



Stefan Vukojević  
**Teorijsko-normativni značaj  
političke participacije**

Vanja Savić  
**Opadanje političke participacije  
- kritični građani ili nova pokornost?**

Bojan Klačar  
**Izborna komunikacija u Srbiji:  
karakteristike kampanje za parlamentarne izbore**

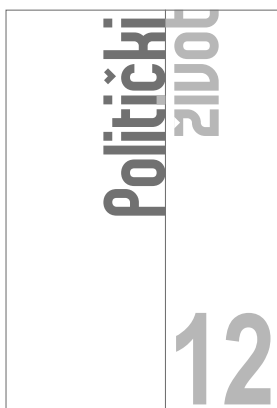
Milena Milosavljević  
**Manjinski nacionalizam  
kao izazov političkoj integraciji: slučaj Srbije**

Andrijana Jovanović  
**Karakteristike sistema  
lokalne samouprave u Republici Srbiji**

Ivana Jovanović  
**Pravo na okupljanje i spajanje  
porodica kao izvor imigracije u Evropskoj uniji**

**Prikaz knjige**

**Despot Kovačević**  
Vreme neispunjenih obećanja  
- Zoran Đ. Slavujević, Siniša Atlagić



Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA  
DEMOKRATIJU

# Politički život

## **Redakcija**

Prof. dr Slaviša Orlović (glavni i odgovorni urednik)  
prof. dr Slobodan Marković, prof. dr Vladimir Vuletić

## **Međunarodna redakcija**

Prof. dr Spiros Economidis, London School of Economics  
and Political Science (LSE), London  
Prof. dr James Ker-Lindsay, London School of Economics  
and Political Science (LSE), London  
Prof. dr Cirila Toplak, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani  
Doc. dr Olivera Komar, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore

## **Programski savet**

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović,  
prof. dr Čedomir Čupić, prof. dr Ilija Vujačić, prof. dr Ratko Božović

## **Izvršni urednici**

mr Dušan Spasojević, Jelena Lončar

## **Izdavač**

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

## **Za izdavača**

Prof. dr Dragan Simić

## **Adresa**

Jove Ilića 165, Beograd  
e-mail: politickizivot@fnp.bg.ac.rs

## **Dizajn**

Goran Ratković

## **Tehnički urednik**

Jasmina Živković

## **Lektura i korektura**

Lektorsko-korektorsko odeljenje JP *Službeni glasnik*

## **Tiraž**

500 primeraka

## **Štampa**

JP *Službeni glasnik*

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2014, br. 12 (septembar) – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2014 – (Beograd : Čigoja štampa). – 24 cm

Tromesečno.

– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233  
ISSN 2217-7000 = Politički život  
COBISS.SR-ID 186943756

# 12

Stefan Vukojević Teorijsko-normativni značaj političke participacije	7
Vanja Savić Opadanje političke participacije – kritični građani ili nova pokornost?	19
Bojan Klačar Izborna komunikacija u Srbiji: karakteristike kampanje za parlamentarne izbore	29
Milena Milosavljević Manjinski nacionalizam kao izazov političkoj integraciji: slučaj Srbije	37
Andrijana Jovanović Karakteristike sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji	47
Ivana Jovanović Pravo na okupljanje i spajanje porodica kao izvor imigracije u Evropskoj uniji	59
<b>Prikaz knjige</b>	
Despot Kovačević <i>Vreme neispunjenih obećanja</i> – Zoran Đ. Slavujević, Siniša Atlagić	71



Stefan Vukojević Theoretical-Normative Relevance of Political Participation	16
Vanja Savić The Decline in Political Participation – Demanding Citizens or a New Submissiveness?	27
Bojan Klačar Electoral Communication in Serbia: Characteristics of Parliamentary Elections' Campaigns	35
Milena Milosavljević Minority Nationalism as a Challenge to Political Integration: The Case of Serbia	45
Andrijana Jovanović Characteristics of the System of Local Self-Governance in the Republic of Serbia	56
Ivana Jovanović The Right to Assembly and Family Reunification as a Cause for Immigration in the EU	68
<b>Book review</b>	
Despot Kovačević <i>The Time of Unfulfilled Promises</i> – Zoran Đ. Slavujević, Siniša Atlagić	71



UDC 321.7

## Teorijsko-normativni značaj političke participacije

### Sažetak



U ovom radu bavimo se konceptualizacijom političke participacije kao nužnog suplementa liberalne demokratije, kao i kritičkim odnosom prema demokratskom elitizmu koji u svojoj suštini daje „minimalno“ određenje demokratije koje nije dovoljno za potpunu afirmaciju, tj. konsolidaciju demokratije u društvu. Kroz prikaz značaja političke participacije govoriće se i o njenoj povezanosti sa javnom deliberacijom koja je suštinski temelj političke participacije, i u čijem odsustvu je efekat političke participacije vrlo ograničen i neefikasan.

### Ključne reči



Politička participacija, liberalna demokratija, demokratski elitizam, deliberativna demokratija

\* Autor je doktorand Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.



## Uvod

Politička participacija vuče korene još od antičke Grčke u kojoj je živio duh neposrednog učestvovanja građana u političkom životu polisa. Tadašnja demokratija je bila neposredna (participativna), što je značilo da je odluke donosio sam narod (u ograničenom broju), a ne njegovi predstavnici kao što je to danas u savremenim predstavničkim demokratijama. Suverenitet je izvorno pripadao narodu i nije se mogao odvojiti od njega ili preneti na nekog drugog, a time je narod predstavljao suverenitet u svom delatnom obliku. Participacijom u artikulaciji zajedničke volje svih građana, građanin kao pojedinac je samostalno učestvovao bez ikakvih predstavnika. Između volje pojedinca i opšte volje u zajednici nije postojao nikakav posrednik. Politički život polisa utemeljen u političkoj participaciji njegovih građana imao je za cilj ostvarivanje najviših vrednosti za polis, a to su sloboda, pravda i opšte dobro. Savremeni koncept političke participacije se u velikoj meri naslanja na antički period i iz njega crpi svoju snagu. Međutim, savremena politička participacija nije samo puka refleksija njenog antičkog modela, ona se u velikoj meri i razlikuje od antičkog koncepta kao što se na njega i naslanja. Antička politička zajednica je bila organicistička zajednica, koja se temeljila na posebnoj supstancijalnoj običajnosti koja je otkrivala građanima svrhu njihovog delovanja u zajednici. Prema tome, politička participacija je bila usmerena na ispunjavanje već datih običajnosnih normi (moral, religija, vrednosti, norme...) koje su determinisale političku zajednicu. Sa druge strane, moderna, odnosno savremena društva se temelje na univerzalnim, apstraktnim i opštim principima prava pojedinaca koji su oslobođeni od supstancijalnog partikularizma. Politička participacija nema za cilj ostvarivanje datih običajnosnih normi, već je prepuštena različitim interesima svojih građana.

Iako savremena društva daju primat negativnim, u odnosu na pozitivna prava i slobode, savremena politička participacija ipak afirmiše jedan vid pozitivne slobode koja je oslobođena od različitih metafizičkih ili supstancijalnih okvira. Iako u sebi sadrži nešto intrinzično, savremeni pojam

političke participacije se razlikuje od antičkog organicizma i kolektivizma, ali isto tako i od posesivnog liberalnog individualizma utemeljenog na negativnim pravima i slobodama. Ona se u velikoj meri oslanja na republikansku političku tradiciju koja ističe važnost građanskih vrlina i promocije opšteg dobra. „Opšte dobro koje bi trebalo promovisati kroz političku participaciju, nije neka vrsta pretpolitičke kulturne prakse ili tradicije, već intrinzična vrednost same političke participacije“ (Kimlika, 2009: 322). Ovde će se istaći normativni značaj političke participacije kao suplementa predstavničke demokratije koji je legitiman i poželjan oblik neposredne demokratije u legitimizaciji političke vlasti.

### **Konceptualizacija političke participacije kao nužnog dodatka liberalnoj demokratiji**

Određujući pojam političke participacije, Zoran Stojiljković ovaj pojam definiše kao „proces dobrovoljnog učestvovanja pojedinaca i socijalnih grupa u iniciranju, razmatranju i donošenju političkih stavova i odluka, kao i njihovoj realizaciji. Ona za cilj ima oblikovanje političke volje i ostvarivanje uticaja na smer i sadržaje delovanja političkih organizacija i institucija“ (Stojiljković, 2008: 314). Pored toga, jako je važno političku participaciju posmatrati kao dobrovoljno, a ne kao nametnuto učestvovanje koje je često ceremonijalnog karaktera i koje obezbeđuje privid političkog legitimiteta. Legitimni politički poredak mora obezbediti svojim građanima mogućnosti političkog učestvovanja. Prema tome, jedan od načina na koji se meri legitimnost političkoga poretka jeste taj koji obezbeđuje običnim građanima mogućnost za definisanje, artikulaciju i primenu njihovim interesa. Da bi se obezbedio demokratski legitimitet, vlast treba da obezbedi slobodne i fer izbore koji se smatraju kao minimalni kriterijum za određenje jednog političkog sistema kao demokratskog. Održavanje redovnih kompetitivnih izbora i učestvovanje građana u njima treba da obezbedi legitimnost političkog poretka. Od ovakvog polazišta se počinje, da bi se to minimalno polazište naknadno proširilo sa daljim mogućnostima i formama političke participacije koji se uzimaju kao visoko poželjni u jednom društvu. Entoni Birč (Anthony Birch) iznosi 11 potencijalnih formi političke participacije:

1. Glasanje na lokalnim ili nacionalnim izborima;
2. Glasanje na referendumima;
3. Agitovanje ili drugačiji oblik kampanje na izborima;
4. Aktivno članstvo u političkoj stranci;
5. Aktivno članstvo u grupi za pritisak;
6. Učestvovanje u političkim demonstracijama, industrijskim štrajkovima sa političkim ciljevima, ili sličnim aktivnostima koje su usmerene na menjanje javnih politika;
7. Različite forme građanske neposlušnosti, kao što je odbijanje plaćanja poreza ili prihvatanja vojne obaveze;
8. Članstvo u vladinim savetodavnim komitetima;

9. Članstvo u potrošačkim savetima (consumers councils) za javne grane privrede (publicly owned industries);
10. Umešanost u implementaciju socijalnih politika; i
11. Različite forme aktivnosti u zajednici, kao što su pitanja stanovanja ili pitanja životne sredine određenog lokaliteta (Birch, 2007: 105).

Za političku participaciju je ključna i esencijalna njena socijalna komponenta. Pojedinaac udružen sa ostalima čini političku participaciju mogućom, a tamo gde on sam deluje, ne može se govoriti o političkoj participaciji. Participacija je usmerena na proces političkog upravljanja na taj način da građani, za razliku od političara ili izabраниh predstavnika, imaju udeo u procesu oblikovanja vladinih odluka. Politička participacija isto tako ima i javni karakter, jer se participacija realizuje u javnosti i nužno treba da ima javne posledice. Zbog često zamagljene razlike između privatne i javne sfere, pojedinačni akt se može tretirati kao javni, pod uslovom da proizvodi javne posledice, dok se učešće grupe uzima kao javno bez obzira na to kakve posledice bile. Takođe, jedan od sastavnih elemenata političke participacije je aktivnost u čijem središtu se nalazi konflikt. Ona u svoj centar stavlja različite interese koji se sukobljavaju i preklapaju, i prema tome, u sebi nose konfliktni potencijal. Značaj političke participacije je taj da se konflikt ne nastoji minimalizovati ili prilagoditi datim okolnostima. On se nastoji transformisati ili transcendirati u višem obliku kooperacije, deliberacije ili edukacije. Sve počinje od interesa i njegove suprotstavljenosti drugom interesu čime se stvara konfliktni slučaj koji se razrešava, ne sa novim konfliktom ili sa gušenjem potencijalnog konflikta, već sa pronalaženjem mogućeg konsenzusa ili zajedničkog jezika među konfliktnim stranama.

Prema Bendžaminu Barberu (Benjamin Barber), jedna od najvećih vrednosti koje sa sobom nosi politička participacija je „odsustvo nezavisnog stajališta (absence of an independent ground)“ (Barber, 2003: 129). Pod nezavisnim stajalištem Barber podrazumeva spoljašnje, egzogene norme, ili čak norme sa metafizičkom vrednošću, koje utiču na politički proces, i prema kojima političke konflikte treba rešavati. To po svemu sudeći upućuje na postojanje konstruktivističkog racionalizma prema kojem se ljudsko saznanje može centralizovati i preko njega dosegnuti konačna istina ili savršeni politički poredak i stanje stvari. Ne treba da čudi zašto Barber kao primere nezavisnog stajališta navodi Kantov kategorički imperativ, Rolsove principe pravde, ili Platonovo apsolutno saznanje. Ova nezavisna stajališta ili norme stoje iznad političkog života i nezavisno od njega, te ga stoga determinišu, dok je svet politike zavistan od tih spoljašnjih normi. Upravo kroz odsustvo ovakvih nezavisnih stajališta politička participacija i politički život mogu da dostignu svoju autonomiju. Proces participacije treba biti oslobođen od eksternih normi i apsolutnih istina. Samo na taj način participacija može da dostigne samostalni i samokorektivni potencijal. Građani koji učestvuju u političkom procesu imaju svoje interese i različita viđenja onoga što se može nazvati istinitim i vrednim.

Normativni značaj političke participacije u savremenim teorijama o demokratiji uvode Piter Bakrak (Peter Bachrach) i Kerol Pejtman (Carole Pateman). Bakrak političku participaciju smešta u sferu rada, odnosno industrije, ili industrijske demokratije. Suština participacije u sferi rada je ta da se prosečni radnik edukuje na taj način što će biti umešan u rešavanje problema koji pogađaju njega i njegovu bližu okolinu, u ovom slučaju to je radni kolektiv. Tako će se prosečan radnik, koji prema Bakraku ima jako malo znanja i razumevanja za politički proces, i koji je često anti-demokratski nastrojen, kroz proces participacije u sferi rada edukovati i pripremiti za učestvovanje u političkom procesu na nacionalnom nivou. Učestvovanje radnika u sferi rada će naterati menadžere ili upravu na veću odgovornost prema svojim radnicima (Bachrach, 1969). Slično stanovište zauzima i Kerol Pejtman koja tvrdi da je za „opstanak demokratskog društva potrebno postojanje participativnog društva, društva u kome su svi delovi sistema demokratizovani, i gde socijalizacija kroz participaciju treba da uzme mesto u svim oblastima“ (Pateman, 1970). Ona izjednačava političku participaciju sa participativnom demokratijom i suprotstavlja je savremenim teorijama o demokratiji koje imaju minimalno i proceduralno određenje, zasnovano na izboru političkih lidera. U participativnoj teoriji, participacija upućuje na jednakost u donošenju odluka i takođe na jednaku snagu u određivanju političkih ishoda.

Prigovor upućen liberalnoj demokratiji je taj da se u okolnostima političkog pluralizma demokratija realizuje jedino putem glasanja. Teoretičar savremene demokratije Robert Dal u svojoj studiji „Poliarhija“ definiše najvažnije uslove za funkcionisanje demokratije. Dalov empirijski model poliarhije može se smatrati kao sinonim za demokratsku vladavinu. On poliarhiju definiše kao: „relativno (ali nepotpuno) demokratizovani režim, ili drugim rečima, poliarhije su režimi u kojima postoji značajno učešće stanovništva u političkom životu i liberalizacija, a to znači izrazita inkluzivnost i izuzetna otvorenost za političko takmičenje“ (Dal, 1997: 18). Dakle, za postojanje poliarhije najvažniji su kompeticija i participacija. Participacija podrazumeva što veću inkluzivnost u političkom procesu, konkretno opšte i jednako pravo glasa, dok kompeticija podrazumeva nadmetanje između više konkurentskih političkih elita, odnosno partija za osvajanje vlasti. Što je sistem više otvoren za nadmetanje različitih političkih aktera i za što veću uključenost građana u proces biranja narodnih predstavnika, time je poliarhijski i demokratski. Osim kompeticije i participacije, kao dva uslova za postojanje poliarhije, u knjizi *A Preface to Democratic Theory* (Dahl, 1956) može se zapaziti osam uslova koji su otprilike istog sadržajnog značaja kao i prethodna dva. Kao nezavisne varijable iz kojih se izvode uslovi za poliarhiju, uzimaju se izborna i međuizborna faza, sa tim što izborna faza sadrži tri perioda: glasački, predglasački i postglasački. Ovi uslovi su institucionalno-proceduralni za postojanje demokratije, a to je prema teoretičarima participativne demokratije ipak „minimalni uslov“ postojanja demokratije koji se iscrpljuju jedino u činu glasanja. Dalova poliarhija nudi institucionalne mogućnosti za otvoreni kompetitivni demokratski sistem

koji osigurava uključenost građana i njihovih različitih interesa u politički sistem kroz njihovu agregaciju od strane političkih stranaka koje ulaze u predstavničko telo. To je ujedno i jedini način na koji se manifestuje politička participacija. Građani participiraju u izboru svojih predstavnika koji ulaze u parlament, koji je centralno mesto političke debate, pravljenja i donošenja odluka. Agregacija interesa dominira nad vrednosno-orijentisanom raspravom i međuizbornom participacijom koje nastoje da reše određene probleme i ponude nova rešenja kroz međusobnu saradnju između predstavnika vlasti i širokog polja kome je najprimereniji naziv civilno društvo. Nosioci vlasti smatraju kako je sva politička vlast u rukama vlade koja jedina ima zadatak da kreira i vodi politiku. Na taj način „vlast širi trend udaljavanja građana od aktivnog citoyena, i približava ga pasivnom burgeoisu“ (Steffek, Nanz, 2008: 5). Vučina Vasović ističe da je Dalov model poliarhije suviše približen „modernoj zapadnoj proceduralnoj demokratiji i da zbog toga ne daje dovoljno garancija za ravnotežu ili uravnoteženo zadovoljavanje principa slobode i jednakosti, odnosno pravde“ (Vasović, 2006: 66).

Slično Dalu, minimalno, odnosno proceduralno određenje demokratije se pojavljuje i kod Norberta Bobija u njegovoj knjizi *Budućnost demokratije*. Prema Bobiju, pod demokratskim sistemom smatra se „sistem čiji se legitimitet proverava periodično putem slobodnih izbora, uz opšte pravo glasa (...) gde postoje glavni protagonisti a to su partije (...) i gde je utvrđen glavni način vođenja politike za najveći deo nacionalne zajednice, a to su izbori (...) Ukratko, pravila igre, protagonisti i potezi predstavljaju celinu. Jedno od drugog se ne može odvojiti“ (Bobio, 90: 69). Smenjivanje političke vlasti je jedino legalno i legitimno putem izbora. Ostaje veliki problem odvijanja političkog života između dva izborna perioda. Aktivnom političkom participacijom građana kroz institucionalizovano i vaninstitucionalizovano delovanje nastoji se uticati na politiku koja često ugrožava položaj njenih građana. Adam Pševorski (Adam Przeworski) s pravom postavlja pitanje: „Da li je dužnost onih koji su izgubili na izborima da pate u tišini do sledećih izbora, ili imaju pravo da oponiraju na način koji je drugačiji od menjanja vlasti putem izbora? Da li poraz na izborima nameće dužnost manjini da prihvati politike izabrane vlasti?“ (Przeworski, 2010: 113). Vukašin Pavlović ističe da korumpiranost politike i političara dovodi u pitanje staru politiku oslonjenu na tehnologiju vladanja i dominacije i „otvara potrebu za drugačijom političkom kulturom i kvalitativno izmenjenim normama političkog ponašanja“ (Pavlović, 2009: 116). Pokretačka snaga tih promena su društveni pokreti koji razvijaju „opozicionu političku kulturu u odnosu na postojeći poredak i koji pretpostavljaju vrednosti neposredne demokratije ustaljenoj političkoj hijerarhiji“ (*isto*: 116).

### **Politička participacija kao kritika demokratskog elitizma**

Jedna od meta koju napadaju teoretičari participativne demokratije je doktrina tzv. demokratskog elitizma. Demokratski elitizam proizlazi iz već pomenutih minimalnih uslova za funkcionisanje demokratije. Suština je

u tome da građani mogu jedino da biraju neku od političkih elita (partija) koje se takmiče među sobom. Utemeljivačem demokratskog elitizma, ili kako se takođe još naziva „kompetitivnog elitizma“, smatra se Jozef Šumpeter. Za njega je demokratija isključivo sredstvo u postizanju određenog cilja. Šumpeter se distancira od preskriptivnog tumačenja demokratije i tumači je na osnovu čiste deskripcije. Ta deskripcija je čista procedura dolaženja do vlasti, tj. demokratija je „ono institucionalno dolaženje do političkih odluka u kojem pojedinci dobijaju ovlast da odlučuju konkurentskom borbom za pridobivanje glasova u narodu“ (Šumpeter, 1998: 298 – 299). Suština takve demokratije je u tome da se na nju gleda samo kao na skup različitih preferenci i opredeljenja koji se na izborima dodeljuju političkim akterima, i od kojih akter sa najviše glasova pobeđuje. Ona je u iskazivanju političkoga stava na izborima, ali ne i međuizborna participacija i javna deliberacija koje su veoma važne za samorefleksiju o vrednostima i ciljevima političke zajednice. Dakle, Šumpetera interesuje samo način dolaženja do vlasti, koji mora da bude demokratski, dok sa druge strane, nije uopšte bitno kakva će ta vlast da bude. Ona može biti i tiranska ako treba, princip je u tome da je izbor demokratski. Demokratski elitizam odgovara Barberovom ideal-tipskom modelu demokratije kojeg on naziva „autoritativna demokratija“ (authoritative democracy). Autoritativnu demokratsku vlast vrši „izabrana elita koja koristi svoj autoritet (moć i mudrost) u težnji za ostvarivanjem ukupnog interesa svoje izborne baze“ (Barber, 2003: 140). Ona je sklona hegemoniji, nejednakosti i ima slabo građanstvo koje je ograničeno na biranje predstavnika. Politička aktivnost se odvija na temelju sposobnosti političara, a ne građana, čiji je angažman potreban za uspešno sprovođenje politike.

