima koja su prisutna u njemu. Postoji mišljenje kako treba osigurati manjinskim vjerskim zajednicama mogućnost slobode vjeroispovijesti, no kako je Hrvatska većinski katolička zemlja ne bi trebalo zamarati većinsku zajednicu sa manjinskim vjerskim zajednicama koje djeluju u Hrvatskoj, kad su, iz takve perspektive, sva prava manjina riješena samim donošenjem pravnog okvira. Međutim, takvo mišljenje uopće ne razmatra konkretna rješenja i njihovu realizaciju u javnim politikama. Je li uistinu takav stav prihvatljiv? I treba li ga tolerirati u trenutku kada ulazimo u novu zajednicu koja se diči svojom multikulturalnošću? Razlikujemo pozitivni (integrativni) i negativni (dezintegrativni) multikulturalizam. I dok pozitivni pokušava izgraditi multikulturalnu zajednicu, negativni „različitima“ garantira prava ali ih ne integrira u društvo.

2010., 2011.), a porasta dolazi u 2011. kada je prijavljeno 18 slučajeva, 3,8%, što je znatan porast. (Izvješće o diskriminaciji 2011., 2012, str. 42).

145 Ured pučkog pravobranitelja (UPP). *Izvješće o pojavama diskriminacije 2011.* Zagreb, 2012, str. 42.

146 Mazower Mark, *Balkan: kratka povijest.* Srednja Europa, Zagreb, 2003.

147 Godeč Željka, „Muftija: Hrvatska je jedina u Europi riješila muslimansko pitanje“ *Globus*, 01313 (1164), str. 25.

Na raznolikost unutar društva treba gledati kao na bogatstvo, pogotovo u društvima koja imaju jednu većinsku konfesiju. Postojanje raznolikosti u vjerrama, kulturama, običajima treba prepoznati i raditi na otvorenosti prema razlikama kao jednoj od temeljnih vrijednosti društva, što će stvoriti kvalitetnije uvjete za život ne samo građankama i građanima manjinskih zajednica, već će povećati i kvalitetu života i ostalim članovima društva.

Rušenje predrasuda i stereotipa koji mogu svoje korijene imati u različitim izvorima, od neinformiranosti, povijesti neprorađenih trauma, pa sve do globalnih procesa, dovesti će do povećanja kvalitete života. Obrazovanje i odgoj su *conditio sine qua non* napretka društva. Namjera nam je kroz ovaj rad pokazati kako je obrazovanje ključ uspjeha u povećanju informiranosti, rušenju predrasuda i stereotipa, te snažno utjecati na spremnost na međuljudske odnose pripadnika različitih religija. Saznanja o manjinskim vjerskim zajednicama i živo iskustvo tih zajednica mogu snažno utjecati na naše vrijednosti, norme i stavove, a u konačnici i na navike te nam omogućiti da proširimo vidike.

OPĆI I SPECIFIČNI CILJEVI RADA

Izvođenje sveučilišne nastave trebalo bi se promijeniti. Poučavanje usmjereno na prijenos informacija treba zamijeniti poučavanjem usmjerenim na poticanje učenja, tj. poučavanjem usmjerenim na oblikovanje iskustva osobe koja uči. Povezivanje obrazovanja i odgoja kao faktora koji utječu na vrijednosti i stavove pokazalo se vrijednim i zanimljivim izazovom.. Posve je jasno kako bi cilj obrazovanja i odgoja trebao biti utjecaj na ponašanje individua, njihove vrijednosti, moralno prosuđivanje i kritičke vještine. Međutim, što zapravo utječe na ponašanje osobe? Svakako se možemo složiti kako na ponašanje utječu osobine ličnosti i situacija u kojoj mora djelovati, tj. ponašati se. Možemo zaključiti kako na ponašanje pojedinca možemo djelovati ili kroz obrazovanje i odgoj ili kroz promjenu situacije.¹⁴⁸ U homogenim društvima s malom raznolikošću vrlo rijetko dolazi do promjene situacije i stvaranja iskustava u dodiru sa različitostima. Bez kvalitetne izobrazbe za raznolikost (eng. *diversity education*), naročito u situaciji uključivanja u znatno šire i multikulturalnije društvo, može doći do stvaranja predrasuda i stereotipa, što može stvoriti plodno tlo za pojavu diskriminacije. Naše istraživanje proučava kako iskustveno učenje utječe na mišljenje

148 Ovaj izraz se može prikazati i jednostavnom logičkom formulom: Ponašanje = f(S,L). Situacija(S) podrazumijeva obilježja okoline pojedinca ili grupe koje utječu na „ugodne ili neugodne posljedice koje akter određenog ponašanja očekuje“ Trajanje situacije utječe na osobine ličnosti, a posljedično i na ponašanje. Pastuović Nikola, *Obrazovanje i razvoj: Kako obrazovanje razvija ljude i mijenja društvo, a kako društvo djeluje na obrazovanje*. Institut za društvena istraživanja: Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja i Učiteljski fakultet, Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb, 2012, str.121.

i ponašanje mladih. Pitanje je kako možemo kroz utjecaj na određene osobine ličnosti utjecati na znanja i iskustava koja će dovesti do veće poželjnosti međuljudskih odnosa s pripadnicima drugih vjera.

Sve veću važnost u obrazovnim procesima dobiva pristup aktivnog učenja. Ovim pristupom vrlo djelotvorno se ostvaruju ciljevi obrazovanja, jer osoba razvija misaone sheme koje mu omogućavaju efikasno usvajanje znanja i pamćenje informacija, štoviše, omogućuje da se u budućnosti potrebno znanje i informacije lagano povrate u radno pamćenje.¹⁴⁹ Tako usvojeno znanje može osobi pomoći u rješavanju novih problema i olakšati snalaženje u novim situacijama. Iskustveno učenje jedno je od mogućih modela koji se može primijeniti u obrazovnom procesu kako bi se ostvarilo aktivno učenje. Iznimno je uspješno zbog utjecaja na sva tri aspekta mnogobrojnih osobina ličnosti: kognitivni, afektivni i konativni.¹⁵⁰ Aktivno i iskustveno učenje većinom se koriste kao primarni modeli u obrazovanju za raznolikost.¹⁵¹ Obrazovanje za raznolikost veoma je rašireno u Europskoj uniji¹⁵² i SAD-u, u kojima je usmjereno na usvajanje rasne, kulturne, vjerske i druge različitosti.¹⁵³ U hrvatskom obrazovnom sustavu obrazovanje za raznolikost je rijetka pojava na svim obrazovnim ra-

-
- 149 „Aktivno učenje podrazumijeva visok stupanj samostalnosti i samoregulacije u učenju, te mogućnost primjene raznovrsnih misaonih strategija i specifičnih kognitivnih vještina koji omogućavaju uočavanje bitnog u gradivu, raščlanjivanje i usporedbu informacija, njihovo povezivanje s već postojećim znanjima, te kritičku prosudbu njihova značenja.“ Vizek-Vidović Vlasta, Bengel Kletzein Sharon i Cota Bekavac Miljenka, *Aktivno učenje i kritičko mišljenje u visokoškolskoj nastavi: Aktivno učenje i ERR okvir za poučavanje*. Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2005, str. 16.
- 150 Kognitivna komponenta podrazumijeva intelektualne sposobnosti i spoznaje tj. znanja potrebna za shvaćanje kompleksnosti okoline. Afektivnu komponentu čine čuvstvene reakcije, odnosno takvi aspekti stavova, vrijednosti i navika. Konativna komponenta povezana je sa prethodne dvije i čini ponašajnu ili akcijsku komponentu ličnosti. Usporedi Pastuović Nikola, *Obrazovanje i razvoj: Kako obrazovanje razvija ljude i mijenja društvo, a kako društvo djeluje na obrazovanje*. Institut za društvena istraživanja: Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja i Učiteljski fakultet, Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012, str. 70.
- 151 King Eden B., Gulick Lisa M.V. i Derek R. Avery, „The Divide Between Diversity Training and Diversity Education: Integrating Best Practices“, u *Journal of Management Education*, Vol 34, br.6, str.891-906.
- 152 Ančić Branko, Puhovski Tamara, *Vjera u obrazovanje i obrazovanje u vjeri: Stavovi i iskustva nereligioznih roditelja prema religiji i vjeronauku u javnim školama u Republici Hrvatskoj*, Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2010.
- 153 Vrlo pregledan rad o istraživanjima i obrazovanju za rasnu raznolikost nudi Engberg (vidi u Engberg Mark, „Improving Intergroup Relations in Higher Education: A Critical Examination of the Influence of Educational Interventions on Racial Bias“, *Review of Educational Research*, vol. 74, br.4, pp. 473-524). Opis metoda i načina istraživanja, kao i konceptualizacija samih istraživanja, te slabe točke unutar istraživanja vrijedan su doprinos ovog rada. Jednako tako navodi dosta primjera obrazovanja za rasnu raznolikost i njihovu važnost za društvo.

zinama. Uvođenjem novih predmeta u škole poput „Zdravstvenog odgoja“ i „Građanskog odgoja“ trebali bi se stvoriti pozitivni koraci ka osvješćivanju učenika o postojanju razlika i njihovoj važnosti za društvo, no oni su tek u početnim fazama. Sama oskudnost takvih obrazovnih programa uvjetuje i oskudnost istraživanja o utjecaju istih i njihovoj uspješnosti. Snažan konzervativni otpor takvim sadržajima u Hrvatskoj govori još više u prilog njihovom uvođenju u obrazovni sustav. Ovaj rad nastaje nasuprot takve oskudice i otpora te nudi nove spoznaje na tom znanstvenom polju.

Na Fakultetu političkih znanosti u okviru nastavnog plana i programa izvodi se kolegij „Suvremene civilizacije“ za studente prve i druge godine preddiplomskog studija. Na kolegiju studentice i studenti uče o svjetskim civilizacijama, religijama i vjerskim zajednicama. Za ostvarenje obrazovnih ciljeva na kolegiju se koriste modeli aktivnog i iskustvenog učenja. Ostvarenje ciljeva kolegija biti će u fokusu ovog rada, a pokušat ćemo odgovoriti na dva pitanja:

1. Jesu li studentice i studenti koji su pohađali kolegij „Suvremene civilizacije“ ostvarili više razine spoznaje, tj. znanja o religijama i vjerskim zajednicama od studentica i studenata njihove generacije koji nisu pohađali kolegij?
Specifičnije rečeno:
 - a. Hoće li polaznici navedenog kolegija nakon sudjelovanja imati snažniji doživljaj poznavanja drugih religija od njihovih kolegica i kolega koji nisu pohađali kolegij?
 - b. Hoće li polaznici navedenog kolegija imati snažnije razvijenu spoznajnu komponentu tj. veće znanje o povijesti, uvjerenjima i praksama različitih religija o kojima se poučava i ostvaruje kontakt unutar navedenog kolegija.
2. Hoće li studentice i studenti koji su pohađali kolegij „Suvremene civilizacije“ biti spremniji na prisnije međuljudske odnose sa pripadnicima različitih vjerskih zajednica u odnosu na studentice i studente njihove generacije koji nisu pohađali kolegij, odnosno iskazivati veću opću spremnost na takve kontakte?

ISPITANICI I METODE

Kako bi dobili valjane odgovore na postavljena pitanja proveden je eksperiment na kolegiju „Suvremene civilizacije“. S obzirom na već spomenutu oskudicu takvih istraživanja na temelju vjerske raznolikosti, potrebne uzore i iskustva tražili smo u istraživanjima koja su proučavala rasnu i kulturnu raznolikost, kao i u općoj eksperimentalnoj metodologiji. Uspjeh eksperimenta moguć je samo ako je stvoren kvalitetan eksperimentalan okvir u kojem su uzeti u obzir svi mogući vanjski i unutarnji utjecaji na eksperiment te uspostavljena eksperimentalna kontrola relevantnih varijabli. Za stvaranje dizajna istraživanja

izvršno je poslužio konceptualni okvir stvoren za proučavanje utjecaja obrazovne intervencije na rasnu pristranost.¹⁵⁴

Za utvrđivanje utjecaja obrazovanja bilo je potrebno kreirati minimalno dvije skupine ispitanika: kontrolnu i eksperimentalnu. Kontrolnu skupinu činili su studentice i studenti koji nisu sudjelovali u izobrazbi za raznolikost, odnosno na njih nije bio vršen namjeran obrazovni utjecaj. Eksperimentalna skupina sudjelovala je u izobrazbi za raznolikost i kod nje se prati utjecaj obrazovanja na doživljaj poznavanja religija, spoznajnu komponentu te promjenu u spremnosti na međuljudske odnose sa pripadnicima različitih vjerskih zajednica. Slika 1. prikazuje eksperimentalni okvir sastavljen od četiri faze: pred – intervencijske provjere, pred – intervencijskog mjerenja, edukacijske intervencije, prijelaznog procesa i post– intervencijskog mjerenja. U prvoj fazi potrebno je ispitati socio-demografske karakteristike i izloženost različitim iskustvima studentica i studenata. Od izuzetne je važnosti utvrditi jednakost početnih pozicija¹⁵⁵ kontrolne i eksperimentalne skupine kako bi kasnije bilo moguće dokazati obrazovni utjecaj. Uspješnost obrazovnog utjecaja može uvjetovati vjerski sastav ispitanika te dob, spol i druge socio-demografske karakteristike. Jednako tako treba uzeti u obzir i mogućnost da su na ispitanike djelovala prethodna iskustva poput obrazovanja, pripadnosti određenoj vjerskoj zajednici, odlazak u različite vjerske zajednice i njihove vjerske rituale prije pohađanja kolegija, itd. Druga faza, pred – intervencijsko mjerenje, označava prvi val mjerenja u kojem se utvrđuju karakteristike iz prve faze te razvijenost kognitivnih i afektivnih komponenti. Mjeri se doživljaj poznavanja religija, razvijenost spoznajne komponente i spremnost na međuljudske odnose. U prvom mjerenju nužno je dokazati kako nema znatnih razlika između kontrolne i eksperimentalne skupine.

Edukacijskom intervencijom započinje treća faza u kojoj se vrši utjecaj na eksperimentalnu skupinu. U ovoj fazi bitno je prepoznati sve čimbenike koji mogu imati utjecaj na studentice i studente tijekom obrazovnog procesa. Okolina u kojoj se odvija obrazovni proces može imati snažan utjecaj. Karakteristike predavača utječu na percepciju studentica i studenata, ukoliko ne ostvari svoju ulogu velika je vjerojatnost neuspjeha aktivnog i iskustvenog učenja. Zadatak predavača je da ostvari što veću aktivnost studenata, odnosno da „strukturira iskustvo i

154 Engberg Mark, „Improving Intergroup Relations in Higher Education: A Critical Examination of the Influence of Educational Interventions on Racial Bias“ u *Review of Educational Research*, Vol. 74, No. 4, p. 507.

155 King Eden B., Gulick Lisa M.V. i Derek R. Avery, „The Divide Between Diversity Training and Diversity Education: Integrating Best Practices“, u *Journal of Management Education*, Vol. 34, No. 6, p. 898.

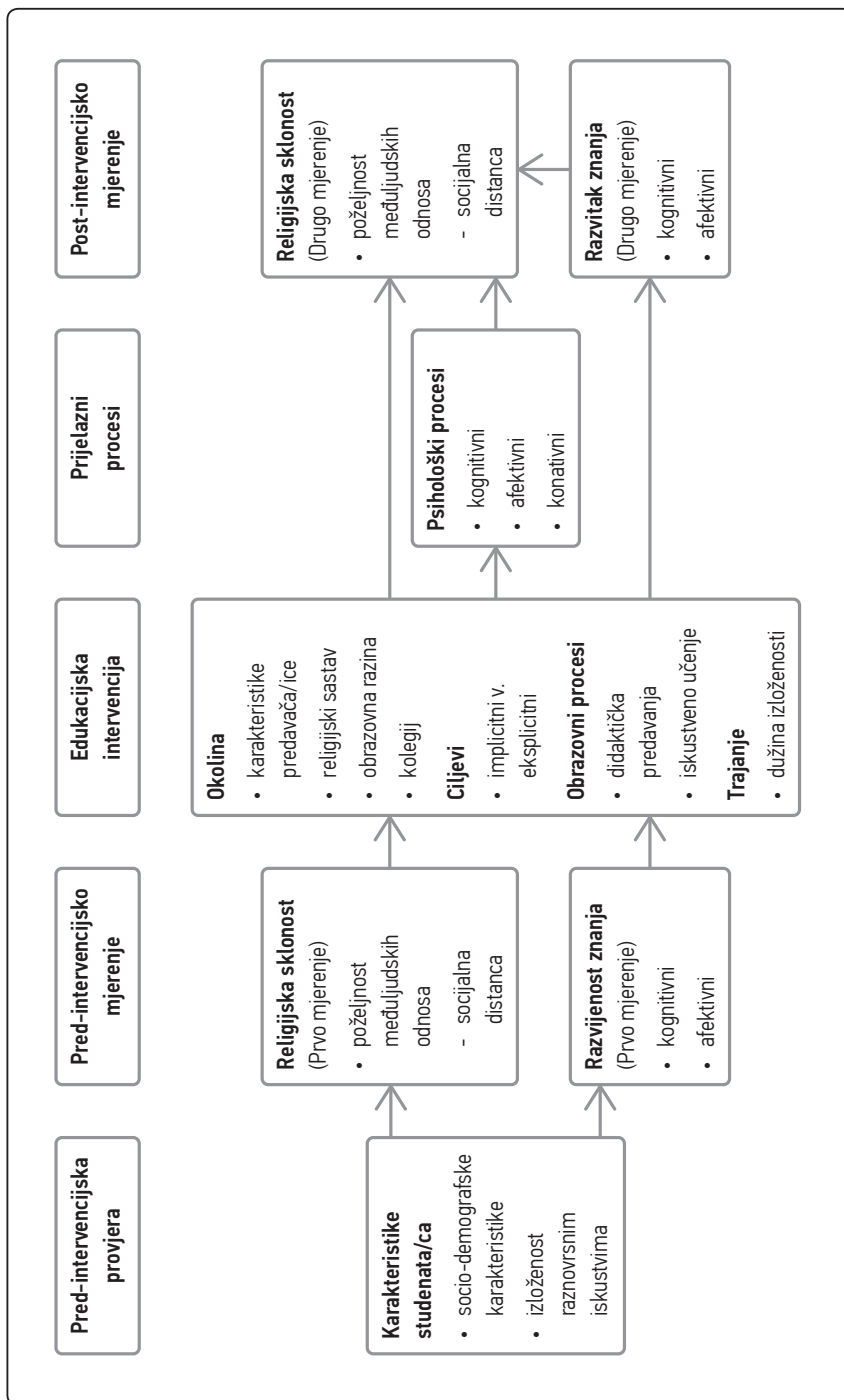
odgovarajućim postupcima olakša učenje“.¹⁵⁶ Religijski sastav skupine bitan je ako se radi o heterogenim skupinama, posebice ako se radi o razlikama na koje izobrazba smjera utjecati. Tada se učenje ne odvija samo kada je organizirano i intencijsko već u svim interakcijama unutar skupine. Obrazovna razina, kao i sama struktura kolegija, može imati utjecaj na koji način polaznici percipiraju sam obrazovni proces. Formalna i neformalna vrsta obrazovanja, odnosno obvezno pohađanje ili volontarističko imaju utjecaj na sastav skupine, a posljedično na obrazovni proces. Ciljevi obrazovanja mogu se postaviti jasno te otkriti očekivanja i cjelovitu svrhu obrazovnog procesa što tada postaje sastavni dio utjecaja i može snažno utjecati na polaznike jer nedvosmisleno stvara očekivanja pozitivne promjene stava prema različitim vjerskim zajednicama. Implicitno postavljeni ciljevi ne stvaraju takva očekivanja i prepuštaju utjecaj obrazovnom procesu i iskustvu. Modeli za ostvarenje ciljeva mogu biti razni i kombinirani. Obrazovanje može biti organizirano samo kroz teorijsko i povijesno poučavanje o religijama i vjerskim zajednicama. Izobrazba za raznolikost može biti postavljena samo na modelu iskustvenog učenja što će značiti da se svi kognitivni sadržaji usvajaju kroz iskustvo.

Zadnju komponentu edukacijske intervencije čini vrijeme, tj. dužina izloženosti intervenciji. Četvrta faza koju čine prijelazni procesi aktivna je tokom edukacijske intervencije, a njezin utjecaj može djelovati i duže ovisno o pojedincu i njegovom doživljaju samog obrazovnog procesa i iskustva. Okosnica su psihološki procesi: kognitivni, afektivni i konativni.¹⁵⁷ Nakon završetka edukacijske intervencije provodi se drugi val mjerenja, odnosno peta faza post – intervencijskog mjerenja. U ovoj fazi ponavlja se mjerenje istovjetno prvom valu mjerenja te se mjeri utjecaj intervencije na eksperimentalnu skupinu koja bi se trebala razlikovati od kontrolne skupine da bi se moglo govoriti o učinku intervencije. Dakle, kod kontrolne skupine ne bi trebalo doći do znatnih promjena između dva mjerenja, tj. njihov doživljaj poznavanja religija, znanje o religijama i spremnost na međuljudske odnosne sa pripadnicima različitih vjerskih zajednica ne bi se trebali znatno razlikovati između mjerenja.

156 Nužno je razlikovanje predavača kao voditelja kolegija i pojave da pripadnik vjerske zajednice preuzme funkciju predavača. Od voditelja kolegija očekuje se da „bude facilitator i da izbjegava direktno poučavanje“ Za razliku od voditelja pripadnik vjerske zajednice kao predavač postaje izvor aktivnog i iskustvenog učenja, tj. on je sastavni dio iskustva. Međutim, za obje vrste predavača potrebne su četiri osobine: stručnost, empatija, entuzijazam i jasnoć. One su ključne kako bi se što bolje motiviralo učenike i efikasno pokrenuo proces učenja. Cota Bekavac Miljenka, Grozdanić Višnja, i Bengé Kletzein Sharon, *Aktivno učenje i kritičko mišljenje u visokoškolskoj nastavi: Suradničko i iskustveno učenje*, Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2005, str. 48.

157 *Supra.* 5.str.

Slika 1. Eksperimentalni okvir za evaluaciju obrazovnog utjecaja na vjersku pristanost.



Eksperimentalni postupak

Na spomenutim načelima i prikazanom eksperimentalnom okviru provedeno je istraživanje. Za ostvarenje eksperimenta ključna je bila treća faza edukacijske intervencije. Ova faza ostvarena je preko kolegija „Suvremene civilizacije“ koji se redovno izvodi kao izborni kolegij za prvu i drugu godinu preddiplomskog studija politologije. Kolegij pruža komparativni pristup proučavanju suvremenih civilizacija, njihovom povijesnom i kulturnom aspektu te se bavi jednom od glavnih okosnica civilizacija, religijama. Eksplicitni cilj kolegija koji se navodi u syllabusu jest uklanjanje „nedostatka europocentričkog obrazovanja i omogućavanje primjerenog poznavanja kulturne i političke povijesti ostalih dijelova svijeta, bez čijeg poznavanja se ne mogu razumjeti problemi, odnosi i razvoj u suvremenom svijetu.“ Kolegij je organiziran tako da se na predavanjima studentima i studentima pruži uvid u mnogobrojna obilježja i kulturno-povijesni razvoj religija. Iskustveno učenje ostvaruje se kroz seminarske susrete, a pohađanje predavanja i seminara zasniva se na volunтарыstičkoj osnovi.¹⁵⁸

Seminari se ostvaruju kroz posjete različitim vjerskim zajednicama¹⁵⁹ na području grada Zagreba. Svaki tjedan posjećuje se određena vjerska zajednica, a susreti traju u prosjeku dva sata. Dolasci na seminarske susrete nisu obavezni i njima nije uvjetovano uspješno polaganje kolegija. Ovim načinom čuva se intrinzična vrijednost motivacije jer se ne potiče studentice i studente snažnim instrumentalnim poticajima da prisustvuju seminarskim susretima¹⁶⁰. Susreti su strukturirani kao otvoreno predavanje, odnosno razgovor sa pripadnikom vjerske zajednice. Kroz razgovor studentice i studenti uče o religiji, vjerskim praksama i običajima vjernika te se kroz prizmu vjere odgovara na različita vjerska, moralna, duhovna i etička pitanja¹⁶¹. Sami predstavnici vjerskih zajednica zadovoljavaju osobine

158 Svi ispitanici u eksperimentalnoj skupini prisustvovali su minimalno na 95% seminarskih susreta.

159 Posjeti su organizirani u: Židovsku općinu Zagreb, Srpsku pravoslavnu crkvu u Saborni hram Preobraženja Gospodnjeg, Islamski centar Zagreb, Budistički centar Zagreb (samo generacija 2011. g.), Grkokatoličku župu sv. Ćirila i Metoda u Zagrebu i Evangeličku (luteransku) crkvu, tj. Crkvenu općinu Zagreb.

160 Kroz sve susrete osigurana je vrlo visoka posjećenost seminara, što pridonosi valjanosti zaključaka o utjecaju nezavisne na zavisne varijable.

161 Za ostvarenje implicitnih ciljeva ovaj segment kolegija igra bitnu ulogu, a za pokretanje pozitivne promjene stava potrebno je ostvariti hipotezu kontakta, tj. „predrasude se mogu smanjiti ravnopravnim kontaktom između većinskih i manjinskih grupa u ostvarenju zajedničkih ciljeva. Učinak je znatno olakšan ako taj kontakt podržavaju institucije (t. zakoni, običaji ili lokalna atmosfera) i ako je organiziran tako da vodi opažanju zajedničkih interesa i opće humanosti između članova dviju grupa.“ (Allport u Aronson, i sur., 2005, str.:495) Kroz seminare osiguran je jednak status participativna, prijateljsko i neformalno okruženje i mogućnost prijateljske neformalne interakcije. Vidi u Aronson Elliot, Wilson Timothy D. i Akert Robin.M., *Socijalna psihologija*, MATE d.o.o., Zagreb, 2005.

potrebne za aktivno učenje¹⁶² i dio su iskustva kao uvjereni vjernici. Voditeljica kolegija sudjeluje kao promatrač, rjeđe kao facilitator jer je cjelokupni proces prepušten predstavnicima vjerskih zajednica i studenticama i studentima.

Druga i peta faza eksperimentalnog postupka provedene su ispunjavanjem anketnih upitnika na seminarima kolegija „Metode istraživanja“¹⁶³ koji je obavezan kolegija na prvoj godini preddiplomskog studija politologije. Na ovaj način zadržala se implicitnost ciljeva kolegija „Suvremenih civilizacija“ tj. ispitanici nisu mogli povezati anketno ispitivanje s navedenim kolegijem¹⁶⁴ te se na ekonomičan način istovremeno ostvarilo anketiranje kontrolne i eksperimentalne skupine jer svi studenti prve godine ne pohađaju „Suvremene civilizacije“.

Nezavisna i zavisne varijable

Nezavisnu varijablu predstavlja tretman kroz koji su prošli sve studentice i studenti iz eksperimentalne skupine. Zavisne varijable su doživljaj poznavanja religija, spoznajna komponenta, tj. znanje o religijama i spremnost na međuljudske odnose sa članovima različitih vjerskih zajednica. Doživljaj poznavanja religija mjeran je pitanjem u kojem se zahtijevala samoprocjena od ispitanica i ispitanika o poznavanju određenih vjeroispovijesti, konfesija, njihovih učenja i rituala. Za odgovaranje se koristila Likertova ljestvica od pet stupnjeva, sa mogućim odgovorima od „Uopće ne poznajem“ do „Posve poznajem“. Ponuđeno je devet vjeroispovijesti: Budistička, Grko-katolička, Islamska, Hinduistička, Pravoslavna, Protestantska, Rimo-katolička, Šintoistička i Židovska.¹⁶⁵ Za testiranje spoznajne komponente, odnosno znanja o povijesti, uvjerenjima i praksama različitih religija korišteno je devetnaest pitanja sa četiri ponuđena odgovora od kojih je samo jedan točan, a ispitivano je znanje o prethodno navedenim religijama za koje se mjerio doživljaj poznavanja. Ispitivano znanje poučavano je na implicitan način na predavanjima i seminarskim susretima.

Spremnost na međuljudske odnose mjerena je Bougardusovom skalom socijalne distance sa sedam čestica pri čemu se zahtijevalo od ispitanica i ispitanika

162 *Supra*, 4. str.

163 Na kolegiju se, između ostalog, obrađuju i metode prikupljanja podataka, tako da se anketni upitnik, osim za prikupljanje podataka za ovo istraživanje, koristi kao obrazovni alat za poučavanje. Osim toga, time se održava privid kako ispunjavanje upitnika na tom kolegiju nema nikakve veze s kolegijem „Suvremene civilizacije“, čime se izbjegava mogućnost davanja socijalno poželjnih odgovora kod studenata.

164 U post-eksperimentalnom postupku tj. nakon završetka drugog anketnog ispitivanja ispitanike se pitalo mogu li pretpostaviti koja je svrha ispitivanja i jesu li u bilo kojem trenutku cjelokupnog procesa posumnjali da sudjeluju u eksperimentu povezanim s kolegijem „Suvremene civilizacije“. Unisoni odgovor bio je „Ne“.

165 *Infra*. 21. str.

da odrede najvišu razinu bliskosti na koju bi pristali sa pripadnikom određene vjeroispovijesti. Sedam stupnjeva ljestvice protezalo se od najbližih odnosa, stupanja u rodbinsku vezu, do odbijanja bilo koje vrste odnosa, odnosno zabranu ulaska u Hrvatsku. Skala je sačinjena od sljedećih sedam stupnjeva:

1. da stupimo u rodbinsku vezu
2. da budemo prijatelji
3. da budu moji susjedi
4. da radimo zajedno
5. da žive u Hrvatskoj
6. kao posjetitelje u Hrvatskoj
7. zabraniti im dolazak u Hrvatsku

Ispitanici za svaku od devet ponuđenih konfesija određuju spremnost na međuljudske odnose sa pripadnikom te konfesije. Kategorijama su pridružene vrijednosti pri čemu manji broj znači i manju socijalnu distancu. Kroz eksperimentalni postupak prošle su dvije generacije studenata. Prva u 2011., a druga u 2012. godini. Važno je naglasiti kako je u obje generacije vjerski sastav bio isti, sve ispitanice i ispitanici izjasnili su se kao katolici.

Tablica 1. Broj i raspodjela ispitanika, *n*

	2011.	2012.
Eksperimentalna skupina (E)	72	79
Kontrolna skupina (K)	49	19
UKUPNO:	121	98

Uzorak je bio uvjetovan mogućnostima ostvarenja edukacijske intervencije. Isto tako treba ukazati na činjenicu kako je odluka o dolasku na predavanja i seminarske susrete prepuštena studenticama i studentima što može stvoriti „efekt stropa“¹⁶⁶ (eng. *ceiling effect*). Obrazovna razina i odluka o upisu specifičnog kolegija imaju utjecaj i mogu pojačavati spomenuti efekt. No naši rezultati pokazuju da do takvog efekta nije došlo.¹⁶⁷

166 Efekt stropa podrazumijeva kako će studentice i studenti već na temelju svojih socio-demografskih karakteristika, odluci da se dalje školuju, odabiru kolegija sa određenom tematikom, imati a priori pozitivan stav prema različitostima (usp. Engberg Mark, „Improving Intergroup Relations in Higher Education: A Critical Examination of the Influence of Educational Interventions on Racial Bias“ u *Review of Educational Research*, Vol 74, No.4, p. 494).

167 *Infra*, 15. str.

REZULTATI I RASPRAVA

Sukladno postavljenim istraživačkim problemima, opisano eksperimentalno istraživanje polučilo je sljedeće rezultate:

Problem 1a: Doživljaj poznavanja religija

Tablica 2. prikazuje doživljaj poznavanja religija kontrolne i eksperimentalne skupine prije i poslije edukacijske intervencije. U obje generacije vidljivo je kako se startne pozicije eksperimentalne i kontrolne skupine znatno ne razlikuju ($t_{2011} = -1,386$; $df = 114$; $p > 0,168$ i $t_{2012} = 0,462$; $df = 93$; $p > 0,645$), odnosno studentice i studenti imaju podjednaku razinu doživljaja poznavanja religija. Nakon edukacijske intervencije vidljiv je snažan i statistički značajan učinak na eksperimentalnoj skupini ($t_{2011} = -6,924$; $df = 65$; $p < 0,000$ i $t_{2012} = -5,398$; $df = 74$; $p < 0,000$) dok na kontrolnoj skupini takvog učinka nema, što je razvidno iz sljedećih grafičkih prikaza (Graf 1. i Graf 2.).

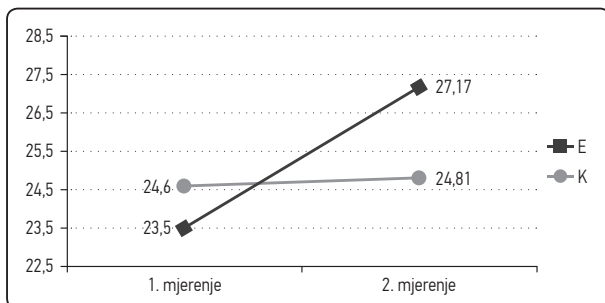
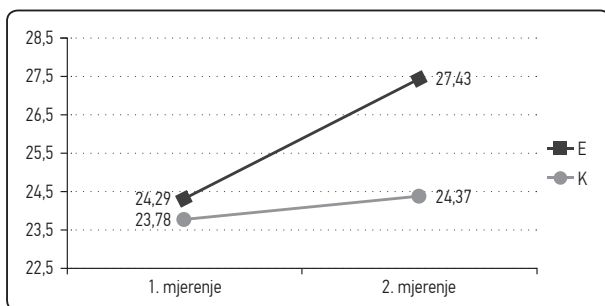
Tablica 2. Doživljaj poznavanja religija dviju generacija studenata
1. godine preddiplomskog studija politologije

Generacija 2011.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	23,50 (3,927)	27,17 (5,147)	-6,924; $df = 65$; $p < 0,000$
Kontrolna s. (K)	24,60 (4,616)	24,81 (4,623)	0,139; $df = 45$; $p > 0,890$
t (nezavisni)	-1,386; $df = 114$; $p > 0,168$	2,534; $df = 115$; $p < 0,013$	

Generacija 2012.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	24,29 (4,145)	27,43 (4,792)	-5,398; $df = 74$; $p < 0,000$
Kontrolna s. (K)	23,78 (4,413)	24,37 (5,069)	-0,712; $df = 17$; $p > 0,486$
t (nezavisni)	0,462; $df = 93$; $p > 0,645$	2,465; $df = 94$; $p < 0,016$	

AS – aritmetička sredina; SD – standardna devijacija

Dakle, očit je utjecaj edukacijske intervencije na studentice i studente jer se smatraju kompetentnijima u poznavanju religija nakon pohađanja kolegija „Suvremene civilizacije“. Time je naša prva hipoteza potkrijepljena.

Graf 1. Doživljaj poznavanja religija 2011.**Graf 2.** Doživljaj poznavanja religija 2012.

Problem 1b: Spoznajna komponenta

Što se tiče spoznajne komponente pokazuje se kako se studentice i studenti eksperimentalne i kontrolne skupine prije intervencije međusobno ne razlikuju ($t_{2011} = -1,204$; $df=119$; $p>0,231$ i $t_{2012} = -0,484$; $df=96$; $p>0,630$). Dakle, na početku semestra kontrolna i eksperimentalna skupina ostvarile su gotovo jednak uspjeh odgovarajući na pitanja o povijesti, vjerskim uvjerenjima i praksi različitih vjerskih zajednica (v. Tablica 3.)

Tablica 3. Razvijenost spoznajne komponente dviju generacija studenata
1. godine preddiplomskog studija politologije religija

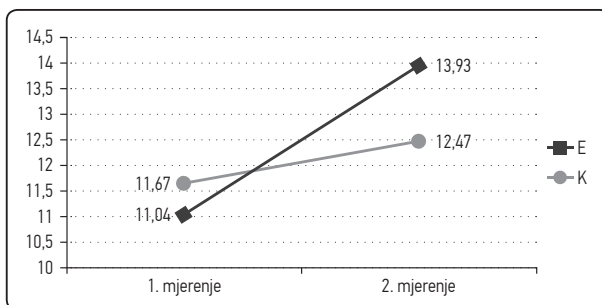
Generacija 2011.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	11,04 (2,770)	13,93 (2,770)	-10,113; $df=71$; $p<0,000$
Kontrolna s. (K)	11,67 (2,925)	12,47 (2,623)	-1,965; $df=48$; $p>0,060$
t (nezavisni)	-1,204; $df=119$; $p>0,231$	2,910; $df=119$; $p<0,004$	

Generacija 2012.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	12,84 (2,564)	15,08 (2,275)	-8, 144; df=78; p<0,000
Kontrolna s. (K)	13,16 (2,794)	12,95 (2,953)	0,399; df=18; p>0,695
t (nezavisni)	-0,484; df=96; p>0,630	3,448; df=96; p<0,001	

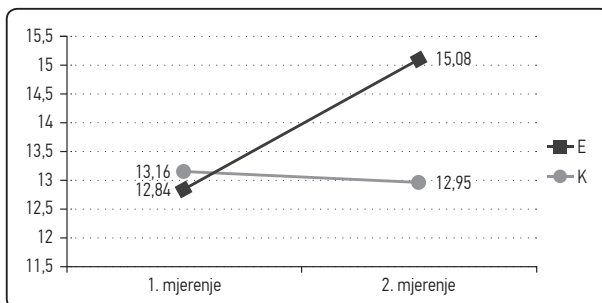
AS – aritmetička sredina; SD – standardna devijacija

Promjena odnosa u znanju vidljiva je u drugom mjerenju. U obje generacije očigledan je napredak eksperimentalne skupine u znanju o religijama ($t_{2011} = -10,113$; $df=71$; $p<0,000$ i $t_{2012} = -8,144$; $df=78$; $p<0,000$) u odnosu na kontrolnu skupinu ($t_{2011} = 2,910$; $df=119$; $p<0,004$ i $t_{2012} = 3,448$; $df=96$; $p<0,001$). Jednako tako tablica 3. pokazuje kako se spoznajna komponenta kontrolne skupine nije značajno izmijenila ($t_{2011} = -1,965$; $df=48$; $p>0,060$ i $t_{2012} = 0,399$; $df=18$; $p>0,695$). Može se zaključiti kako je izobrazba za raznolikost utjecala na razvika znanja kod studentica i studenata te se njihovo poznavanje religija o kojima su učili na kolegiju povećalo.

Graf 3. Razvijenost spoznajne komponente 2011.



Graf 4. Razvijenost spoznajne komponente 2012.



Problem 2: Socijalna distanca

Kada analiziramo rezultate za naše drugo istraživačko pitanje (Tablica 4.) možemo zaključiti kako nije došlo do stvaranja „efekta stropa“. ¹⁶⁸ Naprotiv, obje skupine, i kontrolna i eksperimentalna pokazuju vrlo veliku otvorenost prema pripadnicima različitih vjerskih zajednica. ¹⁶⁹ Dakle, pohađanje kolegija nisu odabrale osobe otvorenije prema vjerskim različitostima od ostatka populacije koju smo promatrali, te do stvaranja efekta, na koji recentna literatura iz ovog područja upozorava, nije došlo. ¹⁷⁰

Tablica 4. Agregirana socijalna distanca dviju generacija studenata
1. godine preddiplomskog studija politologije

Generacija 2011.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	21,71 (10,119)	20,25 (9,532)	1,283;df=64;p>0,204
Kontrolna s. (K)	23,05 (13,342)	20,22 (11,627)	1,949;df=41;p>0,058
t (nezavisni)	-0,564; df=109; p>0,574	0,015; df=113; p>0,988	

Generacija 2012.	1. mjerenje	2. mjerenje	t (zavisni)
	AS (SD)	AS (SD)	
Eksperimentalna s. (E)	18,67 (9,870)	17,95 (9,233)	1,748;df=71;p>0,085
Kontrolna s. (K)	18,17 (10,1995)	17,58 (11,177)	0,776;df=17;p>0,448
t (nezavisni)	0,193; df=89; p>0,847	0,148; df=92; p>0,882	

AS – aritmetička sredina; SD – standardna devijacija

Nakon prvog mjerenja skupine ne pokazuju značajne razlike u svojoj otvorenosti prema vjerskim razlikama ($t_{2011} = -0,564$; $df=109$; $p>0,574$ i $t_{2012} = 0,193$; $df=89$; $p>0,847$). Statistički značajna razlika ne pojavljuje se ni nakon drugog mjerenja

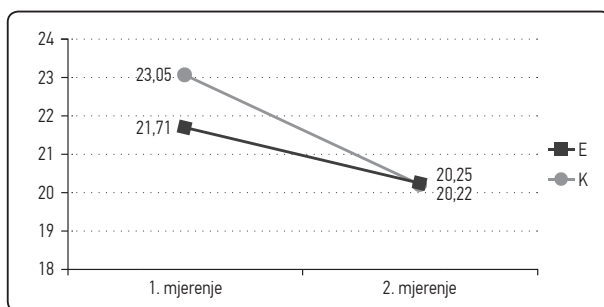
168 *Supra.* 12. str.

169 Kad usporedimo naše rezultate s recentnom studijom socijalne distance u Hrvatskoj (Vujević Hećimović Gordana, Brajović Senka i Ilin Ksenija, „Socijalna distanca građana Hrvatske prema narodima s područja bivše Jugoslavije s obzirom na vrijeme i neka socio-demografska obilježja“ u *Suvremena psihologija*, Vol.13, br.1, 137-154) naši ispitanici pokazuju čak i veću otvorenost prema drugim skupinama u odnosu na mlade općenito u Hrvatskoj.

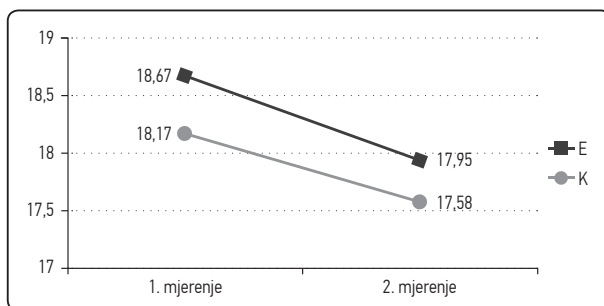
170 Engberg Mark, „Improving Intergroup Relations in Higher Education: A Critical Examination of the Influence of Educational Interventions on Racial Bias“ u *Review of Educational Research*, Vol 74, No.4, pp.473-524.

($t_{2011}=0,015$; $df=113$; $p>0,988$ i $t_{2012}=0,148$; $df=92$; $p>0,882$). Također, promjena nema niti unutar skupina (v. Tablica 4.) koje i dalje pokazuju snažnu spremnost na međuljudske odnose sa pripadnicima drugih vjerskih zajednica.

Graf 5. Agregirana socijalna distanca 2011.



Graf 6. Agregirana socijalna distanca 2012.



Kroz eksperimentalni postupak pokazano je kako se dvije skupine studenata prve godine preddiplomskog studija politologije nimalo ne razlikuju u svojem doživljaju poznavanja, znanjima o religijama niti u spremnosti na međuljudske odnose sa pripadnicima različitih vjerskih zajednica. Do pojave razlika dolazi nakon izobrazbe, odnosno nakon što eksperimentalna skupina biva podvrgnuta edukacijskoj intervenciji. Nakon tog iskustva eksperimentalna skupina osjeća snažniji doživljaj poznavanja religija te pokazuje više razine znanja od kontrolne skupine. Vrlo bitan uvid je izrazito velika otvorenost i spremnost na blisku interakciju svih ispitanika prema pripadnicima različitih vjerskih zajednica koja se nije izmijenila nakon dva mjerenja. Međutim, kako se u našim rezultatima nazire trend smanjenja socijalne distance, vjerojatno pod generalnim utjecajem znanja i iskustva visokog obrazovanja zanimljivo bi bilo nastaviti praćenje ovih grupa studenata i dalje kako bi se provjerilo dolazi li do značajnijeg smanjenja u narednim godinama studija.

ZAKLJUČAK

Postojanje učinka izobrazbe za vjersku raznolikost jasno je potkrijepljeno u ovom radu. Studentice i studenti aktivnim i iskustvenim učenjem bolje usvajaju nova znanja o povijesti i kulturnim obilježjima različitih religija, vjerskim ritualima i praksama. Posjeti vjerskim zajednicama neusporedivo su bolje iskustvo od bilo kakvog suhoparnog predavanja. Rezultati istraživanja upravo to i pokazuju kako je nakon posjeta doživljaj poznavanja religija eksperimentalne skupine znatno porastao. Studentice i studenti osjećaju se kompetentnijima u poznavanju različitih religija, njihove povijesti i vjerskih rituala.

Nadalje, njihov osjećaj ih nije prevario jer oni svojim stvarnim znanjima o povijesti, uvjerenjima i praksama vjerskih zajednica puno veće znanje od studenata i studentica koji nisu prošli kroz izobrazbu za raznolikost, iako se u početku po svojim znanjima nisu razlikovali. Spremnost na međuljudske već se u samom početku istraživanja pokazala izrazito visokom te nije bilo puno prostora za promjenu socijalne distance jer su studentice i studenti jedna od najotvorenijih skupina mladih prema religijski različitima u Hrvatskoj.

Svi ovi zaključci nas potiču da počnemo promišljati o obrazovnim modelima i rješenjima u hrvatskom obrazovnom sustavu. Prepoznamo li iskustveno učenje kao jedan od najboljih alata za usvajanje novih znanja i vještina? Pozitivno iskustvo stvoreno tijekom obrazovanja i odgoja može stvoriti znanja i stavove koji će nas pratiti kroz cijeli život. Svrha obrazovanja je stvaranje otvorenih umova, otvorenih, ali i kritičnih umova koji će konstantno preispitivati svijet oko sebe i odnose u njemu. I kao što navodi Vujačić¹⁷¹, tek kad ljudska, u ovom slučaju vjerska prava, postanu dio moralne i političke tradicije društva, opći ideali koje neupitno prihvaća većina pripadnika društva, tek tada ćemo moći govoriti o integrativnom multikulturalizmu i otvorenom multikulturnom društvu. A upravo je navedeno bila glavna nit vodilja našeg ciklusa iskustvenog učenja.

171 Vujačić Ilija, „Deset godina nove manjinske politike u Srbiji“, *Politička misao*, Vol.42, br.2, str.150-165.

VI DEO

Ustav Srbije iz 2006.
i lokalna demokratija

Zoran Lutovac

Institut društvenih nauka, Beograd¹

Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije²

UVOD

Za potrebe ovog rada, pojam politički identitet koristiće se u širem značenju da bi označio osobenosti političkog poretka.³ U tom smislu, politički identitet kao „pojam metafora“⁴ odnosi se na politički poredak Srbije. Šire shvaćen, politički identitet, kao složena tvorevina mnoštva identiteta, nalazi se u stalnom

1 zoran.lutovac@gmail.com

2 Rad je nastao u okviru projekta „Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multi-disciplinarni pristup“ koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, broj 47010.

3 „Politički identitet u širem smislu je samo uređenje (konstitucija) političke zajednice u šta spada: socijalna i ekonomska struktura; politički i partijski podsistem; kulturno-istorijski razvoj; politička tradicija i krucijalni istorijski procesi koji su pomogli oblikovanju političkih institucija; političke vrednosti, principi i procedure, odnosno data politička kultura; teritorijalna organizacija vlasti i osnovne regionalne i kulturne podele. To je ono što predstavlja političko biće jednog društva...“ Ilija Vujačić, „Protivrečja političkog identiteta“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina VI, br.8, Beograd, decembar 2012, str. 8-10.