Budućnost demokratije Barber vidi u postojanju još jednog idealtipskog modela demokratije kojeg on naziva „snažna demokratija“ (strong democracy). Ona je suprotna autoritativnoj demokratiji i određena je kroz direktnu političku participaciju. Barber je definiše kao: „participativni proces kontinuiranog, neposrednog samozakonodavstva (self-legislation) i stvaranja političke zajednice sposobne za transformaciju individualaca u slobodne građane i parcijalnog privatnog interesa u javna dobra“ (isto: 151). Snažna demokratija kroz političku participaciju realizuje se više preko samovladavine građana, nego preko vladavine predstavnika u ime naroda. Važno je naglasiti da se ona ne realizuje na svakom nivou i u svakom trenutku, već se realizuje povremeno, kada vlast krene da sprovodi svoje politike. Samovladavina se kreira putem civilnih institucija koje olakšavaju proces participacije i deliberacije. Čak je i forma referendum (kao oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju) redukcionistička, jer vlast kreira referendum i nudi ga građanima na izjašnjanje, što se opet može dovesti u sličnu vezu sa glasanjem na izborima. Vlast često sprovodi referendume bez adekvatnih informacija i velikih rasprava o sadržaju problema. Teoretičar savremene demokratije Đovani Sartori, iako ima kritički stav prema teoriji participativne demokratije, takođe ima i velike primedbe na Šumpeterovo određenje demokratije. Uvidevši da

Šumpeterovom određenju nedostaje „povratna sprega“, Sartori se poziva na teoretičara Karla Fridriha i njegov koncept „predviđenih reakcija“. To znači da u „takmičarskom kontekstu izabrane svakodnevno uslovljava očekivanje toga kakva će biti reakcija njihovih birača na odluke koje donose. Dakle, takmičarska borba proizvodi responsiveness, recepcivnost, ili „kakav će biti odgovor“ (Sartori, 2001: 156). Predstavnici vlasti treba da su uvek spremni na reakcije koje mogu da izazovu kod svojih građana, a građani su ti koji treba aktivnim učestvovanjem u međuizbornoj periodu da vrše pritisak na predstavnike vlasti. Suština političkog procesa prema normativnoj pretpostavci političke participacije je u tome da građani, građanska i profesionalna udruženja, društveni pokreti ili u opštem smislu civilno društvo, treba da razviju sistem aktivnosti „odozdo prema gore“ kako bi na adekvatan način kontrolisali nosioce političke vlasti i naterali ih na odgovornost i na taj način sistem učinili legitimnijim.

### Međudnos političke participacije i javne deliberacije

Odnos političke participacije i javne deliberacije (deliberativne demokratije) veoma je važan i ta dva modela najčešće idu jedan uz drugog, te se efikasna politička participacija ne bi mogla zamisliti bez povezanosti sa javnom deliberacijom. Politička participacija obuhvata jednakost u afirmisanju političkih i građanskih prava i sloboda, dok javna deliberacija sadrži u sebi jednakost učestvovanja i pristupa javnoj debati koja treba da definiše i pokrene rešavanje pitanja od zajedničkog interesa. Savremenu demokratsku teoriju čini zaokret od „glasačkih (vote-centric) ka diskurzivnim (talk-centric) teorijama demokratije“ (Kimlika, 2009: 321), u čijem su središtu proces deliberacije i političke participacije. Deliberativna demokratija je normativna koncepcija u kojoj građanin oslobođen od svog partikularnog egoističnog interesa „podstiče raspravu koliko o posebnim pitanjima toliko i o samim pravilima procedure diskursa i načina na koji se ona primenjuju“ (Kaningam, 2003: 272). Deliberativni model se razlikuje od minimalnog ili agregativnog modela demokratije. Kroz deliberaciju o političkim pitanjima se različite vrednosti, preferencije ili interesi preispituju i transformišu, dok minimalni model demokratije podrazumeva samo sabiranje različitih preferenci. U deliberativnom modelu se suština preferencija valorizuje, dok se u minimalnom samo agregira bez prethodne deliberacije o njihovim suštinama. Milan Podunavac zaključuje „da je za deliberativnu teoriju demokratije opšte dobro u osnovi konstrukcijsko i moguće ga je politički artikulirati transformacijom naših preferenci, a ne njihovim prostim zbirom“ (Podunavac, 2006: 192). Džon Drajzek (John Dryzek), teoretičar deliberativne demokratije smatra da javna deliberacija treba stalno da traga za „demokratskom autentičnošću“. Pod autentičnošću Drajzek podrazumeva „nivo do kojeg je demokratska kontrola angažovana kroz komunikaciju koja ohrabruje refleksiju o preferencijama u odsustvu prinude“ (Dryzek, 2000: 8). Demokratska autentičnost se dostiže u odsustvu sile, manipulacije, propagande, konformizma koji nagrizaju i

uništavaju mogućnost nepristrasne javne deliberacije o političkom životu. Teoretičar deliberativne demokratije Jürgen Habermas iznosi stanovište da je jedna od glavnih funkcija ustava da institucionalizuje uslove za javno komuniciranje. Prema Habermasu, deliberativna demokratija treba označavati regulativni element, tj. „formalne postupke i ustavna pravila u čijim okvirima ljudi nastoje da kolektivno tragaju za saglasnošću kako da ostvare opšte ciljeve i razreše sukobe“ (Kaningam, 2003: 293). Tako bi se još više podstakla rasprava koja je prožeta „komunikativnom racionalnošću“ (Habermas, 1987).

U sprezi između vlasti i građana, deliberativna demokratija zahteva neke temeljne principe na osnovu kojih se odvija međusobna interakcija. Prema teoretičarima kao što su Ejmi Gatman (Amy Gutmann) i Denis Tompson (Dennis Thompson), temeljni principi deliberativne demokratije su: reciprocitet, javnost (publicity) i odgovornost (Gutmann, Thompson, 1996). Reciprocitet je jako važan pojam koji suštinski određuje javnu deliberaciju. On podrazumeva način na koji se traže fer uslovi međusobne kooperacije u smislu da će se stavovi i jednih i drugih na jednak način uzeti u razmatranje. Stoga, deliberacija mora biti više od čina glasanja, gde predstavnici vlasti nude već „ponudene odgovore“ građanima na usvajanje. Agregativni model demokratije, kako kaže Kimlika, ima samo „najtanju moguću glazuru legitimnosti, i on obezbeđuje mehanizam za utvrđivanje pobednika i gubitnika, a ne mehanizam za postizanje konsenzusa, ili formiranje javnog mnjenja, ili bar za formulisanje časnog kompromisa“ (Kimlika, 2009: 322). Kao primer može se uzeti grupa građana koja veruje u ispravnost svojih odluka, ali koja je agregativnim modelom preglasana u proceduri. Ta grupa nema mogućnost da javno iznese svoja stanovišta o opravdanosti svojih zahteva i da pokuša da ubedi druge u njihovu ispravnost, ali ni drugi nisu bili u stanju da ih u tome razuvere. Na taj način se polako smanjuje legitimitet sistema jer manjinskoj grupi nije dozvoljeno da se saslušaju i nepristrasno razmotre njeni zahtevi.

Gatmanova i Tompson smatraju da sva politička neslaganja koja nastaju između vlasti i građana ili njihovih asocijacija treba da se rešavaju kroz proces deliberacije. Možda deliberacija neće dovesti do uspostavljanja konsenzusa ili kompromisa, ali može doprineti međusobnom razumevanju i poštovanju, koje bi kasnije nateralo vlast da „omekša“ kada su u pitanju političke aktivnosti koje se stavljaju na dnevni red. Prakticovanje deliberativne demokratije nije garancija da se u krajnjem slučaju neće glasati. Proces političkog odlučivanja u krajnjem slučaju dovodi do čina glasanja. Poenta u vezi sa deliberacijom i participacijom je ta da i vlast i građani tragaju za poželjnim konsenzusom kada su u pitanju stvari od opšteg interesa. Javno izražavanje mišljenja i traganje za konsenzusom primorava pojedinca da odstupi od ličnih interesa i da traga za modalitetima koji će biti u interesu svih. Na taj način se grade jake društvene veze koje podstiču međusobnu solidarnost, uvažavanje i toleranciju.



## Zaključak

U dosadašnjim izlaganjima izneli smo normativni značaj i argumentaciju u prilog političke participacije kao nužnog mada ne i najvažnijeg elementa koji je bitan za postizanje legitimnosti i demokratske konsolidovanosti. Režimi savremenih liberalnih demokratija sadrže u sebi, kako Kimlika kaže, samo „tanku glazuru legitimnosti“ koja sadrži negativne građanske slobode i sistemske ustavnopravne garancije za nesmetanu političku konkurenciju i nadmetanje za osvajanje vlasti. Time se postižu minimalni uslovi koji neki režim legitimizuju kao demokratski. Međutim, pokazalo se da to nije dovoljno, odnosno, da je za legitimnost i demokratsku stabilnost potrebno mnogo više od garancije građanskih sloboda i slobodnih izbora. Kritike upućene liberalnoj demokratiji su te da se u okolnostima političkog pluralizma demokratija realizuje jedino tokom izbora. Za funkcionisanje vlasti mnogo je manje bitno šta se dešava u periodu između izbora.

Dakle, zaključili smo da se na političku participaciju gleda kao na nužni supstancijalni dodatak liberalnoj demokratiji koji doprinosi njenoj legitimnosti, i koji unosi demokratske impulse u društvenopolitički život. Predstavnici vlasti su uslovljeni „predviđenim reakcijama“, odnosno stalnim pretpostavkama o reagovanju građana na odluke vlasti, a građani su ti koji treba aktivnim učestvovanjem u međuzbornom periodu da vrše pritisak na predstavnike vlasti. Političkom participacijom se nadoknađuje ono što nedostaje liberalno demokratskim režimima, a to su demokratska politička kultura, javne vrline i briga o opštem dobru.

## Theoretical and normative significance of political participation

### Abstract



In this paper we are going to examine the conceptualization of political participation as an indispensable supplement of a liberal democracy. Similarly, we are going to explore the critical attitude towards elitism, which, in its essence, provides a “minimal” determination of democracy that is insufficient for a complete affirmation, i.e. consolidation of democracy in a society. By displaying the importance of political participation we are going to cover the connection between political participation and public deliberation as a cornerstone of political participation, whose absence makes the effect of political participation quite limited and inefficient.

### Key words



Political participation, liberal democracy, democratic elitism, deliberative democracy

## Literatura



- Bachrach, Peter (1969), *The Theory of Democratic Elitism*, University of London Press, London.
- Barber, Benjamin (2003), *Strong Democracy – Participatory Politics for a New Age*, University of California Press.
- Birch, Anthony H. (2007), *The concepts and theories of modern democracy*, Routledge, New York.
- Bobio, Norberto (1990), *Budućnost demokratije – odbrana pravila igre*, Filip Višnjić, Beograd.
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Dal, Robert (1997), *Poliarhija – participacija i opozicija*, Filip Višnjić, Beograd.
- Dryzek, John (2000), *Deliberative Democracy and Beyond – Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press.
- Gutmann, Amy and Thompson, Dennis (1996), *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Habermas, Jurgen (1987), *The theory of communicative action, volume 2: Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*, Beacon Press, Boston.
- Kaningam, Frenk (2003), *Teorije demokratije*, Filip Višnjić, Beograd.
- Kimlika, Vil (2009), *Savremena politička filozofija*, Nova srpska politička misao, Beograd.
- Pateman, Carol (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pavlović, Vukašin (2009), *Društveni pokreti i promene*, JP Službeni glasnik, JP Zavod za udžbenike, Beograd.
- Podunavac, Milan (2006), *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*, Čigoja štampa, Beograd.
- Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press.
- Steffek, Jens and Nanz, Patrizia (2008), „Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance“, in: *Civil Society Participation in European and Global Governance – A Cure for the Democratic Deficit?* (ed.) Steffek, Jens and Kissling, Claudia and Nanz Patrizia, Palgrave Macmillan.
- Sartori, Đovani (2001), *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica.
- Stojiljković, Zoran (2008), *Partijski sistem Srbije*, JP Službeni glasnik, Beograd.
- Vasović, Vučina (2006), *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd.
- Šumpeter, Jozef (1998), *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Plato, Beograd.



UDC 329:316.42

# Opadanje političke participacije - kritični građani ili nova pokornost?

## Sažetak



Rad razmatra problem odnosa novih i starih obrazaca političke participacije, što je posledica promena u savremenim naprednim demokratijama, koje se često opisuju terminom postdemokratija. Naime, konvencionalni oblici političke participacije, kao što su članstvo u političkim strankama i glasanje na izborima, opadaju, a u porastu su nekonvencionalni oblici demokratske participacije, kao što su protesti, peticije, demokratija kroz štednu knjižicu (*check-book democracy*), politički konzumerizam i drugo. I dok neki ovo slave kao novu „participativnu revoluciju“, drugi, uključujući autora ovog rada, smatraju da je reč o nekritičkom sagledavanju ovih promena i da odbacivanje konvencionalne politike može i da osnaži autoritarnost i označi „novu pokornost“.

## Ključne reči



Postdemokratija, transformacija političkih stranaka, novi društveni pokreti, politička participacija

## I. Opadanje političke participacije

*Postdemokratija: moderna kompleksnost, individualizacija, globalizacija i moć korporacija*

Velike promene u obrascima političke participacije krajem XX i početkom XXI veka, konceptualizovane pod nazivima postdemokratija (Crouch, 2004) ili postdemokratska revolucija (Blühdorn, 2006a), obuhvataju proces koji ide „od politizacije ka depolitizaciji, od politike ‘uradi sam’ (*DIY*) ka politici delegiranja, od vanparlamentarne opozicije ka postparlamentarnoj vladi, od javnog diskursa ka javnom menadžmentu, od demokratske deliberacije i predstavljanja ka postdemokratskom liderstvu, od idealističkog pojma individue i kolektivnog identiteta ka kasnomodernom individualizovanom konzumerističkom identitetu, od hiperkompleksnosti ka fabrikovanoj jednostavnosti i od društvene ka ekonomskoj efikasnosti“ (Blühdorn, 2006a: 317–318).

Razlozi za veliku promenu, koju neki nazivaju „trećom transformacijom demokratije“ (Blühdorn, 2006a) slični su u većini teorija. Jedan je moderna kompleksnost: multiplikacija tema, interesa i zahteva koji se upućuju demokratskoj politici dovodi do demokratske skleroze, podstičući procese odbacivanja politike. Politika, čiji je zadatak da različite teme i zahteve objedini u „pakete“ za koje birači glasaju, suočena s bezbroj zahteva i proliferacijom grupa zainteresovanih za određene teme, postaje preopterećena: očekivanja rastu, dok stvarna sposobnost partija i vlada da udovolje zahtevima slabi (Norris, 1999: 22; Dalton, 1999: 61; Bauman, 1999: 19; Dalton, 2004: 195; Blühdorn, 2004: 127, Furedi, 2005: 15). Delegacija političkih odluka na eksperte, tržišta, sudove, transnacionalne režime i druga tela odvojena od promenljive sreće pluralističke demokratske politike nužno maskira političku prirodu odlučivanja. Uz liderstvo i depolitizaciju, delegacija predstavlja glavnu strategiju postdemokratske revolucije (Blühdorn, 2004, 2006a: 301). Politika se izbacuje iz rešavanja određenih pitanja,

odstranjuje od ljudi, koji postaju depolitizovani, i udaljava od institucija, smanjujući broj potencijalnih veto igrača i alternativnih scenarija koji se moraju razmatrati, te doprinoseći efikasnosti (Blühdorn, 2006a: 315). Za razliku od politizacije, što je proces koji je predstavljao shvatanje da ustanovljene društvene norme, prakse i odnosi nisu zacrtani, već da mogu da budu i drukčiji, i da ljudi, individualno i kolektivno, imaju moć akterstva da preispitaju alternative i primene ih na postojeće probleme (Blühdorn, 2006a: 313), depolitizacija i delegacija predstavljaju odgovor na savremenu kompleksnost, zahvatajući, paradoksalno, čak i političke partije koje se trude da „izbegnu vezivanje za bilo kakve ideološke orijentacije“, predstavljajući se kao „pragmatični menadžeri javnih interesa i profesionalni sproveditelji političkih poslova“ (Blühdorn, 2006a: 314). Stanovište da „su sve partije iste“ to dodatno potkrepljuje (Linz, 2002: 299).

Rast uticaja i moći korporacija pretvara političare u prodavce koji, da bi ostali na vlasti, na sve načine pokušavaju da zadovolje njihove interese (Crouch, 2004: 21). Ekstrateritorijalnost onih mesta na kojima se donose važne odluke doprinosi procesima delegacije i depolitizacije (Kriesi, 2008: 158). Građani se svode na neizbežan izvor političke legitimacije, ali se njihovo učešće minimalizuje na ritualizovane izbore, konsultativne procese i pažljivo režirane prilike za participaciju, rađajući političku apatiju, ispraznost i beznačajnost (Bauman, 1999: 6). I porast individualizacije doprinosi promenama obrazaca participacije. „Samokonstrukcija, samoizražavanje i samodoživljavanje postali su stvar izbora proizvoda i činova potrošnje“ (Blühdorn, 2006a: 317). U društvu kasne modernosti, konstruisanje identiteta je „visoko individualizovani projekat koji se prvenstveno odvija pomoću sve većeg izbora proizvoda i činova potrošnje, dok sposobnost da se formiraju društveni identiteti koji bi bili distinktivni ne samo u odnosu na tržište već i sposobni da se mobilisu da pruže otpor, sve više nestaju“ (Blühdorn, 2006a: 310). „Prelaz s kasnomodernog na postmoderno stanje nije doneo više individualne slobode“, već je „samo transformisao individu od političkog građanina do potrošača na tržištu“ (Bauman, 1999: 78).

### *Promena karaktera i opadanje političkih partija*

Dolazi do velikih promena unutar političkih stranaka (*party change*) i njihovog opadanja (*decline of parties*): opadanje stranačke identifikacije, intenziteta stranačke naklonosti (*partisanship*), poverenja u političke partije i smanjivanje ideoloških razlika između partija (*dealignment*) (Dalton, 1999: 62; Dalton, 2004: 32, 174-176; Dalton, 2008: 178-183; Von Bajme, 2002: 38, 41). Nestajanje užlebljenosti partija u socijalne slojeve pretvara politiku u stvar mišljenja, a ne socijalnog položaja (Von Bajme, 2002: 137), kreirajući fluidnost raznije „zamrznutih“ društvenih rascepa. Opada brojnost članstva u partijama, a unutar njih slabi funkcija artikulacije interesa; partije se sve manje oslanjaju na članove, a sve više na glasače (Von Bajme, 2002: 107, 129), čime raste uticaj responzivnosti prema javnom mnjenju (Von Bajme, 2002: 136-137). Raste liderstvo u partijama: obraćajući

se širem biračkom telu, lideri uzimaju pokroviteljski ton, obraćaju se biračima kao manje kompetentnim, nesposobnim za argumentovanu diskusiju o složenim pitanjima savremenog društva, usredsređujući se umesto toga na moralna pitanja (Furedi, 2005: 101-105; Blühdorn, 2006a: 305). Profesionalizacija stranaka (Von Bajme, 2002: 27; Kriesi, 2008: 154) za posledicu ima sve veći broj plaćenih stranačkih funkcija uprkos manjem članstvu, oslanjanje na javno finansiranje pre nego na članarine i donacije, veću specijalizaciju elita za određena područja politike i promovisanje koordinacijskih sposobnosti predstavnika, koji postaju „politički menadžeri“ (Von Bajme, 2002: 137-138). Eru profesionalnih biračkih stranaka karakteriše veće ideološko približavanje (*dealignment*): pozicije i levih i desnih partija ispoljavaju veće prihvatanje neupitnosti postojećih procesa i manjak političke imaginacije u formulisanju rešenja za sadašnjost i budućnost (Furedi, 2005: 9). Umesto ravnoteže između ekstrema, stranke u centru sve više teže da ne zauzmu nikakvu poziciju, prazneći politiku od sadržaja (Furedi, 2005: 51). Politika postaje autoreferencijalna, s elitama koje su usmerene na vlastiti status, nepovezane s javnošću i nesigurne u vezi s preokupacijama koje muče ljude, usredsređujući se na nekontroverzne teme i „vrednosti“ (Furedi, 2005: 101). I dok s jedne strane slabe funkcije koje tradicionalno obavljaju političke stranke, s druge strane se odvija proces „kolonizovanja države“ od strane političkih partija i njeno pretvaranje u „partijsku državu“ (Von Bajme, 2002: 27; Linz, 2002: 302, 311). Iako su izgubile i birače i članove, stranke su stekle veći uticaj u društvu nego ikad ranije, prodirući u mnoge oblasti društva gde im nije mesto – škole, bolnice, medije, preduzeća (Von Bajme, 2002: 177-178). Sve ovo podstiče antistranačko, ali i antipolitičko raspoloženje.

Političke partije su „stvorile demokratiju“ time što su povećale demokratsku participaciju, boreći se ne samo za veći obuhvat prava glasa već i mobilizujući glasače da izađu na izbore. Međutim, s opadanjem uticaja partija stvara se nesumnjiva tendencija opadanja učestvovanja na izborima (Stolle, 2007: 662; Stolle et. al., 2005: 249). Sve je veća volatilitnost glasača od izbora do izbora, glasanje koje se ne rukovodi ukupnim vrednostima, već pojedinačnim temama (*issue voting*) i glasanje za jednoproblemske stranke (*single-issue parties*), cepanje glasova za kandidate različitih partija na različitim nivoima vlasti (*ticket-splitting*), čime raste uticaj kratkoročnih faktora na izbore, uticaj kampanja i demagoških lidera (Von Bajme, 2002: 35-36; Dalton i Klingemann, 2007: 10-12; Dalton, 2008: 184).

## II. Porast demokratske participacije

### *Medijalizacija*

Tradicionalne funkcije političkih partija: socijalizatorsku, kognitivnu i funkciju artikulacije i agregacije interesa, sada preuzimaju drugi društveni akteri. Socijalizatorske i informacione funkcije sve više preuzimaju mediji (Dalton, 2008: 196). Porast obrazovanja građana i veća dostupnost

različitih informacija posredstvom sredstava masovne komunikacije stavlja na raspolaganje kognitivne resurse i bez tradicionalnih grupnih privrženosti porodici, religiji, društvenoj klasi ili kolektivnim organizacijama kao što su sindikati i partije. Birači postaju nezavisni kada su u pitanju sticanje znanja o političkim događajima, razumevanje političkih problema i traženje rešenja. Međutim, takva promena nije bez svojih posledica. Pre svega, informacije koje stižu posredstvom medija i političkih partija ne primaju se na isti način. Informacije koje su stranački oblikovane birači bolje pamte, o njima su skloniji da razmisle i da formiraju mišljenje (Dalton, 2008: 178-179). Stranačka naklonost i identifikacija su važna heuristička oruđa za organizovanje složenih informacija o politici, za izgradnju političkog identiteta, stvaranje i podsticanje interesovanja za politiku i političkog obrazovanja, te predstavljaju važno sočivo za percepciju delovanja vlade i ključno utiču na nivo političkog angažovanja, uključujući spremnost da se izađe na izbore (Von Bajme 2002: 36, 79; Dalton, 2008: 180). Medijalizacija sadržaja usmerava političke informacije prema taktičkoj i strateškoj strani politike, predstavlja političare kao gubitnike ili dobitnike kao na konjskim trkama i sužava prostor za razložnu raspravu, navođenje činjenica i argumenta (Chambers, 2009: 324). Mediji uvijaju političke informacije u emotivnu oblandu, s ciljem da ganu čitaoce, i podilaze njihovim predrasudama umesto da ih informišu i podstaknu racionalno razmišljanje (Chambers, 2009: 327-328). Personalizacija degradira javnu komunikaciju i umesto ideja i argumenata neguje kulturu svaljivanja krivice i žaljenja na sistem, a ne aktivnije i konstruktivnije shvatanje građanstva (Crouch, 2004: 28). Prodiranje individualizma u javnu sferu oslabljuje je kao *agoru* za formiranje kolektivne volje i prostor kolektivnog delovanja (Bauman, 1999: 53-63).

### *Kritični građani*

Drugu ključnu funkciju političkih partija, artikulaciju interesa, u sve većoj meri preuzimaju građanska udruženja, grupe za pritisak i organizacije posvećene određenim temama (Dalton, 2008: 186). Snažno je empirijski dokumentovano da opadanje formalne i konvencionalne političke participacije prati „porast neformalnih grupa, transnacionalnih grupa za zagovaranje, politički konzumerizam, redovno potpisivanje i slanje imejl peticija i spontanu organizaciju protesta i skupova“ (Stolle et. al., 2005: 250).

Fenomen veće nekonvencionalne a manje konvencionalne političke participacije neki smatraju rezultatom promene od materijalističkih ka postmaterijalističkim vrednostima (Inglehart, 1977, 1990, 1997a; citirala Norris, 1999: 24), koja implicira smanjenu podršku tradicionalnim hijerarhijskim organizacijama, a veću novim oblicima udruživanja. Ljudi čije su osnovne potrebe zadovoljene usled materijalne sigurnosti, sve više usvajaju postmaterijalističke vrednosti, koje prate povišena očekivanja od demokratije i proširivanje obima participacije. U opadanju su stari oblici učestvovanja u predstavničkoj demokratiji, ali su zato nove forme samoizražavanja i nekonvencionalne političke participacije u porastu:



aktivizam u društvenim pokretima, kontaktiranje vlasti predstavkama, direktna akcija, protesti, lokalne inicijative i donacije i pokretanje postupaka pred sudovima od strane građanskih grupa (Norris, 1999: 24; Dalton i Klingemann, 2007: 14). „Postmaterijalisti“ podržavaju demokratiju, ali su kritični prema sadašnjim načinima funkcionisanja demokratije koji ne odgovaraju njihovom demokratskom idealu (Norris, 1999: 27; Dalton, 2004: 45, Dalton i Klingemann, 2007: 11). Postmaterijalističke vrednosti dovode do nove „participativne revolucije“, koja menja obrasce političke aktivnosti u savremenim demokratskim društvima (Norris, 1999: 27; Dalton, 2004: 184). Zdrava tenzija između ideala i stvarnosti može biti dobar znak za budućnost demokratije, stvarajući „kritične građane“ (Norris, 1999) i „nezadovoljne demokrate“ (Klingemann, 1999), koji „snažno podržavaju demokratske vrednosti“, ali smatraju da su tradicionalni načini funkcionisanja demokratije neprimereni savremenom društvu (Norris, 1999: 2-3; Dalton, 1999: 76).

### *Ambivalentne implikacije*

Međutim, neke implikacije promene obrazaca participacije ipak ostaju neizvesne (Dalton i Klingemann, 2007: 11, 14). Nedostatak dugoročnih lojalnosti glasače može učiniti podložnim političkom ekstremizmu i medijskoj manipulaciji i smanjiti sposobnost društva da postigne dogovor o kolektivnim ciljevima kroz pregovaranje i međusobne ustupke, povećavajući opasnost od demagogije i manipulacije (Dalton i Klingemann, 2007: 11; Dalton, 2008: 190). Novi oblici participacije imaju naglašeno individualistički karakter, pa je nejasno mogu li adekvatno da doprinesu promišljanju kolektivnih problema (Stolle, 2007: 663). Za razliku od društvenih pokreta, političke partije primoravaju ljude da se pri glasanju izjašnjavaju za čitav paket pitanja, umesto da budu usredsređeni na nekoliko tema od posebnog značaja za neku grupu ljudi. Aktivizam i entuzijazam u društvenim pokretima često se porede s njihovim odsustvom u političkim partijama, ali se pritom zaboravlja da je takav angažman svojstven posebnim manjinama, privremen, i da se seli s jednog pitanja na drugo (Linz, 2002: 311). Postoje ograničenja novih oblika participacije kao „instrumenta za ostvarivanje političke i društvene promene“, tako da čak i oni koji ih praktikuju ne veruju da je to najdelotvorniji način da se ona ostvari (Stolle et. al., 2005: 261-262). Empirijski je potkrepljeno da ljudi koji upražnjavaju nekonvencionalne oblike demokratske participacije učestvuju u politici isto koliko i drugi, što znači da teza o „istiskivanju“ (*crowding out*) konvencionalne politike nekonvencionalnom ne stoji (Stolle et. al., 2005: 260). Ipak, oni koji praktikuju nekonvencionalne oblike participacije imaju manje poverenje u institucije, verujući više u proteste, peticije i politički konzumerizam (Stolle et. al., 2005: 261). Ne samo to, veoma je dobro poznato da je odnos između konvencionalne i nekonvencionalne participacije – glasanja i radikalnijih oblika političkog procesa – obrnuto srazmeran (Kriesi, 2008: 160). Otpor postojećoj politici najpre se izražava u glasačkoj kutiji, jer politička kultura

socijalizuje ljude da glasanje smatraju mehanizmom posredstvom kojeg može i treba da se dogodi politička promena (Kriesi, 2008: 160). Tek kada glasanje više nema uticaja, građani su skloni da prigrle radikalnije oblike delovanja. U Švajcarskoj, gde su građani glasanjem u mogućnosti da ostvare veći uticaj, nekonvencionalna, a posebno disruptivna participacija je manja, dok je u Francuskoj upravo obrnut slučaj (Kriesi, 2008: 161). Veće nepoverenje u klasične oblike političke participacije koje izražavaju učesnici nekonvencionalnih demokratskih oblika angažovanja zato nije ni najmanje bezazleno.

Dilema oko odnosa konvencionalne i nekonvencionalne demokratske participacije odražava se i na definisanje političke participacije. Jedni zagovaraju širu definiciju, koja treba da obuhvati što veći opseg načina na koji „kritični građani“ participiraju u demokratskim procesima (Stolle et al., 2005: 250). Proširivanje definicije politike na potrošačko ponašanje predstavlja „nov izazov našem shvatanju političke participacije“ (Stolle et al., 2005: 264). Kritike da takva definicija dovodi u pitanje „politički karakter oblika participacije“, koja lako može da postane „teorija svega“ (Van Deth, 2001; citirali Stolle et al., 2005: 250), Stole i saradnici odbijaju, smatrajući da ona ne treba „da se suzi na takav način da više ne odražava trenutnu društvenu i političku realnost“.

### *Nova pokornost*

Frank Furedi (2005: 36) pak smatra da se o „participativnoj revoluciji“ može govoriti samo ako se „neverovatnoj šarolikosti aktivnosti“ dodeli status političkog angažovanja. Ona postoji samo ako se značenje participacije proširi „tako da članstvo u internet grupi za čet, grupi za samopomoć pacijenata ili potpisivanje peticije bude predstavljeno kao manifestacija najviših građanskih vrlina“, a neki idu i dotle da učestvovanje u fokus grupama ili sličnim tradicionalnim marketinškim instrumentima smatraju arenom za oblikovanje političke volje (Furedi, 2005: 41). Naprotiv, hipoteza o postmaterijalističkim vrednostima i „kritičnim građanima“ koji prihvataju nove, a odbacuju stare konvencionalne forme političkog angažmana, može da se protumači i kao poricanje problema opadanja demokratske participacije i „slavljenje antipolitike kao paradoksalno zdrave za demokratiju“ (Furedi, 2005: 41). Umesto širenja demokratske participacije, treba priznati da se politički prostor suzio (Furedi, 2005: 38). O pitanjima koja su stvarno važna – pitanjima raspodele društvenog bogatstva, ljudske prirode, uloge nauke i religije u društvu – sve manje se diskutuje; raspon političke diskusije svodi se na „preovlađujuću razboritost“ (Furedi, 2005: 17–19). Uostalom, pozitivno ocenjivanje odsustva političke relevantnosti partija, parlamenta i političara u prošlosti je bilo deo programa konzervativnih slojeva društva, koji su se borili protiv uvođenja demokratije, a danas se takvo stanovište koristi da bi se umanjio problem političke apatije (Furedi, 2005: 35). Odsustvo ljudi iz političkih partija i iz politike (članova, finansijera, aktivista, simpatizera) osiromašuje političku imaginaciju

i povećava ispraznost politike. Antipolitički sentimentali nisu samo odbacivanje pojedinih partija ili političara, već i odraz dubljeg uverenja da je politika kao takva uzaludna (Furedi, 2005: 35). Potcenjivanje opasnosti koje sa sobom donosi antipolitičko raspoloženje i odbacivanje politike može da predstavlja i novu vrstu pokornosti: udaljavajući se od politike, ljudi prepuštaju drugima da odrede njihovu sudbinu (Furedi, 2005: 29).

Nedostatak političkog angažovanja, politički cinizam i apatija idu ruku podruku s individualizovanjem političke „participacije“, zabavom i konzumerizmom. Naime, novi individualizam, umesto požrtvovanosti za druge i samodiscipline, promovise vrednosti širokog izbora samoizražavanja i različitih ličnih interesovanja: pitanje političkog identiteta i orijentacije postaje pitanje životnog stila, porodične istorije ili psihologije, umesto da bude prostor racionalne rasprave (Furedi, 2005: 26–32). Odavno je primećeno da novi društveni pokreti nakon 80-ih nisu toliko usmereni na politički cilj, koliko su ekspresivni (Blühdorn, 2006b: 33). I sami teoretičari novih društvenih pokreta neretko priznaju da je cilj pokreta prvenstveno da učesnici sebe konstituišu kao individue, pa tek onda politička promena (Blühdorn, 2006b: 35). Krauč (2004: 119) smatra da politička promena mora da se ostvari, između ostalog, i oblikovanjem novih interesa i identiteta koji će artikulisati frustracije i nezadovoljstva. Bludorn (2006a: 310) ne deli to mišljenje i smatra da je potčinjeni sloj ljudi do te mere „diferenciran, fragmentisan i promenljiv, da je sa sociološke tačke gledišta svaka koordinisana i kontinuirana mobilizacija bukvalno nezamisliva“. Subjekt i identitet koji konstituišu savremeni društveni pokreti jesu individualni, a ne kolektivni (Blühdorn, 2006b: 35). Cinični posmatrači novih društvenih pokreta tvrde da „to više nisu pokušaji da se promeni svet, već samo da se bude fin“, da su oni primer „upadljivog saosećanja“ i „rekreativnog žaljenja“, koji omogućavaju doživljaj samog sebe (*self-experience*) u kome pojedinci projektuju svoj ego na društvo kako bi iskusili samozadovoljstvo (Blühdorn, 2006b: 35). Nije reč o stremljenju ka društvenoj promeni, već ka nečemu što je prekopotrebno u savremenom društvu kasne modernosti: iskustvo autonomije, identiteta, akterstva (Blühdorn, 2006b: 36). „Utoliko što demonstracija autonomije, identiteta i političke dejstvenosti unutar zabavnog parka radikalne akcije omogućava puno saučestvovanje sa *statusom quo* izvan te arene, ono se može opisati kao postpolitički i po sebi konzumeristički oblik političke artikulacije“ (Blühdorn, 2006b: 36).

### Značenje antipolitike

Na kraju krajeva, nezadovoljstvo demokratskom politikom može da odvede i u fundamentalno preispitivanje svrsishodnosti partija u demokratiji i odbacivanje reprezentativne demokratije (Linz, 2002: 315). U istoriji su slični antipartijski osećaji već doveli do potrage za alternativnim oblicima legitimacije fašizma, vojnog autoritarizma ili natpartijskog populističkog prezidencijalizma (Linz, 2002: 315). Slabljenje demokratske politike ostavlja mesto za alternative koje nisu nužno bolje; drugim reči-

ma, pre nego što se bolje alternative pronađu i nametnu, gubitak funkcija esencijalnih elemenata demokratske politike ne daje razlog za slavlje. Ne samo to, već izlazak samosvesnijih građana iz političkog procesa može pružiti priliku autoritarnijim i ekstremnijim manjinama, koje ni najmanje nisu razočarane svojim izabranim predstavnicima i koje i te kako veruju u moć glasanja - padala kiša ili sijalo sunce - da bolje iskoriste svoj glas. Za njih, odsustvo političke participacije mnogih može povećati vrednost njihovog glasa (Kriesi, 2008: 160).

Zaključak je nesumnjiv: čak i ako je individualizacija nepovratan proces u društvu kasne modernosti, ciljevi koje imaju društveni pokreti, građanska udruženja i drugi oblici savremene demokratske participacije mogu se ostvariti samo u savezu ili barem u koordinaciji s konvencionalnim elementima demokratske politike. Kao što kaže Krauč (2004: 122), „mora se raditi, kritički i stalno, kroz partije, zato što nijedan od njihovih postdemokratskih supstituta ne može da zameni njihov potencijalni kapacitet da ostvare egalitarnu politiku“. Antipolitičnost nema drugo realno ishodište osim u novoj pokornosti i pristajanju na *status quo*.

## Decline of political participation - critical citizens or new deference?

### Abstract



The decline of conventional political participation in advanced modern societies, an undisputed tendency in the past several decades, has been accompanied by the rise of unconventional democratic participation including protest politics ('demonstration democracy'; 'social movement society'), check-book activism, political consumerism etc. Although the significance of altered patterns of democratic participation has been widely recognized, interpretations widely diverge. While some perceive them as a sign of postmaterial values of „critical citizens“ with higher expectations of democracy, others warn that new participatory forms might not be as effective as the old ones in bringing about political change. Still others, including the present author, fear that the decline of conventional political participation might actually signal „a new deference.“

### Key words



Party change, decline of parties, conventional and unconventional political participation

### Literatura



- Bauman, Zygmunt (1999). *In Search of Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Blühdorn, Ingolfur (2006a). „The Third Transformation of Democracy: On the Efficient Management of Late-modern Complexity“. U: *Economic Efficiency – Democratic Empowerment. Contested Modernisation in Britain and Germany*, Lanham: Lexington Books, pp. 299–331.

- Blühdorn, Ingolfur, Self-Experience in the Theme Park of Radical Action? Social Movements and Political Articulation in the Late-Modern Condition: *European Journal of Social Theory* Vol. 9, No. 1 (2006b), pp. 23–42.
- Chambers, Simone, Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?: *Political Theory* Vol. 37, No. 3 (2009), pp. 323–350.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*, Cambridge: Polity.
- Dalton, J. Russel (1999). „Political Support in Advanced Industrial Democracies“. U: *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57–77.
- Dalton, J. Russel (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, J. R. and Klingemann, H.-D. (2007). „Citizens and Political Behaviour“. U: *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3–26.
- Dalton, J. Russel (2008). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.
- Furedi, Frank (2005). *Politics of Fear*. London, New York: Continuum.
- Klingemann, H.-D. (1999). „Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis“. U: *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 31–56.
- Kriesi, Hanspeter, Political Mobilisation, Political Participation and the Power of the Vote: *West European Politics*, Vol. 31, No. 1 (Jan., 2008), pp. 147–168.
- Linz, J. Juan (2002). „Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes“. U: *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 291–317.
- Norris, Pippa (1999). „Introduction: The Growth of Critical Citizens?“. U: *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–30.
- Stolle, Dietlind, Hooghe, Marc, Micheletti, Michele, Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation: *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 3 (Jul., 2005), pp. 245–269.
- Stolle, Dietlind (2007). „Social Capital“. U: *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford: Oxford University Press, pp. 655–674.
- Von Bajme, Klaus (2002). *Transformacija političkih stranaka. Od narodnih do profesionaliziranih biračkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

# Izborna komunikacija u Srbiji: karakteristike kampanja za parlamentarne izbore

## Sažetak



Autor se osvrće na najvažnije karakteristike izborne komunikacije u Srbiji. Izvodi se zaključak da su za skoro 15 godina izborne kampanje na TV prošle kroz nekoliko faza: 1) fazu normalizacije izborne komunikacije nakon pada Slobodana Miloševića; 2) fazu konsolidacije nakon serije neuspešnih predsedničkih izbora 2002. i 2003. godine; 3) fazu dominacije komercijalnih sadržaja nad informativnim sadržajima; i 4) fazu u kojoj izborni učesnici strategije prilagođavaju efektima ekonomske krize. Zaključak je da je televizija bila važna institucija u svim izbornim kampanjama nakon 2000, posebno u onim koje su se odlikovale velikom izbornom participacijom. Izborni učesnici čija se izborna agenda poklapala s medijskom najčešće su bili i izborni pobednici. Istovremeno, u radu se ukazuje na to koliko su važne strategije stranačke komunikacije za razumevanje ishoda izbora, uz isticanje potrebe da se jasnije utvrde pravila i standardi ponašanja medija za vreme izbornog procesa.

## Ključne reči



Mediji, televizija, izborna komunikacija, političke stranke

\* Autor je izvršni direktor Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda i doktorand na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

Poslednjih dvadesetak godina jesu period velikih medijskih promena u svetu, u broju medijskih kuća, razvoju tehnologije i širenju različitih kanala komunikacije. „Kao posledica tog novog medijskog pejzaža, ali i iz drugih razloga, usledio je pomak u političkoj komunikaciji, makar u obimu i intenzitetu, od tradicionalnih formi u kojima je fizičko prisustvo aktera bilo glavna crta ka posredovanom prisustvu, u kojem mediji imaju sopstveni glas, ali i sopstveno mišljenje i ideje o trećim stranama“ (Kristoforu, 2003: 7). Sve ove promene, ali i burni politički događaji s kraja 80-ih godina XX veka, doveli su do potrebe da se jasnije utvrde pravila i standardi ponašanja medija uopšte, posebno za vreme izbornog procesa.

Osnovna intencija istraživanja koje smo sproveli jeste da se na što bolji način razume TV prezentacija kampanja za parlamentarne izbore u Srbiji posle 2000. godine. Pokušaćemo da definišemo ključne promene koje su se dogodile u izbornoj komunikaciji, uz izdvajanje specifičnosti karakterističnih za pojedine izborne cikluse.

## Značaj istraživanja izborne komunikacije

Istraživanje izborne komunikacije važno je zbog činjenice da najveći broj građana osnovne informacije dobija od medija, bez neposrednog kontakta ili razgovora sa izbornim učesnicima. Naglašen publicitet za ulogu medija u izbornom procesu najčešće je fokusiran na dva faktora: 1) medijsku autonomiju i 2) medijski pluralizam (*Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions*, 2005: 19-22).

Sistematska istraživanja političke komunikacije nemaju tako dugu istoriju, sprovode se pedesetak godina. Zapažene studije postojale su i ranije (studija *The People's Choice / Narodni izbor*), ali se u njima tvrdilo da je uticaj medija mali i da je partijska identifikacija ključ u izbornom opredeljenju birača. Autori su utvrdili da praćenje medija više utiče na učvršćivanje postojećih stavova nego na njihovu promenu. Verovatno su takvi nalazi destimulisali istraživače u narednim godinama, pa sledeće

ozbiljnije pokušaje nalazimo tek 1960, odnosno u TV duela Kenedi-Nikson. Od sledećeg ciklusa (1964), pojedini istraživači uočavaju drastičan porast plaćenog reklamiranja (Patterson, 1980: 184). Tokom 80-ih došlo je do prave ekspanzije u istraživanjima uloge medija u izbornom procesu, čiji je osnovni smisao bio da dovede u pitanje teorije koje su minimizirale njihov uticaj. Današnju komunikaciju ne možemo posmatrati izvan velikih promena u medijskoj industriji, pa su uticajni autori uveli u akademski diskurs koncept postmodernih kampanja, navodeći da je distinkcija takvih kampanja u odnosu na prve dve faze (predmoderne i moderne kampanje) pojava interneta i drugih medija koji su mogli da obnove neke stare forme interakcije između izbornih učesnika i birača (Norris, 2000: Chapter 14, 3).

Trenutni uvidi koje imamo sugerišu da postoji veliki medijski uticaj na ponašanje izbornih učesnika u Srbiji i da je, za potrebe ovog istraživanja, referentni okvir najbolje definisati u jednoj od teorija koje potenciraju tu važnost. Istraživanje je pokazalo da su mediji bili važna institucija u svim izbornim procesima od 2000, posebno u onim koji su se odlikovale velikom izbornom participacijom. Izborni učesnici čija se izborna agenda poklapala s medijskom, najčešće su bili i izborni pobednici. Stoga se referentni okvir ovoga rada, najvećim delom, pozicionira u teoriji „dnevnog reda“ (*Agenda-Setting*), jer se pokazalo da je selekcija informacija, koju su u ogromnoj izornoj produkciji vršili mediji, često imala ogroman značaj. U sklopu ove teorije polazi se od pretpostavke da masovni mediji diktiraju teme koje stanovništvo smatra izrazito važnim, tj. mediji određuju „dnevni red“ - imaju funkciju *tematizacije* (Kunczik i Zipfel, 2006: 197). Ranije studije pokazale su da su efekti postavljanja agende mnogo veći putem štampe, nego putem televizije, što se objašnjavalo mogućnošću čitalaca novina da se tim medijem koriste intenzivnije i individualnije (Kunczik i Zipfel, 2006: 201). Nalaze da se medijska agenda bolje definiše kroz štampu treba korigovati u pravcu pojačanog efekta postavljanja agende kod televizije, jer su navike u informisanju kod stanovništa bitno promenjene. Znajući da je televizija danas medij s najvećim uticajem, treba joj dati mnogo veći značaj od toga da aranžira teme na nov način (Kunczik i Zipfel, 2006: 201).