4 Pojmu identitet pripisivalo se još 70-tih godina XX veka da je „ispražnjen“ zbog prevelike upotrebe, da je „vulgarizovan i postao skoro beskoristan“, da znači previše, premalo ili, pak, baš ništa (zbog svoje višeznačnosti). Videti o tome: William James Millar Mackenzie, *Political Identity*, Penguin Books Ltd, New York, 1978, pp.13-14; Rogers Brubaker, Cooper Frederick, „Beyond Identity“, *Theory and Society*, Vol.29, No.1, p.2.

procesu prevrednovanja i preoblikovanja i u tom preklapanju raznih identiteta, politički identitet „predstavlja način i meru u kojoj se jedno društvo integriše putem politike i političke kulture“.⁵

Pod ustavnim identitetom podrazumeva se otelotvorenje principa modernog konstitucionalizma kroz najviši pravni akt – pre svega ograničenje vlasti i ostvarenje vladavine prava i zaštite osnovnih prava i sloboda.⁶ Ključna rasprava o ustavu i ustavnim reformama u Srbiji formulisana je i kroz pokušaje da se nađu odgovori na pitanja legitimizacijskih osnova za uspostavljanje institucionalno-pravnih pretpostavki za demokratsku konstituciju.

POLITIČKI I USTAVNI IDENTITET SRBIJE POSLE RASTAKANJA SFRJ

U vreme pred samo rastakanje SFRJ, veoma mnogo ozbiljnih razloga za donošenje novog ustava i njegovog usklađivanja sa složenom državnom zajednicom čiji je deo bila, baš kao i u vreme stvaranja SR Jugoslavije i državne zajednice Srbije i Crne Gore, ali je posle osamostaljivanja Crne Gore 2006. godine, imala imperativ stvaranja ustavno-pravnog osnova za samostalnu političku zajednicu.

Još od donošenja Ustava od 1990. godine stalna tema političkog života bila je upodobljavanje ustavno-pravnog okvira sa okolnostima u kojima se živi, kao i sa ciljevima i vrednostima kojima društvo teži. Taj ustav nije bio usklađen ni sa Ustavom SFRJ, koja je postojala kada je donet, niti sa Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (1992), niti sa Ustavnom poveljom Srbije i Crne Gore (2003), iako je to bilo neophodno i u pravnom i u političkom smislu, ali i u pogledu životnih potreba građana. Politički život se odvijao često i van takvog unepodobljenog ustavno-pravnog okvira što je devalviralo ideju vladavine prava i demokratski uređene države. Umesto da bude ograničena ustavom politička moć je, upravo obrnuto, ustavno-pravni okvir i institucije instrumentalizovala do mere njihovog potpunog obesmišljavanja. Tako se, na primer, dominantna politička snaga Slobodana Miloševića, lidera tada najjače političke stranke Socijalističke partije Srbije, nije dovodila u pitanje na ma kojoj se on funkciji nalazio. On je bio iznad institucija i pravnog sistema u kojem je delovao, što je obeležilo celu deceniju dok je bio na vlasti posle rastakanja SFRJ. Takva njegova pozicija u političkoj zajednici bila je samo najizrazitiji i najvidljiviji primer odsustva vladavine prava.

5 Ilija Vujačić, *Protivrečja političkog identiteta*, op.cit, str. 9-10.

6 O ustavnom identitetu videti: Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject – Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Oxon: Routledge, 2010; Giovanni Sartori, „Constitutionalism: A Preliminary Discussion“ (1962) 56 *The American Political Science Review* 4, pp. 853-864; Miodrag Jovanović, „O ustavnom identitetu – slučaj Srbije“, u: Milan Podunavac ur. *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd, 2011.

Građani Srbije i posle rastakanja SFRJ živeli su u političkoj zajednici koja nije počivala na vladavini prava, u zajednici u kojoj su dominirale političke partije. Partokratija je zadobijala samo drugačije forme prilagođavajući se širenju elemenata pravne države, ali nije dopuštala da glavni društveni i politički tokovi idu mimo nje. Pokazaće se da je tako nastavljeno i posle petoktobarskih promena u Srbiji 2000. godine, kao i posle osamostaljivanja Crne Gore.

Ustavno pitanje i debata o novom ustavu posle rastakanja SFRJ prošla je, opšte uzev, kroz dve faze: najpre, odmah po donošenju Ustava od 1990. godine otpočelo je akademsko kritičko upućivanje zamerki upućenih ovom Ustavu, a potom je fokus rasprave stavljen na nova ustavna rešenja, da bi najuticajniji politički akteri tek posle 2000. godine, ali ozbiljnije tek 2003. godine, počeli sa radom na pripremi novog ustava u Narodnoj skupštini Srbije.⁷

Posle svrgavanja s vlasti Miloševića 2000. godine donošenje novog ustava bio je jedan od proklamovanih prioriteta, ali ni pored povoljnih okolnosti u vidu ubedljive vladajuće većine i velikog broja građana koji su podržavali novu vlast, novi ustav nije donet, jer su ponovo uži stranački interesi, ovoga puta unutar nove vladajuće koalicije, prevladali svest o opštim potrebama društva. Pored neusklađene političke volje vladajuće koalicije i složenog postupka za promenu Ustava, odnosno neslaganja o tome da li da se pristupi drugačijem revizionom postupku, jedan od razloga što se oklevalo bilo je i nerešeno pitanje odnosa sa Crnom Gorom. Kada je Srbija odvajanjem Crne Gore postala samostalna, neophodnost donošenja novog ustava dobila je novu dimenziju i još veći imperativ.

Osim što su vladajuće političke elite Ustav tretirale instrumentalno, kao sredstvo za pokriće svoje vladavine, a ne kao društveni ugovor i vrhovni pravni akt – osnovni problemi u procesu donošenja novog ustava proizlazili su iz činjenice da je Srbija kulturno, ideološki i politički bila vrlo podeljena. To znači da je bilo teško postići konsensus ne samo o tumačenju nedavne prošlosti nego i o ključnim pravcima razvoja i vrednosnom sistemu kojem se teži. Polazeći od toga da „ustav ne kreira državu i političke obligacije u moralno i politički praznom univerzumu“ bilo je potrebno naći pravu meru u susretu „idealnog i realnog, odnosno vrednosno-normativnog i pozitivno-pravnog“.⁸

Suočena sa ideološkim i vrednosnim razlikama, dubokim i oštrim javnim neslaganjima povodom tih pitanja, ali i pitanjima teritorijalnog integriteta i evropskih integracija, Srbija je pitanje konstitucionalizma preživljavala ne samo kao pitanje vrhovnog pravnog akta, nego i kao duboko protivurečno političko pitanje.

7 Detaljnije o tome: Marijana Pajvančić, „Ustavno pitanje u Srbiji 1990-2006 – godine“, *Okolo izbora – Ustavni referendum*, 28. i 29. oktobar 2006.godine, CESID, Beograd, 2007, str. 21-26.

8 Videti: Nenad Dimitrijević, „Ustav kao akt pozitiviranja društvenog ugovora“, *Habitus*, nulti broj, internet verzija, 1999, str. 20.

DONOŠENJE USTAVA SAMOSTALNE SRBIJE 2006. GODINE

Posle dugog niza godina neusklađivanja ustava Srbije, najpre sa Ustavom SFRJ, a potom i sa ustavima SR Jugoslavije i državne zajednice SCG, nakon osamostaljenja Crne Gore, parlamentarne političke stranke su se veoma brzo usaglasile oko teksta Predloga za novi ustav Srbije 30. septembra 2006. godine.⁹

Glavni motivi za takvo ubrzanje, pored onih načelnih koje su nudili ključni akteri, a to je, pre svega, neophodnost da Srbija dobije najviši pravni akt i konstituiše se kao samostalna država, bili su i neki koji se ne bi mogli označiti motivima od opšteg interesa, nego pre motivima uže-stranačkog karaktera.¹⁰

Takođe, odnos prema Kosovu u Metohiji se navodio kao važan motiv za ubrzano donošenje Ustava. Naime, unošenjem formulacije kojom se potvrđuje da je Kosovo i Metohija deo Srbije u Preambulu, demonstrirao se visok stepen političkog jedinstva parlamentarnih stranaka u pogledu statusu Kosova. Ono što je, međutim, u tom trenutku bilo mnogo značajnije za politički i ustavni identitet bila je činjenica da se Kosovo nalazilo pod međunarodnom prinudnom upravom i da je to postao samo problem Srbije, a ne više složene zajednice u kojoj je bila i Crna Gora. Ta činjenica umnogome je određivala, pre svega način donošenja ustava, a u jednom delu uticala je i na sadržaj najvišeg pravnog akta.

Odnos prema Kosovu i Metohiji bio je važan deo dogovora političkih stranaka, koje su u osnovi bile glavni kreatori Ustava. Tako je deo teritorije koji nije bio pod faktičkom kontrolom Srbije, ali je duboko utkan u njen nacionalni i politički identitet, bio i glavni motivacioni pokretač u kampanji za potvrđivanje Ustava od 2006. godine. U preambuli je zapisano: „Polazeći i od

9 Ukupno 242 od 250 poslanika je usvojilo Predlog Ustava i Odluku o raspisivanju ustavnog referenduma za 28. i 29. oktobar 2006. godine. Da bi bio izglasan novi ustav pored dvotrećinske većine u parlamentu, neophodna je bila i podrška natpolovična većina (50% + 1) ukupno upisanih birača.

10 G17 plus je u maju 2006. godine obećala da će izaći iz parlamenta i vlade ukoliko se ne nastave pregovori sa EU o asocijaciji i stabilizaciji. Pošto pregovori nisu bili nastavljeni bilo je za očekivati da Vlada padne. U tehničkom smislu to se i desilo. Priča o Ustavu prikrivala je tu činjenicu, pošto je glavna politička tema bila novi ustav, a ne o izlasku G17 plus iz vlade. Dogovoreno je da se izbori raspisuju tek posle donošenja novog Ustava, čime su lideri G17 plus i Demokratske stranke Srbije (DSS), ostali u dobrim međusobnim odnosima sa porukom građanima da su ispunili obećanje da će doneti novi ustav. Drugim rečima, glavne stranke u Vladi poručile su da su dobrovoljno pristale da sebi skrate mandat u interesu naroda i države. To je bio zalag vladajućih stranaka za nove izbore. Opozicija pristaje iz različitih razloga na takav scenario. Demokratske stranke (DS), jer će u dogovoru sa drugim demokratskim strankama doći što pre do nove demokratske vlade u kojoj će imati glavnu ulogu, a Srpska radikalna stranka (SRS) takođe želi izbore procenjujući da su im šanse na tim izborima najveće. I SRS i DS, takođe, pristajanjem na konsenzus izbegavaju da se protiv njih vodi negativna kampanja koja bi se zasnivala na zanemarivanju nacionalnih interesa zbog Kosova i Ustava.

toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima, građani Srbije donose Ustav Republike Srbije“.

U normativnom delu Ustava, u članu 182, stav 2, kaže se „Suštinska autonomija Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava“. To, međutim, nije učinjeno ni osam godina posle usvajanja Ustava od 2006. godine što je ozbiljan indikator da je ta odredba doneta, ne da bi se problem rešavao, nego da bi se odložio za neko drugo vreme. I pored toga što je u procesu donošenja Ustava pitanje odnosa prema Kosovu i Metohiji bilo tretirano kao jedno od prioriteta, u praksi je ono izmešteno iz domašaja sfere realne politike u sferu načela, programskih akata, simbola i identiteta.

Kontraverza u pogledu Kosova i Metohije nije se sastojala samo u tome što se napisano u Ustavu nije temeljilo na stvarnom stanju stvari, nego i u tome što, u procesu potvrđivanja Ustava od 2006. godine na referendumu, albanski birači sa te teritorije nisu bili registrovani u biračkim spiskovima na osnovu kojih se moglo glasati na referendumu za potvrđivanje Ustava. Na taj način je bilo moguće obezbediti neophodnu većinu za potvrđivanje Ustava, ali je legitimnost ovim činom dodatno dovedena u pitanje. Time se, implicitno potvrdilo da je Srbija bila zainteresovana za teritoriju, ali ne i za stanovništvo albanskog porekla, što je bio jedan od argumenata onih koji su podržavali jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova. Jedini izgovor mogao je biti da je Kosovo bilo pod međunarodnom prinudnom upravom i da Srbija nije imala instrumente i mehanizme da obezbedi učešće Albanaca na referendumu. No, činjenica je da Albanci ni pre oružanih sukoba nisu učestvovali u političkom životu Srbije, tako da je pitanje legitimiteta na Kosovu samo ostalo da bude problem koji nadilazi integrativne kapacitete Srbije.

POLITIČKI IDENTITET I USVAJANJE USTAVA OD 2006. GODINE

Iako ovog puta nije bila članica složene državne zajednice, Srbija je u Ustavu iskazala težnju da postane deo šire političke zajednice – Evropske unije, navodeći da je ona zasnovana na „pripadnosti evropskim principima i vrednostima“.

Ustav Srbije od 2006. godine u Preambuli se poziva na državnu tradiciju srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, a zatim u članu 1 definiše Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive. Hibridni, nacionalno-građanski koncept ne odražava se samo u ovoj formuli nego se provlači kroz ceo Ustav, brojne zakone, pa i one koji regulišu prava nacionalnih manjina, ali i kroz političku praksu u kojoj se prepliću građansko

i nacionalno.¹¹ Iskustvo pokazuje da je takav pristup, u slučaju nacionalnih zajednica, više vodio ka tome da se vodi briga o posebnosti, nego ka tome da se te posebnosti integrišu u političku zajednicu.

U pogledu političkog identiteta, glavno obeležje novog ustava jeste da je to još jedan stranački ustav. Pored već navođenih načelnih motiva za ubrzano donošenje ustava, političke stranke koje su u osnovi stvarni predlagači Ustava, navodile su u referendumskoj kampanji za potvrđivanje Ustava različite razloge zašto je neophodno doneti ustav bez prethodne javne debate: dok su jedni kao ključni razlog navodili demonstriranje političkog jedinstva povodom Kosova i Metohije, drugi su isticali da je to važan korak Srbije ka Evropskoj Uniji i snažan iskorak prema vladavini prava.

Najveća zamerka stručne javnosti i nekih neparlamentarnih stranaka, NVO i građana pojedinaca prilikom donošenja Ustava odnosila se na netransparenost i nedostatak javne debate. Naime, tekst koji je izglasan u Narodnoj skupštini ne samo da nije bio dostupan građanima, nego su ga i poslanici dobili neposredno pre glasanja o njemu. To što su ranije vođene brojne ustavne debate ne umanjuje krucijalni nedostatak: da Predlog ustava koji je bio predmet usvajanja nije bio dostupan ni javnosti, pa čak ni poslanicima do uoči samog izglasavanja u parlamentu.

To je nagnalo mnoge stručnjake, intelektualce, NVO pa i neke stranke (poput LDP-a) da pozovu na bojkot referenduma što je dodatno otežalo i onako tešku misiju pridobijanja podrške preko 3 miliona građana Srbije za potvrđivanje Ustava.

Među strankama, jedni (SRS i SPS) su ga tumačili kao kontinuitet sa prethodnim razdobljem pozivajući se na važeću proceduru po kojoj se donosio i stavljajući akcenat na Kosovo i Metohiju kao motiv za donošenje novog ustava i ograničenu autonomiju Vojvodine, kao nasleđe „antibirokratske revolucije“. Drugi su ga tumačili kao prekid kontinuiteta sa prethodnim razdobljem (G 17 plus i DS) pozivajući se na formulaciju o evropskim vrednostima i deo o ljudskim pravima, ukidanje društvene svojine i vraćanje imovine opštinama. U suštini, i ova različita stranačka tumačenja tokom referendumske kampanje potvrđivala su, na jedan poseban način, njegovu partijsku suštinu.

Kao *dobra strana* donošenja Ustava Srbije od 2006. godine mogla bi se navesti sama činjenica da je uopšte usvojen najviši pravni akt.¹² I pored svih navedenih

11 O drugačijim pristupima izgradnji ustavnog identiteta videti: Zoran Lutovac, Marijana Pajvančić (ur.), *U susret novom Ustavu Srbije*, Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo, Beograd 2004; Zoran Lutovac (prir.) *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2004; Zoran Lutovac (prir.) *Predlozi za novi Ustav Srbije II*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2005; Nikola Beljinac, „Politički identitet Srbije: pristup ustavnog patriotizma“, *Godišnjak FPN*, Godina VI, br.8, Decembar 2012, str.13-27.

12 „Nije preterivanje ako se kaže da Srbiji pretila i preti, u odsustvu novog Ustava, demokratskih izbora i nove demokratske Skupštine i Vlade, duboka institucionalna kriza“. Predsednik Srbije, u NIN-ovom specijalnom dodatku od 19.10.2006. godine.

slabosti Ustava, Srbija se, ipak, oslobodila nekih odavno prevaziđenih odredbi poput one o postojanju društvene svojine,¹³ uvedena je institucija Ustavne žalbe, ljudska prava se potpunije regulišu, nego u Ustavu 1990 (ali, ipak, manje potpuno u odnosu na Povelju o ljudskim i manjinskim pravima, koja je bila deo Ustavne povelje SCG), a kao prednost je navođeno čak i to da će se Ustav lakše menjati, nego što je to bilo ranije.

Oni koji su podržavali donošenje Ustava od 2006. godine, uprkos svim njegovim manama, kao razloge su navodili i: unapređenje načela vladavine prava, uvođenje pravnog reda i podizanja praga pravne sigurnosti¹⁴ U vrednosnom smislu, Srbija se usmerila ka evropskim integracijama ustanovljujući načela i institucije na kojima počivaju savremena evropska društva stavljajući akcenat na ljudska prava i slobode, privatnu svojinu i tržišnu privredu, institucije koje konsoliduju demokratski poredak i vladavinu prava. U širem političkom smislu, osim već pomenutog arhiviranja jednostranačkog Ustava od 1990. godine i donošenja odgovarajućeg ustava za samostalnu državu Srbiju, zatim jačanja elemenata vladavine prava i utemeljenja jasnog vrednosnog osnova, kao nacionalni i državni interes za donošenje novog ustava navođeno je i već pomenuto formulisanje zajedničkog stava prema Kosovu i Metohiji, koje je izraženo u preambuli Ustava.

U *loše strane Ustava* od 2006, kritičari su navodili – pored već pomenutog demonstriranje političke volje kroz način donošenja ustava i kroz medijski visoko politizovanu preambulu – upravo dominantno stranački karakter najvišeg pravnog akta koji se ispoljavao u važnim delovima Ustava. Tekst je, takođe, pravno-tehnički ispod nivoa nekih ranijih predloga.¹⁵ Deo o ljudskim pravima, prema opštoj oceni stručne javnosti, trebalo je preuzeti iz Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Ustavne povelje SCG. U želji da se taj tekst skрати napravljeno su brojni propusti.

Stručna javnost je na Ustav mogla reagovati tek pošto je donet i tada je iznesen niz primedbi. Jedna od njih je da je deo o načelima nesistematski uređen i sa odredbama kojima tu nije mesto. Ozbiljna primedba je i ona koja se odnosi na

13 Prema definiciji Ustava od 1990. godine Srbija je bila u sastavu SFRJ koja više ne postoji (član 135), u službenoj upotrebi bio je srpskohrvatski jezik (član 8) koji pod tim imenom više ne postoji, jamči se društvena svojina (član 56), a osim toga taj ustav donela je jednostranačka skupština Srbije kao bivše republike SFRJ.

14 „Izostankom donošenja novog ustava, svi zakoni koji su do sada doneti od donošenja važećeg ustava i koji bi se doneli sve do nekog novog ustava morali bi se usklađivati sa Ustavom iz 1990. godine, dakle hijerarhija pravnih propisa bi se uspostavljala na ustavnom institutu društvene svojine, samoupravljanja, kvazitržišne privrede, nepostojeće države u čijem sastavu je Srbija, nepostojanja državnih obeležja: himne, zastave i grba, neizražene evropske opcije i pripadnosti evropskim vrednostima i slično.“ Vasiljević, Mirko, *Pravni, politički i vrednosni razlozi neophodnosti za donošenje novog ustava*, objavljeno u dnevnom listu Danas, 24. i 25. oktobar 2006. godine.

15 Npr. uvodi se Ustavna žalba, ali se ona ne navodi u nadležnostima Ustavnog suda, iako se nadležnosti nabrajaju taksativno.

to da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom, što je korak unazad u odnosu na Ustavnu povelju SCG. U odnosu na Ustavnu povelju SCG (Povelju o ljudskim i manjinskim pravima), ovaj predlog predstavlja korak unazad i u onom delu koji se tiče mogućnosti ograničavanja ljudskih prava, jer se prava mogu u većoj meri ograničavati.

Neprecizne i neprimerene formulacije, poput one da „svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece“ spadaju, takođe, u set brojnih primedbi koje su iznete posle usvajanja Ustava. Kao još jedan primer loše posledice nepostoja-nja stručne debate navodi se nepotrebno navođenje nadležnosti Srbije (član 97). Nabrojanje nadležnosti imalo je smisla dok je Srbija bila deo složene države, dok to nije potrebno u slučaju kad je samostalna.

Član 115 kaže da „Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.“ U praksi se ta odredba tumačila tako kao da predsednik političke stranke nije javna funkcija, što je trebalo jasnije definisati. I odredbu koja se odnosi na razrešenje predsednika republike dobar deo stručne javnosti smatrao je neodgovarajućom. Naime, Ustavom je predviđeno da predsednika biraju građani, a može da ga razreši Narodna skupština glasovima 2/3 poslanika zbog povrede Ustava. Zbog rasporeda političkih snaga nije usvojeno rešenje da se predsednik bira u parlamentu, ali je ostavljena mogućnost da parlament, ipak može da postavi pitanje njegovog političkog trajanja. Član 118 koji ovo predviđa u direktnoj je koliziji sa članom 2 u kojem se kaže da „nijedan državni organ ... ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.“ Sem toga, načelno, povredu Ustava trebalo bi da utvrđuje Ustavni sud, a ne Narodna skupština.

Odredbe o autonomiji i lokalnim samoupravama jedan su od najvidljivijih rezultata stranačkih nagodbi, a ne stvarnih potreba građana. Član 105 tačka predviđa da centralna vlast „daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine“ što je jedna od spornih tačaka pobornika centralizma i funkcionalne autonomije. Potom, nema kriterijuma za osnivanje novih pokrajina, što su mnogi u stručnoj javnosti ocenili kao nedostatak dela Ustava koji se bavi teritorijalnom organizacijom države. Takođe, posebno se ukazuje na član 184 stav 4, na neuobičajenu ustavnu odredbu kojom se utvrđuje da „Budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se 3% od ovih 7% koristi za finansiranje kapitalnih rashoda.“ Upravo ovaj primer veoma jasno i ubedljivo svedoči o tome koliko je političko pogađanje uticalo na donošenje Ustava.

I član 191, stav 4, koji glasi: „Skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom“, pokazuje želju stranaka da uspostave sistemsko rešenje koje će im omogućiti da neposredno kontrolišu lokalne lidere. Dakle, gradonačelnici se biraju u lokalnim skupštinama, čime stranke izbegavaju da se suoče sa jakim, neposredno biranim, gradonačelnicima nezavisnim od stranke

Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština i to teorijski četvrtinom poslanika, što je slabiji legitimitet u odnosu na dve trećine podrške poslanika

u Skupštini Vojvodine. Primedba na ovo ustavno rešenje je da neko ko može biti izabran prostom većinom poslanika uživa manji ugled i autoritet od nekog ko dobije podršku 2/3 poslanika.

Ovo su neke od najčešće navođenih primedbi stručne javnosti, uz one već navedene načelne i posebne. Može se reći da je u odnosu na Ustav od 1990. godine, koji je u političkom smislu bio označen kao jednostranački, Ustav od 2006. godine višestramački, što je pomak u poređenju sa prethodnim, ali nedovoljan da bi se nazvao demokratskim, jer u donošenju savremenih demokratskih ustava, pored stranaka, učestvuje i šira društvena zajednica.

Nedostatak javne debate o stranački utvrđenom predlogu ozbiljan je prigovor demokratskom legitimitetu ustava. Javna debata bi mu dala neophodni demokratski legitimitet, a stručno javno mnjenje omogućilo bi kvalitativno bolji tekst i otklanjanje nekih pravno-tehničkih i sadržinskih nedostataka. Pozivanje na prethodne ustavne debate neprikladno je, zato što su to bile debate o sasvim drugačijim predlozima. Sem toga, poslanici su samo odradili formalni deo posla kojeg su stranački lideri faktički obavili ranije. Narodni poslanici nisu imali vremena čak ni da pročitaju tekst predloga, a kamo li da nešto promene u tom predlogu.

I kampanja za izlazak na referendum za potvrđivanje ustava pokazala je dominantno stranačku prirodu samog Ustava. Naime, svesni činjenice da bi zajednički nastup u kampanji mogao uticati na slabiji odziv građana na referendumu za potvrđivanje Ustava, stranke su vodile posebne stranačke kampanje, kao da su bili u pitanju izbori, a ne potvrđivanje najvišeg pravnog akta. Demonstriranje zajedničke političke volje kroz preambulu, poslužila je strankama da u najmanju ruku pred sopstvenim građanima podele odgovornost za sudbinu KiM, a da pred međunarodnom zajednicom odgovornost prema KiM podele sa građanima.

Stranke, takođe, ovim ustavom postaju vlasnici poslaničkih mandata. Od slobodnog mandata ostalo je samo to da su poslanici „slobodni da vrate mandat“ ne i da njime raspoložu. Time je legalizovana dotadašnja praksa „blanko ostavki“, kojom su poslanici unapred potpisivali ostavke koje su stranke mogle aktivirati u trenutku kad im to odgovara.¹⁶

Postoji još niz konkretnih i načelnih primedbi stručne javnosti, među kojima i ona, među pristalicama šire autonomije Vojvodine, da se autonomija svodi na ustavnu garanciju o količini novca koja će biti na raspolaganju, ali da nema zakonodavnih nadležnosti. Potom, da je imunitet sudija i tužilaca slabijeg kapaciteta od imuniteta nosilaca ostalih javnih funkcija, da je izbor članova Vrhovnog saveta sudstva poveren Narodnoj skupštini, da je pojačan uticaj izvršne vlasti na vršenje javnotužilačke funkcije, da se razlog za prestanak sudijske funkcije uređuje zakonom, a ne ustavom...

16 Član 102 stav 2: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog je izabran za narodnog poslanika“.

Posebna uloga političkih stranaka formalizuje se samim Ustavom u prvom delu načelima gde se „jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“¹⁷ i političke stranke se rado pozivaju na taj prvi stav člana 5. Međutim, istovremeno su sklone, kada su na vlasti, da prenebrejavaju poslednji stav istog člana koji jasno upozorava da „političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast niti je potčiniti sebi“.

Glavni problem ovog Ustava je taj što je, u osnovi, pripremljen, a kasnije i donet kao još jedan partijski ustav i što je, na taj način, izgradnja vladavine prava odložena za neko bolje vreme.

POLITIČKI I USTAVNI IDENTITET SRBIJE – POGLED U BUDUĆNOST

Imajući u vidu sve navedeno, Srbija bi u daljem procesu izgradnje političkog i ustavnog identiteta trebalo da odgovori kroz stručnu i širu javnu debatu na to kakvu političku zajednicu želi da gradi, uvažavajući relevantne društvene i političke okolnosti, ali i postavljajući ciljeve i vrednosti koje želi dosegnuti. Potraga za demokratskim legitimitetom, na jednoj strani, i efikasnim sistemom političkog odlučivanja, na drugoj strani, neće biti laka s obzirom na nasleđe i okolnosti. Među relevantne društvene i političke okolnosti koje su do sada nepovoljno uticale na stvaranje demokratskog ustavnog i političkog identiteta spadaju: nedemokratska politička kultura, nasleđe fasadne ustavnosti i autoritarne vladavine, kao i okolnosti nedemokratskog rastakanja SFRJ i zaoštavanja međunacionalnih odnosa u Srbiji i u okruženju. Neke od tih okolnosti je moguće brže, a neke sporije menjati ili otklanjati.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da su se politički profilisali građanski, nacionalni i hibridni koncepti političke zajednice koji su nudili odgovore na to kva nam je zajednica potrebna. U praksi, građani i njihovi politički predstavnici deklaratorno prihvataju ustavnu demokratiju ravnopravnih građana, a konkretno-politički su dominantno za posebna kolektivna prava koja vode jačanju etnifikacije društva. Partikularni interesi nameću se kao primarni, tako da umesto integrativne političke zajednice zasnovane na temeljima ravnopravnosti i očuvanja kulturnih posebnosti – političke aktivnosti se odigravaju na terenu kolektivnih etničkih ambicija, koje dugoročno vode međusobnoj podeljenosti, pa i isključivosti i opštoj socijalnoj dezintegraciji.

Srbija sa kosovskim Albancima i bez njih nije ista politička zajednica. Od izrazito multietničke zajednice sa Kosovom u svom sastavu, Srbija je posle međunarodne prinudne uprave na KiM i jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova, postala zajednica sa izrazito dominantnim većinskim stanovništvom u okviru koje

17 Član 5, stav 1 Ustava Republike Srbije od 2006. godine.

su multietnička Vojvodina, te područja Sandžaka i Preševa, Bujanovca i Medveđe sa značajnim udelom Bošnjaka, odnosno Albanaca.

To što se Srbija suočila sa separatizmom i zahtevima za teritorijalnom autonomijom pripadnika nacionalnih manjina, svakako da utiče na odnos političkih stranaka i građana prema teritorijalnom uređenju države, pa i samim institucijama kolektivnih prava, čak i generalno prema autonomiji kao obliku decentralizacije i samouprave. Na drugoj strani, pripadnici nacionalnih manjina sa iskustvom 90-ih godina XX veka još uvek u kolektivnim pravima traže pravnu sigurnost i zaštitu sopstvenog identiteta, često i na uštrb integrisanja u širu zajednicu. Ako se tome doda i još uvek veoma izraženi nacionalizam u susedstvu onda je jasnije da politika interkulturalizma i izgradnje integritativne političke zajednice nailazi na ozbiljne prepreke ma koliko bila načelno privlačna i u vrednosnom i moralnom smislu univerzalna.

U ustavno-pravnom sistemu Srbije i u političkoj praksi prisutni su elementi i multikulturalizma i liberalizma i nacionalizma kao programskih modela za politiku međunacionalnih odnosa. Činjenica da je, umesto vladavine prava, izgrađivana politička zajednica dominacije političkih stranaka odrazila se srazmerno i na manjinske zajednice: politički predstavnici manjinskih zajednica sistematski su preuzimali ingerencije nad pripadnicima sopstvenih nacionalnih grupa i to su postepeno ugrađivali u institucionalno-pravni sistem.

Relevantna činjenica za raspravu o budućem političkom i ustavnom identitetu jeste i ta da u parlamentu ne postoje političke stranke koje se protive evropskim integracijama Srbije, kao i činjenica da postoji stabilno većinsko opredeljenje građana Srbije za evropske integracije. Ako se tome dodaju, u odnosu na okolnosti kada je donet Ustav 2006. godine, dve nove, vrlo važne činjenice: Briselski sporazum Beograda i Prištine pod pokroviteljstvom EU i otvaranje pregovora o punopravnom članstvu Srbije u EU – onda to postaje nezaobilazna politička polazna osnova u definisanju opšteg konsezusa, osnova koja bi mogla imati reperkusije i na promenu postojećeg ili donošenje novog ustava. Tu bi prvenstveno trebalo imati u vidu kako će se deo suvereniteta prenositi na EU.

Do promene Ustava bi moralo doći, ako ni zbog čeg drugog, onda zbog promena koje će se zahtevati u pregovorima sa Evropskom unijom. Naime, zbog reforme pravosuđa i pregovora o poglavlju 24, biće neophodne promene Ustava, a da li će to biti jedine promene postojećeg Ustava ili će se ići u dublje i šire promene, pa i donošenje novog ustava zavisiće, pre svega, od odnosa političkih snaga i procene vladajuće većine da li su te promene, ne samo svrsishodne, nego i da li su politički isplative. Kako stvari stoje u jesen 2014. godine nema ozbiljnijih indicija da bi se u promene išlo više od onog što će biti krajnje neophodno

Među relevantne činjenice spada i ta da se jednostrano proglašena nezavisnost Kosova ne prihvata većinski ni od strane političkih partija, niti od građana Srbije. Na drugoj strani, Priština se faktički osamostalila i ima podršku većine zemalja EU. Briselski sporazum pokazuje da je Beograd spreman da prihvati realnost u domenu rešavanja konkretnih životnih problema na Kosovu, ali i da

ne prihvata jednostrano definisan status. Isto tako, Beograd traži da i Priština na isti način prihvati realnost na severu Kosova i činjenicu da je Kosovo istorijski i duhovno vema važno za Srbiju. Način na koji će se ove činjenice politički tretirati i formulisati utiće u znatnoj meri na dalju izgradnju političkog i ustavnog identiteta Srbije, ali i na njen međunarodni položaj.

Srbiji je potreban što širi društveni konsenzus o tome kakvu zajednicu želi da gradi, na kojim vrednostima počiva, a kojim vrednostima teži, kako bi izgradila institucionalno-pravni sistem i politički ambijent koji omogućava da se različitost poštuje i neguje kao društvena vrednost, ali da se istovremeno svima onima koji se razlikuju omogući, pomoću vladavine prava i kodifikovanog sistema vrednosti liberalne demokratije, da se integrišu kao ravnopravni u političku zajednicu.

Politički i ustavni identitet Srbije će se dalje graditi na pitanjima odnosa većine i manjine (političke i nacionalne), izgradnje demokratske političke kulture i vladavine prava, odnosno, na konstitucionalnom planu, na pitanjima legitimacijskih temelja, pravima i slobodama građana, traženju efikasnog sistema organizacije vlasti i na oblicima njene decentralizacije. Javna debata trebalo bi da pomogne donosiocima političkih odluka da se odluče koji oblik i koja dinamika društvene i ustavne reforme bi za to bili najprikladniji.

Vladimir Pavićević¹⁸

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Vladimir Džamić¹⁹

Univerzitet Singidunum, Beograd

Potreba za revizijom Ustava Republike Srbije: meritum i procedura²⁰

UVOD

Politička zajednica u Srbiji danas još uvek nije doživela svoju demokratsku konsolidaciju. Umesto da se vremenom, od demokratskih promena 2000. godine, naša politička zajednica konsoliduje kao demokratska, na principu demokratskog legitimiteta političkih procesa, ovaj legitimitet vrlo je upitan, kao i politički procesi nastali na takvim temeljima. Jedan od glavnih razloga zašto u Srbiji postoji politička zajednica koja je nelogična, bez efikasnog mehanizma uzajamne kontrole triju grana vlasti, sa nerešenim pitanjem i konfuznim pokušajima rešavanja pitanja AP Kosova i Metohije, upravo jeste najviši pravni akt. Donet van svih pravila dobre demokratske procedure, Ustav iz 2006. godine definisan je kao privremeni Ustav, koji će, kako se govorilo u političkim krugovima, lako biti promenjen.

Predlog Ustava Republike Srbije 2006. godine nije bio plod rada demokratskih institucija, kojima je to ustavna nadležnost. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine Republike Srbije, koji je u ustavno-pravnom smislu bio

18 vladimir.pavicevic@fpn.bg.ac.rs

19 dzamicvladimir@gmail.com

20 Rad je nastao u okviru projekta pod nazivom: Iščekujući novi Ustav, koji su realizovali Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji uz podršku ambasade Kraljevine Holandije u Republici Srbiji u okviru MATRA programa.

nadležan da predloži tekst novog lex superiora u Srbiji, to nije učinio. U formalnom smislu, u skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, predlagač novog ustava mogao je biti: predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, sto hiljada građana ili pedeset narodnih poslanika.

Narodni poslanici, kao najviši direktno izabrani predstavnici građana, predlog Ustava dobili su istog dana kada su se o njemu izjašnjavali, što u velikoj meri ukazuje ne samo na površan odnos prilikom donošenja novog najvišeg akta, već i na degradirajući odnos prema ključnoj instituciji za razvoj i konsolidaciju demokratije, a to je zakonodavno telo. Stoga je, kvalitativno, ovaj tekst Ustava dobio mnogo manji značaj, bez obzira na broj poslanika koji je glasanjem podržao predlog novog Ustava.

Razlozi za promenu Ustava nisu samo oni koji se tiču procedure usvajanja. Naprotiv, oni pretežno jesu meritorni, tj. odnose se na sve nedostatke koje ovakav Ustav Republike Srbije ima u tehničkom, jezičkom, ali nadasve pravnom smislu. Ove razloge klasifikovaćemo uslovno u nekoliko kategorija: osnovna načela, sistem organizacije vlasti, katalog ljudskih i građanskih prava i sloboda, te ustavne odredbe o izvršavanju ustavne revizije. U ovom istraživanju fokusiraćemo se na prve tri kategorije.

PREAMBULA I OSNOVNA NAČELA USTAVA

Preambula

Iako raniji srpski ustavi, kao ni Ustav Kraljevine Jugoslavije, nisu imali preambulu, ustavopisci su se u slučaju oba savremena ustava Srbije (1990. i 2006. godine) opredelili za to da Ustav ima uvodni tekst. Republika Srbija je u Ustavu iz 1990. godine bila definisana kao demokratska država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi. Ovakav koncept definisanja države je i republikanski i građanski (univerzalistički), imajući u vidu da se država Srbija definiše kao država svih građana, koji su i nosioci suverenosti. Srpski narod se 1990. godine pominje samo u preambuli, ali ne i u normativnom delu ustavnog teksta.

Od Kelzenove pravne doktrine preambula se ne smatra normativnim delom ustavnog teksta i ne proizvodi pravno dejstvo. Upravo zato, ona predstavlja mesto spajanja morala, prava i politike. U slučaju mitrovdanskog Ustava, najjasnije se vidi da su preambula, kao i deo o definisanju države, bili mesto za susret triju različitih ideologija, od kojih je svaka unela ponešto u sam tekst preambule. Tako su se zajedno našli i država naroda i građanska država, građanska demokratija, socijalna pravda i evropske vrednosti i principi, iako je sam Ustav daleko od evropskih principa i vrednosti.

Upravo zato mišljenja smo da revidirani tekst Ustava ne treba da ima preambulu, kao što je to bio slučaj sa svim ranijim ustavima Jugoslavije i Srbije do 1990.

godine, što nije uticalo u kvalitativnom smislu na sam ustavni tekst. Brisanje preambule ne bi imalo nikakve posledice po državnu politiku Srbije prema rešavanju pitanja AP Kosova i Metohije, budući da je potpisan i u Narodnoj skupštini Republike Srbije potvrđen tzv. Briselski sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Kosova o regulisanju uzajamnih odnosa, te da je čitavo kosovsko pitanje u međunarodnoj areni i areni međunarodnog prava.

Dokaz da je preambula poslužila samo kao politički paravan i neka vrsta zaštite političkim akterima jeste i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) iz 2008. godine, koji je prvo ratifikovala Narodna skupština Republike Srbije. U članu 225 ovog međunarodnog ugovora, koji je potpisala i ratifikovala država Srbija, predviđa se da se SSP, a konkludentno i proces pridruživanja Evropskoj uniji, što je i potvrđeno Briselskim sporazumom, ne odnosi na teritoriju AP Kosova i Metohije koja je pod rezolucijom SB UN 1244. Drugim rečima, već 2008. godine bilo je jasno da Kosovo i ostatak Srbije nastavljaju odvojeno svoj put ka Evropskoj uniji.

Definisanje države

Šesnaest godina nakon Ustava iz 1990. godine, uprkos većoj modernosti i promenjenim geopolitičkim okolnostima na globalnom i regionalnom nivou, ustavopisci su napravili korak unazad time što su državu definisali kao zajednicu pojedinaca jednakih u pravima, ali uz isticanje tzv. ekskluzivnog etničkog porekla. Tako je Republika Srbija definisana kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Poistovećivanje Srbije sa njenom većinskom etničkom populacijom prisutno je i u onom ustavnom načelu koje predviđa da Republika Srbija razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu s matičnom državom. Usledila je kritika da ovakvo ustavno rešenje pravi svojevrsnu razliku među svojim državljanima koji žive u inostranstvu čak i ne tražeći da ti Srbi budu državljanii Republike Srbije. Ipak, uvažavajući delimičnu opravdanost takve kritike, ovde treba naglasiti da čitav naslov iznad tog člana Ustava glasi „Zaštita državljana i Srba u inostranstvu“, iz čega bi se mogao izvesti zaključak da namera nije bila da se za prava uskrate oni koji nisu srpske nacionalnosti, već da se jasno istakne obaveza države da unapredi odnose i sa Srbima u inostranstvu.

Imajući u vidu da je koncept građanstva u teorijskom i praktičkom smislu širi od etnosa, smatramo da je neophodno da se država definiše kao građanska, posebno uzevši u obzir to da su građani, *ex constitutione*, nosioci suverenosti kojima pripada najviša vlast u državi.

Državna granica

Da je Ustav pisan vrlo trajavo i površno, svedoči i odredba o državnoj granici, koja je od suštinskog značaja za svaku državu i morala je zahtevati posebnu pažnju ustavopisaca, ali i narodnih poslanika koji su glasanjem podržali ovakav ustavni predlog. Naime, Ustav najpre proklamuje da je državna granica jedinstvena i nedeljiva. Potom u drugom stavu istog člana definiše da je granica nepovrediva, a menja se po postupku predviđenom za promenu Ustava.

Pored jezičkog nonsensa koji je evidentan u ovom članu Ustava, vrlo je važno pitanje pravnih i političkih posledica koje ta površnost može da uzrokuje. Ukoliko je promena državne granice moguća, kako nalaže Ustav, po predviđenom postupku za ustavnu reviziju, nije jasno navedeno na koji se od dva postupka misli. Ipak, kao i u prethodnom slučaju, članom 203 definisano je da takva promena zahteva referendumsko izjašnjenje građana. Međutim, konfuzija ovde nije okončana, imajući u vidu da je jedna od taksativno pobrojanih nadležnosti Narodne skupštine, *ex constitutione*, da odlučuje o promeni državne granice, ne navodeći da se takva odluka donosi bilo kakvom kvalifikovanom većinom (apsolutnom, dvotrećinskom ili slično).

Ovaj član treba potpuno jezički i logički uskladiti. Nesporno je pravo ustavopisca da definiše da Narodna skupština može odlučivati o promeni državne granice, ali je nedopustivo da ostane nedorečenost u pogledu toga na koji način i kojom većinom se takva odluka proceduralno donosi. Uz to, ukoliko namera u reviziji ustava bude da ostane odredba da se granice ne mogu menjati, onda je nepotrebno navođenja takvih nadležnosti zakonodavnog tela. Imajući sve to u vidu, nužno je da ustavni tekst bude konzistentan i logički i jezički.

Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava

U uvodnom delu Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na osnovna načela, definisano je da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. O površnosti pisanja Ustava upravo svedoče odredbe koje se tiču prava građana na autonomnu pokrajinu.

Naime, iako se definiše da je pravo građana na ove oblike ograničenja državne vlasti definisano Ustavom, istovremeno se utvrđuje da ono podleže i nadzoru zakonitosti, što, kako je sugerisala i Venecijanska komisija Saveta Evrope u svom mišljenju, ukazuje na to da zakon može da ograniči autonomiju Pokrajina predviđenu u Ustavu.

Pažljivim iščitavanjem celog Ustava Srbije, posebno VII dela koji se odnosi na položaj autonomnih pokrajina, uočavaju se dodatne nelogičnosti.

Članom 182 Ustava definiše se da se suštinska autonomija Kosova i Metohije uređuje posebnim zakonom koji se donosi po postupku za promenu Ustava.

Ustavopisac nije naveo na koji se od dva moguća postupka ustavne revizije misli, ali se konsekvantnim iščitavanjem ustavnog teksta i člana 203 dolazi do zaključka da je zbog promene uređenja vlasti u državi, pored kvalifikovane dvotrećinske većine, neophodno i referendumsko potvrđivanje od strane građana. Pravo građana na osnivanje novih autonomnih pokrajina, kao i ukidanje postojećih, utvrđuju građani na referendumu u skladu sa zakonom.

Stoga, nasuprot onome što se proklamuje preambulom, sam Ustav uopšte ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova i Metohije, jer to da li će se samouprava realizovati ili neće zavisi od volje parlamentarne većine u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Kada je reč o položaju AP Vojvodina, iz ustavnog teksta se mora obrisati klauzula o tome da ta pokrajina dobija određeni procenat iz budžeta Republike. Ovakva norma ne priliči jednom ustavnom tekstu, čak ni tekstu ustavnog zakona, već nedvosmisleno treba da bude deo Zakona o budžetu ili nekog sličnog zakona. Iako je namera bila dobra – da se zaštiti deo prihoda i ekonomska autonomija Vojvodine – činjenica je da ovakvo detaljisanje u Ustavu nije doprinelo poštovanju same ustavne norme, te da predstavlja retku praksu u poređenju sa drugim evropskim ustavima.

Međunarodni odnosi

Posebno važno mesto zauzima član 16 novog Ustava koji određuje međunarodne odnose, unutar osnovnih odredbi ustavnog teksta. Ovaj član u prvom stavu navodi da Srbija počiva na opšteprihvaćenim principima međunarodnog prava, što je u skladu sa ustavnim rešenjima većine savremenih demokratija. Međutim, drugi stav ovog člana navodi da potpisani međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom. Ovo rešenje je nelogično iz najmanje dva razloga. Prvo, postavljanje Ustava iznad pravila i principa međunarodnog prava nije uobičajeno i može sugerisati da je Ustav Republike Srbije veće pravne važnosti od međunarodnih ugovora.

Sa druge strane, Bečka konvencija o pravu ugovora propisuje da se država ne može pozvati na unutrašnje pravo kao razlog za nepoštovanje ugovorom preuzetih obaveza. Upravo ta činjenica ova dva pravna akta – nacionalni i međunarodni – može dovesti u koliziju, što je ustavopisac trebalo da ima na umu. Druga nelogičnost proističe iz same logike funkcionisanja države i njenih institucija i odnosi se na pitanje zašto bi neko potpisivao međunarodni ugovor koji nije u skladu sa Ustavom. Ova nelogičnost se delimično može odbraniti stavom da je to jedan od mehanizama sprečavanja autoritarne vlasti da deluje suprotno slovu Ustava, ali je svakako neuobičajena u savremenom ustavnom zakonodavstvu.

Uzimajući u obzir navedene činjenice, može se zaključiti da bi odeljak o osnovnim odredbama koji se tiče međunarodnih odnosa Srbije, mogao predstavljati prepreku njenom integrisanju u nadnacionalnu organizaciju kakva je, na primer, Evropska unija. Sa druge strane, Vlada Republike Srbije je već potpisala određene

međunarodne ugovore koji se ne odnose na teritoriju Kosova i Metohije, iako Ustav propisuje da je Kosovo i Metohija autonomna pokrajina u sastavu teritorije Republike Srbije. Tako bi se lako moglo dogoditi da svojevrsnom pravnom analizom Ustavni sud Srbije eventualno utvrdi da potpisani međunarodni ugovori nisu u skladu sa najvišim pravnim aktom države. To ne bi proizvelo pravne, ali bi svakako proizvelo nesagledive političke posledice i moglo da nanese štetu spoljnopolitičkom ugledu države Srbije. Upravo zato se sa sigurnošću može tvrditi da je ustavopisac morao da povede više računa oko ovako osetljive teme kakva su međunarodni odnosi i međunarodni ugovori.

Kako bi se rešile sve nedoumice, a pokazalo da je Republika Srbija pravno i politički posvećena poštovanju međunarodnog prava, nužno je preformulisati ovu ustavnu normu, a jedan od mogućih načina bio bi:

Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju.

Odeljak o spoljnoj politici treba izbaciti, imajući u vidu da se Srbija obavezala da spoljnu politiku harmonizuje sa spoljnom politikom Evropske unije, na osnovu odredbi SSP-a, te da će to biti nastavljeno približavanjem Srbije i Evropske unije.

Kako je Republika Srbija kandidat za punopravno članstvo u Evropskoj uniji i nalazi se u procesu pristupanja ovoj međunarodnoj organizaciji, smatramo da je neophodno da se u Ustav unese tzv. evropska klauzula. Ona bi trebalo da obuhvati prenošenje dela suvereniteta Republike Srbije na ovu nadnacionalnu organizaciju i prihvatanje pravnog poretka Evropske unije, uz prethodnu potvrdu od strane građana na referendumu o članstvu, kada za to dođe vreme.

KATALOG LJUDSKIH I GRAĐANSKIH PRAVA I SLOBODA

Najveći stepen saglasnosti između političkih partija koje su učestvovalе u pisanju i donošenju novog Ustava postojao je upravo oko odeljka koji definiše ljudska i manjinska prava i slobode. Zahvaljujući društvenim i političkim promenama koje su nastale tokom perioda od šesnaest godina između donošenja dva ustava, novi Ustav doneo je napredniji katalog ljudskih i manjinskih prava i sloboda, što je u svom mišljenju konstatovala i Venecijanska komisija.

Kada je reč o osnovnim načelima garantovanja ljudskih i manjinskih prava, uočava se napredak u odnosu na Ustav od 1990, ali i zaostajanje za Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima, koja je bila sastavni deo Ustavne povelje Srbije i Crne Gore. Za razliku od prethodnog, novi Ustav definiše da se ljudska i manjinska prava neposredno primenjuju, bilo da su predviđena samim tekstom Ustava, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom. Sasvim izuzetno, ako je to neophodno radi ostvarivanja pojedinog prava, zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava

s time da ni u kom slučaju ne sme da se utiče na suštinu zajemčenog prava. Od posebnog značaja je i to što Ustav nalaže u kom duhu treba tumačiti odredbe o pravima i, između ostalog, navodi poštovanje prakse međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje međunarodnih standarda ljudskih i manjinskih prava. Povelju je trebalo slediti i kada je reč o normiranju izričite zabrane zloupotrebe prava, budući da ona samo preuzima odgovarajuću odredbu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nasuprot tome, ustavopisci su formulisali svrhu ustavnih jemstava ljudskih prava, propuštajući da uopšte pomenu zabranu zloupotrebe prava.

Ustav dopušta ograničenje ovih drugih, postavljajući opšta pravila koja poznaju i međunarodni instrumenti: da je ograničenje predviđeno Ustavom, u svrhe koje Ustav dopušta i u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu. Imajući u vidu pravnu praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, ističe se dužnost vođenja računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.

Ustav garantuje sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava, ali ne naglašava poput Evropske konvencije da ta zaštita mora da bude delotvorna. Ustav izričito priznaje pravo građanima da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava, ali ne onih zajemčenih datim međunarodnim instrumentima, već samim Ustavom. U slučaju vanrednog ili ratnog stanja može doći do odstupanja od zajemčenih ljudskih i manjinskih prava.

Ukida se smrtna kazna, zabranjuje kloniranje ljudskih bića, trgovina ljudima i seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju, zabranjuju se tajna i paravojna udruženja, priznaje prigovor savesti, pravo na pristup podacima u posedu državnih organa i slično. Prvi put na nadzakonskom nivou zajemčeni su i pravo na pravnu ličnost, prava deteta, pravo na pravnu pomoć, autonomija univerziteta. Preciznije i detaljnije uređeni su pravo na slobodu i bezbednost, na pravično suđenje i niz drugih socijalnih prava.

U ovom nastojanju da se dobije moderan katalog ljudskih prava i sloboda, u novom Ustavu nalazi se i dosta toga protivrečnog ili konfuznog. Primera radi, ako su osnovnim načelima o ljudskim i manjinskim pravima uređeni uslovi legitimnog ograničenja prava, u posebnom delu je trebalo samo sprovesti tu opštu normu navođenjem legitimnih ciljeva zbog kojih je ograničenje konkretnih prava dopušteno. Umesto toga nastao je splet različitih kombinacija. Dovoljno je uporediti odredbe o slobodi misli, savesti i veroispovesti, slobodi mišljenja i izražavanja, slobodi medija i slobodi udruživanja, da bi se videla ta neujednačenost u postupanju. Prirodno, svuda su navedeni ciljevi legitimnog ograničenja, ali se negde dodaje i uslov zakonitosti ograničenja, odnosno neophodnosti u demokratskom društvu ili su pak sva tri uslova nabrojana, a ima i prava u pogledu kojih se preciziraju samo ciljevi ograničenja. Zato je i Venecijanska komisija stavila važnu primedbu da član 20 važećeg Ustava Republike Srbije „ne vezuje

ograničenje prava i sloboda za legitiman cilj, već u bilo koje svrhe, koje Ustav dopušta“ i time izlazi izvan okvira Evropske konvencije o ljudskim pravima, tačnije članova 8 do 11 ove Konvencije.

Ukoliko se svemu ovome dodaju besmislene pravne norme poput one da svako ima pravo da slobodno odlučuje o rađanju (umesto reči svako trebalo bi da bude naglašeno da je reč o svakoj ženi), te neusaglašenost zabrane diskriminacije prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jurisprudenciji Evropskog suda pravde i standardima Evropske unije u ovoj oblasti, nužno je da ozbiljan tim stručnjaka za pravo ljudskih prava revidira neke odredbe ovog dela Ustava Republike Srbije.

SISTEM ORGANIZACIJE VLASTI

Narodna skupština

Iako je tekstom važećeg Ustava Republike Srbije definisano da je Narodna skupština najviše predstavničko telo, takva tvrdnja ne stoji sa pravne strane. Naime, predsednik Republike se takođe bira na neposrednim demokratskim izborima, te je stoga i on predstavnički organ istog stepena legitimiteta kao i Narodna skupština. O ovome je trebalo povesti računa u pravno-tehničkoj ili pak i jezičkoj redakciji ustavnog teksta.

Parlament je dobio nove ustavne nadležnosti u skladu sa promenjenim okolnostima. Tako je predviđeno da on usvaja strategiju odbrane države i nadzire rad službi bezbednosti, potvrđuje međunarodne ugovore kada je zakonom predviđeno njihovo potvrđivanje, odlučuje o ratu i miru, proglašava vanredno stanje i slično. Istovremeno, proširena su i izborna prava zakonodavnog tela, pa Narodna skupština prema odredbama važećeg Ustava bira i razrešava Zaštitnika građana, koji je do tada bio zakonska, a ne ustavna kategorija. Pored toga, navodi se da Narodna skupština vrši nadzor nad radom ombudsmana, što u značajnoj meri može da umanjí nezavisnost ove institucije u radu. Upadljiv je nedostatak ostalih nezavisnih i regulatornih tela, poput Državne revizorske institucije i drugih, koje bi trebalo da budu konstitucionalizovane, a ne da zavise od zakona i, konsekventno, političke volje neke parlamentarne većine koja je promenljiva.

Najveća politička, ali i pravna debata, vođena je na temu poslaničkog mandata. Pitanje koje je postavljeno bilo je da li je vlasnik poslaničkog mandata sam narodni poslanik ili je to politička partija na čijoj je listi izabran. Prethodne godine parlamentarizma u Srbiji, pokazale su da je moguće da u parlamentu izniknu i one partije koje se uopšte nisu pojavile na izborima tako što neko od poslanika pod sumnjivim okolnostima postane član takve partije, i dovele su do (ne) opravdane zabrinutosti partija za legitimitet parlamenta i svoj politički interes. Članom 102 Ustava Republike Srbije koji je trenutno važeći, navodi se: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj

mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Smatra se da je ovakvo rešenje proisteklo upravo iz želje da se izbegne eventualna arbitraža Ustavnog suda u tumačenju Ustava. Ovakva norma kolidira i sa odredbom člana 2 Ustava u kome se navodi da građani suverenost ostvaruju „preko svojih slobodno izabranih predstavnika“.

Tako je poslanički mandat, iako formalno pravno slobodan, politički ipak postao imperativni, uz mogućnost opoziva od strane dotične političke partije. O ovom pitanju se posebno negativno izjasnila i tzv. Venecijanska komisija Saveta Evrope. Ona je istakla da je ovakvo rešenje „ozbiljno kršenje slobode poslanika na izražavanje sopstvenih pogleda o valjanosti predloga ili radnje“. Budući da parlament ima veće nadležnosti u izboru nosilaca pravosudnih funkcija, Venecijanska komisija izrazila je zabrinutost zbog mogućnosti da pravosudni sistem bude vlasništvo političkih partija. Zbog svega toga se može reći da su ustavopisci pribegli nedemokratskom rešenju, koje prevazilazi okvire uobičajene pravne prakse u Evropi.

Položaj narodnih poslanika je takođe donekle promenjen. Ustav predviđa da narodni poslanik ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije i istovremeno ovu neodgovornost proširuje u dva pravca. Prvo, nije više reč samo o krivičnoj, već i građansko-pravnoj neodgovornosti poslanika. Poslanik je zaštićen i za sve verbalne delikte koje počini i van Narodne skupštine, pošto se polazi od pretpostavke da svoju funkciju obavlja u svakom javnom nastupu.

Donekle je promenjen i spektar onih koji mogu biti ovlašćeni predlagači zakona. Zadržava se pravo svakog narodnog poslanika, Vlade, skupštine autonomne pokrajine i birača da predlažu zakone. U ovom poslednjem slučaju, narodnu inicijativu mora da podrži najmanje 30.000 birača. Ovo pooštavanje uslova za pokretanje narodne inicijative suprotno je evropskim principima, iako su oni prizvani u prvom članu Ustava kao oni na kojima se temelji država Srbija. Pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti priznaje se Narodnoj banci Srbije i Zaštitniku građana.

U cilju većeg doprinosa demokratizaciji društva i političkog sistema u celini, neophodno je vratiti ustavnu normu iz 1990. godine o pravu građana da učestvuju u predlaganju zakonskih akata. Umesto da za narodnu inicijativu bude potrebno 30.000 birača, taj broj treba promeniti na 15.000 birača, dok je u slučaju inicijative za promenu Ustava Republike Srbije taj broj neophodno promeniti na 100.000 birača, umesto dosadašnjih 150.000 birača, kako je definisano članom 203 u stavu 1 Ustava Republike Srbije.

Predsednik Republike

Ustavopisci nisu definisali tip političkog sistema u Srbiji i time ostavili prostora da se politička moć koncentriše oko ličnosti, a ne oko institucija. Ovakvo rešenje predstavlja otežavajuću okolnost za konsolidaciju demokratskog poretka per se. Ustavom je definisano da politiku kreira i vodi Vlada Srbije, dok su ovlašćenja

predsednika svedena na protokolarna, uz komandovanje oružanim snagama u ratu i mirnodopskim uslovima.

Po našem sudu, član 114 Ustava kojim se definiše da se predsednik bira na neposrednim izborima treba da bude promenjen. U parlamentarnim demokratijama, uobičajeno rešenje je da izvršna vlast pripada Vladi, koju bira zakonodavno telo. U predsedničkim sistemima bi direktan izbor predsednika imao smisla, poput rešenja u Ruskoj Federaciji, Sjedinjenim Državama ili Francuskoj, ali uz ograničena ovlašćenja Vlade i njenog predsednika sa ministrima.

Kombinovani politički sistem nije adekvatan iz najmanje dva razloga. Prvo, predsednik Republike prema ovakvom Ustavu nema velika ovlašćenja, a jedini ima direktni legitimitet pored narodnih poslanika. To znači da njegova politička moć nije formalizovana kroz Ustav, ali jeste značajna sa aspekta legitimiteta. Ipak, u skladu sa Zakonom o izboru predsednika Republike, kandidat može da postane predsednik i sa manje od 50% glasova izašlih na birališta, čak i u drugom krugu izbora, što se prvi put dogodilo 2012. godine nakon opštih majskih izbora. Sadašnji šef države je dobio manje od 50% glasova, uz izlaznost od oko 46%, što i drugi aspekt njegove meke moći, a to je legitimitet, čini dodatno upitnim.

Drugo, zakonska rešenja predviđaju da kandidati za mesto šefa države dobijaju određeni novac za predsedničku kampanju. Ova svota neretko dostiže millionske iznose, što dodatno opterećuje državni budžet, koji već ima problema sa javnim rashodima. Politički i ekonomski logičnije, ali i praktičnije rešenje, jeste da šefa države biraju narodni poslanici apsolutnom većinom. Uz postepenu promenu političke kulture u Srbiji, to bi moglo da dovede do konsenzusa vlasti i opozicije oko mesta šefa države, poput političke prakse u Nemačkoj.

Uz sve to, aktuelna rešenja su dodatno učinjena nelogičnim zbog mogućnosti opoziva predsednika Republike. Iako predsednika Republike biraju građani, u Ustavu ne postoji odredba koja definiše da je on odgovoran građanima Srbije. Naprotiv, birači su u potpunosti isključeni iz procedure opoziva šefa države. Tako je u odeljku o razrešenju predsednika Republike definisano da inicijativu za razrešenje može da pokrene Narodna skupština na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika. Predsednik je razrešen ukoliko takvu odluku donese parlament dvotrećinskom većinom uz mišljenje Ustavnog suda Srbije da je predsednik zaista povredio Ustav. Takvo mišljenje, po slovu Ustava, Ustavni sud Srbije mora doneti najkasnije u roku od 45 dana od dana pokretanja inicijative da predsednik bude razrešen. Ovo rešenje će i Venecijanska komisija Saveta Evrope nazvati „nejasnim“, posebno u „sadašnjim uslovima u Srbiji“, zbog mogućnosti zloupotrebe.

Zbog svega navedenog, smatramo da je neophodno promeniti ustavne norme koje regulišu način izbora, položaj i mandat predsednika Republike. Mandat šefa države treba da bude pet godina, uz neposredan izbor u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Sva ovlašćenja predsednika treba da budu isključivo protokolarna, bez prava suspenzivnog veta i bez ekskluzivnog prava da komanduje vojskom u ratu i miru.

Položaj sudske vlasti

Vlast koja još od vremena Monteskeja ima veliki značaj za ravnotežu i podelu vlasti, jeste sudska vlast. Nezavisnost sudske vlasti od drugih grana vlasti i krugova ekonomske moći u velikoj meri je pokazatelj upravo demokratske konsolidacije države.

Najviše primedbi Venecijanske komisije bilo je upravo na odeljak novog Ustava kojim se definiše položaj i uloga sudske vlasti i njena nezavisnost. Veća uloga parlamenta u imenovanju sudija, nejasne i kolidirajuće odredbe o stalnosti sudijske funkcije, ali i o prvom izboru sudija na period od tri godine, neki su od najznačajnijih propusta ustavopisaca u definisanju položaja sudske vlasti.

Najpre se uređuje da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata (kada je to predviđeno zakonom), opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Dalje se predviđa da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona, da bi konačno bilo precizirano da je sudija u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu.

Sve to su teme za ozbiljno razmišljanje i svakako jedan od prvih prioriteta ukoliko se eventualnom ustavnom revizijom bude želelo doprineti uspostavljanju stabilnih evropskih principa i vrednosti, pre svega nezavisnosti sudija i sudske vlasti, smanjeni upliv politike i političkih partija i izgradnja stabilnih temelja pravne države i države vladavine prava.

Nezavisna regulatorna tela

Postojanje nezavisnih regulatornih tela predstavlja jedan od važnih evropskih standarda. Zato smatramo da je od ogromnog značaja za unapređivanje efikasne kontrole vlasti da sva ključna nezavisna i regulatorna tela budu konstitucionalizovana. Time bi se, sa jedne strane, obezbedila veća nezavisnost u njihovom radu od ostalih grana vlasti, ali i od krugova privredne i ekonomske moći. Sa druge strane, stvorila bi se i veća pravna sigurnost i učvrstio princip vladavine prava u Srbiji, koji je na krhkim nogama.

Nezavisna regulatorna tela trebalo bi da podnose svoj izveštaj periodično zakonodavnom telu, ali bi trebalo ozbiljno prodiskutovati o mogućnosti da upravo zakonodavno telo vrši nadzor nad ovim telima.

PROCEDURA PROMENE POSTOJEĆEG USTAVA

Ustavne norme o reviziji postojećeg Ustava

Postojeći Ustav se može promeniti samo na način koji je propisan samim Ustavom u delu o ustavnoj reviziji. Članom 203 Ustava Republike Srbije definisano je da predlog za promenu Ustava može podneti:

1. najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, tj. 84 poslanika;
2. 150.000 birača;
3. predsednik Republike;
4. Vlada Republike Srbije.

U odnosu na prethodni Ustav iz 1990. godine, činjenica je da mitrovdanski Ustav pripada kategoriji tzv. mekih ustava, koji se lakše menjaju. Ipak, procedura za promenu najvišeg pravnog akta Srbije nije dovoljno precizno definisana i ostavlja prostora za različita tumačenja. Procedura predviđa da revizija Ustava može, a u nekim slučajevima decidno mora na referendumsko potvrđivanje.

Naime, u članu 203 u stavovima 2 i 3 Ustava definisano je da o promeni Ustava odlučuje Narodna skupština kvalifikovanom dvotrećinskom većinom. Ukoliko parlament ne prihvati promenu Ustava, o njoj se, ali samo o istim pitanjima, ne može raspravljati narednih godinu dana, *ex constitutione*. To ipak ne znači da se ne može pokrenuti postupak za reviziju Ustava iz drugih razloga, pa se postavlja pitanje pravnog smisla ovakve ustavne norme.

Usvajanjem „akta o promeni Ustava“ Narodna skupština potom može odlučiti da promene potvrde građani na referendumu. Imajući u vidu da je naše mišljenje da sve prethodno navedeno treba da se promeni, neophodno je da se u skladu sa stavom 4 člana 203 Ustava građani izjasne o takvim promenama na referendumu.

Faktička konstituenta

Iako bi ideja konstituante, tj. ustavotvorne skupštine bila najbolja, nju ustavopisci uopšte nisu predvideli u definisanju postupka za promenu Ustava. Istovremeno, izostala je klauzula o tome da neki novi ustavni predlog mora da se nađe na javnoj raspravi u određenom vremenskom periodu, što nas ponovo može dovesti u situaciju da se najviši pravni akt države menja *ad hoc*.

Imajući u vidu sve navedeno, ipak postoji pravna mogućnost da novi ustavni predlog donese kvalifikovana većina nakon novih parlamentarnih izbora upravo kroz ustavotvornu skupštinu. Građanima bi, naime, trebalo da bude saopšteno prilikom raspisivanja parlamentarnih izbora da je intencija svih ključnih političkih aktera u državi da ozbiljno pristupi promeni Ustava u skladu sa kretanjem Srbije ka Evropskoj uniji. Time bi se politička elita javno pred građanima obavezala da novi saziv parlamenta bude *de facto* ustavotvorni (iako ne i *de iure* formalno), te da nakon usvajanja novog ustavnog predloga nastavi da svoj posao obavlja u skladu sa svojom zakonodavnom, kontrolnom i izbornom funkcijom do kraja regularnog mandata, što nije neuobičajeno za savremene parlamentarne demokratije.

Ustavotvorna skupština je način da se građanima pokaže da postoji jedinstvo najbitnijih političkih aktera u Srbiji o tome da se država uredi na način najbliži upravo građanima, te da se sve nelogičnosti i nedostaci prethodnog ustava promene. Time bi najviši pravni akt posle gotovo osam godina neefikasnosti, umesto

mallum discordiae postao akt zasnovan na realnom legitimitetu, koji bi građani direktno potvrdili na dva načina:

1. glasanjem na parlamentarnim izborima za političke stranke koje su već saopštile da će ući u proces promene Ustava;
2. izjašnjavanjem na referendumu o ustavnim promenama i novom predlogu ustavnog teksta.

Time bi u potpunosti bio prevaziđen krnji legitimitet postojećeg Ustava, koji bi iz senke nelegitimiteta najzad dobio potvrdu od građana kao nosilaca suvereniteta u državi. Ujedno bi tako njegov karakter bio trajan, umesto privremenog, kako je već predstavljen građanima 2006. godine u referendumskoj kampanji.

Javna rasprava vs. rasprava u javnosti

Ustav iz 2006. godine nigde nije propisao da je neophodna javna rasprava uoči ustavne revizije. To bi opravdano moglo da izazove skepsu da bismo mogli dobiti neki novi Ustav ili revidirati postojeći ad hoc, bez kvalitetne i opsežne javne rasprave. Ozbiljna javna rasprava mora da ispuni određene važne uslove:

1. Trajanje – javna rasprava ne sme da bude prekratka, kao 2006. godine, kada zapravo nije ni postojala. To znači da je potreban period od najmanje šest meseci do godinu dana da se utvrde najbolja rešenja za uređenje Srbije kao države;
2. Stručnost – umesto politikantskog pristupa, reč o ustavnim promenama treba da dâ najpre stručna javnost, sačinjena od predstavnika akademske zajednice, stručnjaka za ustavno-pravna pitanja, politički, pravni i ekonomski sistem i stručnjaka za ljudska prava i građanske slobode. Ovo, naravno, ne isključuje političke stranke, koje će svakako kroz parlamentarni odbor za ustavna pitanja biti direktno involvirane u proces ustavne revizije;
3. Javnost – umesto prethodne rasprave u javnosti, rasprava zaista treba da ima javni karakter. Građanima treba jasno predstaviti i objasniti ustavna rešenja, uz veliku podršku medija i samih političkih aktera, koji konačno treba da pozovu građane da podrže ustavne promene na referendumu. Postoji više modaliteta kako je moguće postići adekvatno učešće javnosti – od javnih panela, javnih slušanja, medijskih prezentacija predloženih ustavnih rešenja, tribina i slično.

Referendum o potvrđivanju ustavnih promena

U skladu sa važećim Ustavom, rok za referendumsko izjašnjavanje građana o ustavnim promenama je 60 dana od usvajanja akta o promeni Ustava u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Imajući u vidu da je to najduži definisani rok, smatramo da taj rok treba da bude ispoštovan tako što će on biti maksimalni mogući, kako bi se obezbedila kvalitetna referendumska kampanja.

Nova referendumska kampanja bi trebalo da bude potpuno kvalitativno različita od prethodne iz 2006. godine. To znači da se u medijima mora obezbediti jednaki tretman svih onih koji budu protiv ustavnih promena, kao i onima koji budu za ustavne promene. Jedino ravnopravno učešće obe ove strane garantuje legitimitet novom Ustavu i potvrdu konsolidacije demokratskog poretka u Srbiji.

Crkve i verske zajednice treba da učestvuju u javnoj raspravi o ustavnim promenama, kao i predstavnici civilnog društva. Smatramo da u procesu samog glasanja o ustavnim promenama, crkve i verske zajednice ne treba da učestvuju u aktivnoj kampanji, poštujući ustavno načelo o svetovnosti države i odvojenosti države od crkava i verskih zajednica.

Novi Ustav ili amandmani na postojeći?

Kako su to utvrdile i neke sudije Ustavnog suda Srbije, postojeći Ustav je nepopravljiv amandmanima. Postojanje više kolidirajućih ustavnih normi, neadekvatna jezička i tehnička redakcija teksta, brojne nelogičnosti tako konstituisanog političkog, pravnog i ekonomskog poretka, samo su neki od glavnih meritornih razloga za donošenje novog Ustava.

Imajući u vidu da je procedura prilikom usvajanja prethodnog Ustava bila grubo prekršena u više navrata, te da je veoma upitno koliko je građana zaista podržalo novi Ustav, nužno je da se u potpunosti otkloni senka nelegitimiteta postojećeg Ustava, a to je moguće, po našem sudu, jedino faktičkom ustavotvornom skupštinom, opsežnom javnom raspravom, a potom i slobodnom i poštenom referendumskom kampanjom i izjašnjavanjem građana na referendumu.

Amandmanima bi se postojeći Ustav mogao popraviti u meritornom smislu, ali bi način na koji je on prvobitno donet i dalje bacao veliku senku na sve pozitivne promene koje u njemu nastaju. Sa druge strane, sve parlamentarne političke stranke nakon izbora 2012. godine, osim Demokratske stranke Srbije (DSS), podržale su ustavnu reviziju i već iznele brojne primedbe i predloge za promenu Ustava.

Nakon potpisivanja i potvrđivanja Briselskog sporazuma između predsednika Vlade Republike Srbije i predsednika Vlade Kosova, nastao je novi ustavni trenutak koji bi trebalo iskoristiti za promenu postojećeg Ustava. Srbija se pravno obavezala da donese ustavni zakon o regulisanju suštinske autonomije AP Kosovo i Metohija, te da u skladu sa tim donese niz pravnih akata (zakonskih i podzakonskih) kojim se nadležnosti prenose na kosovske vlasti, u skladu sa Briselskim sporazumom.

Sa druge strane, Srbija se nalazi pred početkom pregovora sa Evropskom unijom o punopravnom članstvu, a to nužno znači da će ustavne norme morati da prilagodi evropskim pravnim standardima i okvirima, što je uobičajeno za pristupajuće države (npr. Slovenija je dva puta menjala svoj najviši pravni akt pre pristupanja Evropskoj uniji).

Sve ovo samo su neki od razloga zašto smatramo da jedino novi Ustav, donet na ovakav način, može da doprinese rešavanju određenih praktičkih problema, učvrsti i konsoliduje demokratski poredak u Republici Srbiji.

Snežana Đorđević²¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Promena teritorijalne organizacije i izgradnja lokalne demokratije

Predmet ove analize je ispitivanje mogućnosti drugačijeg teritorijalnog uređenja Srbije (ali i drugih zemalja regiona), u smislu jasnijeg opredeljenja za kreiranje jake lokalne samouprave, decentralizacije i demokratizacije sistema.

Polazna teza je da se u svim zemljama nekadašnje Jugoslavije, pa i šire u regionu, može identifikovati problem nedovoljne demokratizacije, potiskivanje građana i civilnog društva iz procesa odlučivanja, te teškog odustajanja političke elite od centralističkih i autoritarnih koncepata uređenja i modela odlučivanja.

Prilog ima 2 dela: prvi je analiza rešenja Ustava Srbije iz 2006. godine koja se tiče teritorijalne organizacije (dogradnje mreže lokalnih vlasti) i snage lokalne samouprave (koliki je prostor ostavljen za suštinsku decentralizaciju, demokratizaciju i modernizaciju društva). Drugi deo se bavi pomenutim fenomenima i procesima u razvijenim zemljama, regionu i u Srbiji, te lekcijama koje se mogu naučiti (posvećenost političkih elita demokratiji, obezbeđivanje otvorenosti, transparentnosti i participacije građana u procesima odlučivanja).

ANALIZA REŠENJA USTAVA SRBIJE IZ 2006. GODINE KOJA SE TIČU TERITORIJALNOG UREĐENJA I LOKALNE SAMOUPRAVE

Sadržina i rešenja Ustava iz 2006. se analiziraju sa aspekta onoga što je uređeno, dela rešenja koja nedostaju sa aspekta demokratskog uređenja i evropskih standarda, uz analizu „duha“ i poruka koje Ustav šalje građanima i društvu.

21 snezana.djordjevic@fpn.bg.ac.rs

Status lokalne samouprave

Ustav iz 1991. je samo lakonski utvrdio da se lokalna samouprava realizuje u opštini i gradu, ali ne šta lokalna samouprava znači. U ustavu iz 2006., član 176. definiše da građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika.²² Ipak i ova definicija ne ističe da je lokalna samouprava vlast formirana od strane građana u procesu izbora organa vlasti na lokalnoj teritoriji, te da ona ima autonomiju, instrumente zaštite i nepovredivosti jer je važna emanacija prenošenja suvereniteta sa građana na organe lokalne vlasti.

Ovo bi bilo mesto da se pošalje poruka da država i lokalne vlasti predstavljaju partnere, da se među njima umesto hijerarhije uspostavljaju odnosi saradnje, partnerstva, a odnosi se uređuju primenom principa subsidijariteta koji objedinjava demokratičnost, efikasnosti i efektivnost u funkcionisanju čitavog sistema koji se fokusira na pružanje kvalitetnih usluga građanima. Moglo bi se zaključiti da ustavopisci ne vide ovo kao ideal uređenja društva u Srbiji.

U članu 188. Ustava se utvrđuje da su *jedinice lokalne samouprave opštine, gradovi i grad Beograd*. Nameće se pitanje zašto su iz ove mreže izostale *gradske opštine* i *Pokrajina* kao jedinica najvišeg nivoa?

Nepominjanje gradskih opština ukazuje da piscima ustava nije jasno da je proces izbora putem kog građani biraju svoje organe vlasti, čin nastanka vlasti, koji gradske opštine čini jedinicama lokalne samouprave. Gradske opštine ne bi bile jedinice lokalne samouprave samo onda kada bi njihove organe postavljao grad, tada bi bili detaširana gradska vlast.²³ Moramo zaključiti da u Srbiji glas građana, izbori, demokratske procedure i pravila igre nemaju adekvatnu težinu, slabo se razumeju pa ih čak ni ustavni sud ne vrednuje dovoljno.²⁴

Izbegavanje da se *pokrajina* jasno definiše kao deo sistema vlasti, predstavlja još jednu ozbiljnu slabost ustavnog teksta.²⁵ Status Pokrajine nije jasno utvrđen a i ostala pitanja su tek uopšteno pomenuta bez adekvatne obrade.²⁶

22 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/2006.

23 Ovo rešenje bi dovelo do velikog demokratskog deficita u gradu.

24 Ustavni sud je u nekoliko navrata presudio da gradske opštine u Beogradu *nisu* jedinice lokalne samouprave te da taj status ima samo grad Beograd, upućujući na član 188 Ustava. Imajući u vidu da gradske opštine spadaju među najveće opštine u Srbiji, da imaju velike ljudske, finansijske i razvojne kapacitete a time i mogućnosti da lako nose svoje poslove i nadležnosti, ovaj „previd“ je utoliko neshvatljiviji.

25 Pokrajina se reguliše u tekstu Ustava članovima od 181. do 187. i obuhvata pojam, osnivanje, teritoriju, nadležnosti, finansijsku autonomiju, pravne akte i zaštitu pokrajinske autonomije. Iako sami naslovi upućuju da se radi o demokratskom uređenju, sadržaj ovih članova veoma uopšteno reguliše ova pitanja.

26 Status Pokrajine je čudno regulisan i član 182 utvrđuje da su AP autonomne teritorijalne zajednice

Komparativna rešenja u svetu i u evropskim zemljama, ukazuju da bi Pokrajina bila *nivo vlasti* prema klasifikaciji nivo NUTS 2, što predstavlja najviši nivo organizacije lokalne vlasti.²⁷ Zašto se ne bi u Srbiji pokrajina tretirala kao NUTS 2 utoliko pre što je donet Zakon o regionalnom razvoju kojim se Pokrajina Vojvodina definiše kao jedan od statističkih regiona?²⁸ Jedini logičan zaključak je da ustavopisci nisu uopšte želeli da otvaraju pitanje prirode pokrajinske vlasti, oni reč vlast u ovom kontekstu i ne pominju, te se nameće osećaj da se rešenje odlaže za neke buduće zakone ili ustave.

Odnos prema mogućoj daljoj regionalizaciji Ustav definiše time što za formiranje Pokrajine (regiona) zahteva istu proceduru kao i kod promene Ustava, što je skoro nesavladiva prepreka.²⁹

Ustav nabraja *nadležnosti* Pokrajine Vojvodine numeracijom ali veoma uopšteno (član 183) jer bi taj krug poslova mogao da se primeni i na lokalne samouprave. Indikativno je da su iz ovog kruga nadležnosti isključene nauka i posebno podsticanje ekonomskog razvoja, kao jedna od najvažnijih delatnosti koje danas preuzimaju regioni.

Naredni član 184. razrađuje pitanje finansijske autonomije ali takođe dosta uopšteno. Ukratko, Ustav prepušta da sva najbitnija pitanja finansijske autonomije (izvorni i drugi prihodi) budu regulisana zakonom, ali kako i u kom duhu, Ustav ne navodi.³⁰

Imajući u vidu nejasnu ustavnu definiciju mreže lokalnih nivoa vlasti, izostavljanje gradskih opština i zanemarivanje prirode Pokrajine, nameće se zaključak da ustavopisci lokalnu samoupravu i ne smatraju nekom vlašću već „lokalom“, a pravu vlast vide samo u državi. Predstavnici države se trude da što manji deo svoje vlasti tj. nadležnosti, resursa i finansija ustupe Pokrajini (nagodba je oko finansija), što predstavlja *igru nulte sume* (zero sum game) u kojoj dobitak za jednu stranu znači gubitak za drugu. Ovaj koncept nosi sobom konflikte i sužen prostor za dogovore,

osnovane Ustavom u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju. Ali šta je ona, Ustav ne utvrđuje te time liči na definiciju lokalne samouprave iz Ustava 1991. godine.

- 27 Tako su regionalnim državama (Italija, Španija) regioni takođe na tom nivou NUTS 2. Čak kada bi Srbija išla ka federalizaciji i dalje bi njene federalne države predstavljale NUTS 2 (kao austrijske ili nemačke države – Landeri).
- 28 Zakon o regionalnom razvoju Vojvodinu definiše kao jedan od sedam regiona (2009), tj jedan od 5 regiona (2010). U oba slučaja je uključena i Pokrajina Kosovo.
- 29 Videti: Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, član 182, stav 3.
- 30 Član 184. je „dao“ izvestan ustupak Pokrajini navodeći da „Budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim da se tri sedmine od budžeta APV koristi za finansiranje kapitalnih rashoda“. Ova vrsta regulacije je po svojoj prirodi zakonska, a ne ustavna, uz napomenu da bi čak i u zakonu preciziranje dela koji Pokrajina treba da koristi za finansiranje kapitalnih izdataka predstavljalo ozbiljno mešanje u finansijsku autonomiju Pokrajine. Treba napomenuti da se država nije u nekoliko godina pridržavala obaveze da obezbedi tih preciziranih 7% budžeta RS za Pokrajinu.

saradnju i partnerstvo koje su odlika demokratskih koncepata i modela uređenja društva (*igra u kojoj svi dobijaju, win win game*).

Uređivanje odnosa između različitih nivoa vlasti

U uređenju *podele nadležnosti* država se postavlja kao hijerarhijski nadređena.³¹ Očigledno je da se odnosi države i lokalnih vlasti ne definišu kao partnerski, ustavopisci na pominju subsidijaritet kao važan princip odnosa uspostavljen između svih nivoa vlasti u zemljama EU koji preporučuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.³² Ista logika se vidi u regulaciji *poveravanjem poslova* (član 178.) Država i pokrajina mogu poveravati poslove i ta aktivnost se vidi kao hijerarhijska. Ni ovde se ne pominje mogućnost da opština ili grad u slučaju da ne mogu obaviti neke poslove mogu da ih prenesu na viši nivo vlasti, što je važna dimenzija partnerskih odnosa koja dosta doprinosi funkcionalnosti i fleksibilnosti sistema.

Organizacija lokalne vlasti i stepen njene autonomije

Ustavom Srbije se nameće opštinama model slabog gradonačelnika, i to je uneto na inicijativu DSS, da bi se sprečila mogućnost uvođenja direktno biranog gradonačelnika u opštine.³³

Ova materija spada u zakonsku a ne ustavnu materiju. Ustav bi trebalo da insistira na postojanju skupštine kao predstavničkog tela, dok konkretan model organizacije lokalne vlasti treba da se prepusti zakonskom uređenju. Ustav bi mogao zahtevati transparentan način donošenja zakona u pravcu jačanja demokratizacije.³⁴ Pravo na organizaciju i uređenje vlasti spada u *izvorna prava lokalnih samo-*

31 „Lokalna samouprava i pokrajina imaju nadležnosti u pitanjima u kojima nije nadležna Republika Srbija. Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom.“ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, član 177.

32 Srbija ni do danas (jesen 2014.) nije prihvatila ovaj princip.

33 Član 191 Ustava, poslednji stav, precizira da „Skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, u skladu sa zakonom i statutom. Izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje se zakonom. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/2006. Ovakav predlog Vojislava Koštunice je lako prihvaćen od strane ostalih stranačkih lidera (pre svega predsednika Demokratske stranke Borisa Tadića i Srpske Radikalne stranke Tomislava Nikolića) jer ni jednoj političkoj stranci nije bilo u interesu veća povezanost direktno biranih gradonačelnika sa građanima, a „zanemarivanje“ partijskih interesa. Činjenica da direktno birani gradonačelnici više vode računa o potrebama građana a manje su spremni da izlaze u susret preteranim i često problematičnim zahtevima partijskih elita, što je i bila intencija zakonopisca, u sadašnjem trenutku zrelosti političkih elita u Srbiji je vodila ustavnom zabranom ovog instituta za opštine.

34 Standardi uređenja ove materije u zemljama EU su upravo takvi jer je način organizacije lokalne vlasti (modeli jakog ili slabog gradonačelnika, model gradskog menadžera itd) u stvari instrument kojim se utiče na kvalitet rada lokalne vlasti.

uprava, te bi one morale uticati na mogućnost uređenja, bilo aktivnim uključivanjem u proces donošenja zakona, bilo zakonskom opcijom da mogu birati jedan od ponuđenih modela.³⁵

Ustav formalno daje pravo gradovima da imaju direktno biranog gradonačelnika a to prepušta zakonskoj regulativi, što predstavlja svojevrsan „ustupak“ za veće sredine. Nijedan grad međutim nije mogao iskoristiti tu mogućnost jer se takav zakon kosi za potrebom partijskih vrhova da kontrolišu gradonačelnike. Ovakvo uređenje je oličenje centralističkog, konzervativnog, autoritarnog koncepta uređenja društva, bez svesti o važnoj ulozi koje lokalne vlasti imaju u savremenim društvima, bez svesti o značaju decentralizacije i demokratizacije za društvo i razvoj. Ustavopisci su, kao predstavnici partijskih vrhova, bili usredsređeni na kontrolu i očuvanje moći te im svaki oblik jačanja lokalnih vlasti objektivno predstavlja pretnju jer „topi“ moć partijskih centara, neformalnih grupa i ugrožava koristi koje imaju u tako uređenom prostoru. Otuda je upravo oblast decentralizacije i lokalne demokratije dobar indikator slabih demokratskih kapaciteta ovog Ustava.

Veoma je interesantno uređenje *nazora nad radom opštine*.³⁶ U ovoj regulativi je sporno da je to zakonska materija. Adekvatna ustavna regulativa bi bila da Vlada tj. nadležno Ministarstvo ima pravo i obavezu da nadgleda ustavnost i zakonitost opštih akata, te da pod uslovima propisanim zakonom, mogu pokrenuti ispitivanje ustavnosti i zakonitosti tih akata.³⁷

35 Ovu poslednju opciju je, na primer, 2000. godine uvela Velika Britanija, omogućavajući svojim opštinama i gradovima da biraju između tri modela: komitetskog modela koji je do tada jedino postojao (osim u Londonu), modela direktno biranog gradonačelnika i modela gradskog (opštinskog) menadžera. Videti: Robert Leach, Janie Percy Smith (2001), *Local Government in Britain*, Palgrave, London. i Sue Goss (2001): *Making Local Governmance Work*, Palgrave, London.

36 Prvi stav člana 192. Ustava daje pravo Vladi (Vlada nije adekvatan subjekt nadzora, već nadležno Ministarstvo) da može obustaviti od izvršenja opšti akt opštine (grada) za koji smatra da nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Nadalje se obavezuje Vlada da u roku od pet dana mora pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti., Ustav član 192.

37 Kada se već ušlo u detaljniju regulaciju treba istaći slabosti ovakvog oblikovanja teksta. Ovu vrstu nadzora može jedino adekvatno obaviti nadležno ministarstvo. Procedura bi morala biti, da se ministarstvo, ako uoči sporan akt, pre svega obrati opštini (gradu) i ukaže joj, uz pružanje argumenata, da je, prema njihovoj oceni, dati akt u koliziji sa ustavom i/ili zakonom. Tek ako opština (grad) ne reaguje na tu primedbu, onda se preko ustavnog (sada upravnog) suda pokreće procedura za procenu ustavnosti i zakonitost. Pokretanje ove procedure automatski ide sa obustavljanjem spornog akta od izvršenja do konačne odluke suda. Međutim, ustavni tekst znači da Vlada obustavlja dati opšti akt od izvršenja pa onda u roku od 5 dana otvara pred sudom pitanje ustavnosti i zakonitosti. Demokratski način uređenja daje *sudu* važnu ulogu jer u slučaju datog spora on obustavlja akt od izvršenja i konačno donosi presudu. Ovo pitanje bi ustavopiscima bio odličan teren da ukažu na postojanje pravne države, na podelu i ravnotežu vlasti, te da istaknu značaj suda kao garanta pravde u društvu. Ovim „lakim“ previdom i preskakanjem apostrofiranja suda kao važnog aktera u ovom postupku, pisci Ustava šalju poruku koliko je sudska grana vlasti za njih bitna.

Drugi stav ovog člana obrađuje da Vlada može, pod uslovima koje zakon definiše, *raspustiti skupštinu*, da može imenovati privremeni organ koji obavlja poslove i da se pri tom mora voditi računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine. I ovaj stav neprihvatljivo *šturo* reguliše ovo osetljivo pitanje. Pre svega, mnoge evropske zemlje uopšte ne koriste ovaj mehanizam jer je jako drastičan: raspuštanje skupštine znači poništavanje izborne volje građana i to se izbegava. Zatim, ova materija je zakonska, te ako se ovaj instrument i koristi,³⁸ obavezu se zahteva da zakon *detaljno precizira uslove* u kojima je to dozvoljeno kao i procedure, da ne bi dolazilo do zloupotreba.³⁹

Ako su pisci Ustava želeli da uvedu ovaj instrument bilo je sasvim dovoljno istaći da se odnosi između države i lokalnih vlasti zasnivaju na odnosima partnerstva, saradnje ali da Vlada i nadležna ministarstva imaju pravo i obavezu da kontrolišu ustavnost i zakonitost rada lokalnih vlasti. Mogli su se navesti primeri procene ustavnosti i zakonitosti akata, kao i raspuštanje skupštine opštine (grada) ali uz naglašavanje da zakonsko uređenje mora garantovati zaštitu lokalne samouprave od zloupotreba i zaštitu interesa građana i lokalne zajednice.

DOGRADNJA MREŽE NIVOA VLASTI (OPŠTINE, OKRUZI, REGIONI) I RAZVOJ LOKALNE DEMOKRATIJE U SMISLU DEMOKRATIZACIJE DRUŠTVA

Sve demokratske zemlje razvijaju mrežu lokalnih vlasti, podižu njihove demokratske i preduzetničke kapacitete, prate kvalitet usluga koji svaki od nivoa pruža građanima, koriste subsidijaritet kao princip prenošenja poslova na nivo koji najefikasnije i najefektivnije može da obavi poslove i razvijaju partnerske odnose između države i svih lokalnih vlasti. Otuda je razvoj mreže nivoa vlasti stalni proces koji predstavlja preispitivanje funkcionalnosti sistema.

38 U zemljama sa slabim demokratskim potencijalom u kojima se može desiti da lokalne vlasti svojom nebrigom i neodgovornošću mogu ugroziti interese građana.

39 Uslovi u kojima je raspuštanje skupštine neophodno obuhvataju stanja u kojima se ugrožavaju interesi građana, a to su tri situacije: da se skupština opštine (grada) ne konstituiše ni 3 meseca posle izbora i da u periodu od 3 meseca nije usvojen budžet i (ili) statut. Samo u ta tri slučaja se smatra da takvo stanje ugrožava interese građana te im treba dati šansu da idu na ponovne izbore. Procedura raspuštanja bi morala ograničiti postojanje privremenog organa na 3 meseca da bi se što pre organizovali izbori te da bi građani mogli da izaberu manje konfliktnu ili neodgovornu vlast. Imajući u vidu dugu istoriju zloupotrebe ovog instrumenta od strane Miloševićevog režima, neprihvatljiva je ovakva nedorečena ustavna obrada ovog pitanja koje bi kasnije moglo ostaviti prostora drugačijem načinu zakonskog uređenja ili praktičnog korišćenja ovog mehanizma.

Kao značajno se otvara pitanja *veličina opština*. Sa jačanjem države blagostanja, lokalne vlasti su dobile veći obim poslova i nadležnosti te je veliki broj država u Evropi došao do zaključka da je najbolji način rešavanja ovog pitanja kreiranje većih (velikih) opština.⁴⁰ Ova tendencija je još više došla do izražaja od 1980-tih godina sa jačanjem uloge lokalnih vlasti u savremenom globalizovanom svetu.

Spajanje opština je sredstvo radi podizanja kapaciteta lokalnih vlasti (opština, grada), stvaranja jake lokalne vlasti, koja je u stanju da realizuje bitne poslove i pruži kvalitetne usluge građanima. Ovaj proces prate brojni otpori, konflikti, nezadovoljstvo usled gubitka pozicije za veliki broj političara, strah građana da će veća opština previdati njihove potrebe (demokratski deficit) itd.⁴¹

Tabela 1 pokazuje da su neke zemlje kroz ovom reformom više puta uvećale opštine: Danska 13 puta, Švedska 9 puta, Belgija 5 puta, Austrija i Norveška 4 puta, Nemačka 2 puta itd.⁴²

Zemlje koje ne uspeju sa amalgamacijom, imaju opciju da se njihove male i slabe opštine udružuju u zajednice ili da osnivaju trajne agencije koje obezbeđuju zajedničke usluge za njih.⁴³ Postoji obilje institucija za saradnju.⁴⁴

Postoji takođe mogućnost da opštine prenose putem *subsidiariteta* jednu grupu poslova na više nivoa vlasti (okruge, gradove itd). Postoji takođe opcija da deo poslova može preneti na *privatne ili neprofitne organizacije* sa kojima, putem *ugovora*, preciziraju koju vrstu i obim poslova treba da obezbede kao i koji kvalitet usluga treba da isporuče građanima i za koju cenu.

40 Videti: Sharpe L.J (1996), *Modernization of Local Government* In: *New Models of Local Political Organizing*, Peter Bogason (Ed), Nova Sciences Publishers, Inc, Commack i Baldersheim H, Rose L.E. (2010). *Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders*, Houndsmil: Palgrave Macmillan.

41 Iskustva govore da zemlje koje imaju demokratsku, participativnu, konsenzualnu političku kulturu, decentralizovan sistem i pragmatičan pristup rešavanju problema, imaju veću šansu da ovako izazovan zadatak uspešno realizuju.

42 Primeri uspešnog sprovođenja ovog reformskog zahvata su: Belgija (1970), Holandija, Velika Britanija (1980-tih), Danska (2010) itd. Videti: Vrangsbæk, Karsten (2010), *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in Decentralized Environment* in 2007. In: Swianiewicz Pawel (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, OSI/LGI. Budapest, (pp.27-44).