Pitanje pristrasnosti medija, odnosno uravnoteženog i objektivnog izveštavanja središnje je pitanje u najvećem broju istraživanja izbornih kampanja u medijima. U teoriji se navode tri pristupa u analizi medijske pristrasnosti: evaluacija izbora (*Gate-Keeping* funkcija) - tema i događaja koji će ući u informativni program, analiza zastupljenosti (*Media Coverage*) i „medijski stavovi“ (*Statements*) odnosno pristrasnost kroz vidljive komentare medija ili urednika (D'Alesio and Alen, 2000: 135-137).

### **Normalizacija izborne komunikacije: izborna kampanja 2000.**

Bez obzira na to što je izborna komunikacija za prve parlamentarne izbore nakon pada Slobodana Miloševića bila daleko od idealne, napredak je bio uočljiv, a informisanje potpunije. Međutim, ovi izbori su pokazali da za



promene u medijskoj sferi nije dovoljno srušiti RTS, promeniti redakcije i uređivačku politiku. Bilo je potrebno mnogo više: rekonstruisati medijski sistem koji će mu omogućiti autonomiju i poštovanje profesionalnih standarda uz donošenje brojnih medijskih zakona.

Televizijsku prezentaciju izbora karakterišu povećana izborna ponuda (veći broj TV stanica sa izbornom relevantnom produkcijom) i izmeštanje fokusa iz informativnih emisija na specijalizovane izborne programe (Todorović i Gredelj, 2001: 45). Sličnosti između izbornih programa bile su mnogo veće nego razlike, pa uprkos brojnim obećanjima, nijedan medij nije omogućio ravnopravan tretman izbornih učesnika. Ta neravnopravnost nije bila naglašena kao 90-ih godina, ali je DOS (čak 68% ukupnog izbornog vremena) bio favorizovan u većini medija – posebno u nekadašnjim „režimskim“ medijima uz redovno marginalizovanje SPS/JUL (ukupno 8%). Na drugoj strani, SPO je imao 8%, SRS 5%, a ostale stranke 11% ukupnog vremena posvećenog izborima (Todorović i Gredelj, 2001: 48).

Kada su u pitanju teme o kojima se govorilo, postoji jasna distanca između DOS-a i ostalih stranaka. Negativna kampanja karakterisala je SPS, SRS i SPO, ali na različite načine: radikali su kritikovali i stari i novi režim (diskvalifikatorski nastupi), SPS je trećinu svog vremena posvetio kritici DOS-a (uz isključivu kampanju), a kao sastavni deo svoje izborne strategije SPO je nastavio distanciranje od koalicije DOS (Todorović i Gredelj, 2001: 49). Koalicija DOS bila je fokusirana na tri teme: borba protiv kriminala i korupcije, eskalacija nasilja na jugu Srbije i makroekonomska stabilnost uz dominantnu ulogu budućeg premijera Đinđića.

### **Konsolidacija izborne komunikacije: izborna kampanja 2003.**

Izveštavanje medija u kampanji za izbore 2000. predstavljalo je otklon od 90-ih godina, ali je serija predsedničkih izbora u 2002. i 2003. ukazala na probleme u izbornoj komunikaciji koji su nastali kao posledica nedovoljno precizne medijske regulative i odsustva profesionalne uloge medija.

Specifičnost izbornog ciklusa 2003. jeste činjenica da su oni održani nekoliko meseci nakon atentata na premijera Đinđića, što je stvorilo potpuno drugačiju političku sliku u Srbiji. Percepcija da parlamentarni izbori donose preraspodelu političke moći i drugačiju vladu, ali i povratak snaga nekadašnjeg starog režima, uticala je na medije da građanima ponude aktivniju i konkretniju kampanju. Izgleda da su mediji morali da dobiju jak podsticaj iz sfere političkog da bi njihov angažman bio na nivou jedne ozbiljne kampanje. Podignute političke tenzije dovele su do neravnopravnosti izbornih učesnika: DS je bio meta negativne kampanje, dok je u drugom krugu predsedničkih izbora (koji su usledili nakon šest meseci) došlo do jake medijske polarizacije na evropskog (Boris Tadić) i antievropskog kandidata (Tomislav Nikolić) i marginalizacije ovog drugog.

Televizijska prezentacija ovih izbora bila je uglavnom ravnopravna, ali ipak malo na štetu kvalitetnijeg izveštavanja, jer je intencija medija bila da otvore prostor za sve liste koje su učestvovala na izborima. U proseku

je najveći broj priloga emitovan na RTS 1 i TV BK, dok se prosečna dužina priloga kretala od 52 sekunde na Studiju B do 65 sekundi na Pinku (Todorović i Gredelj, 2003: 92), što je znatno duže nego u razvijenim demokratijama. Tematski fokus kampanje diktiralo je teško breme s kojim se, pre svih, susrela DS: kritika vlasti i izborne procedure, što je dovelo do toga da su se demokrate mnogo više od ostalih pominjali pasivno, kao posredan akter. Nemogućnost da se u medijskom prostoru izbori za više direktnog predstavljanja uticala je i na slabiji izborni rezultat. Teme koje su izborni učesnici obrađivali bile su očekivane i kretale su se od legalizma DSS-a, socijalne politike DS-a, kritike privatizacije od strane SPO/NS, osude „međunarodnog okruženja“ SPS-a i raznih vidova socijalne demagogije SRS-a (Todorović i Gredelj, 2003: 97). Čini se da su se izreke o „hlebu od tri dinara“ mogle čuti poslednji put u srpskim kampanjama.

### **Izborne kampanje 2007-2008: promovisanje umesto informisanja**

S parlamentarnim izborima 2007. izborna komunikacija u Srbiji ušla je u kvalitativno novu fazu koju obeležavaju prevlast tržišnih zakona nad novinarskim zakonima i veliki uticaj komercijalizacije kampanja na medijsko izveštavanje. To nas dovodi do sledećeg: 1) pojačava se stranački uticaj na izbornu komunikaciju kroz zakupljeno vreme i slanjem stranačkih materijala u informativne emisije; 2) najjače stranke izborne kampanje počinju doživljavati kao ozbiljan deo političkog marketinga; 3) dominacija promotivnog materijala utiče da se dinamičnija komunikacija prenese s televizija u štampu koja ostaje otvorena za različite i kritičke interpretacije; i 4) radio gubi značaj za izborne učesnike.

Period koji analiziramo u ovom poglavlju jeste vreme intenzivne i permanentne kampanje i obeležavaju ga manjkavosti u medijskoj regulativi, jer je RRA dozvolila izbornim štabovima široke mogućnosti u zakupu medijskog prostora, a da istovremeno ni na koji način nisu limitirali državne aktivnosti izbornih učesnika. Tako su izborni učesnici koji su na vlasti koristili prednosti državnog marketinga, posebno izvan izbornih blokova informativnih emisija. To je neke druge stranke (najbolji primer je SRS) „prinudilo“ da jedinu mogućnost ravnopravnijeg tretmana pronađu u promotivnim sadržajima.

Informativne programe karakteriše opredeljenje da se izborni učesnici predstave na što ravnopravniji način, posebno na RTS 1. Tri su razloga za tako nešto: nedostatak aktivnijeg novinarskog angažmana, tehnička nemogućnost da se isprati veliki broj izbornih učesnika i regulativa oličena u Opštem obavezujućem uputstvu RRA. Tako u najvećem broju slučajeva govorimo o faktografskim žanrovima, kratkim formama i retkim pokušajima interpretacije i istraživanja, dok je na tehničkom planu mali broj emitera bio u mogućnosti da isprati svih 20 lista. U informativi je prednjačio *Dnevnik 2* (RTS 1), a potom su sledili B92 i Pink (Milošević i drugi, 2007: 64). Videli smo da se javni servis opredelio za ravnopravan

tretman svih lista, B92 je selekcionisao favorite, a slično je bilo i na Pinku, koji je forsirao SRS. Umesto političkih tema, dominirala su socioekonomska pitanja (Milošević i drugi, 2007: 69). Mnogo interesantnija kampanja postojala je u političkim emisijama.

Bez obzira na to što u kampanjama u Srbiji nikada nije falilo agresivne retorike, čini se da kampanja za izbore 2008. može da zasluži epitet jedne od najprljavijih. To je ključna distinkcija u odnosu na prethodne izbore, iako je bila njen logičan nastavak. Negativna kampanja išla je iz oba smera: političari, svesni veličine uloga, nisu štedeli ružne reči za svoje suparnike, a mediji su otvarali prostor za brojne afere i napade na privatnost pojedinih izbornih učesnika. Funkcionerska kampanja ozbiljno je ugrozila ravnopravnost u izveštavanju. Građani su u poslednjoj nedelji pred izbore 2008. na nacionalnim emiterima mogli da vide skoro 90 sati izbornog programa (Milivojević, Klačar i Nikolić, 2008: 94). Beležimo znatno kvalitetniji i odgovorniji pristup RTS 1 koji je iskoristio nemogućnost emitovanja plaćenih termina, pa je građanima ponudio raznovrsniji program i najviše izbornih emisija. B92 i Pink su televizije na kojima je informativni program duže trajao od promotivnog. Na krajnjem polu našla se TV Košava koja je u poslednjoj nedelji emitovala skoro 19 sati plaćenih termina (Milivojević, Klačar i Nikolić, 2008: 97). Kada je u pitanju prisustvo izbornih učesnika, građani su najviše bili u prilici da prate listu okupljenu oko DS-a, u najvećoj meri zbog državnih aktivnosti, o čemu svedoči broj TV priloga emitovan van izbornog bloka. Demokrate su zadobile veći publicitet u informativnim, a radikali u promotivnim programima. I ova kampanja je pokazala da oni akteri koji uspeju da nametnu političku i medijsku agendu postaju izborni pobednici. O tome svedoči i uspeh koalicije ZES koja se fokusirala na tri teme – EU integracije, ekonomski razvoj i socijalni korpus pitanja.

## Izborna komunikacija u vreme ekonomske krize

Kampanje 2012. i 2014. protekle su u znaku velike ekonomske krize i ta činjenica je opredelila izbornu komunikaciju većine izbornih učesnika. Po prvi put se u kampanjama pojavljuje SNS, što je dovelo do gubljenja polarizacije između evropskog i antievropskog bloka.

Kampanja za izbore 2012. trajala je dugo, ali je protekla u „mlakoj“ i na momente veoma monotonoj atmosferi. Izostanak polarizacije na EU i anti EU blok uticala je na to da su identitetske i nacionalne teme otišle u drugi plan. Stranke su radile veliki broj istraživanja koje su pokazale da su za građane prioriteta pitanja životnog standarda, ekonomija i broj radnih mesta. Stoga je većina izbornih učesnika na prvom mestu govorila o ekonomskim i socijalnim temama, potom o borbi protiv korupcije (posebno opozicija, odnosno SNS), dok su sve druge teme bile manje zastupljene (Klačar, 2012: 68). U dnevnicima i vestima preovlađivale su dve teme: 1) teme iz korpusa uopštenih izbornih obećanja (takva prezentacija kampanje donekle je produkt i odnosa TV prema materijalu koji dobijaju od

stranaka, a koji se nekritički objavljuje); i 2) odnos prema drugim izbornim učesnicima, iznošenje kritika na njihov račun, što predstavlja negativnu kampanju, iako se ona nastojala predstaviti kao „kampanja kontrasta“ (Klačar, 2012: 68).

Dakle, nastavljeni su ranije uspostavljeni trendovi: veliki uticaj stranaka na izborne sadržaje slanjem stranačkih materijala, trivijalizacija kampanje zakupom velikog broja sekundi u reklamnim spotovima, monotona kampanja u informativnim emisijama i nedovoljno aktivna uloga RRA. Kampanja 2012. imala je i neka obeležja koja su drugačija u odnosu na ono što smo ranije imali prilike da vidimo: 1) naglašena personalizacija kampanje, u kojoj je najčešće jedna osoba prenosila poruke na gotovo svim nivoima izbora – predstavljanje stranke liderom; 2) konfuzne poruke, kao produkt raspisivanja izbora na svim nivoima; 3) *slaba i mlaka* kampanja; i 4) odsustvo konkretnih ideja/predloga i usmerenost na kritikovanje drugih umesto promocije sopstvenih programa (Klačar, 2012: 76).

Izbornu kampanju 2014. (koja predstavlja svojevrsnu verifikaciju izbornih rezultata dve godine ranije) obeležio je nastavak ranijih trendova u kojima se televizije prema izbornim učesnicima odnose uglavnom pozitivno ili neutralno, što su neki autori u monitoringu medija nazvali *propagandnom* ili *biltenskom* ulogom medija (Gavrilović i Pavlica, 2014: 58). Kampanju je obeležila dominacija pozitivnog, neanalitičnog, a u nekim segmentima i propagandnog izveštavanja, kako o neposrednim učesnicima, tako i o posrednim učesnicima – javnim funkcionerima (Gavrilović i Pavlica, 2014: 63). Izveštavanje o posrednim akterima izbora pretvorilo se u funkcionersku kampanju koja je neregulisan i nekažnjiv vid zloupotrebe javnih resursa podržan od strane medija (Gavrilović i Pavlica, 2014: 63).

Tematski okvir kampanje diktirale su dve okolnosti: 1) snaga SNS i popularnost njenog lidera Aleksandra Vučića koji su vodili izbornu agendu, fokusirajući se na borbu protiv korupcije (što je segment koji im je u periodu između dva izborna ciklusa doneo rejting od skoro 50%) i kritika bivšeg režima (pre svega, DS); i 2) ekonomski kontekst koji obeležavaju visoka stopa nezaposlenosti i nizak životni standard, pa su to teme koje su se nalazile na vrhu agendi svih izbornih učesnika. Međutim, konkretni predlozi i programi su izostali, pa su i izborna obećanja bila skromnija nego ranijih godina.

## Electoral Communication in Serbia: Characteristics of Parliamentary Elections' Campaigns

### Abstract



The author recapitulates the key findings of electoral communication in Serbia. It was shown that for almost 15 years, the election campaigns on TV last through several stages: 1) phase of normalization of the electoral communication after the „fall“ of regime of S. Milosevic, 2) consolidation phase after a series of failed presidential elections in 2002 and 2003, 3)

phase commercial domination of informative content and 4) phase where electoral subjects adapt their communication strategies to economic crisis. The conclusion is that televisions were an important institution in all election campaigns since 2000, especially in campaigns characterized with high electoral participation. Electoral subjects whose electoral agenda matched with the media agenda, the most common were the winners of elections.

At the same time, the paper shows how partisan communication strategy important for understanding the election's outcomes with the constant stressing on the need to more clearly define the rules and standards of the media role during the election campaigns.

### Key words



Media, television, electoral communication, political parties

### Literatura



- D'Alesio, Dave and Alen, Mike, „Media Bias in Presidential Elections: A Meta-Analysis“, u: *Journal of Communication*, Volume 50, Issue 4 (Dec., 2000), pp. 133-156.
- Gavrilović, Zoran i Pavlica, Dražen (2014). „Medijska izborna matrica – potvrda 2014“, u: *Oko izbora 19*. Beograd: CeSID i NDI.
- European Commission for Democracy through Law - Venice Commission (2005). *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions*. Strasbourg: OSCE/ODIHR, Council of Europe and European Commission.
- [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D%282005%29032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D%282005%29032-e) (pristupljeno: 29. 5. 2015)
- Klačar, Bojan (2012). „Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja“, u: *Oko izbora 18*. Beograd: CeSID i NDI.
- Kristoforu, Kristoforus (2005). *Mediji i izbori – studije slučajeva*. Beograd: Evropski institut za medije / Samizdat B92.
- Kunczik, Michael i Zipfel, Astrid (2006). *Uvod u znanost o medijima i komunikologiji*. Zagreb: Zaklada „Friedrich Ebert“.
- Milivojević, Snježana; Klačar, Bojan i Nikolić, Ana (2008). „Afere, državni marketing i iznajmljeni termini“, u: *Oko izbora 17*. Beograd: CeSID.
- Milošević, Mirjana; Arsić, Svetlana; Popović, Lidija i Majstorović, Miona (2007). „Ponašanje i uloga medija u predizbornoj kampanji“ u: *Parlamentarni izbori 2007, Okolnosti i rezultat*, Beograd: CeSID / Službeni glasnik. Norris, Pippa (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas (1980). *The Mass Media Election: How American Choose Their President*. Praeger.
- Todorović, Mirjana i Gredelj, Stjepan (2001). „Mediji u izbornoj kampanji“, u: *Oko izbora 5*. Beograd: CeSID.
- Todorović, Mirjana i Gredelj, Stjepan (2003). „Analiza medija u izbornoj kampanji“ u: *Oko izbora 13*. Beograd: CeSID.

UDC 323.1(497.11)

# Manjinski nacionalizam kao izazov političkoj integraciji: slučaj Srbije

## Sažetak



U ovom radu se razmatraju razlozi za nastanak manjinskog nacionalizma. Prilikom analize manjinskog nacionalizma u obzir se uzima širi politički kontekst. Kroz istoriju Srbije, politički lideri su „upravljali“ manjinskim nacionalizmom, tako što su menjali institucionalni dizajn. Međutim, institucionalni dizajn nije uspeo da uravnoteži manjinski nacionalizam. Ista institucionalna rešenja na Zapadu i u Istočnoj Evropi, nisu dala slične rezultate. U ranijem periodu, institucionalni dizajn je kreiran tako da zadovolji manjinske interese. Promena institucionalnog dizajna je ujedno podrazumevala reakciju manjinskih pripadnika na tu promenu.

## Ključne reči



Manjinski nacionalizam, nacionalne manjine, multikulturalizam, manjinski zahtevi

## Začeci manjinskog nacionalizma u Srbiji

Veći deo Istočne Evrope suočava se sa problemom manjinskog nacionalizma. Osećaj posebnosti koji dobrim delom pobuđuje manjinski nacionalizam, jasno je vidljiv u slučaju etničkih Albanaca na Kosovu i u Makedoniji, etničkih Grka u Albaniji, etničkih Makedonaca u Grčkoj, i tako dalje.

Prilikom analize manjinskog nacionalizma veoma je važno uzeti u obzir njegovu prirodu i uzroke. U obzir treba uzeti i izdržljivost nacionalnog identiteta, jer su se kroz istoriju svi pokušaji gušenja manjinskog nacionalizma pokazali kao neuspešni. Nacionalni identitet se opire svim pritiscima. Analiza manjinskog nacionalizma u Srbiji je nemoguća bez uvažavanja *internacionalnog konteksta* (Kimlika, 2002: 14).

Srbiju karakterišu „agresivne manjine“, „iridentističke manjine“ s obzirom da u svom susedstvu imaju matične države koje su svojevremeno podržavale njihove zahteve za odvajanjem. Ovde mislim na zahteve Albanaca na Kosovu, koje je podržavala Albanija; zatim na zahteve za većom autonomijom u predizbornim programima Bošnjaka i Mađara (devedesetih godina 20. veka), koje su podržale njihove matične države. S obzirom na ovakvu dinamičnu prirodu manjinskih zahteva, oni nemaju „moralnu osnovu“, niti se mogu opravdati sa stanovišta pravde i jednakosti (čemu teži Vil Kimlika). Neminovno je da manjinske zahteve na našem prostoru moramo posmatrati kroz prizmu nacionalne bezbednosti, jer nas prethodno iskustvo na to upućuje.

Srbija je u ranijem periodu uspela da pobude manjinskog nacionalizma drži pod kontrolom, a to je uspela uz pomoć Ustava SFRJ iz 1974. godine - tako što je institucionalizovala zajednički identitet i onemogućila etnomobilizaciju. Međutim, ona je buđenje manjinskog nacionalizma i građanski razdor odložila za kasniji period.

Sa raspadom SFRJ dešavaju se odstupanja od tradicije relativno dobre manjinske politike koja je obezbeđivala visok stepen zaštite manjina, kao i njihovo učešće u političkim procesima. Države koje su nastale raspadom SFRJ pokazale su nespremnost u odnosu sa manjinama (Vujačić, 2012: 151).

Po mišljenju autora Andrea Semprinija, proces asimilacije bi trebalo biti lako izvodiv na prostoru Balkana, s obzirom na to da ne postoje velike razlike između etnokulturalnih grupa. Međutim, „često je na delu fenomen koji je još Frojd nazvao *narcizmom malih razlika* koji deluje u suprotnom pravcu naglašavajući kulturnu različitost na račun sličnosti susednih kultura“ (Pavković, 1998: 155-170). Nacionalne manjine se odupiru procesu asimilacije, insistirajući na svojim pravima. One nastoje da održe svoje socijetalne kulture, kako bi na taj način očuvale svoj nacionalni identitet. Insistirajući na svojoj posebnosti nastoje da egzistiraju kao „paralelne zajednice“, što dovodi u pitanje jedinstvo i stabilnost državne zajednice.

### Trend prilagođavanja manjinskim nacionalizmima

Države Istočne Evrope ne mogu da slede „američki strategiju zanemarivanja“ kako bi odgovorile na etnokulturnu različitost. Politika „benignog zanemarivanja“ se pokazala kao nemoguća i neodrživa. Prosto razdvajanje države (koja bi trebalo da bude neutralna i iznad svih posebnosti) i etničnosti (koja ostaje u privatnoj sferi) – politika koja je realizovana u zapadnim demokacijama, smatra se nemogućom na prostoru Istočne Evrope. Princip etnokulturne neutralnosti na Zapadu, često je navođen kao polazište za odbijanje bilo kakvih zahteva manjinama za posebnim pravima (jer bi oni prevazilazili standardni skup individualnih građanskih i političkih prava, koja se odnose na sve građane) (Kimlika i Opalski, 2002: 30).

Ova liberalna doktrina etnokulturne neutralnosti, koja iziskuje državu koja će stajati iznad svih posebnosti (Majkl Volcer), kosi se sa konceptom multikulturalizma koji insistira na etnokulturnim razlikama. Kritike na račun multikulturalizma ukazuju da multikulturalizam naglašavanjem razlika narušava društvenu koheziju, i da „politizacijom etniciteta“ razlike čini još izrazitijim.

Autor Vil Kimlika upozorava na postojanje „trends prema prilagođavanju manjinskim nacionalizmima“. On objašnjava da se ovom trendu naročito opiru zemlje Centralne i Istočne Evrope, jer davanje prava za samostalnu vladu nacionalnim manjinama često se vidi kao opasan korak koji ugrožava političku stabilnost i nacionalnu bezbednost (Kimlika, 2002: 12).

Ustavom iz 1974. godine, jasno je definisan položaj nacionalnih manjina. „Politička participacija nacionalnih manjina se ostvarivala u okviru jednopartijske organizacije političkog života, ali uz manje-više doslednu primenu institucije ključa koja je obezbeđivala zastupljenost predstavnika nacionalnih zajednica u sistemu donošenju odluka. Neosporno je da su njegovi domašaji pretežno bili pozitivni, u smislu stvaranja uslova za očuvanje identiteta kulture nacionalnih manjina“ (Bašić i Crnjanski, 2006: 29-30). Međutim, u akademskoj literaturi postoje stavovi da je ovaj ustav stvorio uslove za dezintegraciju i secesiju države, jer je svim narodima omogućio pravo na samoopredeljenje i pravo na otepljenje.

U to vreme relacija odnosa „mi“ naspram „oni“ bila je zamagljena, usled komunističke ideologije koja je bila dominantna. Ona je političku



stabilnost održavala uz pomoć solidarnosti koju je obezbeđivala zahvaljujući ekonomskom prosperitetu i stabilnosti.

Deontološka teorija identiteta (Čarls Tejlor) bi trebalo da nam pruži osnove za razumevanje zahteva za priznanjem koje upućuju manjinske grupe, zato što ova intersubjektivna teorija objašnjava da je razvoj i strukturiranje pojedinca uslovljeno interakcijom sa drugim ljudima. Konstruisanje „ja“ pojedinca se određuje kroz poređenje i kroz razlikovanje. Autor Andrea Semprini nastoji da poveže razvoj individualizma i osećaj pripadnosti. „Ne samo da pripadnost i osećaj bliskosti ne predstavljaju okove za razvoj pojedinca, već su zapravo uslovi koji ga omogućavaju [...] Vrednovanje različitosti se nalazi u središtu multikulturalnih zahteva.“ Međutim, kritičari multikulturalizma zahteve za priznanjem opisuju kao „strategiju žrtve“ (Semprini, 1999: 89-91).

Po Ustavu iz 1974. Kosovo i Vojvodina su bili definisani kao autonomne pokrajine, a ne kao punopravne republike – pri čemu su postale konstitutivni elementi federacije. Njihovi predstavnici su imali članstvo u rotirajućem kolektivnom predsedništvu države. Svaka autonomna pokrajina imala je sopstvenu centralnu banku i odvojenu policiju, školski i sudski sistem, pokrajinsku skupštinu, predstavnike u srpskom parlamentu i komunističku partiju pokrajine (Savez komunista Kosova). Međutim, sa donošenjem novog Ustava 1990. godine, koji je modifikovao ovlašćenja AP Kosova – manjinski nacionalizam počinje da jača, i javljaju se manjinski zahtevi za otcepljenjem. Juna 1990. godine, kosovska skupština se raspušta. Veći broj njenih poslanika (114 od 180 poslanika) su pokušali da proglase Kosovo nezavisnim od Srbije, tj. punopravnom republikom unutar SFRJ (Analiza OEBS-a, 1998/1999: 3).

Treba napomenuti da su se velike demonstracije odigrale 1981. godine u Prištini, gde je učestvovalo 20.000 Albanaca. Demonstranti su zahtevali otcepljenje Kosova od Srbije i njegovo izdizanje na status republike (federalne jedinice) jugoslovenske federacije. Uprkos ponovljenim čistkama u Savezu komunista Kosova i masovnim hapšenjima secesionističkih pristalica, komunističke vlasti nisu bile u stanju da zaustave širenje secesionističkog pokreta među albanskim stanovništvom i sve veću emigraciju Srba i Crnogoraca iz pokrajine (Pavković, Radan, 2008: 218). „Proglašenje nezavisnosti od matične države predstavlja karakteristično obeležje otcepljenja, bez obzira da li je u pitanju pokušaj otcepljenja ili uspešno otcepljenje, i jedno od osnovnih sredstava za postizanje secesionističkog cilja – nove nezavisne države“ (Pavković, Radan, 2008: 57).

Autor Tom Hadden u tekstu „Integration and autonomy: minority rights and political accomodation“, ukazuje da postoje primeri lokalnih i nacionalnih sukoba koji proizilaze iz zahteva za priznanjem identiteta, u zavisnosti od toga koliko su harmonično akomodirani u društvu, usled prisustva različitih kulturnih zajednica. Od toga, takođe zavisi integrisanost multikulturalne sredine, različiti oblici teritorijalne autonomije, kao i funkcionisanje autonomije. Bavljenje nacionalnim manjinama (na nacionalnom nivou) – moguće je na tri načina: asimilacija, integracija i autonomija (Hidden, 2005: 33).

Dolaskom na vlast Slobodana Miloševića, otpočinje proces cepanja države. Nakon velikih demonstracija u Srbiji i u Sloveniji, kao i štrajkova radnika u Makedoniji, BiH i Hrvatskoj, država se suočava sa procesom dezintegracije. Postojale su optužbe na račun slovenačkih političkih lidera da su podržavali albanski separatizam na Kosovu. Donet je novi Ustav 1990. godine. Ustav Srbiju definiše kao državu građana – *građansku državu*. Član 1. „Republika Srbija je demokratska država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi.“ Član 2. „Suverenost pripada svim građanima Republike Srbije. Građani ostvaruju suverenost referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika“ (Ustav RS, 1990).

Uporedno sa uspostavljanjem građanske, demokratske države koegzistira proces etnifikacije politike, što opstanak države dovodi u pitanje. Autor Goran Bašić objašnjava: „U suštini, Srbija je uprkos ustavnom opredeljenju za građansku državu, u praksi sprovala grubu društvenu etnifikaciju u kojoj je mesto manjina bilo na marginama ili u izolaciji“ (Bašić, Crnjanski, 2006: 38). Step en nepoverenja i etničke distance se održavao na visokom nivou. Ipak, može se uočiti sličnost između partija većinskog i partija manjinskog stanovništva. Sličnost se ogleda u tome da su gotovo sve partije igrale na kartu nacionalizma i na taj način vršile etnomobilizaciju birača. Opšte društveno stanje je dodatno doprinelo da partije sa nacionalističkom retorikom pridobiju veći broj pristalica. Partije nacionalnih manjina istupaju sa zahtevima za samoupravom, kako bi unapredile svoj položaj. Međutim, ova prava impliciraju njihovu želju da ostanu izolovani.

Devedesetih godina 20. veka, država nije imala kapaciteta da odgovori na dinamičnost manjinskih zahteva, koji su se vremenom umnožavali i intezivirali. Profesor Slaviša Orlović navodi nekoliko značajnih političkih događaja koji su obeležili ovaj period, a to su: smenjivanje pokrajinskih državno-partijskih rukovodstava („jogurt revolucija“) Vojvodine i Kosova, promena Ustava Srbije i ograničenje prava autonomnih pokrajina. Uz to, autor navodi da je na snazi „separatni nacionalizam“ (Erik Hobsbom) koji je preplavio postkomunistička društva (Orlović, 2008: 33).

Ovaj period obeležava proces „etnifikacije politike“ i preispitivanja kolektivnog identiteta. Može se reći da su ti uslovi pogodovali da se izvrši mobilizacija birača, i da se rascep građansko-nacionalno, kao i većina-manjina eksploatiše.

### **Manjinski zahtevi kao „strategija žrtve“**

Za period devedesetih godina 20. veka karakteristični su manjinski zahtevi za samoupravom. Veće etnokulturalne zajednice (pored albanske, bošnjačka i mađarska), istupile su sa ovim zahtevima.

Autor Vil Kimlika objašnjava da: „Grupno diferencirana prava za manjinske kulture će osujetiti razvoj zajedničkog identiteta, koji je neophodan za stabilan društveni poredak. Mnogi brinu da će grupno diferencirano

građanstvo podstaći grupe da se usredsrede na njihove razlike, a ne na zajedničke ciljeve.“ Liberali na desnici, odbacuju ideju o permanentnoj diferencijaciji u pravima. Oni odbacuju tvrdnju da su grupno specifična prava potrebna da bi se popravile istorijske diskriminacije. Suprotstavljaju se ideji da posebnim etničkim i nacionalnim grupama treba dati stalni politički identitet i konstitucionalni status (Kimlika, 2002: 26). U novije vreme, Srbija nastoji da praksu segregativnog multikulturalizma (karakterističnu za period devedesetih godina 20. veka) ublaži kroz institucionalno priznavanje različitosti.

Liberali kritikuju grupno diferencirana prava, zato što ona mogu dovesti do destabilizacije zemlje. U uslovima gde su razlike prenaplašene, opšti princip građanstva ne može da ostvari svoju vitalnu funkciju. „[...] Grupno diferencirana prava će narušiti osećaj zajedničkog identiteta koji drži na okupu liberalno društvo. Takva prava mogu biti izvor razjedinjenosti koji može dovesti do raspada zemlje ili manje drastično, do smanjenja spremnosti na uzajamne žrtve i dogovore koji su neophodni za funkcionisanje demokratije. Jedini način da se razvije zajednički građanski identitet – je postojanje zajedničkog (nediferenciranog) građanskog statusa“ (Kimlika, 2002: 203).

Zajednički građanski identitet je u Srbiji bio obezbeđen Ustavom iz 1974. godine, kroz instituciju ključa, koja je omogućavala pripadnicima nacionalnih manjina učešće nacionalnih manjina, uz obimna ovlašćenja federalnih jedinica i pokrajina. Redukovanje ovlašćenja, odrazilo se na buđenje manjinskog nacionalizma. Ovaj pokušaj „asimilacije“ nije dao očekivane rezultate. Naprotiv, došlo je do buđenja manjinskog nacionalizma i secesionističkih zahteva.

Međutim, Vil Kimlika brani grupno diferencirana prava (pravo na samoupravu, polietnička i predstavnička prava), ističući da polietnička i predstavnička prava omogućuju pripadnicima manjinskih grupa integraciju u širu društvenu zajednicu. Međutim, samoupravnim pravima ne poriče dezintegrativni potencijal. Samoupravna prava su ozbiljniji izazov integrativnoj funkciji građanstva, ona „odražavaju želju za slabljenjem veza sa širom političkom zajednicom i istinski osporavaju njen autoritet i stalnost“ (Kimlika, 2002: 211). Zahtevi nacionalnih manjina za dobijanjem samouprave podrazumevaju formiranje zasebnih institucija (pre svega obrazovnih, kako bi se očuvala njihova socijetalna kultura i obezbedila kulturna autonomija) u cilju očuvanja posebnosti nacionalnog identiteta, ali stvaraju „fenomen konkurentnih nacionalizama unutar jedne zemlje“ (Kimlika, 2009: 407).

U Srbiji, lideri manjinskih zajednica nastoje da „etničku distancu“ održe na visokom stepenu, odnosno trude se da takav utisak ostave u javnosti. Devedesetih godina 20. veka, takve vrste aktivnosti dolaze do izražaja. Zahtevi pojedinih nacionalnih manjina su usmereni na dobijanje zasebne autonomije.

Mađarska trostepena autonomija Šandora Pala je na neki način mađarskoj manjini pružila smernice kako da pravo na samoopredeljenje iskoriste u svrhu otcepljenja. Jasno je vidljivo Palovo zalaganje za teritorijalnu

etničku autonomiju. Prvi stepen mađarske autonomije obuhvata opštine sa specijalnim statusom, gde neka etnička zajednica ima većinu. Zatim teritorijalna etnička autonomija predviđa mogućnost da se susedne opštine udružuju; i mesna (lokalna) etnička samouprava, koja reguliše formiranje lokalnih samouprava za naselja u dijaspori. Mađarska autonomija bi trebalo da obuhvati: Kanjižu, Sentu, Adu, Bečej, Topolu, Mali Idoš, Suboticu i Čoku (Subotić, 2011: 109).

Potrebno je naglasiti, da je koncept trostepene autonomije Mađara i dalje prisutan u predizbornim kampanjama partija nacionalnih manjina. Može se reći da ovaj koncept predstavlja polaznu osnovu političkog organizovanja Mađara. Iako se u javnosti može čuti stav da ovaj koncept ima deintegrativne potencijale, pripadnici mađarske nacionalne manjine opravdavaju njegovo postojanje, koje za jedini cilj ima očuvanje nacionalnog identiteta i posebnosti.

Bošnjačka zajednica u Sandžaku izlazi sa sličnim zahtevom. Stranka demokratske akcije (SDA), Sulejmana Ugljanina izlazi sa predlogom političke autonomije Sandžaka. Čak je raspisan i referendum 1992. godine, kako bi se građani izjasnili o političkoj i teritorijalnoj autonomiji Sandžaka. Memorandumom o specijalnom statusu Sandžaka (1993), utvrđene su granice po kojima bi Sandžak obuhvatao: Novi Pazar, Sjenicu, Tutin, Prijepolje, Novu Varoš, Priboj, Pljevlju, Bijelo Polje, Berane, Plav i Rožaje (Bašić, Crnjanski, 2006: 50-51).

Na formiranje manjinskih zahteva, u velikoj meri su uticali (i utiču) lideri manjinskih zajednica, ali i matične države koje se nalaze u susedstvu. Lideri manjinskih grupa veliku pažnju poklanjaju „izolaciji“ sopstvene grupe. U predizbornim kampanjama i izbornim ciklusima, oni svoju „izolaciju i posebnost“ eksploatišu mobilisući birače po etničkoj osnovi. U postizbornim koalicijama, u cilju zauzimanja željenih funkcija, partije nacionalnih manjina (kao predstavnici manjinskih zahteva) dobrovoljno odstupaju od „posebnosti“. U tom slučaju su u pravu kritičari multikulturalizma, koji na manjinske zahteve gledaju kao na „strategiju žrtve“.

Nakon demokratskih promena 2000. godine, Srbija počinje da vodi integrativnu politiku multikulturalnosti. Pod pritiskom međunarodne zajednice, država oblikuje pravni okvir kako bi se na adekvatniji način institucionalizovala etnokulturalna različitost. Ostavlja se malo prostora za manjinski nacionalizam, ali ne i za segregativnu politiku. Usvajaju se i menjaju zakoni koji bi trebalo da unaprede položaj nacionalnih manjina (među njima: Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002); Zakon o političkim strankama (2009); Zakon o lokalnim izborima (2007); Zakon o izboru narodnih poslanika (2004)...).

Novi Ustav iz 2006. godine, sadrži i konstitucionalizuje multikulturalnost. Kroz određene članove (5, 48, 49, 55, 76, 77, 78, 79, 81. itd.) Republika Srbija pokazuje opredeljenost za vođenje multikulturalne politike, koja podrazumeva poštovanje različitosti. Država se takođe opredeljuje za deliberativnu politiku, pozivajući na „međukulturni dijalog“ (član 81), kako bi se obezbedio bolji tretman za pripadnike nacionalnih manjina.

„Jedno od obeležja multikulturalnosti u jugoistočnoj i centralnoj Evropi jeste priznavanje mera afirmativne akcije na osnovu kojih pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u političkom odlučivanju u predstavničkim telima kao predstavnici interesa etnokulturnih zajednica“ (Bašić, 2011: 131).

U prethodnom delu teksta se govori o „izolaciji“ koju karakteriše izostanak komunikacije među etnokulturnim zajednicama. Međutim, komunikacija se među njima uspostavlja na izborima. Pripadnici različitih etnokulturnih zajednica se nalaze na listama partija većinskog stanovništva, takođe partije različitih etnokulturnih zajednica obrazuju koalicione saveze kako bi postigli bolji izborni rezultat. Na primer, na vanrednim parlamentarnim izborima 2003. (pre uvođenja prirodnog praga za partije nacionalnih manjina) pojavljuje se Koalicija zajedno za toleranciju (Čanak, Kasa, Ljajić). Koaliciju je činilo petnaest stranaka i organizacija: Savez voždanskih Mađara, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Sandžачka demokratska partija, Liga za Šumadiju, Demokratski savez Hrvata Vojvodine, Hrvatski narodni savez, Demohrišćanski evropski pokret, Građanski pokret voždanskih Mađara, Demokratska stranka Roma Srbije, Demokratski savez Bugara u Srbiji, i tako dalje.

Afirmativne akcije, nisu dale očekivane rezultate. Uvođenje prirodnog praga za nacionalne manjine (izmenom Zakona o izboru narodnih poslanika, 2004. godine) nije donelo značajnija odstupanja kada je u pitanju političko predstavljanje nacionalnih manjina. Najjače partije nacionalnih manjina, od 1990. godine do danas zauzimaju funkcije u vladi, kao i mesta u parlamentu. Afirmativne akcije su se negativno odrazile na političko organizovanje nacionalnih manjina, jer na političkoj sceni Srbije trenutno postoje 54 partije nacionalnih manjina. Usled tako velike brojnosti partija nacionalnih manjina, artikulacija ciljeva i interesa je otežana.

Vil Kimlika, afirmativne akcije vidi kao metod (za dostizanje liberalnog ideala razdvajanja države i etničnosti) i meru, koji su potrebni za brže kretanje u pravcu „daltonističkog društva“.

Afirmativne akcije predstavljaju: „preduzimanje proaktivnih koraka kako bi se određene grupe ohrabrile da učestvuju u društvenom, ekonomskom i političkom životu države“ (Lončar, 2011: 357).

S obzirom na to da su afirmativne akcije pre svega usmerene na obezbeđivanje povoljnijeg tretmana za diskriminisane pripadnike, liberali na desnici smatraju da je „kontraproaktivno težiti daltonističkom društvu kroz politiku koja računa na rase. Afirmativna akcija pogoršava sam problem koji namerava da reši, tako što ljude čini znatno svesnijim njihovih grupnih razlika i više ozlojeđenim prema drugim grupama“ (Kimlika, 2002: 22).

## Zaključak

Problem manjinskog nacionalizma ne može biti rešen tako što će se različitost institucionalizovati. Demokratsko društvo, treba da obezbedi solidarnost i interakciju među svojim građanima. Opstanak institucija zavisi od poverenja građana. Od pripadnika nacionalnih manjina se ne očekuje

lojalnost u strožijem smislu reči, ali odnos poverenja između većinskog i manjinskog stanovništva treba razvijati, kako bi društvo bilo funkcionalno.

Kroz istoriju Srbije, promene državnog uređenja nisu uspele da manjinski nacionalizam obuzdaju. Naprotiv, nacionalni identiteti različitih manjinskih grupa su opstajali. Fleksibilnost je vidljiva jedino u slučaju kada su manjinski zahtevi dobrim delom zadovoljeni.

U novije vreme, od 2000. godine do danas, snaga manjinskog nacionalizma slabi. Demokratija i institucije nisu garancija da do buđenja manjinskog nacionalizma neće doći. Pripadnici nacionalnih manjina su u političkom smislu integrisani, ipak elementi segregacije se uočavaju na nižim nivoima teritorijalne organizacije vlasti. Stepen segregacije koji postoji na lokalnom nivou, nije zanemarljiv i treba ga tretirati oprezno.

## Minority Nationalism as a Challenge to Political Integration: The Case of Serbia

### Abstract



This paper discusses the reasons for the emergence of minority nationalism. In the analysis of minority nationalism, broader political context is taken into account. Throughout the history of Serbia, the political leaders managed minority nationalism by changing the institutional design. However, the institutional design could not balance the minority nationalism. The same institutional arrangements in the West and in Eastern Europe, did not give similar results. In the past, institutional design was created in such a way to satisfy the minority interests. Changing the institutional design has always caused the reaction of the minority members.

### Key words



Minority nationalism, national minorities, multiculturalism, minority requirements

### Literatura



- Bašić, Goran (2011), „Političko organizovanje nacionalnih manjina“ u: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, National Democratic Institute for International Affairs, Beograd.
- Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina (2006), *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd.
- Hidden, Tom (2005), „Integration and autonomy: minority rights and political accommodation“ u: Donald L. Horowitz, *Power sharing: new challenges for divided societies*, Pluto press, London.
- Kimlika, Vil (2002), *Multikulturalno građanstvo*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad.
- Kimlika, Vil (2009), *Savremena politička filozofija*, Nova srpska politička misao, Beograd.
- Kimlika, Vil i Opalski, Magda (2002), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.

- Lončar, Jelena (2011), „Predstavljenost manjina i marginalizovanih grupa u parlamentu Srbije“ u: Slaviša Orlović (prir.), *Partije i izbori u Srbiji, 20 godina*, Čigoja, Beograd.
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Pavković, Aleksandar i Radan, Petar (2008), *Stvaranje novih država*, Službeni glasnik, Beograd.
- Semprini, Andrea (1999), *Multikulturalizam*, Clio, Beograd.
- Subotić, Momčilo (2011), *Srpska Vojvodina i njene manjine*, Institut za političke studije, Beograd.

**Ostali izvori:**

Ustav Republike Srbije iz 1990. godine.

„Kosovo – kako viđeno tako rečeno“, Analiza OEBS Verifikacione misije Kosovo (*Stanje ljudskih prava 1998/1999*), OSCE.