43 Francuska je primer zemlje u kojoj je ovaj proces nemoguće sprovesti iako imaju najmanje opštine u Evropi (1 500 stanovnika u proseku) i veliki problem nefunkcionalnosti. Opštine osnivaju zajednice (communauté) ali je tako stvoren glomazan sistem. 2009. je osnovana Baladurova komisija koja predlaže da novostvorene zajednice (koje obuhvataju 10-15 opština) postanu nove opštine ali bez uspeha. Jedini uspeh je korekcija izbornog sistema 2013. tako da građani mogu direktno biraju deo predstavnika u interopštinskim telima.

44 Tako u Nemačkoj, Italiji, Švajcarskoj i Holandiji postoje *konvencije ciljna udruženja* (Zweckverbände) kao zajednice kojima više opština obezbeđuje zajedničkih usluga. Postoje *konzorcijumi* i *agencije* koji imaju status pravnog lica kao institucije trajnijeg karaktera. Videti Đorđević Snežana (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Čigoja, Beograd, strana 214, 215, 234, 235, 256 i 303.

Table 1 – Amalgamations in Europe (1950-2007)

Country	# 1950	# 2007	Δ #	Δ %	Total Area (km ²)	Mean 1950 (km ²)	Mean 2007 (km ²)	Mean Population (2007)
Austria	3999	2358	-1641	-41.04	83,857	20.97	35.56	3560
Belgium	2669	589	-2080	-77.93	30,528	11.44	51.20	17898
Bulgaria	1389	264	-1125	-80.99	110,994	79.91	420.43	27896
Czech Rep.	11459	6244	-5215	-45.51	78,866	6.88	12.63	1641
Denmark	1387	98	-1289	-92.93	43,093	31.07	439.72	55582
Finland	547	416	-131	-23.95	338,145	618.18	812.85	12685
France	38814	36783	-2031	-5.23	551,602	14.21	15.00	1636
Germany	24272	12340	-11932	-49.16	248,709	10.25	20.15	6681
Greece ^c	5959	1033	-4926	-82.66	131,957	22.14	127.74	10443
Hungary	3032	3152	+120	+3.96	93,030	30.68	29.51	3153
Iceland ^a	229	124	-105	-45.85	102,950	449.56	830.24	2577
Italy	7781	8101	320	4.11	301,277	38.72	37.19	7035
Lithuania	87	60	-27	-31.03	65,200	749.43	1086.67	56721
Luxemburg	126	116	-10	-7.94	2,586	20.52	22.29	3961
The Netherlands	1015	403	-612	-60.30	41,864	41.25	103.88	41118
Norway	744	431	-313	-42.07	386,963	520.11	897.83	10861
Portugal	303	308	+5	+0.02	92,072	303.87	298.94	35491
Slovakia	3427	3029	-398	-11.61	49,035	14.31	16.19	1782
Slovenia	371	210	-161	-43.40	20,273	54.64	96.54	9455
Spain	9214	8111	-1103	-11.97	504,782	54.78	62.23	5512
Sweden	2281	290	-1991	-87.29	449,964	197.27	1551.6	32467
Switzerland	3101	2758	-343	-11.06	41,293	13.32	14.97	2705
United Kingdom ^b	1118	238	-880	-78.71	244,103	218.34	1025.64	96500
Turkey	628	3225	+2597	+413.54	783,562	1247.71	242.96	16560

Source: Council of Europe (1995); Council of Europe (2008)

^a 75 since January 1, 2013

^b Shire Districts

^c 325 since January 1, 2011

Izvor: Tavares F. António, Feiock C. Richard (2014), *Inter-municipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*, strana 31.

Stanje u regionu

Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina imaju relativno velike opštine i gradove.⁴⁵ Za ove tri zemlje predstoji podizanje kapaciteta i razvojnih potencijala opština i gradova kroz ulaganje energije i truda u podizanje upravljačkih kapaciteta, podizanje nivoa znanja ali i demokratske političke kulture. Veliki protivnik ovih procesa je partokracija koja namesto jačanja kapaciteta, profesionalizacije i podizanja preduzetničkih kriterijuma, teži da gomila moć i privilegije prevashodno podelom plena (davanje radnih mesta partijskim kadrovima) ili raspodelom resursa (pozicije u upravnim odborima, netransparentne finansije itd). Ta borba se vodi u svim zemljama regiona.

45 Jugoslavija je pratila tendencije u svetu i Evropi, uvela je velike opštine sa objektivno velikim kapacitetima i razvojnim potencijalima. U ovom kontekstu je bitno napomenuti da veće opštine zahtevaju postojanje podopštinskih jedinica (mesnih zajednica, kvartova itd) kao prostora za neposrednu inicijativu i uključivanje građana u procese odlučivanja.

Hrvatska, Makedonija i Slovenija su, u želji da povećaju participaciju građana, dosta smanjile opštine, što je kao rešenje vrlo brzo donelo brojne slabosti. One su se videle u slabim kapacitetima opština da pružaju dovoljno širok spektar kvalitetnih usluga građanima. Ispostavilo se međutim, da je mnogo teži proces ponovnog spajanja opština u veće, u odnosu na prethodno izvedeno usitnjavanje.

Formiranje okruga (NUTS 3) i regiona (NUTS 2 nivo)

Koliko god da je proces integracija opština težak i izazovan, ništa nije jednostavniji proces kreiranja viših nivoa lokalnih vlasti. U ovom procesu je od jako velikog značaja da se ove jedinice formiraju kao *funkcionalne jedinice* koje skupa sa drugim nivoima vlasti partnerski realizuju poslove i pružaju usluge građanima. Principi ekonomije obima, transparentnosti, demokratičnosti, kao i efikasnosti i efektivnosti predstavljaju važne kriterijume o kojima se u ovim procesima mora voditi računa, a koji se u zemljama ovog regiona zanemaruju.

Zemlje nekadašnje Jugoslavije imaju različita iskustva sa ovim srednjim nivoom lokalne vlasti. Hrvatska je formirala *županije* (21),⁴⁶ Slovenija, Crna Gora i Makedonija kao relativno male su procenile da je ovaj nivo suvišan, Bosna i Hercegovina je formirala *kantone*, dok u Srbiji *okrug* postoji kao detaširana centralna vlast a ne kao samoupravni nivo. I u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini ovaj nivo nema dovoljne nadležnosti, finansijsku autonomiju i pravu snagu i kapacitete što može razviti tek podizanjem demokratskih i preduzetničkih kapaciteta i primenom principa subsidijariteta.⁴⁷

Integracije u EU ohrabruju sve države kandidate da razmisle o *uvođenju regiona* i po pravilu prvi korak je kreiranje statističkih regiona.⁴⁸ Atraktivnost statističkih regiona za ove zemlje je uglavnom u tome što su regioni instrument za korišćenja sredstava evropskih regionalnih fondova namenjenih finansiranju projekata. Bez obzira na tu vrstu privlačnosti, objektivno ovaj posao traje često godinama i ima slabih rezultata, pogotovu u mogućnosti da statistički regioni prerastu u samoupravne. To je često slučaj i sa razvijenim zemljama ali u tranzicionim zemljama

46 Videti: Koprić Ivan (2010), *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska i javna uprava, broj 3, strana 665-681. kao i Ivanišević Stjepan, Koprić Ivan, Omajec Jasna i Šimović Jure (2002): *Lokalna vlast u Hrvatskoj* u radu: *Jačanje lokalnih vlasti*, Magna Agenda, Čigoja, Beograd.

47 Stoga bi se moglo zaključiti da na čitavom prostoru nekadašnje Jugoslavije, uprkos tome što je ona bila decentralizovana zemlja, sistem lokalne samouprave nije dovoljno razvijen, između države i lokalne vlasti su uspostavljeni hijerarhijski umesto partnerskih odnosa a *primena principa subsidijariteta je veliki izuzetak*. Građani i civilno društvo su u velikoj meri marginalizovani i sporo se razvija kultura njihovog stalnog uključivanja u procese odlučivanja. Ukratko, neophodno je uložiti mnogo više napora za izgradnju demokratskih institucija, pravila, procedura, odnosa i demokratske kulture uopšte.

48 Statistički standardi pomažu zemljama i društvima koje nisu imale ovaj nivo vlasti da na najbolji način odrede broj regiona, njihovu teritoriju, granice itd.

proces regionalizacije je dodatno opterećen i usporen.⁴⁹

U svim zemljama nekadašnje Jugoslavije ali i čitavog regiona pitanje regionalizacije se teško otvara. Osnovni problem predstavlja strah od cepanja teritorije, cena uvođenja novog nivoa vlasti ali i strah predstavnika države od mogućih zahteva koje bi regioni imali u sistemu (nadležnosti, finansije itd). I pored tih problema neke zemlje su ipak uvele statističke regione: Hrvatska ima dva statistička regiona (Primorski, Zagrebačko-Slavonski), Slovenija dva (Istočni sa centrom u Mariboru i zapadni sa centrom u Ljubljani), Srbija pet sa Kosovom (Kosovo i Metohija, Vojvodina, Beograd, istočni i zapadni region).⁵⁰

Proces kreiranja statističkih regiona (NUTS 2) je po pravilu vođen tehnokratski od strane uskog kruga eksperata, bez konsultacija sa lokalnim vlastima i civilnim društvom.⁵¹ Ni u jednoj od zemalja regioni nisu samoupravni i mogući prelaz od statističkih ka samoupravnim regionima bi zahtevao snažniju demokratizaciju i modernizaciju sistema. Ubuđuce u ove procese treba u većoj meri uključiti javnost, opštine, gradove, dobro pripremiti studije i relevantne podatke da bi i rešenja bila što optimalnija, korisnija i održivija.⁵²

KAKO GRADITI DEMOKRATSKU POLITIČKU KULTURU

U završnom delu se analizira značaj uključivanja lokalnih vlasti u proces evropskih integracija kao i merenje transparentnosti i otvorenosti lokalnih vlasti, na primeru

49 Tako je zanimljiv primer Švedske koja godinama radi na odluci o optimalnom broju statističkih regiona koje treba da uvede, o njihovim granicama, nadležnostima i poslovima, načinu finansiranja te o isplativosti njihovog uvođenja u sistem. U Švedskoj je konačno odlučeno da se formira 8 statističkih regiona: Štokholm, Zapadna Švedska, Južna Švedska, Severno-srednja Švedska, Istočno-srednja Švedska, Srednji Norland, Gornji Norland kao i Smeland i ostrva. U periodu do 2015 godine, pratiće se kvalitet njihovog rada i ukoliko se, kako se očekuje, pokaže njihova puna funkcionalnost i korisnost, regioni bi prerasli u samoupravne regione. Trenutno se analizira da li da se ostane na 8 regiona ili da se opredele za neki drugi broj između šest i devet regiona.

50 Videti Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik 51/09 i 42/10.

51 Tako je na primer, period izrade statističkih regiona (NUTS 2) u Hrvatskoj trajao 4 godine (2003-2007), vođen je tehnokratski od strane uskog kruga eksperata, bez konsultacija sa lokalnim vlastima i civilnim društvom. Rezultat je bio 3 regiona (Slavonski, Primorski i Zagreb i okolina) da bi nekoliko godina kasnije (2012) Vlada na isti netransparentan način usvojila podelu na dva regiona, sa šturim obrazloženjem da će se na taj način poboljšati apsorpcijski kapacitet svih područja u Hrvatskoj. Videti: Ercegović Marko (2014): *Iskustvo Hrvatske lokalne samouprave na putu prema Evropskoj uniji*, Polis broj 7, jun 2014, strana 59.

52 U Srbiji su vođene u više navrata ozbiljne stručne debate na temu teritorijalne organizacije i regionalizacije. Videti: Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU (2006), Centar za regionalizam, Novi Sad. Videti: Ustav Republike Srbije, član 182, videti na: www.slistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf, posećeno 12. 10.2014. *Nove regionalne politike i evropska iskustva (2012)*, Mijat Damjanović (Ured.), Beograd: Megatrend Univerzitet.

Hrvatske kao dobrom uzorku za analizu problema svih društava u regionu. Završni deo analize se odnosi na primer konfliktnih rezultata regionalnog razvoja u Švedskoj, koji nam govori da je izgradnja lokalne demokratije stalan proces.

Proces *evropskih integracija* je prilika da se prevaziđe demokratski deficit i centralistički pristup odlučivanju od koga pate sve zemlje u regionu te da se lokalne vlasti, socijalni akteri, civilno društvo i građani adekvatno pripreme za poslove koji ih čekaju.⁵³

Na primeru Hrvatske se prati kako je izostanak lokalnih vlasti iz pregovora (neučestvovanje u dogovorima, u procesima finansiranja, u procesima izbora organa itd) prouzrokovao brojne probleme.⁵⁴ Tako su se lokalne vlasti našle u teškoj situaciji jer su bile nepripremljene za poslove na koje se država obavezala u oblasti vodnih usluga⁵⁵ kao i oblasti skupljanja otpada⁵⁶.

Zanimljiv je primer *regionalnih razvojnih agencija*,⁵⁷ koje su dugo funkcionisale netransparentno i bile su zatvorene za uticaje i sugestije opština i gradova. Kada je to izazvalo nezadovoljstvo lokalnih vlasti pa su zapretile stvaranjem sopstvenih agencija, predstavnici Ministarstva su obezbedili da lokalne vlasti imaju bar 40% udela u vlasništvu postojećih agencija. Time je napravljen novi pristup politici regionalnog razvoja zasnovanog na saradnji i partnerstvu ključnih aktera. Ova saradnja je imala dobar uticaj na formiranje nove institucije – Odbora regija EU.

53 U Hrvatskoj je proces evropskih integracija (u junu 2013. postala članica EU) objektivno vođen izuzetno centralistički od strane državnog aparata i političke elite i očigledan je nedostatak participacije građana i civilnog društva. Jedan od važnih ciljeva integracije – obezbeđivanje decentralizovane i efikasne, snažne lokalne i regionalne samouprave, nije postignut, što ima brojne slabosti, na koje je EU već ukazala. Videti: Ercegović Marko (2014): *Iskustvo Hrvatske lokalne samouprave na putu prema Evropskoj uniji*, Polis broj 7, jun 2014, strana 57-61.

54 Lokalne vlasti koje nisu adekvatno uključivane u pregovore, nisu razvile kapacitete neophodne za realizaciju poslova kao što su: primena principa ekonomske cene vode ili koordinacija i realizacija poslova u oblasti upravljanja komunalnim otpadom. Pored države koja nosi glavni deo odgovornosti, deo odgovornosti je na Udruženju lokalnih vlasti kao i na samim lokalnim samoupravama koje bile pasivne.

55 Dogovorena politika primene i punog pokrivanja troškova za isporuku vodnih usluga, je naterala lokalne vlasti da oforme posebna preduzeća za isporuku vode, što je po sebi bio skup i izazovan posao. Cena vode u novim okolnostima stalno raste, a kako je isključena mogućnost socijalne tarifne politike, lokalne vlasti ostaju nemoćne da ublaže frustracije građana u ovoj situaciji.

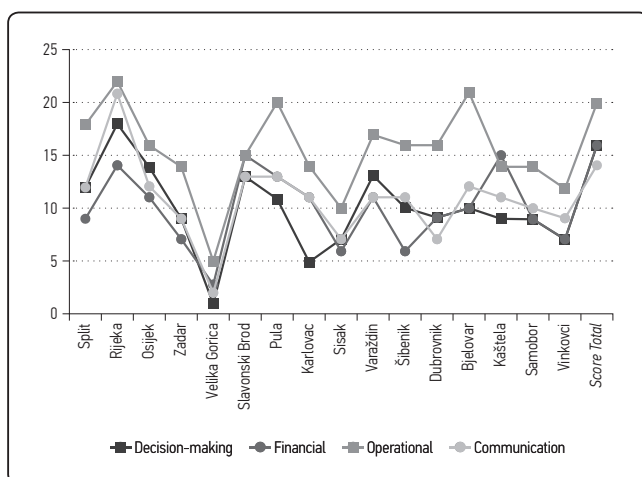
56 U oblasti skupljanja otpada, prihvaćena je obaveza formiranja regionalnih centara za prikupljanje otpada (sa sistemom razdvajanja i sortiranja otpada) radi povećanja količine recikliranog otpada. Lokalne vlasti su podbacile jer nemaju administrativnih i funkcionalnih kapaciteta a i zbog slabe regulative koja je kreirana bez uticaja lokalnih vlasti. Videti: Ercegović Marko (2014): *Iskustvo Hrvatske lokalne samouprave na putu prema Evropskoj uniji*, Polis broj 7, jun 2014, strana 59.

57 Regionalne razvojne agencije osnivaju županije (okruzi), ima ih 20, formirane su u periodu od 2010. i 2014. U njihovu nadležnost spada: informisanje o izvorima finansiranja, priprema i primena projekata, izrada strateških dokumenata i drugih studija, privlačenje investicija, te razvoj klastera i kapaciteta regionalnih učesnika.

U njega ulaze predstavnici opština, gradova i županija i on na svojim sednicama pretresa probleme i teme od značaja za lokalnu samoupravu.

Istraživanje sprovedeno 2014. godine o *otvorenosti i transparentnosti rada gradova*⁵⁸ u Hrvatskoj ukazuje kako se teško stvara demokratsko društvo i pored dobre regulative (ustava, zakona). Istraživana je dostupnost *sadržaja na koje zakon obavezuje lokalne vlasti* (analiza web strana gradova), u oblasti *odlučivanja* (regulacija, proces odlučivanja, participacija), *finansiranja* (porezi, donacije i javna nabavka), u *operativnoj* (javni registri i prava, javni pozivi – konkursi i međunarodne organizacije) i *komunikacionoj* oblasti (baze podatka, pristup informacijama i druge informacije).⁵⁹

Grafikon 1. Rezultati indeksa transparentnosti i otvorenosti (TOI Scores)



Izvor: Musa A., Bebić D, Đurman P. (2014) *Transparency and Openness in Local Governance in New Democracies: a Case of Croatian Cities*, 23rd IPSA Conference, Montreal. strana 19.

Rezultati istraživanja ukazuju da *gradovi nisu obezbedili transparentnost i otvorenost* koja je definisana kroz set standarda i na koju su zakonski obavezani. Najslabije je prisutna transparentnost i otvorenost u oblasti finansija i trošenja resursa (60%) kao i u procesima odlučivanja koja se tiču davanja relevantnih informacija građanima i otvorenosti kanala za odlučivanja i javne konsultacije (61%).

58 Iz uzorka (u Hrvatskoj postoje 24 grada) su isključeni ekstremi: Zagreb kao najveći grad (800 000 stanovnika), najmanji gradovi koji nemaju kapacitete i nadležnosti ostalih gradova (Koprivnica, Đakovo i Vukovar) kao i gradovi koji imaju manje od 35 000 stanovnika (Krapina, Gospić, Pazin i Čakovec). U uzorku su ostali gradovi: Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Kaštela, Split, Dubrovnik, Karlovac, Sisak, Velika Gorica, Samobor, Varaždin, Bjelovar, Slavonski Brod, Osijek i Vinkovci.

59 Musa A., Bebić D, Đurman P. (2014) *Transparency and Openness in Local Governance in New Democracies: a Case of Croatian Cities*, 23rd IPSA Conference, Montreal. strana 15.

Ovi rezultati su pouzdani indikatori slabo razvijene demokratske prakse, tendencije da se od građana skrivaju podaci, da se arbitrarno odlučuje u užim grupama te da za javnost ostanu nevidljivi podaci o trošenju novca. Analitičari takođe skreću pažnju da bi ova pitanja trebalo povezati sa visokim skorom koji Hrvatska ima u merenjima korupcije. Ističe se da ova istraživanja upravo i služe da se snimi i objektivno izmeri stanje u pogledu otvorenosti i transparentnosti, da se suzi prostor za zloupotrebe, korupciju, za arbitrarno odlučivanje u užim krugovima te da se otvori prostor za javniji način rada koji je temelj za demokratizaciju društva.⁶⁰

Stanje je nešto bolje u manje osetljivim oblastima u kojima su vlasti opuštenije i koje su za njih manje bitne: sadržaje koje se tiču svakodnevnih poslova i aktivnosti (76%) i vidova razvoja komunikacije sa građanima (76%).

Ovakva vrsta merenja donosi gradskim vlastima ali i građanima bolju sliku objektivnog stanja te ih podstiče na korekcije i dalji razvoj. To znači da jasnije sagledaju u kojim oblastima su slabi, da identifikuju razloge tome, te pokušaju da poboljšaju stanje.⁶¹

Borba za demokratiju je stalno otvoren proces

Zanimljiv je primer regionalnog razvoja u Švedskoj, kao zemlje koja je uzor za razvijenu lokalnu demokratiju, participativno odlučivanje i kreiranja rodno senzitivnih politika osetljivih na potrebe manjina i raznih socijalnih grupa.⁶² Dat je primer okruga Värmland koji u periodu 2010-2013 skupa sa okruzima Dalarna i Gävleborg realizuje projekat industrijskog razvoja u oblasti čelika, papira, kartona i informacionih tehnologija.

Okrug Värmland je na istoku zemlje, na granici prema Norveškoj. On je bio slabije razvijen u vreme države blagostanja i stalno je dobijao državnu pomoć a od 1990. uspešno razvija preduzetnički model upravljanja i razvoja (rasta). U ovom periodu se uz pomoć međunarodnih eksperata podstiče i ostvaruje umrežavanje, saradnja javnog sektora (lokalnih vlasti) sa univerzitetom, regionalnim institucijama, kreiranje polujavnih organizacija, klastera itd. Podstiče se regionalizacija, konkurentnost, razvoj i posebno rast.⁶³

60 Videti: Musa A., Bebić D., Đurman P. (2014) *Transparency and Openness in Local Governance in New Democracies: a Case of Croatian Cities*, 23rd IPSA Conference, Montreal, pp. 19.

61 Ispostavilo se da postoje ozbiljne razlike među gradovima, te su se i u ovom istaživanju izdvojili lideri, zatim grupa oko proseka kao i najslabiji, koji suštinski posmatrano opstruiraju ovu vrstu napora. Tako je Rijeka daleko bolja od drugih (ima 75% u odlučivanju, u finansijama 87%, a u ostale dve oblasti 112-115%). Lidersku grupu gradova koji imaju rezultate u vrednosti preko 80% još čine Pula, Slavonski Brod, Osijek i Bjelovar. Najslabiji su gradovi Sisak sa 45%, Vinkovci sa 53% i na dnu grupe Velika Gorica sa svega 16%.

62 Kjellberg, Francesco (1988). *Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia*. In B. Dente and Francesco Kjellberg. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Sage, London.

63 Videti: System leadership in innovative environments (SLIM) na: <http://www.regionvarmland.se/slim-project-good-example-cluster-development>.

Autor kritikuje način primene koncepta klastera, koji vrši torziju demokratskog procesa odlučivanja jer kao najznačajniji afirmiše *princip rasta, dok održivost, uticaj raznih socijalnih grupa i interesa ozbiljno marginalizuje*.⁶⁴

Projekat je otvorio mogućnost da u procesima odlučivanja veliki neformalni uticaj imaju nevidljivi centi moći. Ceo projekat je forsirao ulaganje u tradicionalno muške industrije, što je dovelo do loših posledica. Pitanje *zagađenja* se takođe marginalizuje kao nebitno, te tehnologija vođenja projekta sve kritičke tonove i argumente prebacuju na nebitan kolosek i oni postaju „buka“ na koju se ne obraća pažnja. Kreatori politike prikazuju projekat kao uspeh, konsenzus i uspostavljanje harmoničnih socijalnih odnosa, dok u realnosti objektivno postoji konflikt, praksa isključivanja, dominacije, hegemonije i obrazac koji se usvaja od strane regionalnih vlasti i koji će biti jako teško menjati.

ZAKLJUČAK

U svim zemljama nekadašnje Jugoslavije, pa i šire u regionu, može se identifikovati demokratski deficit, problem nedovoljne demokratizacije kao i potiskivanje građana i civilnog društva iz procesa odlučivanja. Politička elita teško odustaje od centralističkih i autoritarnih koncepata uređenja i modela odlučivanja, fokusira se na čuvanje monopola moći i kontrole i lako krši i odustaje od demokratskih principa, bez obzira što su uneti i u ustav, i u zakone.

Pred svim zemljama regiona je otvoren problem izgradnje mreže lokalnih vlasti, izgradnje partnerskih odnosa između svih nivoa vlasti, uvođenja subsidijariteta te uvođenje i negovanje transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti vlasti (države i lokalnih) pred građanima.

Učenje na lekcijama demokratskih zemalja i iz dobrih praksi lokalnih vlasti, može biti olakšano tek boljim sistemskim uređenjem (uvođenje pravne države, boljom ustavnom i zakonskom regulativom) kao i podizanjem demokratske političke kulture. Ovo su dugoročni procesi koji traže veliku posvećenost političke elite, raznih socijalnih aktera, civilnog društva i građana.

Demokratija nije čak ni u demokratskim zemljama jednom za svagda osvojen proces. Sve generacije su „osuđene“ da se bore za demokratske odnose, za demokratske principe i obezbeđivanje javnih usluga koje su optimalno prilagođene potrebama konkretnih ljudi. U savremenom svetu, globalizacija je donela neke nove izazove sa kojima se svaka nacionalna, regionalna ili lokalna vlast bori. Moglo bi se reći da je lokalna vlast idealan prostor u kome građani mogu obezbediti svoj uticaj a time stvoriti temelj za demokratiju u društvu uopšte.

64 Videti: Line Säll (2014), *Problematising 'the learning region': knowledge, power and expertise in regional governance*, 23rd IPSA Conference, Canada, Montreal, July, 2014. pp. 5.

Duško Radosavljević⁶⁵

*Fakulteta za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić u Novom Sadu
Univerzitet Union*

Slike žalosnih događanja: decentralizacija i jačanje lokalne samouprave – slučaj Srbija

U Srbiji naprosto nije moguće naći kompromisan odgovor na temeljno pitanje šta utemeljuje državu: pretpolitičko jedinstvo njezinih pripadnika ili konsenzus o univerzalnim i moralnim principima?

Milan Podunavac

Kada govorimo o lokalnoj samoupravi, uočavamo više funkcija iste, od kojih ćemo mi insistirati na dve osnovne: *prvo*, ona predstavlja politički entitet, unutar kojega grupa ljudi, određena zajednica, ostvaruje svoje primarne socijalne ciljeve, i *drugo*, ona je jedinica državne uprave, po pravilu utvrđena zakonom, koja vrši određene poslove. Ovo je posebno karakteristika u najrazvijenijim industrijskim zemljama, gde je lokalna samouprava *naterana* da deluje u skladu sa vrlo visokim standardima, koje od nje zahtevaju građani koji žive u tim u lokalnim zajednicama, kao i da bude izuzetno efikasna u okvirima svojih nadležnosti.

Politička priroda lokalne samouprave opravdava njenu autonomiju, nezavisno od količine nadležnosti koje su u posedu lokalne samouprave. Autonomija lokalne samouprave ima svoju zastupljenost u mnogobrojnim zemljama i

65 dradosavljevic@useens.net

političkim konceptima, ali ono što je osnovna specifičnost je da je ona u svim prilikama garantovana ustavom i zakonima.⁶⁶

Ako lokalnu samoupravu gledamo sa ekonomskog aspekta, onda su snaga i uticaj lokalnih vlasti, njihova moć i stepen autonomije, koju oni uživaju, direktna posledica ekonomskog razvoja lokalne zajednice. U skladu sa ekonomskom teorijom federalizma, optimalni stepen decentralizacije se sprovodi na taj način, što jedinica državne organizacije biva sposobna da razreši osnovne zahteve svojih građana, te da ekonomski bude u stanju da finansira sprovođenje odluka koje lokalne vlasti donose.

Tokom XX veka, polje angažovanja državne mašinerije je enormno poraslo, posebno u odnosu na liberalno shvatanje o državi XIX veka, koje je državu videlo kao instrument za donošenje zakona i osiguranje poretka. Potrebe modernog društva, posebno poslovnog sveta, izražavaju specijalizovane zahteve za tehničkim, kulturnim i administrativnim službama države, postavljajući državi sve komplikovaniji dnevni red za njihovo rešavanje. U te zahteve spadaju: razvoj infrastrukture sposobne da prati vitalne potrebe razvoja modernih država (željeznice, auto-putevi, aerodromi i drugi transportni sistemi), zdravstveno i socijalno osiguranje stanovništva, naučna istraživanja, obrazovanje i priprema kadrova. Naravno, posle događaja 2001. godine⁶⁷, ovome treba dodati i naglašenu potrebu, ultimativni zahtev, da moderne države dodatno preuzmu mere bezbednosti za svoje građane, prvenstveno od terorističkih napada, ali i od sve mnogobrojnijih, raznovrsnih bezbedonosnih iskušenja. Nemajući mogućnost da sva ova pitanja reši na efikasan, zadovoljavajući, kao i štedljiv način, moderna centralna država deo svojih funkcija/nadležnosti/ovlašćenja prenosi na niže organe – organe lokalne samouprave. Pri tome se ima u vidu, da državna podela mora osigurati slobodnu fluktuaciju ljudi, roba i ideja. Osim ovog principa, lokalne samouprave treba da ostvare dva uslova:

- sposobnost pribavljanja sredstava za ostvarenje planiranih aktivnosti u lokalnoj zajednici;
- struktura lokalnih vlasti mora biti takva da uspešno rešava zahteve i potrebe građana u lokalnoj zajednici.

PEDELA NADLEŽNOSTI UNUTAR DRŽAVNE ZAJEDNICE

Većina modernih država ima višestruko naraslu administraciju na svim nivoima.⁶⁸ Struktura i rang organa, te njihova dužnost, razlikuju se od države do države.

66 U SR Nemačkoj, *Selbstverwaltung* (član 28. Osnovnog zakon SRN), u Francuskoj, *Libre administration* (član 72. Ustava), u Velikoj Britaniji, *Self-government*, itd.

67 Mislimo na terorističke napade Al Kaide na Njujork i Vašington, od 11. septembra 2001. godine.

68 Vidi: Duško Radosavljević, *Savremeni politički i pravni sistemi*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, 2011.

Autonomija lokalnih organa vlasti je takođe različita od države do države, imajući u vidu različiti stepen ekonomske snage, istorijski i tradicionalni stepen pojedinih lokalnih samouprava. Na jednom mestu imamo federalne države, kao što je slučaj Savezne Republike Nemačke, Švajcarske i SAD, sa visokim stepenom decentralizacije, dok su sa druge strane visoko centralizovane zemlje kao što su Francuska i Velika Britanija, pre zamašnih promena, koje su se u okviru Ujedinjenog kraljevstva odigrale poslednjih godina.⁶⁹ Struktura lokalnih samouprava u Evropi je dosta različita, sa različitim stepenom odgovornosti i autonomije lokalnih organa.⁷⁰

DECENTRALIZACIJA I DEVOLUCIJA

Sve države imaju područje delovanja koje centralna vlada čvrsto drži u svojim rukama. To su poslovi spoljne politike, nacionalne odbrane, finansijske i poreske politike i očuvanja nacionalne infrastrukture. Druga grupa poslova pokriva delovanje administrativnog i represivnog aparata – poželjno je da npr. policija ima iste standarde delovanja i isti kvalitet službe u celoj zemlji.

Ostale administrativne poslove mogu obavljati i vlasti na lokalnom ili regionalnom nivou. Tipični primeri su: lokalno planiranje i izgradnja, podizanje i održavanje sportskih terena, škola, dečijih vrtića, zaštita prirodne sredine, komunalni poslovi, javni saobraćaj i putevi, prostorni planovi, javna bezbednost i sigurnost, obezbeđenje električne energije, gasa, vodovod i kanalizacija, čišćenje i odvoženje smeća, deponije za smeće, bolnice, socijalni rad, kulturne ustanove – biblioteke, domovi kulture, pozorišta, te, podsticanje lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja.

Tendencija je u savremenim državama da se centralna država – vlada, ne meša u ove poslove, čak su ove oblasti sve ređe predmet problematike nacionalnih zakonodavstava i regulative, te su kao takva prepuštena lokalnim i regionalnim mogućnostima. Ovo je posebno vidljivo u nastojanjima centralnih

69 Ovde moramo napomenuti da je laburistička vlada Tonija Blera, nakon pobeđe 1997. godine, pokrenula vrlo opsežan proces davanja ovlašćenja tradicionalnim britanskim zemljama, Škotskoj, Velsu, te traženju mirnog rešenja za Severnu Irsku; ovlašćenja nisu ista za sve delove Ujedinjenog kraljevstva, već zavise od lokalnih osobenosti, kao i od stepena zahteva koja u tim delovima zemlje postoje. Za sada taj proces najviše koriste Škotlandani. Tako su Škotlandani iskoristili svoje pravo da održe referendum o nezavisnosti od Ujedinjenog kraljevstva, 18. septembra 2014. godine, gde je 55,3% birača glasalo da Škotska ostane u sastavu Velike Britanije. U svakom slučaju, Velika Britanija se sve više udaljava od primera za visoko centralizovanu zemlju, bar na podnacionalnom nivou.

70 Francuska sa populacijom od oko 60 miliona stanovnika, ima nešto oko 36.000 opština, većinom malih, dok je bivša SR Nemačka, pre ujedinjenja 1990. godine, sa populacijom od oko 65 miliona stanovnika, imala oko 8.500 opština. Republika Srbija ima nešto manje od 200 opština.

vlada da se sva ova pitanja podvrgnu kontroli organa postojeće lokalne samouprave. Najbolji način za to je decentralizacija odgovornosti i prepuštanje iste u ruke nezavisnih lokalnih, opštinskih ili regionalnih vlasti.

VELIČINA I SNAGA LOKALNIH VLASTI KAO FAKTOR ODGOVORNOSTI KOJI IM SE PRENOSI

Stepen autonomnosti lokalnih vlasti igra veliku ulogu u utvrđivanju faktora odgovornosti lokalnih samouprava. U slučajevima veće samostalnosti lokalnih organa vlasti, a posebno u slučajevima njihove bolje organizovanosti, može se govoriti o odgovornosti koju su oni preuzeli za obavljanje određenih državnih poslova. Na ovaj način dolazimo do zaključka, da je decentralizacija najveća u slučaju gde je lokalna samouprava najveća. Tamo gde je široka devolucija državne organizacije nemoguća, lokalna samouprava je slabo razvijena. Funkcije lokalne samouprave su međuzavisne sa različitim faktorima. Jačanje lokalne samouprave zavisi od rasta same lokalne zajednice, kako u materijalnom smislu, tako i u populacionom smislu. Naravno, mora postojati i politička volja nosilaca najviše državne vlasti, da bi se polje delatnosti lokalne samouprave proširilo. Pored te volje, potrebna su i materijalna sredstva za izvršenje odluka lokalnih vlasti. Ako je finansijska pozicija lokalne samouprave povoljnija, to će i stručne službe biti specijalizovanije i bolje plaćene. Takođe, manje lokalne zajednice će imati manji broj službenika, primeren broju stanovnika i materijalnim mogućnostima lokalne samouprave.

Idući dalje, frekvencija specijalizovanih administrativnih akata, direktno zavisi od rasta populacije. Takođe, i broj visokoobrazovanih službenika raste sa višim stepenom državne organizovanosti. Možemo reći, da na mogućnost prenošenja odgovornosti sa centralnih na lokalne organe vlasti, presudno utiče veličina samoupravne jedinice. Veća samoupravna jedinica, po broju stanovnika pretežno, je sposobnija da preuzme vrlo kompleksne i skupe državne i administrativne funkcije.

Decentralizacija državne vlasti, kao politički proces, ne može se ostvariti bez postojanja čvrste i efikasne lokalne samouprave. Federalni i regionalni organi su forme decentralizacije, ali ne mogu biti zamena za lokalne samoupravne organe. Samo jaka samoupravna lokalna vlada može osigurati jednake životne uslove svojim građanima, koji se zasnivaju na regionalnom planiranju, uz uvažavanje ekonomskih principa. Lokalne vlasti moraju imati stabilne izvore finansiranja, pomoću kojih će obrazovati neophodne službe za pomoć i službu građanima. One ne mogu, niti smeju biti, obične ispostave državne uprave, zbog toga što su one i društvene, kulturne i civilizacijske zajednice, formirane u prošlosti, i gde demokratija mora da se „proba“ i upražnjava direktno. Svakako da opštine, kao najniži oblik samouprave građana, moraju da imaju one funkcije koje bi im davale formu lokalne vlasti.

Lokalne samouprave ne bi smele da u svojoj organizaciji kopiraju rešenja iz državne organizacije. Umesto toga, mnogo je značajnije, da se okrenu rešenjima i iskustvima zemalja sa razvijenom lokalnom samoupravom.⁷¹

ISKUSTVA SRBIJE

Jedan dosta dobro teorijski osmišljen koncept lokalne samouprave, koji je sa određenim problemima, solidno funkcionisao u Srbiji i celoj Jugoslaviji, pre 1990. godine, poništen je Ustavom Republike Srbije,⁷² po kome je ona postala unitarna, centralistička država. Samo donošenje Ustava Republike Srbije iz 1990. godine je proteklo u izrazito nedemokratskoj atmosferi, sa brojnim povredama procedure, sa izuzetnom hitnošću da se ta aktivnost obavi („prvo Ustav pa izbori“), kojoj je sve bilo podređeno, sa blaćenjem malobrojnih opozicionih opcija i diskvalifikacijom mišljenja protiv, te svodenjem istih na „izdajničku“ družinu. Svaka argumentovana rasprava je izostala, te je na taj način donesen ustav koji će sledećih 16 godina u mnogome zakočiti procese zbiljske transformacije države i društva. Imajući u vidu našu temu, to je vidljivo iz razrade prava i dužnosti koje su u nadležnosti republičkih organa. Oni utvrđuju politiku, donose i izvršavaju zakone i druge propise i vrše ustavno-sudsku i funkciju sudske vlasti. Isključivo nadležnost izvršenja zakona i drugih akata može se poveriti drugim organima i organizacijama, ali republički organi ostaju odgovorni za to. Nadležnosti republike, prava i dužnosti, sačinjava lista od 11 grupa društvenih odnosa. Ova prava i dužnosti, sledeći ustav, raspoređena su republičkim organima, u skladu sa principom podele vlasti.

U ovom ustavu, u okviru jedinstvene države, Republike Srbije, predviđeno je postojanje AP Vojvodine i AP Kosova i Metohije. Zanimljiv je fenomen, da prema ovom ustavu, autonomna pokrajina nema svoju definiciju, pa tako ne znamo da li je ona politička, ekonomska, kulturološka, društvena, ..., zajednica,⁷³ ili samo (ne) uspešan pokušaj ostvarivanja političkih profita u sutonu ex-Jugoslavije.⁷⁴

Ustav je za njih predviđao određene nadležnosti, ali se taj spisak nadležnosti radikalno razlikovao od prava i nadležnosti republike – države. Šest tačaka

71 Velika Britanija, SAD, Švajcarska, SR Nemačka, koje su pokazale da jačanjem lokalnih samouprava i decentralizacijom državne vlasti, mnoga pitanja nekadašnje „visoke politike“ bivaju mnogo bliža običnim građanima i mnogo jednostavnija za rešavanje.

72 Ustav je donet 28. septembra 1990. godine, na zajedničkoj sednici svih veća SR Srbije, od strane jednostranačke skupštine; SR Srbija je u tom trenutku bila federalna jedinica SFR Jugoslavije!

73 U članu 108. Ustav R Srbije se samo govori da su „Autonomne pokrajine obrazovane u skladu sa posebnim nacionalnim, istorijskim, kulturnim i drugim svojstvima njihovih područja“!

74 Po Ustavu SFRJ iz 1974. godine, važećem u trenutku donošenja Ustava R Srbije, 28. septembra 1990. godine, predstavnici autonomnih pokrajina su bili članovi Predsedništva SFRJ, kolektivnog šefa države.

je obuhvatalo odnose koje pokrivaju pokrajinski organi, s tim da oni nemaju političku i zakonodavnu funkciju, već samo mogućnost donošenja podzakonskih akata, dok je funkcija izvršnih organa pokrajine svedena na izvršenje marginalija. Za izvršenje zakona republike se traži posebno ovlašćenje, kao uslov da ga vrše pokrajinski organi.⁷⁵ Država može poveriti pokrajini vršenje pojedinih poslova iz okvira svojih prava i dužnosti, dajući joj za to i određena finansijska i materijalna sredstva. Isto tako, u članu 112. Ustava, stoji i stav da republički organ može neposredno obezbediti izvršenje određene odluke, ako je ne izvršava, ili je pogrešno izvršava, pokrajinski organ.⁷⁶ Autonomne pokrajine nemaju nadležnosti u vezi sa sudskom vlašću. Ovakvo koncipirane autonomne pokrajine, u Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine, navode na tri zaključka: 1. Iskazan je bazični strah i nepoverenje u ideju pokrajinske samouprave, kao političke i društvene zajednice; 2. U ustavu je pobedio koncept jedinstvene i visoko-centralizovane državne zajednice, koja na silu ujednačava svoje, u osnovi vrlo raznolike regione; i, 3. Održava se forma, bez bitnijih elemenata pokrajinske samobitnosti, isključivo u cilju pridobijanja političke koristi, te taktičke prednosti, u okvirima Yu-federacije.

Opština je po ovom ustavu utvrđena kao teritorijalna jedinica lokalne samouprave, a kao posebna jedinica se utvrđuje grad Beograd, glavni grad republike. Prava i nadležnosti opštine se svode na klasične komunalne delatnosti, te onoliko izvršne vlasti, koliko se to zakonom ili drugim propisom republike poveri opštini, što je daleko od nadležnosti, koje savremene lokalne samouprave obavljaju širom Evrope, a, koje smo pominjali u prvom delu teksta. Zakonska i druga normativna regulativa, koja će u godinama posle donošenja ustava, „pokrivati“ ovu oblast, neće biti blagonaklona prema lokalnoj samoupravi, niti će je bitnije menjati, nabolje. Naprotiv, tako će već 1992. godine, Uredbom vlade, biti uvedene nove teritorijalne jedinice – okruzi. Predviđeni kao detaširani organi ministarstava, u praksi su dobili karakter regionalnih organa centralizovane vlasti, nadređenih organima lokalne samouprave. Ova protivustavna i protivzakonska uredba, ostala je na snazi sve ove godine, dodajući još jedan argument onima koji tvrde da proces decentralizacije države i optimalizacije lokalne samouprave u Republici Srbiji, još nije zbiljski započeo.

Optimizam koji je krasio mnogobrojne učesnike u javnom i političkom životu, posebno poklonike liberalno-demokratskih i pro-evropskih shvatanja, i njihova visoka očekivanja o stvarnoj demokratizaciji društvenih odnosa,

75 Tako je 2002. godine, u Narodnoj skupštini R Srbije usvojen Zakon o prenošenju određenih nadležnosti autonomnoj pokrajini, tzv. „Omnibus zakon“, kojom je donekle popunjena pravna praznina u ovoj oblasti. Zakon se neposredno primenjivao samo u AP Vojvodini, zato što je AP Kosovo i Metohija od sredine 1999. godine, pod protektoratom međunarodne zajednice.

76 Autor ovoga teksta ima lično iskustvo, kada je u razgovoru sa tadašnjim ministrom prosvete R Srbije, upravo ova odredba bila spomenuta kao način da se „ponište“ odluke Pokrajinske skupštine vezane za sektor visokog školstva.

koji sa sobom pretpostavljaju i suštinsku decentralizaciju države, nakon Oktobarskih događanja 2000. godine, vrlo uspešno je poništio proces donošenja Ustava Republike Srbije, iz 2006. godine, u svim svojim fazama. Ovde nećemo ulaziti u mnogobrojne, a evidentne slabosti, ovoga na brzu ruku napisanog i usvojenog, te za jednokratnu upotrebu primenjivog akta,⁷⁷ o čemu Aleksandar Molnar piše:

Ustav Republike Srbije od 8. novembra 2006. jedan je od svakako najbrže sastavljenih ustava. Umesto da bude napisan, da se o njemu raspravlja i da bude donet četiri do pet godina ranije, u regularnoj proceduri i shodno obećanjima partija, Ustav je na brzinu napisan krajem leta te godine i još brže donet početkom jeseni, pod izgovorom da će se na taj način „spasiti“ Kosovo i Metohija u granicama Srbije. Na sve ozbiljne prigovore, koji su uglavnom dolazili iz redova stručnjaka i nevladinog sektora, partije su odgovarale da se ne sme gubiti vreme i da će se sve što je u Ustavu manjkavo moći kasnije menjati, pošto su njegove odredbe o ustavnoj promeni mnogo fleksibilnije od prethodnog, Miloševićevog ustava iz 1990.⁷⁸

Što se tiče naše teme, ustav je doneo određene izmene. Tako, država proširuje svoje nadležnosti sa 11 na 16 oblasti, dok se, dodatno, limitiraju prava i nadležnosti autonomnih pokrajina.⁷⁹ Po ovom ustavu u nadležnosti pokrajine su: nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. One mogu da, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti prostornog planiranja i razvoja, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija, prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou.

77 Na više mesta smo naznačili da racionalnog razloga za donošenje ovakvog ustava nije bilo! Po nama, ustav je svoju društvenu ulogu iscrpeo sadržajem Preambule, koju smo nazvali „Lazareva kletva“. Najveća „vrlina“ ovoga dokumenta, po rečima najvažnijih političkih činilaca države, u tom trenutku, DSS-a, DS-a, G17 plus, SPS-a, SRS-a, beše „laka mogućnost promene istog“, te put za preвременe izbore. U takvoj situaciji, svako je za sebe uzeo, u ustav ugradio, svoju projekciju političkih stavova. Ovde moramo naglasiti da je cela koncepcija i izvedba ustavnog teksta i materije više nego problematična i da već dugo vremena koči razvoj društvenih odnosa u državi, ali i razvoj i aspiracije Srbije da se aktivno uključi u procese evro-atlantskih integracija.

78 Aleksandar Molnar, *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita – Ustavno zlopačenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka*, Službeni glasnik i Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2010, str. 14.

79 U članu 182. pravi se razlika između autonomnih pokrajina, što možemo tumačiti samo političkom, odnosno, politikantskom strategijom, da se na kakav-takav način, pitanje AP Kosovo i Metohija apsolvira na, relativno bezbolan način.

Pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, takođe, u skladu sa zakonom. Utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja, upravljaju pokrajinskom imovinom, na način predviđen zakonom. U skladu sa ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, obezbeđuju sredstva jedinicama lokalne samouprave za obavljanje poverenih poslova, donose svoj budžet i završni račun.

Što se tiče finansiranja pokrajinske autonomije, ustav predviđa da pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti, međutim, vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom. Zakon o finansiranju Autonomne pokrajine Vojvodine još nije donesen, iako je od donošenja ustava proteklo osam godina! Takođe, zakonom se određuje učešće autonomnih pokrajina u delu prihoda Republike Srbije. Kao svojevrсни kuriozitet, navodi se da budžet Autonomne pokrajine Vojvodina iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije. Pokrajina je dužna da 3/7 ovih 7% koristi za finansiranje kapitalnih rashoda. Za sve ove godine, predstavnici pokrajine i republike nisu uspeali da se dogovore i izračunaju koliko je to 7% od državnog budžeta!⁸⁰

U normativnom delu, najviši pravni akt autonomne pokrajine je statut. Time se htelo naznačiti da on pripada podzakonskim aktima, što je po nama nedopustivo, jer je deo ustavno-pravne materije, tako da nije mogao biti ovako loše tretiran. Statut pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine, što je po ko zna koji put pokazalo da država i njeni organi nemaju poverenje u pokrajinsku autonomiju, da ona mora biti nadgledana, kontrolisana i dozirana. U malim količinama, naravno. Pokrajina donosi odluke i druga opšta akta, pitanjima iz svoje nadležnosti. Kojih, nije rečeno.

Vlada Republike Srbije može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke autonomne pokrajine, pre njenog stupanja na snagu. Ustavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke autonomne pokrajine. S druge strane, pokrajina ima pravo žalbe Ustavnom sudu u slučaju da se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave, sprečila vršenje nadležnosti autonomne pokrajine. Takođe, pokrajina može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije, ili opšteg akta jedinice lokalne samouprave, kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju. Primećujemo da iako ima više teksta posvećenog autonomnoj pokrajini, nego u Ustavu iz 1990. godine, da je sadržaj autonomije redukovan u odnosu na prethodni tekst.

Nada da će se ovim Ustavom iz 2006. godine uspostaviti diskontinuitet sa tzv. „miloševićevskim“ ustavom i režimom izjalovila se, a učesnicima u javnom i političkom životu, kao i analitičarima odnosa u društvu, dodatno je utvrdila stav o prevazi retrogradno-konzervativnih činilaca i političkih elita u Srbiji, odnosno

80 U razgovorima sa najvišim funkcionerima AP Vojvodine, predsednikom Skupštine AP Vojvodine, Ištvanom Pastorom, sa predsednikom Vlade AP Vojvodine, Bojanom Pajtićem, sekretarom za privredu, Miroslovom Vasinom, dobili smo podatak da je u „najberičetnijim“ godinama, u pokrajinski budžet stizalo oko 5,5% sredstava iz republičkog budžeta.

njihovih stavova o daljem razvoju društva.⁸¹ Jedan od razloga verovatno leži i u činjenici da, kako to naglašava Milan Podunavac, „Srbija ima snažnu antifederalističku tradiciju, a to bi upravo mogao biti institucionalni okvir koji bi olakšao oblikovanje političke kulture koja je uslov normalne reprodukcije multikulturalnog društva, kakvo Srbija jeste po svom socijalnom aspektu“.⁸²

UMESTO ZAKLJUČKA

Napred opisana teritorijalna organizacija je zasnovana na principima visoke centralizacije državne vlasti, sa isključivom pretpostavkom nadležnosti u korist republičkog centra. Ovakva centralizacija je, možda, imala određeno opravdanje, u glavama nosilaca političkog mandata Republike Srbije, početkom raspada SFR Jugoslavije, te može biti, i imati određenu prednost u uslovima velikih društvenih poremećaja. Međutim, više je nego izvesno, da ona već duži niz godina, ispoljava forme ograničavanja demokratije, te bitno ugrožava interese građana Republike Srbije i njihovih slobodnih asocijacija. Koncepti i provođenja decentralizacije vlasti, kao osnov za demokratska odlučivanja, ne samo da nisu suprotstavljeni integraciji, nego su nužnost, za efikasno rešavanje lokalnih pitanja, u modernoj lokalnoj samoupravnoj zajednici! Takođe, sve ovo je preduslov za zbiljsku demokratizaciju, te dalje korake Republike Srbije u procesu uključenja u tokove evro-atlantskih integracija. Preduslov za to, „Oblikovanje bazičnog konsenzusa na liberalnim vrednostima omogućilo bi osvajanje minimalnog okvira moderne (pravne) države“.⁸³ Stvaranje povoljne klime za taj proces, koji bi se trebao odigrati u formi ustavotvorne skupštine, prvenstveni je zadatak srpskih političkih, ekonomskih i intelektualnih elita. Drugi zadatak jeste otklanjanje iracionalnog i politički štetnog straha od jake lokalne samouprave, bazirane na konceptu koji se ostvarivao pre 1990. godine, sa teoretskim i iskustvenim podacima iz zemalja gde je ona osnovni činilac društvene strukture, a posebno od ostvarenja istinske autonomije, prvenstveno u Vojvodini, ali i u ostalim regionima Srbije, na osnovu jasno iskazanih potreba i interesa. Mislimo da bi to bio jedan od osnovnih pravaca buduće rekonstrukcije ustavno-pravnog i političkog sistema Srbije, utemeljenom u novom ustavu, koji bi donela ustavotvorna skupština.

81 To se najbolje ispoljilo u procesu potvrđivanja Statuta AP Vojvodine, procesa koji je nepotrebno trajao preko godinu dana, u kojem se o ovom dosta benignom političkom dokumentu, zasnovanom na minimalističkim odredbama Ustava iz 2006. godine, govorilo rečnikom sa početka 90-ih godina, a pokrajinska vlada žigosana kao separatistička! Odluka Ustavnog suda Srbije o nesaglasnosti bazičnih akata koji tangiraju pokrajinsku samoupravu, izazvala je takvu političku histeriju kojoj se još ne vidi kraja.

82 Milan Podunavac, *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*, Čigoja, Beograd, 2006, str. 173.

83 Isto, str. 87.

VII DEO

Konstitucionalizacija
međunarodnih odnosa

Miloš Šolaja¹

Fakultet političkih nauka

Univerzitet Banja Luka

Konstitucionalni inženjering međunarodne zajednice i suverenost

Ova studija treba da pokaže da su izvori, uzroci i osnove međunarodnog konstitucionalnog menadžmenta intervencijama u procese ustavne izgradnje pojedinačnih suverenih država poslije hladnog rata izazvane porastom broja subjekata u međunarodnim odnosima kao, promjenama u položaju i ulozi malih država kao i post-hladnoratovskom tranzicijom u pravcu liberalnih demokratskih sistema. Porast konflikata i potreba za rješavanjem konflikata otvorili su pitanja intervencije u unutrašnja pitanja država od strane aktera izvan njih samih, kao i demokratske legitimnosti uspostavljenih rješenja. Međunarodna intervencija u konstitutivne poretke država postavlja neminovno tri pitanja: prvo je pitanje demokratskog legitimiteta tako konstituisanih poredaka; drugo je pitanje ostvarive normative moći i efektivnosti na tim osnovama uspostavljenog političkog sistema; treće je pitanje ustavnog identiteta državljana na koje se međunarodni konstitucionalni pristup odnosi. Posebno, kao četvrto, pitanje odnosi se na suverenost država u odnosima koje definiše novi međunarodni poredak i koji se oblikuje na osnovama starog poretka uspostavljenog kao konfliktna bipolarna ravnoteža vojne moći.

Istorijska je činjenica da se najdrastičnije promjene nakon hladnog rata određuju kao svojevrsna karakteristika postsocijalističkog prostora s posebnim akcentom na jugoistočnu Evropu i drastično isparcelisani postsovjetski geopolitički prostor. Većina novonastalih država, u načelu bivših republika dvije mnogobrojne

1 msolaja@teol.net

federacije, pozivala se na izvorno shvatanje suverenosti, dakle suverenosti shvaćene kao apsolutne, uzimajući ih za nespornu osnovu konstitucionalnog određanja međunarodnog položaja. Postsocijalistički talas tranzicije normativno je bio zasnovan na imperativu samodefinisanja individualističkog identiteta država liberalne demokratije, odnosno inerciji inicijalne izgradnje liberalnih konstitucionalnih poredaka. Pitanje kontinuiteta ustavnih poredaka u odnosu na prethodni ustavni sistem, odnosno pitanje ustavne legitimacije novih država u odnosu na ustavni poredak federalnih država iz kojih su nastale, postavlja se prije svega kao bitno pitanje novog ustavnog identiteta u novim državama, kako normativnog u smislu poštovanja novostvorenih političkih institucija liberalne multipartijske demokratije, tako i vrijednosnog sistema pokrenutog kao promjena od kolektivističkih ka individualističkim vrijednostima koje čine liberano-demokratsku identitetsku osnovu. U većini država koje pripadaju dvama naznačenim geopolitičkim prostorima tranzicione konstitucionalne osnove okrenute su liberalno-demokratskim ciljevima ne kao izabrani postavljeni vrijednosni cilj već kao imperativni transnacionalni procesi koji vrijednosne promjene usmjeravaju na osnovama negacije dotadašnjeg monističkog političkog poretka socijalističkog kolektivismu, a ne na pozitivnim dobrovoljno izabranim ciljevima liberalističkog konstitucionalizma. Odbacivanje vrijednosnog okvira socijalizma nije pretpostavljalo definisanje nove vrijednosne osnove, već okretanje isključivo poznatim obrascima u političkom polju regulativne pluralističke demokratije. Odricanje ideoloških kolektivističkih vrijednosti u procesu promjene nije fragmentiralo identitete na političko-interesne, već na nacionalne, etničke, religijske i kulturne koji su samo na redefinisanim osnovama kolektivne svijesti nastavili da čine kolektivističku osnovu deklarativno pluralističkog konstitucionalizma. Možemo da se složimo s tvrdnjom da je „bila zabluda očekivati daće se političkim promjenama režima bitno promeniti stavovi i ponašanje većinske ljudi.“² Negativni identitet s „bivšim“ političkim sistemom ne ostavlja mnogo prostora za definisanje modernog građanskog ustava već konstitucionalnu moć prepušta novim nacionalnim elitama kao nominovanim zaštitnicima jednonacionalnih konglomeratskih struktura u kojima se svako odstupanje od nacionalnih ciljeva i politika karakteriše kao izdaja. Konstitutivna moć i ustavna izgradnja unutrašnjeg poretka i političkog sistema prepuštena je političkim elitama kao ekskluzivnim zaštitnicima kolektiviteta – nacije, etnosa, religije... koji na osnovama tako shvaćenog kolektivnog identiteta kao isključivog obezbjeđuju minimum demokratske legitimnosti. Ustavni identitet uspostavlja se na političkom jedinstvu nacije ili etnosa kao političke zajednice, a ne na identitetu autonomnog i civilnog društva. U osnovi konstitutivne moći ovih zajednica nalazi se težnja ka kolektivnom političkom liderstvu elite i njenoj težnji da najistaknutijeg predstavnika usmjerava ka autokratskom ili diktatorskom obliku vladavine.

2 Vukašin Pavlović, *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 227.

KONSTITUTIVNI MENADŽMENT MEĐUNARODNE ZAJEDNICE NA POSTJUGOSLOVENSKOM PROSTORU

Raspad Jugoslavije nije bio neizbježan, ali su vodeći međunarodni subjekti stimulisali društvo, organizovano u pretpolitičke nacionalne zajednice, u postjugoslovenskim državama da kritičnu masu političkog legitimiteta za donošenje ‚demokratskih‘ ustava potraže u nacijama kao ekskluzivnim kolektivitetima. Konstitutivna moć novih država, nastalih u granicama bivših jugoslovenskih republika, zavisila je od političke moći i interesa država zainteresovanih za promjene na postjugoslovenskom prostoru. Najzainteresovaniji akteri Sjedinjene Američke Države i Evropska unija promjene u postjugoslovenskim zemljama posmatrali su kao dio procesa tranzicije svih socijalističkih zemalja u liberalne demokratije. Taj odnos pokazivala je i odluka američkog predsjednika Ronalda Regana 1985. da tadašnju Jugoslaviju definitivno svrsta u blok „istočnih“ zemalja kao i kasnije odluke administracije Džordža Buša starijeg da finansijski i politički podrži samo Sloveniju i Hrvatsku kao ‚demokratske države‘. Time je *nacija* jasno međunarodno deklarirana kao legitimacijska osnova konstitucije novih država na prostoru nestajuće socijalističke Jugoslavije. Diverzifikovana međunarodna politička podrška usmjeravala je suštinski unutrašnje procese vezane za razdruživanje od prethodne države i buduće nove konstitucije.

Ovdje se kao osnovni problem, odnosno prethodno pravno pitanje, postavlja konstitucionalizacija međunarodnog prava.³ Smatrajući da svjetska organizacija treba da bude hijerarhijski ustrojena i da taj cilj nije još dostignut, Habermas uspostavljanje transnacionalnih pravnih mehanizama ograničenih na određene grupe država naziva *heteroarhijom*.⁴ Transnacionalni međunarodni pravni mehanizam razvija se u dva osnovna pravca: prvi je stvaranje komplikovanih veza međunarodnih institucija; drugi je razvijanje mreža organizovanih u sektore koji nameću i pojačavaju potrebu za regulacijom pojavljujući se u javnom i političkom polju međuzavisnosti država. Uspostavljanje svjetske organizacije kao hijerarhizovane institucije, čije bi članice bile države uspostavljene i legitimizovane kao ustavne demokratije unutar sebe, nije bilo moguće. Činjenica je da bi demokratska svjetska organizacija i globalna demokratija mogle da budu cilj kojem transnacionalne *heteroarhije* mogu postupno kumulativno voditi, ukoliko bi se globalni politički procesi razvijali u dva pravca: jedan je građanska demokratija u državama članicama svjetske organizacije, što bi odražavalo Kantov princip globalne federacije;

3 Jirgen Habermas, „Konstitucionalizacija međunarodnog prava i problemi legitimiteta ustrojenog svjetskog društva“, u Petar Bojanić, Miljana Milojević (ur), *Norma nomos*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 401.

4 Jirgen Habermas, „Konstitucionalizacija međunarodnog prava i problemi legitimiteta ustrojenog svjetskog društva“, u Petar Bojanić, Miljana Milojević (ur), *Norma nomos*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 396.

drugi je razvoj principa neposrednog individualnog uticaja na globalne procese neposredne građanske demokratije u okvirima svjetske organizacije. U oba procesa transnacionalne aglomeracije predstavljaju aktuelnu fazu kao posljedicu inkrementalnog razvoja pod uslovom da se međunarodna koordinacija transnacionalnih institucija razvija na načelima pravednog međunarodnog poretka.

TRANSNACIONALNI PROCESI U POSTJUGOSLOVENSKOM PROSTORU

Da bi se odgovorilo na pitanje o transnacionalnoj podršci novih liberalno demokratskih država i njihovom međunarodnom priznanju u procesu transformacije postojećih višenacionalnih multinacionalnih i multikulturalnih složenih federacija socijalističkog vrijednosnog kruga, potrebno je odgovoriti na osnovnu dilemu: da li je taj odnos bio postavljen na idejama demokratije i pravde. Ukoliko nije, osnovna ideje koje je usmjeravala politički pravac i nivo podrške bile su geopolitički interes i politička moć.⁵ Ukoliko se pođe od činjenice da su Sjedinjene Američke Države početkom devedesetih godina otkazale svoj dio finansijskih obaveza Ujedinjenim nacijama s obrazloženjem da „ograničavaju njihov suverenitet,⁶“ neizostavno se postavlja pitanje legitimizacije i demokratskog kapaciteta globalnog poretka. Oспорavanje Ujedinjenih nacija kao globalne institucije institucionalizovane u svjetskom međunarodnom poretku, s obrazloženjem da ugrožava američki suverenitet obrnuto je od puta ka demokratizaciji globalnog državnog i društvenog poretka. Naglašavanje potrebe za iskazivanjem suverene moći država zahtijeva preispitivanje odnosa ‚država-suverenost‘ kao najznačajnijoj karakteristici države i državne vlasti od Vestfalskog mira do danas. Rezultat promjena globalnog rasporeda moći jeste porast moći intervencionizma u unutrašnja pitanja suverenih država. Kelzen smatra da „suverena država danas treba da djeluje kao *pogrešiv* agent svjetske zajednice: pod prijetnjom sankcija ona izvršava zadatke.“⁷ Nacionalne države izgubile su *de fakto* veliki dio kontrolne i upravljačke sposobnosti.⁸ Subjekti međunarodnog prava dobijaju i formalna ograničenja suvereniteta i dovode se do stepena u kojem konstitutivna moć više nije ideja baznog socijalnog konsenzusa, odnosno „ideja pristanka, procedura (ugovora)

5 Miloš Šolaja, *Amerika u vrtlogu Balkana*, Centar za međunarodne odnose Banja Luka, 2013, str. 310.

6 Richard A. Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War*, M. E Sharpe New York – London, 2005, p. 51.

7 Hans Kelzen, „Suverenost ni međunarodno pravo“, *Suveren i suverenost*, Petar Bojanić, Ivan Milenković (ur), Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 82.

8 Jirgen Habermas, „Konstitucionalizacija međunarodnog prava i problemi legitimiteta ustrojenog svjetskog društva“, u Petar Bojanić, Miljana Milojević (ur), *Norma nomos*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 391.

u pluralističkoj koncepciji javnog i političkog polja.⁹ Unutrašnja konstitutivna moć pojedinačnih država sa građanske javnosti i ‚saglasnosti većine‘ prelazi na stranu međunarodnih odnosno globalnih igrača (*global players*) u obliku država i to transnacionalno uvezanih. Legitimizaciju ustavnog poretka formalno suverenih država prisvajaju za sebe subjekti u međunarodnoj politici izvan prostora na kojem se države – objekti konstitucionalizacije nalaze. Takva legitimacija ustavnog poretka nije odraz unutrašnjeg demokratskog legitimiteta država kao izraza kolektivne volje već onog koji se uspostavlja, ali i legitimiše, kao moć u odnosima među državama spremna i sposobna da interveniše u konstitucionalne poretke suverenih država. Posthladnoratovski neoliberalizam ne uspostavlja se kao demokratski međunarodni poredak država već kao odnos hegemonie moći jačih u odnosu na slabije. Analizirajući ‚liberalnog levijatana‘ Džon Ajkenberi se pita „šta je u američkom poslijeratnom političkom oblikovanju slično imperijama, je li to makar i labavo poredak organizovan oko hijerarhijskih odnosa dominacije i subordinacije.“¹⁰ On to procjenjuje kao odnose zasnovane istovremeno i na komandovanju nad državama i na njihovom pristanku na upravljanje ‚nad njima‘ u posthladnoratovskom međunarodnom poretku predvođenim Amerikom. Globalno upravljanje sprovodi kroz sve raširenije međunarodne norme uspostavljene na principima institucionalnog samoorganizovanja i ekspertske nezavisne samo-regulacije u separatnim oblastima što je bilo uzrok nastanka sve brojnijih i raširenijih mreža međunarodnih organizacija i daljeg širenja institucionalizacije. Svijet postaje prekriven multilateralnim mrežama međunarodnih organizacija, inicijativa za saradnju, sporazuma i ugovora od globalnog do regionalnog nivoa. Međuzavisnost država postaje jedan od ključnih činilaca u odnosima među njima i to na više nivoa. Dok se većina zemalja u globalnim relacijama držala principa ‚bandwagoning‘¹¹, odnosno ‚priklanjanja‘ ili ‚uskakanja‘ u onu traku kojom su neposredno poslije hladnog rata svjetsku politiku vodile Sjedinjene Države, s druge strane raslo je interesno horizontalno povezivanje „malih“ ili „slabijih“ država čime nastoje da se nametnu kao efektivan činilac u donošenju odluka čija se važnost odnosi na globalne uticaje. Svjetski procesi kreću se u prostoru između unilateralne američke hegemonije i nastojanja da se odnosi među državama na globalnom planu demokratizuju. Koordinacija međunarodnih organizacija na transnacionalnom nivou i regulacija proizveli su procese okretanja ekonomije većine država prema globalizovanim tržištima pri čemu je njihov ulazak u te procese neposredno proizveo i djelimičan gubitak suvereniteta i to ne samo

9 Milan Podunavac, „Bazični konsenzus u podjeljenim društvima“, Milan Podunavac (ur), Fondacija Heinrich Boll – Regionalni ured Beogradu, Beograd, 2008, str. 49 – 66.

10 G. John Ikenbery, *Liberal leviatan*, Princeton University Press, Princeton, 2011, p. 24.

11 Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global response to U.S. Primacy*, W.W. Norton and Company, London – New York, 2002, p. 183.

u ekonomskoj već i u političkoj sferi. Moć u polju međunarodnih političkih odnosa uspostavlja autoritet za donošenje pravnih normi i oblikovanje prava kao i kontrolu implementacije i realizacije prava koji ostaje naglašeno odvojen od nosilaca primjene usvojenog prava.

Liberalni intstitucionalizam kao više pragmatička nego idealistička osnova stvaranja i upravljanja međunarodnim institucijama kodifikovao je u globalnim političkim odnosima uspostavljanje poretka čija je osnovna karakteristika povećanje broja vladinih i nevladinih subjekata u međunarodnim odnosima i rastuća međuzavisnost među njima. Broj učesnika i kanala povezivosti ima ogroman rast zbog čega države ne mogu da ostanu izolovane i da vode svoje spoljne politike bez kalkulisanja zajedničke koristi. Suverena prava države umanjuju se zbog orijentacije država za unapređenjem regulisane saradnje u okvirima višestruko multiplikovane međunarodne institucionalizacije čime isto tako višestruko raste i legitimacijska moć međunarodnih institucija. Zavisnost od njih i njihovih mreža uspostavlja i znatno veći stepen konstitucionalne moći međunarodnih aktera u unutrašnjim procesima država čijim građanima ne preostaje gotovo ništa drugo nego da legitimišu gotova konstitucionalna rješenja posredstvom svojih političkih elita.

U prostoru jugoistoka Evrope države kao političke zajednice karakteriše poseban vid konstitucionalizacije koji predstavlja legitimaciju tranzicionog obrasca koji predvode predstavnici transformisane ‚stare‘ političke elite i nove kriminalizovane ekonomske elite. Potrebu potpune građanske legitimacije transformisanog poretka nove političke elite izbjegavaju proizvodnjom i održavanjem konflikta na bazi egzistencijalnog straha kojem se kao osnova konstruiše ugroženost nacije. Izostatak građanskog identiteta s državom kao solidarnom zajednicom ljudi koji u njoj žive znači i izostanak građanskog ustavnog legitimiteta. Države postaju prepoznatljive po partikularnim odnosno nacionalnim identitetima koji su u suptnosti sa prethodnim ustavnim identitetom države koji u procesu globalizacije postaje potpuno relativizovan, kao i sva ranija državna koapolitička zajednica. Ustavni identitet države pomjerio se na ‚fragregirane‘ tvorevine: s jedne strane, ekonomski suverenitet prenosi se na supranacionalne tvorevine gdje je razvoj Evropske unije otišao najdalje. S druge strane, nacionalni identitet kao regionalni sub-državni identitet postaje osnova dekonstrukcije ‚vestfalskog modela‘ suverene države kroz pojavu niza državno-pravnih tvorevina poznati pod nazivima „de fakto država“, „država u državi“, „države u sjenci (shadow states)“ ili „nešto, kao država“. One se uspostavljaju kao „tvorevine Veberijanskog tipa koje karakteristiše monopol fizičke sile“¹² na teritorijama ranije priznatih država. U suštini predstavljaju nove forme državno-pravnog organizovanja kao „pretpolitičke solidarne zajednice“ kojima je „činjenica zajedničke pripadnosti data što se odmah

12 Paul Kingston, „States. Within-States: Historical and Theoretical Perspectives“, Paul Kingston, Ian Spears (ur.), *States-Within States: Incipient Political Entities in the Post-cold War Era*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, p. 9.

prepoznaje.¹³ Metropolske države iz kojih nastaju subdržavne tvorevine suštinski se prepoznaju kao „kvazi države“, „nedovršene države“ (neke od njih karakterišu se i kao „nedovršive države“), dakle države za koje se tvrdi da neće imati mogućnost da ostanu nosioci ustavnog identiteta. Proces usitnjavanja i povećavanja država isto kao i opšti proces umnožavanja broja aktera u globalnom političkom društvu donio je značajnu promjenu u odnosima političke moći. Ne raste samo broj aktera čije strukture liče na državu i tako funkcionišu, već je postao ogroman i broj takozvanih „ne-državnih“ aktera čija moće raste i koji se u svom djelovanju pojavljuju sve više nezavisno od države poput multinacionalnih korporacija, globalnih nevladinih i drugih transnacionalnih političkih organizacija, sindikata i medija. Višestruko uvećani broj subjekata u svjetskoj politici nužno vodi do širenja i jačanja transnacionalnih veza i potrebe za sve većim brojem oblika međunarodnog institucionalnog povezivanja. Unutrašnja politika pojedinih država postaje sve uslovljenija od strane spoljnih aktera. Države sve više žele da uspostave određene institucionalne i pravne oblike „međunarodnog upravljanja i regulacije koji će se baviti rješavanjem kolektivnih problema“.¹⁴ Institucionalni razvoj u polju međunarodnog političkog odlučivanja donio je strukturalne promjene koje brišu granicu unutrašnje i spoljne politike. Pošto države više nisu isključivi nosilac međunarodnih političkih relacija, proces oblikovanja i donošenja odluka postao je zavisan ne samo od brojnosti subjekata odlučivanja, već i od vrste organizovanja i političke moći koju svaki od nosilaca posjeduje. Multilateralni i multinacionalni okviri odlučivanja sve više se fokusiraju u transnacionalnim asocijacijama država i nedržavnih aktera kao funkcionalnijem, uticajnijem i efikasnijem okviru umjesto univerzalnosti. Globalni mehanizmi postaju suviše tromi i neefikasni usljed nejednake zainteresovanosti njihovih članica da rješavaju probleme u geografski udaljenim, pri tome politički, ekonomski i kulturno različitim dijelovima svijeta. Univerzalne ideologije zamjenjuju regionalne državne politike kao osnove partikularnih isto tako i regionalnih međunarodnih režima. Institucionalna fleksibilnost i brzina reakcije u međunarodnom političkom okruženju postaju osovina multilateralnih interesnih okupljanja i dalje institucionalizacije. Interesno-regionalne aglomeracije same legitimizuju svoju moć u odnosu na pravno uspostavljene globalne međunarodne institucije kao i u odnosu na sve oblike državno-pravnih organizovanja koje ističu suverenitet kao konstitucionalnu legitimacijsku osnovu. Uspostavljaju se nove norme međunarodnog prava čiji sastavni dio čine i novi međunarodni bezbjednosni aranžmani, različiti od onih koje je sistem kolektivne bezbjednosti poznavao i koristio tokom hladnog rata i ranije, i čiji cilj se ne svodi samo na održavanje mira već i na realizaciju narasle političke moći globalnih igrača.

13 Milan Podunavac, „Bazični konsenzus u podjeljenim društvima“, Milan Podunavac (ur), Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beogradu, Beograd, 2008, str. 33.

14 Dejvid Held, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd 1997, str. 133.

Određene države posthladnoratovske tranzicije pokazuju nestabilnost i nesigurnost u procesu transformacije vrijednosti gotovo „dva milenijuma stare vertikalne strukture moći“. ¹⁵ u pravcu horizontalne regulativne države liberalne demokratije za koju su se sve one referendumski izjasnile. Inercija međunarodnih promjena povela je postsocijalističke države u istom pravcu iako neke od njih nisu imale uslove da se uspostave kao konstituisane političke zajednice. Transnacionalne institucije upravljaju transformacijom ovih država i time postaju izvor i osnova njihove konstitutivne moći idući, pri tome, i dalje koristeći njihove slabosti da uspostave aktivne organizaciono-institucionalne kapacitete za implementaciju konstruisanih konstitutivnih principa. Ovo podrazumijeva da se pristanak svake pojedinačne države na transnacionalna konstitutivna rješenja dobija na osnovu prostanka i saglasnosti političkih elita i da se građanska legitimacija autoriteta države tako uspostavljenog ustavnog poretka dobija kao naknadno ili prečutno uspostavljanje ustavnog identiteta a ne aktom saglasnosti kolektivne političke volje. Transformaciona moć transnacionalnih subjekata u međunarodnim odnosima izvodi se iz nedostatka elementarnog socijalnog konsenzusa za uspostavljanje demokratskog ustava usljed neizgrađenosti konkretnog društva kao političke zajednice i nespremnosti tih zajednica da se konstituišu kao nacija i kao država. Nedostatak osnovnog konsenzusa koji usmjerava izgradnju nacionalnih i državnih institucija kompenzuje se organizovanjem *ad hoc* transnacionalnih subjekata koji nedostatak baznog društvenog konsenzusa u slabim tranzicionim državama nadomještaju ‚konstitutivnim menadžmentom‘ kao međunarodnim socijalnim konstruktom. Kodifikacija tranzicionih institucija u aktu konstitucionalizacije nestabilnih i nesigurnih država može da se legitiimiše samo u okvirima međunarodnog poretka, ali u unutrašnjim politikama tih država nestabilnost ostaje konstanta koja nastavlja da prijeti međunarodnom poretku i njegovoj stabilnosti. Zbog te prijetnje ‚konstitutivni menadžment‘ transnacionalnih grupacija produžava sebi mandat prelazeći sa ekskluzivno normativnog shvatanja ustavnog poretka i političkog sistema na pragmatičko djelovanje izvršnih institucija kao neophodne potrebe za funkcionalnom implementacijom uspostavljenog ustavnog sistema.

Tranziciona država kao transnacionalni socijalni konstrukt u međunarodnom okruženju realizuje se kao priznat međunarodno pravni subjektivitet ravnopravne suverene članice mreže međunarodnih organizacija na ideji ustava kao normativne forme poretka. Tako ispoljena moć oblikovanja konstitucionalnih rješenja ne vodi računa o potrebi definisanja kolektivnog identiteta i baze društvene saglasnosti o unutrašnjem poretku čime ovako oblikovani ustavi dobijaju karakteristiku ‚oktroisanih‘ tj nametnutih (*imposed*). Nacija kao jedan od ključnih formativnih elemenata države ne realizuje se do kraja u formativnoj ulozi i time postaje objekt ‚konstitutivnog menadžmenta‘ multilateralnih

15 Robert Bideleux, Ian Jeffries, *The Balkans*, Routlage, London, 2007, p. 10.

aglomeracija koje oblikuju ustavni dizajn svake od država pojedinačno. Polazeći od činjenice da tranzicionim društvima u jugoistočnoj Evropi kao pretpolitičkim zajednicama nedostaju jasne percepcije kolektivnog identiteta na koji i dalje ključno utiče mješavina nedovršenog grupnog identiteta socijalističkog egalitarizma i nedovršenog građanskog koncepta ,bratstva i jedinstva' i jasnog nacionalnog integriteta. Pretpolitički karakter zajednica potvrđuje stav Džona Stjuarta Mila (John Stuart Mill), definisan upravo na iskustvima uspostavljanja institucija i vrijednosnih sistema, da su „slobodne institucije gotovo nemoguće u državi sastavljenoj od različitih nacija.“¹⁶ On tvrdi da „među ljudima bez osjećaja zajedničke pripadnosti, posebno ako govore različite jezike, jedinstveno javno mnjenje, potrebno za funkcionisanje predstavničke vlasti, ne može da postoji“. Nastojanja prepolitičkih društava da povećaju multikulturnu diferencijaciju i proizvedu jezičke različitosti ukazuju na nemogućnost uspostavljanja osnovnog konsenzusa i multiplikaciju istorijskih i naglašavanje novih osnivačkih mitova kao formativnih oblika nacionalnih identiteta.

Drugi formativni element koji se testira u odnosu na ,konstitutivni menadžment' međunarodne zajednice jeste suverenitet svake pojedinačne države. Intervencija transnacionalnih agregata u konstitutivni dizajn ,vestfalskog oblika' drugih država potpuno je suprotna apsolutnom shvatanju suverenosti. Da li intervencija NATO-a 1999. na Jugoslaviju ukazuje na eroziju ,vestfalskog poretka', pita se američki ambasador Edvard Marks.¹⁷ On tvrdi da je uprkos činjenici da je taj poredak gotovo 350 godina opstajao gotovo nepromijenjen do 10. juna 1999 i usvajanja Rezolucije 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija koja je „redefinisala karakter nacionalne države...nepovrediva suverenost postaje uslovljena i njen krajnji rezultat je da svijet tone u nešto što može da se nazove post-vestfalski svijet.“¹⁸ ,Konstitutivni menadžment' transnacionalnih aktera direktnom intervencijom u definisanje ustavnih poredaka država u potpunosti zanemaruje postojanje nezavisnosti unutar granica međunarodnog prava. Mit o suverenosti time definitivno nestaje, a suverenost se svodi na političku uslovljenost da se koristi pravni subjektivitet u cilju podrške transnacionalnim subjektima u procesu legitimacije odlučivanja u njihovu korist međunarodnim institucijama. Brojnost aktera i nagli porast interakcije među njima dovode do potrebe da se legitimišu predstave o demokratskim principima odlučivanja u međunarodnoj politici koje u svom interesu konstruišu transnacionalni akteri iako mnoge od članica koje

16 John Stuart Mill, „Representative Government“, in *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, J. M. Dent and Sons, London, 1940, p. 361.

17 Edward D. Marks, *From post – Cold War to Post-Westphalia*, American Diplomacy, 2000, Available from: http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_14/marks_westph.html (Accessed 16 October 2014)

18 Ibid.

donose takve odluke ne mogu da obezbijede ni sopstveni unutrašnji legitimitet. Veza između načela suverenosti i decentralizovanog sistema posthladnoratovskih odnosa mnogo više utiče na koncept rasporeda moći u korist lidera transnacionalnih međudržavnih grupacija i time koncept ograničene suverenosti svodi na ograničenu moć pojedinačnih država koja zavisi od toga koliko je njihove sopstvene normativne moći uloženo u konstitucionalno oblikovanje.

ISKUSTVO JUGOISTOKA EVROPE

Krize i ratovi u regionu jugoistoka Evrope dolaze u periodu redefinisanja međunarodnog poretka i odnosa moći u svjetskoj politici koje konstruišu transnacionalni akteri liberalističkog institucionalizma kao glavne karakteristike razvoja međunarodnih odnosa u posthladnoratovskom svijetu. Nekontrolisani raspad jugoslovenske federacije pokazao je da društva u novonastalim državama imaju karakter prepolitičkih zajednica i nisu imale dovoljno moći da definišu kolektivne identitete i da se samokonstituišu u države. Mitovi prošlosti i etatizacija nacionalnih zajednica nisu predstavljali dovoljnu osnovu za društveni konsenzus o demokratskom ustavu i uspostavljanju demokratskih država. Socijalni rascjepi dobijaju etno-nacionalne forme, a izostanak političke moći i političke volje da se uspostavi minimum identiteta završava serijom ratova i nasilnih konflikata na konglomeracijsko-nacionalnih osnovi. Nacionalne elite dobijaju svetačke oreole kao zaštitnici nacije i nacionalnih interesa čime se definitivno oblikuju osnovni formativni elementi država. Inicijalna disolucija Jugoslavije definisana Međunarodnom konferencijom u Hagu u Badenterovim pravilima o nastanku novih država na prostorime sovjetske i jugoslovenske federacije sukobila je teritorijalno definisanje država s formativnim konstitutivnim elementima. Time je otvoren put 'konstitutivnog menadžmenta' transnacionalnih interesnih aglomeracija kao najvažnijih subjekata procesa na jugoistoku Evrope. U nedostatku unutrašnje političke moći za definisanje ustavnog identiteta legitimacija konstitutivnog poretka u državama Regiona daje se međunarodnim transnacionalnim institucijama koje i oblikuju regionalni međunarodni poredak. Za rješavanje krize u Hrvatskoj osnovana je Kontakt grupa od četiri države zainteresovane za rješavanje ratne krize u Hrvatskoj pod nazivom „Z-4“. Situaciju u Bosni i Hercegovini rješavale je Kontakt grupa od pet država-članica koje su, zajedno s neposrednim akterima rata u toj zemlji, učestvovali u mirovnim pregovorima, definisanju i potpisivanju sporazuma o miru. Ratnu krizu na Kosovu rješavala je Kontakt grupa od šest članova. U ova tri slučaja, a dodatno i u slučaju Makedonije, ove transnacionalne aglomeracije definisale su konstitutivna rješenja na principu 'oktorisanosti'. U Hrvatskoj je to bio deklarativno prihvaćen pritisak „međunarodne zajednice“ o ustavnim aranžmanima koji se odnose na zaštitu prava nacionalnih manjina, a zbog nepristajanja obe strane krizna situacija biće rješavana oružanom silom. Ustav Bosne i Hercegovine u stvari je četvrti od ukupno 11

aneksa mirovnog sporazuma koji je dizajniralo i postiglo pet država – članica kontak-grupe predvođene SAD-om. Međunarodnu legitimaciju tog sporazuma dao je Savjet bezbjednosti ujedinjenih nacija odgovarajućim naknadno uvijenom rezolucijom. Unutrašnju legitimaciju dali su stanovnici Bosne i Hercegovine, ali isključivo do nivoa da se u zemlji obezbijedi i učvrsti mir. Mir se tako postavlja kao najviša vrijednost i jedina istinska osnova oko koji se postiže saglasnost svih i time „prečutnom aklamacijom“ legitimiše ne samo Ustav BiH kao Aneks IV cijelog sporazuma, već i Sporazum u cjelini kao znatno šira konstitucionalna osnova od formalno „čistog“ Ustava. Kasnije promjene Ustava Bosne i Hercegovine donešene su intervencijom Visokog predstavnika, a još dva puta su evropske države kroz takozvani „butmirski proces“ pokušale da mijenjaju Ustav. U Makedoniji su konsocijativni odnosi riješeni takozvanim „Badenterovim pravilima“ koji regulišu uspostavljanje nacionalnih većina kao legitimacijsku osnovu što je navodeno od strane međunarodnih institucija i predstavnika Na Kosovu je tu ulogu imala Rezolucija UN 1244 koja je igrala ulogu najvišeg ustavnog akta legitimišući ne samo volju i interese spoljnih aktera kroz međunarodne institucije i predstavnike. I izvršne institucije u Bosni i Hercegovini i na Kosovu vođene su od strane *ad hoc* međunarodnih institucija kao što su Kancelarija Visokog predstavnika ili UNMIK koji nemaju demokratske limite u svom djelovanju.

Pokušaj socijalističke Jugoslavije da ustavnu legitimaciju donese na pristupu realizaciji „naučnog socijalizma“ i izgradi na osnovama „bratstva i jedinstva“ pokazao se kao nedovoljan da pokrene procese u pravcu projekcije savremene građanske koinstitucije. Dezintegracija države je pokazala da su nacionalni identiteti otali isključiva legitimacijska osnova pripadnika nacije i da su na toj osnovi definisani ustavi i politički sistemi, ali i odnosi između država. Nedostatak građanske svijesti i artikulacije političkih interesa na toj osnovi uslovio je osvajanje i legitimaciju političke moći od strane etno-političkih klasa postaju i glavni nosioci procesa i izraza u artikulaciji kolektivnih identiteta. Ti identiteti posredovani su dalje prema međunarodnom okruženju, ali u procesima de-suverenizacije država i porasta broja međunarodnih aktera koji sve više nastupaju u ime suverenih država ili ih potpuno zanemaruju. Konstitucionalizacija međunarodnih odnosa putem transnacionalnih udruživanja ne prihvata etno-nacionalizam kao legitimacijsku osnovu post-jugoslovenskih država i društava i uspostavlja samu sebe kao nosioca konstitutivne moći u društvima i državama jugoistočne Evrope.

Predrag Simić †

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Liberalni internacionalizam i međunarodni poredak na početku 21. veka

Kada je 2008. godine ugledni kolumnista *New York Times* i urednik vodećeg američkog spoljnopolitičkog časopisa *Foreign Affairs*, Farid Zakarija (Fareed Zakaria), objavio knjigu „Postamerički svet“¹⁹ mnogi su sumnjičavo odmahivali glavom. Uprkos neizvesnim ratovima koje su vodile u Iraku i Avganistanu SAD su u to vreme još uvek čvrsto stajale na čelnoj poziciji u svetu koji su stvorile posle 1989. godine i činilo se da ni Kina, ni postsovjetska Rusija ni tzv. novoindustrijalizovane zemlje ne mogu ugroziti njihov primat. Već u jesen iste godine vođstvo SAD dovela je u pitanje svetska ekonomska kriza koja je izbila na Vol Stritu, proširila se na razvijeni deo sveta i koja traje i danas. Zakarijinu tezu da su američko vođstvo i tzv. unipolarni svet u krizi, u međuvremenu su prihvatili vodeći američki teoretičari počev od Zbignjeva Bžežinskog (Zbigniew Brzezinski) i Roberta Kejegana (Robert Kagan) do Čarlsa Kapčana (Charles Kupchan) i Džona Ajkenberija (John Ikenberry) a neke od njih Barak Obama (Barack Obama) počinje da podseća na Mihaila Gorbačova.

Pet godina kasnije, „postamerički svet“ potresaju krize koje SAD više ne mogu ili ne žele same da rešavaju. Od finansijske krize koja i dalje ugrožava temelje svetske privrede, preko severnokorejskog i iranskog nuklearnog programa do rata u Siriji i političke krize u Ukrajini Amerika traži partnere uz čiju pomoć će delovati ili ih, jednostavno, prepušta saveznicima. Ekonomska kriza je učinila

19 Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Norton and Company, New York 2008.

da grupa dvadeset ekonomskih vodećih zemalja (G-20) preuzme vodeću ulogu od grupe sedam zapadnih zemalja (G-7), kontrola severnokorejskog nuklearnog arsenala je postala nemoguća bez Kine dok je u sklapanju sporazuma o iranskom nuklearnom programu posredovala Rusija koja je partner i rival SAD i EU u Siriji i Ukrajini ali i na Balkanu i drugim delovima sveta. Američki teoretičari priznaju da će „postamerički svet“ biti multipolaran ali se nadaju da su liberalni temelji „sveta koji je Amerika stvorila“ (Robert Kejgan)²⁰ dovoljno čvrsti da ih ni nove sile neće dovoditi u pitanje. niti da će u njemu izbiti novi Hladni rat.

USPON „AMERIČKOG SVETA“

Savremeni sistem međunarodnih odnosa nastao je na temeljima liberalnih ideja prosvetiteljstva i američke i francuske revolucije koje su se krajem 19. i početkom 20. veka pretvorile u snažan pokret u Americi i Zapadnoj Evropi.²¹ Pod uticajem predsednika Vudroa Vilsona (Woodrow Wilson) ove ideje su odredile ratne ciljeve SAD u Prvom svetskom ratu („14. tačaka“) i na Mirovnoj konferenciji u Parizu su ugrađene u Društvo naroda. Jedan od razloga što je taj projekt doživeo slom u Drugom svetskom ratu bilo je i odbijanje američkog Senata da ratifikuje Pakt Društva naroda posle čega su se SAD povukle iz Evrope ostavljajući ovu organizaciju bez njenog glavnog pokretača i jedine sile koja je mogla da balansira odnose između vodećih evropskih zemalja. Slične ideje vodile su Frenklina Ruzvelta (Franklin Roosevelt) i Vinstona Čerčila kada su 1941. godine u Atlantskoj povelji utvrdili ratne ciljeve saveznika i postavili osnove posleratnog međunarodnog poretka. Iz ovog dokumenta je preuzet i naziv buduće svetske organizacije. Atlantsku povelju prihvatio je i SSSR a „Velika trojka“ je svoje odnose i svoju politiku do kraja rata zasnivala na njoj. Sistem je dobio svoj konačni oblik na međunarodnim konferencijama koje su održane u SAD 1944. i 1945. godine (Breton Vuds, Dambarton Ouks i San Francisko) na kojima su izgrađene političke, pravne i ekonomske institucije budućeg sistema UN.

Prvobitnu ideju saveznika o stvaranju univerzalnog sistema kolektivne bezbednosti osujetio je Hladni rat koji je posleratni svet podelio na dva bloka, gurnuo UN na marginu i ograničio liberalni projekt na transatlantski svet i sistem saveza koji su u to vreme SAD izgradile na drugim kontinentima. Osnivanje NATO-a 1949. godine doneo je prekretnicu u odnosima SAD i Evrope koji će sve do početka 21. veka ostati povezani u okvirima onoga što se naziva evroatlantskom zajednicom ili, jednostavnije, zapadnim ili američkim svetom. Iako

20 Robert Kagan, *The World America Made*, Alfred A. Knopf, New York 2012.

21 Videti o tome: Predrag Simić, *Izveštaji Karnegijeve zadužbine za međunarodni mir o balkanskim ratovima iz 1914. i 1996. godine, Istorijski zapisi*, 1-2/2013, str.131-150.

su neposredni motivi osnivanja NATO-a bili geopolitički²² ovaj savez je stvorio uslove za dalji razvoj liberalnog projekta međunarodnih odnosa u njegovim okvirima. Pre svega, NATO je učvrstio veze između SAD i Zapadne Evrope što je u tadašnjim okolnostima moglo značiti samo američko vodstvo u čitavom transatlantskom prostoru. Ulazeći u NATO, države članice su se odrekle prava na upotrebu sile u međusobnim odnosima stvarajući ono što je Karl Dojč (Karl Deutsch) krajem pedesetih godina 20. veka nazvao „bezbednosnom zajednicom“, tj. zajednicom zemalja koja je učinila nemogućim rat između njenih članica.²³ Liberalni internacionalisti razlog tome vide u teoriji demokratskog mira („demokratije ne ratuju“, barem ne međusobno).

SAD su iz Drugog svetskog rata izašle toliko nadmoćne nad svojim evropskim saveznicima da je Zapadna Evropa postala deo posleratne sfere američkog uticaja ili „imperije“ u značenju koje je ovom pojmu dao Zbignjev Bžežinski.²⁴ SAD su kroz NATO posle Drugog svetskog rata reintegrirale i Nemačku i Italiju u zapadnu zajednicu i postavile temelje evropske integracije stavivši time pod kontrolu sporove koji su izazvali tri francusko-nemačka i dva svetska rata između 1870. i 1945. godine. Iako je NATO primarno vojni savez, on je imao i još uvek ima značajan politički uticaj na integraciju zemalja u evropskom i evroatlantskom prostoru, važnu ulogu u rešavanju sporova između njegovih članica ali i usklađivanju politike u mnogim oblastima, uključujući naučni, tehnološki i privredni razvoj u cilju interoperabilnosti njihovih oružanih snaga i vojnih industrija. Danas se često ističe da NATO od samog nastanka nije bio samo odbrambeni vojni savez nego i zajednica demokratskih zemalja koje dele zajedničke interese i vrednosti.

LIBERALNI HEGEMONIZAM

Ovaj aspekt evroatlantizma došao je u prvi plan po završetku Hladnog rata koji je ujedinio Evropljane s obe strane nekadašnje „gvozdene zavese“, oslobodio ih pretnje blokovskog sukoba i ponovo učinio Evropu „celovitom i slobodnom“ kako se rado tvrdilo u to vreme. Mnogi Evropljani su smatrali i da je nestankom Varšavskog pakta i SSSR NATO izgubio svrhu i da bi ujedinjena Evropa, trebalo da postane nezavisan pol moći u postbipolarnom svetu. NATO je preživeo kraj

22 Iz tog vremena ostala je zapamćena krilatica prvog generalnog sekretara NATO-a, lorda Ismaja, koji je na pitanje novinara čemu služi NATO odgovorio: *To keep Russians out, Americans in and Germans down*. Navedeno prema: Michael Lind, *The American Way of Strategy*, Oxford University Press, New York 2006, p. 125.

23 Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1957.

24 Zbigniew Brzezinski, *Game Plan: How to Conduct the U.S. – Soviet Contest*, Atlantic Monthly Press, New York 1986, p. 16.