UDC 352(497.11)

# Karakteristike sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji

## Sažetak



Lokalna vlast, kao osnovni nivo organizacije vlasti koji je najbliži građanima, od posebnog značaja je za funkcionisanje političkog sistema, naročito sa aspekta njegove demokratičnosti. Autonomija lokalne vlasti i aktivno učešće građana u procesu odlučivanja dovodi do uspostavljanja transparentnijeg sistema, jačanja građanske svesti i demokratske kulture. Razvoj sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji od 2000. obeležen je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002. i 2007. i Ustava 2006. godine, kojim se priznaje pravo građana na lokalnu samoupravu. Jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji jesu: opština, grad i grad Beograd, a monotipnost je važna karakteristika ovog sistema budući da Ustav utvrđuje samo izvorne nadležnosti opština, a ne i gradova i grada Beograda. Tako grad Beograd i gradovi koji imaju značajne institucionalne, administrativne i preduzetničke kapacitete mogu da računaju, osim na izvorne nadležnosti koje imaju opštine, samo još na nadležnosti iz prenetog delokruga Republike, što nije dobro rešenje sa stanovišta obezbeđenja životnih potreba i pružanja usluga građanima na lokalnom nivou.

## Ključne reči



Lokalna samouprava, opština, grad, grad Beograd, nadležnosti, lokalna vlast, princip supsidijariteta

\* Autorka je master politikolog za javnu upravu, lokalnu samoupravu i javne politike. Trenutno je doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka Univerzitet u Beogradu. E-mail: anikafpn@gmail.com.



## 1. Jedinice lokalne samouprave kao oblik teritorijalne organizacije u republici Srbiji

Lokalna samouprava je ustavom i zakonom utvrđeno pravo građana. Može se definisati kao oblik odlučivanja i upravljanja lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od njenih stanovnika ili putem njihovog predstavništva, koje oni neposredno biraju, i drugih lokalnih organa. U tom smislu, predstavlja originarnu, svojstvenu i osnovnu organizaciju vlasti (Marković, 2008: 405–406).

Lokalna samouprava u Republici Srbiji regulisana je najvišim pravnim aktima, ustavom i zakonima. Ustav Republike Srbije iz 2006. u osnovnim načelima navodi da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu.<sup>1</sup> Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Oblast lokalne samouprave u Srbiji reguliše veći broj zakona,<sup>2</sup> ali najznačajniji koji se u celosti odnose na lokalnu samoupravu jesu: Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu i Zakon o lokalnim izborima. Pored ova četiri zakona koja su doneta 2007, još jedan zakon upotpunjava ovu oblast – Zakon o finansiranju lokalne samouprave koji je donet 2006. godine.<sup>3</sup>

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije utvrđeno je da je opština osnovna jedinica lokalne samouprave, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti

[1] Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 12.

[2] Napomena: Pored osnovnih zakona o kojima će biti reči u nastavku, mnogi posebni (sektorski) zakoni regulišu u pojedinim odredbama određene segmente lokalne samouprave.

[3] Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07; Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07; Zakon o gradu Beogradu, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07; Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07; Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“, broj 62/06.

i koja ima najmanje 10.000 stanovnika. To su ujedno i dva osnovna kriterijuma za određivanje statusa opštine. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se osnovati nova opština koja ima manje od 10.000 stanovnika. Teritorija za koju se osniva opština predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom.<sup>4</sup> Ova zakonska odredba je dobra jer ukazuje na potrebu celovitosti teritorije i gravitacionom centru kao osnovu za uspostavljanje njene teritorije. Posmatrajući opštine u Srbiji, lako se može zaključiti da prosečna opština ima 50.000 stanovnika, što je verovatno čini najvećom osnovnom jedinicom lokalne samouprave u Evropi. Sa druge strane, razlike u broju stanovnika između pojedinačnih opština ogromne su – od onih ispod 10.000 do nekih koje imaju i preko 250.000 stanovnika – pojedine gradske opštine (Jerinić, 2007: 63–73).

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji, takođe, utvrđeno je da je grad jedinica lokalne samouprave koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se utvrditi da je grad i teritorijalna jedinica koja ima manje od 100.000 stanovnika, ako ispunjava sve ostale kriterijume predviđene zakonom.<sup>5</sup> Teritorija za koju se obrazuje grad predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom.<sup>6</sup> Promena teritorije grada vrši se na način predviđen za promene teritorije opština. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine. Podela grada na gradske opštine utvrđuje se statutom grada, u skladu sa zakonom. Za razliku od ranijeg Zakona o teritorijalnoj organizaciji iz 1990, koji je status grada „dodelio“ samo Beogradu, Nišu, Kragujevcu, Novom Sadu i Prištini, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji iz 2007. ovaj status dobila su 23 grada u Srbiji.<sup>7</sup> Međutim, kriterijumi za sticanje statusa su, čini se, neadekvatni (ili bolje rečeno – nedovoljno egzaktni), jer osim kriterijuma koji se odnose na broj stanovnika ostali kriterijumi nisu najjasniji i trebalo bi da budu detaljnije razrađeni i objašnjeni. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena ustavom i zakonom kao jedinica lokalne samouprave sa posebnim statusom, te se promena teritorije grada Beograda vrši na način predviđen za promenu teritorije opštine (Milosavljević, 2012: 753). Podela grada Beograda na gradske opštine utvrđuje se statutom grada Beograda, u skladu sa zakonom.<sup>8</sup>

[4] Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 11.

[5] Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 11.

[6] *Isto*, član 17.

[7] *Isto*, član 20.

[8] *Isto*, čl. 21–23.

## 2. Status i nadležnosti opštine i grada

Zakonom o lokalnoj samoupravi taksativno su navedene izvorne nadležnosti opština. Na ovaj način, krug ustavom utvrđenih izvornih nadležnosti opština zakonom je bliže razrađen i proširen. Opština donosi programe razvoja, urbanističke planove, budžet i završni račun. U vezi sa finisiranjem lokalne samouprave, opština je ta koja utvrđuje stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada. Opština uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje i drugo), kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje.<sup>9</sup> Čitav niz nadležnosti opština odnose se na održavanje stambenih zgrada i naknade u vezi sa tim, na uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, održavanje i druge poslove koji se odnose na određene kategorije lokalnih puteva i ulica, organizaciju autotaksi prevoza. Opština je ta koja postaje „zamajac“ lokalnog ekonomskog razvoja, te je svakako jedna od značajnih nadležnosti utvrđena Zakonom da donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave, jer ona treba da doprinese razvoju koncepta uslužno orijentisane lokalne samouprave, odnosno opštine u „službi“ građana (Milenković, 2009: 14). Opština ima značajnu ulogu i u oblastima osnovnog obrazovanja, socijalne zaštite, kulture, primarne zdravstvene zaštite, sporta, dečije zaštite, u kojima se, između ostalog, pojavljuje i kao osnivač ustanova i organizacija u njima. Značajne su i nadležnosti opštine u oblasti zaštite životne sredine, u okviru koje opština donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti, programe zaštite životne sredine, kao i lokalne akcione i sanacione planove.<sup>10</sup> Kada je reč o imovini, opština upravlja svojom imovinom i stara se o njenom očuvanju i uvećanju.<sup>11</sup>

Takođe, zakonom je utvrđeno da Republika Srbija može pojedine poslove državne uprave zakonom da poveri svim ili pojedinim opštinama, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u skladu sa vrstom i obimom poslova. U grupu poverenih poslova, u skladu s ovim zakonom, spadaju i pojedini poslovi inspekciskog nadzora iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva,

[9] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 20.

[10] *Isto*.

[11] Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik RS“, broj 72/11.

prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i drugi inspekcijски poslovi u skladu sa zakonom.<sup>12</sup>

Kada je reč o gradovima, grad vrši nadležnosti opštine, kao i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni. Između grada i opštine ne postoji princip supsidijariteta,<sup>13</sup> osim ako se izuzmu gradske opštine. U Ustavu, ali ni u Zakonu o lokalnoj samoupravi gradovi nisu dobili posebne (čak ni prenete) nadležnosti, kao što je to predviđeno za opštine. Tačnije, gradovi imaju iste nadležnosti kao i opštine, s tim što Zakon o lokalnoj samoupravi (kao i Ustav) daje mogućnost da se posebnim zakonima gradovima mogu preneti i druge (republičke) nadležnosti. Tako je zadržan koncept monotipskog uređenja lokalne samouprave u bazičnim propisima koji je regulišu, ali je ostavljena mogućnost da u mnogobrojnim i različitim oblastima, kao što su obrazovanje, kultura, zdravstvo i druge, na njih budu prenete druge nadležnosti, u čemu se i ogleda razlika u pravnom statusu opština i gradova.<sup>14</sup>

### 3. Položaj i status grada Beograda u sistemu lokalne samouprave

Položaj grada Beograda, prema Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi, uređuje se posebnim zakonom.<sup>15</sup> Zakon o glavnom gradu usvojen je u decembru 2007. godine.<sup>16</sup> Njime se po prvi put uređuje status i položaj Beograda kao glavnog grada i posebne teritorijalne jedinice, odnosno jedinice lokalne samouprave, s tim da se na sva pitanja koja njime nisu uređena, primenjuju odredbe sistemskog zakona, Zakona o lokalnoj samoupravi. Zakonom o glavnom gradu utvrđeno je da Beograd ima nadležnosti koje imaju i sve druge opštine i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom. Shodno Ustavu Srbije i ovom zakonskom rešenju, jasno je da je grad Beograd samo jedna od tri oblika jedinice lokalne samouprave, a ako posmatramo zakon u celini, još jedna varijacija, odnosno najviši oblik opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Najviši pravni akt grada Beograda je Statut grada Beograda, kojim se obrazuju gradske opštine.<sup>17</sup> Važno je istaći da gradske opštine nisu prepoznate kao teritorijalne jedinice. Ovo rešenje je loše, jer to znači da u gradu Beogradu, u gradskim opštinama živi i po više od 150.000 građana, što je na nivou najvećih gradova u Republici Srbiji. Međutim, bez statusa jedinice lokalne samouprave gradske opštine grada

[12] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07 čl. 18–22.

[13] Princip supsidijariteta podrazumeva da bi sve poslove trebalo obavljati na nivou koji je najbliži građanima, osim ako će se oni efikasnije ili delotvornije obavljati na nekom višem nivou. Imajući to u vidu, veoma je mali broj poslova koji se ne mogu decentralizovati (na primer, u sferi odbrane ili spoljnih poslova).

[14] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, čl. 23–25.

[15] Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 189. stav 5; Zakon o lokalnoj samoupravi „Službeni glasnik RS“ broj 129/07, član 26.

[16] Zakon o glavnom gradu „Službeni glasnik RS“, broj 129/07.

[17] *Isto*, čl. 1–7.

Beograda nemaju nikakve izvorne nadležnosti koje proističu iz zakona, već mogu obavljati samo prenete nadležnosti i poslove grada Beograda koje im grad Beograd „predaje“, odnosno „delegira“ preko Statuta grada Beograda. U tom smislu, gradske opštine su potpuno finansijski i funkcionalno zavisne od grada, a posledica ovog sistema je pad kvaliteta usluga građanima, zastoji u radu, neefektivnost i visoke cene usluga (Đorđević, 2012: 87). Tako se u Beogradu gradske opštine pretvaraju uglavnom u isturena „odeljenja“, odnosno šaltere Grada, bez prave i realne „vlasti“.

Pitanje nadležnosti grada Beograda je „srce“ funkcionalnog sistema grad, i osnov njegovog razvoja, ali je važno i sa stanovišta suštinske decentralizacije sistema. Grad Beograd, kao jedinica lokalne samouprave, ima identične izvorne nadležnosti kao i svaka druga opština u Srbiji.<sup>18</sup> Međutim, gradovima, a naročito gradu Beogradu, zakonom mogu biti poverene i druge nadležnosti Republike Srbije. Pošto je o gradu Beogradu donet poseban zakon, ovim zakonom utvrđene su i druge nadležnosti koje grad Beograd obavlja kao izvorne, a koje ne obavljaju druge jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi). Nadležnosti koje pripadaju isključivo gradu Beogradu i koje proizilaze iz Zakonm o glavnom gradu podrazumevaju da Grad donosi: program razvoja Grada i pojedinih delatnosti, budžet, regionalni prostorni plan i urbanističke planove. Zatim, Grad se stara o održavanju i bezbednosti stambenih zgrada, daje u zakup građevinsko zemljište i izdaje građevinske dozvole, uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja. Takođe, grad Beograd se stara o zaštiti životne sredine, održavanju, zaštiti, korišćenju i upravljanju lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i o ulicama u naselju, uređuje linijski vodeni saobraćaj na teritoriji Grada.<sup>19</sup> Zakon o glavnom gradu utvrđuje da Beograd obrazuje i komunalnu policiju, pri čemu je ova nadležnost predviđena i za gradove Zakonom o lokalnoj samoupravi. Grad Beograd vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni.<sup>20</sup>

Grad Beograd možemo danas posmatrati kao najviši oblik opštine kao jedinice lokalne samouprave, sa uglavnom istim nadležnostima. Sa druge strane, iz činjenice da je Beograd evropski megapoli, otvara se pitanje da li se glavni grad u savremenim uslovima uopšte može smatrati samo jednim, posebnim oblikom lokalne samouprave. Nameće se pitanje da li već danas treba razmišljati o stvaranju strategija kojima bi Beograd u budućnosti stekao autonomni status regiona, kao što je to slučaj sa mnogim velikim gradovima na evropskom kontinetu.

[18] Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 189. stav 5; Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“ broj 129/07, član 26.

[19] Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 8.

[20] *Isto*.

#### 4. Organi opštine i grada u republici Srbiji

Organi opštine/grada jesu: skupština opštine/grada, predsednik opštine/gradobačelnik, opštinsko/gradsko veće i opštinska/gradska uprava.<sup>21</sup> Odredbe zakona koje se odnose na skupštinu opštine primenjuju se na gradsku skupštinu, odredbe koje se odnose na predsednika opštine na gradonačelnika, a opštinsko veća i opštinske uprave na gradsko veće i gradsku upravu. Organi grada obavljaju poslove predviđene zakonom za organe opštine, kao i druge poslove utvrđene zakonom i statutom grada. Takođe, u delu koji se odnosi na zaštitu prava građana, Zakon, po uzoru na raniji, ostavlja mogućnost opštinama (i gradovima) da svojom odlukom, kao poseban organ ustanove i zaštitnika građanina (ranije građanskog branioca).<sup>22</sup>

Skupština opštine je najviši organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti. Skupštinu čine odbornici, koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom i statutom opštine. Broj odbornika u skupštini opštine utvrđuje se statutom, s tim što ne može biti manji od 19, ni veći od 75. Skupštinu grada sačinjavaju odbornici čiji broj ne može biti veći od 90. Odbornici se biraju na četiri godine. Ovaj model je u skladu a evropskim modelima i konvolidira sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>23</sup> Skupština donosi statut, poslovnik skupštine, budžet i završni račun, utvrđuje stope izvornih prihoda i utvrđuje naknadu za opštinske takse. Skupština obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

U vezi sa delokrugom poslova skupštine opštine utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi može se pre svega izneti primedba da skupština opštine nema nijednu funkciju u okviru svog delokruga koja bi se odnosila na kreiranje i utvrđivanje javnih lokalnih politika i lokalnih strategija u određenim oblastima, pa samim tim ni aktivnosti koje bi u suštini predstavljale nazorne aktivnosti nad njihovom eventualnom primenom. Takođe, skupština opštine je ta koja bira i razrešava predsednika opštine, čime se odustalo od koncepta koji je bio sadržan u ranijem Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. koji je predviđao progresivno rešenje u vidu neposrednog izbora predsednika opštine.<sup>24</sup> Izbor predsednika opštine ponovo zavisi od koalicionih dogovora političkih stranaka, a rezultati predsednika opštine su sekundarni, i uglavnom nebitni, jer je primaran odnos političkih partija i stabilnost koalicija u lokalnoj skupštini. Sve to značajno umanjuju pozitivne efekte i kvalitet rada lokalnih vlasti, koje pre svega treba da budu u službi građana.

Predsednik opštine je, uz opštinsko veće, izvršni organ opštine. Moglo bi se reći, da ova dva organa ne uživaju suštinsku samostalnost jer je predsednik opštine istovremeno i predsednik opštinskog veća, a zamenik

[21] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 27.

[22] *Isto*, član 97.

[23] Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, 1985, „Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori“, broj 70/07.

[24] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 9/02.

predsednika-- član opštinskog veća. Predsednika opštine bira skupština opštine iz reda odbornik, na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine. Predsednik opštine predstavlja i zastupa opštinu, predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština, naredbodavac je za izvršenje budžeta, usmerava i usklađuje rad opštinske uprave i vrši druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine.<sup>25</sup> U pogledu nadležnosti predsednika opštine, one su značajno sužene u odnosu na koncept koji je bio ustanovljen ranijim zakonom. Ideja tog koncepta bila je zasnovana na konceptu američkih gradova, sa „jakim“ gradonačelnikom (predsednikom opštine) i „slabom“ skupštinom. U takvom sistemu, neposredno izabrani gradonačelnik (predsednik opštine), kao organ lokalne izvršne vlasti, neposredno i odgovara biračima za svoj uspeh ili neuspeh. Dobra strana ovog sistema svakako je u tome što „dobar“ predsednik opštine, značajno ubrzava i lokalni razvoj. Loša strana ovog sistema leži u činjenici da neuspeh povlači i prevremene lokalne izbore (Milenković, 2009: 18).

Opštinsko veće čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine, kao i članovi opštinskog veća čiji je broj utvrđen statutom opštine i koje bira skupština opštine, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Kandidate za članove opštinskog veća predlaže kandidat za predsednika opštine. Međusobni odnos predsednika opštine i opštinskog veća izaziva određene kontroverze. Predsednik opštine, po funkciji, jeste predsednik veća, predsedava sednicama i potpisuje akte veća. Pošto je veće politički organ, realno je sasvim moguća situacija da predsednik opštine bude u manjini prilikom glasanja o pojedinoj odluci, a tu odluku, shodno svojoj funkciji, posle izglasavanja mora da potpiše (Ljuboja, 2013: 45). Broj članova opštinskog veća, koje skupština opštine bira na predlog predsednika opštine, ne može biti veći od 11. Odborniku koji bude izabran za člana opštinskog veća prestaje odbornički mandat. Opštinsko veće u okviru svojih nadležnosti predlaže statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi skupština neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka skupštine opštine, donosi odluku o privremenom finansiranju i vrši nadzor nad radom opštinske uprave.<sup>26</sup>

Četvrti organ opštine je opštinska uprava. Obrazuje se kao jedinstven organ, a mogu se obrazovati i opštinske uprave za pojedine oblasti u opštinama sa preko 50.000 stanovnika. Opštinskom upravom, kao jedinstvenim organom, rukovodi načelnik. Načelnika opštinske uprave, odnosno uprave za pojedine oblasti postavlja opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina. Načelnik za svoj rad i rad uprave odgovara skupštini opštine i opštinskom veću. Statutom opštine može se predvideti da se u opštinskoj upravi postavljaju pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti (ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i drugo). Pomoćnike predsednika opštine

[25] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, čl. 42–45.

[26] *Isto*, čl. 46–51.

postavlja i razrešava predsednik opštine. U opštinskoj upravi može biti postavljeno najviše tri pomoćnika predsednika opštine, dok u gradovima njihov broj iznosi pet. Za razliku od Zakona o lokalnoj samoupravi iz 200e,<sup>27</sup> Zakon iz 2007. godine ne sadrži direktnu odredbu da se u opštinskoj upravi može postaviti glavni arhitekta i opštinski menadžer. Funkcija menadžera u razvijenim zemljama jeste da kreira i realizuje razvojne projekte, podstiče strategijsko planiranje i pomaže stvaranju javn privatnih partnerstava. Menadžer olakšava rad lokalne vlasti, podiže kvalitet rada stručnih službi, kvalitet odlučivanja i brine se za standard društveno odgovorne vlasti (Đorđević, 2012: 93). Međutim, iz formualacije da se u opštinskoj upravi postavljaju pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti može biti pravni osnov za zadržavanje funkcija opštinskog menadžera i glavog arhitekta, što se naročito odnosi na gradove kao jedinice lokalne samouprav, na sličan način kako je to Zakonom o glavnom gradu predviđeno za grad Beograd.<sup>28</sup>

Može se konstatovati da gradovi, u pogledu nadležnosti, organizacije i izbora opštinskih organa i tel, zadržavaju potpuno isti monotipni status kao i opštine. Jedina razlika tiče se mogućnosti gradova da uvedu komunalnu policiju, kao i da im se posebnim zakonima u pojedinim oblastima prenesu pojedine republičke nadležnosti. To samo potvrđuj, da je grad kao jedinica lokalne samouprave varijacij, ili, bolje rečeno, jedna od (viših) „formi“ opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave (Milenković, 2009: 21).

## 5. Perspektiva razvoja lokalne samouprave

Od demokratskih promena, učinjen je značajan napredak u oblasti zakonske regulative u smislu položaja lokalne samouprave u Srbiji. Ove promene su izraz sveopšteg političkog opredeljenja u savremenim demokratijama, kao i u Srbiji, da se vlast mora približiti građanima i da lokalne zajednice imaju puno pravo da raspoložu vlastitim resursima i donose relevantne odluke. Iako se ponekad decentralizovano vršenje nadležnosti kritikuje kako ne poseduje dovoljan stepen kompetentnosti, načela demokratičnosti, ali i društvene pravde, nalaže da se građanima, koji će političkim i ekonomskim odlukama biti neposredno pogođeni i čije će efekte najpre oni osećati na nivou svakodnevnog života, omogućiti da učestvuju na pravičan i zadovoljavajući način u njihovom donošenju i modalitetima sprovođenja.

Napredak lokalne samouprave proteklih godina je primetan. Vredan doprinos tom napretku pružili su programi podrške jačanju lokalne samouprave Evropske unije i Saveta Evrope, kao i donacije iz većeg broja zemalja. Uprkos ostvarenom napretku, evidentni su i značajni prostori za dalju reformu, naročito u pogledu prenošenja određenih nadležnosti sa države, jačanja uloge jedinica lokalne samouprave u lokalnom ekonomskom razvoju, izgradnje upravnih i materijalnih kapaciteta jedinica lokalne

[27] Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 9/02, čl. 54–56.

[28] Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 37.



samouprave, uvođenja prikladnijeg izbornog sistema (Milosavljević, 2012: 751). Da bi lokalna samouprava postala uspešna funkcionalna celina, neophodno je podizati znanja, veštine, ali i opštu demokratsku političku kulturu svih aktera sistema (Loughlin, 2001).