Hladnog rata pre svega zbog želje istočnih Evropljana da izađu iz sfere ruskog uticaja ali i uverenju zapadnih Evropljana da je američko prisustvo u Evropi jedina garancija protiv sila koje su izazvale dva evropska i svetska rata u 20. veku („svaki put kada bi SAD napustile Evropu u njoj bi izbio rat“). Na takav stav uticao je razvoj događaja po završetku Hladnog rata u Evropi, naročito ujedinjenje Nemačke, raspad sve tri istočnoevropske federacije, ratovi u Persijskom zalivu i na Balkanu i nestabilnost na prostoru bivšeg SSSR. S druge strane, administracija Džordža Buša starijeg je pokazala veliku veštinu u otklanjanju glavnih pretnji koje je donela tranzicija moći u međunarodnih odnosima kao što je kontrola nuklearnog arsenala bivšeg SSSR, demobilizacija konvencionalnih snaga i sl.²⁵

„Novi svetski poredak“ zapravo je značio povratak načelima Atlantske povelje i Povelje UN posle decenija hladnoratovske blokade. Taj cilj je pokušao da ostvari novi generalni sekretar UN, Butros Butros Gali (Boutros Boutros-Ghali), kada je u izveštaju Savetu bezbednosti pod naslovom „Agenda za mir“ izneo jedan takav program. Između ostalog, u ovom dokumentu je zapisano: „poslednjih meseci poraslo je uverenje među velikim i malim narodima da se ponovo otvorila mogućnost da se ostvare veliki ciljevi Povelje – UN koje će biti sposobne da očuvaju međunarodni mir i bezbednost, garantuju prava i ljudske slobode i da promovišu, prema slovu Povelje, društveni napredak i bolje standarde života u većoj slobodi“.²⁶ Brojni etnički i teritorijalni sukobi koji su u to vreme izbili pokazali su da posthladnoratovski svet nije ni miran ni bezbedan. Ono što se promenilo bio je karakter sukoba jer su veliku većinu posthladnoratovskih kriza u svetu izazvali sukobi unutar a ne između država. UN su zbog njih uputile desetine mirovnih misija širom sveta testirajući do krajnjih granica sposobnost svetske organizacije i njenih članica da ponesu teret mirovnih operacija.

Američki neokonzervativci (*neocons*), čiji je uticaj bio jak početkom devedesetih godina, nisu bili spremni da prihvate takvu ulogu UN i smatrali su da su SAD, njihova vojna ekonomska moć i njihove liberalne vrednosti odnele pobjedu u Hladnom ratu i da bi one morale odigrati glavnu ulogu u izgradnji posthladnoratovskog sveta. Jedan od najglasnijih zagovornika ovakvih stavova u to vreme bio je Džesi Helms (Jesse Helms), predsednik Spoljnopolitičkog komiteta američkog Senata, koji je tvrdio da su UN uzurpirale moć svojih članica i ugrozile interese SAD. „Onako kako danas rade Ujedinjene nacije ne zaslužuju dalju američku podršku“, tvrdio je Helms, „njihova birokratija buja, njihovi troškovi vrtoglavo rastu a njihova misija se stalno širi izvan njihovog mandata – i izvan njihovih mogućnosti. Još gore, s neprekidnim rastom obima i domašaja

25 Videti o tome: Robert Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of U.S. Policy in Europe, 1989 – 1992*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1987.

26 *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Dostupno preko: http://unrol.org/files/A_47_277.pdf (pristupljeno 26. oktobra 2013. godine).

njihovih aktivnosti UN se pretvaraju od organizacije suverenih naroda u kvazi suverenu instituciju. Ova transformacija predstavlja očiglednu pretnju nacionalnim interesima SAD.²⁷ Bila je to jasna poruka da se SAD posle Hladnog rata udaljavaju od svetske organizacije koja je bila okosnica njihovog liberalnog projekta međunarodnih odnosa.

Kako se verovalo u to vreme, njihovu ulogu čuvara svetskog mira trebalo je da dobije novi NATO a prvi poziv na promenu njegove misije uputio je senator Ričard Lugar (Richard G. Lugar) u govoru u Klubu prekomorskih pisaca u Vašingtonu juna 1993. godine. Njegov govor je zapamćen po krilatici „NATO: out of area or out of bussiness“ koja je pozivala na ono što će kasnije američki ambasador pri NATO-u, Ivo Dalder (Ivo Daalder), nazvati „globalnim NATO-om“.²⁸ Ideja da se NATO globalizuje i da se uspeh u stvaranju posleratne evroatlantske zajednice ponovi u posthladnoratovskom svetu bila je logična ali, kako će se pokazati, i preambiciozna za ovaj vojnopolitički savez. Liberalna ideja o „pravu da zaštititi“ (*right to protect*), tj. o pravu na intervenciju protiv suverenih država koje ne poštuju prava svojih građana uvela je SAD i NATO u seriju lokalnih ratova koji su naišli na snažnu kritiku u SAD, podelili saveznike i izazvali talas antiameričkih osećanja u svetu. Nespremnost Saveta bezbednosti da odobri neke od američkih vojnih intervencija u to vreme još više je udaljila SAD od UN nacija i otvorila nove frontove u vrhu svetske organizacije. Ocene Klintonove (Clinton) administracije bile su, međutim, drugačije. Posle nestanka dugogodišnjeg rivala, SAD su ostale najveća sila u svetu i, prema mišljenju tadašnje državne sekretarke Medlin Olbrajt (Madeleine Albright), postale su „neophodna nacija“ (*indispensable nation*) i bitan element svakog svetskog sistema kolektivne bezbednosti.

Taj trend će dovesti do vrhunca teroristički napadi u SAD 11. septembra 2001. godine i tzv. revolucija Džordža Buša mlađeg (George W. Bush) u američkoj spoljnoj politici koja je sledila posle njih.²⁹ Ovi napadi su, kako smatraju neku američki autori, naveli administraciju na najambicioznije preispitivanje američke velike strategije od vremena Hladnog rata koje je militarizovalo američku diplomatiju i donelo kontroverzne ideje o preventivnom ratu, koalicijama voljnih i hegemonističkoj dominaciji. Administracija Džordža Buša mlađeg objavila je „rat protiv terora“ i nameru da „uđe u bitku protiv neprijatelja, onemogućiti njegove planove

27 Jesse Helms, *Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General*, *Foreign Affairs*, September/October 1996, Pristupljeno preko: <http://www.foreignaffairs.com/articles/52425/jesse-helms/saving-the-un-a-challenge-to-the-next-secretary-general> (pristupljeno 26. oktobar 2014.)

28 Senator Richard G. Lugar, *NATO: Out of Area or Out of Business, A Call for U.S. Leadership to Revive and Redefine the Alliance*, *Speech to the Overseas Writers Club*, Washington, D.C., 24. June 1993; Ivo Daalder and James Goldgeier, *Global NATO*, *Foreign Affairs*, September/October 2006.

29 Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington, D.C. 2003.

i suprotstavi se najgorim pretnjama pre nego što se one i pojave“.³⁰ Ove namere je sprovela u delo najpre vojnom intervencijom u Avganistanu 2001. a zatim i invazijom na Irak 2003. godine uprkos nepouzdanim obaveštajnim informacijama, podeljenim saveznicima i odbijanju Saveta bezbednosti UN da odobri ovu vojnu operaciju. U osnovi tzv. Bušove doktrine nalazio se zahtev da SAD deluju unilaterarno i protiv pretnji koje same identifikuju ne ostavljajući saveznicima alternativu osim da im se pridruže u „sukobu između civilizacije i haosa“.

Džon Ajkenberi smatra da je Bušov unilateralizam bio i prvi veliki američki otklon od prošlosti: „Videli smo da su na velikim prekretnicama 1919, 1945. i 1989. godine, američke vođe bile sklone idejama liberalnog internacionalizma i videli su međunarodni poredak kao napredan liberalni projekt. Američka moć je trebalo da omogući stvaranje pravila i institucija upravljanja globalnim problemima, ojača tkivo međunarodne zajedice i čvršće povežu SAD sa ostalim demokratiskim državama. Međunarodna pravila i institucije su se videle kao sredstva kojima se američke ideje i autoritet projektuju na globalni sistem i da ih tamo usade.“³¹ Unilateralizam Džordža Buša mlađeg dalje je umanjio značaj međunarodnih institucija i pravila, SAD su počele da preispituju potpisane međunarodne ugovore i da odbacuju već ugovorene multilateralne aranžmane ukoliko su oni nametali ograničenja njihovom suverenitetu, njihovim interesima i slobodi delovanja. Na meti tzv. amerikanista našli su se „globalisti“ koji su označeni kao aktivističke grupe koje pokušavaju da učvrste globalno upravljanje na štetu suvereniteta SAD. U realističkom maniru, „amerikanisti“ su pokazivali duboko nepoverenje prema međunarodnoj zajednici i bilo kakvoj vrsti međunarodnih ograničenja slobodi akcije SAD koja, po njima, mora polaziti „s čvrstog tla nacionalnih interesa a ne od iluzorne međunarodne zajednice“ i tražiti legitimitet u američkom političkom sistemu a ne na međunarodnoj sceni. „Amerika nikada neće tražiti ničiju dozvolu“, isticao je predsednik Buš, „da bi zaštitila naše ljude!“³²

Džon Ajkenberi smatra da je „Bušova revolucija“ pretvorila SAD od „liberalnog“ u „konzervativnog Levijatana“ koji je drugima nudio poredak u kome bi Amerika vladala svetom ali se ne bi povinivala pravilima tog sveta: „To bi bila, zapravo, imperija. Ona bi bila istovremeno i neodrživa kod kuće i neprihvatljiva spolja“, primećuje ovaj autor. Jedna od neočekivanih posledica takvog poretka bila je da su druge zemlje koristile američke bezbednosne garancije ali nisu imale obaveze prema SAD koje su ostale usamljene i na meti opozicije i kritika drugih. SAD to se i dogodilo tokom drugog mandata Džordža Buša mlađeg. U godinama posle terorističkih napada

30 *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, White House Press Release, June, 1st, 2002.

31 John Ikenberry, John Ikenberry, *Liberal Leviathan – The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, Princeton 2012, p. 264.

32 President George W. Bush, *State of the Union address*, 20 January 2004.

11. septembra 2001. godine američki vojni budžet je udvostručen i konzervativni unipolarizam je postao preskup i za same SAD. Svetska ekonomska kriza, koja je izbila u jesen 2008. godine na Vol Stritu, ubrzala je ovaj zaokret i SAD više nisu bile spremne da same snose troškove odbrane saveznika i međunarodne bezbednosti. Napuštajući dužnost 2011. godine, američki državni sekretar za odbranu Robert Gejts (Robert Gates) evropskim partnerima je poručio da ukoliko žele bezbednosni kišobran NATO-a moraju snositi njegove troškove.

OBAMINA DOKTRINA

Izbor Baraka Obame za 44. predsednika Sjedinjenih Država 2008. godine doneo je radikalna zaokret u odnosu na politiku njegovog prethodnika. Obama je svoje viđenje Amerike i sveta izložio u knjizi „Ođvažnost nade“ koja je prvi put objavljena 2006. godine i u kojoj se govori o potpuno novim temama kao što su rastuća međuzavisnost Amerike i sveta; centralna uloga globalizacije i u pozitivnom i u negativnom smislu; potreba jačanja saveza i međunarodnih institucija u suočavanju s zajedničkim svetskim problemima od terorizma i „neuspelih država“ do klimatskih promena, proliferacije nuklearnog oružja i pandemija; oživljavanje multilateralnih aktivnosti i institucija kao to su UN, NATO i G-20 čiji legitimitet temelji na kolektivnoj akciji, odnosi sa protivnicima SAD u duhu uzajamnog uvažavanja; obnova veze između američkih unutrašnjih vrednosti i spoljne politike koja je bila fatalno narušena tokom Bušove administracije.³³

U programskom dokumentu „Jačanje naše zajedničke bezbednosti investiraњem u našu zajedničku ljudskost“ koji je objavio njegov izborni štab tokom kampanje 2008. godine zapisano je da vizija vođstva Baraka Obame polazi od novih međunarodnih okolnosti u kojima su bezbednost i blagostanje svakog Amerikanca povezani s bezbednošću i blagostanjem svih onih koji žive izvan američkih granica: „SAD moraju ponuditi globalno vođstvo zasnovano na shvatanju da svet povezuju zajednička bezbednost i zajednička ljudskost. Mi moramo predvoditi ne kao pokrovitelj nego kao partner“.³⁴ Barak Obama je bio svestan i osobenosti trenutka i simbolike koju je nosio njegov izbor za prvog Afroamerikanca na čelu Sjedinjenih Država: „Onog dana kada budem inaugurisan zemlja će na sebe početi drugačije da gleda. Ne potcenjujte tu snagu. Ne potcenjujte tu transformaciju“.³⁵ Da nije

33 Barack Obama, *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*, Random House, New York 2006.

34 Navedeno prema: http://www.cgdev.org/doc/blog/obama_strengthen_security.pdf (pristupljeno 26. oktobra 2014).

35 Robert Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy: The Limits of Engagement*, Bloomsbury Academic, London 2012. Navedeno prema: <http://www.bloomsburyacademic.com/view/Barack-Obama-Foreign-Policy/book-ba-9781780931111.xml> (pristupljeno 26. oktobra 2014).

samo Amerika drugačije počela da gleda na sebe nego je i svet počeo drugačije da gleda na Ameriku govorila je i Nobelova nagrada za mir dodeljena Baraku Obami na samom početku njegovog mandata kao podsticaj onome što se očekivalo od novog američkog predsednika.

Suprotno svom prethodniku, Barak Obama smatra da se SAD moraju odnositi prema drugim zemljama kao ravnopravan partner pre nego kao „izuzetna nacija“ (*exceptional nation*), da bi „svaki međunarodni poredak koji bi izdigao jednu naciju ili jednu grupu iznad drugih neizbežno propao“ i da se „naši problemi moraju rešavati kroz partnerstvo“ kao i da „napredak mora biti zajednički“. Iz toga sledi jedan važan aspekt Obamine vizije o ulozi SAD u međunarodnim odnosima, tzv. vođstvo iz pozadine, koje je u praksi demonstrirano prilikom intervencije NATO-a u Libiji. Načela tzv. Obamine doktrine polaze od pretpostavke da su SAD jedna od ravnopravnih zemalja u svetu koja ne pretenduje na isključivu odgovornost za bezbednost međunarodne zajednice niti na izuzetnost (*exceptionalism*). Tim povodom, on je već na početku svog prvog mandata izjavio da će njegova administracija, za razliku od prethodne, ratifikovati više međunarodnih ugovora i da će se obraćati međunarodnim organizacijama u rešavanju svetskih kriza i bezbednosnim problemima kao što je nuklearno oružje, čak i pre nego što će rešenja potražiti u saradnji sa tradicionalnim prijateljima i saveznicima. Obama veruje da bi SAD trebalo da predvode snagom primera i podsticaja a ne intervencijama i nametanjem, odnosno, da bi se u vođenju svoje spoljne politike morale više oslanjati na UN i poštovanje međunarodnog prava nego na politiku sile i tzv. koalicije voljnih. Drugo, njegova administracija će naglasak staviti na diplomatiju i instrumente „meke moći“ kao što su međunarodni samiti i pomoć a manje će koristiti vojnu moć i prinudu. Treće, Amerika će zauzeti umereniji stav u odnosima sa ostalim državama. Četvrto, Amerika će voditi uzdržaniju politiku na međunarodnoj sceni.³⁶

Obamini kritičari među republikancima i, još više, u konzervativnom pokretu „Čajanka“ prebacuju mu da je slab, naivan, narcisoidan i arogantan u svojim pokušajima da snagom reči i neobično velikim prisustvom u medijima zameni tradicionalne instrumente moći američkih predsednika. Desničari mu oštro zameraju ne samo sklonost da se izvinjava zbog grešaka ranije američke politike nego i zbog odbacivanja američke izuzetnosti (*exceptionalism*), verovanja da Amerika ima jedinstvenu misiju da predvodi slobodni svet. Na pravu lavinu kritika naišao je njegov odgovor na pitanje koje mu je uputio *Financial Times* da li, poput svojih prethodnika, veruje da je samo Amerika kvalifikovana da predvodi svet: „Ja verujem u američku izuzetnost (*exceptionalism*), ali mi se čini da Britanci veruju u britansku izuzetnost (*exceptionalism*) a Grci u grčku izuzetnost (*exceptionalism*)“. Američki desničari su u njoj pronašli dokaz da je Amerika dobila predsednika koji

36 Navedeno prema: Kim R. Holmes, *Defining the Obama Doctrine, Its Pitfalls, and How to Avoid Them*, Background, No. 2457, September 1, 2010, Heritage Foundation, Washington, D.C., p. 1.

ima ambivalentan ako ne i antagonistički stav „prema jedinstvenoj veličini nacije koja ga je izabrala da je vodi“. Iz njegovog odnosa prema ovom pitanju proizilaze i njegove ideje o „normalizaciji“ statusa SAD u međunarodnoj zajednici i njihovom „vođstvu iz pozadine“. Komentarišući bilans Obamine politike, bivši američki ambasador u UN, Džon Bolton (John Bolton) je primetio: „Obama je prvi postamerički predsednik. Centralno mesto u njegovom viđenju sveta zauzima odbacivanje američke izuzetnosti (*exceptionalism*) i posledice koje iz toga proizilaze ... Kada su posle Obamine konferencije u gradskoj većnici tokom njegove prve posete Evropi intervjuisali jednog studenta, on je oduševljeno odgovorio „On zvuči kao Evropljanin“. I to je odista tačno.“³⁷ Štaviše, američka konzervativna desnica u njemu vidi kosmopolitu i evropskog socijaldemokratu koji čitavim svojim delovanjem negira temeljne vrednosti na kojima su izgrađene SAD.³⁸

ZAKLJUČAK

Američki liberalni projekt međunarodnih odnosa prošao je tokom prethodnih stotina godina kroz razne etape: od prevremeno rođenog Vilsonovog Društva naroda, preko Ruzveltove Atlantske povelje i ideja o svetu ujedinjenih nacija koji bi se izgradio posle Drugog svetskog rata, do surove bipolarne realnosti Hladnog rata i američkog liberalnog hegemonizma krajem 20. veka da bi stigla do nezvesnosti savremenog multipolarnog ili nepolarnog sveta 21. veka. Relativno opadanje moći SAD i zapadnog sveta i snažan rast Kine i drugih zemalja u usponu otvara i pitanje da li će ovaj projekt preživeti u tom svetu. „Činjenica da su današnje države u usponu uglavnom velike nezapadne zemlje u razvoju daje snagu ovom narativu. Stari liberalni poredak je zamišljen i izgrađen na Zapadu. Brazil, Kina, Indija i druge brzo rastuće zemlje imaju drugačija kulturna, politička i ekonomska iskustva i na svet gledaju kroz prizmu svoje antiimperijalne i antikolonijalne prošlosti. Pošto su još uvek zaokupljene osnovnim problemima razvoja one ne dele preokupacije naprednih kapitalističkih društava. Nedavno svetsko ekonomsko usporavanje takođe je ohrabrilu narativ o opadanju liberalnog internacionalizma. Nastala u SAD, kriza je ukaljala američki model liberalnog kapitalizma i probudila nove sumnje u sposobnost SAD da deluju kao globalni ekonomski lider“, smatra Džon Ajkenberi.³⁹

37 John Bolton, *The Post-American Presidency*, Standpoint, No. 14, July/August 2009, p. 42.

38 Videti o tome: Lane Kenworthy, *America's Social Democratic Future – The Arc of Policy Is Long But Bends Toward Justice*, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 1, January/February 2014, pp. 86-100.

39 John Ikenberry, *The Future of Liberal World Order*, *Foreign Affairs*, May 2011, navedeno prema: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67730/g-john-ikenberry/the-future-of-the-liberal-world-order> (26. oktobar 2014).

Svet koji je stvorila Amerika posle Drugog svetskog rata tokom Hladnog rata je bio ograničen na evroatlantsku zajednicu i zemlje koje su bile u savezu i pod zaštitom SAD. To je bio i prvi razlog blokade i slabljenja sistema međunarodnih institucija izgrađenog oko UN. Zbog uzajamne blokade supersila u Savetu bezbednosti neke od institucija UN koje je predvidela Povelja nikada nisu ugledale svetlo dana poput Komiteta vojnog štaba generalnog sekretara UN. Kada su pad Berlinskog zida, nestanak Varšavskog pakta i Saveta za uzajamnu pomoć (SEV) i, konačno, samog SSSR uklonili hladnoratovsku blokadu, SAD su oklevale da ovaj povoljni trenutak iskoriste za rekonstrukciju čitavog sistema UN i radije su se okrenule unilateralizmu koji je prevagnuo u Vašingtonu već u vreme prve administracije Bila Klintona a vrhunac i pad doživeo u drugom mandatu Džordža Buša mlađeg. Američki unilateralizam je tokom poslednje dve decenije dalje urušio sistem međunarodnih institucija u vreme kada je najnoviji talas globalizacije zapljusnuo svet, doneo tranziciju i ekonomske i političke pa i vojne moći, izazvao najveću krizu zapadnog sveta posle Velike depresije iz 1929. godine i postavio do sada najveće zahteve za globalnim upravljanjem (*global governance*) u sve više međuzavisnom svetu.

Ajkenberi smatra da su uzrok tome ekscesi unipolarizma koji je postavio dva pitanja pred SAD: kada se jedna država nađe u ulozi najmoćnije zemlje na svetu na koji način to utiče na njene strategije vladanja i na karakter svetskog poretka? Tokom najvećeg dela savremene epohe, vodeće države su gradile poredak u pratnji drugih velikih država i sprovodile svoje strategije unutar multipolarnih ili bipolarnih struktura svetske moći. Ajkenberi tvrdi da su i SAD svoj posleratni liberalni projekt, koji on naziva „liberalnim hegemonističkim poretkom“, izgradile kao lider zapadnog sveta u Hladnom ratu da bi se posle njegovog završetka našle u istorijski retkoj ulozi lidera unipolarnog sveta na koji su proširile ovaj poredak. Ističući da su se u njegovoj izgradnji češće oslanjale na saglasnost drugih zemalja nego na silu, predsednik Nobelovog instituta u Oslu, Geir Lundestad (Geir Lundestad), ovakav poredak je označio i kao „imperiju po pozivu“ (*empire by invitation*).⁴⁰ Unipolarizam se razlikuje od drugih oblika međunarodnog poretka ne samo po tome što jedna država ima nesrazmerno veću moć od svih drugih nego i po tome što ne postoji drugi pol, odnosno, drugi sistem vrednosti i moći, zbog čega su svi odnosi moći koncentrisani oko jedne zemlje. Pošto je sistem otvoren i zasnovan na jasnim pravilima on je i stabilan zbog toga što mu je „lako prići i teško ga je oboriti“.⁴¹

Pošto su vremešni stubovi posleratnog poretka postali skloni padu, Obama je u predizbornoj kampanji i na početku svoje administracije najavljivao novu etapu izgradnje globalnih institucija koje bi uvažavale multipolarnu realnost

40 Videti o tome: Geir Lundestad, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952*, *Journal of Peace Research*, September 1986, vol. 23 no. 3, pp. 263-277.

41 *Liberal Leviathan*, *ibid.*, p. 122.

savremenog sveta i postavile osnove onoga što Henri Kisindžer (Henry Kissinger) i drugi savremeni američki realisti označavaju kao „neovestfalski sistem“. Šest godina kasnije, malo toga se ostvarilo i malo ko još uvek veruje da će doći do ozbiljnih reformi UN i, naročito, Saveta bezbednosti: „Formalne multilateralne institucije nastavljaju da se sapliću, održavaju sastanke, izdaju saopštenja i ponekad načine manji korak na marginama transnacionalnih problema. Pa ipak, uprkos javno deklarisanjoj ambiciji Obamine administracije da integriše sile u usponu kao punopravne partnere, do sada nije došlo do napretka u reformi sastava Saveta bezbednosti koji bi odražavao nove geopolitičke realnosti. U međuvremenu, Svetska trgovinska organizacija je komatozna, NATO pokušava da nađe svoju stratešku svrhu a Međunarodnoj agenciji za atomsku energiju preči da postane prevaziđena izostavljajući Kinu i Indiju iz svojih redova“. ⁴² Pošto ni druge stalne članice Saveta bezbednosti, uključujući Kinu i Rusiju, do sada nisu našle razlog zbog koga bi se založile za reformu UN pitanje da li posleratnom sistemu međunarodnih odnosa preči da se uruši ostaje i dalje otvoreno. Upravo u tome se, verovatno, krije i odgovor na pitanje da li je „svet koji je Amerika stvorila“ dovoljno snažan da izdrži promene koje donose Kina i ostale zemlje u usponu i da li „postameričkom svetu“ preči da postane i „postliberalni svet“.

42 Isto.

Đorđe Tomić⁴³

*Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Banja Luci*

Upravljanje na više nivoa kao model djelotvorne demokratije u Bosni i Hercegovini: da li su evropske integracije prilika?

Odnos Bosne i Hercegovine (BiH) i Evropske unije (EU), može se posmatrati kao usklađivanje jedne složene i sukobima prožete države sa jednim hibridnim i „višeslojnim“ sistemom vođenja politika. S obzirom na podjelu nadležnosti i na glavna načela integracija, pogled na više nivoa nameće se u analizi, iako praktično djelovanje u političkom životu ne ukazuje na interes da se procesi postave u višedimenzionalnom obliku. Interesovanje za djelotvornost takvog sistema usko je vezana za ovo pitanje, tako da ishodi procesa ne mogu biti zanemareni.

Ova pitanja objedinjena su u konceptu upravljanja na više nivoa (*multi-level governance*). Ta zamisao je u ovom tekstu primijenjena na problem oblika i djelotvornosti političkog sistema BiH. Ona tako otvara uvid u dinamičku stranu sistema, usmjeravajući pažnju na procese odlučivanja i pregovore među institucijama na različitim nivoima kao neizostavne elemente djelotvornog sistema i BiH. Međutim, model upravljanja pomaže i da se otkriju duboka ograničenja u razvijanju efikasnijeg sistema.

43 djordjetomicbl@yahoo.com

Normativni pogledi u ovoj analizi ne zasnivaju se na subjektivnim ocjenama ispravnosti niti zadiru u suštinska etička pitanja. Vrijednosti *dobrog, efikasnog, djelotvornog*, o kojima je ovde riječ, uspostavljene su u odnosu na zvanično iznesene ciljeve u evropskim integracijama u BiH. Dakle, pod vrednosnom analizom upravljanja podrazumijevamo sposobnost i mogućnost da se ispune ciljevi na koje je država BiH, sa svim svojim nivoima, obavezana još Dejtonskim sporazumom i svojim ustavnim uređenjem.⁴⁴ Pošto pristupanje Uniji predstavlja Ustavom garantovan cilj, rukovodićemo se pristupanjem kao referentnom tačkom za vrednosne stavove. U prvoj cjelini članka bavićemo se razvojem koncepta upravljanja i njegovom primjenom u evropskim integracijama. U drugom dijelu slijedi analiza ovog modela na primjeru BiH, sa posebnim naglaskom na *mehanizam koordinacije* koji je u najavi u BiH kao način vođenja politike pristupanja EU. Zaključci iznose osnovne osobenosti odnosa EU i BiH iz ugla koncepta upravljanja, sa ocjenom izazova i mogućnosti koji se u toj perspektivi javljaju.

KONCEPT UPRAVLJANJA (GOVERNANCE) U EVROPSKIM INTEGRACIJAMA I NJEGOV ZNAČAJ ZA PROŠIRENJE EU

Zamisao *upravljanja* plod je zanimanja za sadržaj procesa u savremenim složenim političkim sistemima. Imajući u vidu potrebu za preciznijim određenjem u prevodu izraza *governance*, Vukašin Pavlović koristi termin „vladavinsko upravljanje“, označavajući njime „pravljenje javnih politika i isporučivanje javnih dobara i usluga u modernim državama, koje slede uspon novih ljudskih prava i razvoj novog javnog menadžmenta.“⁴⁵ Kao osnov ovog teorijskog pravca navodi se stav da država ne predstavlja dominantno središte odlučivanja, već se u procesima na više nivoa (*multi-level governance*) različiti akteri, s različitim udjelom moći, uključuju u decentralizovane tokove donošenja odluka. Ovaj koncept je smješten u okrilje pristupa „novog pluralizma“, koji kao glavnu osobenost političkih procesa uzimaju učešće mnoštva subjekata, dovoljno autonomnih i dovoljno moćnih da bi doveli u pitanje ekskluzivnost ili potpunu dominaciju države u vođenju zajednice.⁴⁶

Definicija Filipa Šmitera (Philippe C. Schmitter) iz 2002. godine određuje upravljanje kao „metod/mehanizam za tretiranje širokog opsega problema/

44 Radomir Nešković, *Nedovršena država. Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013. Dovršetak državnog uređenja i ulazak u EU su ciljevi koje eksplicitno navodi Aneks 4 Okvirnog mirovnog sporazuma iz Dejtona, tj. Ustav BiH.

45 Vukašin Pavlović, *Država i društvo*, Čigoja štampa, Beograd, 2011, str. 305.

46 Ibidem. Više o pravcima „novog pluralizma“ na str. 302-305.

konflikata u kojima akteri redovno dolaze do uzajamno zadovoljavajućih i obavezujućih odluka putem međusobnih pregovora i saradnje pri sprovođenju tih odluka“.⁴⁷

Uloga države u upravljanju predmet je rasprave unutar pristupa. Piters i Pjer (B. Guy Peters, Jon Pierre) razvrstavaju dva osnovna viđenja: mrežno upravljanje (*network governance*), u kojem je učešće države gotovo zanemarljivo i, s druge strane, nijansirano viđenje upravljanja na više nivoa koje ostavlja prostor čak i za snažnu ulogu državnih institucija.⁴⁸

Slično ovoj podjeli, a u kontekstu evropskih integracija, mogu se izdvojiti dva osnovna značenja termina: „meko“, u kojem je upravljanje splet aktivnosti širokog spleta društvenih aktera, sve do građana samih (odgovara mrežnom modelu) i „tvrdo“, koje podrazumijeva „vladavinu kroz pregovore“, dakle složen pregovarački proces na više nivoa u kojem vlade i drugi akteri razmjenjuju uticaje i prave pogodbe.⁴⁹ Ovo drugo značenje više naglaska stavlja na ulogu države i važnost moći, a shodno tome je i bolje primijenjeno na slučaj Zapadnog Balkana s obzirom na nizak nivo učešća građanskog društva u upravljanju zajednicom.

Rods (R.A.W. Rhodes) nabraja šest postojećih shvatanja pojma upravljanja: a) minimalna država; b) korporativno upravljanje; c) novi javni menadžment; d) „dobro upravljanje“ (*good governance*); e) socijalno-kibernetički sistem i f) samoupravljujuće mreže. Njegova definicija zastupa ovaj posljednji oblik, ali ograničeno na analizu britanske politike na kraju XX vijeka, tako da ne pretenduje na univerzalnost.⁵⁰

Tri važne posljedice ovog ontološkog shvatanja savremene politike snažno utiču na istraživanja u ovoj oblasti. Prvo, pažnja se usmjerava na dinamički aspekt političkog života. Strukturno pitanje oblika političkog sistema više nije glavni predmet izučavanja (nezavisna varijabla, *explanandum*), već jedan od činielaca koji uobličavaju djelovanje na više nivoa i koji pomažu u objašnjavanju takvog djelovanja (*explanans*).⁵¹

47 Navedeno prema: Hubert Heinelt, „Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-level Context“, in: Hubert Heinelt et al. (eds), *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*, Springer, Opladen, 2002, p. 23.

48 Jon Pierre, B. Guy Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2005, pp. 1-2. Autori preporučuju oprez: između dviju krajnosti u literaturi se nazire „lažna dihotomija“, navodna potreba da se zauzme strana između ideje krajnjeg marginalizovanja države i stajališta da država nužno ostaje presudan akter.

49 Lykke Friis, Anna Murphy, „The European Union and Central and Eastern Europe: governance and boundaries“, *Journal of Common Market Studies*, 37(2), 1999, p. 214.

50 R.A.W. Rhodes, „The New Governance: Governing without Government“, *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 660.

51 Markus Jachtenfuchs, „The Governance Approach to European Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001, p. 247.

Drugo, procesi se posmatraju iz ugla rezultata koje donose – za Rozenaua (James N. Rosenau), štaviše, upravljanje i *jeste* efikasno djelovanje, tj. postoji onda kada zajednica bez strogog posredovanja formalnih institucija proizvodi željene rezultate.⁵² Upravljanje je, dakle, participativna demokratija koja ispunjava zadatke i u tome se nalazi glavni normativni naboj pristupa.

Treća, za ovaj tekst jednako važna implikacija upravljanja je relativizovanje granice između domaćeg i stranog u političkom životu. Ovo je pogotovo slučaj sa evropskim integracijama, u kojima upravljanje donekle prevazilazi tradicionalnu podjelu na međunarodnu i domaću politiku.⁵³ Dio autora o čijim radovima je ovde riječ govori o upravljanju na međunarodnom, čak i globalnom planu, a dio se bavi unutrašnjim pitanjima u političkim sistemima konkretnih država. Njihove ideje ovde su predstavljene bez posebnog razgraničenja, jer upravo i pokazuju isprepletenost različitih nivoa, doduše u raznovrsnim društvenim okolnostima.

Sve tri ove osobenosti modela mogu biti primijenjene na probleme u funkcionisanju BiH, kao i na odnose države sa Evropskom unijom. Velika usmjerenost na sistemska, statična pitanja, nedostatak odgovornosti za neispunjavanje ciljeva i opterećenost borbom za uticaj između aktera na različitim nivoima, stranih i unutrašnjih, ostavljaju dominantan pečat na politički život, kako ćemo pokazati nešto kasnije.

UPRAVLJANJE U EVROPSKIM INTEGRACIJAMA – DINAMIKA RAZUĐENIH NADLEŽNOSTI

Primjena koncepta upravljanja na evropske integracije predstavlja jednu od specijalizacija ovog pristupa, i teorijski i empirijski. Ovo je važno istaći zbog kritike da upravljanje ima ograničenu primjenu na univerzalnom planu. Bavljenje studijama slučaja i drugim empirijskim zahvatima je toliko snažno u sklopu ovog pristupa da se dovodi u pitanje mogućnost stvaranja koherentne i opšte teorije na osnovu njega.⁵⁴ Upravljanje u spletu odnosa Evropske unije i BiH svakako nameće orijentaciju na vremenski i prostorno omeđen problem, tako da je ostavljena po strani ova rasprava.

52 James N. Rosenau, „Governance, Order and Change in World Politics“, in: James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2000 (digital printing 2003), pp. 4-5. Ovu „varijaciju“ upravljanja Rods naziva „socijalno-kibernetiskim“ pristupom, v. R.A.W. Rhodes, „The New Governance: Governing without Government“ ..., op. cit.

53 Markus Jachtenfuchs, „The Governance Approach to European Integration“ ..., op. cit., p. 250.

54 Ibidem, pp. 258-9.

Kada je u pitanju EU, prednost je u mogućnosti da se kroz upravljanje napravi smisaona veza između ranih teorija integracije, uporednih političkih studija i pristupa međunarodnih odnosa, i to oko pitanja šta predstavlja djelotvornu i održivu upravu u složenoj evropskoj politici.⁵⁵ Primjećuje se racionalnost i po srijedi je „blago utapanje u zajednicu na više nivoa“ u kojem voljno učestvuju i vlade, dijelom vođene uvećanjem dobiti, dijelom primorane unutrašnjom i prekograničnom dinamikom ostalih učesnika.⁵⁶ Interesovanje za upravljanje posebno raste u vrijeme snažnog zamaha tržišnog i političkog integrisanja od polovine 80-tih godina, kada Zajednica (kasnije i novostvorena Unija) dobijaju nove nadležnosti u stvaranju javnih politika (posebno Jedinštenim evropskim aktom i Ugovorom o Evropskoj uniji).⁵⁷ Pri tome se naglašavaju suštinski važni procesi prenosa uticaja i odlučivanja na različitim nivoima koji su uključeni u ukupni politički život EU.⁵⁸

Upravljanje je, kao model vođenja političke zajednice, do te mjere pogodno za način funkcionisanja EU da se može reći kako je ono zapravo *cilj* evropskih integracija. Ovo tvrde Peters i Pjer, iznoseći argument da je upravljanje zapravo djelotvoran oblik vođenja složene evropske konstrukcije. Pri tome, složenost Unije ne mora nužno da umanjuje *efikasnost* upravljanja, ali svakako utiče na *predvidivost* institucionalnih rješenja i načina na koji se dolazi do politika.⁵⁹ Upravljanje otvara pogled ka praksi vođenja Zajednice i Unije, ka svojevrsnom „menadžmentu“ u kojem se izdvajaju posebne grupe donosilaca odluka specijalizovane u užim sferama politika i društva.⁶⁰

S druge strane, proširenje EU u zvaničnom, institucionalnom obliku ne podrazumijeva brojnost aktera u procesu. Naprotiv, formalni nivo ima oblik međudržavnog, ili barem međuinstitucionalnog pregovaranja: država-kandidat ispunjava uslove, o čemu pregovara sa Evropskom komisijom, koja izvještava Savjet EU i Evropski parlament, preko kojih države-članice pokušavaju da ispunjavaju svoje interese. Međutim, praktična dinamika ukazuje da se radi o spletu složenih uticaja i razmjene. U spoljnom djelovanju EU uopšte, važno je i učešće subnacionalnih i

55 Ibidem, pp. 259-60.

56 Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, September 1996, pp. 371-2.

57 Beate Kohler-Koch. Berthold Rittberger, „The ‚Governance‘ Turn in EU Studies“, ARENA Seminar, Centre for European Studies, University of Oslo, 23 May 2006, p. 7.

58 Mark Pollack, „International Relations Theory and European Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001, p. 227.

59 B. Guy Peters, Jon Pierre, „Governance Approaches“, in: Antje Wiener, Thomas Diez, eds. *European Integration Theory*, 2nd ed., Oxford University Press, New York, 2009, p. 91.

60 Tanja Miščević, „Novi teorijski pravci u izučavanju međunarodnih organizacija“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina I, br. 1, Beograd, Decembar 2007, str. 360.

privatnih aktera, vođenih ekonomskim interesima, a njih mogu iskoristiti i same institucije EU kako bi osnažile svoju ulogu u procesima, kao što je slučaj sa Komisijom u spoljnotrgovinskim pregovorima i u samom procesu proširenja.⁶¹

U djelovanju EU prema državama kandidatima, Šimelfenih i Vagner (Frank Schimmelfennig, Wolfgang Wagner) prepoznaju proces na više nivoa s dominantnom ulogom Unije: pridruživanje se, prema tome, odlikuje *spoljnim upravljanjem* (*external governance*).⁶² Suštinska poluga kojom EU raspolaže u tom procesu označena je kao *uslovljavanje*, tako da se „spoljnom upravljanju“ pridružuje i sintagma *upravljanje putem uslovljavanja* (*governance by conditionality*).⁶³

SLOŽENA DRŽAVA PRILAZI HIBRIDU: UPRAVLJANJE KROZ ODNOS BIH I EVROPSKE UNIJE

Upravljanje Bosnom i Hercegovinom i upravljanje evropskim integracijama Bosne i Hercegovine neodvojivi su procesi. Pristupanje Uniji za BiH nije samo jedan od proklamovanih ciljeva u ravni javnih politika, već je i ustavna obaveza. Dejtonski mirovni sporazum, čiji je Aneks IV u funkciji Ustava BiH, tako uspostavlja osnovne ciljeve za državu u izgradnji. Sastavni dio tih ciljeva, pored dovršetka političkog sistema uz konsocijacijsko pomirenje etničkih i građanskih principa, jeste i dostizanje članstva u Evropskoj uniji.⁶⁴

Ovoj izmiješanosti unutrašnjeg političkog života i spoljne politike doprinosi i uloga stranih aktera. Obimne nadležnosti Visokog predstavnika za BiH (doduše, rjeđe korištene posljednjih godina), prisustvo međunarodnih članova u Ustavnom sudu BiH, kontrola nad monetarnom politikom i reformom bezbjednosnog sistema u zemlji, opravdavaju stanovište da su međunarodni predstavnici *istovremeno i spoljni i unutrašnji akteri za BiH*, a međunarodno i unutrašnje pravo prožeti su u jednu cjelinu.⁶⁵

Kritika stranog upliva u politički život u BiH počiva na osnovnom stavu da domaći akteri, kolika god bila njihova stvarna spremnost za demokratizaciju,

61 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 372-3.

62 Frank Schimmelfennig, Wolfgang Wagner, „Preface: External governance in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, p. 658. Radi se o rezultatima simpozijuma „EU Governance and External Relations“ iz oktobra 2003. godine, na kojem su naučnici iz oblasti evropskih integracija raspravljali o dometima koncepta upravljanja u istraživanju spoljnog djelovanja EU.

63 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, pp. 661-79.

64 Radomir Nešković, *Nedovršena država. Politički sistem Bosne i Hercegovine*, op. cit., str. 299.

65 Ibidem, str. 302.

nemaju dovoljno autonomije u djelovanju da bi mogli uspostaviti autentičan poredak predstavljanja narodne volje. Štaviše, još se mogu prepoznati elementi stranog prodora u BiH, intervencije koja više služi afirmisanju uloge međunarodnih instrumenata nego gradnji domaće demokratije, kako je to prije deceniju i po uočio Čendler (David Chandler).⁶⁶

Decentralizovana i složena, BiH je u Dejtonu „obdarena“ političkim sistemom koji nalaže upravljanje na više nivoa kao model. Elementi konsocijacije i ravnopravnost tri konstitutivna naroda i dva entiteta, ne moraju nužno eliminisati pregovarački i „menadžerski“ duh iz sistema. Naposljetku, samo pitanje nadležnosti nije statično sve vrijeme postojanja poslijeratne BiH. Dejtonski ustav uspostavio je svega devet izvornih nadležnosti na državnom nivou, uz generalnu klauzulu da sve ostale funkcije i ovlaštenja Vlade pripadaju entitetima.⁶⁷ Prenos nadležnosti sa entiteta na državni nivo pokazao je promjenljivost ustavne strukture, ali su, prema Ustavu, takve promjene moguće jedino uz saglasnost entiteta.⁶⁸ Dakle, zadržavajući nadležnost za odlučivanje o nadležnostima, podržavni akteri zadržavaju izvjestan, makar formalan, pregovarački potencijal. Podjela ovlaštenja dovodi do stanja u kojem se zakonodavna, izvršna i sudska vlast dijele na 14 instanci: državnu, dvije entitetske, Distrikt Brčko i deset kantona u Federaciji BiH.⁶⁹

Približavanje Evropskoj uniji otvara prostor konkurencije među njima. Kako primjećuje Džefri (Charlie Jeffery), podržavni subjekti u državama EU izborili su se na različite načine i do različitih nivoa za ulogu u evropskim politikama: u zavisnosti od prilika koje su imale kroz integracije, ali i od ustavnih i sistemskih mogućnosti unutar države.⁷⁰ Za BiH je od velike važnosti ova logika koju postavlja Džefrijeva analiza, na primjeru njemačkih saveznih država – njihov glavni iskorak bilo je aktivno uključjenje u integracije, tačnije borba da evropska politika Njemačke ne ostane u domenu spoljne politike (kao u ranim fazama integracija), gdje bi federalni nivo bio dominantan. Naprotiv, u pitanju je strateška upotreba koncepta „interne komunitarne politike“, dakle, uvlačenje evropske dinamike na podržavni nivo.⁷¹

66 David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*, 2nd ed., Pluto Press, London, Sterling, VA, 2000, p. 191.

67 Čl. III, stav 3a Ustava BiH. Navedeno prema: Sanja Golijanin, „Republika Srpska“, u: Saša Gavrić, Damir Banović, Christina Krause (ur), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – odabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2009, str. 394.

68 Ibidem, str. 414/5.

69 Radomir Nešković, *Nedovršena država...*, op.cit., str. 376.

70 Charlie Jeffery, „L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne: une approche des politiques nationales“, *Politiques et management public*, Vol. 15, No. 3, 1997, pp. 227-8.

71 Ibidem, pp. 217-9.

Tvrdo shvatanje upravljanja na više nivoa ovde posebno dolazi do izražaja. Njemu je osnov pregovarački i takmičarski stav jedinica unutar države, koje koriste prilike iz integracija za afirmisanje sopstvene uloge, oslanjajući se pri tome na: a) ustavne nadležnosti i b) potporu građana i očekivanja da će tako proizvesti bolje usluge. Takva osnova donekle postoji u BiH. Ustavne nadležnosti, i pored prenosa na državni nivo od izvornog dejtonskog stanja, i dalje se za važna pitanja nalaze na nivou entiteta, odnosno kantona. Ove jedinice su, prema tome, pozvane da, po načelu supsidijarnosti, preuzimaju ulogu u sprovođenju evropskog zakonodavstva i vođenju politika.

Međutim, podjela na nivoe, s obzirom na uslove u kojima je nastala dejtonska BiH, nije plod demokratske konkurencije aktera, a još manje proističe iz racionalne odluke aktera u ime države da povjere nadležnosti podržavnim strukturama. U pitanju je splet okolnosti koji je u samom svom početnom obliku bio višedimenzionalan: složeni splet ratnih, domaćih i međunarodnih, suverenih ili ne, odozgo je projektovao oblik političkog sistema. Problem nastaje kada se sukob između grupa i jedinica uprave ne može kanalisati u produktivan pregovarački mehanizam, u uslovima kada ne postoji osnovni konsenzus o krajnjim i zajedničkim interesima izvan kojih maksimalizacija ciljeva neće ići.

Priroda i način sprovođenja evropskih standarda upućuju na višeslojnost i na mogućnost uključenja različitih aktera bez stroge hijerarhije. Prema članu 49 Ugovora o EU, koji uređuje pristupanje novih članica, država koja želi pristupanje treba da zahtjev podnese Evropskom Savjetu, o čemu se obavještavaju Evropski parlament i najviša zakonodavna tijela država-članica. Savjet o zahtjevu odlučuje jednoglasno, nakon konsultacija sa Komisijom i nakon što se Evropski parlament izjasni apsolutnom većinom.⁷² Ispunjenost uslova za pristupanje prati Komisija, o čemu izvještava Savjet i Parlament, a završni korak je ratifikacija sporazuma o pristupanju u svim državama-članicama pojedinačno, prema njihovim važećim procedurama. Dakle, upravljanje na više nivoa formalno je usvojeno za osnovni metod vođenja politike proširenja. Upravljanje, podsjećamo, ovde može biti shvaćeno u „tvrdom“ smislu, kao vladavina kroz složen institucionalni pregovarački proces. Međutim, pristupanje Uniji gotovo da je nezamislivo bez uspostavljanja upravljanja u drugom, „mekom“ značenju, kao učešća društvenih aktera u procesima kroz različite oblasti života. Sami uslovi za pristupanje iz Kopenhagena i Madrida upućuju na promjene koje država ne može izvesti sama, već se radi o sveobuhvatnom načinu djelovanja i ponašanja koji treba da zaživi unutar države kandidata.⁷³

72 Article 49, *Traité sur l'Union européenne, version consolidée*, Journal officiel de l'Union européenne, 30.03.2010.

73 O uslovima i pregovaračkim poglavljima: Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj Uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 146-7. Takode: ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_fr.htm.