U Srbiji je definisan legislativni okvir za podelu i delegiranje nadležnosti, odnosno ostvarivanje odgovarajućeg stepena autonomije na lokalnom i regionalnom nivou. Da bi lokalni i regionalni nivo vlasti zaista ostvarivali Ustavom i zakonima garantovanu autonomiju, decentralizacija mora biti dosledno sprovedena-- politička, administrativna, ekonomska i fiskalna. U tom smislu, potrebno je redefinisati nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u oblastima koje predstavljaju njihov osnovni delokrug. Bolju opciju predstavlja proširenje nadležnosti koje su pretežno i suštinskog karaktera za ostvarivanje temeljnog koncepta lokalne samouprave nego nesistematično širenje nadležnosti, za šta bi trebalo da imaju dovoljne finansijske, tehničke i kadrovske kapacitete. Da bi politički proces i odlučivanje bili učinkoviti i sa pozitivnim efektom na lokalnom nivou, lokalni organi vlasti i čitava zajednica treba da raspoložu odgovarajućim i dovoljnim ekonomskim sredstvima i prerogativima.

## **Characteristics of the System of Local Self-Governance in the Republic of Serbia**

### **Abstract**

▼  
Local Self-Government as the basic level of government organization, which is closest to the citizens has a particular importance for the functioning of the political system, especially in terms of democracy. The autonomy of local authorities and the active participation of citizens in the decision-making process lead to a transparent system, strengthening of public civic awareness and democratic culture. The development of local government in the Republic of Serbia since 2000 was marked by the adoption of the Law on Local Self-Government in 2002 and 2007, and the Constitution of 2006 which recognizes the right of citizens to local self-government. Local Self-Government units in the Republic of Serbia are municipalities, towns and the City of Belgrade, and monotype is an important feature of this system, since the Constitution contains only the original jurisdiction of the municipality, not the towns and the City of Belgrade. The City of Belgrade and the towns which have significant institutional, administrative and entrepreneurial capacities can count, in addition to the original jurisdiction of the municipalities, just to the jurisdiction of the transferred jurisdiction of the Republic, which is not a good solution from the standpoint of providing basic needs and services to the citizens on the local level.

### **Key words**

▼  
Local Self-Government, municipality, town, City of Belgrade, competence, local authorities, the principle of subsidiarity

## Literatura



- Đorđević Snežana (2012), Funkcionisanje sistema lokalne samouprave u Srbiji, Zbornik naučno istraživačkih radova: *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*, Centar za regionalizam, Novi Sad.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985) Savet Evrope, „Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori“, broj 70007.
- Jerinić Jelena (2007), Mogući koraci reforme teritorijalne organizacije u Srbiji, Zbornik radova: *U susret novom statusu gradova u Srbiji*, PALGO Centar, Beograd.
- Loughlin John (2001), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford University Press, UK.
- Ljuboja Branko (2013), *Organizacija vlasti u lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.
- Marković Ratko (2008), *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Milenković Dejan (2009), *Pravo na lokalnu samoupravu*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd.
- Milenković Dejan (2007), Položaj i nadležnosti grada u sistemu lokalne samouprave, Zbornik radova: *U susret novom statusu gradova u Srbiji*, PALGO Centar, Beograd.
- Milosavljević Bogoljub, Reforma lokalne samouprave u Srbiji, *Hrvatska komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, Zagreb, 2012, br. 3, str. 749–768.
- Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.
- Zakon o lokalnoj samoupravi „Službeni glasnik RS“, broj 90/02.
- Zakon o lokalnoj samoupravi „Službeni glasnik RS“, broj 129/07.
- Zakon o javnoj svojini „Službeni glasnik RS“, broj 72/11.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, broj 129/07.
- Zakon o glavnom gradu „Službeni glasnik RS“, broj 129/07.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave „Službeni glasnik RS“, broj 62/06.
- Zakon o lokalnim izborima „Službeni glasnik RS“, broj 129/07.



UDC 314.742:061.1 EU

# Pravo na okupljanje i spajanje porodica kao izvor imigracije u Evropskoj uniji

## Sažetak



Pravo na okupljanje porodica lica koja su poreklom stranci i nemaju status građana Evropske unije, a legalno borave u nekoj od država članica i opredeljeni su da se u njoj trajno nastane, prepoznato je kao jedno od osnovnih prava Evropske unije u oblasti slobode kretanja. Od 2003. godine ovo pravo je institucionalizovano odredbama Direktive 2003/86/EC, koja je postavila precizne smernice za implementaciju prava na okupljanje i spajanje porodica u državama članicama EU. Ova direktiva je i danas na snazi, ali priroda ovog akta upućuje na izvestan stepen slobode u njenoj implementaciji i diskreciono pravo država članica da, uzimajući u obzir nacionalne specifičnosti, dalje razrađuju i regulišu ovu tematiku na nacionalnom nivou. Značaj ovog prava u domenu politike imigracije naročito proizilazi iz činjenice da skoro polovina evropske imigracije koja danas legalno boravi u EU predstavlja rezultat primene prava na okupljanje i spajanje porodica. Cilj ovog teksta je, osim da ukaže na osnovne elemente sadržaja ovog prava i implementaciju u nacionalnim pravnim porecima država članica, da načini i poseban osvrt na izveštaje i studije Evropske komisije u poslednjih nekoliko godina u vezi s primenom prava na okupljanje porodica rezidenata u EU, s posebnim osvrtom na složenost i problematiku politike integracije imigracije u EU.

## Ključne reči



Okupljanje i spajanje porodica, direktiva, rezidenti, nedržavljeni, imigracija, Evropska unija, Evropska komisija, države članice

\* Ivana Jovanović je master politikol za međunarodne odnose. Trenutno pohađa drugu godinu doktorskih akademskih studija na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu – Međunarodne i evropske studije. Kontakt: ikafpn@gmail.com.

## 1. Pravni okvir za spajanje porodica u Evropskoj uniji

Savet ministara Evropske unije (u daljem tekstu Savet EU) je 22. septembra 2003. usvojio Direktivu 2003/86/EC o pravu na okupljanje i spajanje porodica državljana trećih država u zemljama članicama EU (Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification).<sup>1</sup> Svrha ove direktive je da utvrdi i definiše uslove pod kojima državljani trećih država koje nisu članice EU, a koji legalno borave na teritoriji država članica EU, mogu da ostvare pravo na spajanje porodice. Ovaj akt je predstavljao značajan napredak u oblasti saradnje i zajedničkih smernica u oblasti politika tadašnjeg trećeg stuba. Direktiva je dala važan podsticaj uvođenju ujednačenih procedura za prijem i definisanje uslova za boravak lica koja su državljani trećih država izvan EU, i podršku razvoju efikasnijih mehanizama integracije imigranata u evropska društva, odnosno rezidentne države članice EU (Janjević, 2003: 76). Pravo na okupljanje i spajanje porodica je u tom kontekstu prepoznato kao važan mehanizam i tekovina za proces integracije imigranata u rezidentno društvo, imajući u vidu primarni interes porodice i porodičnog života. Ovo pravo je neposredno u vezi s pravima i principima sadržanim u članu 8. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i u Povelji o osnovnim pravima EU, koja je danas sastavni deo osnivačkih ugovora EU.<sup>2</sup>

Ovde će biti ukazano na osnovnu sadržinu prava na okupljanje i spajanje porodica u skladu s odredbama Direktive 2003/86/EC.<sup>3</sup> Prema slovu direktive, državljani trećih država izvan EU koji legalno borave u nekoj

[1] Izvor: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN>

[2] Izvor: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/005.html> i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

[3] Izvor: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

državi članici EU najmanje godinu dana i imaju opredeljenje i uslove za stalni boravak, mogu podneti zahtev za spajanje porodice nadležnom nacionalnom organu države članice. Pravo na spajanje porodica može se ostvarivati u odnosu na supružnika podnosioca zahteva i decu, uključujući i usvojenu decu ako su maloletna (u skladu s propisima rezidentne države članice EU). Pojedinačno, države članice mogu da odluče da pravo na spajanje porodica prošire i na sledeće kategorije srodnika: prvi stepen ascendentu u direktnoj liniji, nevenčane partnere i nevenčanu punoletnu decu (tzv. *may-clause* kao diskreciono pravo država članica EU). Kada je reč o restrikcijama, direktiva ne priznaje poligamne partnerske odnose, a deca nevenčanih supružnika su isključena iz prava na spajanje porodica, osim ako to nije u isključivom interesu deteta. Osim u posebnim slučajevima, članovi porodice podnosioca zahteva ostaju van EU tokom trajanja postupka odlučivanja o zahtevu za spajanje porodice.<sup>4</sup>

Država članica EU u roku od šest meseci ima da odluči o zahtevu za okupljanje porodice. Zahtev može biti odbijen iz razloga zaštite javnog poretka, javnog zdravlja i unutrašnje bezbednosti. Za afirmativnu odluku, podnosilac zahteva mora da ispunjava izvesne uslove kada su u pitanju odgovarajući smeštaj za sebe i svoju porodicu, obezbeđeno zdravstveno osiguranje za sebe i članove porodice, i da ima solidna i stalna primanja dovoljna za izdržavanje porodice, bez oslanjanja na socijalnu pomoć (Janjević, 2003: 80). Podnosilac zahteva treba da poštuje nacionalnu legislativu u državi članici EU u pogledu mera za integraciju i odredaba o dužini boravka pre nego što mu se pridruže članovi porodice. U slučaju da zahtev za okupljanje porodice bude odobren, članovi porodice podnosioca zahteva, osim prava na boravak u državi članici EU, dobijaju i pristup obrazovanju, zapošljavanju i stručnom usavršavanju, u skladu s principom nediskriminacije.<sup>5</sup> Nakon pet godina neprekidnog boravka na teritoriji države članice EU, članovi porodice, supružnici i njihova deca mogu podneti zahtev za izdavanje stalne boravišne dozvole. Zahtev za izdavanje stalne boravišne dozvole rezidentna država članica može da odbije u slučaju da podnosioci zahteva preduzmu prevarne radnje (lažna dokumentacija, brak iz interesa), a lica čiji je zahtev odbijen mogu pokrenuti pravni postupak pred nadležnim organom države članice.<sup>6</sup> U slučaju da zahtev za okupljanje i spajanje porodica podnesu lica koja imaju izbeglički status, primenjuće se posebna pravila: treba priložiti dodatnu dokumentaciju koja dokazuje porodične veze između članova porodica, kao i dokaz o ispunjenosti uslova koji se odnose na stalna primanja, odgovarajući smeštaj i zdravstveno osiguranje.<sup>7</sup>

Nakon usvajanje direktive, države članice EU su imale prelazni rok od dve godine za usvajanje akata neophodnih za implementaciju direktive, i obavezu da Evropsku komisiju izveštavaju o preduzetim merama u ovoj

[4] *Isto.*

[5] *Isto.*

[6] *Isto.*

[7] *Isto.*

oblasti. Evropski parlament je ubrzo nakon usvajanja ovog akta smatrao da pojedine odredbe Direktive 2003/86/EC nisu saglasne s principom poštovanja osnovnih prava, naročito s pravom na poštovanje porodičnog života i pravom na nediskriminaciju, i pokrenuo je postupak za poništaj pred Sudom pravde EU (*Case C-540/03*).<sup>8</sup> Predmet spora i zahtev za poništaj odnosio se na odredbe o starosnoj granici dece u odnosu na dodatne zahteve za merama integracije u državama članicama, kao i na period odlučivanja po zahtevu za spajanje porodica. Sud pravde EU je 27. juna 2006. doneo presudu u kojoj se navodi da se odredbe direktive ne mogu smatrati suprotnim principu poštovanja osnovnih prava na porodičan život, obavezi uvažavanja najboljeg interesa deteta i principu nediskriminacije, u celini i neposredno, ili kada se implementiraju u pojedinoj državi članici, i stoga odbio da deluje u smislu poništaja.<sup>9</sup>

## 2. Izazovi implementacije direktive

Evropska komisija je 8. oktobra 2008. predstavila prvi Izveštaj o implementaciji Direktive 2003/86/EC Evropskom parlamentu i Savetu ministara EU (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification).<sup>10</sup> U izveštaju se navodi da je direktiva implementirana u gotovo svim državama članicama EU i da njihovi nacionalni pravni poreci primenjuju pravo na okupljanje porodica državljana trećih država. Ipak, Evropska komisija je navela da je primena direktive nedosledna i nekonzistentna u nekoliko aspekata: odluke o podobnosti podnosioca zahteva za okupljanje porodica i uslovi koje treba ispuniti razlikuju se u pojedinim državama; većina država članica je zadržala opcionu klauzulu za supružnike; ne primenjuju se dosledno dodatni uslovi koji se odnose na decu supružnika; uslovi u vezi sa integracijom u rezidentno društvo tretiraju se sekundarno; svaka država članica ima specifičnu proceduru za podnošenje zahteva za okupljanje porodica i spisak neophodnih i dodatnih dokumenata; sve države su zadržale pravo obaveznog intervjua i sprovođenja istražnog postupka, kada smatraju da je to potrebno.<sup>11</sup> Dalje, klauzula najboljeg interesa deteta nije implementirana u pojedinim državama članicama; pravo žalbe i pokretanja pravnog postupka je u nekim državama članicama povereno posebnim sudovima, ali je većina država članica ipak obezbedila pravnu pomoć za podnosioc zahteva za okupljanje

[8] Izvor: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-540/03>

[9] Izvor: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03.

[10] Izvor: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>

[11] Izvor: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

porodica.<sup>12</sup> Neke države članice nisu implementirale odredbe u vezi sa viznim olakšicama; odredbe o trajanju boravišnih dozvola se razlikuju u državama članicama, a takođe države članice obično koriste maksimalne vremenske intervale pre nego što odobre autonomni boravak za članove porodica. Dodatno, pristup tržištu rada za članove porodica rezidenata u EU delimično je ograničen u nekim državama članicama.<sup>13</sup>

Evropska komisija na godišnjem nivou objavljuje izveštaje o imigraciji i azilu (Annual Report on Immigration and Asylum), gde ukazuje na osnovne trendove u oblasti politika imigracije, integracije i azila. Poslednji izveštaj Evropska komisija je objavila u 2014. godini (5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document).<sup>14</sup> U izveštaju se navodi da od ukupne populacije u EU od tadašnjih 503 miliona rezidenata, 20,4 miliona čine državljani trećih država koje nisu članice EU. Takođe, važan podatak jeste da od ukupnog broja izdatih prvih boravišnih dozvola (2,1 milion u 2012), najveći udeo pojedinačno imaju boravišne dozvole na osnovu porodičnih razloga (okupljanje i spajanje porodice), odnosno 32%, u odnosu na npr. dozvole izdate za studije 22% ili plaćene poslove i aktivnosti 23%. Iako se ovaj izveštaj Evropske komisije uglavnom fokusira na dostignuća EU u oblasti tehničke i bezbednosne saradnje u oblasti borbe protiv ilegalne imigracije, saradnju i sporazume o readmisiji, upravljanje granicama, kao i na radničku imigraciju, izveštaj upućuje i na dva ključna zahteva za uspešnu implementaciju direktive i primenu prava na okupljanje i spajanje porodica. Na prvom mestu, to je koherentna i dosledna primena i tumačenje Direktive 2003/86/EC, za čiju su svrhu prethodno sprovedene opsežne i javne konsultacije koje su rezultirale objavljivanjem odgovarajućih smernica od strane Evropske komisije 2011. i 2014. godine; i na drugom mestu, potrebno je da države članice unaprede i razviju efikasne politike integracije koje će omogućiti državljanima trećih država da se što bolje pozicioniraju u rezidentnom društvu i adaptiraju na javni život, tržište rada i kulturu.<sup>15</sup>

### 3. Spajanje porodica u funkciji integracije imigranata

Pravo na spajanje porodica je značajna tekovina procesa integracije EU u okviru bivšeg trećeg stuba. Ovo pravo je važno sa nekoliko aspekata: najpre, u oblasti osnovnih prava ono omogućava svakom pojedincu da neguje porodičan život na teritoriji gde legalno boravi. Ipak, ovo pravo

[12] Izvor: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

[13] *Isto*.

[14] Izvor: 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/5th\\_annual\\_report\\_on\\_immigration\\_and\\_asylum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/5th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf)

[15] Izvor: 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document.



ima značajne implikacije na drugim poljima osim porodičnih odnosa. Pošto supružnici i deca rezidenta u državi članici EU, osim prava na boravak, stiču pravo i na pristup obrazovanju, zapošljavanju, slobodnom kretanju na teritoriji EU u skladu s komunitarnom legislativom, mogućnost za stalno nastanjivanje i sticanje državljanstva, što može voditi i drugim političkim, ekonomskim i socijalnim pravima, važan aspekt primene ovog prava jeste integracija ovih lica u rezidentno društvo (Dinan, 2006: 135). Integracija u rezidentno društvo (učenje i upotreba jezika rezidentne države članice, upoznavanje i poštovanje nacionalnog pravnog poretka, poštovanje pravila javnog života) istovremeno je i preduslov za trajni boravak u državi članici, ali i osnovni mehanizam za adaptaciju u novo društvo (Caldwel, 2009: 127).

Od uspostavljanja institucionalizovane saradnje u ovoj oblasti u okviru trećeg stuba, spajanje porodica je predstavljalo značajan izvor dolaska novih imigranata u EU. Osim što predstavlja izvor novih migratornih talasa, pravo na okupljanje i spajanje porodica je značajno ne samo sa stanovišta interesa članova porodica već i kao mehanizam za olakšavanje i bolju integraciju nedržavljana u državama članicama u EU. To je upravo pristup na kojem insistiraju komunitarne institucije EU, tj. Evropska komisija, gde se od država članica zahteva da budu usmerene na unapređenje sveobuhvatnog pristupa i zajedničko delovanje, i pomoć državama članicama koje su izložene pojačanim migratornim talasima.<sup>16</sup> Kada je u pitanju legalna migracija, koja u EU dolazi zbog boljih uslova i prilika na tržištu rada ili iz razloga okupljanja i spajanja porodica, EU i pojedinačne države članice imaju za cilj da obezbede ravnopravan tretman za ove nove članove društva i što bolju integraciju u rezidentno evropsko društvo. Ako imigranti imaju interes i opredeljenje da rade i žive u državi članici, poštuju nacionalnu i evropsku legislativu, doprinose razvoju određene nacionalne ekonomije, EU ima interes da poboljša njihov položaj. Edukacija (učenje jezika, dodatno usavršavanje i stručno osposobljavanje) i mogućnost slobodnog kretanja na tržištu rada, uz jednake uslove i pristup poslovima u državama članicama EU za rezidente i članove njihove porodice, doprinose boljoj integraciji u rezidentno društvo i razvoju određenog osećaja pripadnosti pojedinom evropskom društvu. Danas u evropskim državama žive porodice migranata u drugoj ili trećoj generaciji, i veoma je diskutabilno da li se oni i njihovi potomci mogu smatrati imigrantima ili izvornim domaćim stanovništvom.

Politika integracije i smernice EU imaju podjednak značaj za socijalnu koheziju u državama članicama EU, isto kao i kontrola i upravljanje demografskim tokovima (kontrola imigracije, naturalizacija itd.). Predlog Evropske komisije za integraciju migranata poreklom van EU izložen je najpre u agendi za integraciju EU (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals) od jula 2011.<sup>17</sup> Ova agenda ukazuje na to da

[16] Izvor: Thematic Programme „Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum“ 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013\\_en\\_11.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf)

[17] Izvor: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

se pravi i kvalitetan pomak može ostvariti samo uz zalaganje različitih državnih i društvenih struktura država članica i EU, za približavanje evropskih društvenih i političkih, ali i kulturnih vrednosti imigrantima, odnosno da se uspostavljanjem i razvijanjem intenzivnih programa integracije na nivou svakodnevnog života doprinese podizanju stepena identifikacije nedržavljana s rezidentnim evropskim društvom.<sup>18</sup> Evropska komisija se zalaže za aktivan, inkluzivan pristup, koji bi uz uvažavanje kulturnih različitosti, omogućio veću uključenost i participaciju imigranata u oblastima političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog života.

U periodu od novembra 2011. do marta 2012. u EU su sprovedene opšte konsultacije o pravu na okupljanje i spajanje porodica lica koja su državljanima trećih država i koja legalno borave u EU, u okviru oblasti politika unutrašnjih poslova, imigracije i integracije. Ove konsultacije su uključile ne samo komunitarne institucije i države članice, već i zemlje kandidate za članstvo, partnerske zemlje, nevladine organizacije i civilni sektor, i akademsku zajednicu i brojne relevantne pojedince. Konsultacije su sprovedene tako što su svi uključeni akteri odgovarali na Zelenu knjigu Evropske komisije o pravu na spajanje porodica, u skladu s Direktivom 2003/86/EC.<sup>19</sup>

Važno je ukazati na statistiku porodične imigracije. Početkom ovog veka, pre usvajanja Direktive 2003/86/EC, porodična imigracija je činila skoro 50% ukupne legalne imigracije.<sup>20</sup> Tokom prvih godina implementacije direktive, porodična imigracija opala je na jednu trećinu od ukupne legalne imigracije, pre svega zbog restriktivnih uslova koje su neke države članice EU zadržale, usled primene diskrecionog prava da detaljnije regulišu primenu direktive.

Ovde je važno osvrnuti se na sumirani odgovor na ovu inicijativu Evropske komisije i zaključke aktera. Konsultacije su se odnosile na obim primene direktive, zahteve za ostvarivanje prava na okupljanje i spajanje porodica, uslove za ulazak i boravak članova porodica lica koja legalno borave u državama članicama EU, pitanja iz oblasti azila, proceduralna pitanja i moguće prevarne radnje.<sup>21</sup> Pre svega, skoro sve države članice

Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011): [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/agenda/1\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/agenda/1_en_act_part1_v10.pdf#zoom=100)

[18] Izvor: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011).

[19] Izvor: Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC): [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2\\_act\\_part1\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_en.pdf#zoom=100)

[20] Izvor: Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC).

[21] Izvor: Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary\\_of\\_stakeholder\\_responses\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf)

EU su saglasne da se obim diskrecionog prava u vezi s primenom direktive ne treba menjati niti umanjiti, kao i da je većina država članica protiv detaljnijeg regulisanja proceduralnih pitanja u ovoj oblasti na nivou EU legislative. S druge strane, nevladini akteri (međunarodne i nacionalne nevladine organizacije) zauzele su stanovište da treba izmeniti brojne odredbe same direktive i promeniti način njene primene u pojedinim državama članicama. Primedbe i kritike nevladinih aktera naročito su se odnosile na odredbe o minimalnoj starosti supružnika (veza starosti i prisilnog braka), odredbe o definiciji porodice, zalaganje za prihvatanje proširene definicije porodice i snažno protivljenje prethodnim merama integracije (*pre-entry integration*) pre dolaska u državu članicu EU, a zalaganje za integraciju nakon dolaska u EU (*post-arrival measures*). Posebno značajan deo debate bio je onaj o merama integracije, gde su države članice imale različite stavove, polazeći od specifičnosti kulture i činilaca istorijskog razvoja, naročito u vezi s opcijom klauzulom koju sadrži direktiva i koja omogućava državama članicama EU da zahtevaju mere integracije i pre ulaska i sticanja prava na boravak na teritoriji te države članice. Iako su države članice imale različite stavove u vezi sa zahtevanim merama integracije (osnovni nivo jezika, polaganje testa o poznavanju društva, političkog sistema i istorije rezidentne države članice), većina je bila složna da odbije da se mere integracije regulišu na uopšten način na nivou EU i da se propišu okvirna pravila koja bi se tu primenjivala, čime bi se ograničilo pravo država članica da regulišu ovu oblast. Neke države su zadržale stav da prethodne mere integracije treba da budu obavezne (Nemačka, Austrija), a neke i za to da ove mere istovremeno budu obavezne i za rezidenta i za članove njegove porodice. Ipak, neke članice su bile protiv obaveznih prethodnih mera integracije, naročito za decu rezidenata (Bugarska), pozivajući se na Deklaraciju UN o pravima deteta. Rumunija i Poljska su se, s druge strane, zalagale za određivanje opštih pravila za integraciju članova porodica legalnih rezidenata poreklom iz trećih država van EU.<sup>22</sup>

Akteri nevladinog sektora posebno su ukazali na to da zahtevane mere obavezne integracije pre sticanja prava na boravak u državi članici EU imaju efekat redukovanja imigracije, više nego što je promovišu. Ovi akteri takođe smatraju da su prethodne mere integracije opravdane jedino ako služe da olakšaju integraciju i ako su u skladu s principom proporcionalnosti. Ipak, svi ovi akteri su se založili za neophodnost sprovođenja mera za integraciju nakon dolaska u državu članicu EU, uz napomenu da se postojeći mehanizmi za integraciju u pojedinim državama članicama EU moraju značajno unaprediti.<sup>23</sup>

Najskorije, u saradnji sa OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Evropska komisija je učestvovala u izradi studije o integraciji koja je objavljena 2015. (Indicators of Immigrant Integration

[22] Izvor: Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals.

[23] *Isto*.

(2015) Settling in).<sup>24</sup> Navešćemo neke od najvažnijih zaključaka iz ove studije: izazovi integracije u državama članicama ne uvećavaju se s porastom udela imigracije u ukupnoj populaciji; u svim zemljama nejednakosti prihoda među imigrantima mnogo su drastičnije nego među domaćom nacionalnom populacijom; stopa zaposlenosti imigracije u državama članicama EU tokom 2012–2013. godine iznosila je 62%; usled nezadovoljavajućih prihoda, imigranti žive u prenaseljenom prostoru u odnosu na domaću nacionalnu populaciju; skoro dve trećine nastanjenih imigranata stekli su državljanstvo rezidentne države članice EU.<sup>25</sup> Kada je u pitanju porodična imigracija, studija ukazuje na sledeće podatke: u EU gotovo 4% domaćinstava ima bar jednog člana koji nije građanin EU (državljanin neke države članice); imigrantske porodice su češće porodice sa decom u odnosu na domaću nacionalnu populaciju, i to naročito u zemljama sa novijom, skorom imigracijom; i u proseku, porodice imigranata su veće od porodica domaće nacionalne populacije.<sup>26</sup>

#### 4. Zaključak

Porodična imigracija predstavlja značajan izvor imigracije ne samo u pogledu brojnosti već i u pogledu izazova za svakodnevni politički, društveni i kulturni život u EU. Ipak, ovo pravo sa aspekta integracije, naročito kulturne, može nositi izvesne kontroverze i izazove. Iako primarno ima za cilj da olakša boravak, adaptaciju i integraciju lica koja su rezidenti u državama članicama, ono može rezultirati najpre tzv. subintegracijom. Naime, ukoliko je imigracija koja potiče iz određene zemlje ili kulturno bliskog podneblja, brojna u nekoj državi članici, a neguje bliske veze i razvijenu identifikaciju s državom i zajednicom po poreklu, postoji rizik da nova porodična imigracija (članovi porodice) neće ostvariti punu integraciju u rezidentno društvo, već će se čvrsto vezati za blisku imigrantsku zajednicu. Iako je integracija i formalni preduslov za ostvarivanje prava na stalni boravak, i naknadno za sticanje državljanstva, činjenica je da brojne zapadnoevropske članice EU imaju problem sa neuspešnom integracijom imigranata poreklom iz drugačijih kulturno-religijskih miljea. Takođe, čini se da postoji tendencija, bar kada je porodična imigracija u pitanju, bliskijeg povezivanja sa zajednicama po poreklu i njenim članovima, kao i negovanje tekovina društva po poreklu (običaja, jezika, tekovina svakodnevnog života).

Pravo na okupljanje i spajanje porodica je značajno pravo i legislativno dostižuće EU. Ipak, iako tendencija približavanja i unifikacije tumačenja i implementacije ovog prava u državama članicama EU napreduje, mora

[24] Izvor: Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/ec\\_oecd\\_joint\\_report\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/ec_oecd_joint_report_indicators_of_immigrant_integration_2015_en.pdf)

[25] Izvor: Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in.

[26] *Isto.*

se napomenuti da sve države članice imaju izvesne nacionalne posebnosti (etnonacionalna i religijska struktura, potrebe i nedostaci tržišta rada, bezbednosni izazovi itd.), koje koriste za pravdanje specifičnosti nacionalne regulative u ovoj oblasti. U nekim slučajevima, to se može smatrati opravdanim, ali ako države članice EU imaju opredeljenje da jačaju evropsku agendu i dalje komunitarizuju politike iz trećeg stuba, moraju biti spremne da definišu i implementiraju detaljnije smernice u okviru politike imigracije. Pravo na okupljanje i spajanje porodica je značajna tekovina, a evropski karakter prava ne bi trebalo dovesti u pitanje insistiranjem na nacionalnim posebnostima i diskrecionom pravu kao potvrdi suvereniteta u ovoj oblasti.

## **The Right to Assembly and Family Reunification as a Cause for Immigration in the EU**

### **Abstract**



The right to family reunification of persons which are foreign born and do not have EU citizenship, but legally residents in the Member State with committed to permanently residing, is recognized as one of the fundamental rights of the European Union in the European area of free movement. Since 2003 this right is been institutionalized by provisions of Directive 2003/86/EC, which sets precise guidelines for the implementation of the right to family reunification in the Member States of EU. This directive is still in force, but the legal nature of this act indicates a certain level of freedom in its implementation, and the discretion of the Member States that taking into account national particularities, further develop and regulate this issue at the national level. The significance of this Directive in the field of EU immigration policy in particular stems from the fact that nearly half of European immigration today legally residing in the EU is a result of the implementation of the right to family reunification. The aim of this paper is, except to point out the basic elements and the contents of this Directive and the issues of implementation into national legislation of the Member States, to make a special insight of the reports and studies of the European Commission in recent years related to application of the right to family reunification of legal residents in the EU, with special emphasis on the complexity of the issue of immigrants integration in the EU.

### **Key words**



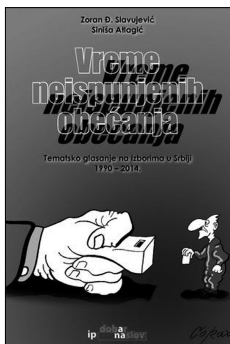
Family reunification, Directive, residents and non-residents, immigration, the European Union, the European Commission, Member States

## Literatura i internet izvori



- Caldwel Christopher (2009), *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam, and the West*, London: Allen Lane.
- Dezmon Dinan (2006), *Sve bliža Unija*, Beograd: Službeni glasnik.
- Huysmans Jef, „The European Union and the Securitization of Migration“, *Journal of Common Market Studies* (December 2000), Vol. 38, No. 5, 751-777.
- Janjević Milutin (2003), *Treći stub Evropske unije*, Beograd: Službeni list SCG.
- Knežević-Predić Vesna i Radivojević Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik, 2009.
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN> (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/005.html> (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Povelja o osnovnim pravila Evropske unije: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-540/03> (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF> (pristupljeno 11. 7. 2015)
- 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/5th\\_annual\\_report\\_on\\_immigration\\_and\\_asylum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/5th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf) (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum” 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013\\_en\\_11.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf) (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011): [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/agenda/1\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/agenda/1_en_act_part1_v10.pdf#zoom=100) (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC): [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2\\_act\\_part1\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_en.pdf#zoom=100) (pristupljeno 12. 7. 2015)
- Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary\\_of\\_stakeholder\\_responses\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf) (pristupljeno 12. 7. 2015)
- Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/ec\\_oecd\\_joint\\_report\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/ec_oecd_joint_report_indicators_of_immigrant_integration_2015_en.pdf) (pristupljeno 12. 7. 2015)





# Zoran Đ. Slavujević, Siniša Atlagić

## *Vreme neispunjenih obećanja*

IP DOBAR NASLOV, 2015, Beograd

Knjiga „Vreme neispunjenih obećanja“ autora prof. dr Zorana Đ. Slavujevića i docenta dr Siniše Atlagića predstavlja jedan od najreprezentativnijih primeraka “naučna studija” iz oblasti političkog marketinga i valjanog metodološkog pristupa naučnom radu. Autori su se potrudili da na sistematičan način hronološki obrade teme u izbornim kampanjama u Srbiji od 1990. do 2014. Pored uloge ovog rada da na naučno utemeljenom pristupu opiše sve procese koji su se odigrali u vezi sa izborima u Srbiji, autori svojim pristupom daju izuzetno značajno kontekstualno objašnjenje celokupne situacije koja je odredila teme u svakom od izbornih procesa.

Senzibilitet u pisanju koji autori gaje doprinosi da ovaj rad bude pristupačan za čitanje i stručnjaka iz oblasti političkih nauka i političkog marketinga, ali i čitalac van struke i nauke. Da bi se razumeo pristup u radu autori su prvo poglavlje posvetili pregledu osnovnih teorijskih polazišta u izučavanju izbornog ponašanja i izborne motivacije. Ovaj uvod daje teorijski okvir na osnovu kojeg čitalac uklapa sve segmente narednih poglavlja i uz dobro naučno objašnjenje širi mogućnost potpunog razumevanja procesa i pojava.

Knjiga je napisana u 14 poglavlja a svaki podnaslov nam daju mogućnost da u samom početku čitanja vidimo i koji se problem izučava i objašnjava,



odnosno šta je u fokusu autora u tom izbornom procesu vezano za izborne teme i motivaciju.

Nakon teorijskog uvoda autori obrađuju pojedinačno svaki izborni proces. Prvi višestranački izbori 1990. godine bili su više od izbora – na njima je postavljeno pitanje srpskog državnog i nacionalnog interesa. S obzirom na to da su nacionalna pitanja bila u fokusu svih društvenih dešavanja to se direktno odrazilo i na agende izbornih subjekata. Osnovna podela na ovim izborima bila je između partija koje vode konstruktivne kampanje (SPS - vlast) i partija koje vode kampanje suprostavljanja (opozicija) (Slavujević i Atlagić, 2015, 15-16). Ključna tema bila je državno pitanje „Svi Srbi u jednoj državi“ za koju su se zalagale sve partije (Slavujević i Atlagić, 2015, 16), s tim što su i opozicija i vlast imale za cilj i diskreditaciju druge strane. Ono što je dodatna karakteristika je kampanja jeste to što se ova kampanja nije zasnivala na segmentaciji izbornog tela, pa nije ni ostvareno prilađavanje izbornih poruka ciljnim grupama (Slavujević i Atlagić, 2015, 23-24).

Sa novim izborima, majskim 1992. godine, došlo je i do novih tema i nove atmosfere u društvu. Društvena situacija je bila uzavrela oko svih događaja u tom periodu a akteri su se ponašali u skladu sa njom. Kako autori ističu, vlast (SPS) je ušao u ove izbore sa svojom „propagandom rata“, a uživala je i podršku „ekstremno agresivne nacionalističke i kontraopozicione kampanje SRS-a“ (Slavujević i Atlagić, 2015, 27). Sve ovo rezultiralo je da jaka medijska propaganda ostatak opozicije okarakterise kao izdajničku u izboru „za“ i „protiv“. Izbori su dobili posebnu crtu zbog kampanje bojkota od strane opozicije. Novi izbori bili su zakazani za decembar 1992. Ovi su doneli iste teme ali i promene izbornih strategija partija, pa su „greške“ u promeni strategija DS-a i SPO-a donele prevagu glasača na SPS i SRS i njihove kampanje.

Već naredne 1993. godine došlo je do prevremenih izbora zbog nedostatka većine u parlamentu (SRS povukao podršku SPS-u) dok se u društvu odigrava „rešenje“ srpskog državnog i nacionalnog pitanja. Ovi izbori ostaće upamćeni suprostavljanju između strategije „otrežnjenja“ opozicije nasuprot strategiji „zavođenja“ režima, kako su autori istakli i u naslovu.

Nove teme u političkom životu Srbije došle su sa saveznim parlamentarnim izborima 1996. i republičkim parlamentarnim izborima 1997. Na prvim izborima SPS je ušao sa temama „mir, ekonomski oporavak i reforma privrede i društva“ (Slavujević i Atlagić, 2015, 49), dok je opozicija išla sa standardnom kritikom režima i po nekim pojedinačnim planom i predlogom. Parlamentarni izbori 1997. doneli su još jednu podelu na partijskoj sceni Srbije, podelu na one koji su za izbore i one koji su za bojkot. SPS je osmislio kampanju promocije uspeha i planova za budućnost, SPO i SRS su imali kampanje kritike vlasti uz SPO-ovo isticanje ličnosti, dok je ostatak opozicije aktivno ili pasivno učestvovao u bojkotu.

Najveće promene u političkom životu Srbije dešavaju se na saveznim i republičkim izborima 2000. godine. Novi dogovor opozicije u okviru DOS-a dobijao je sinergetski efekat, a SRS i SPS koji su bili izvan tog dogovora

su prilično oslabili u glasačkom telu. SPS je vodio kampanju obnove i izgradnje (nakon bombardovanja) uz maksimalne napore da dokažu da je i opozicija projekat tog neprijatelja (strani plaćenici). DOS je uspeo sa kampanjom jedinstva opozicije uz podršku velikog dela NVO sektora, čime se postizao željeni efekta svedruštenog okupljanja.

Sa novom situacijom u političkom životu pojavljuju se i nove tematske okosnice –socijalna pitanja zamenjuju nacionalna, a sa osipanjem DOS-a (izlazak DSS, pa SDP) dolazi do prevremnih parlamentarnih izbora 2003. godine. Oko socijalnih i ekonomskih pitanja orijentisali su se svi akteri ovih izbora.

Za izučavanje političkog marketinga i tema u izbornim kampanjama važan je bio i referendum za promenu Ustava održan 2006. Iako nije vođena velika kampanja, ona je bila uvod u parlamentarne izbore 2007. Ipak, referendum je pokazao velike razlike na političkoj sceni, a iako je Ustav imao „podršku“ većine društvenih aktera na velike muke je izglasan. Izbori 2007, prema mišljenju Slavujevića i Atlagića, doneli su i nacionalnu i socijalnu demagogiju. Partije su se ipak delile na one koje su potencirale nacionalna i one koje su potencirale socijalna pitanja.

Neuspešnu vladu koja je trajala samo 9 meseci raspisala je nove parlamentarne izbore 2008. Okosnica ove kampanje bila su pitanja relacije izbornih subjekata prema EU i Kosovu i Metohiji. Na osnovu ovih pitanja i prioriteta delila se politička scena, a neki su pokušali da spoje oba pitanja u jedno. Rezultati izbora bili su na strani „evrofanatika“ nasuprot „evroskepticima“.

U svetlu ekonomske krize došlo je do parlamentarnih izbora 2012. godine, a i do pratećih prevremenih predsedničkih izbora. Glavni nosilac vlasti DS pokušava da ponudi svoje projekte za izlazak iz krize, koje pokušava da osnaži već uzdrmanom međunarodnom pozicijom zemlje zbog Kosova i Metohije. Dok je glavni rival SNS krenuo u diskreditaciju postojeće strukture, velika obećanja o hapšenjima, borbi protiv korupcije, ali i sa nizom rešenja. Uz prilično personalizovne izborne kampanje, došlo je i do iznenađenja u rezultatima. Od ovih izbora na političkom sceni Srbije počinju velika prekomponovanja.

Poslednji, vanredni parlamentarni izbori 2014. su, prema oceni autora, doneli ekonomsku i socijalnu agendu u službi promocije lidera. Sve se vrtelo oko lidera partija i njihovi ličnosti a najviše oko lidera najjače stranke, Rezultati izbora pokazali su da je za vladajuću SNS to bila dobitna kombinacija.

Kratak pregled po poglavljima je pokušaj da se iznesu najupečatljiviji zaključci autora. Iako je njihova razrada u tekstu znatno kompleksnija, vrlo važno je na ovaj način prikazati elemente na kojima bi budući čitalac izabrao ovu literaturu.

U poslednjem poglavlju Slavujević i Atlagić daju objašnjenja i zaključke koji su sveopšti za 25 godina višetranačkog sistema u Srbiji. Uz stručnu analizu i na osnovu svojih naučnih afiniteta prema političkom marketingu autori izvlače zaključke o dubokoj institucionalnoj krizi praćenoj nizom

političkih kriza. Manjak institucionalizacije doprinosi i kruženju sličnih tema u kampanjama samo „presvučenih“ za dati trenutak. Slavujević i Atlagić daju suštinski zaključak da se „izborne odluke formiraju na neracionalnim determinantama – vrednosnim i emotivnim stavovima birača prema liderima a tematske kampanje se olako pretvaraju u leaderske“ (Slavujević i Atlagić, 2015, 166).

Ova knjiga zaslužuje veliku pažnju stručne javnosti, veoma važna studija i pomagalo istraživačima u društvenim naukama, ali isto tako može poslužiti svim čitaocima koji se upoznaju kako sa političkim životom Srbije, tako i sa osnovama političkog marketinga. Važnost ove knjige je i u objedinjenom pregledu svih važnijih izbornih kampanja u Srbiji. Autori su dobro primetili da su neki događaji (npr. referendum o Ustavu) važni za sagledavanje i slaganje političkih kompozicija u Srbiji i na uskom prostoru dali sve podatke i interpretacije od važnosti.

Ako bi neki kritičari tražili nedostatke ovom radu, mogli bi da istaknu manjak tabelarnih prikaza i grafikona koji bi na slikovit način prikazali obrađivane pojave i procese. Ipak, izbor autora na koji način će to uraditi i to ni na koji način ne umanjuje valjanost rada i kvalitet objašnjenja. Autori su na najbolji način kontekstualno objasnili sve događaje u fokusu tema izbornih kampanja.

U zaključku treba dodati da je ova knjiga i dobar primer svima koji planiraju da pišu, kako treba i na koji način pristupiti naučnom radu i metodološki obraditi slučaj. Koautoski rad Slavujevića i Atlagića zaslužuje sve pohvale i posebno mesto u domaćoj literaturi.

•  
Despot Kovačević,  
doktorand na Fakultetu političkih nauka  
Univerziteta u Beogradu

**Program:**

Word for Windows

**Pismo:**

latinica

**Font:**

Times New Roman

**Veličina fonta:**

12

**Prored:**

1,5 (1.5 lines)

**Minimalni obim:**

15.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

**Maksimalni obim:**

20.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Svaki tekst treba da ima naslov, ime i prezime autora, naučno i/ili nastavno zvanje, naziv ustanove u kojoj je zaposlen (univerzitet, fakultet, ime i prezime).

Pri navođenju, strana imena prvi put pisati u originalu, a zatim ih transkribovati.

Svaka tabela i/ili grafikon treba da sadrže broj, naslov, izvor, kao i da pokažu svoju funkciju u tekstu.

U fusnote upisivati samo propratne komentare.

Na kraju citata otvoriti zagradu i u nju uneti prezime autora, godinu izdanja i stranu.

- jedan autor: (Beyme, 2002: 155)
- dva autora: (Evans i Whitefield, 1993: 548)
- slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003 b: 143)

U spisku literature autore treba navesti po abecednom redu.

Red navođenja u slučaju knjiga: prezime, ime, godina izdanja, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, izdavač.

**Primer:**

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

**Primer navođenja teksta u knjizi:**

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction“, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

**Primer navođenja teksta iz časopisa:**

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

**Internet izvori:**

Prezime, Ime, datum, „Naziv teksta“. Naziv institucije, <http://www.ipsa.org/publications/ipsr> (Datum posete: 05. 6. 2011)

Autori snose odgovornost za sadržaj, stavove i verodostojnost činjenica u tekstu.

Objavlivanjem teksta autor prenosi sva autorska prava na izdavača časopisa.

Godišnja pretplata na časopis

Godišnja pretplata na časopis *Politički život* iznosi 1.500 dinara za fizička i za pravna lica.

Za fizička lica u inostranstvu cena je 3.500 dinara, a za pravna lica u inostranstvu 4.000 dinara.

Cena pojedinačnog broja je 500 dinara.

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika

Ulica i broj

JMBG

Broj pretplata

Ime i prezime (za pravna lica ime i prezime odgovornog lica)

Poštanski broj i mesto

PIB

Potpis (i pečat za pravna lica)

Broj telefona/telefaksa

E-pošta

Mesto i datum

Po prijemu pretplatnog listića dostavićemo vam predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati i konačni račun.