„Igra“ na više nivoa očigledna je u još jednoj snažnoj crti balkanske runde proširenja: insistiranju na regionalnoj saradnji. U sklopu posebnog pristupa Zapadnom Balkanu, s obzirom na nasljeđe sukoba, Unija je već krajem 90-tih godina razvila pristup po kojem se od država očekuje da prvobitno uspostave djelotvornu regionalnu saradnju, ispunjavajući i ostale, pojedinačne uslove. Na taj način region je postavljen kao poseban, važan nivo za dalje integrisanje, kao uvodna stepenica uvezivanja u širu zajednicu.⁷⁴ U slučaju Centralne i Istočne Evrope regionalna dimenzija je postojala u uslovima, ali nije imala takav značaj kao u zvaničnoj politici EU prema našem regionu.⁷⁵ Upravljanje na više nivoa tako je za zapadnobalkanske države dobilo posebno značenje u odnosu na prethodne talase proširenja. Počevši od Pakta stabilnosti, zatim Procesu stabilizacije i pristupanja, sve do uvođenja IPA fondova (čija je značajna uloga da podržavaju prekograničnu saradnju institucija i NVO), EU insistira na razlivanju integracije u širinu i te procese u ovom regionu zvanično stavlja u središte politike proširenja.⁷⁶ Učešće podržavnih i nedržavnih aktera u pristupanju Evropskoj uniji na Zapadnom Balkanu teško da se može smatrati rezultatom nastojanja tih subjekata i u velikoj mjeri je u pitanju spolja postavljena praksa. Poseban izazov u tome je da se, kada je „igra“ donesena iz EU, domaći akteri motivišu na proaktivno i djelotvorno učešće.

KOORDINACIJA – TRANSFORMACIJA SUKOPA OKO NADLEŽNOSTI?

Dva pitanja istaknuta su kao ključna u Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2014. godinu, inače šestom negativnom u nizu. Radi se o modelu donošenja i sprovođenja odluka tokom pristupanja (*mehanizam koordinacije*) i primjeni odluke Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju „Sejdić i Finci protiv BiH“.⁷⁷

74 Othon Anastasakis & Vesna Bojicic-Dzelilovic, „Balkan Regional Cooperation and European Integration“, Hellenic Observatory, London School of Economics & Political Sciences, London, 2002, p. 24; takođe i Milica Delevic, „Regional Cooperation in the Western Balkans“, Chaillot Paper No. 107, Institute for Security Studies, July 2007, p. 25.

75 Ibidem.

76 Dimitar Bechev, *Constructing South East Europe. The politics of Balkan Regional Cooperation*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 57-8.

77 *Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report*, extract from the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‚Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015‘, COM(2014)700 final of 8.10.2014, p. 1. Dostupno preko: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf (pristupljeno 30. oktobra 2014).

Slučaj „Sejdić i Finci“ predstavlja primjer objedinjavanja širokog opsega međunarodnih organizacija i obaveza u jedinstveno pitanje integracija.⁷⁸ Radi se o spoju ljudskih prava i za njih vezanog djelovanja dvojice pojedinaca, pravne obaveze proistekle iz članstva BiH u Savjetu Evrope (čisto međunarodnoj instituciji) i uslova za pristupanje Evropskoj uniji. Taj spoj predstavlja, ne samo međunarodno, već i transnacionalno i međuinstitucionalno umrežavanje aktera i povezivanje pitanja na takav način da se proizvede političko dejstvo.

Dalje, mehanizam koordinacije u fokusu je ovde zbog posebnog višeslojnog modela vođenja procesa koji se na ovaj način uspostavlja, iako su tek naznačena njegova osnovna načela. Ova *gouvernance à la B-H* tek treba da bude razrađena u operativne detalje, ali već u načelu podrazumijeva: a) horizontalnu povezanost institucija entiteta, Distrikta, države BiH i eventualno kantona, u čijim nadležnostima su određena pitanja integracija i b) postojanje institucije/a (vjerovatno uz rotaciju izvršnih tijela države i entitetā) koje bi povezivale, harmonizovale (*koordinisale*) politike između nivoa.⁷⁹

U mehanizmu koordinacije nameću se dva pitanja svojstvena upravljanju na više nivoa: ko učestvuje i ko je kome odgovoran. Participacija i odgovornost (*accountability*) ključni su, kako za ispunjavanje demokratskog kriterijuma, tako i za postizanje efikasnosti sistema u ovom konceptu.⁸⁰ U ovom slučaju, „učesće“ je regulisano podjelom nadležnosti u BiH, pri čemu okvir evropskih integracija učvršćuje načelo supsidijarnosti. Dakle, dopunjavanje djelovanja, uz poštovanje ustavnih nadležnosti, može ovako predstavljati plod transformacije sukoba oko nadležnosti između institucija. Koordinisanje, s druge strane, može djelovati kao korektivni činilac koji bi spriječio protivsistemsko djelovanje i zadržao pregovarački i nadopunjujući mehanizam unutar okvira transformisanog, djelotvornog konflikta. Drugim riječima, unutar ustavnog poretka i suverenosti BiH. No, šta ovaj prikaz može razlikovati od utopijskog scenarija? Prije svega, pritisak da se vođenje javnih politika i političkog života usmjeri prema isporučivanju rezultata (materijalnih ili idejnih) u skladu sa orijentacijama zvaničnih politika.

78 Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci protiv BiH“. Dostupno preko: http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1545 (pristupljeno 30. oktobra 2014.). Dervo Sejdić i Jakob Finci su tužili BiH zbog nemogućnosti da, kao pripadnici „ostalih“ naroda, mimo konstitutivnih Bošnjaka, Srba i Hrvata, budu kandidati za člana Predsjedništva i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

79 Dženana Halimović, *Mehanizam koordinacije u procjepu političkih predomišljanja*, Slobodna Evropa, 22.10.2013. Dostupno preko: <http://www.slobodnaevropa.org/content/mehanizam-koordinacije-u-procjepu-politickih-predomiljanja/25141521.html> (pristupljeno 10. novembra 2014.)

80 Angela Liberatore, Preface, in: Hubert Heinelt et al. (eds), *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*, op. cit., p. 16.

ZAKLJUČAK: PRILIKE I PREPREKE ZA DJELOTVORNU VIŠESLOJNU DEMOKRATIJU U BIH

Tvrditi da se u Bosni i Hercegovini nazire pojava djelotvornog upravljanja na više nivoa bilo bi neopravdano. Ipak, na mjestu je primjedba da se u postojećem ustavnom obliku, a u kontekstu evropskih integracija stvaraju uslovi za to. Definicije upravljanja odišu ekonomskim govorom i pluralističkim pristupom vođenju zajednice. Osnovna zaključna teza ovog teksta je da se u približavanju EU otvara prostor da sistem, premda raslojen i asimetričan, harmonizovano i komplementarno počne da proizvodi političke rezultate.

Do toga može doći pod uslovima koje možemo svrstati u dvije grupe. Prvo, da bi upravljanje bilo primijenjeno kao koncept, treba najprije da u BiH zaživi u verziji pogodnoj za složena i podijeljena društva. U tim uslovima, upravljanje ima ulogu preoblikovanja konflikta u pregovarački mehanizam. Zato je osnovni zahtjev koji proističe iz modela upravljanja normalizacija pregovaranja kao međuinstitucionalnog djelovanja, ali nakon prethodnog konsenzusa o tome koje teme nisu za pregovore i koje nadležnosti podliježu supsidijarnosti. Pogonsko gorivo za takav proces može biti pritisak prema rezultatima.

Druga vrsta uslova proističe iz prirode evropskih integracija: one nisu samo spoljnopolitičko djelovanje za BiH, niti su obično proširenje za EU. Ovaj proces je, zapravo, objedinio političke sfere domaćeg i stranog, entitetskog, državnog i nadnacionalnog. Postojeći politički sistem u tom smislu se može uklopiti zahtjeve integracija, ali samo internalizovanjem politika bez prijetnje po stabilnost.

U tom smislu, mehanizam koordinacije u evropskim integracijama može značiti začetak novog načina djelovanja. Tačnije, može udahnuti život već sistemski uspostavljenoj upravljačkoj strukturi na više nivoa, pod uslovom da postoji pritisak, odozdo i odozgo, da se ostvare zvanično postavljeni ciljevi politika.

Ključni problemi u tome su: a) nepostojanje pritiska za rezultate (posebno u „mekom“ viđenju upravljanja, usljed slabosti civilnog društva); b) isključivost u izboru između nivoa, kategoričnost, sklonost ka igri nultog zbira (u smislu „tvrđog“ upravljanja, pregovora između institucija); c) kapaciteti za upravljanje – osposobljavanje nosilaca funkcija i predstavnika institucija na različitim nivoima (oni nisu samo čuvari kapija interesa svoje zajednice, već isporučioци usluge djelotvornog odlučivanja i sprovođenja odluka). EU može narušiti efektivnost procesa nedovoljno razrađenim uslovima, nedosljednošću i pritiscima koji bi remetili same osnove demokratije.

Razuđenost odlučivanja u modelu upravljanja, kako smo ranije pokazali u konceptualnom okviru, može ublažiti ove konflikte. Da bi se mogućnosti iskoristile, pored institucionalne i političke moći, značajno je i poznavati proces upravljanja i podići *spособnosti* aktera koji u mrežnom obliku stvaraju suštinsko „tkivo“ procesa.

Aleksandra Joksimović⁸¹

Centar za spoljnu politiku

Konstitucionalizacija EU – prošlost ili budućnost? ZSBP i ZBOP – tačke EU zbližavanja/razdvajanja

UVOD

Zajednička spoljna i bezbednosna politika kao i njena logička nadogradnja Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU beleže konstantni razvoj institucionalno-pravnog okvira. Uprkos evidentnom razvoju ostala su otvorena pitanja – da li je dosadašnjim napretkom ostvaren adekvatan nivo zajedništva? Da li je EU dobila svoju adresu za obraćanje? Da li je EU učvrstila svoj nastup prema spoljnim partnerima? Da li je EEAS zamenio diplomatije članica? Autor će u ovom istraživanju prikazati istorijski osvrt razvoja ZSBP i ZBOP. S obzirom da oblast spoljne politike i bezbednosti spada u deo suverenog prava država članica, proces usaglašavanje i institucionalno-pravnog napretka u ovoj oblasti uvek se razvijao uz otežavajuće okolnosti. Godina 2014. donela je niz novina na međunarodnoj političkoj sceni koje su ostavile dubok trag na odnosima EU sa različitim partnerima, ali i na odnose unutar same EU. Dalji proces proširenja uslovljen je zamorom, ekonomskom krizom, ali i novonastalom situacijom i zaoštavanjima na relaciji EU – Rusija. Zemlje Zapadnog Balkana, kao potencijalno prve sledeće u redu za novi krug proširenja i dalje su podložne različitim uticajima zbog otvorenih pitanja koja kočé region u procesu bržeg reformskog, ekonomskog i bezbednosnog oporavka i stabilizacije. Pritisci koje zemlje pojedinačno

81 ajoksimovic@yahoo.com

trpe od suprotstavljenih strana dodatno ih odvrćaju od pronalaženja stabilnih rešenja. Srbija beleži napredak u procesu integracija deblokadom političkih procesa koji su predstavljali nužni uslov za dalji nastavak reformskog procesa i otvaranje pregovora sa EU. Ipak, Ukrajinska kriza otvorila je nove dileme kakva su moguća dalja spoljno-politička kretanja Srbije.

ZAJEDNIČKA SPOLJNA I BEZBEDNOSNA POLITIKA – ISTORIJSKI OSVRT

Usaglašavanje spoljnih politika zemalja članica EU u njenom istorijskom razvoju predstavlja segment koji je verovatno najsporije evoluirao i koji je trpeo najveće otpore zemalja članica. Spoljna politika spadala je u korpus pitanja koje su zemlje članice smatrale delom svog suvereniteta, pa samim tim je svako usaglašavanje delovalo kao odricanje dela suverenosti, zaštita evropske ključne zemlje nikada nisu imale dovoljno spremnosti i još manje političke volje. Zato je od samog početka stvaranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike, politički proces njenog kreiranja delovao je kao jedan korak napred, dva koraka nazad.

ZSBP EU nastala je u začetku još pre više od četiri decenije ali se institucionalno i suštinski posebno brzo razvijala u poslednje dve decenije. Kada je reč o zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU koja predstavlja neku vrstu „nadogradnje“ CFSP, ona se posebno brzo razvijala tokom prve decenije ovog veka.⁸² Sedamdesetih godina prošlog veka Evropska ekonomska zajednica započela je usklađivanje i koordinisanje spoljne politike država članica kroz projekat „*Evropske političke saradnje*“ koja je u početku je funkcionisala samo na osnovu praktičnih dogovora između ministara spoljnih poslova država članica.⁸³ Pravni osnov prvi put je ustanovljen 1987. zaključenjem tzv. „Jedinstvenog evropskog akta“. Osnovne teme na kojima se razvijala saradnja u svojoj ranoj fazi bilo je koordinisanje delovanja u okviru KEBS-a (odnosi „Istok/Zapad“), i pokušaj koordinacije spoljnih politika u odnosu na krizu na Bliskom istoku (izraelsko-arapski sukob).

Ugovorom iz Mاستrihta iz 1992. godine formirana je Evropska unija čiji je „drugi stub saradnje“ bio zasnovan na zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (član 17. Ugovor iz Mاستrihta). Za razliku od tzv. prvog stuba saradnje koji se odnosio na ekonomske politike i koji je bio zasnovan na „komunitarnom metodu“ funkcionisanja, u slučaju „drugog stuba“ saradnja se bazirala uglavnom na metodologiji rada koji je sličan klasičnim međunarodnim organizacijama (metod međuvladine saradnje). Ovo je, između ostalog značilo da se sve odluke u okviru CFSP donose jednoglasno a da se politike formulišu u okviru Saveta ministara EU,

82 Nicole Gnesotto, *L'Europe, a-t-elle un avenir stratégique?*, A. Colin, Paris, 2011, pp. 45-71.

83 Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Roulledge, London, 2007, pp. 23-40.

pod rukovodstvom predsestavajuće zemlje, dok je uloga Evropske komisije bila u drugom planu. Ugovorom iz Amsterdama o reformi EU koji je stupio na snagu 1999. godine, uvedena je funkcija „visokog predstavnika EU za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU“. Ovim ugovorom su takođe pravno zasnovani prvi elementi zajedničke bezbednosne politike (tzv. „zadaci iz Petersburga“ koji se odnose na delovanje u mirovnim misijama). Tokom narednih godina, došlo je do daljeg razvoja zajedničke bezbednosne politike, pri čemu bi posebno trebalo navesti mere koje su donesene na samitu u Helsinkiju 1999. godine (predviđeno formiranje snaga za brzo delovanje u kriznim situacijama) kao i do usvajanja do danas jedinog opštstrateškog dokumenta Evropske unije, usvojenog decembra 2003. godine („Evropski strateški dokument“ ili tzv. „Solanan papir“)⁸⁴.

Ugovorom iz Lisabona o reformi EU (Ugovor o EU) koji je stupio na snagu 2009. godine, CFSP i CSDP su regulisane u poglavlju V Ugovora o EU pod nazivom „Opšte odredbe koje se odnose na spoljne aktivnosti Unije i na specifične odredbe koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku“. Ovde je posebno značajno ukazati na član 21, par. 1. ovog poglavlja u kome se navode „načela na kojima se zasniva delovanje Unije u međunarodnim odnosima“. Među tim načelima su: „demokratija, pravna država, ljudska i osnovna prava, poštovanje ljudskog dostojanstva, kao i načela solidarnosti, jednakosti i principi povelje UN i međunarodnog prava“. Ugovorom iz Lisabona ojačana je uloga „visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku“ jer je on/ona preuzeo/la i nadležnosti potpredsednika Evropske komisije – komesara zaduženog za spoljne odnose. Formirana je i nova služba koja je odvojena od administracije Evropske komisije – „Evropska služba za spoljne poslove/EEAS“ (European External Action Service). Instrumenti zajedničke spoljne i bezbednosne politike su pojednostavljeni, tako da Savet ministara ili Evropski savet donose akta koja uvek imaju isto ime – *odluka* – a koji mogu da podrazumevaju, bilo odluke o strateškim ciljevima Unije, bilo odluke o njenim operativnim aktivnostima, bilo odluke o zajedničkim stavovima u međunarodnim pitanjima⁸⁵. Ugovorom iz Lisabona istovremeno je donekle ojačana i zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU, posebno kada se radi o vrstama različitih mirovnih misija koje može preduzeti Unija, kao i o saradnji država članica u okviru Evropske odbrambene agencije. Ugovor sadrži i posebnu klauzulu o uzajamnoj pomoći u slučajevima odbrane, kao i klauzulu solidarnosti.⁸⁶

84 *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, document adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels, 12 December 2003, Available from: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf> (Accessed 10 November 2014).

85 *Les Traités européens après le traité de Lisbonne, textes comparés*, La documentation française, Paris 2010; Ph. Delivet, *Les Politiques de l'Union européenne*, La documentation française, Paris, 2013, 248-249.

86 *Ibid*, p. 257.

Osnove i glavni pravci CFSP i CSDP se dogovaraju na sastancima Evropskog saveta (šefovi država i vlada zemalja članica EU) i Saveta ministara EU (spoljni poslovi-*FAC*).⁸⁷ Pripreme za odluke koje donose Evropski savet ili Savet ministara obavljaju se u okviru Političkog i bezbednosnog komiteta koji čine predstavnici („PSC ambasadori“) država članica EU. Za delovanje u okviru CSDP važan je i Vojni komitet Saveta EU, kao i vojni štab.

Prema definiciji koju daje Evropska komisija, CFSP i CSDP se „zasnivaju na pravnim aktima, uključujući i međunarodno obavezujuće dokumente, kao i na političkim dokumentima“. Tekovine Unije u ovoj oblasti se sastoje od političkih deklaracija, akcija i sporazuma.

Dakle, za države članice EU CFSP i CSDP su s jedne strane instrument i način šire projekcije njihovih nacionalnih spoljnih politika,⁸⁸ a s druge strane objedinjena suma usaglašenih politika putem koje se postepeno izgrađuje zajednički međunarodni (bezbednosni i drugi) identitet država članica.

EU već odavno ne sprovodi samo tzv. „deklarativnu diplomatiju“ u vidu zajedničkih izjava ili stavova u međunarodnim pitanjima. Iako se EU i dalje u prvom redu tretira kao „civilna sila“ ili „meka sila“, može se konstatovati da je „od kraja Hladnog rata EU značajno razvila svoje instrumente spoljne politike kao i volju da svoj ekonomski status i operativne sposobnosti poveže sa političkim i bezbednosnim ciljevima.“⁸⁹ Njen značaj u međunarodnim odnosima je ipak promenljiv, odnosno oscilira zavisno „od regiona do regiona i od teme do teme“.⁹⁰

DOSTIGNUĆA I NEDOSTACI U OBLASTI ZSBP

Analitičari različito ocenjuju domete spoljne politike EU. Bžežinski u intervjuu datom za *Foreign Affairs* u julu ove godine na pitanje da li se Evropa uplela u neku vrstu federalnog ustrojstva u pogledu spoljne politike, što suštinski marginalizuje njenu ulogu, između ostalog je odgovorio: „Ne postoji jedinstveni istorijski pravac spoljne politike koju su evropske države odavno izabrale i krenule da sprovode, a baš to je u slučaju SAD i Kine od suštinske važnosti. Ko su ljudi koji sebe smatraju

87 Foreign Affairs Council – FAC.

88 „Zapadnoevropska nacionalna država je i dalje suvereni učesnik u spoljnopolitičkim pitanjima, te je EU, umesto da razvija sopstveni identitet i sposobnost na globalnoj sceni, jednostavno sredstvo preko kojeg države članice ostvaruju one delove svojih spoljnih politika koji se poklapaju. Kada se interesi država razlikuju, EU postaje onespособljena, a države članice slede svoje interese nezavisno od nje.“ Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, SG, Beograd, 2007, str. 370.

89 Steve Marsh, Hans Mackenstein, *The International Relations of the EU*, Pearson-Longman, 2005, p. 22.

90 *Ibid*, p. 252.

Evropljanima? To su birokrate iz Brisela. Evropa se pokazala nesposobna da stvori neki vid patriotske identifikacije kod svojih stanovnika.⁹¹

Stiv Marš (Steve Marsh) i Hans Makenštajn (Hans Mackenstein) u *Međunarodnim odnosima EU* kažu da je „od kraja Hladnog rata EU značajno razvila svoje instrumente spoljne politike kao i volju da svoj ekonomski status i operativne sposobnosti poveže sa političkim i bezbednosnim ciljevima.“ Njen značaj u međunarodnim odnosima je ipak promenljiv, odnosno oscilira zavisno „od regiona do regiona i od teme do teme“.⁹²

Uprkos permanentnom institucionalno-pravnom razvoju, EU ne možemo posmatrati kao državu. Njena jedinstvenost u kretanju između okvira međunarodne organizacije i države otvara mogućnost dvostrukog delovanja u međunarodnim odnosima – kroz zajednički nastup EU, ali i pojedinačnih zemalja članica, naročito onih najmoćnijih.⁹³

Kraj Hladnog rata pojedini analitičari su videli kao nestanak zajedničke pretnje pa samim tim i vrstu odumiranja integrativnog evropskog faktora.⁹⁴ Bez obzira na pojedinačne prognoze, napredak unutrašnje integracije EU je konstantno vidljiv.⁹⁵

Iako su se složile da deo svog suvereniteta prenesu na zajedničke institucije, evropske države nisu spremne da ga se odreknu u potpunosti. Lisabonski sporazum nije uspeo da spreči da u prostoru ZSBP nacionalne države i dalje vode glavnu reč.⁹⁶ EU birokratija ima limitiran uticaj, naročito na najjače zemlje, ali ima mogućnost donekle da sputa njihovo samostalno delovanje.

Dvojnost uticaja institucionalnog povezivanja u oblasti spoljne politike među članicama EU dovodi do različitih vrsta posledica: jedna se odnosi na uticaj unutar same Unije a druga na uticaj prema drugim akterima u međunarodnim odnosima. U tom kontekstu možemo pratiti i domete odnosno nedostatke aktuelnog koncepta.

91 Zbignjev Bžežinski, *Svet se kreće ka velikom haosu*, Politika 30.07.2014., (prevod intervjua za Foreign Affairs, July 2014). Dostupno preko: <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Bzezinski-Svet-se-krece-ka-velikom-haosu.lt.html> (pristupljeno 8. avgusta 2014.)

92 Steve Marsh, Hans Mackenstein, *The International Relations of the EU*, Pearson-Longman, 2005, 22.

93 Vladimir Trapara, „Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU“, u Dragan Đukanović i Miloš Jončić (ur.) *Spoljna politika Srbije i ZSBP EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Hanns Seidel Stiftung, Beograd, 2012, str. 42-56.

94 John J. Mearsheimer, „Back to the Future Instability in Europe after the Cold War“, *International Security*, Vol. 15, No. 1, Summer 1990, p. 5-56.

95 Vladimir Trapara, „Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU“, u Dragan Đukanović i Miloš Jončić (ur.) *Spoljna politika Srbije i ZSBP EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Hanns Seidel Stiftung, Beograd, 2012, str. 42-56.

96 Ibidem.

Jedna od posledica je rivalstvo oko uticaja na formulisanje ZSBP-a. Linije podele nisu čvrste, već zavise od teme do teme.

Jedna od podela pojavila se u vezi sa intervencijom SAD u Iraku 2003. kada je tadašnji SAD sekretar za odbranu Donald Ramsfeld označio liniju razdvajanja kao „staru“ i „novu“ Evropu. U „staru“ su ubrojane Francuska i Nemačka, kao protivnice SAD aktivnosti (Velika Britanija je podržala američke stavove), dok su među „nove“ spadale članice EU iz bivšeg „istočnog“ bloka (iako tada još to formalno nisu bile), pre svih Poljska, koje su bezrezervno podržale SAD. „Nove“ članice su i danas spremne da stanu uz bok SAD, pre svega iz straha od reverzibilnih procesa povratka ruskog uticaja. Dakle strah od Rusije je vezivno tkivo „nove“ Evrope.

Dva druga događaja uticala su na podelu linije „sever-jug“. Bila je to NATO intervencija u Libiji 2011. Zagovornici intervencije ovog puta bili su Italija i Francuska (Velika Britanija je opet bila za), dok se Nemačka protivila. Vremenski i po liniji podele, ovaj događaj je koincidirao i sa ekonomskom krizom u kojoj je dominantni pristup Nemačke još jednom ostavio prostor za gorak ukus podele na bogati sever i siromašni jug u unutrašnjim granicama EU.

Nesuglasje država članica EU u vezi sa važnim međunarodnim pitanjem evidentno je i kada govorimo o priznavanju nezavisnosti Kosova. Naime 5 članica i danas nisu priznale Kosovo: Španija, Slovačka, Grčka, Kipar i Rumunija. Nažalost, ovaj akt u svojoj suštini ne predstavlja direktnu podršku Srbiji već izbegavanje pojedinačnih unutrašnjih problema ovih zemalja. S tim u vezi mora se konstatovati da uprkos odsustvu priznanja ovih pet zemalja, EU uspeva da formuliše i sprovodi zajedničku politiku proširenja kako prema Srbiji tako i prema Kosovu.

Od formiranja EEAS i uvođenja funkcije visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednost prošao je jedan mandat u okviru kojeg je predstavnicom Laburističke stranke Velike Britanije Ketrin Ešton (Ketrin Eshton) imala ulogu prvog ministra spoljnih poslova EU.

Sumirajući rezultate njenog mandata, analitičari briselske administracije najvišim ocenama valorizuje doprinos postizanju Briselskog sporazuma. U okviru pregovora u trouglu Beograd-Priština-EU, Ešton je kao posrednik dala lični doprinos postizanju sporazuma uz svesrdno angažovanje na pronalaženju prihvatljivih formulacija. Iako procesu pregovora formalno nisu prisustvovali, SAD su dale aktivan doprinos kroz redovne konsultacije i bilateralne sastanke sa svim stranama u pregovaračkom procesu. Uloga SAD bila je dvostruka – da obezbedi pristanak pre svega prištinske strane za predloge koji su imali podršku ostalih strana u pregovorima, ali i da verifikuje i saglasi se sa predlozima o kojima se pregovaralo. Iako su fokusirane na druga krizna pitanja u svetu, SAD su zadržale zainteresovanost za pitanje Kosova, smatrajući da su dali lični doprinos razrešenju krize intervencijom 1999.⁹⁷

97 Iz razgovora autora sa diplomatama EU.

Izbijanje ukrajinska krize smatra se najvećim spoljnopoličkim porazom spoljne politike EU. U okvirima briselske administracije, odgovornost za novonastalu situaciju u njenoj ranoj fazi prebačena je na komesara za proširenje Štefana Filea.⁹⁸

ZAJEDNIČKA BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

Suštinski, EU još uvek nije ni vojni ni potpuno integrisan politički savez. Svaka država članica sprovodi i sopstvenu – nacionalnu spoljnu politiku kao i nacionalnu strategiju odbrane. Deo država članica EU su istovremeno i članice NATO vojnog saveza, dok druge imaju neutralan status. Kada su u pitanju države koje su i članice NATO, one se u pitanjima svoje odbrane u prvom redu oslanjaju na ovu organizaciju, odnosno indirektno na zaštitu koju pružaju SAD. Vodeće države članice, poput Francuske, Velike Britanije i SR Nemačke, kao i ostale članice EU, u pojedinim slučajevima međunarodnih kriza zastupaju različite ili sasvim oprečne stavove, kako je to najbolje pokazao slučaj američke invazije na Irak (2003) a u novije vreme, na primer slučaj intervencije u Libiji (2011) i dr.⁹⁹

U periodu 2002-2014. godine EU je organizovala ukupno 30 mirovnih misija, od čega su u ovom momentu (2014. godine) u toku njih 15. uprkos brojnim zajedničkim misijama o kojima možemo govoriti iz različitih uglova – da li je čaša polupuna ili poluprazna – možemo reći da ja EU angažovana u brojnim misijama u svetu, ali da se one uglavnom bave očuvanjem već postignutog mira! U okviru razvoja zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, EU zauzima zajedničke stavove (deklaracije) o pojedinim međunarodnim pitanjima (na stotine deklaracija godišnje, dogovara zajedničke nastupe u međunarodnim telima, a posebno je angažovana u akcijama prevencije kriza, uključujući slanje mirovnih vojnih ili civilnih misija u krizna područja. U 2011. godini, na primer, EU je ukupno objavila 593 izjave i deklaracije od čega su 86 bile izjave visokog predstavnika za spoljnu politiku *u ime* EU, a 328 su bile izjave samog visokog predstavnika u njegovo ime. Visoki predstavnik je takođe objavio 36 zajedničkih izjava skupa sa predsednikom Evropskog saveta ili sa predsednikom Evropske komisije ili sa nekim od članova EK.

Odnos prema zajedničkoj bezbednosnoj politici mora se posmatrati kroz pitanje političke volje, a na tom planu EU je najviše zatajila. Odsustvo političke volje najbolje se vidi u alociranom budžetima na godišnjem nivou. Za odbrambeni sektor pojedinačnih zemalja članica budžeti su proporcionalno višestruko niži od recimo izdvajanja SAD. Vojnotehnički jaz između SAD i zemalja EU konstantno

98 Ibidem.

99 Centar za spoljnu politiku, *Spoljna, odbrambena i bezbednosna politika EU i pristupni pregovori Srbije i EU*, Beograd, maj 2014., Dostupno na: www.cfp.org.rs (pristupljeno 10. juna 2014.).

se produbljuje – posle terorističkog akta 11.09. 2001. i pokrenutog rata protiv terorizma SAD su još više počele da ulažu u svoju odbranu. U EU samo Francuska i Velika Britanija beleže konstantno povećanje ulaganja, što je nedovoljno kako bi se jaz sa SAD premestio. Povrh toga, efikasnost se neće povećati samo ulaganjem već i funkcionalnom preraspodelom u okviru Unije.¹⁰⁰

Treba takođe ukazati da od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, Ugovor o EU predstavlja i jednu vrstu kolektivnog odbrambenog saveza (na osnovu postojanja klauzule o međusobnoj pomoći i podršci država članica u slučaju vojne agresije od strane treće zemlje) koji je na indirektan način povezan i sa NATO savezom (zbog činjenice da su većina država članica istovremeno i članice NATO).¹⁰¹

EU suštinski i dalje pronalazi svoju sigurnost u okrilju NATO, koji je u više-godišnjem periodu gubio na svom kohezionom jedinstvu u nedostatku definisanja nespornog zajedničkog neprijatelja. Dakle primarno formiran kao odbrambeni savez, NATO je gubio na snazi, obzirom da je politika intervencionizma za NATO članice bila sila razdvajanja a ne spajanja.

ŠTA SE DRASTIČNO PROMENILO U 2014. GODINI?

Krizna područja širom sveta ostavljaju dubok, neizbrisiv trag na opšti razvoj i bezbednost EU. ISIS kao nova globalna pretnja ponovo je aktuelizovala borbu protiv terorizma. Ubistvom Bin Ladena, pokazalo se da svet nije rešio enigmu rastućeg fundamentalnog islamskog terorizma. Brutalna ubistva u Iraku državljana SAD, Velike Britanije, Francuske, vratila su varvarstvo na granicu NATO-a. Libija predstavlja plodno tle za dalje krize. Istovremeno demokratski principi trpe kritike čak i na tlu Evrope, čime se urušavaju temelji evropskih vrednosti.

U takvom kontekstu, EU je suočena sa najvećom krizom od okončanja Hladnog rata – Ukrajinska kriza i sve veće tenzije u odnosima sa Rusijom stvorili su ozbiljnu pretnju po stabilnost i bezbednost EU. Ukrajina je vratila dilemu rat ili mir na tle Evrope. Odnos prema Ukrajinskoj krizi, i Rusiji kao strani u sukobu, pokazali su još jednom fragilnost osnova na kojima su postavljeni ZSBP EU.

Percepcija Rusije nije ujednačena među članicama – za zapadne članice ona je udaljeno susedstvo, za istočne ona predstavlja pretnju, a za Nemačku ona predstavlja verovatno i jedno i drugo. Mere koje je EU sprovela prema Rusiji uvođenjem sankcija, iako su dosledno primenjene od zemalja članica, izazvale

100 Sanja Arežina, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika, u zborniku Spoljna politika Srbije i ZSBP EU, priređivači Dragan Đukanović i Miloš Jončić, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Hanns Seidel Stiftung, Beograd, 2012, str. 57-80.

101 Član 42, tačka 7. Ugovora o Evropskoj uniji. V. Z. Horvath, B. Odor, *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU*, Hvg-orac, Budapest, 2010, str. 310.

su i pokazale više nejedinstvo nego saglasnog stava. Veliki broj članica oštro se suprotstavio ovakvim merama iz pre svega ekonomskih razloga. Zavisnost od ruskog gasa ostavila je dilemu koliko će domaćinstava na tlu Evrope ostati bez neophodnog grejanja tokom zime. Prvi put je došlo i do novih podela i raslojavanja. „Nova“ Evropa izgubila je harmoniju, nadvladala je kakofonija. Poljska je i dalje predvodnik anti-ruskih sentimana. Ali Mađarska, a odmah zatim i Slovačka oštro su se usprotivile ekonomskim sankcijama prema Rusiji, pokazavši da su nacionalni interesi nadvladali i evropsko zajedništvo ali i strah od povratka u rusku orbitu.

Kakav god da bude ishod ukrajinske krize Zapad i Rusija neće se vratiti na pozicije pre njenog izbijanja – pokušaj uspostavljanja partnerstva koji je funkcionisao u periodu posle pada Berlinskog zida nestao je u izglavljenom poverenju.

Ukrajinska kriza pokazala je i da se Evropa možda previše u okviru bezbednosti oslanja na SAD koja će EU možda u jednom trenutku prepusti veću odgovornost, što može biti šokantno ukoliko se EU ne konsoliduje na vreme. Svojim prividnim otklonom SAD prisiljava EU na aktivniji stav.

Iako je zadati međunarodni okvir doprineo daljem raslojavanju EU, istovremeno je doprineo i njenom otrežnjenju i konsolidaciji u različitim segmentima. Upravo u bezbednosnom okviru, EU se suočila sa potrebom integrativnog delovanja. Ukrajinska kriza dovela je i do konsolidacije NATO. NATO-u, koji je tokom godina odsustva direktnih bezbednosnih rizika počeo da gubi smisao postojanja i delovanja, udahnut je novi život.

Novi izazov za EU predstavlja i uloga Nemačke. Osnažena ekonomskom stabilnošću i ulogom koju je imala u saniranju ekonomske krize u EU, Nemačka se logički nameće kao vodeća sila EU i u drugim segmentima njenog delovanja. Očekivanja mnogih evropskih partnera su da Nemačka preuzme lidersku ulogu. Ali preuzimanje liderske uloge podrazumeva i preuzimanje odgovornosti, zbog čega se o ovom pitanju vodi široka debata unutar Nemačke. Problem za zvaničnike u Berlinu predstavlja javno mnjenje koje se u visokom procentu od 60% izjašnjava za politiku izolacionizma. Ovakvi stavovi korespondiraju i sa „zamorom“ proširenjem EU.¹⁰²

Uprkos stavovima javnog mnjenja zvaničnici prepoznaju težinu okolnosti u međunarodnim odnosima i potrebu za snažnijim angažovanjem Nemačke. Na Tiergarten konferenciji u Berlinu, u organizaciji FES-a, u septembru 2014. ministar spoljnih poslova Nemačke Štajnmajer izjavio je da bi građani Nemačke želeli da se izoluju od tuđih problema, ali da Nemačka ne može sebi dozvoliti taj luksuz, bez obzira na posledice na unutrašnjem i spoljnom planu.¹⁰³

102 Konferencija u organizaciji FES u Berlinu.

103 Ibidem.

ZAPADNI BALKAN 2014.– IZMEĐU ZAPADA I ISTOKA¹⁰⁴

Danas je Zapadni Balkan i pored zvanične orijentacije svih političkih elita država u regionu, za članstvo u Evropskoj uniji i Severnoatlantskom savezu (sa izuzetkom vojno neutralne Srbije), usled ubrzane transformacije centara moći svetske politike između ostalog suočen i sa različitim uticajima koji stižu izvan tzv. Zapada (Evropska unija i Sjedinjene Američke Države). Ovo se prevashodno odnosi na uticaje Ruske Federacije, koja zahvaljujući pojedinim energetske aranžmanima i ulaganjima u određene segmente privrede pokušava da povрати ili održi uticaj u ovom delu Evrope.

Očigledan je pojačan uticaj Ruske Federacije na prilike u Srbiji, kao i bosanskohercegovačkom entitetu – Republici Srpskoj.¹⁰⁵ Ulaganja u privredu Crne Gore iz Ruske Federacije, poput Kombinata aluminijuma Podgorica (KAP) tokom protekle decenije nisu dala značajnije rezultate. Istovremeno, građani Rusije u velikoj meri su kupovali nekretnine i zemljište na Crnogorskom primorju.¹⁰⁶

Primitvan uticaj Ruske Federacije u ovom području Zapadnog Balkana pokazao se i nakon izbijanje krize u Ukrajini, kada su jedino Crna Gora, Albanija i Kosovo osudili ponašanje Moskve u vezi sa aneksijom Krima i podrškom proruskim separatistima na istoku zemlje.¹⁰⁷ Sa druge strane, evidentno je bilo odsustvo jasnih i nedvosmislenih stavova vlasti u Beogradu, Sarajevu i Skoplju.

Istovremeno, kada govorimo o pozicioniranju Zapadnog Balkana u globalnim okvirima treba da ukažemo i na jačanje uloge Kine i postepen rast njenih ulaganja u zemlje regiona (npr. železnička pruga Budimpešta–Beograd, most

104 Centar za spoljnu politiku, EU i Zapadni Balkan 2020, FES i CFP, Beograd, septembar 2014, Internet: www.cfp.org.rs, 15.09.2014.

105 Dragan Štavljanin, „Mnogo nedoumica oko ‚Južnog toka‘: ekonomija i ruski uticaj na Balkan“, *Radio Slobodna Evropa – Balkanski servis*, Prag, 30. novembar 2013, Internet, <http://www.slobodnaevropa.org/content/mnogo-nedoumica-oko-juznog-toka-ekonomija-i-ruski-uticaj-na-balkan/25185267.html>, 15/07/2014.

106 O pravnim problemima vezanim za Kombinat aluminijuma Podgorica videti: „Deripaskina blokada prodaje KAP-a bez posledica“, *Radio Slobodna Evropa – Balkanski servis*, Prag, 8. juli 2014, Internet, <http://www.slobodnaevropa.org/content/deripaskina-blokada-prodaje-kap-bez-posljedica/25449577.html>, 15/07/2014.; „Crna Gora upozorava Rusiju: uzdrži se na Krimu!“, *Vesti online*, 14. mart 2014, Internet: <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/388890/Crna-Gora-upozorava-Rusiju-Uzdrzi-se-na-Krimu>, 15/07/2014.

107 Videti: Amra Zajneli, „Kosovo se još nije pridružilo Zapadu protiv Rusije“, *Radio Slobodna Evropa – Balkanski servis*, Prag, 24. mart 2014, Internet, <http://www.slobodnaevropa.org/content/kosovo-se-jo%CS%A1-nije-pridruzilo-zapadu-protiv-rusije/25308075.html>, 15/07/2014.

Zemun–Borča, i sl.).¹⁰⁸ No, uticaj Narodne Republike Kine ipak je mnogo manji nego uticaj Ruske Federacije.

Iako su sve zemlje Zapadnog Balkana (sa izuzetkom Srbije) u svojim spolj-nopolitičkim dokumentima posebno naglasile „strateško partnerstvo“ sa Sjedinjenim Američkim Državama, kao svojevrstu garanciju za ubrzani put ka punopravnom članstvu u Severnoatlantskom savezu i Evropskoj uniji, očigledno je da se unutar nekih od ovih zemalja povremeno javlja i određeno preispitivanje ciljeva spoljne politike, odnosno pokušaji približavanja drugim centrima moći.¹⁰⁹ Na međunarodnu situaciju pojedinih država regiona utiču u prvom redu perspektive njihovih odnosa sa NATO, odnosno sa EU. Albanija je od 2009. godine članica NATO, dok Makedonija čeka deblokiranje pregovora sa Grčkom kako bi postala članica ovog saveza. Crna Gora će posle samita NATO u Velsu krajem ove godine otpočeti pregovore o članstvu u savezu, a konačna odluka o tome će verovatno biti doneta do kraja 2015. godine.¹¹⁰ Na ovaj način region Zapadnog Balkana bi preko članstva njegovih država u NATO bio dodatno „vezan“ za Zapadnu sferu uticaja i nastavio bi reforme koje vode jačanju načela liberalne demokratije, tržišne privrede i vladavine prava.

NATO bi, sa druge strane, geostrateški ojačao svoj položaj u Jadranskoj regiji, gde bi sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, koja zbog unutrašnjih problema nije u mogućnosti da ubrza put ka članstvu u ovoj organizaciji, kao i Srbije (koja je od 2007. godine „vojno neutralna država“) sve zemlje bile inkorporirane u ovaj sistem kolektivne bezbednosti.¹¹¹

SRBIJA – USAGLAŠAVANJE SA ZSBP EU U PROCESU INTEGRACIJA

U procesu integracija i pregovora o članstvu u EU, više od obaveze usklađivanja nekih pravnih ili tehničkih pitanja, pred Srbijom se u vreme novih geopolitičkih sukobljavanja u Evropi i obnove neke vrste sučeljavanja Zapada i Rusije iznova postavljaju neka osnovna pitanja oko izbora spoljnopolitičkih prioriteta i načina njihove realizacije.

108 „Kina hoće prugu Beograd–Budimpešta“, TANJUG, *RTV B92*, Beograd, 5. mart 2013, Internet: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=03&dd=05&nav_id=692348, 17/07/2014.

109 Dragan Đukanović, „Spoljnopolitičke orijentacije država Zapadnog Balkana: uporedna analiza“, op. cit., str. 295–313.

110 Ratko Živković, „Crnoj Gori rampa za NATO“, *Akter magazin*, Novi Sad, 29. jun 2014, Internet, <http://akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/94575-crnoj-gori-rampa-za-nato.html>, 17/07/2014.

111 Videti: Dragan Đukanović, „NATO's New Strategic Concept and Its Influence on the Stability of the Western Balkans“, *Croatian International Relations Review*, Zagreb, July–December 2010, pp. 105–110.

ZSBP u pregovaračkom procesu se usklađuje u okviru poglavlja 31. Činjenica je da se radi o relativno lakom pregovaračkom poglavlju koje ne zahteva veće tehničke napore od strane zemlje kandidata, odnosno koje se u krajnjem vidu svodi na analizu političkog pristupa zemlje kandidata u međunarodnim odnosima. Od relativno tehničkog i lakog pitanja u procesu pristupanja, ono postaje predmet posebne pažnje, odnosno može da se pretvori u važan dodatni politički kriterijum za opštu političku ocenu o spremnosti zemlje za članstvo u Uniji.

Nakon jedanaest država centralne i istočne Evrope koje su u periodu 2004-2013. uključene u EU, Srbija bi bila prva zemlja koja prethodno/paralelno nije postala članica NATO saveza.

Tokom 2013. godine za 32 deklaracije EU za koje je dobila zahtev da se pridruži, Srbija se nije pridružila samo u tri slučaja koji su se odnosili na Kinu i na Iran. Ovo je relativno mali procenat deklaracija kojima se Srbija nije pridružila, što je predstavljalo nastavak trenda relativno visokog stepena pridruživanja deklaracijama EU iz 2011. i 2012. godine. Može se međutim zapaziti da se ovaj trend preokrenuo tokom 2014. godine, kada se u periodu od četiri prva meseca (januar-april) od 14 deklaracija Srbija pridružila u šest slučajeva, a u osam slučajeva nije se pridružila (procenat pridruživanja je smanjen na samo 42%). Negativan trend u 2014. godini je bio direktno povezan sa krizom u Ukrajini. U izveštaju EK o napretku Srbije za 2014. naznačeno je da je procenat usaglašenosti u ovoj godini 62%, što znači da se u trećem kvartalu vodilo računa da se procenat podigne, upravo zbog izveštaja. U istom periodu, usaglašenost u regionu je bila potpuna kada su u pitanju Crna Gora, Albanija i Kosovo, dok je BiH zabeležila rezultat od 52% a Makedonija 73%.¹¹²

Prilikom glasanja u Generalnoj skupštini UN o podršci teritorijalnom integritetu i suverenitetu Ukrajine, srpska delegacija nije učestvovala u glasanju. Uprkos tome najviši zvaničnici Republike Srbije javno su se deklarirali u skladu sa odlukom Generalne skupštine UN. Svaka druga pozicija bila bi kontradiktorna stavu Srbije prema nezavisnosti Kosova, što je posebno stavlja u težak kontekst.

Iako zemlja kandidat nije u formalnoj obavezi da u potpunosti sledi sve stavove zajedničke spoljne politike Unije, stavovi oko krize u Ukrajini i Rusije mogu uticati na širu političku percepciju Srbije kao mogućeg „trojanskog konja“ preko kog bi Rusija mogla da pokuša da plasira svoje interese unutar EU (jednom kada Srbija postane članica). U uslovima dublje konfrontacije Zapada i Rusije manevarski prostor Srbije da izbegne svrstavanje između dve strane se smanjuje.

U godišnjem izveštaju EK o napretku Srbije iako je konstatovan nizak procenat usklađenosti sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, i dalje nema preoštrih formulacija u vezi sa odnosnom Srbije i Rusije, odnosno nema oštrih kritika zbog neuvođenja sankcija.

112 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_4.pdf

Pored primedaba vezanih sa sankcije, Južni tok predstavlja još jedan kamen spoticanja, pre svega u odnosima Moskve i Brisela. EU zahteva usklađenost sa trećim energetske paketom, što sa Srbijom nije slučaj. Ipak, pitanje Južnog toka i njegove izgradnje najmanje će zavisiti od stava Srbije. Da bi bio izgrađen i stavljen u funkciju potrebno je pre Srbije da prođe kroz teritoriju EU i iz Srbije da izađe na teritoriju EU. Inicijalno projekat je potpisan između Rusije i Italije – još jedne članice EU. Dakle za očekivati je da će pitanje Južnog toka biti rešeno na širem planu, u pregovorima EU i Rusije u kojima će Srbija igrati minornu ulogu.

ZAKLJUČCI

Postoji potreba za ojačavanjem ZSBP i ZBOP u okviru EU. Uprkos otporima od Mastrihta na ovamo delovanje u okviru spoljne i bezbednosne politike EU beleži pozitivnu transformaciju. Nažalost, još uvek ne postoji politička, pa samim tim ni budžetska podrška takvoj ojačanoj integrativnoj strategiji.

Nedostatak kontrolne kaznene politike za nesprovođenje dogovorenog često opredeljuje zemlje članice da se okrenu nacionalnim interesima u ključnim trenucima i po za EU važnim pitanjima.

Uprkos različitim mišljenjima, možemo reći da EU prati osnovnu liniju spoljne politike sadržane u negovanju dobrih odnosu sa tradicionalnim partnerima, pre svih SAD i podršci globalnom razvoju demokratije. Ali i odsustvu zajedničke akcije u kriznim žarištima u svetu.

Ekonomska diplomatija predstavlja ozbiljan faktor razvoja bilateralnih odnosa zemalja članica i EU kao celine sa pojedinim međunarodnim subjektima i državama u ekonomskoj ekspanziji, kao što je to npr. Kina. Ekonomski faktor često utiče i na (ne)kritički odnos prema razvoju/stagnaciji razvoja demokratije.

Iako ZBOP-a beleži trend razvoja, odsustvo političke volje koje se ogleda u očiglednom odsustvu budžetskih sredstava, pokazuje da je u bezbednosnom okviru EU i dalje oslonjena i zavisna od NATO-a.

EEAS kao novoformljena diplomatska služba nije uspela da zameni diplomatije zemalja članica. U svom delovanju EU misije neretko izazivaju konfuziju politikom nejasnih poruka. Pojedine zemlje članice izjašnjavaju se dijametralno suprotno u odnosu na briselske poruke što izaziva neretko konfuziju kod konzumenata onih kojima su poruke upućene. Ipak EEAS je uspeo u nameri da uspostavi vid aktivne koordinacije. Razmena rezultata delovanja različitih diplomatija je poboljšala nivo opšte informisanosti.

Usaglašenost stavova na nivou EU zavisi od teme koja je na dnevnom redu. Linije podela po određenim pitanjima mogu se vući kroz termine „nova“ i „stara“ Evropa, sever i jug, bogati i siromašni. Dinamika ekonomskog razvoja unutar EU dovela je i do nove raspodele moći u kojoj Nemačka predstavlja dominantnu silu bez konkurencije. Bitno pitanje biće koliko će Nemačka biti spremna da preuzme novi nivo odgovornosti ekvivalentan njenoj aktuelno realnoj moći.

Najveći uspeh od formiranja EEAS i uvođenje afunkcije visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost, EU zabeležila je u pregovorima između Beograda i Prištine uz posredovanje EU. Briselski sporazum predstavljao je značajnu prekretnicu za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, za ostvareni napredak Srbije u procesu evropskih integracija, ali ništa manje Briselski sporazum je pokazao svrshodnost i delotvornost novouspostavljenog briselskog ustrojstva u oblasti ZSBP.

Istovremeno sa postignutim rezultatom, EU pokazala je odsustvo utemeljene, strateški opravdane politike prema Ukrajini. Ne možemo reći da je EU odgovorna za izbijanje Ukrajinske krize, ali možemo reći da svojim delovanjem nije predvidela moguće negativne implikacije razvoja na terenu. Ukrajinska kriza dovela je do oštro polarizovanih stavova među zemljama članicama u vezi sa daljim razvojem odnosa prema članica, izazvala je oštar otpor onih koje ostvaruju značajnu trgovinsku razmenu sa Rusijom i koje beleže visok stepen zavisnosti od ruskih energenata.

Ukrajinska kriza dovela je pod pritisak i deo zemalja Zapadnog Balkana koje se nalaze u različitim fazama procesa integracija. U praksi se pokazalo da u procesu usaglašavanja sa ZSBP članice imaju mogućnost isticanja sopstvenog mišljenja, pa čak i istrajavanja na izdvojenom mišljenju. Ali zahtevi su oštrije prema zemljama kandidatima nego prema članicama.

Poglavlje 31 koje se odnosi na usklađivanje sa ZSBP, od relativno tehničkog i lakog pitanja u procesu pristupanja, ono postaje predmet posebne pažnje, odnosno može da se pretvori u važan dodatni politički kriterijum za opštu političku ocenu o spremnosti zemlje za članstvo u Uniji.

Srbija se nalazi u grupi zemalja Zapadnog Balkana koja nije spremna da uvede sankcije Rusiji. Takav stav doveo je do ozbiljnog pritiska obeju strana i EU i Rusije kako bi ovakav stav promenila, odnosno istrajala na njemu. Bez obzira na ne/mogućnost dugotrajnog istrajavanja na „neutralnosti“ pritisci koje trpi, ostavljaju prostor između ostalog za manipulaciju domaćim javnim mnjenjem, što može proizvesti pojačanje unutrašnjih pritisaka u vezi sa spoljnopolitičkom orijentacijom Srbije.

Proces proširenja EU predstavlja jedan od najplodotvornijih bezbednosnih projekata. Iako je raspoloženje unutrašnjeg javnog mnjenja zemalja članica veoma suprotstavljeno daljem procesu integracija, Ukrajinska kriza može biti i odašiljač za brže spoznavanje potrebe za stabilizacijom unutrašnjih granica kroz politički proces stabilizacija širenja svojih unutrašnjih granica.

U razmatranju dileme šta je delotvornije – da li izolacija ili angažovanje – uvek je bolje drugo, ali nisu ista pravila za male i velike igrače – velikima je uvek sve dozvoljeno – malima nikad!

Jasminka Simić¹¹³

Radio-televizija Srbije

Rusko i američko okretanje Aziji – ka jačanju multipolarnosti i novoj etapi u međunarodnim odnosima

UVOD

Na kraju hladnog rata (1989) postavilo se pitanje, koji sistem je najpogodniji za sprečavanje ratova širokog obima – unipolaran (jedna hegemonistička sila sposobna da zastraši ekspanzionističke ambicije ostalih i očuva mir), bipolaran (kao u periodu hladnog rata, gde je pretnja ratom bila gotovo „endemska“, ali se veći sukob, nije desio) ili multipolaran svet (najmanje sklon ratu i koji je stabilan jer obuhvata veliki broj autonomnih aktera, podižući tako potencijal saveznika). Istovremeno, pojavili su se različiti koncepti novog viđenja sveta, Liberalni optimisti (predstavnik Frensis Fukujama) koji su u posthladnoratovskom svetu videli ogroman pozitivni potencijal i priliku za početak boljeg perioda življenja; tvrdokorni Realisti (predstavnici, Semjuel Hantington, Džon Meršajmer, Robert Kaplan) koji su smatrali da je svet u posthladnoratovskom periodu i dalje, ako ne u još većoj, opasnosti, kao što je bio ranije; i Radikali (predstavnici, Noam Čomski, Robert Koks) koji smatraju da je međunarodni poredak ostao nejednak i eksploatatorski kao što je bio ranije.¹¹⁴

113 jasminka2002@yahoo.com.

114 John Baylis & Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations*, Second Edition, Oxford University Press, 2001, part 6, Michael Cox, *International History since 1989*, pp.111-118.

U izmenjenom političko-bezbednosnom ambijentu, promenile su se i Sjedinjene Američke Države, koje su se odlučile za unilateralnu politiku, kao simbol pobeđe Zapada nad Istokom prevođenim SSSR. SAD više nisu bile zainteresovane za tri vodeće institucije nastale posle 1945. godine: UN, NATO i ujedinjenu Evropu, šta više okrenule su se protiv njih, smatrala je tada Francuska, koja je američku unilateralnu politiku označila i kao imperijalističku. Tokom mandata predsednika Žaka Širaka (1995-2007), Francuska je zagovarala multipolarnost. Na američku spoljnu politiku tokom mandata predsednika Džordža Buša mlađeg gledalo se kao na opasnu, jer vodi „sukobu civilizacija“ i nestabilnosti, i kao takva pruža otpor multipolarnosti. Ukoliko bi se multipolarnost ostvarila kao svetski poredak, to bi podrazumevalo nekoliko partnera i partnerstva, poput, EU sa jedinstvenim spoljno-političkim identitetom i pod francusko-nemačkim vodstvom, osovine Pariz-Berlin-Moskva i Kina i Indija, učvršćenje veza između Francuske, tj. Evrope i Afrike. Ideja vodilja Francuske bila je „Moćna Evropa“ sa jakim međunarodnim identitetom, različitim od NATO.

Svet se od kraja hladnog rata, ipak kretao od unipolarnosti sa američkom dominacijom, do postepenog uvođenja multipolarnosti sa formiranjem partnerstava, prvenstveno, zemalja u usponu okupljenih u okviru grupe BRIKS (Brazil, Rusija, Indija, Kina i Južna Afrika) i niza evroazijskih procesa koji su doveli do pomeranja fokusa na Daleki istok.

Podsticaj ka multipolarnosti dala je svetska ekonomska kriza koja je negativno uticala na transatlantske ekonomije, uz istovremeno održavanje visokog privrednog rasta zemalja u usponu, posebno Kine koja je 2010. godine postala druga ekonomija sveta, kao i Brazila i Indije. Zbog negativnih političkih implikacija svetske ekonomske krize i krize evrozona, kao i neizvesnosti oko diplomatsko-političkog rešenja sukoba izazvanih tzv. arapskim prolećem ili u Ukrajini i straha od preliivanja ovih sukoba na širi region, države su počele da se udružuju u različite saveze. Njihov cilj je da se prevaziđe kriza i izbegnu eventualni dezintegracioni procesi, poput onih u bivšoj SFRJ neposredno posle kraja hladnog rata.

Nekoliko je regionalnih ekonomskih grupa u Aziji, čiji su stubovi Kina, Rusija i Sjedinjene Američke Države, ali sa preklapanjem njihovih nadležnosti i uticaja, gde je Kina postala zemlja od specifičnog interesa za Sjedinjene Američke Države i Rusiju. Za predsednika SAD Baraka Obamu, Azija je spoljno-politički prioritet još od prvog mandata, posebno ekonomski i vojni uspon Kine, koji izaziva zabrinutost u azijsko-pacifičkom regionu.

Kriza u odnosima Rusije i Zapada, prvenstveno SAD, nastala zbog aneksije Krima (mart 2014), preusmerila je i ubrzala pažnju tih sila na azijsko tržište, uglavnom iz ekonomskih razloga, ali sa političkim refleksom. Rusija zbog posledica ekonomskih i političkih sankcija Zapada, a Sjedinjene Američke Države radi pregovaranja o Transpacifičkom partnerstvu, posebno regulisanja carinskih tarifa i pristupa japanskom tržištu automobila. U jeku ukrajinske krize (maj 2014), američki predsednik Barak Obama obišao je azijsko-pacifičke zemlje (Japan, Maleziju, Filipine i Južnu Koreju), kako bi ojačao američke pozicije u tom delu

sveta, dok je ruski predsednik Vladimir Putin posetio Kinu i finalizovao energetske pakete koji su dve zemlje godinama gradile. Dok Zapad, na Rusiju i Kinu gleda kao na regionalne sile, one institucionalizovanjem svojih bilateralnih veza postepeno izrastaju u globalne sile sa zajedničkim pogledom na budućnost međunarodnih odnosa, zagovarajući multipolarnost i ravnopravne odnose. Pitanje komplementarnosti ili konkurencije saveza u kojima ove zemlje imaju vodeću ulogu u novom policentričnom svetu, glavna je tema ovog rada.

SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE – KRETANJE KA ISTOKU

SAD trenutno imaju dva pravca delovanja ka Istoku. Prvi je, ka Zapadnoj Evropi, koji je započeo u junu 2013. godine pregovorima o Sporazumu o transatlantskom trgovinskom i investicionom partnerstvu (The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), koji bi trebalo da bude potpisan krajem 2015. godine. Drugi, ka Dalekom Istoku, uspostavljanjem Transpacičkog partnerstva (The Transpacific Partnership, TPP) o čemu se pregovara od 2005. godine radi regulisanja carinskih tarifa.

Transatlantsko trgovinsko i investiciono partnerstvo

Prema podacima Svetske trgovinske organizacije, transatlantske carinske barijere su relativno niske, u proseku iznose 5,2% za EU i 3,5% za SAD. Međutim, s obzirom na obim trgovine između dve strane, carinski nameti nisu nezanemarljivi. Zato je cilj pregovora o postizanju Sporazuma o transatlantskoj trgovini i investicionom partnerstvu između EU i SAD, poznat i kao Transatlantska oblast slobodne trgovine (Transatlantic Free Trade Area, TAFTA), ukidanje carina u svim sektorima, ali i necarinskih barijera, kao što su razlike u tehničkim regulativama, standardima i procedurama odobravanja, odnosno, otvaranje oba tržišta za usluge, investiranje i javne nabavke. Zaštita investiranja uključuje i mehanizam „rešavanja spora investitor protiv države“ („investitor-to-state dispute settlement“). Time, EU i SAD mogu da oblikuju globalna pravila na tržištu.

Postoje tri glavne tačke na kojima počiva Sporazum o transatlantskom trgovinskom i investicionom partnerstvu:

1. Pristup tržištu: uklanjanje svih carina na transatlantsku trgovinu za industrijske, poljoprivredne i potrošačke proizvode, sa posebnim tretmanom za najosetljivije proizvode za koje je predviđen prelazni period, uz adekvatan zaštitni mehanizam koji bi se primenjivao u slučaju potrebe.
2. Usaglašavanje regulativa: u transatlantskoj trgovini većina trgovinskih barijera ne predstavljaju carinski nameti na granici, već tzv. prepreke iza granice (Non-tariff barriers, NTBs), koje mogu da budu različitog porekla, etičke, demografske, pravne, socijalne, zdravstvene ili orijentisane na životnu sredinu, finansijske, ekonomske, tehničke. Primer za to su

standardi u oblasti životne sredine koji važe za automobile. Cilj je da se trgovinskim dogovorom smanje nepotrebni troškovi i prepreke za kompanije, ali da se istovremeno održi zadovoljavajući nivo zdravstvene i bezbednosne zaštite, kao i zaštite potrošača i životne sredine.

3. Trgovinska pravila koja se odnose na zajedničke globalne izazove: u svetlu veličine i uticaja transatlantskog trgovinskog i investicionog partnerstva na tokove svetske trgovine,¹¹⁵ pregovarači uzimaju u obzir i oblasti van bilateralne trgovine, kako bi doprineli jačanju multilateralnog trgovinskog sistema. EU i SAD su opredeljene da održe i unaprede visok nivo zaštite intelektualne svojine, socijalni i aspekt životne sredine trgovine i održivi razvoj. Kako bi Sporazum učinili adekvatnim za XXI vek, obe strane se zalažu za modernizaciju i pojednostavljivanje aspekata trgovine koji se tiču carina, trgovinskih olakšica, konkurentnosti i državnih preduzeća, sirovina, energije, malih i srednjih preduzeća i transparentnosti.

Glavna tačka sporenja dve strane jeste politika EU ograničavanja uvoza genetski modifikovane hrane, kao i relativno labavija regulacija finansijskog sektora u EU, što je u suprotnosti sa strožijim domaćim zakonima koji se primenjuju u američkim bankama.

Transatlantsko trgovinsko i investiciono partnerstvo pojedini u Aziji nazivaju „ekonomski NATO“, jer postavlja nove standarde, što bi za azijsko-pacifički region moglo da ima preteće posledice, kao i za budućnost Svetske trgovinske organizacije (STO).

Transpacifičko partnerstvo

Američki predsednik Barak Obama svoje interesovanje usmerio je ka pregovorima o postizanju Sporazuma o Transpacifičkom partnerstvu kao oblasti slobodne trgovine. Započeti su 2005. godine, uz učešće 12 država ovog regiona, Australija, Brunej, Kanada, Čile, Japan, Malezija, Meksiko, Novi Zeland, Peru, Singapur, Vijetnam i Sjedinjene Američke Države. Zbog neslaganja oko regulisanja oblasti poljoprivrede, intelektualne svojine, usluga i investicija, pregovori još traju. Cilj Transpacifičkog partnerstva je da unapredi trgovinu i investiranje među partnerskim zemljama, promovise inovacije, ekonomski rast i razvoj i očuva radna mesta. Istovremeno, i da omogući SAD pristup japanskom tržištu automobil.

115 Predlozi za pristupanje transatlantskoj oblasti slobodne trgovine uključuju, sa američke strane, članice Severnoameričke slobodne trgovine, Kanadu i Meksiko, a sa evropske strane Asocijaciju evropske slobodne trgovine (EFTA, Island, Norvešku, Švajcarsku i Lihtenštajn). Meksiko već ima sporazum o slobodnoj trgovini sa EFTA i EU, dok Kanada ima sporazum sa EFTA i pregovara o sporazumu sa EU. Ovi sporazumi biće harmonizovani sa onim postignutim između EU i SAD i zajedno bi mogli da formiraju široku oblast slobodne trgovine.

S druge strane, japanski proizvođači automobila ovaj trgovinski sporazum vide kao način da se oslobode američke carinske tarife od 25% koja uvoz kamiona iz Japana čini neekonomičnim.¹¹⁶ Međutim, američki proizvođači automobila se tome protive, uz objašnjenje da Japan ne treba da bude nagrađen pošto je njihovo tržište zapravo zatvoreno za uvoz iz SAD. Standardna carina na uvoz automobila u SAD je 2,5% od njihove vrednosti. Za kamione tipa „pick up“ i komercijalne kombije carina je 25% (dok u EU carina na američke automobile iznosi 10%).¹¹⁷ Takođe, SAD su zainteresovane da Japan ukine visoke carinske tarife na poljoprivredne proizvode, posebno, govedinu, mlečne proizvode, svinjetinu, šećer i pirinač.

Trgovinski sporazum sa Japanom, za SAD predstavlja ključni element ka širem regionalnom sporazumu, kojim bi SAD učvrstile svoje liderstvo u vojnom, diplomatskom i ekonomskom pogledu prema Aziji i Pacifiku. Takođe, to je demonstracija američko-japanskog savezništva kao vodećeg stuba američke bezbednosne strategije u Aziji. Ovo je posebno značajnog u vreme porasta tenzija zbog teritorijalnog spora Kine i Japana u Istočnom kineskom moru, oko ostrva Diaoju (Senkaku), i nuklearnih pretnji iz pravca Severne Koreje. SAD su pružile podršku Japanu u sporu sa Kinom oko ovog ostrva pozivajući se na član 5. Sporazumu o američko-japanskom savezu, koji se odnosi na sve teritorije pod japanskom administracijom uključujući i ostrva Senkaku.

Za SAD, Sporazum o Transpacifičkom partnerstvu zajedno sa Sporazumom o Transatlantskom trgovinskom i investicionom partnerstvu predstavlja deo šireg napora da preuzme vodeću ulogu u modernizaciji pravila svetske trgovine pre nego što to učine ekonomije u usponu, kao što je Kina.

Osim iz ekonomskog, Transpacifičko partnerstvo može se posmatrati iz geostrateškog ugla, odnosno kao instrument kojim bi SAD mobilisale saveznike da ograniče uspon Kine.

Kanadska profesorka An Kepling (Ann Capling) i australijski profesor Džon Ravenhil (John Ravenhill) opisali su ovo kao oštar kontrast između „sekuritizacije trgovinske politike“ u cilju izgradnje „kluba koji ne uključuje Kinu“ u regionu i „multilaterizacije regionalizma“ uklanjanjem barijera protiv interesa

116 Kada se automobilska industrija u SAD suočila sa popularnošću japanskih automobila sa ekonomičnijom potrošnjom goriva, vlada je 1981. godine uvela Sporazum o slobodnom ograničenju, i time japanski izvoz ograničili na 1,68 miliona automobila godišnje. Ova kvota je trebalo da važi do aprila 1984. godine, ali zbog rastućeg trgovinskog deficita sa Japanom i pritiska domaće automobilske industrije, produžena je. Ipak, kvota se postepeno povećavala, najpre na 1,85 miliona automobila godišnje, da bi u 1985. godini iznosila 2,3 miliona automobila. Ovo ograničenje je ukinuto 1994. godine.

117 U prvih devet meseci 2013. godine Toyota je prodala 186,756 komada Prius, Prius C i Prius V, sa carinom od 2,5%. Ako se za oporezivanje uzime automobil vredan 25 000 dolara, carina bi u proseku iznosila 625 dolara po automobilu, ili oko 117 miliona dolara u prvih 9 meseci 2013. godine.

SAD u Azijskom Pacifiku.¹¹⁸ Odgovor Kine ide u tri pravca, jedan je savezništvo sa Rusijom kroz Šangajsku organizaciju za saradnju, drugi, unapređenje saradnje u okviru grupe zemalja u usponu okupljenih u BRICS, i treći, stvaranje ekonomskog pojasa Novog puta svile koji vodi ka Evropi.

Kompleksnost američko-kineskih odnosa sadržani su u činjenici da je Kina trenutno drugi trgovinski partner SAD sa 562 milijarde dolara u 2013. godini. U toj godini, najveći američki izvozni proizvodi u Kinu bili su: mešovita roba, seme, voće, avioni, mašinerija, električna mašinerija i vozila. Tada je američki izvoz poljoprivrednih proizvoda u Kinu iznosio 25,9 milijardi dolara, što predstavlja najveće američko izвозno poljoprivredno tržište, a najznačajniji proizvod je soja. Pet najvećih uvoznih proizvoda u 2013. godini iz Kine na američko tržište bili su: električne mašine, mašine, nameštaj i posteljina, igračke, sportska oprema i odeća. Američki trgovinski deficit sa Kinom u 2013. godini iznosio je 318 milijardi dolara. U 2012. godini SAD su imale suficit u trgovini uslugama sa Kinom u iznosu od 17 milijardi dolara. U istoj godini američke strane direktne investicije u Kini iznosile su 51,4 milijarde dolara, što je 7,1% manje nego u 2011. Kineske investicije u SAD u 2012. godini iznosile su 5,2 milijarde dolara, što je 38,2% više nego u 2011.¹¹⁹ Kina je najznačajniji vlasnik američkog duga.

Dve su sporne teme između SAD i Kine: teritorijalni spor Kine sa Japanom, američkim saveznikom na Dalekom istoku, oko ostrva Diaoju (Senkaku) i dugotrajni spor koji se odnosi na sajber napade i špijunažu.

Ono što SAD očekuju od Kine jesu njene dalje unutrašnje reforme¹²⁰ i demokratizacija kineskog društva (podrška protestima u Hong Kongu za promenu regulative za izbor gradskog čelnika), rešavanje spora sa Japanom oko ostrva Diaoju (Senkaku) u Istočnom kineskom moru, kao i dugogodišnjeg spora u Južnom kineskom moru sa Vijetnamom, Filipinima, Brunejom i Malezijom. Kina je odbila američki predlog o zamrzavanju sukoba u Južnom kineskom moru, uz obrazloženje da je sa organizacijom ASEAN sposobna da očuva mir, bez mešanja država izvan regiona.

Iako SAD imaju sopstvenu zonu bezbednosti i izgrađenu mrežu savezništva u Aziji koju predvodi Japan, zbog intenzivnih ekonomsko-finansijskih odnosa sa Kinom koji traju 35 godina, neophodno je stvaranje prostora za buduću međusobnu saradnju.

118 Videti u: Bai Gao, *From Maritime Asia to Continental Asia: China's Responses to the Challenge of the Trans-Pacific Partnership*, Department of Sociology Duke University, October 2013.

119 Office of the United States Trade Representative, available from: <http://www.ustr.gov> (Accessed 20 April 2014)

120 Petogodišnji plan usvojen u martu 2012. godine i potvrđen na Trećem plenumu KP Kine (novembar 2013.) obuhvata nastavak ekonomskih reformi i povećanje domaće potrošnje kako bi privreda postala manje zavisna od investicija, izvoza i teške industrije.

RUSIJA – KRETANJE KA DALEKOM ISTOKU

Rusija, čiji je veći deo teritorije u Aziji, okrenuta je ka integracijama i aktivno saraduje sa partnerima iz Evroazijske ekonomske unije, Šangajske organizacije za saradnju i BRIKS, ali i sa drugim partnerima. „Naša aktivna politika u azijsko-pacifičkom regionu nije počela juče i nije odgovor na sankcije, već je politika koju sledimo godinama. Poput mnogih drugih zemalja, uključujući i zapadne zemlje, vidimo da Azija ima nikad veću ulogu u svetu, u ekonomiji i u politici, i jednostavno ne možemo da ne obraćamo pažnju na to“.¹²¹

Rusija je uspeła da institucionalizuje ekonomske veze sa zemljama bivšeg SSSR, najpre formiranjem Carinske unije sa Belorusijom i Kazahstanom (1. I 2010.), koja će od 1. I 2015. godine prerasti u Evroazijsku ekonomsku uniju (EEU), shodno Sporazumu koji su predsednici tri zemlje potpisali u glavnom gradu Kazahstana, Astani (29. V 2014.). U okviru EEU biće omogućeno slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i radne snage, a delovaće po pravilima i principima Svetske trgovinske organizacije. Ovaj ekonomski savez biće otvoren za nove članice. Prva je pristupila Jermenija na samitu organizacije u Minsku (10. X 2014.). Evroazijska ekonomska unija predstavlja značajan projekat za ruskog predsednika Putina koji nastoji da povрати uticaj Rusije na prostoru nekadašnjeg SSSR, međutim bez Ukrajine, karike koja nedostaje u evroatlantskom, ali i evroazijskom bloku. S obzirom na to da je član EEU Kazahstan, koji je bio glavna stanica na starom Putu svile, a danas ima veoma značajnu ulogu u energetskej bezbednosti Kine i njenoj saradnji sa Zapadom, a nalazi se u ekonomskom pojasu Novog puta svile, to znači da će se interesi Rusije i Kine u okviru dva ekonomska pojasa, preklapati. Sa eventualnim pridruživanjem EEU ostalih zemalja Centralne Azije, duž Novog puta svile, postavlja se pitanje realizacije krajnjeg cilja Kine, tj. formiranje zone slobodne trgovine u okviru ekonomskog pojasa Novog puta svile. Ipak, činjenica je da je okupljanje država nekadašnjeg SSSR pokušaj Rusije da napravi kontratežu EU, ali i Kini, uprkos zajedničkoj potvrdi izrečenoj tokom posete ruskog predsednika Putina Kini (20. V 2014.) da treba da „se stvore uslovi da projekat Novog puta svile bude kompatibilan sa Evroazijskom ekonomskom unijom“.

121 Govor predsednika Rusije Vladimira Putina na sastanku Međunarodnog diskusionog kluba „Valdaj“, XI sesija na temu: „Svetski poredak: Nova pravila ili igra bez pravila“. Speech of President of Russia Vladimir Putin, Meeting of the Valdai International Discussion Club, XI session, The meeting's theme is The World Order: New Rules or a Game without Rules. October 24, 2014, Sochi, available from: <http://www.russia.org.cn/eng/3046/31301764.html> (Accessed 30 October 2014).

Kina i Rusija su vodeći stubovi Šangajske organizacije za saradnju (ŠOS), osnovane 15. VI 2001. godine, u čijem sastavu su i Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan (zemlje u okviru ekonomskog pojasa novog Puta svile).¹²²

Glavni prioriteti Šangajske organizacije za saradnju su jačanje stabilnosti i bezbednosti na prostoru država članica, borba protiv terorizma, separatizma, ekstremizma, trgovine narkoticima (Šangajska konvencija protiv terorizma, separatizma i ekstremizma, potpisana 2001.), i podsticanje saradnje u oblasti ekonomije, energetike, nauke i kulture (Memorandum o olakšavanju trgovine i investicija, potpisan 2001.).

Ovom organizacijom u periodu 2014-2015. predsedava Rusija. Njeni prioriteti sadržani su u preko 100 projekata: izrada razvojne strategije Organizacije do 2025. i njena politička konsolidacija, razrada zajedničkog pristupa akutnim međunarodni pitanjima i saradnja sa vodećim multilateralnim organizacijama, kao što su, UN i njene specijalne agencije, Zajednica nezavisnih država (CIS), Organizacija za kolektivnu bezbednost i saradnju (CSTO), Zajednica Jugoistočne Azije (ASEAN), Konferencija za interakciju i izgradnju mera poverenja u Aziji (CICA), unapređenje saradnje sa državama posmatračima i stvaranje uslova za proširenje Organizacije, osnivanje Centra za borbu protiv pretnji i bezbednosnih izazova, pokretanje multilateralnih ekonomskih projekata u oblasti transporta, energije, nauke, tehnologije, miroljubivog korišćenja svemira, i obezbeđivanje finansijskih sredstava za to, unapređenje kulturnih i ljudskih veza, razmene studenata, univerzitetske saradnje i turizma, kao i obeležavanje 70 godina pobeđe nad fašizmom u Drugom svetskom ratu.¹²³ Plan je da se tokom ruskog predsedavanja ovoj organizaciji kao punopravne članice pridruže Indija i Pakistan.

Iako do sada nije delovala kao vojna struktura, Šangajska organizacija za saradnju mogla bi da bude protivteža vojnom, političkom i ekonomskom prisustvu SAD u ovom delu sveta, zbog čega je nazivaju „NATO Dalekog istoka“.

122 Preteča ove organizacije je „Pet mehanizama“ iz Šangaja, koji su 1996. ustanovile Kina, Rusija, Kazahstan, Kirgistan i Tadžikistan, radi jačanja izgradnje mera poverenja i razoružanja u pograničnim delovima. U Šangaju su potpisali Ugovor o jačanju vojnog poverenja u graničnim područjima (1996), a u Moskvi Ugovor o smanjenju vojnih snaga u graničnim područjima (1997). Godišnji sastanci naizmenično su se održavali u svih 5 država članica, a teme su se postepeno širile na političku, bezbednosnu, diplomatsku, ekonomsku i trgovinsku oblast. Na petu godišnjicu Organizacije (jun 2001), šefovi država članica i predsednik Uzbekistana sastali su se u Šangaju gde su potpisali zajedničku deklaraciju o prihvatanju Uzbekistana kao člana i izdali zajedničku Deklaraciju o uspostavljanju Šangajske organizacije za saradnju, na osnovu „Pet mehanizama“. Na skupu u Sankt Peterburgu (jun 2002) države članice potpisale su Povelju Šangajske organizacije za saradnju. Available from: <http://ufa2015.com/sco/> (Accessed 30 October 2014).

123 O prioritetima Ruske Federacije tokom predsedavanja ŠOS 2014-2015 videti: The Russian Federation Priorities During Its Chairmanship in the SCO 2014-2015, June 22, 2014, available from: <http://www.russia.org.cn/eng/3103/31300801.html> (Accessed 22 June 2014). Zvanični sajt ruskog predsedavanja ŠCO: www.sco-russia.ru.

Ekonomije zemalja Šangajske organizacije za saradnju u sponu su, bogate prirodnim izvorima energenata, otvorene prema najsavremenijim tehnologijama, i uz jeftinu radnu snagu imaju priliku da se od „ekonomskog tigra“ transformišu u vojnu silu.

Kina zagovara dalji razvoj sveobuhvatne strateške saradnje i partnerstva sa Rusijom u okviru Šangajske organizacije za saradnju. Kao aktivni članovi Saveta bezbednosti UN, Kina i Rusija, treba da održavaju „tesne kontakte i da koordiniraju aktivnosti“ radi rešavanja međunarodnih i regionalnih pitanja, kao što su, Avganistan, nuklearni program Koreje, iranski nuklearni program, i Ukrajina.¹²⁴ Bilateralni sastanci mogli bi da pomognu unapređenju političke, trgovinske, energetske i humanitarne saradnje. Rusija je zahvalna rukovodstvu Kine za razumevanje njene politike prema ukrajinskoj krizi.¹²⁵

Rusija i Kina nisu blagonaklono gledale na američku dominaciju u post-hladnoratovskom sistemu međunarodnih odnosa. Zalagale su se za multipolarni svet, što su realizovale u okviru grupe BRIKS.¹²⁶

Međutim, osim želje za većim međunarodnim priznanjem, zajednički imenitelj država u okviru BRIKS predstavlja centralna uloga Kine u ekonomijama ovih zemalja, što pokazuju podaci u oblasti trgovinske razmene. Prema statistikama UN, u 2013. godini, obim trgovinske razmene Kine i Brazila iznosio je 90 milijardi dolara, sa Rusijom 88,8 milijardi dolara, što je za 17% više u odnosu na 2012. godinu čime je Kina postala najveći trgovinski partner Rusije¹²⁷, sa

124 Izjave ministara spoljnih poslova Kine i Rusije Vang Jia i Sergeja Lavrova, Ministry of Foreign Affairs of China, Beijing, July 31 2014, available from: <http://www.infoshos.ru/en/> (Accessed 31 July 2014)

125 Rusija i Kina imaju zajedničku granicu duge 4200 km. Hladnoratovsko suparništvo SSSR i Kine, omogućilo je trećim zemljama, posebno SAD, da steknu stratešku prednost u regionu Daleke Azije, polarizujući azijske države u regionalne bezbednosne grupe, smanjujući time njihov i jačajući američki uticaj. Zainteresovanost Kine za saradnju sa Rusijom posle hladnog rata započela je uvođenjem embarga zapadnih zemalja zbog represije Kine nad demonstrantima na trgu Tjenanmen (1989). Rusija i Kina potpisale su Sporazum o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (16. VII 2001.), koji je na snazi do 2021. godine uz mogućnost produženja. Sporazum se zasniva na miroljubivim odnosima, ekonomskoj saradnji, kao i diplomatskoj i geopolitičkoj podršci. Član 9. implicira odbrambeni pakt, dok članovi A7 i A16 ukazuju na jaču vojnu saradnju, uključujući razmenu „know-how“ u vojnoj oblasti, kao i kineski pristup ruskoj vojnoj tehnologiji. Sporazum takođe obuhvata zajednički pristup u oblasti zaštite životne sredine, energije, međunarodnih finansija i trgovine. Rusija je potvrdila da je Tajvan neotuđivi deo Kine (A5). Obe zemlje istakle su odlučnost da osiguraju nacionalno jedinstvo i teritorijalni integritet (A4).

126 Videti: *About BRICS*, Office Group, SCO BRICS, Ufa 2015. Available from: <http://ufa2015.com/brics/> (Accessed 30 October 2014)

127 Rusija u Kinu izvozi naftu, drvo, rude, ribu, nikl, đubrivo, dok Kina u Rusiju najviše izvozi mašine, elektronsku opremu, odeću, obuću, vozila.

Indijom i Južnom Afrikom po 65 milijardi dolara. Nasuprot tome, obim trgovinske razmene Rusije sa Brazilom iznosio je 5,4 milijarde dolara, sa Indijom 10 milijardi dolara i sa Južnom Afrikom više od 1 milijarde dolara.

Činjenica je da postoje zemlje koje žele da se oslobode zavisnosti od dolara i pokušavaju da stvore alternativne finansijske sisteme i rezervne valute. Tim putem krenule su i zemlje BRIKS. Rusija je postigla dogovor (jul 2014.) u okviru grupe BRIKS o osnivanju sopstvene razvojne banke, sa sedištem u Šangaju, koja bi smanjila uticaj Svetske banke i MMF, institucija kojima su, u posthladnoratovskom međunarodnom poretku dominirale SAD i koje su uticale na pravac razvoja međunarodnih odnosa. Istovremeno, Banka je zamišljena kao instrument prodora na tržišta zemalja u razvoju. Početni kapital je 50 milijardi dolara, a fond za hitne potrebe od 100 milijardi dolara.¹²⁸

Opterećenje za ovaj region jeste sukob u Ukrajini, i uvođenje ekonomskih sankcija Zapada protiv Rusije zbog njene secesije Krima.¹²⁹ Uvođenje sankcija Zapadu kao protivmera Rusije preti da dovede do poremećaja na svetskoj trgovinskoj sceni. Zbog ekonomskih sankcija Zapadnih zemalja, Rusija je ugovorila veću trgovinsku razmenu sa zemljama Latinske Amerike.

Da bi prevladala negativne posledice ekonomskih i političkih sankcija Zapada zbog Ukrajine, i početnog strahovanja da bi mogle da obuhvate i energente, Rusija se okrenula svom istočnom azijskom susedu, Kini. Posle deset godina pregovaranja, Rusija i Kina potpisale su istorijski Sporazum vredan 400 milijardi dolara, kojim će se u narednih 30 godina, počevši od 2018. godine, ruski gas isporučivati Kini, preko istočnog gasovoda „Snaga Sibira“. Kapacitet gasovoda je 38 milijardi kubnih metara gasa godišnje. Rusiji omogućava prodor njenog gasa na istočno tržište, Kinu i azijsko-pacifički region, dok Kini, siromašnoj energentima, održanje dinamike ekonomskog rasta i zaobilazanje skupog i neizvesnog puta snabdevanja energentima morskim putem. Uz navedeni gasni sporazum, potpisano je još četrdeset značajnih bilateralnih dokumenata.

Izgradnja gasovoda „Snaga Sibira“ ka Kini stvara novu geopolitičku i ekonomsku realnost za Rusiju. Naime, u 2012. godini, preko 70% ruskog izvoza činili su nafta i gas. Ovakav trend će se nastaviti, jer osim energenata i vojne industrije, ruska

128 Kina i 21 azijska zemlja potpisale su u Pekingu (24. X 2014.) Memorandum o razumevanju čime se uspostavlja Azijska infrastrukturna i investiciona banka sa početnih 50 milijardi dolara kapitala. Namera je da Banka ima fond za izgradnju puteva, železnice, elektrana i telekomunikacione mreže u Aziji. Banka odražava želju Kine da podstakne investiranje u infrastrukturu regiona, ali i da neutrališe američku, japansku i dominaciju EU u Svetskoj banci, MMF i Azijskoj razvojnoj banci. S druge strane, SAD ovu banku smatraju nepotrebnim rivalom pomenutih institucija, što dokazuje i odsustvo američkih saveznika na Dalekom istoku, Japana, Južne Koreje i Australije iz Azijske infrastrukturne i investicione banke.

129 EU je bila ključni ekonomski partner u spoljnoj trgovini Rusije koja je u 2012. godini u ukupnom bilansu učestvovala sa 48,7%.

ekonomija nije imala značajnog uspeha u diversifikaciji. Za Kinu, ruska energija predstavlja samo jedan element u strateškoj energetskej bezbednosti. Kina neće dozvoliti da postane u potpunosti zavisna od bilo kog pojedinačnog izvora.

KA MULTIPOLARNOSTI U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA

Rusko i američko okretanje Aziji, potvrđuje je jačanja multipolarnosti i nove etape u međunarodnim odnosima. „Bili smo sposobni da razvijemo pravila interakcije posle Drugog svetskog rata, i da postignemo Sporazum iz Helsinkija sedamdesetih. Naša zajednička obaveza je da rešimo ove fundamentalne izazove u novoj fazi razvoja.“¹³⁰

Sve su prisutniji apeli za unapređenjem rada UN, čija je centralna uloga u globalnim međunarodnim odnosima nezamenljiva, kao i delovanje OEBS koji je tokom 40 godina dokazao da je neophodan mehanizam za stabilnost i saradnja u evro-atlantskom regionu. U pokušaju rešavanja krize na jugoistoku Ukrajine, OEBS ima veoma pozitivnu ulogu, u čemu se slaže i Rusija.

U sklopu ideje o policentričnim međunarodnim odnosima na čemu insistira Rusija, jeste i predlog tadašnjeg ruskog predsednika Dimitrij Medvedeva, iznet na skupu u Berlinu, sa nemačkim političkim, parlamentarnim i civilnim liderima (5. VI 2008.) o stvaranju novog sistema bezbednosti u Evropi i potpisivanju panevropskog bezbednosnog Pakta. On je pozvao sve evropske države da učestvuju u ovom procesu „svaka u skladu sa svojim nacionalnim mogućnostima, a svaka ideja o alijansama i grupama država trebalo bi da ostane izvan ovih okvira“. To podrazumeva da NATO i države članice EU ne treba, bar ne zvanično, da koordiniraju svoje stavove u pregovorima, ukoliko proces bude napredovao. Taj panevropski bezbednosni Pakt treba da, u duhu Povelje UN, „konačno razjasni ulogu upotrebe sile u evroatlantskoj oblasti“, što implicira da bi za odluke NATO trebalo odobrenje izvan Saveza. Ovu rusku ideju o transformaciji postojećeg sistema bezbednosnih institucija i potpisivanju panevropskog Pakta, predsednik Dimitrij Medvedev je ponovio na forumu o Svetskoj politici u Evijanuu u Francuskoj (8. X 2008.). Na jačoj saradnji EU sa Rusijom insistirale su njene najveće države članice, Francuska, Nemačka i Italija.¹³¹ Rusija se zalaže

130 Govor predsednika Rusije Vladimira Putina na sastanku Međunarodnog diskusionog kluba „Valdaj“, op.cit.

131 „Nacionalnu bezbednosnu strategiju Ruske Federacije do 2020“ odobrio je bivši predsednik Dmitri Medvedev, 12. V 2009. čime je zamenjen „Nacionalni bezbednosni koncept 2000“ i uspostavljen novi okvir za rusku politiku bezbednosti. Zasnovana je na nacionalnim strateškim prioritetima u oblasti odbrane, bezbednosti države i društva i održivog razvoja. Glavna novina u odnosu na „Nacionalni bezbednosni koncept 2000“ je isticanje potrebe poboljšanja kvaliteta života ruskih građana i manje neprijateljski stav prema SAD i NATO. Videti: ARI 135/2009 – 25/9/2009.

za stvaranje zajedničkog ekonomskog i jedinstvenog humanitarnog prostora u Evropi – od Lisabona do Vladivostoka.

U septembru 2013. godine kineski predsednik Si Đinping, tokom turneje po zemljama Centralne Azije, izneo je ideju izgradnje „Ekonomskog pojasa Novog puta svile“.¹³² To je kineska vizija formiranja međuzavisne ekonomske i političke zajednice koja bi se kopnenim i morskim putem prostirala od Istočne Azije do Zapadne Evrope (gde je Kina izuzetno aktivna, uključujući i Srbiju), kao i stari Put svile koji je uspostavljen pre oko 2000 godina u vreme vladavine dinastije Han, koji je omogućavao da se roba i informacije kreću ka ostalom svetu tj. Zapadu. Stari Put svile bio je dominantan do početka XVI veka, kada su se pojavili novi putevi ka američkom kontinentu. Tada je Evropa preuzela ekonomsku moć, koja se tek posle Drugog svetskog rata ponovo okrenula ka Istoku, posebno od 2000. godine, i preko Rusije, zemalja Centralne Azije, stigla u Kinu.

Stvaranje ekonomskog pojasa Novog puta svile omogućava Kini potencijalne koristi – unutrašnje (ekonomski razvoj i smanjenje političkog nezadovoljstva u provinciji Sindang), regionalne (prekogranična trgovina i infrastruktura), i globalne (stvaranje energetskih linija snabdevanja). Postoji mogućnost proširenja ka Transatlantskoj zoni slobodne trgovine. Ekonomski pojas Novog puta svile geografski zaobilazi Rusiju, koja je, ipak, politički i ekonomski partner Kine u održavanju ravnoteže u azijslo-pacifičkom regionu.

Konferencija o interakciji i izgradnji mera poverenja u Aziji (CICA) je međuvladin forum za jačanje saradnje radi unapređenja mira, bezbednosti i stabilnosti u Aziji i njenog povezivanja sa ostatkom sveta. Ideju o sazivanju Konferencije prvi je predložio predsednik Kazahstana Nursultan Nazarbajev (5. X 1992.) na 47. zasedanju Generalne skupštine UN i to su pozdravile brojne azijske zemlje. Prvi sastanak ministara spoljnih poslova Konferencije održan je 14. IX 1999. godine, uz učešće 15 država članica. Deklaracija o principima odnosa između država članica usvojena je na ovom sastanku. Prvi samit Konferencije održan je 4. VI 2002. godine uz učešće 16 država članica i usvojena je Povelja Konferencije, tzv. Akt iz Alma Ate. Na drugom sastanku ministara spoljnih poslova (2004) usvojeni su Katalog o izgradnji mera poverenja i Pravila procedure. Na drugom samitu (2006), osnovan je stalni Sekretarijat i doneta je odluka da se Tajland i Republika Koreja prime u članstvo. Na trećem sastanku ministara spoljnih poslova (2008) primljene su u članstvo Jordan i Ujedinjeni Arapski Emirati. Na trećem

132 Govor predsednika Kine Si Đinpinga pod nazivom „Unaprediti prijateljstvo između naroda za bolju budućnost“ održan je na Univerzitetu Nazarbajev (7. IX 2013.) u glavnom gradu Kazahstana, Astani. Spoljnopolitički cilj Kine je da razvija prijateljsku saradnju sa zemljama centralne Azije, poštujući njihov spoljno-politički izbor. Kineski predsednik se založio za jačanje regionalne saradnje sa Šangajskom organizacijom za saradnju i Evroazijskom ekonomskom unijom. Available from: http://www.china.org.cn/travel/revitalize_the_silk_road_in_Shaanxi/node_7193300.htm (Accessed 22 May 2014)

samitu (2010) kada je Turska preuzela predsedavanje od Kazahstana, usvojena je Konvencija Konferencije, a u članstvo su primljeni Irak i Vijetnam. Usledio je prijem Bahreina i Kambodže (2011), zatim Bangladeša i Katara (2014), čime se broj država članica povećao na 26.

Kineski predsednik Si Đinping, tokom samita Konferencije o interakciji i izgradnji mera poverenja u Aziji, u Šangaju u maju 2014. godine, pozvao je na novi bezbednosni koncept zasnovan na principu „da je na narodima Azije da vode poslove u Aziji, rešavaju probleme Azije i održavaju bezbednost u Aziji“. Kina će promovisati miroljubivu i stabilnu saradnju okrenutu novoj Aziji, što je cilj Konferencije za treću dekadu XXI veka. Rusija je takođe bila prisutna na ovom samitu. Ostaje pitanje koliko je Kina spremna da preuzme u potpunosti ulogu globalne sile koja bi branila interese izvan Azije, mada je spremna da zaštiti interese Azije od neazijskih država. Nova etapa u međunarodnim odnosima koju karakteriše multipolarnost započela je u Aziji.

ZAKLJUČAK

Intenzivan rad na dovršavanju trgovinskih sporazuma i usavršavanju regionalnih ekonomskih i političkih grupa u uslovima zategnutih političkih odnosa, mogao bi da bude nagoveštaj nove strukture međunarodnih odnosa u kojoj će dominirati ne samo nekoliko regionalnih centara, već i saradnja između vodećih regionalnih grupa u svetu. Multipolarni svet sa regionima koji su organizovani kao zone slobodne trgovine (Transatlantsko trgovinsko i investiciono partnerstvo, Transpacičko partnerstvo) ili regionalne saradnje širokog spektra (Šangajska organizacija za saradnju sa budućim članicama Indijom i Pakistanom i BRIKS sa Latinskom Amerikom i Afrikom) i međusobni uticaj, pa i rivalitet, predstavljaju tendenciju u budućim međunarodnim odnosima, posebno u uslovima prevladavanja posledica svetske ekonomske krize.

Osim toga, multipolarnost pruža veće šanse za manje države ne samo po teritoriji i broju stanovnika, već i po ekonomskoj i političkoj moći (kako što je Srbija), da učestvuju u oblikovanju sveta na ravnopravnoj osnovi. Zato je to prilika da se osnaže Ujedinjene nacije, marginalizovane u unipolarnom svetu, kao najvažnije mesto za rešavanje širokog spektra aktuelnih problema u svetu, kao što su ekologija, širenje infektivnih bolesti, poput ebole, glad, borba protiv Islamske države Sirije i Levanta (ISIL), sukoba u Ukrajini. Da reši ovakve probleme, koji se odnose na planetarnu bezbednost, ne može samo jedna zemlja, ma koliko moćna bila, niti samo jedna grupa zemalja, već su potrebni zajednički naponi u okviru svetske organizacije. Pluralistički poredak sveta može da donese izražavanje slobodne volje, bez nasilja. To je način da se smanji prostor između norme i realnosti u unipolarnom svetu.

CIP – Каталогизација у публикацији –
Народна библиотека Србије, Београд

342.413(082)

321.7(082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција
Устави у времену кризе:
постјугословенска перспектива (2014 ;
Београд)

Ustavi u vremenu krize:
postjugoslovenska perspektiva : zbornik
radova sa međunarodne naučne
konferencije, (Beograd, 27-29. septembar
2014.) / uredili Milan Podunavac, Biljana
Đorđević. – Beograd : Fakultet političkih
nauka : Udruženje za političke nauke Srbije,
2015 (Beograd : Čigoja štampa). – 509 str. ;
24 cm

Tiraž 300. – Str. 10-12: Predgovor /
urednici. – Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-84031-78-7 (FPN)

a) Конституционализам – Зборници

b) Демократија – Зборници

COBISS.SR-ID 212515084

Ustavi u vremenu krize:
POSTJUGOSLOVENSKA
PERSPEKTIVA

ISBN 978-86-84031-78-7
9 788684 031787

ORGANIZATORI KONFERENCIJE



KONFERENCIJU PODRŽALI



MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I
TEHNOLOŠKOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA