

Reforma Visokog saveta sudstva

Dušan Radujko

**Reforma Visokog saveta sudstva: rizik ili prilika
za nezavisnost**

Miloš Janković

**Procedura kao legitimacijsko sredstvo novih
ustavnih rešenja u Srbiji**

Mirko Dautović

**Stumbling at the very end: The Crisis of the CDU
in the last year of Angela Merkel's Chancellorship**

Miljana Pavkov

Hunta u potrazi za legitimitetom - slučaj Afrike

Savo Simić

**Da li elektronsko glasanje može uticati na
povećanje izborne izlaznosti u Republici Srbiji?**

Dušan Piksiades

**Zastupljenost populističkih stranaka u
nacionalnom i Evropskom parlamentu, slučaj Češke
i Slovačke**

Ogled

Mirjana Popara

**Between the preconditions and precipitants:
The causes of dissolution of Yugoslavia**

Prikaz knjige

Ivana Dinić

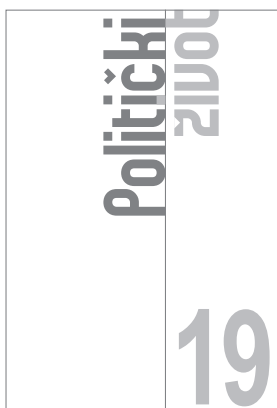
Dvadeset godina 5. oktobra

Dušan Ristić

**Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji -
(ne)naučene lekcije**

Tema broja
**Reforma
Visokog saveta
sudstva**

**Visokog saveta
sudstva**



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, doc. dr Dušan Spasojević,
doc. dr Jelena Lončar

Međunarodna redakcija

Prof. dr Spiros Ekonomidis, 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 Ratko Božović, prof. dr Goran Bašić

Sekretar redakcije

Despot Kovačević

Izdavač

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Za izdavača

Prof. dr Dragan Simić

Adresa

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

Dizajn

Goran Ratković

Prelom

Olivera Tešanović

Lektura i korektura

Olivera Veličković

Tiraž

300 primeraka

Štampa

Čigoja štampa

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2020, br. 19 (novembar) – . – 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

19

Tema broja: Reforma Visokog saveta sudstva

Dušan Radujko Reforma Visokog saveta sudstva:
rizik ili prilika za nezavisnost 9

Miloš Janković Procedura kao legitimacijsko sredstvo
novih ustavnih rešenja u Srbiji 29

Evropa

Mirko Dautović Stumbling at the very end: The Crisis of the CDU
in the last year of Angela Merkel's Chancellorship 47

Afrika

Miljana Pavkov Hunta u potrazi za legitimitetom – slučaj Afrike 57

Istraživanje

Savo Simić Da li elektronsko glasanje može uticati
na povećanje izborne izlaznosti u Republici Srbiji? 69

Analiza

Dušan Pikiades Zastupljenost populističkih stranaka
u nacionalnom i Evropskom parlamentu, slučaj Češke i Slovačke 83

Ogled

Mirjana Popara Between the preconditions and precipitants:
The causes of dissolution of Yugoslavia 99

Prikaz knjige

Ivana Dinić Dvadeset godina 5. oktobra 109

Dušan Ristić Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji –
(ne)naučene lekcije 113

Issue theme: High judicial council reform

Dušan Radujko High judicial council reform:
a risk or opportunity for independence 9

Miloš Janković Procedure as a legitimizing tool for
constitutional change in Serbia 29

Europe

Mirko Dautović Stumbling at the very end: The Crisis of the CDU
in the last year of Angela Merkel's Chancellorship 47

Africa

Miljana Pavkov Junta in search for legitimacy - the case of Africa 57

Research

Savo Simić Can electronic voting affect the election turnout
in Republic of Serbia? 69

Analysis

Dušan Pikišades Involvement of populist parties in national and
European parliaments, case of Czechia and Slovakia 83

Essay

Mirjana Popara Between the preconditions and precipitants:
The causes of dissolution of Yugoslavia 99

Book review

Ivana Dinić Twenty years since October 5th 109

Dušan Ristić Thirty years of renewed multipartism in Serbia -
(un)learned lessons 113

Reforma Visokog saveta sudstva

UDK 321.01:340.134(497.11)

Reforma Visokog saveta sudstva: rizik ili prilika za nezavisnost

Sažetak



Ovaj rad predstavlja analizu reforme Visokog saveta sudstva predloženu u konačnoj verziji Nacrta amandmana na ustav republike Srbije. Rad pokušava da odgovori na pitanje da li reforma predstavlja rizik za nezavisnost sudstva, ili priliku za dalje jačanje ove grane vlasti. Na ustanovljenom teorijskom osnovu, rad vrši uporednu analizu predloženog ustavnog rešenja sa postojećim u Srbiji, kao i dva slučaja iz uporedne prakse koja se odlikuju institucionalnom nezavisnošću. Rad zaključuje da reforma ne predstavlja rizik za nezavisnost sudstva, ali da u isto vreme njen ograničen pristup garantovanju nezavisnosti ne pruža temelj za jačanje sudske grane vlasti.

Ključne reči



Sudstvo, Nezavisnost, Odgovornost, Visoki savet sudstva, podela vlasti, ustavna reforma

* Autor je istraživač pripravnik na Institutu za političke studije. E-mail: radujko1819@gmail.com

1. Uvod

Sudska vlast se nalazi na udaru iliberalnih političkih pokreta širom Evrope. Obračuni sa nezavisnim sudstvom su postali jedna od odlika hibridnih režima, koji u želji za „nakrivljenim terenom“ (Levitsky and Way, 2020: 59) vide nepristrasnog sudiju kao prirodnog neprijatelja. Presedani postavljene u Poljskoj i Mađarskoj, pokazali su da je svaki pokušaj reforme sudske grane vlasti u iliberalnim demokratijama i hibridnim režimima potencijalni korak ka uvećavanju moći političkih grana vlasti. U drugu ruku, reforma sudstva se za Srbiju, suočenu sa zahtevima međunarodnih aktera i već nezavidnog položaja sudske grane vlasti, javlja kao neizbežna.

Ovaj rad će ponuditi analizu konačne verzije Nacrta amandmana na ustav republike Srbije iz 2018, sa fokusom na institucionalne reforme Visokog saveta sudstva. Analiza će pokušati da odgovori na dva pitanja koja se javljaju kao presudna kada se sagledava efekat reformi sudstva u hibridnim režimima. Prvo, poučeno uporednim sudsstvom, gleda na svaku reformu sudstva kao rizik: Da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva političke grane vlasti i dominantna partija uvećati kontrolu nad sudskom granom vlasti? Drugo, imajući u vidu već nisku nezavisnost sudstva, gleda na reformu kao iskorak ka supstancijalnoj promeni: Da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva biti stvoren dovoljan temelj institucionalne nezavisnosti za napredak u nezavisnosti sudstva? Rad na ova dva pitanja odgovara u dva dela. Prvo predstavlja debatu između nezavisnosti i odgovornosti, kao i ulogu načina odabira sudija unutar te debate. U drugom analizira predloženo ustavno rešenje za Visoki savet sudstva u kontekstu već postojeće institucije, uporedne prakse i trenutne političke situacije u zemlji.

2. Uloga i odlike nezavisnog sudstva

Unikatna uloga sudstva u ustavnim demokratijama predstavlja izazov za svaku analizu ove grane vlasti. Pokušaj razumevanja institucionalnih rešenja unutar pravosuđa zahteva uzimanje u obzir funkcija sudstva u političkom sistemu, iz kojih proističe specifičan odnos sa druge dve, političke grane vlasti. Kroz reči sudije vrhovnog suda SAD-a, Džona Maršala, sud je tu da utvrdi „šta zakon jeste“ (Marbury v. Medison, 1803: 5). Iz tog jednostavnog zahteva proističe potreba za nezavisnim arbitrom, odvojenim od ostatka državnog aparata. Ipak, u mnogim političkim sistemima pozicija sudstva kao posebne i jednake grane vlasti je kontroverzna. U Ujedinjenom Kraljevstvu, iako su istorijski i ustavni principi garantovali nezavisnost sudova, od posebne važnosti za sudstvo je bio lord kancelar, član izvršne vlasti (Smith, 2005: 190). Elementi fuzije sudske i političkih grana vlasti su umanjeni tek 2005. (Fischer, 2005: 260). U Francuskoj petoj republici sudovi su započeli u krajnje tehničkoj ulozi. Oficijalna verzija francuskog sudije je slika „pasivnog i nevidljivog agenta“ (Lasser, 1995: 1327) zakona. Čak i očevi osnovači Sjedinjenih Američkih Država, koji su zaslužni za evoluciju koncepta podele na tri grane vlasti, su primećivali nezavidnu poziciju sudstva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Aleksandar Hamilton uvida da je sudstvo „najslabija grana“ jer ne kontroliše ni „novac ni mač“ (Hamilton, 1788). Uprkos primerima širenja ovlašćenja sudova u konsolidovanim demokratijama, u mlađim demokratijama i hibridnim režimima sudovi su demonstrirali ranjivost pod pritiskom političkih sila. U Mađarskoj partija premijera Orbana uspeva da se serijom reformi i taktičkih imenovanja obračuna sa preprekom nezavisnog sudstva (Kazai i Kovacs, 2020).

Suočeni za ovom posebnom, često ranjivom, pozicijom sudstva, i u kontkestu demokratskog nazadovanja u Srbiji (Freedomhouse, 2020), logično je svaku predloženu institucionalnu reformu gledati iz prizme utvrđivanja nezavisnosti ove grane. Ipak, zahtev za nezavisnost sudova sa sobom nosi izazove koje moramo razmotriti.

2.1 Nezavisnost sudstva

Nezavisnost sudske grane vlasti, shvaćena u apsolutnom smislu, predstavlja potencijalno kontradiktoran zahtev. Sudstvo u potpunosti izolovano od interakcije sa političkim granama vlasti bi bilo onespobljeno da vrši svoju funkciju – ono zavisi od izvršne vlasti za sprovođenje svojih odluka, primenjuje zakone koje je donela legislativa i njegova kontrolna funkcija zahteva stepen povezanosti sa drugim institucijama. Sa tim u vidu, nezavisnost sudstva Lorens Baum preciznije definiše kao „stanje u kojem su sudije u potpunosti slobodne od negativnih posledica za odluke koje donose u sudu“ (Baum, 2003: 14). Ova široka definicija nam dopušta da zamislimo idealtipskog nezavisnog sudiju, vođenog samo zakonom i

činjenicama. Ipak, da bi mogli da utvrdimo u kojoj meri institucionalno rešenje promoviše nezavisnost, moramo razmotriti koji faktori sudstvo približavaju tom idealnom tipu. U *de jure* smislu, javlja se veliki broj odrednica koji je povezan sa stvaranjem nezavisnog sudstva koje može da se suprostavi drugim granama (Smilov, 2012: 859). Po Danielu Smilovu, ova lista uključuje i autonomiju prilikom odabira sudija i postojanje nezavisnog sudskog saveta (Smilov, 2012: 860) Ipak, ispunjavanje *de jure* zahteva nije uvek dovoljno. Države mogu da ispunjavaju minimalne institucionalne zahteve nezavisnosti sudstva, ali da i dalje u njima vlada arbitrarna moć. U takvim situacijama one su ispunile anatomsku definiciju nezavisnosti sudstva, i vladavine prava u širem smislu, ali su izgubile njenu normativnu srž (Krygier, 2016: 200). Za razliku od *de jure* nezavisnosti, *de facto* nezavisnost je mnogo teže definisati ili meriti. Hajo i Vojt predlažu indeks *de facto* nezavisnosti koji bi uračunavao indikatore koje uključuju broj slučajeva razrešavanja sudije, stabilnost sudijskih primanja, implementacija njihovih odluka, efektivno prosečno trajanje mandata, veličina sudskog budžeta i broj uticajnih presuda (Hayo i Voigt, 2007: 279). I ako veoma pogodan za razlikovanje ustavnih rešenja koja su samo *de jure* prisutna, od suštinske sudske nezavisnosti, koristeći ovaj pristup nije lako izolovati efekat sitnih promena u institucionalnom uređenju pravosuđa.

2.2 Odgovornost sudstva

Uprkos važnosti nezavisnosti za funkcionisanje sudstva, ova odlika stoji u balansu sa zahtevom za odgovornost. Odgovornost sudstva Voigt definiše kao gubitak koristi koji „sudija može da očekuje kada previše odstupa od opšte poznatog standarda“ (Voigt, 2008: 87). Sudija koji je u potpunosti nezavistan i ne očekuje ikakve posledice, čak i u slučaju izuzetno nekvilitetnih ili pristrasnih odluka, obavlja svoju funkciju uz nizak nivo sudske odgovornosti. U ekstremnom slučaju, možemo zamisliti sudiju vrhovnog suda koji na potpuno arbitraran način donosi odluke, ali zbog totalne nezavisnosti i doživotne funkcije, može da nanosi štetu građanima i pravnom poretku decenijama. Čarls Gej ustavovljava tri pozitivne funkcije sudske odgovornosti. Ove funkcije uključuju „promovisanje vladavine prava“ putem ograničavanja sudskih postupaka pogubnih „nezavisnost, nepristrasnost i intergritet“ sudstva; građenje „javne podrške“ sudstvu; i unapređivanje „institucionalne odgovornosti“ sudske grane u odnosu na građane koje služi (Geyh, 2006: 917).

Ipak, pozive na odgovornost sudstva ne smemo gledati van političkog i društvenog konteksta. Obračuni sa nezavisnim sudstvom, i koračanje ka autoritarnim vidovima vladavine, u Mađarskoj i Poljskoj su vršeni pod okriljem borbe za odgovornost sudova. Ipak, u obe države odgovornost sudova koja je utvrđena nije promovisala pozitivne funkcije koje su gore navedene. Cilj je bilo utvrđivanje političke odgovornosti sudija, na na-

čin koji bi oslabio njihovu kontrolnu funkciju (Kovacs i Scheppele, 2018: 3-9). Svako pozivanje na veću odgovornost sudstva od strane predstavnika dominantnih partija u iliberalnim demokratijama moramo razmatrati sa ovim presedanima u vidu.

Nepovezano sa pozitivnim posledicama na kvalitet sudstva, poziv na odgovornost predstavlja i normativni zahtev. U demokratskom društvu legitimitet nosioca javne moći se zasniva na ideji reprezentacije građana. Političke grane vlasti taj legitimitet crpe direktnim izborima (parlament, predsednik), ili posredno (premijer odabran od strane parlamenta, čija moć zavisi od podrške predstavnika građana). U zavisnosti od metoda odabira, većina sudova nema luksuz toliko blizine demokratskom legitimitetu. U cilju prevazilaženja ovog jaza između demokratskog legitimiteta i moći savremenog sudstva, Daniel Smilov predlaže alternativne izvore legitimiteta za ovu granu vlasti (Smilov, 2012: 862). Njen specifičan položaj je opravdan kroz četiri aspekta, koji su nužni za funkcionisanje sudstva: 1.) „potrebom za podelu vlasti“, 2.) „potrebom za vladavinu prava“, 3.) „suverenitet oličenim u presuđivanju sporova“, 4.) „poziciji nepristrasnog arbitra u sporu između dve strane“ (Smilov, 2012: 862). Nezavisnost sudstva je, u većoj ili manjoj meri, potrebna za sva četiri aspekta. U drugu ruku, Smilov tvrdi da je „teško zamisliti model posvećen konstitucionalizmu koji sistematski poriče valdinost“ ovih aspekata. Sa tim u vidu, normativno je opravdano da demokratski legitimitet ne bude jedini parametar za analizu institucionalnih rešenja za odabir članova sudske grane vlasti.

2.3 Uticaj metoda odabira članova sudske vlasti

Činjenica da su zahtevi za balans nezavisnosti i odgovornosti sudstva ključni u razmatranju ove grane vlasti, ne znači da analiza svakog institucionalnog rešenja mora da se vodi na temelju ove debate. Možemo zamisliti reformu pravosuđa usmerenu na povećanje efikasnosti rada koja ne utiče direktno ni na nezavisnost, ni na odgovornost sudstva. Sa tim u vidu, moramo utvrditi da li metod odabira članova sudske vlasti, uključujući razlike u ulozi i sastavu visokog saveta sudstva, utiče na ove dve odlike.

Inicijalno, institucionalna logika nalaže da metod odabira utiče na nezavisnost i odgovornost sudija. Ukoliko pretpostavimo da sudije postupaju strateški, u interesu bi im bila veća odgovornost u odnosu na „publiku“ onih koji odlučuju o njihovom postavljanju na funkciju. Ovaj stav o važnosti metoda odabira sudija možemo videti u mnogim *de jure* definicijama nezavisnosti sudstva, kao i međunarodnim standardima „najbolje prakse“. Daniel Smilov uvrstava izuzetak ikakvog uticaja „izvršne ili zakonodavne vlasti u procesu odabira sudija“ u listu najčešćih odlika nezavisne sudske grane vlasti (Smilov, 2012: 860). Venecijanska komisija predlaže verziju sudskog saveta (Venecijanska komisije, 2010). Ipak, ako

se vratimo na bazičnu definiciju nezavisnosti sudstva kao stanja „u kojem su sudije u potpunosti slobodne od negativnih posledica za odluke koje donose u sudu“, nailazimo na izazov.

I ako pretpostavimo da dominacija političkih grana vlasti prilikom odabira sudije može da utiče na njegovu nezavisnost pre odabira, istom logikom se ne možemo voditi nakon. Mišljenje egzekutive, ili vladajuće partije, da će kandidat za sudsku poziciju biti zahvalan onima koji su mu omogućili odabir ne mora biti istinito. U skorašnjoj istoriji imali smo priliku da vidimo sudije Vrhovnog suda SAD-a kako odlučuju protiv želja predsednika Trampa, koji ih je imenovao na poziciju, u presudnim parnicama nakon predsedničkih izbora (Durkee, 2021).

Ipak, činjenica da metod odabira, u izloaciji, ne može da predodredi nezavisnost sudstva, ne znači da nije činilac u kombinaciji sa drugim faktorima. Istraživanja različitih metoda odabira su pokazali obrasce uticaja na sudijsko ponašanje koje ne smemo zanemariti u analizi predloženih institucionalnih rešenja. Direktna izbor sudija, sistem koji favorizuje eksternu odgovornost sudske grane vlasti, nam pruža uvid u efekat metoda odabira. Studije iz SAD-a pokazuju da su sudije odabrane preko izbora u većoj meri podložne da pod pritiskog javnog mnjenja i reizbora primenjuju smrtnu kaznu, od sudija odabranih drugim metodama (Brace and Boyea, 2008: 370). Ali i u ovim slučajevima, koncept reizbora je od visokog značaja. Visok uticaj na donošenje odluka u pitanjima smrtne kazne je viđen u visoko profilnim slučajevima o kojima su odlučivale sudije kojima predstoji reizbor (Brace and Boyea, 2008: 370). Sudije su kao faktor u odlučivanju uključili potencijalnu posledicu u budućnosti, te samim time okrinjili osnov nezavisnosti.

Sličnom logikom, metod napredovanja unutar sudstva i disciplinski postupci nad sudijama utiču na nezavisnost. Sudija, čije karijerno napredovanje zavisi od određene „publike“, će imati podsticaj da svoje odluke donosi na način koji će ga zaštititi od posledice ne dobijanja unapređenja. Ukoliko je trajnost sudijskog mandata na snazi, a sudija je došao do vrhunca pravosudne karijere, ovaj faktor ne mora da utiče na njegovu ličnu nezavisnost. Ali ako odluke donosi pod uticajem potencijalnih posledica i nagrada od strane nadležnih za njegovo unapređenje, nezavisnost strada. U slučaju da o njegovom unapređenju odlučuju članovi sudstva, njegova individualna nezavisnost slabi. U drastičnijem slučaju gde političke grane, ili glasači, odlučuju o njegovom napredovanju, slabi institucionalna nezavisnost sudstva.

Sličan obrazac možemo uvideti kada je u pitanju moć disciplinovanja. Na primeru iz Poljske vidimo kako metod odabira, u kombinaciji sa načinom disciplinovanja unutar sudske grane vlasti poprima veći značaj za nezavisnost sudstva. Tokom dugogodišnjeg sukoba između sudstva i vladajuće PiS partije u Poljskoj, reforma Vrhovnog suda Poljske je predstavljala vrhunac krnjenja nezavisnosti sudova (Gajda-Roszczyńska i Markiewicz, 2020: 458). Kroz ovu reformu je stvoren nov osek Vrhovnog suda koji je nadležan za odlučivanje o disciplinskim postupcima

(Gajda-Roszczyńska i Markiewicz, 2020: 460). Pozicije unutar odseka nisu popunjena po godinama staža, ili izborom samih sudija, već odlukom političke grane (Gajda-Roszczyńska i Markiewicz, 2020: 463). Metod odabira koji je i sam izazov za nezavisnost sudstva, postaje izražena pretnja kada je ukombinovan sa moćima u disciplinskim postupcima koji utiču na celokupno sudstvo.

2.4 Visoki savet sudstva - osnovi za evaluaciju

Jedan od sve popularnijih metoda za odabir članova sudske grane vlasti je putem visokog saveta sudstva. U svojoj savremenoj formi, visoki saveti sudstva se javljaju u Francuskoj 1946. i Italiji 1958. (Garoupa i Ginsburg, 2009: 107), i možemo ih definisati kao „tela koja su dizajnirana da izoluju funkciju odabira, unapređivanja i disciplinovanja sudija od partijskog političkog procesa, ali i osiguraju određeni nivo odgovornosti” (Garoupa i Ginsburg, 2009: 106). Kao takvi predstavljaju kompromis, koji u svom idealnom obliku pretenduje da održi nezavisnost i odgovornost u balansu, a zaštiti sudove od izazova koje smo već ustanovili. U uporednoj praksi vidimo da su visoki saveti sudstva daleko od jedinstvene formule koje razrešava čvor konkurentskih institucionalnih zahteva.

Osnovna logika osnivanja visokog saveta sudstva je da on predstavlja tampon zonu između političkih grana vlasti i nezavisne sudske grane. Institucionalni odgovor na pitanje *Quis custodiet ipsos custodes?* - ko čuva čuvare - visoki saveti sudstva sa sobom povlače to pitanje još jednom. Ko garantuje nepristrasan, nezavisan i odgovoran rad ovog novog tela? Pomeranjem ovog problema jedan stepen više možemo doprineti nezavisnosti sudske grane, kroz izolovanje regularnog sudstva. Ipak, ukoliko visoki savet sudstva sa širokim ovlašćenjima bude operacionalizovan od strane političkih vlasti, to može eksponencijalno povećati pretnju za sudstvo. Sa moćima odabira, unapređivanja i disciplinovanja u jednom telu, kontrola i suzbijanje nezavisnog sudstva bi bila znatno lakše nego putem difuznog pritiska na sudove i pojedine sudije (Kovacs i Scheppele, 2018: 8). Sa tim u vidu, kada analiziramo uticaj reforme visokog saveta sudstva, moramo obratiti pažnju na parametre koji mogu uticati na rad ovog tela, jer on posledično utiče na nezavisnost i odgovornost cele sudske grane vlasti.

Isto kao i u slučaju odabira sudija, moramo razmotriti metod odabira članova visokog saveta sudstva. Rešenja koja daju predstavniku izvršne vlasti apsolutnu slobodu odabira članova samo dodaju korak u proces odabira koji i dalje ostaje u rukama političke grane vlasti. U drugu ruku, metod koji dužnost odabira članova ostavlja vrhovnom sudu, samo dodaje korak procesu koji vodi do centralizacije moći u najuticajnijim članovima sudstva.

Pored metoda odabira članova, za evaluaciju institucionalnog rešenja za visoki savet sudstva bitan je i sastav ovog tela. Dok je sastav sudo-

va relativno jednostavan, sa opštim preduslovima za ulazak u sudsku profesiju, visoki saveti sudstva ostavljaju fleksibilnost kada je u pitanju njihovo članstvo. Članovi mogu biti sudije, tužioci, advokati, skupštinski poslanici, ministri, profesori, predstavnici profesionalnih organizacija. Visoki saveti sudstva u čijem sastavu su većinom sudije predstavljaju suštinski drugačiju instituciju od one u kojoj sede predstavnici izvršne vlasti. Važno je i napomenuti da visoki saveti sudstva često imaju i *ex officio* članove, koji mogu uključivati najmoćnije predstavnike grana vlasti, uključujući predsednika republike, premijera, ministra pravosuđa, predsednika skupštine, predsednika nadležnog skupštinskog odbora. Od posebne je važnosti napomenuti ukoliko neki od ovih članova imaju garantovanu predsedavajuću poziciju, i time dodatna ovlašćenja u odnosu na druge članove u pogledu postavljanja agende i rada tela.

Kao što smo već ustanovili u kontekstu sudstva, mogućnost reizbora predstavlja još jedan parametar koji može uvećati posledice metoda odabira članova visokog saveta sudstva. Moramo pretpostaviti da je pozicija u visokom savetu sudstva, imajući u vidu moć i prestiž ovih tela, poželjna funkcija. Ukoliko je mogućnost reizbora omogućena, kroz strategijsko delovanje članovi su u interesu da svojim odlukama i radom opravdaju poverenje „publike“ koja ih je odabrala, i od kojih im zavisi reizbor. Samim tim, mogućnost reizbora naglašava važnost metoda odabira.

Konačno, važno je razmotriti ovlašćenja visokog saveta sudstva. U uporednoj praksi postoji velika raznovrsnost u ovom pogledu. Visoki saveti sudstva nekih latino američkih zemalja imaju čisto tehničku, čak birokratsku ulogu. Čak i da je članstvo takvih tela u potpunosti sastavljeno i izabrane od sudstva, teško da bi u velikoj meri doprinelo nezavisnosti sudske grane vlasti. U drugu ruku, institucionalna rešenja koja centralizuju veliku moć nad sudstvom u rukama jednog tela, zahtevaju posebnu pažnju nad kontrolom koju političke grane vlasti mogu da vrše nad visokim savetom sudstva.

Na osnovu teorijske distinkcije između nezavisnosti i odgovornosti, kao i relevantnih institucionalnih parametara kada je u pitanju visoki savet sudstva, u nastavku rada ćemo analizirati postojeći Visoki savet sudstva Srbije, predloženu reformu pravosuđa Srbije, kao i uporednu praksu među članicama Evropske unije.

3. Reforma Visokog saveta sudstva

Predstavljenu debatu o nezavisnosti sudstva vidimo i u zahtevima za reformu pravosuđa u Srbiji. Proces koji traje od donošenja ustava 2006. (Venecijanska komisija, 2007: 15-16), predstavlja stremljenje ka nezavisnim sudstvom. Zahtevi procesa priključivanja Evropskoj uniji uokviruju ovaj proces od početka, imajući u vidu da reforme pravosuđa predstavljaju jedan od najvećih izazova. Ovu činjenicu je potvrdio izveštaj Evropske komisije iz novembra 2018. koji je pohvalio „neki napredak“ u polju

pravosuđa, ali naglašava da je i dalje „ostavljen prostor za neprimeren politički uticaj na sudstvo” (Evropska komisija, 2018: 13-14). U ovom periodu se pojavljuje i Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije koji pokušava da reši dugostojede nedostatke u pravosuđu, i počinjemo da vidamo debatu koju smo predstavili u izjavama zvaničnika. Aleksandar Vučić je iznosi eksplicitno nakon dijaloga sa predstavnicima Venecijanske komisije: „Želimo ravnotežu između nezavisnog i odgovornog sudstva” (Danas.rs, 10.05.2018). Daleko od tvorevine srpske politike, videli smo da ova dva zahteva jesu osnov razmatranja kada se upućujemo u analizu reformi u sudskoj grani. Ipak, poučeni presedanima Poljske i Mađarske, a imajući u vidu da je Srbija godinama kotirana jedna od neslobodnih režima Evrope (Freedomhouse 2020), svaki predlog reforme sudstva moramo gledati sa obzirom. U drugu ruku, činjenica da negativni trend u vladavini prava traje već godinama možemo videti kao razlog za ulazak u reforme.

Sa ovim u vidu javljaju se dva pitanja. Prvo je konzervativne prirode: da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva političke grane vlasti i dominantna partija uvećati kontrolu nad sudskom granom vlasti? Drugo pitanje ide korak dalje: da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva biti stvoren dovoljan temelj institucionalne nezavisnosti za napredak u nezavisnosti sudstva? U ostatku ovog teksta, kroz osvrt na trenutno i predloženo rešenje, uporednu praksu, i analizu političkog kontekst, ovaj rad će pokušati da odgovori na ova pitanja.

3.1 Visoki savet sudstva: trenutne odlike i predložene reforme

Ustanovljen Ustavom iz 2006. kao „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudstva i sudija” (Ustav Republike Srbije, 2006: član 153), institucionalni dizajn Visokog saveta sudstva je od početka bio izložen kritikama. U izveštaju o Ustavu Srbije iz 2006, Venecijanska komisija je imala primedbe na većinu članova koji se odnose na pravosuđe, koje se „ne samo po obimu, nego i po oštini izdvajaju od ostalih” (Kutlešić, 2008: 146). Odredbe o Visokom savetu sudstva su ključan deo ove kritike, i Venecijanska komisija njegovog sastava i funkcionisanje vidi kao „recept za politizaciju sudstva” (Venecijanska komisija, 2007). Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije iz 2018. pokušava da odgovori na ove dugogodišnje zamerke supstancijalnim izmenama. Ipak, moramo videti u kojoj se meri predloženo institucionalno rešenje razlikuje od postojećeg, i kojoj strani u debati između nezavisnosti i odgovornosti sudstva ono približava ovu granu vlasti.

Prvo ćemo razmotriti trenutni, i predloženi, sastav ovog tela. Po članu 153. ustava iz 2006, Visoki savet sudstva se sastoji od 11 članova, od kojih su tri člana „po položaju” dok su ostalih osam izborni članovi (Ustav Republike Srbije, 2006: član 153). Tri člana po položaju su „predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik

nadležnog odbora Narodne skupštine" (Ibid.). Izborni članovi su podeljeni na „šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta" (Ibid.). Ako sagledamo sastav kroz prizmu količine predstavnika sudske grane vlasti na telu, vidimo da su 7 od 11 članova Visokog saveta sudstva sudije. Položaj sudija na telu je naglašen činjenicom da Zakon o Visokom savetu sudstva utvrđuje da je predsednik Vrhovnog kasacionog suda i predsednik Visokog saveta sudstva po položaju (Zakon o Visokom savetu sudstva, 2008: član 6). I ako pozicija predsednika nije garantovana ustavom, trenutni sastav sadrži veliku većinu sudija i zakonski im garantuje predsedavanje telom. Rešenje koje predlaže Nacrt amandmana iz 2018. drastično izmenjuje sastav Visokog saveta sudstva. Broj članova se smanjuje sa 11 na 10 (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV), gde paran broj članova ostavlja mogućnost blokiranja rada tela u slučaju nemogućnosti osiguravanja 6 glasova tokom razmatranja ključnih pitanja. Od ovih 10 članova, polovina su sudije, dok drugu polovinu čine „pet istaknutih pravnik" koji imaju „najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva određenog zakonom" i koji su se dokazali „stručnim radom" i uživaju „lični ugled" (Ibid.). Predsednik Visokog saveta sudstva bi se po novom sistemu birao od strane samih članova, „među članovima koji su sudije" Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XVI). Predloženi amandmani bi smanjili procenat sudija na telu sa 64% na 50%, ali bi zadržali sudiju na poziciji predsedavajućeg. Uprkos ovom manjem procentu sudija u telu, važno je napomenuti da Predlog amandmana navodi da se pri izboru sudija vodi „računa o ravnomernoj zastupljenosti" Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV). I ako nije jasno određeno kako bi ovo bilo postignuto, raznosvrstnost mišljenja među sudijskim delom tela ima jasne prednosti. Prevelika zastupljenost članova iz najviših sudova bi mogla dovesti do nezastupljenosti mišljenja sudija na početku karijere, koji su u najvećem riziku od političkog pritiska.

Kao što smo ustanovili, efekat sastava sudskog saveta na nezavisnost je usko povezan sa načinom odabira članova - ne treba ga sagledavati u izolaciji. Hipotetički sistem u kojem članovi nisu sudije, ali su izabrani od strane sudija bi mogao biti znatno nezavisniji u svom radu, i naklonjen promovisanju nezavisnosti sudstva, nego telo popunjeno sudijama koje su zahvalne političkoj grani koja ih je tu postavila. Na ovom polju vidimo najveću prednost predloženih amandmana, iz perspektive osiguravanja sudske nezavisnosti. I ako je procenat sudija u Visokom savetu sudstva smanjen, svih pet sudskih članova se biraju od strane njihovih kolega sudija (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV). Ovo rešenje predstavlja veliku promenu u odnosu na trenutni način odabira, koji ostavlja odabir svih osam izbornih članova Narodnoj skupštini (Ustav Republike Srbije, 2006: član 153). Ako uračunamo i članove po položaju, uprkos visokom procentu sudija, trenutni Visoki savet sud-

stva se sastoji od članova, koji su na jedan ili drugi način, svoju poziciju zadobili zahvaljujući Narodnoj skupštini. Promena načina odabira članova predstavlja odgovor na jednu od najoštrijih kritika Venecijanske komisije na Ustav iz 2006, koja je primetila da sastav koji „na prvi pogled” izgleda „pluralistički”, u stvari kroz odabir od strane Narodne skupštine stavlja nezavisnost sudske grane vlasti u rizik (Venecijanska komisija, 2007). Dodatni pokušaj da se odgovori na ovu kritiku vidimo u predlogu načinu odabira drugih pet članova tela, iz redova „istaknutih pravnika” (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV). Demokratski legitimitet koji se crpi posredno kroz odabir od strane Narodne skupštine je zadržan u slučaju ovih članova. Ipak, prag za njihov izbor je podignut na većinu od dve trećine u Narodnoj skupštini (Ibid.). Ovim putem, rešenje predloženo u Amandmanima, bi pokušalo da uključi i opozicione stranke u odlučivanje o sastavu Visokog saveta sudstva, time ga štiteći od samovolje vladajućih većina. Imajući u vidu mogućnost ne ostvarivanja ovog visokog praga, Amandmani predviđaju osnivanje petočlane komisije koja bi odabrala preostale članove. Ovu komisiju bi činili „predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana” (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV). Specifične prednosti i mane ovog sistema u političkom kontekstu ćemo razmatrati nakon uporedne analize. Ipak, konkretne zamerke u pogledu dominacije Narodne skupštine nad odabirom članova bi izmenama bile delom zadovoljene.

Kao što smo ustanovili, mogućnost reizbora članova predstavlja rizik za nezavisnost Visokog saveta sudstva. Član koji prognozira efekat odluka na mogućnost ponovnog izbora na funkciju je u riziku da gubi opseg nezavisnosti. Za ovaj princip direktna ucena ili pritisak nisu potrebni, član je svestan potencijalne posledice i to je dovoljno da unese rizik od pristrasnosti u odlučivanju. Po Ustavu iz 2006, izborni članovi Visokog saveta sudstva su birani na mandat od pet godina (Ustav Republike Srbije, 2006: član 153). Ustav ne predviđa ograničenje reizbora, ali Zakon o Visokom savetu sudstva utvrđuje da „izborni članovi mogu biti ponovno birani, ali ne uzastupno” (Zakon o Visokom savetu sudstva, 2008: član 6).. Rešenje predloženo u Amandmanima ustavnim odredbom utvrđuje još strože ograničenje, koje glasi da „isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva” (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIV). Iz perspektive promovisanja institucionalne nezavisnosti ovog tela, ovo je važna odredba.

Poslednja odlika koju ćemo razmotriti je opseg ovlašćenja Visokog saveta sudstva. Reforma koja bi načinila ovo telo u potpunosti nezavisno, ali mu u isto vreme oduzela važna ovlašćenja i prepustila ih zavisnom telu, bi bila u potpunosti kontraproduktivna. U slučaju rešenja predloženog u Amandmanima, opasnost od ovokve manipulacije ne postoji, jer su ovlašćenja Visokog saveta sudstva u ključnim oblastima ojačana. Trenutni član 154. Ustava iz 2006. ustanovljava nadležnosti Visokog saveta sud-

stva, koje su proširene članom 14 Zakona o Visokom savetu sudstva. Kao što smo ustanovili, nadležnosti koje se odnose na pitanja statusa sudije, kao što su izbor sudije ili odlučivanje o napredovanju unutar sudstva, kao i disciplinske, su najrelevantnije za uticaj ovog tela na nezavisnost sudstva. Obe grupe ovlašćenja, statusna i disciplinska (Rakić-Vodinelić, 2012: 62), regulišu podsticaje i kazne unutar pravosudnog sistema. Ukoliko bi bile u rukama političke grane vlasti, ucene, ali i pasivni učinak podsticaja i straha od kazne, bi krnjili nezavisnost sudstva. Trenutno ustavno rešenje dodeljuje Visokom savetu sudstva velike nadležnosti u ovim sferama, ali zadržava uticaj Narodne skupštine u ključnim pitanjima. Naime, Visoki savet sudstva samo predlaže Skupštini kandidate za prvi izbor u sudijsko zvanje, kao i kandidate za predsednike sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda (Ustav Republike Srbije, 2006: član 154). Konačna odluka je u rukama političke grane vlasti. Predloženi Amandmani na ustav predviđaju da je Savet taj koji „bira predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova“ kao i „sudije i sudije porotnike“ i „odlučuje o prestanku njihove funkcije“ (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XIII). Amandmani isto utvrđuju ustavnim odredbom nadležnost Visokog saveta sudstva u domenu disciplinskih pitanja unutar sudstva (Ibid.). Ove garancije su važne kako za nezavisnost sudstva u celini, tako i za sudijske članove unutar Saveta. Po trenutnim nadležnostima, sudija koji je služio na savetu, i zamerio se svojim odlukama političkim granama vlasti, mogao bi da očekuje da mu je karijerni put ka poziciji predsednika suda ograničen. Ukoliko bi ova odluka bila ostavljena Visokom savetu sudstva rizik bi bio umanjen.

U direktnom poređenju sa trenutnim ustavnim rešenjem, predloženi Amandmani predstavljaju korak ka institucionalnoj nezavisnosti ovog tela. Ipak, relativno povećanje institucionalne nezavisnosti, van uporednog i političkog konteksta, nije dovoljan osnov za razumevanje predloženih reformi. U sledećem delu teksta razmotrićemo predloženo institucionalno rešenje u uporednom kontesktu.

3.2 Reforma Visokog saveta sudstva u uporednoj perspektivi

Uključivanje uporedne analize institucija kao što su visoki sudski saveti pruža nekoliko izazova. Prvo, raznovrsnost institucionalnih rešenja i potencijalna kombinatorika kroz izmene pojedinih odlika predstavlja problem u selekciji relevantnih primera za analizu. Visoki sudski saveti su postali izuzetno popularni. U potrazi za institucionalnim rešenjima koja bi služila kao „najbolja praksa za jačanje sudskih institucija u demokratijama u tranziciji“ visoki sudski saveti su se javili kao jedno od najčešćih preporuka (Beers, 2012: 50). Kroz proces prilagođavanja različitim zahtevima i pravnim temeljima u državama koje su ih prihvatale kao „najbolju praksu“, stvorio se spektar tela toliko širok da je neka teško upoređivati kao slične institucije. Najveća prepreka za upoređivanje nezavisnosti

ovih institucija je razlika u nadležnostima. Sudski saveti koji imaju isključivo administrativnu ulogu, su supstancijalno različita tela od onih koja odlučuju o statusnim i disciplinskim pitanjima. U situaciji kada sudski savet ne odlučuje o ovim pitanjima, od primarnog značaja postaje pitanje: ko odlučuje? Ako je odlučivanje u disciplinskim pitanjima ostavljeno vrhovnom sudu to može biti korisno za sudsku nezavisnost, dok slučaj gde je ta nadležnost ostavljena izvršnoj vlasti može biti poguban. Pošto ovakva rešenja nisu deo trenutnog pravosudnog sistema u Srbiji, niti deo predloženih amandmana, isključićemo iz razmatranja savete sa bez statusnih ili disciplinskih nadležnosti. Drugi problem u selekciji predstavlja činjenica da mnogi sporedni faktori mogu da čine potencijalna rešenja faktički neprimenjivim u kontekstu Srbije. Rešenja koja podrazumevaju sudstvo decentralizovano unutar federalnog sistema, ili sličan preduslov koji bi zahtevao enormne ustavne reforme da bi se sproveo nije potrebno razmatrati dok analiziramo predloženu reformu Visokog saveta sudstva. Ipak, čak i sa ovim izuzecima, suočeni smo sa velikim brojem slučajeva.

Sa ovim razmatranjima o selekciji slučajeva u vidu, ovaj rad će uporednu analizu uraditi sa dva slučaja. Državno sudbeno vijeće Hrvatske i Visoki savet sudstva Italije će biti upoređeni sa rešenjem predloženim u Amandmanima. Oba ova tela su deo ustavnih sistema koji nisu neuporedivi sa našim, imaju široka ovlašćenja i odlikuju se rešenjima koja su namenjena da promovišu sudsku nezavisnost. Rešenje predloženo u Amandmanima je već upoređeno sa postojećim sistemom, koji zbog velikog uticaja Narodne skupštine na odabir članova, predstavlja primer institucionalnog rešenja koji favorizuje sudsku odgovornost. Upoređivanje sa dva slučaja koji favorizuju sudsku nezavisnost će nam dati uvid u alternativna rešenja i produbiti konačnu analizu predloženog rešenja za Visoki savet sudstva.

Sastav Državnog sudbenog vijeća Hrvatske i Visoki savet sudstva Italije su određeni ustavom. Ustav Hrvatske sastav Vijeća ustavovljava da „veće ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudija, dva univerzitetska profesora pravnih nauka i dva poslanika, od kojih je jedan iz redova opozicije” (Ustav Republike Hrvatske, 1991: član 121). Ustav Italije sastav Visokog saveta sudstva uređuje članom 104, navodeći članove po položaju, i proporciju izbornih članova, ali ne i njihov broj. U Savetu se po položaju nalaze predsednik republike, kao i predsednik i glavni tužilac kasacionog suda (Ustav Republike Italije, 1947: 104). Izborni članstvo se deli na sudije, koji sačinjavaju dve trećine izbornih članova, i „univerzitetske profesora prava i advokate sa petnaest godina iskustva” koji čine jednu trećinu (Ibid.). Visoki savet sudstva Italije je dalje uređen zakonom, i trenutno ima 24 izborna člana, i tri navedena člana po položaju (Benvenuti, 2018: 378). Oba saveta imaju većinu sudija u članstvu, sa 7 od 11 u Hrvatskoj i 17 od 27 u Italiji, za razliku od rešenja predloženog u Amandmanima koje se zadržava na 50% sudija u savetu. Interesantna je i činjenica da ustav nalaže da jedan od dvoje poslanika u Državnom sudbenom vijeću Hrvatske bude iz redova opozicije (Ustav Republike Hr-

vatske, 1991: član 121). U drugačijem savetu, ovakva obaveza predstavljanja opozicije može biti problematična. Možemo zamisliti parlament u kome je opozicija dominirana od strane ekstremističke partije. Ukoliko bi ustav nalagao da je ozbiljan deo Visokog saveta sudstva garantovan opozicionim političarima, ovakav scenario bi mogao biti problematičan za nezavisnost sudstva, ali i demokratski legitimitet koje ne-sudijski članovi treba da pruže ovim telima. Ali činjenica da je Državno sudbeno vijeće Hrvatske u velikoj većini sačinjeno od sudija, ostavlja prostor da opozicija bude uključena u rad ovog tela bez da je eksremistička manjina može da preuzme važan organ uprkos neuspehu na izborima. Ovakva garantovana mesta se javljaju kao alternativu zahtevu većine od dve trećine za izbor članova.

Pitanje predsedavanja savetom je u Hrvatskoj regulisano zakonom, ali na sličan način kao u Amandmanima: predsednika biraju članovi saveta iz redova sudija (Zakon o Državnom sudbenom vijeću, 2010: član 41). Ustav Italije rešava pitanje na drugačiji način, ostavljajući dužnost predsedavanja predsedniku republike, koji drži ovu funkciju po položaju (Ustav Republike Italije, 1947: 104).

Broj od 7 od 11 sudija u Državno sudbeno vijeće Hrvatske, kao i prisustvo profesora i pravnika u savetu Italije, bi mogli da navedu na povlačenje paralela između ovih tela i postojećeg Visokog saveta sudstva Srbije. Ipak, ključna razlike se opet javlja kada pogledamo metod odabira izbornih članova. U slučaju Državnog sudbenog vijeća, ovo je regulisano Zakonom o Državnom sudbenom vijeću koji utvrđuje da izborne članove iz redova sudija biraju sudije, a da izborne članove iz redova profesora „biraju svi profesori pravnih fakulteta u Hrvatskoj“ (Zakon o Državnom sudbenom vijeću, 2010: član 34). Samo dva člana iz reda poslanika, od kojih jedan mora biti iz opozicije, imenuje legislativa. Iz perspektive institucionalne nezavisnosti, ovo izgleda kao veoma robustno rešenje u kojem samo jedan od jedanaest članova dolazi iz redova vladajuće većine. Tako mala uključenost predstavnika demokratske većine može povlačiti sa sobom pitanje premale sudske odgovornosti, ali gledano iz perspektive nezavisnosti ona izoluje sudstvo od direktnog političkog uticaja unutar sudskog saveta. Visoki sudski savet Italije isto ostavlja odabir velikog broja članova van nadležnosti političkih grana vlasti. Ustav Italije utvrđuje da „dve trećine članova su birani od strane svih redovnih sudija“, dok je „jedna trećina birana od strane Parlamenta u zajedničkom zasedanju“ (Ustav Republike Italije, 1947: 104). Potrebno zajedničko glasanje oba doma bikameralne legislative Italije može predstavljati dodatnu barijeru vladajućoj većini, u zavisnosti od rasporeda snaga u gornjem domu. Na ovim primerima možemo videti da i ako poseduju uporedive nadležnosti, postoje sudski saveti sa daleko manjim uticajem političkih grana vlasti na sastav tela od rešenja predloženog u Amandmanima.

Konačno, na polju reizbora ograničenja u Državno sudbeno vijeće Hrvatske i Visoki savet sudstva Italije su niža snage od apsolutne zabrane koju predlažu Amandmani. Ustav Hrvatske određuje da se članovi biraju

na mandat od četiri godine i da član „niko ne može biti više od dva puta” (Ustav Republike Hrvatske, 1991: član 121). Ustav Italije navodi da mandat članova traje četiri godine, ali ne mogu biti odmah ponovo izabrani (Ustav Republike Italije, 1947: 104). Oba ova rešenja stvaraju veći rizik od uticaja na članove od strane onih koji ih biraju. Iz perspektive individualne nezavisnosti članova, kao i institucionalne nezavisnosti saveta, ovo je mana. Ipak, u slučaju saveta sa velikim procentom članova koje biraju sudije, ovaj mehanizam podsticaja kroz reizbor može biti koristan za ojačavanje nezavisnosti sudstva u celini. Naime, ukoliko član saveta oseća da postoji podsticaj da odlučuje na način koji bi osigurao reizbor od strane sudija, ovo može da bude pozitivno za razvijanje nezavisnog sudstva iz dva razloga. Prvo, možemo pretpostaviti da je većina sudija vidi kao svoj interes uvećanu kontrolu nad svojom granom vlasti. Drugo, empirijska istraživanja su pokazala da postoji „ubedljiva korelacija između poverenja u samoupravne institucije i osećanja sudske nezavisnosti i odgovornosti” (Beers, 2012: 64). I obratno je dokazana kao tačno, da ako sudije vide savete kao „pristrasne, nepoštene, ili kao da ne predstavljaju sudske interese”, oni neće računati na njihovu podršku i „svaka potencijalna prednost samoupravljanja će biti protraćena” (Beers, 2012: 64). Potencijalna institucionalna primena ovog uvida je sistem u kojem je članovima odabranim od strane sudija omogućen neki vid reizbora, dok članovima koje bira legislativa on ostaje zabranjen.

Uporedno sagledavajući odlike ova dva saveta, koji su u debati između nezavisnosti i odgovornosti duboko na strani nezavisnosti, nam je pružilo uvid u alternativna rešenja. Ovakva selekcija može dovesti do pogrešne generalizacije da je većina evropskih zemalja napravila odluku da ustanove izuzetno institucionalno nezavisne sudske savete. To nije cilj ovog rada, i kao što smo ustanovili u prvom delu teksta, zahtev za odgovornost sudstva nije nelegitiman i mnoge savremene demokratije imaju institucije koje zadržavaju jak uticaj političkih grana vlasti na sudsku. Ipak, kao što ćemo predstaviti u sledećem delu, rešenja koja garantuju veću institucionalnu nezavisnost imaju mnoge prednosti u političkom kontekstu hibridnog režima.

3.3 Reforme sudstva u hibridnom režimu - rizik ili prilika

U prethodna dva segmenta ustanovili smo kako bi izgledao Visoki savet sudstva i uporedili ga sa postojećim sistemom i dva primera iz uporedne prakse. Sa ovim uvidom, a na temelju teorijske osnove iz prvog dela ovog teksta, vraćamo se na dva pitanja koja se nude kao najrelevantnija za analizu reforme pravosuđa u hibridnim režimima kao što je Srbija.

Imajući u vidu veliki rizik za vladavinu prava i demokratiju, prvo moramo odgovoriti na pitanje: Da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva političke grane vlasti i dominantna partija uvećati kontrolu nad sudskom granom vlasti? Na osnovu analize predloženog reše-

nja, ne možemo da tvrdimo da će posledica ove reforme biti ojačavanje političkih grana vlasti na štetu sudske. Razlike predloženih promena sa presedanom postavljenim u Poljskoj, koji poziva na oprez kada partije sa autoritarnim tendencijama reformišu sudstvo, je indikativan. U Poljskoj je serijom odluka kooptiranog Ustavnog tribunala i vladajuće većine autoritarne PiS stranke sudski savet, koji je viđen kao „glavna prepreka reformi” (Sadurski 2018)., redukovan na produžetak političke grane vlasti Savet koji je do tada imao većinu sudija odabranih od strane drugih sudija, je zamenjen telom koje je u potpunosti odabrano od strane legislative (Sadurski 2018). Kao što smo videli, postojeće rešenje u Srbiji nije daleko od ovog rešenja koje je odabrano u jednom od najdirektnijih napada na nezavisnost sudstva u Evropi. Imajući u vidu da se reformišu telo koje je već u tako nezavidnom društvu, teško je zamisliti da ova reforma može drastično uvećati kontrolu političkih nad sudskom granom vlasti. Možda je najzabrinjavajući aspekt reforme predlog da se Visoki savet sudstva sastoji od parnog broja članova. Imajući u vidu da reforma ustanovljava da Savet „donosi odluke glasovima najmanje šest članova”, ovo ostavlja prostor za blokadu rada (Nacrt amandmana na ustav Republike Srbije, 2018: Amandman XVII). Amandmani u slučaju nemogućnosti donošenja određenih tipova odluke u roku od 60 dana predviđaju raspuštanje tela (Ibid.). Imajući u vidu da u ove odluke spadaju i pitanja izbora u funkciju predsednika suda, možemo zamisliti scenario u kojem pet članova odabranih od strane Narodne skupštine blokiraju izbor sudije koji se svojim radom zamerio političkim granama vlasti. Ako se vratimo na definiciju nezavisnosti kao „stanje u kojem su sudije u potpunosti slobodne od negativnih posledica za odluke koje donose u sudu” (Baum, 2003: 14), vidimo kako mogućnost blokiranja može da krnji ovaj apsolutni princip. Ipak, imajući u vidu izbor na funkciju predsednika suda trenutno direktno zavisni od skupštine (Ustav Republike Srbije, 2006: član 154), ne možemo reći da predložene reforme pogoršavaju ovu situaciju.

Sa ovim dolazimo do drugog pitanja: Da li će putem preložene reforme Visokog saveta sudstva biti stvoren dovoljan temelj institucionalne nezavisnosti za napredak u nezavisnosti sudstva? Ne možemo da tvrdimo da hoće. Činjenica da ova reforma ne umanjuje postojeću nezavisnost sudstva ne garantuje da će je povećati više nego marginalno. Mnoga rešenja predložena reformom bi mogla postići napredak na ovom polju u drugom političkom i istorijskom kontekstu. Ukoliko bi ovakav Visoki savet sudstva bio ustanovljen u društvu koje već odlikuje visoka sudska nezavisnost, mogao bi da služi kao garant nezavisnosti koji i dalje uključuje predstavnike demokratski izabranih poslanika, čime se povećava odgovornost sudstva i poverenje društva u njega. U istoj meri, ukoliko bi naš parlamentarni život odlikovala jaka opozicija i česte smene vlasti i koalicija, zahtev za većinom od dve trećine pri odabiru bi mogao da garantuje predstavljenost različitih političkih i društvenih segmenata u Savetu. Predlog da komisija koja uključuje predstavnike kontrolnih tela, Narodne skupštine i pravosuđa odlučuje u slučaju nemogućnosti dostizanja te

većine može biti korisna za održavanje kontinuiteta tog tela tokom turbulentnih ili tranzicionih perioda. Uprkos ovim teoretskim prednostima, ne smemo odvojiti predloženu reformu od političkog konteksta u kojem se predlaže. Parlamentarni život u Srbiji već devet godina odlikuje dominacija jedne vladajuće koalicije. Kao posledica bojkota opozicije zbog nedostakaka izbornih uslova, ovaj trend je kulminirao na parlamentarnim izborima 2020. koji su rezultirali sa Narodnom skupštinom u kojem dominantna Srpska napredna stranka kontrološe više od 75% poslaničkih mesta (Parlament.gov.rs). Predsednik te stranke, Aleksandar Vučić, je ujedno i predsednik republike. Suočeni sa takvom koncentracijom političke moći, uloga nezavisnog sudstva kao balansirajuće u trodelnoj podeli vlasti postaje izuzetno teška. Čak ni u potpunosti institucionalno nezavisan Visoki savet sudstva ne bi predstavljao garanciju da će sudska grana vlasti moći da konzistentno sprovodi ovu funkciju i ojača nasuprot pritisku političkih grana. Empirijska istraživanja su pokazala da institucionalne odlike nisu isključiv indikator *de facto* nezavisnosti (Hayo i Voigt, 2007: 270), a da institucionalno uređenje visokih sudskih saveta čak i ne mora da ima ikakav uticaj na nezavisnost sudstva u celini (Garoupa i Ginsburg, 2009: 130). Uprkos ovome, postoji nekoliko ubedljivih razloga da, ukoliko je suštinski nezavisno i osnaženo sudstvo cilj, planiranu reformu Visokog saveta sudstva ojačamo daljim garancijama nezavisnosti.

Prvo, važno je napomenuti da je ustavom ustanovljene pravosudna tela kao što je Visoki savet sudstva izuzetno teško menjati. Ovo je prednost iz perspektive nezavisnosti sudstva, jer garantuje kontinuitet rada ove grane vlasti čak i u politički turbulentnim vremenima. Kao što smo ustanovili, postojeći Visoki savet sudstva, uprkos kritikama od samog osnivanja, je opstao petnaest godina. Presudan razlog za trenutne reforme je pritisak međunarodnih aktera, prvenstveno zahtevi procesa evrointegracije. Ovaj zahtev stvara spoljašnji pritisak koji stvara kritičnu tačku, trenutak u kojem su promene teško izmenjivih institucija moguće. Ukoliko ove reforme iskoriste taj „prozor“ da stvore Visoki savet sudstva koji ispunjava minimalne zahteve međunarodnih aktera, razumno je pretpostaviti da se slična prilika za dalje učvršćavanje nezavisnosti ovog tela neće skoro javiti. Alternativna rešenja koja smo uvideli u uporednoj analizi, kao što su značajna većina sudija u savetu, većina članova izabranih od strane sudija, garantovani članovi izabrani iz redova opozicije, bi mogla da zasnuju institucionalni temelj sa kojeg bi sudstvo bez straha moglo da utvrđuje svoju poziciju u trodelnoj podeli vlasti. Ginsburg i Garop u svom radu o Visokim savetima sudstva utvrđuju da se reforme sudstva događaju u ciklusu, odgovarajući na sukobljene zahteve za nezavisnost i odgovornost (Garoupa i Ginsburg, 2009: 118-119). Po ovoj shemi, politički zavisno i slabo sudstvo ne može napraviti direktan prelaz u nezavisnu i jaku granu vlasti (Garoupa i Ginsburg, 2009: 119). Za ovo je potreban međukorak u kojem sudstvo, i dalje slabo, ima dovoljno garancija institucionalne nezavisnosti da kroz sukobe sa drugim političkim granama definiše svoju poziciju u sistemu podele vlasti i osposobi se

za vršenje kontrolne funkcije. Imajući u vidu trenutni nezavidni položaj sudstva i centralizovanu moć političkih grana vlasti, predložene reforme Visokog saveta sudstva ne garantuju postizanje tog međukoraka.

4. Zaključak

U okviru ovog rada ponuđena je analiza ustavnog uređenja Visokog saveta sudstva predloženog u konačnoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije. Prvo je predstavljena teorijska debata između sukobljenih zahteva za nezavisnost i odgovornost sudstva, koja je osnov razmatranja skoro svakog institucionalnog rešenja unutar pravosuđa. U ovom okviru, predstavljena je važnost metoda odabira sudija za nezavisnost sudstva, i preko toga važnost Visokog saveta sudstva sa odlikama koje garantuju njegovu nezavisnost i široku nadležnost.

Imajući u vidu negativne presedane iz uporedne prakse, rad je pokušao da odgovori na pitanje: Da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva političke grane vlasti i dominantna partija uvećati kontrolu nad sudskom granom vlasti? Na osnovu ustanovljenih teorijskih osnova, upoređivanjem predloženih rešenja sa postojećim u Srbiji i uporednoj praksi, zaključeno je da reforme ne predstavljaju opasnost za postojeću nezavisnost sudstva. Trenutni sistem je do te mere već pod uticajem Narodne skupštine, da ova reforma neće produbiti taj pritiak, već čak nudi dodatne garancije institucionalne nezavisnosti.

Drugo pitanje koje je rad analizom pokušao da razjasni je: Da li će putem predložene reforme Visokog saveta sudstva biti stvoren dovoljan temelj institucionalne nezavisnosti za napredak u nezavisnosti sudstva? Kroz analizu trenutnog političkog konteksta, i uvid da predložena reforma predstavlja samo umeren korak ka institucionalnoj nezavisnosti u poređenju sa uporednim primerima, rad je zaključio da neće. Velika centralizacija moći u dugodišnjoj vladajućoj koaliciji stvara prepreku za svaku instituciju sudske vlasti da nezavisno i samouvereno vrši svoju funkciju. Suočeni sa takvim disbalansom u trodelnoj podeli vlasti, marginalne napredak u nezavisnosti Visokog saveta sudstva ne bi imao većeg efekta u pogledu osnaživanja nezavisnog sudstva.

High judicial council reform: a risk or an opportunity for independence

Abstract



This paper presents an analysis of the High judicial council reform suggested in the final Draft amendments on the constitution of the Republic of Serbia. The paper attempts to answer the question whether the reform presents a risk for judicial independence, or an opportunity for further strengthening of this branch of government. On an established theoretical frame, the

paper provides a comparative analysis of the proposed constitutional arrangement with the current arrangement in Serbia, as well as two cases from comparative practice which are distinguished by their independence. The paper finds that the reform does not present a risk for judicial independence, while at the same time finding that its limited approach to guaranteeing independence does not provide a foundation for strengthening the judicial branch.

Key words



Judiciary, Independence, Accountability, High judicial council, Separation of powers, Constitutional reform

Literatura



- Levitsky, Steven i Way, Lucan, *The New Competitive Authoritarianism*: Journal of Democracy, 31(1) (2020), pp. 51-65.
- Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803), pristupljeno 18.03.2021. sa: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>
- Smith, Roger, *Constitutional Reform, the Lord Chancellor, and Human Rights: The Battle of Form and Substance*: Journal of law and society, 32(1) (2005), pp. 187-201.
- Fischer, Fredrick Susanna, *Playing Poohsticks with the British Constitution? The Blair Government's Proposal to Abolish the Lord Chancellor*: Penn State International Law Review, 24(2) (2005), pp. 257-329.
- Lasser, Mitchel de S. -O. -l'E, *Judicial (Self-)Portraits: Judicial Discourse in the French Legal System*, The Yale Law Journal, 104(6) (1995), pp. 1325-1410.
- Hamilton, Alexandre, The Federalist no. 78 (1788), pristupljeno 19.03.2021. sa: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp
- Kazai, Z. Viktor i Kovács, Ágnes, *The Last Days of the Independent Supreme Court of Hungary?*, Verfassungsblog.de (13.10.2020), pristupljeno 19.03.2021. sa: <https://verfassungsblog.de/the-last-days-of-the-independent-supreme-court-of-hungary/>
- Freedomhouse, Freedom in the world 2020 Serbia, pristupljeno 19.03.2021. sa: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>
- Baum, Lawrence, Judicial Elections and Judicial Independence: The Voter's Perspective, Ohio State Law Journal, 64(13) (2003), pp. 13-41.
- Smilov, Daniel, *The Judiciary: The Least Dangerous Branch?*, u Reosnfeld i Sajo, Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012), Oxford University Press, pp. 859-871.
- Krygier, Martin, *The Rule of Law: Pasts, Presents and Two Possible Futures*, Annual Review of Law and Social Sciences, 12 (2016), page 205.
- Hayo, Bernd, i Voigt, Stefan, *Explaining de facto judicial independence*: International Review of Law and Economics, 27 (2007), pp. 269-290.
- Voigt, Stefan, *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence*: Eur J Law Econ, 25 (2008), pp. 95-123.
- Geyh, Charles G, *Rescuing Judicial Accountability from the Realm of Political Rhetoric*: Case Western Law Review, 56(4) (2006), pp. 911-935.

- Kovacs, Krista i Sheppele, Kim Lane, The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland and the European Union: *Communist and Post-Communist Studies*, 12(1) (2008), pp. 1-12.
- Venecijanska komisija, *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)*, pristupljeno 19.03.2021. sa: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)
- Durkee, Alison, *Supreme Court Kills Last Trump Election Lawsuit*, Forbes.com (08.03.2021), pristupljeno 19.03.2021. sa: <https://www.forbes.com/sites/alisondurkee/2021/03/08/supreme-court-kills-last-trump-election-lawsuit/?sh=679e43f67637>
- Brace, Paul i Boyea, Brent D, *State Public Opinion, the Death Penalty, and the Practice of Electing Judges*: *American Journal of Political Science*, 52(2) (2008), pp. 360-372.
- Gajda-Roszczyńska, Katarzyna i Markiewicz, Krystian, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*: *Hague Journal on the Rule of Law*, 12 (2020), pp. 451-483.
- Garoupo, Nuno i Ginsburg, Tom, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, *The American Journal of Comparative Law*, 57 (2009), pp. 103-134.
- Venecijanska komisija, *Mišljenje o ustavu Srbije usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17-18. mart 2007.)*, pristupljeno 20.03.2021. sa: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)
- Vučić: *Želimo ravnotežu između nezavisnosti i odgovornosti sudstva*, *Danas.rs* (10.05.2018), pristupljeno 20.03.2021. sa: <https://www.danas.rs/politika/vucic-zelimo-ravnotezu-izmedju-nezavisnosti-i-odgovornosti-sudstva/>
- Ustav Republike Srbije, 2006, pristupljen 20.03.2021 sa: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>
- Kutlešić, Vladan, *Venecijanska komisija o Ustavu Srbije*: *Nova srpska politička misao*, 16(1) (2008), pp. 137-153.
- Konačna verzija Nacrta amandmana na ustav Republike Srbije, preuzeto 20.03.2021. sa: <https://mpravde.gov.rs/>
- Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS* br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015, pristupljeno 20.03.2021. sa: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakon%20o%20Visokom%20savetu%20sudstva%2001.01.2016.pdf>
- Beers, Daniel J, *Judicial Self-Governance and the Rule of Law: Problems of Post-Communism*, 59(5) (2012), pp. 50-67.
- Ustav Republike Hrvatske, 1991, pristupljeno 20.03.2021. sa: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010?lang=en
- Ustav Republike Italije, 1947, pristupljeno 20.03.2021. sa: https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću, pristupljeno 20.03.2021. sa: http://www.dsv.pravosu-dje.hr/index.php/dsv/propisi/zakoni/zakon_o_drzavnom_sudbenom_vijecu
- Benvenuti, Simone, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*: *European Constitutional Law Review* 14(2) (2018), pp. 369-393.
- Sadurski, Wojciech, *Bad Response to a Tragic Choice: the Case of Polish Council of the Judiciary*, *Verfassungsblog.de* (16.04.2018), pristupljeno 20.03.2021. sa: <https://verfassungsblog.de/bad-response-to-a-tragic-choice-the-case-of-polish-council-of-the-judiciary/>

Miloš Janković*

Univerzitet u Beogradu
Institut za filozofiju i društvenu teoriju

UDK 342.4:316.754(497.11)

Procedura kao legitimacijsko sredstvo novih ustavnih rešenja u Srbiji**

Sažetak



U radu će se analizirati rešenja iz konačne verzije Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije u oblasti pravosuđa. Fokus će biti na izboru članova Visokog saveta sudstva i uslovima raspuštanja ovog tela. Pored toga, razmotriće se i sam proces nastanka konačne verzije Nacrta. Pokazaće se da su predložena rešenja normativno neopravdana, imajući u vidu da je u Srbiji na vlasti autoritarni režim. Dodatno, ispostaviće se da je procedura striktnog pozivanja na stavove Venecijanske komisije korišćena kao ključno legitimacijsko sredstvo prilikom pravljenja normativno upitnih ustavnih rešenja.

Ključne reči



podela vlasti, nezavisnost sudstva, ustavni amandman, legitimacija, procedura

* Autor je istraživač pripravnik na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu. E-mail: milos.j1508@gmail.com

** Ovaj rad je realizovan uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada.

Uvod

Čini se da su savremene države, naročito one koje se nalaze na kapitalističkoj periferiji, „izgubile mnogo od njihove sposobnosti političke vladavine, ali su zadržale sposobnost represije” (Dimitrijević, 2019: 78). Dok, sa jedne strane, istraživači i teoretičari izučavaju šta je ostalo od tradicionalne državne suverenosti u globalizovanom svetu, sa druge strane i dalje je od velike važnosti pitanje kako obuzdati moć države. Dva su ključna mehanizma kojima se, barem u određenoj meri, može rešiti drugi problem. Prvi mehanizam podrazumeva određene institucionalne aranžmane, među kojima je od najvećeg značaja podela vlasti (Dimitrijević, 2017: 231). Drugi obuhvata „mehanizme spoljne kontrole, kojima građani kontrolišu vlast” (Dimitrijević, 2003: 90).

U ovom radu neću se direktno baviti pitanjem spoljašnje, demokratske kontrole. Ono što će biti centralno pitanje tiče se, pre svega, nezavisnog sudstva kao jedne od tri grane podeljene vlasti. Pokušaću da pokažem na koji način režim u Srbiji, kao autoritarni režim, pokušava da legitimise određena rešenja koja se nalaze u poslednjem Nacrtu ustavnog amandmana o pravosuđu, a kojima se ozbiljno dovodi u pitanje načelo sudske nezavisnosti i posledično podele vlasti. Nakon uvoda sledi deo u kome ću izložiti par napomena o principu podele vlasti, sudskoj nezavisnosti i ulozi sudova u autoritarnim režimima. U trećem poglavlje izlažem novi model legitimacije savremenih autoritarnih režima. U četvrtom, centralnom delu rada pokušaću da potvrdim dve pretpostavke: prvo, da autoritarni režim u Srbiji pokušava da zadrži kontrolu na sudstvom jer mu je to u interesu i drugo, da ustavna rešenja koja mu to omogućavaju pokušava da legitimizuje koristeći proceduru kao centralno sredstvo legitimizacije. Kako bih ovo pokazao izložiću proces nastanka poslednjeg Nacrta ustavnog amandmana, sa naglaskom na izbor članova i uslove raspuštanja Visokog saveta sudstva. U poslednjem delu rada dajem zaključna zapažanja.

Podela vlasti i sudska nezavisnost

Dva imena koja se vezuju za podelu vlasti su Džon Lok (John Locke) i Šarl Monteskje (Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de *Montesquieu*). Iako je Lok „zaslužan za afirmaciju načela podele vlasti, rodonačelnikom ovog načela smatra se Šarl Monteskje“ (Đurić, 2010: 90). U svom čuvenom delu *O duhu zakona* ovaj francuski autor smatra da zloupotreba vlasti predstavlja najveću pretnju po političku slobodu.¹ Zato je važno „da, rasporedom samih stvari, jedna vlast obuzdava drugu“ (Monteskje, 2001: 111). Monteskje prilično izričito tvrdi da slobode nema „kada sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti“ (Ibid., 112).

Nakon Monteskjea, teorija o podeli vlasti „bila je primljena kao poslednja reč nauke, šta više kao aksioma, koja važi za sve države i sva vremena“ (Spektorski, 1933: 83). Iako je parlamentarizam, kao relativno nova pojava, poljuljala ovu teoriju jer je njegova „suština u tome što upravna vlast nije nezavisna od zakonodavne“ (Spektorski, 1933: 83), i dalje važi (bar u normativnom smislu) da je sudska vlast „nezavisna i da ostaje izvan promenljivih i međusobno uslovljenih odnosa između zakonodavstva i egzekutive, što je još jedno od temeljnih načela moderne ustavne države“ (Milosavljević, 2012: 8).

Kako navodi Erik Vajl (Eric Weil), „za život ustavne države nezavisnost sudova predstavlja neophodan uslov“ (Vajl, 1982: 220). Ipak, „savim je drugo pitanje da li nezavisnost sudija treba da bude potpuna, i da li samo postavljanje i unapređenje treba da se obavljaju kooptiranjem, bez mešanja ikakve spoljašnje kontrole“ (Ibid.). Vajl govoreći o stepenu nezavisnosti sudstva zapravo govori o različitim tipovima nezavisnosti. Ako institucionalnu nezavisnost razumemo kao „nezavisnost sudske vlasti, u sistemu podele vlasti“, a funkcionalnu nezavisnost kao „nezavisnost sudija od svakog nedozvoljenog uticaja ili pritiska prilikom postupanja i odlučivanja u konkretnim sudskim stvarima“ (Protić, 2007: 3), onda je za Vajla upitna samo potpuna institucionalna nezavisnost. On smatra da bi potpuna (institucionalna) nezavisnost tri grane vlasti „značila propast države“ (Vajl, 1982: 221).

Čini se da oko funkcionalne nezavisnosti postoji određena vrsta konsenzusa i da u ustavnim demokratijama ona jeste normativno neupitna. Sa druge strane, o institucionalnoj nezavisnosti moguće je govoriti kao o preduslovu funkcionalne nezavisnosti. Ovu pretpostavku teško je empirijski ispitati. Ipak, naročito u autoritarnim režimima, upitno je može li sudstvo biti formalno nezavisno bez garantovane institucionalne nezavisnosti. Pored toga, normativne pretpostavke institucionalne nezavisnosti moguće je analizirati i bez pozivanja na funkcionalnu nezavisnost.

[1] Za Monteskjea politička sloboda se sastoji “samo u tome da se može činiti ono što se sme hteti, a da se ne bude prinuđen činiti ono što se ne sme hteti” i predstavlja “onaj spokoj duha koji potiče iz uverenosti svakoga čoveka u vlastitu bezbednost” (Monteskje, 2001: 111–112) .

Značajan broj domaćih stručnjaka iz „oblasti ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava” smatra da je Vajl bezrazložno zabrinut za opstanak države u kontekstu institucionalne nezavisnosti sudstva. Oni navode da „pravilo o *ravnoteži i kontroli* važi između zakonodavne i izvršne vlasti” i da se ne odnosi „na sudsku vlast, jer bi time bila potrtta nezavisnost sudstva, čime bi posledično ljudska prava građana bila ostavljena bez suštinske zaštite” (Javno slušanje profesora, 2018: 2). Dodatno, oni smatraju da se izvršna i zakonodavna vlast zaista „temelje na političkom legitimitetu zasnovanom na izbornoj volji građana”, ali da, za razliku od njih, „sudska vlast svoj legitimitet crpi iz struke, profesionalne spreme i vrste posla, čija je priroda takva da ga narod ne može obavljati, pa time ni njegovi predstavnici (skupština, poslanici, predsednik)” (Ibid.).

Profesor Vladan Kutlešić ne slaže se sa ovom ocenom. On tvrdi da „princip podele vlasti u svakom od svojih teorijskih ili pojavačkih oblika uvek znači međusobno uticanje i ograničavanje svih grana vlasti bez izuzetka” te da „nikada i nigde ne postoji potpuno odvajanje i samostalnost ni jedne grane vlasti” (Kutlešić, 2018: 67). Kutlešić smatra i da „sudovi kao sistem državnih organa legitimitet mogu dobiti samo preko i od zakonodavne ili izvršne vlasti” (Ibid.).

U teorijskom smislu, Kutlešićeve tvrdnje upitne su iz najmanje tri razloga. Sa jedne strane one se mogu osporiti nalazima neidealnih teorija, poput one koju Dejvid Estlund (David Estlund) izlaže (Estlund, 2008: 184-205). Neidealne teorije ne moraju negirati suštinski značaj demokratskog legitimiteta kao polazne osnove opravdanja državne vlasti, ali dovode u pitanje pretpostavku po kojoj se ponašamo u skladu sa pomenutim idealom ukoliko se u praksi jednostavno približimo idealnom teorijskom modelu onoliko koliko možemo.

Pogledajmo šta to konkretno znači. Legitimitet sudija stiče se preko parlamenta koji je prethodno legitimizovan od strane samog naroda. Ovako se uspostavlja demokratsko načelo i u okviru sudske grane vlasti. Međutim, u slučaju da postoji bilo teorijska, bilo empirijska upitnost u proces demokratske legitimizacije Narodne skupštine, demokratsko načelo biće izigrano ukoliko jednostavno pokušamo da sledimo opisani model onoliko koliko možemo i parlamentu upitne legitimnosti omogućimo da legitimizuje sudstvo.

Ovde se neću baviti teorijskim nedoslednostima procesa legitimacije putem izbora. Dovoljno je primetiti brojne nepravilnosti u samom procesu izbora za narodne poslanike u Srbiji pa da legitimnost čitave institucije postane upitna (CRTA, 2020). S tim u vezi, ako govorimo o izvoru legitimiteta sudija koji leži u Narodnoj skupštini, morali bismo prethodno sa istom dozom teorijske i empirijske čistoće i preciznosti razmotriti i proces dodele narodnog legitimiteta ovom predstavničkom telu.

Druga linija prigovora dolazi od teoretičara koji, poput Nenada Dimitrijevića (Dimitrijević, 2016), demokratiji ne dodeljuju supstancijalnu vrednost. U tom kontekstu i demokratska samovladavina kao i načela

podele vlasti i nezavisnog sudstva, igraju instrumentalnu ulogu u ostvarenju nekih suštinski vrednih ciljeva (poput slobode, jednakosti, socijalne pravde i slično). Upravo zato Rasel (Peter H. Russell) smatra da opšta teorija sudske nezavisnosti mora ponuditi „koherentnu ideju svrhe ili obrazloženja nezavisnosti sudstva” (Russell, 2001: 3). S tim u vezi, besmisleno je upućivati na nedostatak demokratskog legitimiteta sudske grane vlasti, jer demokratija po sebi ne mora imati supstancijalnu vrednost već može predstavljati najbolji odgovor na problem očuvanja supstancijalnih vrednosti. Ukoliko se u određenom segmentu ispostavi da neko drugo načelo u većoj meri korespondira sa suštinskim vrednostima, demokratija će izgubiti primat. Jednostavno rečeno, ako je svrha nezavisnog sudstva da što efikasnije čuva slobode i prava građana, onda je jedino relevantno pitanje da li sudovi bolje obavljaju ovaj posao ukoliko se sudije biraju u parlamentu ili ukoliko su izabrane od strane samih sudija. Demokratski legitimitet tu ne igra nikakvu ulogu.

Ipak, ukoliko procenimo da sudstvo nezavisno od političkih grana vlasti bolje služi svrsi od zavisnog sudstva, postavlja se pitanje šta sudije sprečava da se zatvore unutar granica svog esnafa i da se ponašaju neodgovorno. Nije li upravo demokratska kontrola najefikasniji mehanizam uspostavljanja odgovornog vršenja vlasti, pa bila ona i sudska? Ako smo nesupstancijalnom demokratskom teorijom izbacili demokratiju iz priče, ona nam se, potpuno očekivano, vratila na mala vrata.

I na ovom mestu ponovo su nam važne Estlundove napomene. Odgovorno vršenje sudske vlasti mora biti uspostavljeno putem javne kontrole. Ipak, u okolnostima hibridnih režima i zarobljenih država teško da se sudstvo može usmeriti da svoju vlast zaista vrši u korist i u ime naroda ukoliko ga kontrolišu predstavničke institucije upitnog legitimiteta. Kako sudstvo ne bi bilo zloupotrebano od strane političke vlasti, u opisanim okolnostima potrebno je pronaći alternativno rešenje za problem odgovornosti, rešenje koje će suštinski bolje korespondirati sa svojim ciljem.

Kontrola se tako može vršiti „od strane građana... jačanjem javnosti u radu Saveta, što bi značilo njegovu obavezu da publikuje godišnje izveštaje, predlog budžeta i ostale akte” (Pejić, 2014: 170). Uz to, može se „urediti pravni put i mogućnost žalbe na odluke pravosudnog saveta, čime bi sistem dobio zaokruženu celinu nezavisnosti i odgovornosti” (Ibid., 170-171). Drugim rečima, zaista se „mora uspostaviti odgovarajući balans “između legitimiteta i odgovornosti sa jedne, i nezavisnosti sudstva sa druge strane (Golić, 2019: 716-717). Ipak, imajući u vidu političke okolnosti i činjenicu da je režim u Srbiji okarakterisan kao hibridni (Freedom House, 2020), i da je prethodno bio na samoj granici hibridnosti, odgovornost se ne sme razumeti kao izborna kontrola sudija od strane zakonodavne vlasti ukoliko zaista vodimo računa o efikasnoj zaštiti prava i sloboda građana i načelu demokratske samovladavine.

S tim u vezi je i treći prigovor kojim se mogu osporiti Kutlešićeve tvrdnje. Kutlešić zastupa monistički pristup legitimizacije vlasti zanemarujući „različitost osnova na kojima se legitimnost zasniva” (Spaić, 2020:

119). Analizirajući Ustavna i zakonska rešenja, Spaic empirijski pokazuje da je u institucionalnom smislu sudska vlast zasnovana pre svega na epistemičkom legitimitetu (Ibid., 123-125).² U normativnom smislu bilo bi opravdano zadržati se samo na ovoj legitimacijskoj osnovi ukoliko ulogu sudija razumevamo u formalističkom smislu, odnosno „ako sudovi primjenjuju opšte pravne norme tako što utvrđuju pojedinačne norme koje iz njih slijede na osnovu činjenica slučaja koji je pred njima” (Ibid., 130). Ipak, formalistički pristup se „zasniva na pogrešnom shvatanju uloge sudije, koje sudiji poriče mogućnost odlučivanja”, te zato epistemički legitimitet, iako najznačajniji, ne može biti dovoljan i određena vrsta popularnog ili demokratskog legitimiteta jeste neophodna (Ibid., 133).

To, međutim, ne znači da izbor sudija moramo prepustiti Narodnoj skupštini. Kao što je već ranije rečeno, takva odluka naročito je problematična u autoritarnim režimima. Zato je neophodno pronaći alternativna rešenja kojima će se institucionalizovati popularni legitimitet sudstva. U prilog tome govore i podaci koji ukazuju na jak motiv autoritarnih vlasti da sudstvo drže pod kontrolom. Tamir Mustafa (Tamir Moustafa) i Tom Ginzburg (Tom Ginsburg) navode pet osnovnih funkcija koje u autoritarnim državama imaju sudovi.

„Sudovi se koriste za (1) uspostavljanje društvene kontrole i uklanjanje političkih protivnika, (2) podupiranje režimskog zahteva za *pravnom* legitimacijom, (3) jačanje administrativne usklađenosti unutar državne birokratske mašinerije i rešavanje problema koordinacije između konkurentskih funkcija unutar samog režima, (4) olakšavanje trgovine i investicija i (5) implementaciju kontroverznih politika tako da se omogući politička distanca od ključnih elemenata režima” (Ginzburg i Mustafa, 2008: 4).

Rešenja koja su se našla u poslednjem Nacrtu ustavnih amandmana analiziraću u skladu sa ovde iznetim argumentima koji govore u prilog institucionalne nezavisnosti sudstva od zakonodavne i izvršne vlasti. Pre toga, u narednom poglavlju kratko ću izložiti sredstva koja novi autoritarni režimi koriste kako bi legitimizovali svoju vlast i svoje odluke.

Legitimacijska sredstva autoritarnih režima

U društvenim naukama o legitimitetu se obično govori kao o meri u kojoj „vlastodršci mogu računati na poslušnost i podršku potčinjenih” (Beetham, 1991: 5). Demokratskim režimima legitimizacija odluka je važna jer njihov opstanak na vlasti zavisi od slobodne volje građana da im ukažu poverenje na izborima. Sa druge strane legitimizacija odluka je važna i autoritarnim režimima jer „je oslanjanje samo na represiju previše skupo kao sredstvo održavanja autoritarne vladavine” (Von Soest and Gra-

[2] Epistemički legitimitet podrazumeva „da se opravdanost autoriteta u krajnjoj liniji zasniva na skupu znanja ili umijeća koje osoba u poziciji autoriteta ima, a koji u krajnjoj liniji služe ostvarenju određene vrijednosti ili skupa vrijednosti.” (Spaić, 2020: 118)

uvogel, 2017: 288). Kako bi stekli pristanak građana, ovi režimi koriste različita legitimacijska sredstva (Von Soest i Grauvogel, 2017; Dukalskis i Gerschewski, 2017). Ono što je zapaženo jeste da se novi autoritarni režimi sve manje oslanjaju na ideologiju i performans, a sve više na procedure. Svakako najznačajnija legitimacijska procedura jesu izbori, koliko god bili opstruirani na različite načine (Kukalskis i Gerschewski, 2017: 257).

Ipak, nisu izbori jedina legitimacijska procedura i nije samo vladavina po sebi jedini subjekt legitimacije. Putem procedura se mogu legitimizovati i pojedinačne odluke autoritarnog režima (Von Soest i Grauvogel, 2017: 291), ali i same procedure koje imaju legitimacijsku ulogu (Pavićević, 2020).

Kako su nedavna empirijska istraživanja utvrdila da legitimacija putem procedure zaista jeste najčešći legitimacijski mehanizam koji koriste novi autoritarni režimi (Von Soest i Grauvogel, 2017), u ovom radu pokušaću da pokažem da je i sadašnji režim u Srbiji koristio upravo ovo legitimacijsko sredstvo kao dominantno prilikom opravdanja ustavnih rešenja koja su se našla u poslednjem Nacrtu ustavnog amandmana. Procedura koja leži u pozadini opravdanja jeste isključivo pozivanje na stavove Venecijanske komisije.

Zašto je poslednja verzija Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije loša?

Ministarstvo pravde pokrenulo je inicijativu za promenu Ustava „u delu koji se tiče pravosuđa” pre svega zbog „obaveza koje je Republika Srbija preuzela u pristupnim pregovorima sa EU” (Dajović, 2019: 1). Cilj ustavnih promena bio je prevazilaženje problema „politizacije sudstva” koji Venecijanska komisija (VK) ističe u svom mišljenju iz 2007. (CDL-AD(2007)004). U ovom delu rada upoređiću rešenja iz oblasti institucionalne nezavisnosti sudstva koja su se našla u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije iz oktobra 2018. godine sa rešenjima iz trenutno važećeg Ustava i tvrditi da Nacrt ne rešava probleme zbog kojih se ušlo u proces ustavnih reformi iz oblasti pravosuđa.

Pre samog početka važno je napomenuti da postoje brojni elementi kojima se u ustavnom okviru može regulisati institucionalna nezavisnost sudstva. Verovatno jedan od najvažnijih predstavlja proces izbora sudija. U radu ću se zato usredsrediti samo na izbor i raspuštanje članova Visokog saveta sudstva, tela koji ima važnu ulogu u procesu izbora sudija. Očigledno je da ovaj prikaz ne daje celovit uvid u složenu problematiku institucionalne nezavisnosti sudstva, ali smatram da izmene ovog elementa i način legitimisanja tih izmena predstavljaju reprezentativni uzorak i paradigmu čitavog reformskog procesa.

Ustav prepoznaje Visoki savet sudstva (VSS) kao „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost su-

dova i sudija" (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 1). VSS broji jedanaest članova od kojih su tri „članovi po položaju“, a ostalih „osam izbornih članova koje bira Narodna skupština“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 2 i 3). Skupština bira izborne članove „u skladu sa zakonom“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 3.). U izborne članove spadaju „predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 3). Od osam izbornih članova, njih šest su sudije „sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta“ (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 153, st. 4).

Kao što možemo videti, sve članove VSS, posredno ili neposredno, bira Narodna skupština. Pored toga, Narodna skupština, na predlog VSS, vrši i izbor sudija za njihov prvi mandat koji traje tri godine (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 147, st. 1 i 2). Izbor sudija vrši se većinom glasova svih poslanika (Ustav Republike Srbije, 2006, čl. 105, st. 2). Za trajnu sudijsku funkciju sudije bira VSS (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 147, st. 3).

Problem ovih ustavnih rešenja leži u činjenici da VSS očigledno nije nezavisan organ, iako ga Ustav tako definiše. Pored toga što sve članove ovog tela posredno ili neposredno postavlja Narodna skupština, VSS čak nema ni ingerencije izbora sudija za prvi mandat. Sve navedeno direktno je uticalo na odluku Venecijanske komisije da ustavna rešenja po pitanju izbora sudija protumači kao „recept za politizaciju sudstva“ (CDL-AD(2007)004, para.70).

Pogledajmo sada kako su ovi problemi rešeni u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije iz oktobra 2018. godine. Prvo, izbačen je „probni“ trogodišnji mandat sudija i predviđeno je da sudijska funkcija „traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek“ (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 a, amandman VIII). Drugo, umesto početnog izbora sudija od strane parlamenta, predloženo je da sudije odmah i na stalnu funkciju bira VSS (Ibid., amandman XIII).

Treće, promenjen je broj članova i sastav VSS. Nacrtom je predloženo da VSS ima deset članova od čega „pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnik koje bira Narodna skupština“ (Ibid., amandman XIV). Način na koji se vrši izbor nesudijskih članova Saveta od strane VSS više nije prepušten zakonskom, već ustavnom određenju. Pet istaknutih pravnik skupština bira dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika, „na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine“ (Ibid.). U slučaju da skupština dvotrećinskom većinom ne može da izabere svih pet članova, dopuna se vrši većinskom odlukom komisije „koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana“ (Ibid.).

I četvrto, pošto VSS donosi odluke većinom od bar šest glasova (Ibid., amandman XVII), definisano je šta se dešava u slučaju da VSS ne uspe

da donese odluku, odnosno ukoliko rezultat glasanja bude pet prema pet. VSS ima rok od šezdeset dana da donese odluku „o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima” (Ibid.). U suprotnom, svim članovima Saveta prestaje mandat (Ibid.).

Ako pođemo od normativnog stava da je institucionalna nezavisnost sudstva od velikog značaja za efikasno funkcionisanje načela odbrane individualnih i kolektivnih prava, te da u autoritarnim režimima ideja demokratske samovladavine bolje korespondira sa institucionalnom nezavisnošću sudstva od ideje parlamentarne kontrole, o čemu je bilo reči u drugom poglavlju, onda su predložena rešenja prilično loša. Kako bih to pokazao, izneću neke od argumenata koji govore o tome zašto pomenute ustavne izmene ne vode (institucionalnoj) nezavisnosti sudstva.

Prvo, problematična je odluka da broj članova Saveta bude paran. Pošto VSS odluke donosi većinskim glasanjem, paran broj članova, u slučaju kada su mišljenja podeljena, može prouzrokovati blokadu ovog rada ovog tela (CCJE-BU(2018)4, par. 5). Kada se ovome doda i odredba kojom svim članovima prestaje mandat u slučaju nemogućnosti donošenja određenih odluka, postoji ozbiljna sumnja da je namera autora Nacrta „da učini VSS disfunkcionalnim i podložnim političkoj kontroli” (Ibid.). Politička kontrola bi se u tom smislu ogledala u činjenici da ove odredbe dovode „VSS pod nedozvoljen pritisak da izbegne svoje raspuštanje” (Ibid.).

Drugo, problematičan je način izbora nesudijskih članova Saveta. Samo načelo institucionalne nezavisnosti sudstva podrazumeva da se sudije, ili članovi tela koje postavlja sudije, ne „biraju u skladu sa željom bilo koje dominantne političke partije ili partija” (Ibid., par. 1). Nacrt predlaže da se nesudijski članovi Saveta biraju većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika. Ovo rešenje može delovati kao garancija da pomenuti članovi Saveta neće biti izabrani samo u skladu sa željama vladajuće partije ili partija.

Ipak, tri su stvari važne na ovom mestu. Prvo, pogledamo li trenutni saziv parlamenta videćemo da dvotrećinska većina vladajuće stranke ne sprečava da donosi odluke bez opozicionih glasova. Drugo, sve i da uvažimo prigovor da u načelu dvotrećinska većina omogućava uvažavanje opozicionih glasova, te da Ustav ne može rešavati dnevopolitičke probleme, moramo imati u vidu da govorimo o autoritarnom režimu koji izbornim mahinacijama može sebi osigurati potrebnu većinu za izbor članova Saveta propisanu Ustavom. I treće, čak i da vladajuće partije ne osvoje dve trećine mandata i da u prvom krugu glasanja ne uspeju da postave članove u skladu sa sopstvenim afinitetima, Nacrt propisuje drugi krug glasanja koji u tom slučaju nastupa. Formira se petočlana komisija kojoj se prepušta izbor članova prostom većinom (tri od pet). Problem je što tri od pet članova komisije prethodno bira Narodna skupština prostom većinom. To „znači da bi vladajuća većina mogla da nastavi da obav-

lja indirektnu kontrolu nad postupkom imenovanja” (CCJE-BU(2018)9, par. 1.A).

Dodatno, ukoliko je želja autora Nacrta da sudije, odnosno članovi Saveta, imaju što veći demokratski legitimitet, te je s tim u vezi za izbor članova Saveta zahtevana dvotrećinska većina kako bi i glasovi opozicije bili uvaženi, onda je prelazak na petočlanu komisiju u drugom krugu problematičan iz još jednog razloga. Njime se menja legitimacijski osnov sa popularnog ili demokratskog na jedan oblik epistemičkog. U tom slučaju nije jasno zašto bi veći epistemički autoritet legitimisanja imali članovi komisije od samih sudija i pravnih naučnika.

Imajući u vidu navedene prigovore, očigledno je da rešenja koja su se našla u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije neće voditi institucionalnoj nezavisnosti i da su stoga normativno loša. U narednom poglavlju opisaću kako su ova rešenja legitimizovana.

Legitimizacija putem procedure - pozivanje na stavove Venecijanske komisije

U prethodnom poglavlju pokazao sam u čemu se ogledaju izmene koje su se našle u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije u odnosu na trenutna ustavna rešenja, a u vezi sa izborom sudija i članova Saveta i uslovima za raspuštanje Saveta. Izložio sam i argumente koji ukazuju zašto su te izmene loše jer omogućavaju režimu da zadrži institucionalnu kontrolu nad sudstvom. Sada ću analizirati kako se došlo do poslednje verzije Nacrta i na koji način su rešenja legitimizovana. Pokušaću da pokažem da je kao legitimacijsko sredstvo korišćena procedura, što je u skladu sa empirijskim nalazima izloženim u trećem poglavlju koji upućuju da se novi autoritarni režimi u procesu legitimizacije sve češće oslanjaju upravo na proceduru. Procedura na koju se u ovom procesu oslanjalo Ministarstvo pravde jeste pozivanje jedino i isključivo na stavove Venecijanske komisije kao konsultativnog tela Saveta Evrope. Venecijanska komisija se na taj način uspostavila kao centralno proceduralno sredstvo legitimizacije.

U januaru 2018. godine Ministarstvo pravde predstavilo je Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije sa referencama Venecijanske komisije. Predlozi koji su našli u Radnom tekstu, a u vezi sa problemima relevantnim za ovaj rad, i njihova obrazloženja su sledeći:

Prvo, Radni tekst je predlagao izmenu člana Ustava o nadležnostima Narodne skupštine tako da sada Narodna skupština bira pet od deset članova Visokog saveta sudstva i nema više ingerencije izbora sudija (Radni tekst amandmana Ministarstva Pravde na Ustav Republike Srbije, amandman I). Ova odluka obrazložena je sledećim rečima: „Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija kao i (na primer, preko disciplinskog odbora formiranog u okviru saveta) na izricanje disciplinskih mera protiv njih.

Izbor sudija (Judicial Appointments CDL-AD (2007)028, par. 25)” (Ibid., amandman II).

Drugo, Radnim tekstom predloženo je ukidanje probnog mandata za sudije. Ovo rešenje pravdano je stavom Venecijanske komisije „da propisivanje probnog mandata može ugroziti nezavisnost sudija, s obzirom na činjenicu da bi [sudije, prim. MJ] mogle osećati pritisak da svoje slučajeve rešavaju na određen način. CDL-AD(2014)031, par. 32” (Ibid., amandman IV). Treće, Visokom savetu sudstva dodeljena je nadležnost izbora sudija, a ova odluka obrazložena je istim rečima kao izmene člana o nadležnostima Narodne skupštine (Ibid., amandman VIII).

Četvrto, definisano je da se Savet sastoji od deset članova, od čega su „pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština” (Ibid., amandman IX). Predloženo je da se izbor nesudijskih članova vrši glasovima tri petine svih poslanika, „a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika, inače se izborni postupak posle 15 dana ponavlja za onaj broj članova koji nisu izabrani” (Ibid.). Obrazloženje predloga ovih izmena je nešto duže, ali ga zbog važnosti navodim u celosti:

„(Venecijanska komisija smatra da će sastav u kome postoji jednak broj članova koji dolaze iz pravosuđa i nesudijskih članova, kao i u okviru koga se predsednik sudskog saveta bira iz redova nesudijskih članova osigurati bolju ravnotežu između autonomije i nezavisnosti pravosuđa, s jedne strane, i odgovornosti pravosuđa, s druge strane. CDL-AD(2011)010 , par. 14.)

(Po mišljenju Venecijanske komisije, sastav sudskog saveta u kome postoji isti broj sudijskih i nesudijskih članova bi istovremeno obezbedio inkluzivnost društva i izbegao bi politizaciju i autokratiju vlade. CDL-AD(2011)010 , par. 20)

(Uobičajeno u sastav sudskih saveta ulaze i članovi koji ne dolaze iz pravosuđa i koji predstavljaju i druge grane vlasti ili akademsku zajednicu. Takav sastav je opravdan činjenicom da “kontrola kvaliteta i nepristrasnosti pravde predstavlja cilj koji prevazilazi interese određenog sudije. Vršenje ovakve kontrole od strane sudskog saveta će povećati poverenje građana u sprovođenje pravde”. Štaviše, velika nadmoć sudske komponente može izazvati zabrinutost prouzrokovanu postojanjem rizika od „korporatizacije u upravljanju”. CDL-JD(2007)001, par. 29 i CDL-AD (2007)028, par. 29-30)” (Ibid.).

Radni tekst je nakon kritika domaće javnosti delimično izmenjen (bez uvažavanja suštinskih kritika) i pred Venecijansku komisiju se u aprilu 2018. godine izašlo sa prvim Nacrtom amandmana. U odnosu na predloge iz Radnog teksta koje sam ovde izneo, u prvoj verziji Nacrta izmenjena je procedura izbora nesudijskih članova Saveta i određeni su uslovi za prestanak mandata svim članovima Saveta. Što se procedure tiče, umesto da se u trećem koraku ceo postupak ponavlja, sada preostale članove većinom glasova bira komisija „koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni

javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova” (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 b, amandman XIII). Kada je reč o prestanku mandata, prva verzija Nacrta propisuje da „svim članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat” ukoliko Savet ne uspe da done-se odluku „u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odlučivao” (Ibid., amandman XVI).

Pre nego što vidimo kakvo je Mišljenje dala Venecijanska komisija na prvu verziju Nacrta, važno je pomenuti da je „petnaest eminentnih stručnjaka iz oblasti ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava” na Javnom slušanju profesora u februaru 2018. godine, primetilo da je „pozivanje na stavove Venecijanske komisije preterano, pogrešno, neodgovarajuće ili nepotrebno – bez uvažavanja pravne nauke i struke u Srbiji, kao da se Ustav menja zbog drugih a ne zbog nas samih” (Javno slušanje profesora, 2018: 4). Profesori su uočili legitimacijsku strategiju Ministarstva pravde i upozorili da se prilikom predloga ustavnih izmena ne sme pozivati isključivo na stavove Venecijanske komisije.

Sa druge strane, neke od nevladinih organizacija nisu osporavale samu legitimacijsku strategiju Ministarstva, već su pokušale da ukažu na nedosledno i netačno primenjivanje ove procedure. Tako, recimo, Forum sudija Srbije je smatrao da „Izveštaj Venecijanske komisije koji se odnosi na izbor sudija” zaista predviđa „da sudijski saveti mogu biti i mešovitog sastava, ali daje i druge smernice koje je nužno ispoštovati” kao što je potreba „da **većinu** članova sudijskog saveta biraju sudije” (Komentar Forum Sudija Srbije, 2018: 2). Međutim, ukoliko pogledamo Izveštaj, u njemu piše da bi „značajan broj (substantial element) ili većina članova trebalo da bude izabrana od samog sudstva” (CDL-AD (2007)028, para. 29). Polovina ukupnog broja članova Saveta koje biraju same sudije, a koji je određen i Radnim tekstom i Nacrtom, svakako se može protumačiti kao „značajan broj”, te je upitno da li se autorima ovih dokumenata zaista može osporavati neadekvatna primena stavova Venecijanske komisije. Kao što ćemo videti nešto kasnije, odredbu o kojoj Forum sudija Srbije govori, sekretarijat Venecijanske komisije protumačiće kao usklađenu sa stavovima i preporukama ovog konsultativnog tela Saveta Evrope.

Nakon ovog kratkog ekskursa, pogledajmo sada kakvo je Mišljenje Komisija iznela povodom prve verzije Nacrta iz aprila 2018. godine. Prvo, Komisija nije dala vrednosni sud o odluci da broj članova Saveta bude paran. Navedeno je jedino da je ovo rešenje „manje uobičajeno nego da postoji neparan broj” (CDL-AD(2018)011, para. 59). Drugo, u kontekstu sastava Saveta, Komisija ukazuje da „evropski standardi” propisuju da „ne manje od polovine članova takvih saveta bi trebalo da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sudije” (CDL-AD(2018)011, para. 59). Drugim rečima, Komisija nije imala zamerki po pitanju broja članova i sastava Visokog saveta sudstva.

Komisija je kao glavni problem prepoznala način izbora nesudijskih članova. Dvotrećinska većina koja je neophodna za izbor u prvom krugu pruža „slabu zaštitu od izbora svih ne-sudijskih članova od strane vla-

dajuće većine u datom trenutku" (CDL-AD(2018)011, para. 61). Pored toga, navedeno je da ova odredba „nema veliki značaj u praksi” jer se u drugom krugu odluka može izglasati većinom od pet devetina, a „ne postoji podsticaj vladajućoj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja” (CDL-AD(2018)011, para. 61). Ovim se „stvara mogućnost da će polovina članova VSS... biti koherentna grupa sličnih stavova u skladu sa željama aktuelne vlade”, što je „problematično i potrebno je pronaći drugačije rešenje” (CDL-AD(2018)011, para. 62). Kako bi se ovaj problem prevazišao, Komisija je predložila četiri rešenja od kojih je jedno „da se poveća neophodna većina i da se omogući petočlanoj komisiji da bira između kandidata koji su se prvobitno prijavili Narodnoj skupštini za članstvo u VSS” (CDL-AD(2018)011, para. 62).

Na kraju, Komisija je imala primedbe na odredbu po kojoj mandat svim članovima Saveta prestaje ukoliko se odluka ne donese u roku od trideset dana. Pošto je broj članova paran i moguć je jednak broj glasova koji bi doveo do situacije u kojoj je nemoguće doneti odluku, Komisija je ukazala da predlog o raspuštanju može „dovesti do ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS” čime se rizikuje „da VSS postane neoperativan” (CDL-AD(2018)011, para. 71). Zato je predloženo da se stav o raspuštanju izbriše ili da se makar uslovi raspuštanja zaoštire (CDL-AD(2018)011, para. 71).

Nakon nekoliko izmena i brojnih kritika koje su upućene prvoj verziji Nacrta od strane kako domaćih, tako i međunarodnih tela i udruženja, Ministarstvo je u oktobru 2018. godine izašlo sa konačnom verzijom Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije. Na osnovu izmena očigledno je da je jedino Mišljenje Venecijanske komisije zaista uzeto u obzir, i to u najblažoj varijanti. Ponovo je zanemaren veliki broj kritika kojima je argumentovano zbog čega izabrana rešenja neće ojačati princip nezavisnosti sudstva. Istrajno se pozivajući na Venecijansku komisiju, Ministarstvu je bilo važno jedino pozitivno mišljenje ovog tela.

Imajući u vidu sve rečeno, u konačnoj verziji Nacrta deo o izboru članova Saveta izmenjen je tako da se odmah posle prvog kruga glasanja, u kome se odluka donosi dvotrećinskom većinom, formira petočlana komisija (Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, 2018 a, amandman XIV). Pored toga, pooštren je uslov za prestanak mandata svim članovima Saveta tako da se odluka mora doneti u roku od šezdeset, umesto prethodnih trideset dana. Ovim su uvažene ključne zamerke Komisije, što je i potvrđeno u Memorandumu sekretarijata. U zaključku Memoranduma navodi se da su „preporuke formulisane u mišljenju Venecijanske komisije CDL-AD(2018)011 ispraćene” (CDL-AD(2018)023, para. 36).

Važno je naglasiti da sama Venecijanska komisija nikada nije glasala o konačnoj verziji Nacrta. Glasao je i Memorandum doneo samo njen sekretarijat, odnosno samo njeno administrativno telo. A stav sekretarijata svakako nema istu težinu kao stav svih članova Komisije.

Kao što smo videli, iako to činjenično nije tačno, Ministarstvo je 24. oktobra 2018. godine istaklo kako je Komisija „razmatrala usklađenost

amandmana sa njihovim glavnim preporukama” i „iznela zaključak kojim se potvrđuje da su sve preporuke koje je ova komisija iznela na Nacrt ustavnih amandmana Republike Srbije u oblasti pravosuđa usklađene” (Ministarstvo pravde, 2018). Dodatno, tadašnja Ministarka pravde Nela Kuburović izjavila je da je Ministarstvo dobilo „zvaničan stav od Venecijanske komisije da je Nacrt ustavnih amandmana u potpunosti usaglašen sa njenim preporukama” (N1 2018 a). Prethodno je u nekoliko navrata isticala da je Nacrt izrađen „poštujući preporuke Venecijanske komisije” (N1 2018 b).

Iz svega što smo u ovom poglavlju videli, može se zaključiti da Venecijanska komisija jeste uspostavljena kao glavna legitimacijska procedura u procesu opravdanja ustavnih rešenja koja neće omogućiti institucionalnu nezavisnost sudstva, te koja su zbog toga, normativno neopravdana, naročito u autoritarnim režimima.

Zaključak

U ovom radu pokušao sam da pokažem da autoritarni režim u Srbiji ustavnim amandmanima u oblasti pravosuđa pokušava da zadrži kontrolu nad sudstvom jer od toga ima direktne koristi i da su rešenja koja su se našla u konačnoj verziji Nacrta legitimisana procedurom kao centralnom strategijom. Prvo sam dao nekoliko teorijskih napomena o podeli vlasti i ukazao na tri moguća pravca normativnog opravdanja institucionalne nezavisnosti sudstva od političke vlasti, koja naročito dobijaju na težini u okviru autoritarnih režima. Zatim sam istakao nalaze novih empirijskih istraživanja o legitimacijskim strategijama savremenih autoritarnih režima koji govore da procedura zadobija centralno mesto. Ovim je zaočružen teorijski deo rada i postavljen okvir za analizu ustavnih rešenja i procesa njihove legitimizacije.

U centralnom delu rada izložio sam rešenja iz poslednje verzije Nacrta i uporedio ih sa sadržajem trenutno važećeg Ustava. Argumentovao sam zašto su izložena rešenja loša u kontekstu institucionalne nezavisnosti sudstva i kako se njima čuva politički uticaj na ovu granu vlasti. U drugom delu opisao sam proces nastanka konačne verzije Nacrta kako bih pokazao da je kao legitimacijsko sredstvo korišćena procedura izričitog pozivanja na stavove Venecijanske komisije.

Imajući u vidu samu prirodu autoritarnih režima, teško je od njih očekivati da donose odluke koje bi mogle ugroziti njihovu vladavinu. Načelna ispravnost i utemeljenost u dobroj uporednoj praksi ne igraju značajnu ulogu prilikom odabira određenih konstitucionalo-institucionalnih rešenja. Bez obzira šta nalažu demokratska načela, autoritarni režimi neće pristati da se odreknu dela moći ukoliko ih na to neko ne prisili. Ipak, zbog previsoke cene represivnog nametanja odluka, ovi režimi moraju koristiti različite legitimizacijske strategije kako im građani ne bi uskratili poslušnost, a međunarodna zajednica okrenula leđa. Iz tog ra-

zloga prihvaćiće samo ona konstitucionalno-institucionalna rešenja koja se načelno mogu pravdati određenim standardima, a koja suštinski neće ugroziti njihovu poziciju.

Prilikom iznošenja mišljenja o ustavnim rešenjima u autoritarnim režimima pred Venecijanskom komisijom nalazi se nimalo jednostavan zadatak. Sa jedne strane, Komisija može izneti načelne napomene bez predlaganja konkretnih rešenja o operacionalizaciji određenih standarda. Ovim pristupom uvažilo bi se pravo pojedinačnih država da institucionalizuju ona rešenja koja ne odstupaju od demokratskih principa, a za koja se proceni da najviše odgovaraju lokalnom kontekstu. U tom pogledu Komisija može predložiti i širok dijapazon rešenja iz uporedne prakse, a da pritom državama ne ospori suverenitet.

Pomenuti pristupi podrazumevali bi da ustavotvorac donosi odluku na osnovu razumne procene kvaliteta ponuđenih predloga, što kod autoritarnih režima nije slučaj. Ovi režimi biraće rešenja koja im u najvećoj meri omogućavaju da održe svoju autoritarnu vlast. Pored toga, ista ta rešenja biće legitimizovana otvorenim pristupom Venecijanske komisije. U tom slučaju, možda bi se moglo reći da komisija, uvažavajući suverenitet i lokalnu posebnost različitih država, saučestvuje u konsolidovanju autoritarnog režima.

Sa druge strane, Komisija može predložiti institucionalna rešenja kojima bi se otvorila vrata obuzdavanju autoritarne moći režima. Ovaj pristup, međutim, takođe nosi potencijalne negativne posledice. Države bi u tom slučaju možda istupile iz članstva, a režim pokušao da legitimaciju pronade u nacionalizmu i antievropejstvu.

Imajući u vidu sve rečeno, teško je reći kako bi Komisija trebalo da se ponaša. Jedno je ipak sigurno. Autoritarni režimi pokušaće sve da se održe na vlasti.

Procedure as a legitimizing tool for constitutional change in Serbia

Abstract



This work will provide an analysis of the final version of the Draft Amendments to the constitutional provisions on the judiciary. The focus will be on the means of electing the members of the High Judicial Council and the conditions for the dissolution of this body. Besides this, the process of creating the final version of the Draft will be considered. The work shows that the proposed solutions are normatively unjustified, keeping in mind that Serbia is currently under an authoritarian regime. Furthermore, the work shows that the procedure of strict invocation of Venice Commission opinions was used as a key legitimizing tool for justifying normatively questionable constitutional solutions.

Key words



separation of powers, independence of the judiciary, constitutional amendment, legitimization, procedure

Literatura

- ▼
- Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. New York: Palgrave.
- Council of Europe Venice Commission. (2007). *Judicial Appointment*. Council of Europe.
- Council of Europe Venice Commission. (2018). *Secretariat Memorandum on the compatibility of the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary as submitted by the Ministry of Justice of Serbia on 12 October 2018 (CDL-REF(2018)053) with the Venice Commission's Opinion on the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary (CDL-AD(2018)011)*. Council of Europe.
- CRTA. (2020). *Parlamentarni izbori 2020- Završni izveštaj sa preporukama*. Beograd: CRTA.
- Dajović, Goran (2019). *Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici*. Beograd: CEPRIS.
- Dimitrijević, Nenad (2016). *Demokratija na ivici*. Beograd: Farbika knjiga.
- Dimitrijević, Nenad, (2003). „Constitutional Democracy or How to prevent the Rule of the People” in: Sajo, Andras ed., *Out of and Into Authoritarian Law*. Hague: Kluwer Law International.
- Dimitrijević, Nenad, Liberalna prava između radikalne demokratske kritike i neuspeha liberalizma: *Political political perspectives: journal for political research*, 9(1) (2019), pp. 67-86.
- Dimitrijević, Nenad, O ustavu i demokratiji: *Reč*, 88.33 (2017), pp. 225-234.
- Dukalskis, Alexander, i Gerschewski Johannes, What autocracies say (and what citizens hear): Proposing four mechanisms of autocratic legitimation: *Contemporary Politics*, 23(3) (2017), pp. 251-268.
- Đurić, Sanja, Monteskejeva teorija podele vlasti: *Poslovne studije*, I(1-2) (2010), pp. 87-103.
- Estlund, David (2008). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. PRINCETON; OXFORD: Princeton University Press
- Freedom House. 2020. “Nations in transit 2020 Country Report – Serbia”. Freedom House.
- Ginsbug, Tom i Moustafa Tamir (2008). *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golić, Darko, Izbor sudija u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini – nezavisnost i(li) legitimitet: *Pravni život*, IV(12) (2019), pp. 715-733.
- Javno slušanje profesora. (2018). <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/24207/komentari-na-radni-tekst-amandmana-ministarstva-pravde-na-ustav-republike-srbije.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Komentar Foruma sudija Srbije. (2018). <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/24207/komentari-na-radni-tekst-amandmana-ministarstva-pravde-na-ustav-republike-srbije.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Kultešić, Vladan, (2018). „Prilog javnoj raspravi o Radnom tekstu amandmana na Ustav Srbije” u: Krivokapić, Boris, Čović Dragan i Danilović Neđo, ur., *Međunarodna naučna konferencija PRAVO 2018*. Beograd: Poslovni i pravni fakultet ICIM plus.
- Milosavljević, Bogoljub, Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije: *Pravni zapisi*, 1 (2012), pp. 5-21.

- Ministarstvo pravde. (2018). „Ministarstvo pravde ispunilo sve preporuke Venecijanske Komisije”. <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/21342/ministarstvo-pravde-ispunilo-sve-preporuke-venecijanske-komisije-.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Monteskje, Šarl (2001). *O duhu zakona*. Čačak: Gradac Čačak.
- N1. (2018 a). „Kuburović: Prihvaćeno 70 odsto preporuke struke.” 29.10.2019. <https://rs.n1info.com/vesti/a431708-kuburovic-prihvaceno-70-odsto-preporuka-struke/> [Pristupljeno 01.03.2021.]
- N1. (2018 b). „Kuburović: Pripremili smo nacrt amandmana za pravosuđe.” 08.10.2018. <https://rs.n1info.com/vesti/a426288-kuburovic-pripremili-smo-nacrt-amandmana-za-pravosudje-postujuci-preporuke-venecijanske-komisije/> [Pristupljeno 01.03.2021.]
- Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije. (2018 a). Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji je unapređen sa komentarima stručne javnosti (15.10.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije. (2018 b). Novi nacrt izmena Ustava u oblasti pravosuđa zajedno sa radnim tekstom Ustavnog zakona za sprovođenje ustavnih amandmana (13.04.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Pavićević, Đorđe, (2020). „Legitimizacija izbora: Dijalog o izborima pre izbora”, u: Milenković, Dejan ur., *Dijalog o izborima 2020*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pejić, Irena, Konstitucionalizacija sudske nezavisnosti: uporedno i iskustvo Srbije: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68 (2014), pp. 157-174.
- Protić, Dušan, Nedopustiva neizvesnost: *Pravda u tranziciji*, 8 (2007), pp. 1-18.
- Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije (2018). Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije (22.01.2018. godine). <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> [Pristupljeno 21.3.2021.]
- Russel, Peter H., (2001). „Toward a General Theory of Judicial Independence”, in: Russel, Peter H. and O’ Brien David M. eds., *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*. Virginia: University Press of Virginia.
- Savet Evrope Konsultativno veće evropskih sudija. (2018). *Mišljenje Biroa CCJE*. Savet Evrope. CCJE-BU(2018)4.
- Savet Evrope Konsultativno veće evropskih sudija. (2018). *Mišljenje Biroa CCJE*. Savet Evrope. CCJE-BU(2018)9.
- Savet Evrope Venecijanska Komisija. (2007). *Mišljenje o Ustavu Srbije*. Savet Evrope.
- Savet Evrope Venecijanska Komisija. (2018). *Mišljenje Venecijanske Komisije o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu*. Savet Evrope.
- Spaić, Bojan, (2020). „Autoritet i legitimitet sudstva (u Srbiju)”, u: Jovanović, Miodrag i Zdravković Ana, ur., *Sudstvo kao vlast*. Beograd: CEPRIŠ.
- Spektorski, Evgenije V. (1933). *Država i njen život*. Beograd: Srpska književna zadruga.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/06.
- Vajl, Erik (1982). *Politička filozofija*. Beograd: Nolit.
- Von Soest, Christian i Grauvogel Julia, Identity, procedures and performance: how authoritarian regimes legitimize their rule: *Contemporary Politics*, 23(3) (2017), pp. 287-305.

UDK 329:616-03(323(4))

Stumbling at the very end: the crisis of the CDU in the last year of Angela Merkel's chancellorship

Abstract



This article deals with the current crisis in the ruling Christian-Democratic Party of Germany caused by the corruption cases and mismanagement of the response to the Covid-19 epidemic. It provides an overview of the systemic failure of the German model of federation in the face of a major, long-lasting crisis; provides a short overview of the most pertaining corruption scandals; details the ideological currents in the CDU and the ascendant challenger the Green Party.

Key words



Germany, CDU, Green Party, Corruption, Angela Merkel, Elections, Political parties, Federalism

Since 2017, the Federal Republic of Germany has had a coalition government consisting of Christian Democratic Union and Social Democratic Party lead by the Chancellor Angela Merkel. This is Merkel's fourth cabinet since taking the Chancellorship in 2003. Although Merkel and her government handled the Covid-19 epidemic quite well in the initial phase, and gained recognition both worldwide and at home, the German public perception of their crisis management gradually changed and reached the lowest point in the early 2021.

The CDU is at the moment (March 2021) plagued by the public rebukes of incompetence in handling the Covid-19 epidemic and by strong allegations of corruption. The CDU is also in a transitory phase to post-Merkel age and the party is divided on which stance to take regarding many issues bequeathed by Merkel. The party is rife with ideological divisions over questions of identity and is facing the ascending Green Party in the upcoming September parliamentary elections.

Normally the voters would decide for which party and candidate to vote based on issues relevant on the local, state, or federal level. But in 2021 all issues stem from the Covid-19 epidemic. Even debates on municipal budgets cannot go without taking into account the financially devastating effects of the pandemic. (Leppert, 2021)

We will therefore address the reasons of failure (in the eyes of the German public opinion) of the state and the government to provide an effective strategy, ensure ample provision and speedy distribution of vaccines. The issue of corruption will be briefly touched upon, and the apparent collapse of support in the polls for the CDU in the light of these affairs. The internal struggle of the future course of the party is still not over and we will present briefly the options ahead of CDU. Ultimately, we will look into the rise of the Green Party.

Federalism vs. Efficiency

In the No.18 of *Politički život*, Florian Bieber (Bieber, 2020) wrote of the governments with an authoritarian streak using the emergency created by the pandemic to increase their authority and potentially silence their political opponents. Classifying Russia and China as authoritarian states, Bieber separated China's initial, clumsy response and the later one, aimed at containing the spread of virus; and secondly, he contrasted this success of China with the apparent failure of Russia.

The nature of these regimes and differing levels of authoritarianism are beyond the scope of this article, as are the questions whether China's approach to the viral containment and to the vaccine production and distribution are efficient and trustworthy. They are perceived as such by the public opinion of western states (Brunet, 2021) that compares the perceived success of China's model with the inefficiency of their own states, and Germany is no exception (Reichart, 2020).

In his address, Reichart, similarly to Bieber, makes a point that South Korea, Japan, and Taiwan, all democracies, handled the epidemic well. Reichart explains this by contrasting not democracy to authoritarianism but the German approach to the "Asian" one, whereby he in fact contrasts the half-hearted measures and technical obsolescence of the German approach with the rigorous, thorough, systematic measures reliant on the digital infrastructures of the Far East. The digital backwardness of Germany has long been an unresolved issue (Lobo, 2018) (Skala, 2018) that resulted in the non-existence of the digital infrastructure essential for the successful "Asian" approach to containing the virus by effectuating exchange and analysis of information between the system and a citizen.

This continuous lack of straightforward exchange of information has possibly contributed to resistance by a part of the population in approving and willingly submitting to the strict measures.

In the words of another commentator of Cicero, The Chinese did not see the epidemics because they were not allowed to. The Germans (and the rest of the Western world) did not see it because they did not want to. (Soyka, 2021)

The second aspect of a systemic failure in Germany, the half-hearted measures, is due to the federalist nature of decision-making. Decision-making within the German federal state is rarely done within a single institution but has to be approved on several levels of power, each slowing the process by careful legal deliberation.

The system purposefully constructed to safeguard democracy from monarchical or authoritarian usurpation was made of checks and balances and based on the decentralisation of the decision-making process whereby many portfolios of sovereignty were entrusted to the federal states (*Bundesländer*) rather than to the Federation (*der Bund*). Two such portfolios relevant in the corona-emergency are education and

health. This makes the system more democratic through the closeness to the citizens but makes its capability of being efficient questionable. (Sturm, 2013).

In the February 2021 issue of the conservative weekly *Cicero*, former finance minister of the Mecklenburg-Vorpommern region, Mathias Brod-korb (SPD) called the federal structure “an institution working only in nice weather” (Brodkorb, 2021), i.e. ill-prepared to deal with the emergencies of the Covid-19 crisis.

In an attempt to facilitate planning and the introduction of counter-epidemic measures, extraordinary importance was given to a body existent since 1954 – the Conference of the Ministers-Presidents (*die Ministerpräsidentenkonferenz* – MPK). This is a body made up of the prime-ministers of 16 federal states (similar to a position of a governor in the US federal system) and of the Chancellor of the Federation herself. The 17-member body is an informal gathering with no legally endowed powers. Its meetings took place four times a year to sort out coordination between the states themselves and the federation in matters of extremely unurgent nature such as public broadcaster subscriptions and coordination of interstate projects. With the outbreak of the Covid-19 epidemic in Germany, this body became the place where the federal states and the federation decide together on which measures will be implemented and to what extent. In this, each state is defending its own perceived interests and haggles with the federal government and other states until a compromise is reached. This institutional and cultural tendency for reaching the solution by the means of a compromise is precisely why the system is seen as a cause of inefficient and insufficient measures. It is precisely this architecture that is now being blamed for the lack of cohesion and togetherness in the attempts of the state to curtail the epidemic.

The most recent such failure was the Easter Stillness (*Osterruhe*), a set of lockdown measures meant to limit the contact between citizens during the Easter Holidays that were meant to be expanded to include the Good Thursday and Good Friday (1st and 2nd of April 2021) (Ministerpräsidentenkonferenz, 2021). This most important measure was contained in Article 4 of the motion, only to be recalled two days later by the Chancellor herself who took the fault for it being passed in the first place. The measure of Article 4 was not implementable on such a short-term notice due to number of legal issues that would arise and would need to be solved within a week. Instead of imposing them, the chancellor issued an appeal to the citizens to follow them.

This latest example of the German state not being able to impose on itself such an ordinary-looking measure as expanding holidays by two days has opened the discussion on the merits of the federal system. It has now been recognised as one of the prime reasons for Germany’s systemic torpor. Times call for swift analysis and unwavering decisions that apply throughout the federation. It is likely to be a question posed

to the candidates for the chancellorship in the upcoming election campaign but one that no party of the ruling coalition or in the opposition has yet considered in the whole. The issue is considered in individual instances by the Greens in their Electoral Programme, notably in the area of Education (Bündnis90/Die Grünen, 2021) as well as by the leftist die Linke (Die Linke, 2021). CDU, FDP (liberal Free Democratic Party), and the AfD (right-wing Alternative for Germany) have not published their programmes as of yet.

Effects of scandals on the reputation of CDU

The provisional can of worms that was opened with the case of Georg Nüsselin seems to have no end for the CDU, as new cases of corruption are coming to light on a weekly basis. Due to the length limit of this article I will deal only with the ones pertaining to the Covid-19 epidemic. A more thorough summary of the affairs was published by the author of this article in the weekly *Novi magazin* (Dautović, 2021).

Nüsselin, deputy chairman of the CDU/CSU parliamentary group in Bundestag, has been accused of lobbying in three ministries (Federal Ministry of Health, Federal Ministry of Internal Affairs, and Bavarian Ministry of Health) in favour of a clothing company Tectum Holding whose protective gear the three ministries acquired. At least €660.000 and possibly more than a million were transferred to Nüsselin via a bank account in Lichtenstein. (Dake, 2021)

Nicholas Löbel, a 34-year old CDU member of Bundestag used his Bundestag e-mail address to facilitate purchase of protective masks in April 2020. The masks were in short supply throughout the world at the time while the demand soared. Löbel used this situation to charge a commission of €250.000 (Dake, 2021).

Mark Hauptmann, another young CDU member of Bundestag, also participated in a similar scheme, for a commission of almost one million euros (Locke, 2021).

Investigations into Hauptmann and Löbel led to an entire network of CDU officials who lobbied for the government of Azerbaijan in Germany and Europe, as well as for other governments. Other activities of CDU officials, paid in cash or shares or favours by foreign countries and private enterprises led to CDU finally accepting stricter regulations over the side jobs that members of Bundestag may take up during their mandate. Since law allowed such *Nebentätigkeiten* until now, it is doubtful that the CDU officials will be prosecuted although there is a unison condemnation of their lack of morality.

At the beginning of April 2021, the scandals and the above covered incompetence in handling the Covid-19 crisis led to CDU falling to just 25% of support in the polls, mere 2% higher than the Greens are polling (Kantar Umfrage, 2021). These results certainly seem dramatic if com-

pared to the 40% that CDU enjoyed in May 2020 or 35% in February 2021. However, CDU is now in fact on the same level of support as in March 2020 before the Covid-19 outbreak. Its rise in the polls was due to the Germans rallying to the side of the government at the outset of the crisis. This additional support diminished over time due to the obvious lack of effect of the measures promoted by the government only to completely disappear with the corruption affairs. CDU does appear to have stabilised to 25% of voters that make out its steadfast base.

It is of note that AfD did not benefit from this fall. Its rating declined from 15% at the beginning of the epidemic to stable 10% and has not oscillated significantly. The disaffected CDU voters did not rally around AfD. This seems to support the idea that AfD is not an alternative for CDU voters, but that it formed its base by drawing small percentages of several parties (Dilling, 2018).

Political landscape without ideology

German politics is a representative of de-ideologised politics, one where political parties slide towards the centre, despite tendencies for more polarised party positions. This has resulted in diminished support for the great parties of the 20th century - CDU and SPD, *Volksparteien*. The parties relied until the 1990s on their stable electorate bodies - the pious Catholics of Western Germany for CDU and the workers connected to the labour unions for SPD (Jung, Schroth, & Wolf, 2013). The de-ideologisation of CDU was continued throughout the 17 years under Merkel's leadership. Out of pragmatism, out of needs to accommodate the coalition partners, out of the changing economic and social relations, CDU adapted itself to an electorate ever more removed from the ideological issues of the 20th century. In social matters it chose not to offer significant resistance to the introduction of same-sex marriage (though only a fifth of CDU members of Bundestag voted in favour of it), by the abandoning of nuclear power despite industrial interests and financial cost; by the Ursula von der Layen's reform of the parental allowance (*Elterngeld*). The departure of CDU from its support of traditionalist, Christian family with the wife staying at home and instead supporting more modern, gender-equal arrangements is especially visible in that last example (Baudry, 2018).

We can therefore speak of secularisation of CDU, but also of the secularisation of political Christianity itself. Rather than informing politics with its values, with the social teaching of the Catholic church, Christianity is now being used as a vehicle of identitarian politics. To be German must entail being culturally Christian. This approach of the "guiding culture" (*Leitkultur*) found the most recognisable advocate in Friedrich Merz, the champion of the ideological right-wing of the CDU, disturbed and agitated by Merkel's centrism and negligence of national cause.

Merz lost the elections for the leadership of the party to Merkel in 2002, to Annegret Kramp-Karrenbauer in 2018 and again to Armin Laschet in 2021. The references to *Leitkultur* were also to be found in the 2016 election programme of AfD (Baudry, 2018).

The Green dark horse

The rise of the Green party is the story of a success by becoming moderate. The party once labelled as the Red-Greens and communist system-changers (Holzhauser, 2019) by CDU has become staunchly centrist and moderate, with a progressive reputation. Internally, the Green Party has been divided between the very successful centrists (*Realos* - from Realists) and moderately successful leftist (*Fundis* - from Fundamentalists). The struggle was won by the realists who shifted the party towards the centre thus making the party more palatable to the electorate habitually not fond of change, assuring the success the party is reaping today (Traugott, 2018).

The transformation of the party is epitomised in the leader of its Baden-Württemberg Chapter, Winfried Kretschmann. Initially a communist activist during his studies, with affinities to Maoism, Kretschmann shifted to a more liberal stance in the 1980s which led him to become the first Green minister-president in Germany in 2011. It is precisely the experience of communist agitation that made Kretschmann apprehensive of the sectarian exclusivity of socialist utopianism and made his politics less demanding and more accepting of human ambivalence (Kretschmann, 2021).

Facing the prospect of gaining the seat of the chancellor, the Green Party has yet to decide who will be its candidate. The Green Party is led by a double leadership (*Doppelspitz*), with two simultaneous leaders, one male, one female. At the moment these two leaders are Robert Habeck and Annalena Baerbock. Which one of them will become the candidate is as of yet undecided and is downplayed at every instance by them both. They are both from the Realist wing of the party, and as Baerbock described them both, they are not dogmatists ("*keine Prinzipienreiter*") (Hickmann, 2021).

It is therefore to assume that the Green Party will not be risking their safe bets but also that it is more interested in gaining leverages of power in order to implement their projects rather than the position of the Chancellor itself.

Conclusion

Ideology will play a side role in the upcoming September 2021 elections, as it has so far in the 21st century Germany. The voters will provide confidence to those who seem most capable of managing the country. Hav-

ing completely shifted to pragmatism and moderation, the Green party seems to be acceptable to many a voter. Due to their absence from power the Green Party is perceived as clean from the corruption, in contrast to CDU and, to a far lesser extent, SPD. What was to be a relatively smooth and uneventful continuation of the centrist CDU rule has become a messy ending of Angela Merkel's time. CDU will possibly face the fate of SPD – once these parties formed a duopoly on the political scene of Germany, now they are just two parties among six.

References

- Baudry, P. (2018). La CDU/CSU sous Merkel, des partis en phase de modernisation? Les conservateurs allemands, la politique familiale et les enjeux de genre. *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 50(1), 131-143.
- Bieber, F. (2020). The Authoritarian Bug. *Politički život* 18, 9-17.
- Brodkorb, M. (2021, February). Die gefesselte Republik. *Cicero – Magazin für politische Kultur*, pp. 14-25.
- Brunet, R. (2021, January 29). Récupéré sur *France24*. Le vaccin anti-Covid au cœur des stratégies géopolitiques: <https://www.france24.com/fr/plan%C3%A8re/20210129-le-vaccin-anti-covid-au-c%C5%93ur-des-strat%C3%A9gies-g%C3%A9opolitiques>
- Bündnis90/Die Grünen. (2021, March 19). *Gruene.de*. Récupéré sur Wahlprogrammewurf 2021: https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammewurf.pdf
- Dake, B. (2021, March 5). *Tagesschau*. Récupéré sur Nüßlein will sich aus Bundestag zurückziehen: <https://www.tagesschau.de/inland/union-maskenaffaere-nuesslein-101.html>
- Dautović, M. (2021, April 1). Afere nagrizaju CDU. *Novi magazin*, pp. 41-43.
- Die Linke. (2021, February 8). *linke.de*. Récupéré sur Wahlprogrammewurf: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf
- Dilling, M. (2018). Two of the Same Kind? *German Politics and Society*, 36(126), 84-104.
- Hickmann, C. (2021, March 27). Ein kleiner Stich ins Herz. *Der Spiegel* (13), pp. 26-29.
- Holzhauser, T. (2019). Erosion der Abgrenzung? Das Verhältnis der CDU zur Linkspartei in historischer Perspektive. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1), 130-148.
- Jung, M., Schroth, I., & Wolf, A. (2013, November 25). Angela Merkels Sieg in der Mitte. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (48-49), 9-20. Récupéré sur <https://www.bpb.de/apuz/172961/angela-merkels-sieg-in-der-mitte?p=all>
- Kantar Umfrage. (2021, April 4). *Wahlrecht.de*. Récupéré sur Wahlumfragen zur Bundestagswahl: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/emnid.htm>
- Kretschmann, W. (2021, February 21). Sonntagsausflug mit Winfried Kretschmann. *Mein Glaube an die Demokratie ist nicht erschütterbar*. (G. Renz, Intervieweur) Récupéré sur <https://sonntagsausflugmitwinfriedkretschmann.podigee.io/7-neue-episode>
- Leppert, G. (2021, March 14). Kommunalwahl 2021: Frankfurt bekommt bittere Corona-Rechnung – und keiner will darüber reden. *Frankfurter Rundschau*, p. 2. Consulté le April 2, 2021, sur Kommunalwahl 2021: Frankfurt bekommt bittere Corona-Rechnung – und keiner will darüber reden
- Lobo, S. (2018, June 6). *Der Spiegel online*. Consulté le 4 4, 2021, sur Warum ist das Internet in Deutschland so langsam?: <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/breitband-ausbau-warum-ist-das-internet-in-deutschland-so-langsam-a-1211511.html>

- Locke, S. (2021, March 25). *Frankfurter allgemeine Zeitung*. Retrieved from Eine Million Euro für die Vermittlung von Masken?: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/masken-af-faere-in-der-cdu-durchsuchungen-bei-mark-hauptmann-17263123.html>
- Ministerpräsidentenkonferenz. (2021, March 22). *Bundesregierung*. Récupéré sur Beschluss der Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1879672/6059d343a54df7da465f93a4af2e2af6/2021-03-22-mpk-data.pdf?download=1>
- Reichart, T. (2020, December 15). *ZDF*. Récupéré sur Corona-Bekämpfung: Demokratie vs. Diktatur – Fünf Gründe, warum Asien die Pandemie besser hinkriegt: <https://www.zdf.de/politik/inside-politix/inside-politix-corona-thomas-reichart-100.html>
- Skala, F. (2018, March 6). *Frankfurter allgemeine Zeitung*. Récupéré sur Darum liegt Deutschland bei der Digitalisierung hinten: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/digitalisierung-darum-liegt-deutschland-im-eu-vergleich-hinten-15480625.html>
- Soyka, M. (April 2021). Die deutsche Bruchlandung. *Cicero – Magazin für politische Kultur*.
- Sturm, R. (3. May 2013). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Abgerufen am 4. 4 2021 von Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus: <https://www.bpb.de/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus?p=all>
- Traugott, L. (2018, September 11). *LSE European Politics and Policy Blog*. Récupéré sur The Silent rise of Germany's Green Party: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/09/11/the-silent-rise-of-germanys-green-party/>
- All electronic sources were accessed on April 4th, 2021.

UDK 321.6:316.754(355.01)

Hunta u potrazi za legitimitetom - slučaj Afrike

Sažetak



U ovom radu autor istražuje izbore koje su raspisale hunte nakon vojnih udara u Africi, pokušavajući da pronade vezu između ličnih ambicija vojnih lica za dolazak na vlast i navodno demokratskih izbora. Rad sadrži teorijsko određenje držanog udara kao oblika političkog prevrata, kao i određenja pojmova puča i hunte. Kroz primere Centralnoafričke Republike, Mauritanije i Gvineje Bisao, autor prikazuje praksu raspisivanja izbora od strane hunte u 21. veku i njihove motive. Osim toga, u radu se preispituje mogućnost vojnih režima da izvrše demokratsku tranziciju i tako prekinu niz diktatorskih režima u Africi.

Ključne reči



državni udar, puč, Afrika, hunta, vojni režim, demokratizacija

* Autorka je studentkinja doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: miljanapavkov@gmail.com

U 21. veku politički prevrati su se relativno često odigrali u brojnim državama afričkog kontinenta, koje imaju višedecenijsku tradiciju nasilnog preuzimanja vlasti. Iako su u 21. veku ove države krenule putem stabilizacije i konsolidacije demokratije, neke od njih još uvek imaju probleme sa nasilnim osvajanjem vlasti, čestim sukobima i građanskim nemirima, kršenjem ljudskih prava i težnjom ka despotizmu. Nakon izvedenog političkog prevrata, vlast uglavnom preuzima hunta, koja deluje kao privremena vlada, u periodu od par nedelja do nekoliko godina, u zavisnosti od države. Kada prođe period takozvane stabilizacije, odnosno kada predstavnici hunte smatraju da je situacija u državi dovoljno bezbedna da se vlast može predati civilnim strukturama, ona tada organizuje prve regularne izbore. Retki su slučajevi u kom civilna lica preuzimaju vlast u potpunosti, već se uglavnom pripadnici vojnih i bezbednosnih snaga i sami kandiduju na izborima, tako nastavljajući svojevrsnu *huntu posle hunte*.

Državni udari i hunte u Africi

U 21. veku principi demokratije, slobodnih izbora, mirne predaje vlasti i civilne vladavine prihvaćeni su širom sveta. Međutim, i dalje se dešavaju slučajevi nasilnog preuzimanja vlasti, posebno u državama afričkog kontinenta.

Nakon duge kolonijalne vlasti, brojne države Afrike postale su samostalne tek 1960-ih godina, kada su prvi put imale vlast nezavisnu od spoljnih aktera. Međutim, zbog istorije kontinenta, brojnih pojava oblika političkog nasilja, neorganizovanosti državnih institucija i veoma prisutne personalizacije politike, Afrika je u drugoj polovini 20. veka imala brojne diktatore, koji su svoje države vodili u neskladu sa demokratskim principima. Od oslobođenja od kolonijalnih vlasti, oko 81% afričkih država iskusiло je promenu vlasti državnim udarom, ili pokušaj istog. Krajem 1980-ih godina, samo pet država u Africi imalo je slobodne izbore, dok su ostale bile u nekoj vrsti nasilnih sukoba ili pod diktaturom (uglavnom

vojnomo). Iako su ove države krenule putem stabilizacije i konsolidacije demokratije, neke od njih još uvek imaju probleme sa nasilnim osvajanjem vlasti, a politički prevrati danas nisu retka pojava, već čine veliki deo afričke politike već preko 60 godina.

Tip političkog prevrata koji je najčešći u država Afrike je državni udar. „Državni udar je, dakle, prevashodno način nasilnog prevratičkog preuzimanja vlasti koga oblikuje visok stepen organizovanosti relativno malog broja aktera – izvršilaca kao svojevrzne elite, isključenje masa iz akcije ili izolovanost od njih, najčešće, društveno uski ciljevi koji se obično svode na izmenu političke garniture na vrhu” (Simeunović, 2002: 160). Najčešći tip prevrata u Africi, posebno u prvom delu 21. veka, je vojni udar (ili puč), koji je „izuzetno militantna forma državnog udara, koji izvode isključivo nacionalne oružane snage, a ne plaćeničke ili strane intervencionističke trupe.” (Simeunović 2002: 160).

Nakon uspešno izvedenog prevrata od strane oružanih snaga, vlast često preuzima hunta – odnosno specifična grupa, koju čine pripadnici vojske, dela kao privremena vlada. Ona se može pojaviti u dva oblika:

1. *čista hunta* – gde vlast obavljaju isključivo vojna lica ili
2. *mešovita hunta* – mešovita vojno-civilna vlada, gde civilna lica koja su naklonjena vojsci delimično učestvuju u procesu donošenja odluka, ali kao manje važan faktor.

Ova dva oblika se uglavnom ne javljaju zasebno, već jedan sledi drugi, tako da u praksi nakon puča vlada najpre čista vojnu hunta, da bi se kasnije, davanjem određenih funkcija civilnim licima, vlada pretvorila u mešovitu. Tek nakon toga raspisuju se izbori, koji mogu biti manje ili više slobodni i regularni. Ipak, u ovom tranzicionom periodu postoji problem, odnosno civilna lica koja učestvuju u vlasti u prelaznoj vladi često su oni koji su bliski vojnoj eliti, a ne stručnjaci koji treba da se nalaze u vladi države koja teži ka demokratizaciji.

Jedan od čestih problema koji dolaze sa vojnom vladavinom u Africi je menjanje političkog sistema, koje može ostaviti dugoročne i opasne posledice. Ovo posebno važi za hunte koje su vladale dugo, gde su vojna lica menjala određene zakone i pravila koja su do tada važila u državi, kako bi sebi dali određene privilegije i osigurale važan položaj vojske. Te privilegije su na primer „garantovana mesta u vladi, visoki troškovi za vojsku, isključiva kontrola nad bezbednosnim agencijama, lični profit od ugovora o odbrani, izuzimanje od civilnih sudova, formalna uloga garantata unutrašnje bezbednosti.” (Hague i Harrop, 2014: 99). Afričke države imaju dugu tradiciju militarizacije, gde se vojska predstavlja kao spasitelj naroda, jer menja vlast na čijem su čelu loši lideri, što radi isključivo za dobrobit građana. Menjanjem zakona, ili čak uključivanjem novih normi u ustav, vojna lica obezbeđuju još veću moć sebi, kao i celokupnim vojnim snagama, koje postaju važan društveno-politički faktor. Ovo im daje mogućnost da ponove državni udar kada smatraju da za to postoji potreba, gde je moguće ponovo obezbediti nove beneficije, što stvara krug u kom vojska raste a država pada pod njenu moć. Ovo se može rešiti isključivo

sistemske promene, sveobuhvatnom reformom, poništavanjem spornih zakona i vraćanjem vlasti u ruke građana.

Ipak, u državama gde politička kultura nije razvijena na zavidnom nivou, celokupna promena sistema nije lak zadatak. Lakše je ispraviti već postojeći dobar politički sistem koji se zbog određenih događaja iskvario, nego izvršiti kompletno redizajniranje sistema. Velike sistemske promene moraju imati podršku naroda, civilnog društva i slobodnih medija, čije je postojanje neophodno za napredak. U državama gde je decenijama postojala samo autoritativna vladavina, gde vojska i bezbednosne službe imaju veliku moć, a građani nikada nisu iskusili pravu demokratiju, sistemske promene mogu trajati veoma dugo i iziskivati znatan napor, kako civilnih i opozicionih struktura unutar države, tako i međunarodne zajednice.

Postoje dva suprotna gledišta po pitanju povezanosti militarizacije i modernizacije. Sa jedne strane, u naučnim krugovima prisutno je stanoviše da vojska nije sposobna da upravlja kompletnim državnim aparatom, jer je previše fokusirana na disciplinu i održavanje poretka, što šteti modernizaciji i progresu. Drugo viđenje je da je upravo vojska ta koja može ubrzati modernizaciju, zbog svog striktnog pristupa vladavini koji može efikasno ispuniti svoje ciljeve, a kao uspešan primer navodi se slučaj Nigerije. U vezi sa ovim, postavlja se pitanje da li je hunta sposobna da unapredi demokratiju u državi, odnosno da državnim udarom prekine niz loših i diktatorskih vlada i uspostavi demokratski poredak. Čak i da je ova tvrdnja tačna, vojni udari i vladavina hunti ne smeju se posmatrati kao nešto pozitivno i poželjno, jer se u tom slučaju preispituje važnost zakona i ustava, koji ovakve smene vlasti izričito zabranjuju. Postoje istorijski primeri gde je vojska uspela da prekine diktaturu i izvede državu na demokratski put, ali su mnogo češći oni u kojima se posle hunte javlja još jedna hunta, i tako u nedogled.

Među istraživačima postoji stav da je vojni režim dobar za tranziciju vladavine, što potkrepljuje primerima u Gani, Burkini Faso, Obali Slonovače i Beninu, gde su vojni lideri vrlo brzo vlast predali civilnim licima i nisu naneli štetu poretku. Kada je pukovnik Christophe Soglo 1963. godine preuzeo vlast pučem u Beninu, on je, nakon što je osigurao državu od potencijalnog građanskog rata i eskalacije nasilja, dobrovoljno vlast predao u ruke premijeru Sourou-Migan Apithy, koji je nastavio mandat kao predsednik Benina (Arthur, 2014). Još neki od primera gde je period hunte doveo do demokratskog režima su slučajevi Sijere Leone 1968., Gane 1978., Sudana 1985. i Nigeru 1999. godine. Ipak, retki primeri, gde je hunta postupila uslovno rečeno ispravno, nisu dovoljni da bi se tvrdilo da su politički prevrati, koji su u svojoj srži nelegalni načini preuzimanja vlasti, dobar način uspostavljanja demokratskog poretka.

Još jedan razlog zbog kog državni udari ne mogu da budu garanti demokratije je to što jedan udar često vodi do drugih državnih udara, što Collier i Hoeffler nazivaju „zamkom udara“ (Collier i Hoeffler, 2005). Hunta nakon uspešno izvedenog prevrata ima veliki problem sa legitimi-

tetom. Ukoliko pretpostavimo da namere prevratnika nisu uvek časne, odnosno da cilj udara nije oslobođenje države od loše vlasti, već da su prisutne i lične ambicije generala da budu nosioci vlasti, onda je verovatno da predstavnici hunte imaju želju da i dalje ostanu na poziciji vlasti. Niko ne može legitimizovati državni udar i vlast koja je njegov proizvod, jer bi to značilo da daje legitimitet nelegalnom osvajanju vlasti. Ukoliko se ne predstavi kao privremeni nosilac vlasti koji će napustiti položaj odmah pri raspisivanju izbora, u tom slučaju nova vlast govori da je nasilna smena legitimna, čime daje podstrek i drugima da probaju da urade isto. Zbog toga, generali prevratnici koji žele da budu na rukovodećim položajima u državi raspisuju slobodne izbore na kojima se sami kandiduju, stvarajući tako huntu nakon hunte.

Da li se izbori raspisani od strane hunte mogu smatrati za regularnu i demokratski iskazanu volju građana, ukoliko se na njima kandiduju ljudi koji su pre raspisivanja izbora nelegalno srušili vlast? Da li neko ko je u stanju da ruši politički poredak i rizikuje bezbednost građana nasilnim aktima može da bude demokratski predsednik? Da li general može biti demokratski lider?

Hunta u potrazi za legitimitetom

Nije redak slučaj da akteri koji organizuju državni udar, navodeći kao glavni razlog loš režim koji mora da se smeni zbog dobrobiti naroda i države, često nakon uspešno izvedenog prevrata dolaze na važne političke funkcije. General koji predvodi nasilnu smenu vlasti i koji se nalazi na čelu hunte, predstavlja se narodu kao heroj koji je spasao državu od lošeg režima. On raspisuje civilne izbore onda kada proceni da situacija u državi to dozvoljava, odnosno da nema pretnje od dalje eskalacije nasilja. Međutim, često se na tim izborima kandiduje upravo general koji je bio vođa prevrata, čija je prednost naspram ostalih kandidata u tome što je već bio na čelu države i to u trenutcima krize, uz veliku medijsku podršku. Kada on bude izabran na regularnim izborima, nastavlja da vlada isto kao što je to radio na čelu hunte, samo ovaj put legalno. Izbori su služili samo da nelegalnoj i nelegitimnoj vlasti daju legitimitet, odnosno da general spreči da i dalje bude okarakterisan kao pučista i kao nelegalni nosilac vlasti, iako se u vršenju vlasti ništa suštinski ne menja. Jedini cilj izbora je traženje priznanja od međunarodne zajednice, neometani nastavak političke i ekonomske saradnje, kao i pružanje privida demokratije građanima.

Visoko rangirani oficir vojske Centralnoafričke Republike François Bozizé je celu karijeru pokušavao da dođe na vlast. Bio je na funkciji ministra odbrane, a zatim ministra informisanja 1980-ih godina, da bi zatim vodio pokušaj puča na vladu predsednika Kolingba. Nakon toga napušta državu, u koju se kasnije vraća da bi stupio na funkciju načelnika generalštaba pod režimom Patassé. Bozize nije odustao od želje da se nađe

na mestu predsednika države, pa je započeo pobunu protiv predsednika, koja je eskalirala marta 2003. godine dok je Patase bio van države, kada je vojska Centralnoafričke Republike zauzela Bangui i postavila prelaznu vladu na period od dve godine. Bozize se kandidovao na izborima koji su održani u martu i maju 2005. godine, a ponovo je izabran januara 2011. (Herbert, Dukham i Debos, 2013.). General je preko 30 godina služio u vojsci, dok je u par navrata obavljao i važne političke funkcije. Tokom perioda prelazne vlade on se predstavio kao dobar lider u kriznim vremenima, koji brine samo o interesima svojih građana i države, a za sve to vreme imao je veliku medijsku pokrivenost i podršku. To je doprinelo da bude izabran za predsednika na *slobodnim* izborima, koji su mu samo dali legitimitet da nastavi da vlada isto kao što je to radio kada je na taj položaj došao pučem. Organizovanjem izbora nije se promenio ni sistem ni nosioci vlasti, već je ovo jedan u nizu primera gde su vojna lica na izborima tražila legitimitet a ne promene.

Jedan od politički najinteresantnijih slučajeva izbora koji su proizvod državnih udara svakako je primer Mauritanije. Kao i većina afričkih država, Mauritanija ima istoriju izuzetne militarizacije, gde vojska i službe bezbednosti igraju značajnu ulogu u političkom životu. Upravo su one zaslužne za organizovanje državnog udara 2005. godine, kada je predsednik Mauja uld Sid'Ahmed Taja, koji je vladao od 1984. godine, nasilno smenjen sa vlasti. Prevrat su izveli direktor Nacionalne bezbednosti pukovnik Eli ould Mohamed Vall i njegov rođak, tadašnji komandant predsedničke garde, Mohamed ould Abdel Aziz. Kao razlog izvođenja udara naveli su to da predsednik nije ispunio obećanja da će započeti proces demokratizacije, a vlast su ubrzo predali civilnim licima. Izvršioi udara su tada čak i doneli zakon koji zabranjuje pripadnicima oružanih snaga da se kandiduju na izborima, već to mogu samo civilna lica.

Međutim, novoizabrani predsednik Abdulahi bio je na vlasti samo tri godine, kada je Aziz ponovo izveo državni udar, nakon čega je objavio da će se kandidovati za predsednika Mauritanije. Komandant Val, koji je učestvovao u udaru 2005. godine, takođe se kandidovao za predsednika, tako da je izbor bio između dva prevratnika - bivšeg direktora bezbednosne službe i bivšeg komandanta predsedničke garde (Bekoe, 2012). Oba kandidata su bili deo strukture koja je 2005. godine zabranila kandidovanje vojnim licima, tako da se čini da su tri godine bile dovoljne da oni promene mišljenje. Na izborima 2009. godine pobedio je Aziz, a na vlasti je bio narednih 10 godina. Aziz je svoju popularnost stekao tako što je smenio predsednika koji nije ispunio obećanja data građanima, kao i činjenicom da nikada nije vladao uz pomoć hunte. On je na vlast došao vlast legalano putem izbora, ali to ne umanjuje niz nelegalnih akcija koje su ga dovele do kandidature.

Kada govorimo o državnim udarima, uglavnom vojsku posmatramo kao celinu, jaku instituciju koja ima moć da smeni vlast i upravlja državom. Međutim, u slabije razvijenim državama nije redak slučaj da je

vojska fragmentirana, odnosno da se dve struje unutar oružanih snaga međusobno sukobljavaju, što može imati velike političke posledice.

U Gvineji Bisao je sukob unutar vojske eskalirao kada su se decembra 2011. godine pripadnici oružanih snaga međusobno sukobljavali na ulicama, što je praćeno velikim tenzijama u narednom periodu. U ovoj državi su se od 1980. godine odigrali brojni slučajevi političkog nasilja, kao i državnih udara. Kada su 2009. godine ubijeni predsednik i njegov šef kabineta, vlast je preuzeo Malam Sanha, koji je pokušao da reformiše vojsku i sektor bezbednosti. Nakon njegove smrti 2012. godine raspisani su izbori, gde je u prvom krugu većinu glasova dobio Carlos Gomes Junior. Neki od učesnika izbora izjavili su da je izborni proces namešten, rezultati nevažeći, a da izbori moraju da se ponove. Pre nego što je drugi krug stigao da se održi, vojska je izvela puč u kom je preuzela vlast. Nakon toga su Gomez i vršilac dužnosti predsednika Raimundo Pereira uhapšeni, pod optužbom da u saradnji sa spoljnim faktorom pokušavaju da ugrože bezbednost države. Vlast je preuzela prelazna vlada, koju su činili pripadnici vojske i opozicionih partija, dok je skupština raspuštena (Ramet, 2012).

Iako pučevi nisu strani u Gvineji Bisao, slučaj iz 2012. razlikuje se od ostalih po tome što je smenjen vršilac dužnosti predsednika, zajedno sa kandidatom koji je u tom momentu imao najviše glasova u prvom krugu izbora, kao i drugoplasirani kandidat. Nakon puča, vlast nisu vršile isključivo oružane snage, već je u prelaznoj vladi bila i opozicija, čiji kandidat nije ostvario dobre rezultate na izborima iste godine, odnosno nije prošao prvi krug izbora. Osim problema nelegalnog preuzimanja vlasti, upitna je i činjenica da su na čelo države došle partije i ličnosti koje očigledno nisu bile prvi izbor građana. Vojska je u ovom slučaju prekinula izborni proces jer joj rezultati prvog kruga galsanja nisu odgovarali, tako da je pučem na vlast stavila ne samo generale, već i predstavnike opozicionih stranaka koje su više odgovarale vojnim ciljevima, bez obzira što je to u suprotnosti sa narodnom voljom.

Hunte i demokratske promene

Među istraživačima postoji mišljenje da državni udar može biti dobar, u slučaju da je uperen protiv loše vlasti, koja treba biti srušena makar i na nelegalan način, jer je to znak progresa i demokratizacije. Jedan od respektabilnih istraživača državnih udara Paul Collier napisao je da, ako su oni jedini način smene lošeg režima, pučevi su u tom slučaju dobrodošli. U skladu sa tim, on je pozivao na vojno preuzimanje vlasti u Zimbabveu i drugim državama, smatrajući da je to dobra ideja (Collier, 2009).

Kao što je spomenuto na početku ovog rada, autor smatra da je veoma opasno političke prevrate smatrati poželjnim, jer su ovakvi načini preuzimanja vlasti sa razlogom nelegalni u celom svetu. Postoje mehanizmi smene vlasti koji su dovoljno efektivni da nema potrebe pribegava-

ti nasilju i pučevima, ma kako oni ponekad privlačno delovali. Čak i oni državni udari koji su doveli do kratke demokratske tranzicije (Sijera Leone, Gana, Sudan, Niger) zapravo pokazuju da ovaj metod nije efikasan model demokratizacije. „Hunte i civilne vlade koje ih slede nemaju želju i/ili kapacitete da se suoče sa glavnim političkim i ekonomskim problemima svojih država; njihove politike nisu dugotrajne; a kratki demokratski periodi nisu uspeli da obezbede dugoročnu sabilnosti. Osim toga, hunte koje su konsolidovale autoritet tokom državne krize ili institucionalizuju autokratije ili pokušavaju da to urade.“ (Miller, 2019: 19).

Da hunte u praksi ne donose demokratsku tranziciju, već ojačavaju položaj vojske, objasnio je bivši šef katedre za političke nauke na Univerzitetu Ibadan u Nigeriji, profesor J. 'Bayo Adekanje, rekavši da „u Nigeriji, tradicija vojne vladavine je do danas rezultirala kvarenjem političkih partija i organizacija i produblivanjem nejednakosti u društvu među različitim profesionalnim grupama. Smenjivanje vojnih režima je takođe izdigla vojsku iznad ne samo sličnih organizacija kao što je policija, već i iznad drugih grupa kao što su državni službenici, doktori, sudije i akademski radnici, tako da sada ima mnogo veće prihode i društveni status. Vojska je preuzela mnogo ekonomskih resursa u državi, a takođe je obezbedila sebi razne specijalne privilegije i ekonomske prednosti. ... Povrh svega, sada imamo ogroman broj vojnih oficira u penziji koji su dominantne figure u nacionalnoj ekonomiji, uključujući bankarstvo i finansije, trgovinu, izvoz, naftnu industriju, agrikulturu i ostale poslove, da ne spominjemo domen politike i diplomatije.“ (Toyin, 2015: 200).

Na osnovu ovoga možemo videti da je često cilj vojnog režima preuzimanje moći u državi koja će trajati dugo nakon prestanka zvanične vojne diktature. Hunta sama po sebi ne može biti cilj, jer je ona vrsta prelazne vlade koja se formira nakon puča, i koja kad-tad mora preći u neki drugi oblik vlasti kako bi bila prihvaćena.

U modernom svetu nijedna država ne može funkcionisati sama za sebe, odnosno međunarodni odnosi, organizacije i dogovori su ključ opstanka i napretka. Sve međunarodne organizacije osuđuju političke prevrate, kao i vlade koje su proizvod istih. Zbog toga prevratnici moraju pronaći način da njihova vlast bude međunarodno priznata, da bi osigurali svoj opstanak na vlasti, a takođe nastavili međunarodnu saradnju svoje države sa ostatkom sveta. Ekonomski faktor usko je povezan sa političkim, tako da su strane investicije, trgovinski sporazumi, ekstrakcija i izvoz prirodnih resursa, kao i uvoz dobara koja su neophodna za život veoma važni i za ekonomsku i za političku stabilnost države. Zbog toga hunte, odnosno vojni lideri kao trenutni nosioci vlasti, moraju obezbediti sebi odgovarajući položaj na međunarodnom planu. Oni zbog toga ponekad organizuju izbore koji formalno deluju prihvatljivo, odnosno imaju privid demokratije i regularnosti.

Međutim, problem je u tome što prosto ispunjavanje definicionih elemenata regularnih izbora nije dovoljno da bi se oni mogli zaista smatrati za demokratsku opciju. Činjenica da je izborno pravo opšte, odno-

sno da svaki građanin koji ispunjava zakonske uslove može da bira i da bude biran, ne znači da građani zapravo imaju potpuno slobodnu opciju. Prisustvo medija i predstavnika civilnog sektora tokom izbornog procesa ne znači uvek da oni imaju slobodu da reaguju ukoliko uvide neregularnosti tokom glasanja. Ispunjavanje formalnih zahteva predstavljenih od strane međunarodnih organizacija ne znači da je ispunjen i suštinski uslov demokratske smene vlasti. Da bi se donela procena da li su izbori u manje stabilnim društvima zaista bili regularni i slobodni, potrebno je uzeti u obzir mnogo više faktora od onih formalnih. Važno je da istraživači i sve zainteresovane strane uzmu u obzir istoriju države u kojoj se izbori odigravaju, kao i brojne događaje koji se odigravaju pre, tokom i nakon izbora.

U primeru Mauritanije možemo videti da postoji privid demokratske tranzicije nakon udara. Izbori su raspisani od strane aktera prevrata, a na njima je navodno mogao da se kandiduje svaki građanin koji ispunjava formalne uslove. Međutim, izbor se sveo na direktora bezbednosne službe i komandanta predsedničke garde, koji su obojica izveli državni udar. Da li je izborni proces regularan ukoliko se izbor građana svodi na ove dve ličnosti? Čak i ako pretpostavimo da se njihove politike, planovi i izborna obećanja možda razlikuju i da predstavljaju dve različite opcije, postavlja se pitanje da li postoji realan izbor. Osim toga, treće lice u ovom slučaju nema nikakve šanse za uspeh, pošto ulazi u takmičenje sa dva poznata i priznata lidera, koji imaju veliku medijsku pokrivenost i koji tvrde da su njihova herojska dela spasla državu od propasti.

U vezi sa ovim, ali i drugim primerima u Africi, nameće se pitanje da li civilni kandidat, predstavnik partije koja pokušava da dođe na vlast, uopšte ima bilo kakvih šansi da se nadmeće sa (bivšim) pripadnicima vojne elite. U situaciji gde društvo vidi vojsku kao jednu od najjačih državnih institucija, koja je na strani naroda i bori se za pravdu, vojna lica automatski imaju veće šanse da pobede na izborima. U brojnim afričkim državama pravo glasa sada ima generacija koja je već treća u nizu onih koji ceo život posmatraju smenu vojnih i civilnih režima, od kojih uglavnom jedni nisu manje diktatorski od drugih. U nedostatku demokratske tranzicije i mirne predaje vlasti, vojska deluje kao jedina nada, odnosno kao jedini akter koji može podstaći promene. Ukoliko trenutni predsednik ne želi da raspiše izbore i da stupi sa funkcije, civilne strukture na to ne mogu uticati, što je ujedno i razlog zbog kog pojedini autori smatraju da je državni udar dobra ideja.

Kao što je već prikazano, bez obzira na pojedine pozitivne strane koje dolaze sa vojnim udarima, demokratske promene mogu doći samo promenama zakona i celokupnog političkog sistema, a ne nasilnim akcijama. Potrebno je smanjiti zakonske povlastice koje uživaju vojna lica, a promenama političkih praksi omogućiti civilima da imaju realne šanse da dobiju podršku građana na izborima. Navodna regularnost izbornog procesa nije garant demokratije, a ne može se svakoj državi prići istim pristupom. U obzir se moraju uzeti regionalne specifičnosti, istorijski uslovi i tre-

nutni vodeći akteri, kako bi se stvorila situacija u kojoj će demokratska tranzicija zaista biti moguća.

Kolonijalna prošlost je veoma važna kada se istražuje afrička politika, jer je ovaj period ostavio duboke posledice na kontinent. U brojnim državama prisutna je velika centralizacija moći, uglavnom u rukama predsednika, dok ostali organi vlasti nemaju gotovo nikakvu ulogu u rukovođenju. Decentralizacija je preko potrebna, kako bi se omogućila međusobna kontrola različitih grana vlasti, što bi dalje dovelo do stabilnosti i prosperiteta. Ukoliko je sva vlast koncentrisana u rukama predsednika, onda izborna borba za ovu funkciju može izazvati velike tenzije i čak nasilne sukobe, što se može sprečiti jačanjem sudske grane vlasti koja bi osigurala da svi akteri snose odgovarajuće posledice za svoje akcije, dok je prisustvo više stranaka u parlamentu važno za pozivanje na odgovornost. Zakonske promene koje treba sprovesti obuhvataju ograničavanje ovlašćenja predsednika države i jačanje institucije premijera, podsticanje parlamentarnih diskusija i raznolikosti, uspostavljanje stabilnog sudskog sistema koje bi se bavilo smanjenjem nivoa nasilja i korupcije i unapređivanjem ljudskih prava, a takođe je potrebno osigurati postojanje slobodnih medija i civilnog društva, koji bi sve ove procese kontrolisali. Kao što se može zaključiti iz primera državnih udara datim u ovom radu, neophodno je izvršiti depolitizaciju vojske u cilju sprečavanja budućih prevrata.

Zaključna razmatranja

Vojni udari u prvom delu 21. veka predstavljaju svakidašnjicu, posebno u afričkim državama. Hunte, vojne vlade i vojno orkestrirane civilne vlade se već preko sedam decenija smenjuju u ovim državama, ponekad prekinute kratkim periodima demokratske tranzicije. Kada se traži način za reformu političkog sistema u državama koje imaju tradiciju nasilne smene vlasti, neophodno je da se ne prihvate samo formalno ispunjeni uslovi, koji mogu biti predstava za javnost, odnosno hunte maskirane u regularno izabrane vlade.

Svaka hunta obećava da će raspisati slobodne izbore i vlast predati u ruke civilnim strukturama čim situacija to dozvoli. Međutim, nekada vojni režim traje mnogo duže od dogovorenog tranzicionog perioda, nekad se stvaraju mešovite vlade koje opstaju godinama, a nekad se tokom tranzicionog perioda odigra novi puč, tako da proces počinje od početka. Očigledno je da ove hunte u najvećem broju slučajeva nemaju altruističke ciljeve, već da generali vođeni željom za moći pokušavaju da dođu na vlast. Izbori raspisani od strane vojnog režima u praksi uglavnom nisu ni slobodni, ni regularni, ni civilni, a samim tim nisu ni demokratski. Ovi izbori često služe da vojni režim sebi da legitimitet, odnosno da general koji je zauzeo funkciju predsednika države osigura svoj položaj. Izbori daju privid demokratije građanima i međunarodnoj zajednici, oni su znak

da je režim voljan da krene putem demokratizacije, što smanjuje kritike koje su mu upućene. Vojna lica koja pobjede na izborima koje su sami organizovali ovim putem dobijaju legitimitet, dok suštinska promena ne postoji. Nosioci vlasti, kao i način vršenja iste ostaju nepromenjeni, a država dobija *huntu nakon hunte*. Samo je ovaj put ta hunta predstavljena kao narodni izbor.

Kako bi se ovakva praksa promenila, trebalo bi povećati kontrolu izbora, tako što će se svakom slučaju pristupati individualno. Osim formalnih uslova, predstavnici međunarodne zajednice, civilnog sektora i medija treba da uzmu u obzir specifičnosti date države, i u skladu sa njim davati preporuke za održavanje izbora, kao i ulagati primedbe na sve eventualne regularnosti. Uz to, afričkim državama neophodne su brojne sistemske promene koje bi osigurale demokratsku tranziciju i prekinule tradiciju nasilja. Problem raspisivanja izbora od strane hunti koji služe samo za dobijanje legitimiteta može se rešiti striktnom kontrolom i reformama.

Junta in search for legitimacy - the case of Africa

Abstract



In this paper, the author explores the elections organised by the juntas after the military coups in Africa, trying to find a connection between the personal ambitions of military personnel to come to power and the supposedly democratic elections. The paper contains a theoretical definition of a coup d'état as a form of political coup, as well as a definition of the terms coup and junta. Through the examples of the Central African Republic, Mauritania and Guinea Bissau, the author shows the practice of organising elections by the junta in the 21st century and their motives. In addition, the paper examines the possibility of military regimes to make a democratic transition and put an end to authoritarian regimes in Africa.

Key words



coup d'état, Africa, junta, military regime, democratization

Literatura



- Arthur, I. (2016). *The place of military coup d'état in African Politics: The case of 2013 Egypt military coup d'état*. University of Ghana. <http://ugspace.ug.edu.gh>.
- Bekoe Dorina (2012). *Mauritania: On the Road to Democracy or Just More Violence?*, Global Coverage Analyses Program, Institute for Defense Analyses
- Hague, Rod and Harrop Martin (2014). *Uporedna vladavina i politika uvod*, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka

- Herbert, S., Dukham, N. & Debos, M. (2013). *State fragility in the Central African Republic: What prompted the 2013 coup? Rapid literature review*, Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham
- Miller C. Andrew, Debunking the Myth of the "Good" Coup d'État in Africa: *African Studies Quarterly*, Vol 12, No 2 (Winter 2011), pp 45-79.
- Pigou, Piers (2017). *Zimbabwe's Very Peculiar Coup*, Crisis Group Comentary, International Crisis Group.
- Ramet, Valerie (2012). *Policy Briefing – Civil-military relations in Guinea-Bissau: An unresolved issue*, Directorate-general for external policies, Policy Department, European Parliament
- Симеуновић, Драган (2002) *Теорија политике – ридер I део*, Удружење наука и друштво, Београд
- Collier, Paul and Hoeffler Anke (2005). *Coup Traps: Why does Africa have so many Coups d'etat?*, Centre for the Study of African Economies, Oxford University

UDK 342.8:004(497.11)

Da li elektronsko glasanje može uticati na povećanje izborne izlaznosti u Republici Srbiji?

Sažetak



Istraživačko pitanje odnosi se na razmatranje da li je postojeći sistem zahtevanog fizičko glasanja konsekventno prevaziđen, odnosno da li mu se može pridodati elektronsko glasanje ili se može zameniti elektronskim glasanjem kao perspektivnijim modelom koji bi prevazišao postojeće sistemske nedostatke i/ili povećao efikasnost, ekonomičnost organizovanja izbora, izbornu izlaznost i poverenje birača u izborni proces. Metodologija će podrazumevati institucionalni pristup u određivanju analize postojećeg sistema glasanja, njegove trenutne posledice po političku participaciju i načela koja su nužna kako bi birač mogao ispuniti svoje pravo. Sa njim u vezi, u upotrebi će biti analiza sadržaja u razmatranju preporuka i dokumenata međunarodnih tela i organizacija koja određuju standarde posredničke demokratije i čina glasanja kao njenog neizostavnog elementa. Komparativnim pristupom utvrđujemo prednosti tj. mane oba pomenutog sistema glasanja, čime dolazimo do zaključka da li bi elektronsko glasanje odgovorilo na posledice niške izborne izloženosti u Republici Srbiji.

Ključne reči



izborna izlaznost, elektronsko glasanje, fizičko glasanje, političke institucije, poverenje birača

* Autor je student doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail adresa: simic502120@student.fpn.bg.ac.rs.

Izazovi izborne izlaznosti

Kako ističe Slaviša Orlović: „Izbori obuhvataju tri faze: proces kandidovanja, proces glasanja (pojedinačno odlučivanje birača) i način raspodele mandata” (Orlović 2015, 23). Premda su sve tri faze usko povezane i nerazdvojive u celokupnom izbornom procesu, tema našeg istraživanja obuhvata samo proces glasanja. Osnovni motivi za istraživanje izraženi su u sve slabijoj izbornoj participaciji ili političkoj apatiji, društvenom nepoverenju u izborne institucije koje prate česte namerne ili nenamerne greške u celokupnom izbornom procesu i širokoj upotrebi informacionih tehnologija u svakodnevnom životu građana. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u Srbiji je na parlamentarnim izborima od 2007. godine do 2020. godine izborna izlaznost, u kontinuitetu sa manjim fluktuacijama, pala za oko 12 odsto, tačnije od „60,62%” (RZS 2007, 7) do „48.93 %” (RZS 2020, 8).

Potreba da odredimo mogućnosti za implementaciju novog modela glasanja, zahteva da se okrenemo izbornoj participaciji i postavimo pitanje sa kojim se problemima suočava demokratija. Rokkan (*Rokan*) navodi da će se u „političkim demokratijama, izborni akti razlikovati po tri ključne tačke: prva podrazumeva univerzalno pravo glasa – svi punoletni građani imaju pravo glasa, ma koliko oni imali brige ili interesovanja za politiku i javne poslove. Druga zahteva jednakost glasa – svaki glas je jednak svim drugim glasovima, poput anonimne jedinice potpuno diferencirane od osobe koja je glasala. Treća se odnosi na privatnost i „neodgovornost” birača – vlast ne može zahtevati da zna političku odluku građanina izraženu na izborima, odnosno nema povratnih informacija o građaninu i shodno tome je na svakom biraču da odluči da li će javno obelodaniti prethodno donetu političku odluku ili ne” (Rokkan 1961, 133). Osim toga „pad stope izborne izlaznosti, opadanje članstva u strankama, politička apatija i rastuće nezadovoljstvo vladama i političarima u konsolidovanim demokratijama, najočigledniji su trendovi koji izazivaju

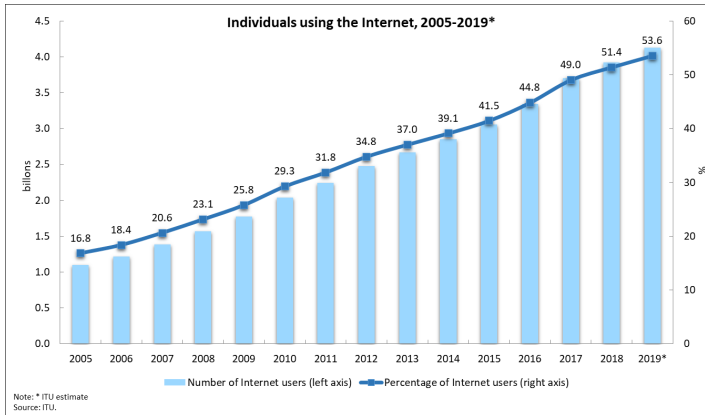
zabrinutost o budućnosti demokratije i njenih institucija. Pored porasta nezadovoljstva i odvajanja od demokratskih procesa u mnogim evropskim nacionalnim državama, Evropska unija se suočava sa posebnim izazovima kao što su slabo razvijena evropska javna sfera i demokratski deficit institucija” (Lindner, Aichholzer i Hennen 2016, 1-2). Očigledno da građanska i politička prava nisu više samodovoljna kako bi se održao visok stepen izbornog učešća i političkog aktivizma. Prirodno sledi pitanje zašto je izborna izlaznost uopšte važna za demokratiju, da li ona nosi sa sobom određene negativne implikacije? „Prema mišljenju Martina Lipseta (*Martin Lipset*), „demokratska država, za razliku od tradicionalističke oligarhije, mora da zavisi od pristanka građanstva. A država u kojoj je veliki deo stanovništva apatičan, nezainteresovan i nesvestan, je ona u kojoj se saglasnost ne može uzeti kao postignuta i u kojoj konsenzus može biti slab“” (Czesnik 2006, 451). U prenesenom značenju, iako vlast izabrana demokratskim izborima nije nelegitimna, niska izlaznost ukazuje na nedostatak demokratskog legitimiteta. Često se dešava da izborna apstinencija označava nameru, a ne prostu nezainteresovanost birača da učestvuje u izbornom procesu. Takva apstinencionalna praksa karakteristična je u hibridnim i/ili semi-autoritarnim režimima, gde je izborna apstinencija odluka birača sa ciljem delegitimizacije režima. Pored mnogobrojnih Lijphart (*Lajphart*) ističe još jedan važan razlog koji utiče na smanjenu izbornu izlaznost. Ovaj razlog nazivamo značaj izbora ili kako ga Lajphart označava *primarnost izbora*. „Prosečne stope izlaznosti na lokalnim izborima u Francuskoj, Španiji, nemačkim Landerima i na izborima za parlament Katalonije 1980-ih i 1990-ih bili su između 60 i 70%, ali ovi proseci prikrivaju mnogo veće fluktuacije u određenim državama i gradovima poput izlaznosti od 54,8% u nemačkoj pokrajini Saksionija-Anhalt 1994. godine i 45,6% izlaznosti u francuskom gradu Sen Martin d’Er 1983. godine” (Lijphart 1997, 6). Dakle nemaju svi izbori isti značaj za građane, jer se odluke donesene na nacionalnom nivou odnose na sve građane. Zato lokalni, regionalni i nadnacionalni izbori uglavnom beleže nižu izbornu izlaznost te se često nazivaju sekundarnim. Sa istim problemom navodi Lajphart, suočava se Evropska Unija kada na parlamentarnim izborima beleži nižu izbornu izlaznost u odnosu na izlaznosti birača na nacionalnim izborima država članica. Osim toga „pokazalo se da su dohodak, obrazovanje, generacijska i etnička pripadnost relevantne odrednice verovatnoće izlaska na birališta” (Bochsler 2009, 2-3). Premda ove odrednice imaju uticaj na izbornu izlaznost, mi ih detaljnije nećemo razmatrati jer se razlikuju od države do države tj. zavise od tipa društva, socio-ekonomskih i kulturnih karakteristika.

Inherentne karakteristike elektronskog glasanja

Pre nego što započnemo razmatranje pitanja da li elektronsko glasanje zaista može povećati izbornu izlaznost, neophodno je utvrditi inherentne

tne prednosti i mane elektronskog sistema. Pippa Norris (*Pipa Noris*) izražava formulaciju na sledeći način: „Ako građani neće izaći na birališta, zašto ne približiti biračka mesta građanima?” (Lindner, Aichholzer i Hennen 2016, 13).

Grafikon 1. Porast broja korisnika na Internetu od 2005. do 2019. godine¹



Na krivi iznad uočljiv je stalni porast broja Internet korisnika što iskazuje potrebu da se nova vrsta sistema uzme u političko razmatranje. U globalizovanom svetu Internet postaje dominantno sredstvo komunikacije, ali i efikasan medijum organizovanja, mobilizacije, kreiranja peticija značajno olakšavajući uspostavu narodnih inicijativa (*grass-root*). Međutim Internet je takođe jedan kompleksan sistem čiji dometi prevazilaze ograničenost ovog rada. Za našu analizu, a posredno povezana sa izbornom izlaznošću jesu pitanja: *sigurnosti, ekonomičnosti i transparentnosti*. Da li je Internet po svojim karakteristikama sigurniji posrednik od biračkih mesta za izražavanje narodne volje? Kao što nam je dobro poznato ne postoji sistem bez prednosti i pratećih nedostataka. Redovna praksa sistema fizičkog glasanja ukazuje nam na česte greške u ažuriranju biračkih spiskova, kašnjenje sa otvaranjem ili prevremenim zatvaranjem biračkih mesta, greške pri prebrojavanju glasova, višak glasačkih listića u glasačkoj kutiji i mnogih drugih. Internet predstavlja mogući otklon od ovakve neprimerene prakse, ali i potencijalnu opasnost s obzirom na veliki broj sajber napada koji su se odigravali u intra-umreženom prostoru. „Dobro je poznat slučaj čuvenog severno korejskog sajber napada iz 2014. godine protiv kompanije Sony (*Soni*) blokadom filma koji je satirično ismevao *Kim Jong-una* (*Kim Džong Un*). Hakeri Severne Koreje takođe su „provalili” u britansku televizijsku mrežu kako bi je sprečili

[1] Masters B. Anthony. 2020. *How many people use the Internet?* Medium, <https://anthonybmasters.medium.com/how-many-people-use-the-internet-5a361ff7b436> (pristupljeno 15.1. 2021).

da emituje dramu o nuklearnom naučniku kidnapovanom u Pjongjangu” (Sanger, Kirkpatrick and Perlroth 2017). Alvarez (*Alvarez*) i Hall (*Hal*) upozoravaju na „Černobilski virus koji je dizajniran da benigno „sedi” u računaru do određenog datuma, kada „eksploDIRA”, uništavajući računar na kome se nalazi. Takav virus može se programirati nedelju dana pre izbora, uništavajući računar korisnika pre nego što bude u mogućnosti da glasa. Očigledno je da bi pojedinac mogao pokušati da pronađe drugi računar, ali to otežava proces glasanja” (Alvarez i Hall 2004, 83). Sistem elektronskog glasanja zavisio bi u mnogome od kapaciteta, resursa i kvalifikovanog kadra zaduženog ministarstva ili izborne komisije, koji bi bio u stanju da spreči pokušaje sajber napada i zaštiti softver putem kojeg se ostvaruje glasanje. Iako bi oformljeni ekspertski tim bio u sposobnosti da odstrani hakerske upade u softver, upitno je da li bi bio u stanju da zaštiti korisnike od potencijalnih virusa ili pretnji pri glasanju. Shodno iznetoj Lajphartovoj analogiji pretpostavljamo da bi hakerski napadi na proces glasanja bili primetniji na primarnim izborima, ne isključujući njihovu prisutnost ni u sekundarnim. Brojna druga pitanja sprovodljivosti elektronskih izbora ostaju otvorena, poput: same greške u softveru, otežane tajnosti glasanja ili nameštanja izbornih rezultata administracije koja kontroliše sistem glasanja.

Ako već nismo utvrdili da je u domenu bezbednosti elektronsko glasanje sigurnije u odnosu na fizičko čak potencijalno opasnije, da li je onda makar ekonomičnije? Grupa autora radila je istraživanje na primeru estonskih lokalnih izbora iz 2017. godine, kako bi utvrdila koji način glasanja je najjeftiniji deleći ih prema prostornoj (gde se glasa: *okružni centri, obična biračka mesta*) i vremenskoj odrednici (kada se glasa: *rano glasanje, glasanje unapred i glasanje u izbornom danu*). Slično glasanju unapred, rano glasanje podrazumeva da birač može glasati pre izbornog dana, ali i na biračkim mestima nerezidenstva. Komplikovana metodologija korišćena u izradi rezultata svodi se na najoptimalniji *ulaz-izlaz (input-output)* odnos utrošenog vremena i analize isplativosti (*cost benefit*) jednog glasačkog listića ili datog glasa.

Tabela 1. Kanali glasanja i cena po glasačkom listiću na lokalnim izborima u Estoniji 2017. godine

| Kanal Glasanja | Cena po glasačkom listiću (€) |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| Glasanje unapred na biračkim mestima | 20,41 |
| Glasanje unapred u okružnim centrima | 6,24 |
| Rano glasanje u okružnim centrima | 5,07 |
| Glasanje u izbornom danu | 4,50 |
| Internet glasanje | 2,32 ² |

[2] Krimmer Robert, Luis Duenas-Cid, Iuliia Krivonosova, Priit Vinkel. 2018. *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*. Bregenz. Springer. str. 127.

Komparacija na tabeli iznad ukazuje da je glasanje putem Interneta skoro duplo jeftinije u odnosu na glasanje u toku izbornog dana ili deset puta u odnosu na glasanje unapred na običnim biračkim mestima. Konačan zaključak autora istraživanja estonskih lokalnih izbora iz 2017. godine je da: „Elektronsko glasanje predstavlja dobru pogodnost u pogledu efikasnosti i uspeha među biračima, preusmeravajući raspravu o podobnosti na druge dimenzije (poverenje, sigurnost). Konsolidacija i uspeh e-glasanja u estonskom izbornom kontekstu i njegova posledična troškovna efikasnost očigledno su u suprotnosti sa ostalim glasačkim kanalima koji troše više resursa bez postizanja tako visokog nivoa uspeha” (Krimmer, i drugi 2018, 128). Neophodno je ukazati da elektronsko glasanje nije ni u jednoj državi uvedeno kao supstrat postojećem sistemu fizičkog glasanja, već kao projekat (*pilot project*) tj. dopunski vid glasanja.

Iako je jedan od uslova demokratske izborne procedure tajnost glasanja, izborni proces mora ostati transparentan. „Transparentnost čini institucionalne sisteme i radnje / odluke koje donose široko dostupnim i razumljivim” (Hall i Maaten 2008, 33). Tako izbori, ali i celokupna izborna procedura stiču kredibilitet. U suprotnom kada izborni proces nije transparentan, moguće je očekivati manipulacije ili prekrajanje biračke volje od strane izbornih organa ili pojedinih biračkih odbora. Melanie Volkamer (*Melani Volkamer*) ističe da su transparentnost i poverenje birača u izborni proces korelativni. „Prosečan glasač razume sisteme zasnovane na papiru, na primer neophodnost glasačke kutije. Da bi maksimizovali transparentnost na izborima, neke zemlje poput Nemačke omogućavaju biračima da posmatraju ceo postupak na biračkim mestima, uključujući mogućnost birača da proveriti da li je glasačka kutija prazna ujutru ili da se tokom izbornog dana ne/dešavaju manipulacije” (Volkamer 2009, 20). Ista autorka upućuje da u elektronskim izborima ne postoji mogućnost za posmatranje izbora što slabi celokupan sistem i čini ga manje transparentnim. Znatno je teže poverovati u transparentnost izbora kada ni domaći ni strani posmatrači ne mogu biti prisutni, što otežava kontrolu izbornog procesa pogotovo u manjkavim demokratijama. Savet Evrope daje prilično generalizovane smernice za povećanje transparentnosti u elektronskom sistemu, ali i precizno definisao kada to države članice treba da uvedu elektronski sistem glasanja. „Države članice mogu da uvedu sistem e-glasanja samo ako je uspostavljeno javno poverenje u postojeći izborni sistem. Javno i političko poverenje kao ono u parlament, od suštinskog je značaja za uspešnu primenu elektronskog glasanja. Bez takve sigurnosti i poverenja postoji potencijal za političke i javne nemire. Poverenje je višedimenzionalno pitanje i može se stoga generisati i na druge načine. Na primer, države članice trebaju uzeti dovoljno vremena i prilike za organizovanje javnih rasprava ili javnih konsultacija” (GGIS 2011, 4). Savet Evrope jasno sugeriše da je pogrešno uvoditi novi sistem glasanja bez prethodno uspostavljenog poverenja u postojeći. Štaviše takva praksa može dodatno ugroziti postojeću saglasnost, ukoliko nije adekvatno artikulirano i objašnjeno funkcionisanje novog načina glasa-

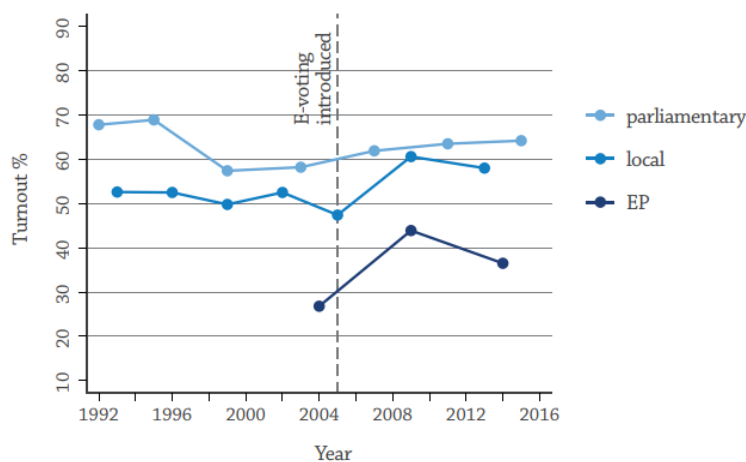
nja. Transparentnost zahteva razumljivost, te da bi sistem bio razumljiv on prethodno mora biti podložan evaluaciji od strane građana, pre svega otvorenim javnim diskursima, panelima, edukacijom i ukazivanjem na moguće posledice njegove upotrebe. Sistem bi svakako olakšao ostvarivanje građanskog prava onim društvenim grupama za koje bi fizičko glasanje iziskivalo poseban napor, građanima čije je mesto prebivališta udaljenije od biračkog mesta ili onima koji bi zbog ugrožavanja vlastitog zdravlja u vanrednim slučajevima poput pandemije radije izbegli mogućnost neposrednog kontakta. Sistem elektronskog glasanja je ekonomičniji, međutim pitanja bezbednosti, sigurnosti, kontrole i transparentnosti ostaju otvorena za debatu.

Slučaj Estonije

Estonija je država koja je uvela Internet glasanje još tokom lokalnih izbora 2005. godine. „Ovo je čini prvom državom koja je koristila elektronsko glasanje na nacionalnim, lokalnim i izborima za Evropski parlament. U narednih deset godina, udeo Internet birača je porastao sa 2% od broja glasalih do 30% tokom parlamentarnih izbora 2015. godine” (Wigartz 2017, 6). Sledi pitanje, koji bi to bili razlozi uspešnosti primene elektronskog glasanja u Estoniji ili preformulisano, šta čini Estoniju uspešnom u primeni elektronskog glasanja? Grupa autora ukazuje na četiri razloga: „1) široko rasprostranjena upotreba Interneta 2) pravna struktura koja reguliše probleme glasanja putem Interneta 3) sistem identifikacije koji omogućava digitalnu potvrdu identiteta birača, i (4) politička kultura koja podržava glasanje putem Interneta” (Alvarez, Hall i Trechsel 2009, 498-499). Ispitujući korelaciju izborne izlaznosti sa pojavom Internet glasanja na parlamentarnim izborima 2003. godine kada ono nije postojalo i na parlamentarnim izborima 2007. godine kada je uvedeno, Bochsler (*Boksler*) je koristio politički i socio-ekonomski model kako bi došao do zaključka da li Internet glasanje može povećati izbornu izlaznost. Ispitujući dva izborna ciklusa, Boksler uspostavlja tezu da ukoliko veća izborna izlaznost elektronskog glasanja ne utiče na smanjenje izborne izlaznosti na biralištima, možemo zaključiti da su u pitanju novi birači. Ukoliko pak ovo nije slučaj, već veća elektronska izborna izlaznost smanjuje broj birača na biralištima onda ovaj tip glasanja predstavlja upotrebljenu alternativu fizičkom. „Elektronsko glasanje bilo je povezano sa snažnim efektom supstitucije: u opštinama gde se glasanje putem Interneta koristilo češće, odziv na biralištima bio je manji nego u opštinama u kojima je manji broj birača glasalo putem Interneta. Politički model procenjuje da je na svakih 100 glasova putem Interneta u opštini, otpadalo 80 birača na biralištima, što ukazuje da vrlo malo glasova na Internetu predstavlja nove birače” (Bochsler 2009, 11). Neke druge studije ukazuju da bi elektronsko glasanje na duži rok moglo da održava stabilnu izbornu izlaznost. Solvak (*Solvak*) i Vassil (*Vasil*) ističu da se „od nacionalnih izbora 2007.

nadalje, tj. od prvih izbora sa opcijom glasanja putem Interneta, izborni odziv postepeno, ali stalno povećavao. Isto važi i za lokalne izbore, mada sa još izraženijim obrascem. Za razliku od nacionalnih izbora, izlaznost na lokalnim izborima bila je konstantna do 2002. godine (kretala se oko 52%). Od 2005 međutim, nivo izlaznosti porastao je za oko 10 procentnih poena” (Solvak i Vassil 2016, 11).

Grafikon 2. Izborna izlaznost u Estoniji pre i nakon uvođenja elektronskog glasanja³



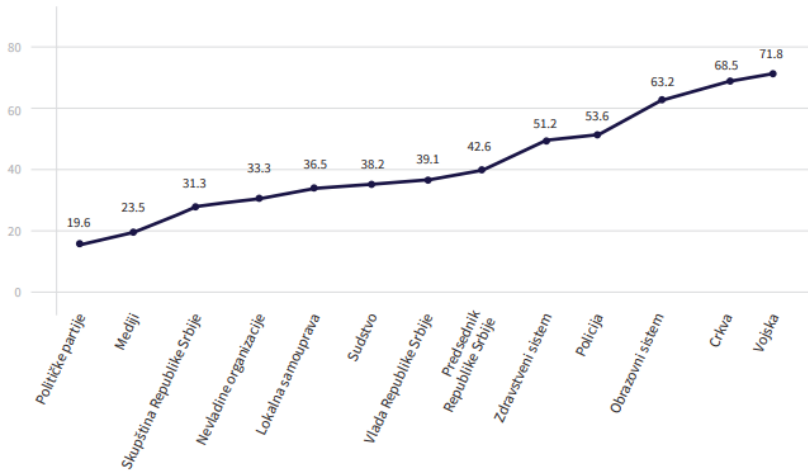
Što se tiče izbora za Evropski parlament, pomenuti autori nisu mogli da dođu do zaključka s obzirom na nedovoljan uzorak održanih izbornih ciklusa. U trenutku kada su autori sprovodili istraživanje nije im bio dostupan izborni ciklus za Evropski parlament iz 2019. godine. Na osnovu njega možemo utvrditi da li je izborna izlaznost pala, porasla ili se održala u približnom nivou u odnosu na prethodne izbore. Izlaznost na izborima za Evropski parlament kretali su se u sledećim procentima: „26.83% (2004), 43.90% (2009), 36.52% (2014), 37.60 (2019)” (European Parliament 2019). Poslednji izbori za Evropski parlament u Estoniji pokazuju blagi porast u odnosu na izbore iz 2014. godine, tačnije za nešto više od jednog procentnog poena. Na drugoj strani nacionalni parlamentarni izbori iz 2019. godine ukazuju na slični pad izlaznosti, približno jednom procentu u odnosu na izbore iz 2015. godine. Tako bi teza Solvaka i Vassila mogla da ukaže na održavanje izborne izlaznosti uz blage fluktuacije putem elektronskog glasanja. Teško je doći do zajedničkog zaključka jer elektronskog glasanje zavisi od mnogobrojnih varijabli te ga je nemoguće izolovati i samostalno ispitati.

[3] Solvak Mihkel, Kristjan Vassil. 2017. *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005 - 2015)*. Tartu. Johan Skytte Institute of Political Studies. str. 11.

Institucionalno nepoverenje i izborna izlaznost u Republici Srbiji

U delu o intuiciji posvećenom poverenju u izborni proces, Ed Gerck (*Ed Gerck*) postavlja jedno pitanje o ideji da li možemo verovati u izborni proces i fazu glasanja kada sistem ne proizvodi nameravane i/ili nenamerevane greške. Dakle da li birači mogu formirati poverenje u jedan zamišljeni idealan model procesa glasanja i obrade njihovih preferencija od strane izborne administracije? Gerck ističe: „Pouzdanost ishoda izbora bi zavisila od toga da li su ispunjeni brojni uslovi, na primer da niko ne može glasati više nego jednom ili glasati u ime drugog. Ovaj primer opovrgava često ponavljaju ideju da je pouzdanost izbora isključivo zavisna od izborne administracije koja broji glasove. Čak iako je administracija koja broji glasove idealno poštena i koristi uređaje sa besprekornim softverom, pouzdanost izbora i dalje ostaje teško dostižna. Pouzdanost rezultata izbora zavisi i od glasača” (Gerck 2010, 10). Teza koju postavlja Gerck u objašnjenju nedostataka pouzdanosti i ponudi svog informatičkog modela ukazuje da izborna administracija nije jedina koja ima ulogu u određivanju poverenja u izborni proces.

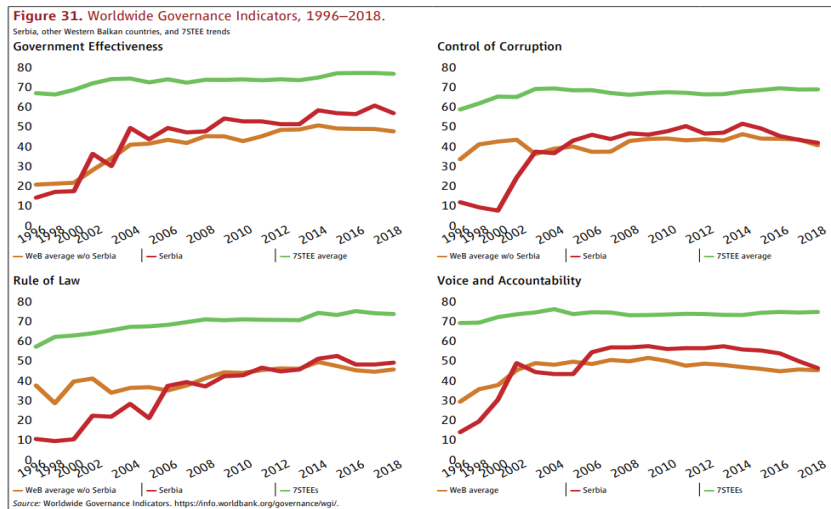
Poverenje predstavlja korelaciju sigurnosti između građana i izbornog procesa, isto između građana i demokratije. Ili kako kaže Šoć: „Pod „javnim poverenjem” mislim na poverenje koje građani imaju u institucije, ali i jedni u druge. Pad poverenja pratilo je i smanjenje aktivnog učesća u funkcionisanju demokratskih institucija, što se pre svega odrazilo na broj izašlih građana na izbore. Takvo stanje je dodatno pogodovalo i pesimizmu u pogledu legitimiteta izabranih predstavnika građana. Jedna negativna posledica ovakve konstelacije odnosa građana prema mehanizmima demokratskih institucija je i ta da smanjenje broja učesnika u glasanju dovodi do toga da je ukupan broj građana koji čine većinu na izborima i sam smanjen, što dodatno slabi legitimitet onih koji su izabrani” (Šoć 2019, 103-104). Naslov monografije Jovanke Matić *„Javni servis građana ili javni servis vlasti”* dovoljno ilustruje primer kada se pojedine institucije zloupotrebljavaju od strane vladajućih struktura. Za održavanje poverenja građana u institucije potrebno je da institucije odgovaraju građanima za svoj rad. Kritikujući pojam minimalne demokratije, koja je previše koncentrisana na održavanje izbora, čime zanemaruje odgovornost vlasti u postizbornom ili među izbornom periodu, Antić i Pavlović uvode pojam ustavne demokratije putem *horizontalne* i *vertikalne* odgovornosti. Pod horizontalnom odgovornošću se „podrazumeva sistem uzajamne kontrole i ograničenja: jedna vlast mora da ograniči drugu”, dok pod vertikalnom „podrazumeva odgovornost vlade građanima koja se ne svodi isključivo na izbornu odgovornost” (Pavlović i Antić 2007, 54-55). Ukoliko nema ove dvodimenzionalne odgovornosti unutar demokratije, za očekivati je nepoverenje građana u institucije koje ili izbegavaju odgovornost ili zloupotrebljavaju istaknuti princip.

Grafikon 3. Poverenje građana u navedene institucije u 2020. godini⁴

Slika iznad pokazuje istraživanje sprovedeno početkom 2020. godine putem terenskih anketa o stavovima građana po pitanju poverenja u određene političke i nepolitičke institucije. Očigledno je visoko nepoverenje ili nisko poverenje u političke institucije poput Narodne Skupštine, političkih partija, Vlade i Predsednika Republike Srbije. Isto nepoverenje prisutno je i za medije kao nezamenljive medijatore u procesu izveštavanja i informisanja građana o političkim zbivanjima, alternativnim politikama i sučeljavanju različitih političkih stanovišta. Osim u vojsku i crkvu koje nisu apolitične, ali jesu nepolitičke institucije, nepoverenje se oslikava upravo na većinu institucija čiju osnovu delovanja čini politički legitimitet.

[4] Vučićević Dušan, Nikola Jović. 2020. *Odlazak mladih i nepoverenje u politici u Srbiji*. Western Balkans Democracy Initiative, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/05/WFD-Serbia-Istraz%CC%8Civanje-i-analiza-Odlazak-mladih-i-nepoverenje-u-politiku-2020.pdf> str. 14.

Grafikon 4. Uporedba država prema četiri indikatora u period od 1996. do 2018. godine⁵



Grafikon Svetske banke iz 2020. godine prikazuje tri grupe država u periodu od 1996. do 2018. godine sa četiri izložena indikatora: efikasnost vlade (*Government effectiveness*), vladavina zakona (*Rule of law*), kontrola korupcije (*Control of corruption*) i objedinjena odgovornosti sa političkim slobodama (*voice and accountability*). Zelenom bojom označeno je sedam država: Slovačka, Bugarska, Letonija, Litvanija, Slovenija, Estonija i Hrvatska. Crvena predstavlja Srbiju, dok su narandžastom bojom obeležene druge države Zapadnog Balkana u proseku. Osim u parametru vladine efikasnosti, Republika Srbija ima sličnu, u nekim presecima skoro identičnu efikasnost drugih država Zapadnog Balkana, ali je ujedno po svim parametrima ispod sedam pomenutih država. Četiri parametra posredno predstavljaju indikatore koji utiču na građansko ne/poverenje u političke institucije i sa njima povezanim izbornim procesom. Šoć je ispitujući odnos institucionalnog i interpersonalnog poverenja sa indeksom korupcije (*CPI*), na uzorku razvijenih država i država u razvoju, došao do zaključka da se tri faktora preklapaju u efektima. Odnosno što je percepcija korupcije viša, to je interpersonalno i institucionalno poverenje izraženije. Ipak institucionalno poverenje građana zavisice ne samo od unutrašnjih institucionalnih manjkavosti, već i od drugih socio-ekonomskih faktora. „Hakverdian i Mejn (...) ukazuju na to da, gledajući kontinuum društava koja su više ili manje korumpirana, obrazovaniji građani će manje verovati u institucije u prvom, a više verovati u njih u drugom slučaju, dok će obrnuto

[5] World Bank Group. 2020. *Serbia Systematic Country Diagnostic Update*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/941541588367005122/pdf/Serbia-Systematic-Country-Diagnostic-Update.pdf> str. 32 (pristupljeno 22.1.2021)

biti slučaj kod manje obrazovanih građana” (IIIoħ 2019, 106). Istražujući izbornu apstinenciju Jasna Milošević prvenstveno ukazuje na jednu važnu grupu koju nazivamo situacionim faktorima. Oni (faktori) variraju u zavisnosti od brojnih činilaca, tačnije od izbornih pravila, procedura pa sve do načina glasanja, apolitičnosti itd. Na konkretnom primeru Republike Srbije izborna izlaznost, sa nešto manje od 49% na parlamentarnim izborima 2020. godine doživela je istorijski minimum u poslednje dve decenije. „Erik Gordi vidi više faktora koji su do doveli do male izlaznosti – od bojkota, preko izbora u vreme pandemije i velikog broja građana koji su digli ruke od politike zbog beznadežne situacije” (Trivić 2020).

Zaključna razmatranja

Uvođenje novog kanala glasanja sa svim inherentnim opasnostima, zahteva temeljnu raspravu svih društvenih grupa zajedno sa državnim organima zaduženih za implementaciju u cilju efikasne realizacije i uspostavljanja međusobnog poverenja. Nedostatak legitimiteta upravo možemo tražiti u institucionalnom nepoverenju građana na šta nas navodi Šoć. Niska stopa institucionalnog poverenja ima negativne posledice kako za građane tako i za vlast, koja je u stalnoj potrazi za legitimitetom. Različita akademska istraživanja ukazuju da nema potpune saglasnosti u nauci o efektima elektronskog glasanja na izbornu izlaznost. Boksler primećuje da ovakav oblik glasanja predstavlja u najvećoj meri supstrat fizičkom glasanju, dok Solvak i Vasil pak daju ohrabrujuća predviđanja da se njime može zaustaviti pad izborne izlaznosti i time sprečiti apstinencionalna izborna kriza. U slučaju da je sistem elektronskog ili internet glasanja pravovremeno primenjen u Republici Srbiji i građanima približen, njegovi dometi bili bi u krajnjem slučaju neutralizovanje jednog od situacionih uzroka na izbornu izlaznost tj. neutralizacija pandemije. Ipak elektronsko glasanje ne bi moglo samostalno da utiče na situacioni faktor bojkota izbora od strane opozicije i građana, jer je to jedan vid političke odluke sa namerom delegitimizacije režima. Naprotiv, takav pristup u rešavanju niske izborne izlaznosti odnosno slabe participacije građana mogao bi, kada nema poverenja u postojeće političke institucije, da proizvede nezadovoljstvo i nemire u javnosti.

Can electronic voting affect the election turnout in Republic of Serbia?

Abstract



The research question refers to the consideration of whether the existing system of required physical voting is consistently outdated, in example whether electronic voting can be added to it or replaced by electronic voting as a more promising model that would overcome exist-

ing systemic shortcomings and/or increase efficiency, voter turnout and voter confidence in the electoral process. The methodology will include an institutional approach in determining the analysis of the existing voting system, its current implications for political participation and the principles necessary for the voter to exercise his or her right. In this regard, the analysis of the content will be used for recommendations and documents of international bodies and organizations that determine the standards of indirect democracy and the act of voting as its indispensable element. With a comparative approach, we determine the advantages/flaws of both mentioned voting systems, which leads us to the conclusion whether electronic voting would respond to the consequences of low electoral turnout in the Republic of Serbia.

Key words



voter turnout, electronic voting, physical voting, political institutions, voter confidence

Bibliografija



- Alvarez, Michael, i Thad E. Hall. 2004. *Point, Click and Vote: The Future of Internet Voting*. Washington: Brookings.
- Alvarez, R. Michael, Thad E. Hall, i Alexander H. Trechsel. 2009. „Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia.” *Political Science and Politics*, 7: 497-505.
- Bochsler, Daniel. 2009. „Can the Internet increase political participation? An analysis of remote electronic voting’s effect on turnout.” *APSA 2009 Annual Meeting*. Toronto: APSA. 1-24.
- Czesnik, Mikolaj. 2006. „Voter Turnout and Democratic Legitimacy in Central Eastern Europe.” *Polish Sociological Review*, 449-470.
- European Parliament. 2019. *European Parliament*. 22 10. Poslednji pristup 1 24, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>.
- Gerck, Ed. 2010. „The Witness-Voting System.” U *Towards Trustworthy Elections: New Directions in Electronic Voting*, autor Ronald Rivest, David Chaum, Ben Adida, Markus Jakobsson, Josh Benaloh, Mirosław Kutylowski i Peter Ryan, 1-37. Berlin: Springer.
- GGIS. 2011. *Guidelines on transparency of e-enabled elections*. 16 2. Poslednji pristup 1 19, 2021. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf6>.
- Hall, Thad, i Epp Maaten. 2008. „Improving the Transparency of Remote E-Voting: The Estonian Experience.” *3rd International Conference on Electronic Voting 2008*. Bon: Gesellschaft für Informatik e. V. 31-43.
- Krimmer, Robert, David Duenas-Cid, Iuliia Krivonosova, Priit Vinkel, i Arne Koitmaa. 2018. „How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia.” *E-Vote-ID 2018*. Bregenz: Springer. 117-131.
- Lijphart, Arend. 1997. „Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma.” *The American Political Science Review*, 3: 1-14.
- Lindner, Ralf, Georg Aichholzer, i Leonhard Hennen. 2016. *Electronic Democracy in Europe*. London: Springer.
- Orlović, Slaviša. 2015. *Izborni bumerang*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pavlović, Dušan, i Slobodan Antonić. 2007. *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.

- Rokkan, Stein. 1961. „Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation.” *European Journal of Sociology*, 28 7: 132 - 152.
- RZS. 2020. „Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije – Jun 2020.” *Republički zavod za statistiku*. 7. Poslednji pristup 2 28, 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20206003.pdf>.
- . 2007. „Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije održani 21.01.2007.” *Republički zavod za statistiku*. 2. Poslednji pristup 2 28, 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2007/Pdf/G20076008.pdf>.
- Sanger, David E., David D. Kirkpatrick, i Nicole Perloth. 2017. *The World Once Laughed at North Korean Cyberpower. No More*. 15 10. Poslednji pristup 1 14, 2021. <https://www.nytimes.com/2017/10/15/world/asia/north-korea-hacking-cyber-sony.html>.
- Solvak, Mihkel, i Kristjan Vassil. 2016. *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005 - 2015)*. Tartu: Johan Skytte Institute of Political Studies.
- Trivić, Branka. 2020. *Gordi: Vučić više neće imati na koga da prebaci krivicu za svoje poteze*. 22 6. Poslednji pristup 1 17, 2021. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30683807.html>.
- Volkamer, Melanie. 2009. *Evaluation of Electronic Voting: Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*. Darmstadt: Springer.
- Wigartz, Tove. 2017. *Does Internet voting in Estonia affect voter turnout?* Master Thesis, Gothenburg: University of Gothenburg.
- Шоћ, Андрија. 2019. „POVERENJE, LEGITIMITET I DELIBERACIJA: EMPIRIJSKA ISTRAŽIVANJA I PRAKTIČNE PRIMENE.” *Theoria* 3, 103-118.

UDK 329:342.3(323(4))

Zastupljenost populističkih stranaka u nacionalnom i evropskom parlamentu, slučaj Češke i Slovačke

Sažetak



Tokom poslednjih nekoliko decenija, politička scena na teritoriji Evrope doživela je značajne promene. Izborna volja građana se promenila, što je dovelo do određene promene u izboru političkih opcija koje ih reprezentuju na različitim nivoima vlasti. Sve više su to postale populističke stranke, kako na levoj, tako i na desnoj strani političkog spektra, koje se neretko označavaju jednim zajedničkim imeniteljem – populističke partije. Populističke partije počele su da napuštaju tokove tradicionalnih političkih partija, namećući se kao činilac koji potencijalno može da promeni situaciju u zemlji, koja se nalazi u ekonomskim ili političkim problemima. Veliku podršku su populističke partije stekle na istoku Evrope, u zemljama nekadašnjeg Varšavskog pakta. Nesumnjivo lošiji položaj u odnosu na zemlje zapada Evrope, zemlje istoka Evrope bile su podložne čestom menjanju svojih reprezenata u parlamentu, kako lokalnom i nacionalnom, tako i u parlamentu EU. Češka i Slovačka, nekada jedinstvena država Čehoslovačka, za razliku od većeg dela istočne Evrope, nije imala veće komplikacije kada je u pitanju razdvajanje savezne države. Obe države su danas članice EU, ali i obe na čelu svojih vlada imaju populističke lidere, bili oni na desnoj ili levoj strani političkog spektra. U radu će biti prikazana zastupljenost populističkih stranaka u nacionalnom, kao i u Evropskom parlamentu.

* Autor je student doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: d.piksiades@outlook.com

Pored toga, biće predstavljena ekonomska situacija u Češkoj i Slovačkoj. U radu se polazi od pretpostavke da populističke partije imaju veću podršku naroda u slabije razvijenim područjima dok je izborna volja građana u razvijenijim sredinama divergentnija.

Ključne reči



Češka, Slovačka, Populizam, Evropska unija, Reprezentacija

Uvod

Istorija Češke i Slovačke bila je posve različita tokom vekova. Dok je Češka bila samostalna država u većem delu svoje prošlosti, teritorija današnje Slovačke bila je sastavni deo Ugarske države. Obe države su se obrele u okviru Habzburškog carstva, gde će ostati do 1918. godine. Period političke borbe počeo je u XIX veku, kada su se akcije češkog naroda svodile na „borbu za ravnopravan položaj u sopstvenoj zemlji“, dok su Slovaci tražili „poštovanje nacionalnog identiteta svog naroda, koji bi se izražavao na političkom i jezičko-kulturnom planu“ (Popov, 2010: 226-239). Nakon 1918. godine i kraja Prvog svetskog rata, formirana je nezavisna država, Čehoslovačka. Iako je trebala da bude „otelotvorenje“ demokratije i sistem koji se odlikovao pluralnošću i partijskom jednakošću, to se ipak nije dogodilo. Zbog različitih političkih razilaženja, a ponajviše zbog već navedenih geopolitičkih pretenzija okolnih naroda, Čehoslovačka je rasformirana 1938. godine, Minhenskim sporazumom. Destruktivni Drugi svetski rat doveo je do ponovnog ujedinjenja zemlje, najpre kao demokratske, a potom i socijalističke republike. Od tada kreće period političke i privredne stagnacije. Ovaj period je okarakterisan kao „sumoran i neveseo“, kada je „represija bila ogromna i surova“, a rukovodstvo partije je sprovođilo represiju i „pokušalo da zamrzne zemlju- ideološki,

društveno i privredno" (Laker, 1999: 660). Do konačnog raspada zemlje došlo je 1992. godine, kada je izbila i tzv. „Plišana revolucija“.

Populizam, teorije i karakteristike

Kada govorimo o definisanju populizma, nailazimo na velike prepreke, najviše zbog nedostatka ujednačene definicije. Prema Ernestu Laklauu, populizam „nastoji da obuhvati ono što bi bilo od presudnog značaja za političke i ideološke realitete na koje se odnosi" (Laklau, 2019:15). Šantal Muf smatra da populizam predstavlja „način vođenja politike koji može poprimiti različite ideološke oblike" (Muf, 2019:30). Kas Mude je dao definiciju populizma, predstavivši ga kao „usko usredsređenu ideologiju, koja podrazumeva podelu naroda u dve homogene grupe, „narod" i „elitu" (Mudde i Kaltwasser, 2017:6). Na osnovu Mudeove definicije, Matijas Rodujn, sa Univerzitetu u Amsterdamu je izdvojio 4 karakteristika, koje smatra „najmanjim zajedničkim sadržaocem" i koje su zajedničke za sve populističke pokrete: ističu centralnu poziciju naroda; kritikuju elitu; posmatraju ljude kao dve homogene grupacije; ističu ozbiljnu krizu (Rodujn, 2013: 29). Populizam danas možemo posmatrati kao ideologiju, a posebno ako ga podrazumevamo kao širok spektar ideja koje deli jedna grupacija. Međutim, moramo biti oprezni, jer populizam „nije konzistentna ideologija, koliko je hibrid diskurzivnog okvira sa setom stavova prijemčivim za obične građane koji su nezadovoljni učinkom svojih elita i vlada" (Orlović, 2017:56).

Poslednji talas populističke misli nastao je 2008. godine, sa eskalacijom 2015. godine. Tokom 2008. godine, kada je počela Svetska ekonomska kriza, mnogi aktuelni režimi počeli su da gube na popularnosti, a njih su počele da zamenjuju populističke grupacije, ponajviše levog političkog spektra. Eskalacija desnog populizma dogodila se 2015. godine, kada je započela Migrantska kriza u Evropi. Poverenje stanovništva su desne grupacije dobile najviše zbog isticanja problema migracije i pokušaja da se izbore sa istim. Retorika tih grupacija stvorila je ksenofobiju među populacijom određenih država, toliko da su pribegavali nasilnom rešavanju problema. Međutim, problem nikada zaista nije rešen.

Osobnosti populizma u Češkoj i Slovačkoj vezane su za osobnosti populizma postsocijalističke Evrope, ali i za zemlje Višegradske grupe. Dakle Češku i Slovačku možemo svrstati u okvire „Višegradskog populizma". Karakteristike Višegradskog populizma temelje se na „širokoj rasprostranjenosti anti-sistemske retorike, političke nepodnošljivosti i zapaljivom jeziku koji često sa sobom osećaj krivice i netrpeljivosti" (Pakulski, 2016:11). Češki populizam se temelji na nekoliko bitnih stavki. Prva bitna stavka je ličnost lidera. Njegova harizma i retorika oblikuju ideje partije koje se kasnije plasiraju narodu. Postoje tri ključne komponente kada je reč o ličnosti lidera partije: identifikacija, organizacija i stabilizacija (Kubát, Hartliński, 2019:108). U ove tri faze se ogleda jasna

pozicija lidera koja je ekvivalent uspehu partije. Lider mora da se identifikuje sa narodom i kroz svoju retoriku deli probleme sa istim, ističući da problemi dolaze od vladajućih struktura. Lider je taj koji oblikuje ideologiju partije prema svojim nahodnjima, organizujući je u homogenu strukturu. Takođe, zadatak lidera je i da sprovede reforme u cilju stabilizacije partije, najviše koristeći svoj kredibilitet. Još jedna ključna komponenta je uticaj u medijima. Odnos prema EU je relativno stabilan. Interesantno, populističke partije u Češkoj se ne sukobljavaju sa establišmentom EU. Dva su moguća razloga za ovaj fenomen. Prvi je taj što su populističke partije vladajuće u Češkoj, konkretno ANO, a ujedno osvajaju i najveći broj mandata na izborima za Evropski parlament. Time oni imaju prednost da postavljaju i komesara svoje zemlje i mogućnost da utiču na odluke EU kao članovi nekih od većih grupacija u parlamentu. Drugi razlog je taj što im evropski odnosni nisu ključna politička agenda. Češka spada u zemlje EU koje imaju mali procenat izlazaka na birališta kada je EU parlament u pitanju, a velika prednost populističkih partija je ta što prosečan birač, koji je ciljna grupa svake populističke grupacije, ne vodi računa toliko o politici EU. Tako populističke partije u zemlji mogu da usvoje pro-evropske stavove a pri tom ne gube podršku birača, jer oni jednostavno ne mare za evropske integracije (Kaniok, Havlík, 2019:32). Poslednja stavka koja je ključna jesu mediji i medijski prostor. Populističke partije su veoma aktivne na socijalnim mrežama. Međutim, u Češkoj se populističke partije oslanjaju više na klasične načine izveštavanja, preko televizije i radio stanica. Primer je vladajući ANO, koji ima malo sadržaja na socijalnim mrežama, ako ga uporedimo sa bilo kojom zapadnom populističkom partijom, a pritom ne gubi podršku naroda. Takođe, predsednik ANO-a i predsednik Vlade Češke Republike, Andrej Babiš, obraća se narodu svake nedelje u redovnom večernjem terminu.

Slovački populizam se u nekim sekvencama razlikuje od Češkog, pre svega po političkom polaritetu partija. U Slovačkoj ima više desno orijentisanih političkih partija koje su se organizovale tokom godina. Manifestovanje populizma u Slovačkoj se ogleda u „različitim tipovima zajedničke interakcije između različitih popularnih grupa” (Mesežnikov, Gyárfášová, 2008:12). Ove interakcije se odnose na socijalnu strukturu stanovništva, istorijsko-kulturološke prilike, ali i odnose sa manjinskim grupama.

Postoje tri ključne teme koja se provlače kroz populistički diskurs u Slovačkoj: anti-emigrantska i pro-ruska retorika i velika kompatibilnost sa standardima EU (Szomolányi, Gál, 2016:68). Odnos prema emigrantima, odnosno početak Migrantske krize, predstavlja ključnu tačku za rast populističke misli u zemlji. Partije koje su obećavale da će rešiti ovaj problem su u velikoj meri počele da dobijaju naklonost slovačkog stanovništva. To je podrazumevalo da su neke partije, pronacistički nastrojene, počele da čine deo vladajućeg establišmenta, barem kad je regionalna politika u pitanju, a počele da dobijaju i značajan broj mandata u Skupštini Slovačke. Partije na levoj strani političkog spektra takođe pribegavaju

anti-emigrantskoj retorici. Prva među njima bila je vladajući SMER. Vladajuće partije „iscrpno imitiraju retoriku radikalnih partija kako bi privukle glasove, oni rizikuju da gube glasove radikalnim partijama protiv kojih se nadmeću” (Szomolányi, Gál, 2016:71). Ovaj paradoks pokazuje da su radikalne partije spremne i da imitiraju više centralističku ideologiju kako bi pridobile glasove birača. Kada je u pitanju pro-ruski stav, Slovačka je jedna od zemalja nekadašnjeg Istočnog bloka koja nije pribegla rusofobiji. Za razliku od Poljske i nekolicine Čeških partija, u Slovačkoj su populističke partije pro-ruski nastrojene. To se posebno videlo i kod uvođenja sankcija Rusiji od strane NATO-a i EU. Slovačka se nije pridružila uvođenju sankcija, ali nikada nije ni pokušala da se suprotstavi istim. Politika Slovačke prema EU predstavlja glavni strateški cilj zemlje. Odnos sa EU nije bio poljuljan čak ni za vreme Migrantske krize, a ni zbog potrebe sa bliskim odnosom sa Rusijom. Politika Slovačke se bazirala na prihvatanju kvota od strane EU, ali i neispunjavanju ili usmeravanju istih na druge zemlje. Moglo bi se reći da je bila usmerena ka „izbegavanju konflikta sa EU” (Szomolányi, Gál, 2016:83). Glasačko telo u Slovačkoj, baš kao i u Češkoj, čini starija populacija. Oni glasaju najviše za nacionalističke partije, odnosno za partije desnog populizma, zato što one u svom programu imaju socijalne reforme koje njima zvuče prijemčivo.

Populističke partije u Češkoj i Slovačkoj

Kako su obe države bile teško pogođene ekonomskom krizom 2008. godine, očekivano je bilo da će doći i do zaokreta u političkoj situaciji u zemlji. Istorija populističkih partija u Češkoj i Slovačkoj je posve zanimljiva. Još od uvođenja višestranačja u državnoj zajednici Čehoslovačkoj, 1990. godine, počelo je agresivno formiranje populističkih partija, koje su zasnovane na neideološkom udruživanju, gde je jedini cilj bilo pridobijanje vlasti. Međutim, ovakav trend nije svojstven samo za Čehoslovačku, već i za ostale zemlje koje su bile u socijalističkom bloku. Pad socijalističkog režima je doveo do „nužnog ujedinjenja stranaka slične ili istovetne političke ponude”, koje su kasnije uspele da učvrste svoj položaj, a ulaskom u parlament im je „ostalo na raspolaganju više materijalnih sredstava, olakšan pristup medijima, nedeljni publicitet, tako potreban za dalje učvršćivanje partije i njene strukture” (Radosavljević, 2005:85). Posledice koje je komunizam imao na Češku ogledaju se svakako u ekonomskom aspektu, ali i u „moralno i socio-političkim posledicama” (Pridham, 2009, 12).

Aktuelne partije u Češkoj se mogu podeliti i po političkim spektrima. Levo populističke partije su Komunistička partija i ANO, dok na desnom spektru deluje Sloboda i Direktna Demokracija.

Komunistička partija Češke i Moravske (KSČM) je jedna od prvih populističkih partija koja je nastala u zemlji, i danas je još uvek aktivan participant u parlamentu Češke. Nastala još u Čehoslovačkoj, 1990. godine.

Partija ima značajan koalicioni kapacitet, a razlog tome je reforma koja je primenjivana tokom godina. Oni su na samom početku tranzicionog perioda predstavljali ekstremnu partiju, koja se zalagala i za revoluciju i povratak starog režima. Međutim, takva retorika nije bila prijemčiva glasačima, te su vremenom postajali umereniji. Danas je njihova ideologija bliža socijal-demokratskim partijama, što im je omogućilo opstanak na vlasti. KSČM je ujedno partija koja je „jak i dugotrajan reprezent evroskepticizma“ (Kaniok, Havlík, 2016:32). Partija socijalne reforme stavlja kao glavni kriterijum za pridobijanje glasača, a svoje ideje plasira preko partijskih novina, „Halo Novine“. U svojoj retorici često ističe krizu u društvu i potrebu za povratak na staro uređenje. Opozicija je aktuelnom establišmentu i njih označava kao svoje protivnike, deleći i narod u dve homogene grupacije. Svoje najveće uporište ima u Karlovim Varima, gde je bila i deo vladajućih struktura. Iako je evroskeptici, KSČM deluje u okviru levice u Evropskom parlamentu, GUE/NGL.

Partija „Da“, ili poznatija kao ANO, trenutno je vladajuća stranka u Češkoj republici. ANO je formiran 2012. godine, kada je Češka bila u finansijskoj krizi, a ideja formiranja je potekla od ljudi iz preduzetničkih krugova, kako bi se uspela stabilizovati situacija. Lider partije je Andrej Babiš, koji je ujedno i osnovao, a vremenom postao i njen „glavni brend“. Partiju je opisivao kao partiju desnog centra, ali gotovo uvek je upotrebljavao retoriku koja se vezuje za leve partije, uz veoma pažljivo delovanje na centru političkog spektra. To je partiji omogućilo širok koalicioni kapacitet. ANO partija, odnosno njen predsednik, narodu je obećavao poboljšanje ekonomske situacije i fiskalnu konsolidaciju ukoliko dođu na vlast. Sistematična kritika vladajućeg establišmenta odnosila se na „nesposobnost, i obećanja da će mu njegovo iskustvo kao uspešnog biznismena pomoći da vodi zemlju kako bi vodio i firmu“ (Havlík, Voda, 2016:125). ANO ima veliki uticaj u tradicionalnim medijima, a to je uspostavljeno od preuzimanja vodeće uloge u vladajućoj koaliciji, 2017. godine. Babiš jasno deli narod u dve homogene grupe, u one koji ga podržavaju, i one koji su protiv njega. Upravo takvu poruku plasira preko medija koje kontroliše. ANO u Evropskom parlamentu deluje u grupaciji ALDE, koja okuplja liberalne i liberlno-demokratske partije.

Sloboda i Direktna Demokratija (SPD) nastala 2015. godine od frakcija nekadašnje populističke partije „Zora Direktna Demokratije“, poznatija je kao USVIT. Partija je anti-emigrantski nastrojena i evroskeptična, ali se ekonomski deklariraju veoma liberalno, zastupajući ideju otvorenog tržišta. Pokretačka ideja partije je bila dalja stabilizacija ekonomije, pre svega zato što je osnovana od strane nekoliko istaknutih ekonomista. Jedan od osnivača bio je i osnivač USVIT-a, Tomio Okumara.. Okumara je uspeo da „mobilise, ne samo SPD, već i celokupnu populističku pozornicu“ (Kubát, Hartlínski, 2019:108). Vladajuće stranke na levoj strani političkog spektra označavao je kao protivnike i krivce za pređašnje krize, i pritom je uspeo da stvori ozbiljnu opozicionu političku organizaciju oko sebe.

Slovačka takođe ima populističke partije na oba pola politička spektra. Najizraženiji su ipak na desnoj strani, gde se nalaze „Narodna Partija-Kotleba” (LSNSK), „Obični Ljudi” (OLANO), „Mi Smo Porodica” (SR), dok se na levo nalazi partija „Pravac” (SMER).

„Narodna Partija Naša Slovačka - Kotleba”, poznatija samo kao Kotlebanci, predstavlja desno orijentisanu populističku partiju. Ova partija je često povezivana sa neonacističkim pokretima, ponajviše zbog samog naziva¹. Partija je izrazito ksenofobna, ekstremistički nastrojena i „ohrabruje anti-semitizam i rasizam, imitira fašističku simboliku i uniforme” (Szomolányi, 2016:70). Partija takođe pribegava militarističkim metodama, te je sklona da angažuje svoje članove i formira od njih paravojne jedinice. Najveću podršku imaju u Banskjoj Bistrici, gde čine vladajuću partiju. Predsednik partije je Martin Kotbela, jedna od najkontraverznijih figura u slovačkoj politici. U svojim govorima često ističe socijalnu nepravdu, i za to krivi aktuelnu vlast. Njegova retorika obiluje antisemitističkim i ksenofobičnim izjavama. Kotlebanci nemaju afilijaciju u Evropskom parlamentu, a sama partija ima veoma mali koalicioni kapacitet.

„Obični Ljudi” (OLANO) je vladajuća partija u Slovačkoj. Iako čelnici partije ističu da su oni predstavnici umerene desnice, partija se može opisati kao „politička formacija bez klasičnih elemenata, izvan principa partijskog sistema (...) grupa bez organizacione strukture ili baze” (Seckerák, 2019:237). OLANO ima veoma široku ideološku platformu koja inkorporira i leve i desne ideje. Na vlast su uspeali da dođu najviše zbog obećanja da će poboljšati socijalni položaj naroda u Slovačkoj, koristeći retoriku koja je podrivala političko delovanje tada vladajuće partije SMER. Baš kao i ostale partije u zemlji, dele pristalice u dva tabora - na one koji ih podržavaju i na one koji ne. Predsednik partije je Igor Matovič, aktuelni premijer Slovačke.

„Mi Smo Porodica” (SR) je desna populistička opcija u Slovačkoj, koja je deo vladajuće koalicije. SR je ksenofobna, anti-emigrantska partija koja se zalaže za smanjenje broja emigranata u Slovačkoj. Predsednik partije je Boris Kolar. Njegova retorika se bazira na anti-emigrantskoj politici, posebno prema islamskoj populaciji, gde on pozicionira novopridošle migrante kao opasnost za državu i one koji negativno utiču na ekonomski prosperitet. SR je deo grupe Identitet i Demokracija (ID) u Evropskom parlamentu.

Slovačka Nacionalna Stranka (SNS) je još jedna desno populistička opcija u Slovačkoj. Interesantno za ovu partiju je da je ona vremenom menjala svoje stavove. Počevši kao anti-emigrantska partija, koja je kritikovala levu vlast SMER-a, posle izbora 2010. godine im se ukazala prilika da postanu deo vladajuće koalicije. Prihativši ovu priliku, oni su „napu-

[1] Ime stranke, *Narodna partija*, je zabranjeno u Slovačkoj. Razlog za tako nešto je istorijske prirode. Naime, tokom perioda prve nezavisne Republike Slovačke (1938-1945), Narodna partija je bila vladajuća stranka i struktura koja je podržavala nacističku vlast. Poslednji predsednik Vlade Slovačke u tom periodu, Jožef Tiso, takođe je inspiracija aktuelnoj partiji koja nosi slično ime.

stili politiku problematike emigracije i izbeglica" (Szomolányi, 2016:70). Partija je od svog formiranja, 1989. godine, označavana kao nacionalistička, ali je veoma često menjala retoriku. Kada su ulazili u koaliciju sa SMER-om, u više navrata, oni su svoje nacionalističke ideje skrajnuli i koristili retoriku koja je prihvatljiva za datu koaliciju. U tom periodu su često promovisali ideje vezane za socijalnu politiku. Predsednik SNS-a je Andrej Danko. On je svoju retoriku bazirao na anti-emigrantskoj politici i pokušaju isticanja problema emigracije, toliko da je njegov govor često označen kao rasno-nekorektan. Partija je član grupacije Evropa Slobode i Direktne Demokratije (EFD) u Evropskom parlamentu.

SMER je dugo godina bila vladajuća partija u Slovačkoj. Jedina populistička partija na levom političkom spektru, SMER za sebe ističe da je socijaldemokratska partija. Međutim, čak se i u njihovoj retorici neretko mogla prepoznati nacionalistička konotacija, pa i anti-emigrantska. Sama partija je „opozicija pro-zapadnim strukturama i kritična je prema NATO-u i EU" (Szomolányi, 2016:76). Partija je označena i kao pro-ruski nastrojena. Predsednik partije, Robert Fico, je bivši premijer i kontraverzna ličnost. On je sklon čestom laviranju u govorima kada je u pitanju politička pozicija. Naime, poznat je kao veliki podržavalac politike Rusije i Vladimira Putina ali, u drugu ruku, odan je i EU. Tokom perioda kada je bio premijer, često se slagao sa regulativama EU, ali nikada nije uveo sankcije Rusiji. U kampanji je bio sklon da kritikuje postupke NATO-a, ali nikada nije to činio kao predsednik vlade. Često je opoziciju isticao kao one koji koče socijalni napredak, a tokom Migrantske krize je targetirao i migrante kao problem u zemlji. Partija je izgubila vlast 2020. godine. Partija nastupa u okviru grupacije Socijaldemokrata (PS) u Evropskom parlamentu.

Parlamenti i zborni sistemi Češke i Slovačke

Češki parlament se sastoji od dva doma: Senata² i Doma reprezentata³. Senat predstavlja gornji dom parlamenta u kom zaseda 81 poslanik. Struktura parlamenta ne mora nužno biti povezana sa partijskom afilijacijom, već je suština u regionalnom predstavništvu. Senatori se biraju na svakih šest godina, ali glasanje nije podeljeno ravnomerno po regionima zemlje. Zato se u zemlji „svake dve godine obnavlja trećina mandata u Senatu" (Pajvančić, 2008, 39). Upravo iz tog razloga je Senat mnogo podložniji političkoj rotaciji u odnosu na Skupštinu. Još jedna interesantna karakteristika je to da mandat u Senatu traje duže nego u Skupštini. Razlog je taj što Senat zahteva „strožije uslove za sticanje pasivnog biračkog prava za poslanike u odnosu na uslove sticanja pasivnog biračkog prava za poslanike doma građana" (Pajvančić, 2008, 41). Izborni sistem po kom se biraju članovi senata je mešovit. Svaki senator se bira u dva

[2] Senát (Češki prev.)

[3] Poslanecká sněmovna (Češki prev.)

kruga, ukoliko ne postigne većinu u prvom krugu.⁴ Ovlašćenja Senata uključuju to da izglasava zakone koji su doneseni na skupštinskim sednicama, na koja ima pravo veta. Ipak, pravo veta se lako oduzima Senatu izglasavanjem, za koji je potrebna dvotrećinska podrška u Skupštini⁵. Donji dom, odnosno Skupština Češke Republike, sastoji se od 200 poslanika⁶ sa izbornih lista političkih stranaka, koji se biraju na četvorogodišnji mandat. Poslanici u Skupštini Češke se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu. Izborni cenzus je 5 odsto.

Slovačka ima jednodomni parlament, koji nosi naziv Narodna Skupština Republike Slovačke⁷. Skupština Slovačke ima 150 poslanika. Tip izbornog sistema u Slovačkoj je proporcionalan. Cenzus za ulazak u parlament je 5 odsto za stranke, dok je za koalicije cenzus 7 odsto.

Slovačka i Češka su države članice Evropske Unije, tako da obe zemlje imaju predstavnike u Evropskom parlamentu. Kako kvota koja određuje broj poslanika u Evropskom parlamentu varira od broja građana u jednoj zemlji, jaz između ove dve zemlje je relativno velik. Češka ima preko 10,5 miliona stanovnika, čime ona dobija 21 mesto u Evropskom parlamentu, dok Slovačka ima 5,6 miliona, čime joj pripada 13 mandata.

Ekonomska situacija u Češkoj i Slovačkoj⁸

Izlazak iz socijalističkog modela privrede zahtevao je i korenite ekonomske promene u obe zemlje i prelazak na otvoreniju ekonomsku politiku. Takva tranzicija podrazumevala je najpre liberalizaciju tržišta i privatizaciju zemlje. Situacija u Češkoj i Slovačkoj, za razliku od mnogih zemalja nekadašnjeg „Istočnog bloka”, je bila na relativno zavidnom nivou. One su „prateće promene izvele brže”, a pre samog početka tranzicije je „usvojen dogovor oko radikalnih ekonomskih reformi, što se pokazalo ključnim elementom za dugoročni uspeh” (Radosavljević, 2005:91). To je bio značajan korak da se Češka i Slovačka uključe u globalne ekonomske tokove, a na posletku i dobiju članstvo u Evropskoj uniji. Tranzicija u ovim zemljama tekla je različitim tokom.

Ekonomska tranzicija u Češkoj započela je agresivnom privatizacijom od momenta osamostaljenja. Prelazak sa planske na privredu zasnovanu na slobodnom tržištu imao je reperkusije na Češku. Naime, privatizacija u početku nije bila dobro kontrolisana, te je iz tog razloga došlo do stva-

[4] Pod većinom se podrazumeva više od 50 odsto prebrojanih glasova birača u regionu.

[5] Pravilo oduzimanja veta se ne može koristiti na bilateralne sporazume, ustavne i izborne zakone.

[6] Što bi značilo da Češka spada u treću grupu zemalja po broju poslanika, gde se podrazumeva da se „jedan poslanik bira na 40.000 do 50.000 stanovnika” (Pajvančić, 2008, 13)

[7] Národná rada Slovenskej republiky (Slovački prev.)

[8] Ekonomski parametri koji su korišćeni u delu ovog poglavlja, ukoliko nije drugačije citirano, preuzeti su sa stranice www.ceicdata.com

ranja monopola i mogućnosti bogatog stanovništva da preuzima nekada značajna državna preduzeća. Iz tog razloga se počela stvarati vladajuća ekonomska elita, svojevrsna za države nekadašnjeg Istočnog bloka. Međutim, ekonomski parametri za Češku, kada posmatramo MMF, su bili zadovoljavajući. Češka je bila jedna od država koja je potpisala dokument poznat kao Paragraf IV, koji podrazumeva „poboljšanje ekonomskih performansi, sa posebnim akcentom na kontrolu inflacije, konsolidaciju budžeta, privatizaciju i liberalizaciju tržišta“, a označena je kao zemlja koja je uspjela da pokrene „ozbiljnu stabilizaciju i pokušaje reformi“ (IMF, 1995:97). U juna 1996. godine, Češka je imala najveći procenat BDP-a kao nezavisna država do sada, sa porastom od 12,7 odsto u odnosu na BDP u trenutku sticanja nezavisnosti. Češka je zadržala svoju nacionalnu valutu, Češku krunu. Ovaj finansijski potez doveo je zemlju do velike fiskalne divergencije koja joj je pomogla da ne bude u velikoj meri oštećena Svetskom Ekonomskom krizom. Period rasta javnog duga i ekonomskog deficita nastupio je 2009. i trajao je sve do 2014. godine. U tom periodu, najviši procenat javnog duga bio je 2013. godine – 34,2 odsto BDP-a zemlje.⁹ Danas procenat javnog duga iznosi 45,6 odsto BDP-a zemlje.¹⁰ Češka je trenutno 21. ekonomija Evrope. Glavni trgovinski partneri Češke su EU, Nemačka, Poljska i Slovačka.

Situacija u Slovačkoj se razlikovala od Češke. Zajedničko im je to da su plansku ekonomiju zamenili tržišnom, 1992. godine. Slovačka je u izveštajima MMF-a označena kao zemlja koja ima „snažne makroekonomske propise“ (IMF, 1995:14), ali to nije pomoglo u kontroli krize. Period od 1994. do 1998. godine je bio period stagnacije privrede, pre svega zbog nekolicine loše sprovedenih ekonomskih zakona od strane vladajućeg establišmenta. Period nakon 1998. godine, pa sve do 2006. se smatra periodom uspona slovačke privrede. Baš kao i Češka, Slovačka je imala dodira sa agresivnom privatizacijom. Gotovo kompletno tržište je privatizovano, što je stvorilo probleme za socijalnu politiku. Veliki broj ljudi ostao je bez posla nakon privatizacije, a Slovačka i danas ima relativno visok procenat nezaposlenosti u zemlji. Maja 2013. godine nezaposlenost je iznosila 14,8 odsto, što je ujedno istorijski maksimum, da bi u maju 2019. godine doživela istorijski minimum sa 4,88 odsto. Trenutna nezaposlenost je 7,35 odsto.¹¹ Ipak, period ekonomskog napretka u zemlji je dobro tekao. Veliki procenat ekonomskog napretka se ogledao u davanju subvencija stranim investitorima. Odnos cene radne snage i mogućnosti poslovanja bio je privlačan za investitore širom sveta, te iz tog razloga neke od najvećih svetskih kompanija¹² imaju svoje sedišta u današnjoj Slovačkoj. Svetska ekonomska kriza je više uticala na Slovač-

[9] <https://www.ceicdata.com/en/indicator/czech-republic/household-debt--of-nominal-gdp>

[10] <https://www.ceicdata.com/en/country/czech-republic>

[11] <https://www.ceicdata.com/en/country/slovakia>

[12] Neke od kompanija koje su svoju proizvodnju prebacile u Slovačku su Samsung, Kia Motors i druge.

ku, a razlog je taj što je zemlja imala više robnih rezervi u dolarima. Vremenom je došlo do stabilizacije ekonomije, a 2009. godine Slovačka ulazi u okvire Evro zone i preuzima Evro kao svoju zvaničnu valutu. Najveći trgovinski partneri zemlje su EU, Nemačka, Češka, Kina i Koreja.

Izborni rezultati za Evropski parlament u Češkoj i Slovačkoj

Izbori za Skupštinu Češke Republike¹³ (izraženo u %):

| Stranka | 2002 | 2006 | 2010 | 2013 | 2017 |
|---------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| ANO | / | / | / | 18,65 (47) | 29,64 (78) |
| KSČM | 18,51 (41) | 12,8 (26) | 11,27 (26) | 14,91 (33) | 7,76 (15) |
| SPD | / | / | / | / | 10,64 (22) |
| Izvor | Volby.cz | Volby.cz | Volby.cz | Volby.cz | Volby.cz |

KSČM je jedina konstantna partija koja se nadmetala u prethodnih 5 izbornih ciklusa, ali nije uspela da se nametne kao ozbiljan konkurent vlasti. Promena vlasti u Češkoj je u velikoj meri uslovljena ekonomskim faktorima. ANO se pojavio na političkoj sceni baš kada je započela finansijska kriza i uspeo da se nametne kao partner u vladajućoj koaliciji ubrzo nakon osnivanja. SPD je još uvek novoformirana partija i nije ključan faktor u legislativi.

Izbori za Evropski parlament u Češkoj (izraženo u %):

| Stranka | 2004 | 2009 | 2014 | 2019 |
|---------|-----------|----------|-----------|----------|
| ANO | / | / | 16,13 (4) | 21,18(6) |
| KSČM | 20,26 (6) | 14,2 (4) | 10,98 (3) | 6,94 (1) |
| SPD | / | / | / | 9,14 (2) |
| Izvor | Volby.cz | Volby.cz | Volby.cz | Volby.cz |

Izbori za Evropski parlament u Češkoj, u najvećoj meri, reflektuju i volju birača na republičkim izborima. KSČM je u dekadenciji kada je reč o podršci za EU izbore, gde je 2004. godine imala najveći procenat glasova i mandata, a na poslednjim, 2019. godine, je završila nedaleko iznad samog cenzusa. ANO je u stalnom porastu, baš kao i na republičkim izborima, dok je SPD tek nastupio prvi put na izborima za Evropski parlament. Odziv birača na izborima za Evropski parlament je značajno manja nego na nacionalnim izborima.¹⁴

[13] U tabeli su prvo navedeni procenti osvojenih glasova, a potom i broj mandata koje je osvojila partija na izborima. Isto je urađeno i za ostale tabele u ovom poglavlju.

[14] Prema Češkom Statističkom Zavodu (Volby.cz), odziv građana na izbore za Evropski parlament je konstantno oko 28 odsto ukupnog broja birača.

Izbori za Skupštinu Republike Slovačke (izraženo u %):

| Stranka | 2002 | 2006 | 2010 | 2012 | 2016 | 2020 |
|---------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| OLANO | / | / | / | 8,56 (16) | 11,00 (19) | 25,02 (53) |
| LSNS | / | / | 1,33 (/) | 1,59 (/) | 8,00 (14) | 7,97 (17) |
| SR | / | / | / | / | 6,6 (11) | 8,24 (17) |
| SNS | 3,33 (/) | 11,73 (20) | 5,08 (9) | 4,56 (/) | 8,6 (15) | 3,16 (/) |
| SMER | 13,46 (25) | 29,14 (50) | 34,80 (62) | 44,42(83) | 28,3 (49) | 18,29 (38) |
| Izvor | Volby.sk | Volby.sk | Volby.sk | Volby. sk | Volby.sk | Volby.sk |

U Slovačkoj, baš kao i u Češkoj, promena vlasti dogodila se usled izbijanja krize. Vladajuća liberalna partija izgubila je vlast 2006. godine, kada je SMER preuzeo mesto kao najsnažnija stranka u zemlji. Iako se situacija nije značajno promenila, i nije u značajnoj meri rešen problem, SMER ostaje na vlasti sve do 2020. godine. Tada preuzima OLANO, koji je bio u konstantnom usponu od osnivanja. Njihovi koalicioni partner, SR, je takođe u usponu od osnivanja. SNS, iako jedna od najstarijih partija u zemlji, ima promenljiv rezultat. Od kada su 2006. godine učestvovali u vlasti, imaju period dekadencije. Na poslednjim izborima nisu ni ušli u parlament. LSNS doživljava veliku popularnost u poslednjim godinama. Na početku stranka nije imala uspeha ali se etablirala kao bitan faktor u regionalnoj politici, odakle i potiče njeno snažno biračko telo.

Izbori za Evropski parlament u Slovačkoj (izraženo u mandatima):

| Stranka | 2004 | 2009 | 2014 | 2019 |
|---------|----------|----------|----------|---------------------|
| OLANO | / | / | 1 | 4 (koaliciona COAL) |
| LSNS | / | / | 0 | 2 |
| SR | / | / | / | 0 |
| SNS | 0 | 1 | 0 | 0 |
| SMER | 2 | 5 | 4 | 3 |
| Izvor | Volby.sk | Volby.sk | Volby.sk | Volby.sk |

Populističke partije nisu ostvarivale pozamašan rezultat kada je reč o izborima za Evropski parlament u Slovačkoj. Nauštrb toga što je SMER većinu vremena bio vladajuća partija, partije iz grupacije EPP češće su osvajale većinsku podršku naroda. Razlog za to je formiranje predizbornih koalicija. OLANO je ujedno i prva vladajuća partija koja je osvojila najviše mandata na republičkim i EU izborima. Baš kao i Češka, Slovačka ima nizak procenat glasača na izborima za Evropski parlament.¹⁵

[15] Prema Slovačkom Statističkom Zavodu (Volby.sk), izlaznost birača na izborima za Evropski parlament nikada nije bila veća od 22 odsto ukupnog broja birača.

Zaključak

Češki i Slovački populizam imaju neke bazične sličnosti, ali i razlike. Češki populizam je umereniji, koncentrisan više na centralističku ideologiju i dobre odnose sa EU. Češka vlast se ne zamera svojim međunarodnim saradnicima, već ispunjava njihove zahteve u skladu sa svojim idejama. Slovački populizam je više desničarski, nacionalistički nastrojen i izrazito anti-imigrantski. Za razliku od Češke, u Slovačkoj dolazi do čestog laviranja između međunarodnih partnera, tako da je pro-ruska orijentisanost prisutnija nekada od pro-evropske politike. Velika razlika je u tome što su češki populistii uspeli da reše svoj problem, odnosno zemlju izvuču uz velike ekonomske krize, dok se to u Slovačkoj nije desilo. Uprkos tome što je partija levice bila konstantno na vlasti, SMER nije uspeo da se izbori sa ovim velikim problemom koji je morio zemlju. Veliki problem nezaposlenosti je uzrokovao da mnogi ljudi napuste zemlju. Kako je Slovačka članica EU, građani Slovačke su potražili zaposlenje u nekim od okolnih zemalja, kao što su Austrija i Nemačka, ali i nekim daljim, kao što je Irska.

Zajedničko obema zemljama je da su populistii došli na vlast u trenutcima krize. U obe su za to bili ključni ekonomski problemi, bili oni socijalno-ekonomske ili opšte ekonomske prirode. Jedan od zajedničkih problema je mali procenat izlaznosti na biračka mesta, i generalno mali procenat mladih koji glasaju na izborima. U Češkoj mladi sprovode organizovane akcije protiv izlaska na izbore. One se u najvećoj meri realizuju preko socijalnih mreža. U Slovačkoj je slična situacija, gde je mali procenat glasača, ali i mali procenat mladih glasača. U slučaju Slovačke, to se posebno reflektuje u nezadovoljstvu mladog stanovništva, koje traži priliku da napusti zemlju, umesto da ostane u istoj. Još jedna zajednička karakteristika im je profil biračkog tela. Populističkim partijama, u stvari, podršku pruža starije stanovništvo. To je nešto što se događa u zemljama nekadašnjeg Istočnog bloka. Stanovništvo koje je živelo i sazrevalo tokom perioda socijalističke vlasti, danas pruža podršku vladajućim partijama, koje god oni afilijacije bili. Populistima u Češkoj i Slovačkoj je zajednički i odnos prema medijima. U obe zemlje populistički establišment ima veliki animozitet prema medijima koji su nastrojeni protiv njihovih političkih ubeđenja. Posebno se to ogledalo u slučaju Slovačke, kada je ubijen novinar koji je bio kritičar vlasti. Animozitet prema novinarima se ne ogleda često u brutalnosti, već je oličen u nekoj formi marginalizacije i cenzure. U Češkoj, Babiš sada ima kontrolu nad državnim emiterom, ali i nekolicinom privatnih medija. Najlakši alternativni, a ujedno i najrasprostranjeniji izvor informisanja, jesu socijalni mediji. Za razliku od zapada Evrope, u Češkoj i Slovačkoj je aktivnost na socijalnim mrežama više pripala strankama, pokretima i grupacijama koje kritikuju populističku vlast. To je logično, ako pogledamo pozicije vlasti, ali paradoksalno, ako pogledamo tradicionalne načine oglašavanja.

Još jedna zajednička karakteristika je ta da populističke partije nemaju jako uporište u glavnim gradovima, Pragu i Bratislavi. Iako neke od populističkih partija imaju vlast u prestonicama, to se najviše realizuje uz pomoć formiranja koalicija sa grupama građana ili manjim političkim strankama. Populistička uporišta su najčešće manje sredine, gde je socijalna situacija, kao i ekonomska, lošija nego u prestonim gradovima. Ujedno, tamo se stanovništvo više odaziva na izbore, a procenat starijeg stanovništva je veći.

Ako populističke stranke nastave sa rešavanjem problema u Češkoj, za očekivati je da će ostati na vlasti u narednom periodu. Kada je reč o Slovačkoj, desni populistu imaju priliku da reše socijalno pitanje, a ukoliko u tome budu uspešni, imaju šanse da se nametnu kao vladajuća kasta u narednom periodu.

Involvement of populist parties in national and european parliaments, case of Czechia and Slovakia

Abstract

▼

In the last few decades, the political scene in Europe has been undergoing significant changes. Electoral will of the people has shifted, which have led to some changes in the election of different political parties that would represent them on various levels of government. That led to the popularization of options on the left, as well as the right side of the political spectrum that can be all mark by the same name - populist parties. Populist parties have been leaving political actions of traditional parties aside, therefore being a force of change in the country that are in economic and political turmoil. Support for populist parties is most recognized in Eastern Europe, in the countries that were signers of the former Warsaw Pact. Undeniably in a worse state than their Western counterparts, East European nations have been prone to more changes in political representations, on national and EU levels. Czechia and Slovakia, parts of former Czechoslovakia, haven't had big problems of their union, unlike most East-European countries. Both countries are parts of the EU today, but they have populists as heads of their government, either on the left or the right. This paper will present the involvement of populist parties in national and EU parliament. Next to that, it will explore the economic situation in Czechia and Slovakia. The hypothesis of the paper is that populist parties have a significant acceptance among people in lower developed regions, while the electoral results in more developed regions is more diverse.

Key words

▼

Czechia, Slovakia, Populism, European Union, Representation.

Literatura



- International Monetary Fund. (1995). *International Monetary Fund Annual Report 1995*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Havlík, Vlastimil, Pinková, A. et al. (2012). *Populist Political Parties in East-Central Europe*, Brno: Minipress.
- Havlíček, Pavel, Rajtr, Jiří (2020). *Digital political advertising in the Czech Republic*, Prague: Civitates
- Havlík, Vlastimil, Voda, Petr (2016). "The rise of new political parties and re-alignment of party politics in the Czech Republic.", *Acta Politologica*, Vol. 8, No. 2, pp. 119-144.
- Kaniok, Petr, Havlík Vlastimil (2016). Populism and Euroscepticism in the Czech Republic: Meeting Friends or Passing By?, *Romanian Journal of European Affairs*, European Institute of Romania Vol. 16, No. 2, Bucharest.
- Kubát, Michal, Hartliński, Maciej (2019). Party leaders in the Czech populist parties and movements. *Polish Political Science Review*, 7(1), 107-119.
- Лакер, Волтер (1999). *Историја Европе 1945-1992*, Београд: Клио.
- Laklau, Ernesto (2019). *O Populističkom umu*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Mesežnikov, Grigorij Gyárfášová, Olga (2008). *National Populism in Slovakia*, Bratislava: Institute for Public Affairs.
- Muf, Šantal (2019). *Za Levi Populizam*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Mudde, Cass, Rovira Kaltwasser, Cristobal (2017). *Populism, a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Orlović, Slaviša. (2017). «Populistički izazov demokratiji.» *Demokratski otpori nomralizaciji autoritarizma u Evropi*, Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije : Fakultet političkih nauka, str. 45-58.
- Pajvančić, Marijana (2008). *Parlamentarno pravo*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Radosavljević, Duško (2005). *Elite i transformacija, slučajevi Poljske, Mađarske i Srbije*, Novi Sad: Centar za istraživanje demokratije.
- Rooduijn, Matthijs (2013). *A populist Zeitgeist? The impact of populism on parties, media and the public in Western Europe*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Попов, Чедомир, (2010). Грађанска Европа (1770-1914), *Политичка историја Европе (1815-1871)*, Београд: Завод за уџбенике.
- Pakulski, Jan, et. al. (2016). *The Visegrad Countries in Crisis*, Warsaw: Collegium Civitas
- Pridham, Geoffrey (2009). Democratic consolidation in the Czech Republic: Comparative perspective after twenty years of political change, *20 Years of Czech Democracy*, The Brno: Institute for Comparative Political Research, Masaryk University.
- Sekerák, Marián. "Towards conservatism? Party politics in Slovakia at the end of the 2010s.": *European View*, Vol. 18, No. 2, (2019.), pp 233-241.
- Szomolányi, Soňa, Gál, Zsolt (2016). Slovakia's Elite: Between Populism and Compliance with EU Elites, *The Visegrad Countries in Crisis*, Warsaw: Collegium Civitas, pp. 67-86.

UDK 316.334.3:316.48(308(497))

Between the preconditions and precipitants: the causes of dissolution of Yugoslavia

Abstract

Events from the early 1990s gave a fresh impetus for the scholarly inquiry into the causes of civil wars. The complete breakdown of the political order in Yugoslavia (1991-1995) and civil war in Rwanda (1994) renewed the interest of academics in identifying trends and patterns which precondition escalation of violence. The wider debates on the causes of civil wars usually distinguish between the objective factors such as the demographic structure of the population, type of political system and the level of economic development which make one society vulnerable to the outbreak of violence. Nevertheless, the tendency to analyse the objective reality which precludes the conflict, often means that the role of individuals, political elites and their incentives for waging a war are ruled out from the explanation. This paper adopts the approach that both the preconditions – objective factors and precipitants – triggers and catalysts of the conflict are important in determining its cause. In an attempt to enlighten the factors which contributed to the dissolution of Yugoslavia, this paper firstly aims to identify underlying tensions in Yugoslav society prior to its collapse. Secondly, it analyses the role of individuals in igniting the conflict. Finally, it concludes whether the approaches which emphasise the preconditions or precipitants offer sufficient explanation on the causes of civil war in Yugoslavia.

Key words

dissolution, Yugoslavia, causes, civil war, preconditions, precipitants, underlying factors, subjective factors

* The author is MA in Conflict, Security and Development, King's College London.
E-mail: mirjana.popara1@gmail.com

Introduction

The academic inquiry in the study of political violence and civil wars has surged in recent years. Given that, ever since the Cold War ended, civil wars counted 94 percent of all fought conflicts (Paris 2004) this comes as no surprise. The media coverage of the complete breakdown of the political order in Yugoslavia (1991-1995) and brutality of civil war in Rwanda (1994) gave a new impetus for the scholarly inquiry into *causes* of such large-scale outbreaks of violence. Nevertheless, the concept of civil war and internal strife is not new. For philosophers, this form of internal conflict presented an “unnatural form of war” which more than any other form of war “stretches humanity to its limits” (Kissane 2016: 6). This line of reasoning which emphasises that there is something unnatural about the idea of society destroying itself contributed to the attempts to understand such conflicts through generating theories which would identify *underlying factors* which make one society vulnerable to conflict and violence. Thus, once identified – these factors could serve as a warning mechanism or a “predictive tool” (Kissane 2016) allowing us to prevent such outbreaks. Accordingly, these explanations incline towards determining the *objective factors* such as the demographic structure of the population, type of political system and the level of economic development which can make one society vulnerable to the outbreak of civil war and violence. However, this tendency often means that the role of individuals, political elites and their incentives for waging a war are not a central part of the equation (Kissane 2016).

Nevertheless, as Harry Ekstein argues, it is essential to make a distinction between “preconditions” which may form the basis for the conflict to erupt and “precipitants” which have the power to start the strife (Ekstein 1965: 140). In this sense, determining the objective factors is important in analysing the political reality and circumstances which shape the context of a conflict, but it is vital not to rule out the role

of those who have the power to ignite it. In other words, perceptions and calculations of these objective factors by individuals and groups are as important as the objective factors themselves. To borrow Ekstein's analogy, it takes both the internal structure of the lighter and the act of the ignition to produce a flame (Ekstein 1965: 140). Following this line of argumentation, this paper will adopt the approach that both the objective, underlying structural factors and the role of political elites are important in determining the causes of violent political conflict and civil war. Therefore, this paper will apply both approaches to the case study of Yugoslav wars in order to determine the utility and limitations of these approaches towards understanding the causes and origins of this particular conflict. Firstly, while identifying underlying tensions in society prior to its collapse, this paper will apply the structuralist approaches to the Yugoslav Wars. Secondly, with the aim to enlighten the role of personality in Yugoslav Wars this paper aims to investigate the role of elites in igniting the conflict. Finally, this essay will compare both approaches in order to come up with a sufficient explanation of the conflict and moreover enlighten the contributions and limitations each theory possesses.

Tensions in the society prior to its collapse - economic decline and constitutional changes

The economic explanation reiterated by Susan Woodward (Woodward 1996) stresses the importance of the economic crisis in generating political and societal tensions within the Yugoslav society. According to Woodward, the origins of the Yugoslav conflict could be traced to the changes in the international monetary system which reflected on the economic depression in Yugoslavia. During the 1970s, in order to stimulate its economic growth, Yugoslavia has been borrowing extensively from the IMF. However, when it came to servicing these loans, Yugoslavia was essentially dependent on the export of its commodities to the Western markets. The changes in the demand for Yugoslav export on the Global market resulted in the overall decline of revenues, which especially reflected in the poorer provinces and republics such as in Kosovo and innards of Bosnia and Herzegovina. As a result, the federal government had to shift the investment priorities and cut the spending which eventually resulted in a rigid austerity. These changes, however, had deeper repercussions on the perceptions of the people towards the decisions of the Federal government. As Woodward argues, "not fully aware of the reasons behind these changes, ordinary people who experienced declining economic fortunes began to nurture political explanations and grievances" (Woodward 1996: 48).

To complicate matters further, the programme of macroeconomic stabilization after 1982 did not result in greater economic stability but

moreover, it unravelled a set of multilayered political struggles (Woodward 1996). The first stage of the plan to recover the economy called for the greater cuts in spending. The Federal government has introduced an unpopular austerity plan which effectively resulted in the sharp rise of the prices of essential goods as food, gasoline and heating. This plan also resulted in the freezing of all new investments including investments for social services and the infrastructure projects (Woodward 1996). It comes as no surprise that these deep economic changes had ignited the political crisis of the Yugoslav state and generated deeper political tensions within the republics. Moreover, on the everyday level people were searching for ways to mitigate the effects of this economic crisis. Illustratively, during the 1980s people were looking for ways to replace their increasingly worthless money due to inflation with gifts, friendships, political networks and connections as well as the reciprocal obligations of kinship (Woodward 1996). This tendency in a way reflects the loss of the trust in a state and turning of the individuals to the informal networks which tend to be established within the same ethnic groups.

Given that these changes did not influence all the republics in an equal way, the economic crisis also triggered the political crisis on a federal level. The cleavages between unequally developed republics and provinces were becoming increasingly deeper and each of the constitutive nations had their own interpretation of the recent economic and political events. The more affluent republics of Slovenia and Croatia seemed to have no incentive to remain in Yugoslavia, for the sake of preserving their own progress (Jovic 2009). On the other side of the pole, much poorer province of Kosovo, whose already low GDP per capita has fallen additionally by 20 percent (Jovic 2009) saw no incentive for remaining in the state in which it perceived to be always the one left behind. The unfulfilled promise of socialism to “close the gap between those most and those least developed in the country undermined the main claim of Socialism: that there cannot be political equality without economic equality” (Jovic 2009: 17). Thus, the growing sense of inequality between the republics created a fertile momentum for opening up a debate for further political change and reform. According to Woodward, these severe effects of the economic crisis provoked constitutional conflict which culminated with the crisis of the Yugoslav state itself (Woodward 1996).

Constitutional crisis and the break-down of political consensus

Parallely with the early years of the economic crisis, Yugoslav state was going through political transformation. These political transformations are not peculiar for the Marxist's ideology. Nevertheless, in Marxism, the state has an evolutionary character with the end goal of meeting the ideal objective of direct democratisation. Following this objective, Yugo-

slav elite agreed that the state should be gradually weakened through strengthening direct democratisation (Jovic 2009) and the last Constitution of Yugoslavia from 1974 Constitution moved Yugoslavia towards fulfilling this ideological objective. Thus, the new Constitution further decentralised and essentially atomised the state, by giving wider jurisdiction to the republics. Nevertheless, the widened jurisdictions did not solve the growing economic problems. In real terms, this atomisation of the state only further complicated the already complicated system. Moreover, when the economic crisis culminated in the early 1980s, the new complicated system, placed to ensure that every decision is brought with a consensus, effectively prevented quick response to the crisis (Jovic 2009). Essentially, the constitutional change weakened the federal level and widened the gap between the republics by regarding the constitutive nations and their republics as sovereign states (Jovic 2009). The glue that was holding the Yugoslav Federation together was now the ideological narrative of self-management and direct democratisation. The question is, was this narrative enough to hold the society together in times of the crisis?

The Constitutional changes nevertheless marked a new era in Yugoslav's politics and changed the political body of Yugoslavia for good. Moreover, these changes coincided with the peak of the economic crisis in the 1980s which all have an additional impulse to the rise of "economic nationalism" (Jovic 2009). In the circumstances where constitutional changes did not fulfil its promise to bring Yugoslavia closer to the Marxist's ideal but moreover exposed the inability of the Federal government to address the growing problems efficiently, it comes as no surprise that economic and intellectual nationalism started to emerge. Drawing on his experience at the participation in the last meetings of Yugoslav Communist Congress, Jovic outlines that the communist regime was feeding nationalism, by naming everyone who opposes the dominant politics a nationalist (Jovic 2009). It seems that while striving to move the state towards fulfilling its ideological goal, the regime "promoted nationalism as the main alternative to itself" (Jovic 2009: 21). It comes as no surprise that clashes between the political elites in the 1980s were marked by mutual accusations in these ideological terms. Moreover, it is often misunderstood that the conflicts between the elites were not just a reflection of their lust for more power, but also the result of the mechanisms built into the state itself. (Bieber & Galijas 2016)

The collapse of the central authority

Just as the economic pressures followed by the institutional crisis on a federal level formed a bedrock for the political clashes between the republics, the demise of the central authority shaped a context in which it was possible for ethnic groups to start perceiving "the other" as the en-

emy (Posen 1993, Woodward 1996). According to the security dilemma theory, once the central authority broke-down, domestic groups were left in a self-help situation (David 1993). Moreover, as Posen argues in areas which are demographically mixed such as Former Yugoslavia, when sovereigns disappear, they leave a vacuum which is left to be filled with different ethnic and religiously mixed groups. (Posen 1993). Without the central authority who has been providing security regardless of the group belonging, these groups had gathered together. According to Posen, once these groups gather, "they must pay attention to the first thing that states have historically addressed - the problem of security-even though many of these groups still lack many of the attributes of statehood" (Posen 1993: 104). According to this explanation, the violence has escalated not primarily because of the ethnic diversity of the actors, but because the groups were seeking measures to address the security issue, and while doing so they were at the same time constituting a threat to other groups (Kissane 2016). Given the demographic composition of Yugoslavia, and especially that the most vicious stage of the conflict was actually occurring in its most diverse part - ethnically-mixed Bosnia and Herzegovina, the security dilemma prism does provide valuable insight into tracing the causes and the dynamics of the Yugoslav conflict. The vulnerability of islands of Serbs in parts of Bosnia and Herzegovina provoked Serbian nationalism as a whole (Van Hook 2013 in Kissane 2016), and the consequence was the whole outbreak of civil war.

As shown, the collapse of law and order may generate the situation and context in which it is rational for tensions to mutate into violence. Fear as the dominant emotion (Woodward 1996) and sense of the threat from the other make it rational for groups to act as they did. The contribution of this explanation is valuable as it helps explain the immediate dynamics prior to the conflict. However, while it helps in understanding the group's dynamics and responses to the political circumstances, it tends to undermine the role of individuals in power and the role of political elites. In other words, a group may have a sense of a threat of the other which generates the tensions, but the way people in power perceive that threat plays an important, if not the vital role. Even though fear might be the dominant emotion which ignites the incentives for violence for the groups, as Kissane argues *elites* are the ones who play and manipulate those fears in order to pursue their ambitions (Kissane 2016). In the case of Yugoslavia, elites certainly played an important part.

The role of political elites

While the economic crisis and collapse of the state set the stage for the onset of war, it took the actions of the individuals to transform the crisis into actual warfare. In this sense, it is important to identify what Brown calls "catalytic factors" (Brown 1996) which do have the means to "con-

vert the possibility of the conflict in actual strife" (Kissane 2016). In the case of Yugoslavia, investigating decisions, motives and the role of political elites is essential for grasping the complex reality of the Yugoslav civil war. The leaders of Serbs and Croats – Slobodan Milosevic and Franjo Tudjman are usually marked as the main responsible actors for the outbreak of Yugoslav civil war. (Zimmerman 1996). For Zimmerman, it was the arrogance, chauvinism and nationalistic politics of the two republic's leaders which ignited the tensions in the society. On the one hand, on the eve of the Yugoslav wars, Serbian president – Milosevic saw himself as the successor of the former president Tito. His goal was to establish his rule over the whole country. (Zimmerman 1996). Nevertheless, his ambition to present himself as Tito's successor was not possible, as he was not seen as impartial by other Republics leaders, and was more associated with being Serbian than Yugoslav. Moreover, Croatia and Slovenia opposed the so-called "Milosevic's assault on Yugoslavia" (Bennett 2017: 38) and were the most determined to block his aim. Consequently, when Milosevic's goal was not going to be realised, he was determined to bring all Yugoslav's Serbs under his authority (Zimmerman 1996). Given the fact that Serbs in Yugoslavia were living all over the 6 republics, in some representing more than third of the population, this created further cleavages and fear in Yugoslav political arena. On the other hand, Zimmerman marks Franjo Tudjman as the other responsible agent of the Yugoslav wars. He describes Tudjman as "fanatic nationalists" (Zimmerman 1996: 9) who hated the very Yugoslav values such as multiethnicity.

The cleavages between the republic's leaders, their aggressive rhetoric and divisions could only be understood when put in a context of the gradual disintegration of Yugoslavia which had started two decades ago. As shown, the argument's towards greater independence of Croatia were present in public discourse since the debate on economic reform. Overall disappointment in Croatia with the level of modernisation of the state gave a fertile climate for political figures such as Tudjman to be elected as their representatives. This notion was visible even in Tudjman's comments on the meetings of Communist parties who marked the communist leadership as "collapsing". Namely, he stated: "this is not only the ideological and organizational disintegration of the LCY. The LCY has been identified with the overall construction of the SFR Yugoslavia as a state community. The failure of the LCY is, therefore, a sign of the ideological and organizational collapse of existing Yugoslavia (Danas 1990 in Jovic 2009: 352). On the one hand, in Serbian media Tudjman's rhetoric was often linked with the wartime Ustasha regime and he was marked as "insanely anti-Serb" (Jovic 2009: 360). On the other hand, Milosevic saw himself as the protector of Yugoslavia. However, in the circumstances where the republic's leaders were gradually turning towards nationalistic policies, Milosevic slowly turned from the path of the last communist. In his address from 1989, he stated that "Serbia did not become a state to sleep on the wreath of glory, but-now strong and open

toward others—to *forcefully* initiate democratic changes to make Yugoslavia a strong community of equal nations and nationalities, able to break with the crises, poverty, and humiliation in which she now lives” (Jovic 2009: 307). Here it is indicative that not only did he see himself as the successor of the Yugoslav regime, but he saw Serbia as the republic who can “forcefully” keep Yugoslavia on a true communist path. It is not hard to conclude that the leaders’ agendas seemed irreconcilable. Two years later, on 25 June 1991, Slovenia and Croatia declared independence and the Yugoslav National Army launched a response which started a four-year-long war.

Conclusion

The prelude to the Wars in Yugoslavia is marked by the economic and constitutional crisis, deep cleavages within the elites and republics’ disagreements on the future of the joint state. To go back to Ekstein’s analogy, it took both the internal structure of the lighter, in this sense the objective factors, and precipitants – in this sense the elites for the outbreak of war to be possible. The structural approaches presented in this paper offer valuable insight in detecting the underlying conditions which made the conflict possible. The security dilemma offers an explanation of what turned the neighbours and friends into foes. Finally, the role of elites and their motivations, stemming from the context which gave them rise to power, was explained in an attempt to determine the ripe momentum for the war to escalate. However, not a single one of these approaches separately is enough to be able to grasp the complex reality of the war itself. Yet, each of them is valuable in its own way. Without taking into account both the preconditions and precipitants it is impossible to determine the causes and origins of the conflict. In this sense, for future research, a multidimensional approach is needed to be able to link the events with their outcomes.

Bibliography:

- ▼
- Bennett, Christopher (2017) *Bosnia’s Paralyzed Peace*. : Oxford University Press, Oxford Scholarship Online. Date Accessed 26 May. 2020 <<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780190608293.001.0001/acprof-9780190608293-chapter-003>>.
- Bieber Florian, Galijas, Armina, & Archer, Rory. (2016). *Debating the end of Yugoslavia*. London, Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315576039>.
- Brown, Michael (1996) *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- David, Steven R. (1997) Internal war: causes and cures *World Politics*, vol. 49 no. 4, 1997, p. 552-576. Project MUSE muse.jhu.edu/article/36382.

- Eckstein, Harry. (1965). On the Etiology of Internal Wars. *History and Theory*, 4(2), 133-163.
doi: 10.2307/2504149 https://www.jstor.org/stable/2504149?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Jović, Dejan. (2009). *Yugoslavia: A State that Withered Away* (pp. 1-12). Purdue University Press. Retrieved May 26, 2020, from www.jstor.org/stable/j.ctt6wq3tg.4
- Kissane, Bill (2016) *Nations Torn Asunder: The Challenge of Civil War*. Oxford: Oxford University Press, 2016
- Paris, Roland (2004) *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* Cambridge University Press
- Posen, Barry (1993). The Security Dilemma and Ethnic Conflict. In Brown M. (Ed.), *Ethnic Conflict and International Security* (pp. 103-124). Princeton, New Jersey: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctv36zq9w.10
- Zimmerman, Warren (1996) *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers* New York Times Books
- Woodward, Susan (1995) *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution.



UDK 324:321.01(497.11)“2000”

Dvadeset godina 5. oktobra

Zbornik radova sa naučne konferencije Dvadeset godina 5. oktobra, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung. Urednici: prof. dr Slaviša Orlović i doc. dr Despot Kovačević

Peti oktobar 2000. godine nesumnjivo predstavlja jedan od najznačajnijih datuma novije političke istorije u Srbiji. Odbrana izborne pobeđe na saveznim predsedničkim izborima 24. septembra 2000. izvojevana jedanaest dana kasnije na ulici, od strane različitih društveno-političkih aktera poput partija, predstavnika civilnog sektora i građana uz koje su u presudnim trenucima stali i pripadnici sektora bezbednosti bila je značajan oblik kolektivnog delovanja članova jedne političke zajednice. Uprkos vrednosnoj raznolikosti, ova odbrana počivala je na svojevrsnom bazičnom konsenzusu da je neophodno uvažiti demokratsku volju građana i napraviti diskontinuitet u odnosu na dotadašnji autoritarni režim. U tom smislu o petom oktobru se s pravom može govoriti kao o formativnom momentu u kolektivnom sećanju građana Srbije te uporištu za razvijanje demokratske političke kulture u periodu koji će uslediti (počev od šestog oktobra).

Ipak, uprkos potencijalu koji je petooktobarski „trenutak” doneo ne samo za ustanovljavanje održivih demokratskih institucija, već i internalizaciju demokratske političke kulture, proces otpočet šestog oktobra, koji kao „dan posle” ima simbolički i otrežnjujući značaj za sve nosioce promena u društvu, sve do danas nije ishodio u konsolidovanoj demokratiji. Kompleksne razloge zbog kojih je tako uoči dvadesetogodišnjice petooktobarskih promena iz različitih uglova pokušali su da objasne autori naučnih radova u zborniku pod nazivom „Dvadeset godina 5. oktobra”, u izdanju Centra za demokratiju Fakulteta političkih nauka u Beogradu i nemačke Fondacije „Hans Zajdel”, čiji su urednici prof. dr Slaviša Orlović i docent dr Despot Kovačević. Zbornik, koji je pred-

stavljen na naučnoj konferenciji na Fakultetu političkih nauka simboličnog 6. oktobra 2020, uprkos poteškoćama izazvanim pandemijom virusa Covid 19, okupio je predstavnike pet akademskih institucija: Fakulteta političkih nauka, Filozofskog fakulteta u Beogradu, Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, Instituta za filozofiju i društvenu teoriju i Instituta za evropske studije, s namerom da ožive kritički dijalog na temu petog oktobra i upute na pouke koje se s ove vremenske distance mogu precizno formulisati.

Teorijsko-praktični značaj ovakve publikacije i konferencije je višestruk. Kao prvo, njihova realizacija uprkos organizaciono-logističkim teškoćama koje se vezuju za pandemiju Covid 19 pokazuje posvećenost i uverenost značajnog dela akademske zajednice da rasprave o demokratiji ne smeju biti marginalizovane u momentima kriza. Štaviše, upravo su krize ključni test za demokratiju i možda najznačajniji pokazatelj da je potrebno preispitati stanje demokratije u određenom društvu (na šta upućuju i brojni izveštaji renomiranih međunarodnih instituta). Drugo, publikacija je osmišljena ne samo da bi se kritički osvetlili različiti aspekti oktobarskih promena, već i kako bi se pružile veoma konkretne preporuke u vezi s trenutnim stanjem demokratije u Srbiji koje su jezgrovite i razumljive kako političkim odlučiocima, tako i široj javnosti.

Treće, posebna inovativnost vidljiva je u strukturi same publikacije koja se sastoji iz tri dela - prvog, u kome su autori pokušali da što preciznije okarakterišu događaje od petog oktobra 2000, drugog, u kom se analiziraju različiti aspekti petooktobarskih promena i završnog, u kom se mere dometi izvršene „revolucije“ u različitim društvenim i političkim sektorima.

Kada je reč o karakteristikama petooktobarskih promena, stavovi autora variraju od „datuma koji će ostati upisan crvenim slovima u demokratskom kalendaru Srbije“ (V. Pavlović, str. 30), jer su građani masovno branili legitimnu izbornu pobjedu, do „kolonijalne kontrarevolucije“, kada je građansko poverenje, usled intenzivne privatizacije, izigrano od strane stranih i domaćih elita (Antonić, str. 68). Ipak, svi autori publikacije saglasni su s jednim - peti oktobar jeste predstavljao revoluciju, ali svoje vrste, više „političku“, nego „društvenu“ (Kišjuhas, str. 43), u smislu da je došlo do promene političke garniture, ali ne i do sveobuhvatnog društvenog prestrojavanja koje bi podrazumevalo uključivanje raznih slojeva stanovništva pod jedinstvenom ideologijom i kulturnim vrednostima. Takođe, značajno je sagledati sličnosti, ali i razlike u karakteristikama nekadašnjeg pokreta „Otpor“, kao jednog od predvodnika petooktobarskih protesta i novih društvenih pokreta koji su predvodili proteste u Srbiji u drugoj deceniji XXI veka (2015, 2017. i 2020) te uputiti na preporuke u cilju osnaživanja i mobilizacije građana, što u svom radu čine Pudar-Dražko i Delibašić.

Drugi deo publikacije bavi se raznim aspektima petooktobraskih promena. Čak dva rada fokusirana su na medijske aspekte, pri čemu se prof. dr Dušan Spasojević i doc. dr Jelena Lončar s Fakulteta političkih nauka

bave različitim medijskim prikazima i diskursima koje se vezuju za ovaj značajan datum, upozoravajući da on sve više klizi ka zaboravu, dok se doc. dr Jelena Kleut bavi (ne)vidljivošću organizacija civilnog društva 20 godina nakon petooktobarskih promena. Posebno interesantan doprinos u ovom delu zbornika predstavlja rad doc. dr Despota Kovačevića, jednog od urednika publikacije, koji u komparativnoj analizi istražuje fenomen populizma nakon petog oktobra na primerima dve dominantne koalicije, odnosno partije – DOS i SNS. On pritom upućuje na pojedine teme s visokim potencijalom za razvoj populističkih ideja, poput teme Kosova i Metohije, koje su kao takve neizostavno eksploatisane od obe vladajuće garniture. Naposletku, dva rada iz ovog dela čiji su autori doc. dr Milan Krstić i asist. MA Stefan Surlić sa Fakulteta političkih nauka upućuju na različite aspekte nedovršenosti/poluuspešnosti petooktobarskih promena. Kod Krstića je reč o delimičnom uspehu koji je promena režima donela popravljanju međunarodne reputacije Srbije, koji se ogledao svega u uklanjanju ekonomskih i diplomatskih sankcija, ali ne i u eliminisanju negativnih etiketa i stereotipa. Surlić, pak, upućuje na vezu koja postoji između nepotpune izgradnje države i identitetskih, ideoloških i političkih podela koje su nastale među postpetooktobarskim političkim liderima, onemogućavajući jedinstven odgovor na važna konstitutivna pitanja.

Treći deo zbornika koji se bavi današnjim domašajima petog oktobra dolazi kao logičan nastavak i odgovor na prethodna dva. Njime je predstavljen ukupan bilans jednog procesa koji se uprkos svim razlikama karakteriše kao revolucija, ali je i uvažena kompleksnost različitih aspekata petooktobarskih promena. Stoga ne čudi što su učinci mereni u različitim sferama – sindikata i prava na dostojanstven rad (Stojiljković), demokratizacije sektora bezbednosti u Srbiji (Ejdus), doprinosa kliženju ka zarobljenoj državi i hibridnom režimu dvadeset godina kasnije (D. Pavlović), te održanju prozapadnog usmerenja Srbije (Đurković). Ono što je svim autorima u ovom delu zajedničko jeste negativan stav o stanju demokratije u Srbiji na dvadesetogodišnjicu velikih demokratskih promena, pri čemu Ejdus upućuje da iako se lavovski deo reformi u sektoru bezbednosti odigrao u periodu 2006-2010, druga generacija nikad nije uspela da se konsoliduje, imajući u vidu demokratsko nazadovanje od 2012. do danas.

Proces neuspešne konsolidacije demokratije u Srbiji dvadeset godina nakon petog oktobra u radu pod nazivom „Učinci i dostignuća petooktobarskih promena u Srbiji” koji zatvara publikaciju, analizira Prof. dr Slaviša Orlović, urednik zbornika. U jezgrovitoj analizi, osvrćući se na eminentne autore teorije demokratije i demokratske tranzicije i konsolidacije, Orlović upućuje na suštinske prepreke demokratskoj konsolidaciji u Srbiji – od nedostatka partijske kompeticije, preko masovnog klijentelizma, pa sve do kontrole medija, te zaključuje da u Srbiji transfer vlasti nije izvršen sa ličnosti na institucije, već sa institucija na ličnost, što otvara put arbitrarnosti i diskrecionoj vlasti. Kao posledica, sve više mladih ljudi bira opciju „izlaza” i napušta zemlju u kojoj „glasom” ne uspeva

da promeni stanje u društvu. Na ovaj način, zbornik „Dvadeset godina 5. oktobra” ostavlja čitaoca s izvesnim osećajem gorčine, ali i podstiče na refleksiju o potencijalnim rešenjima za izuzetno ozbiljnu društvenu situaciju.

Svojom jedinstvenom strukturom i raznovrsnošću pristupa i stavova, ovaj zbornik omogućava celovito sagledavanje petog oktobra kao procesa, a ne pukog događaja, što je značajno za sva buduća istraživanja na ovu temu, kritičko razmišljanje o njoj, ali i u kontekstu Darendorfovih (Ralph Dahrendorf) studija o tome da je uspostavljanje demokratije dugotrajan proces (Darendorfovo „vreme građana” podrazumeva vremenski period od čak 60 godina u odnosu na početni revolucionarni trenutak).

Upravo kada je reč o „vremenu građana”, konferencije i publikacije kakve su „Dvadeset godina petog oktobra” imaju simbolički značaj da podsete na pobedu građana i datum koji je simbolizuje, uprkos pokušajima raznih aktera da se ovakav datum skrajne iz političkog i medijskog diskursa Srbije, na taj način doprinoseći obeshrabrivanju aktivnog građanina, kao jednog od izvornih ideala demokratije. Na značaj ideala kao „pogonskog goriva demokratije” i njihovu važnost za postizanje željenih političkih promena podseća u svom radu i Orlović, praveći analogiju s pesnicima (Brodskim, konkretno). Kao što je najkorisnije što pesnik za otadžbinu može učiniti pisanje pesama, tako je biti aktivan građanin i dati glas svojim zahtevima (i dići glas, ukoliko je potrebno), najkorisnije što mi kao građani možemo učiniti za demokratiju. Ovakve knjige jesu značajan oblik glasa, ali i podsetnik na to gde sve reforme imaju uporište. I upravo zbog toga zaslužuju da ih veličamo.

Ivana Dinić

Saradnica-demonstratorica na predmetu
Politička sociologija Fakulteta političkih nauka
Univerziteta u Beogradu



UDK323:324(497.11)
UDK 32.019.5:316.334.3(497.11)

Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji - (ne)naučene lekcije

Zbornik radova sa naučne konferencije Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji-(ne)naučene lekcije. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung. Urednici: prof. dr Slavisa Orlović i doc. dr Despot Kovačević

Početkom 1990. godine grupa uglednih intelektualaca, kritičara dotadašnjeg režima, osnovala je Demokratsku stranku, tada prvu opozicionu partiju u Srbiji, stavljajući kraj na gotovo pet decenija jednopartijskog sistema (Pavlović, 30). Trideset godina nakon tog momenta i brojnih normativnih, institucionalnih i kontekstualnih promena, Srbija se klasifikuje kao kompetitivni autoritarni režim u kome postoji nadmetanje za vlast ali ne i smeća vlasti (Komšić, 126). Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da političke partije, kao najvažniji akteri u političkom sistemu i spona između građana i njenih predstavnika, sve više gube popularnost među biračima (Lončar, 226), navodeći na zaključak da se političke partije i demokratske institucije u Srbiji nalaze u krizi. Obeležavajući trideset godina od obnavljanja višepartizma, u julu 2020. u Beogradu je održana naučna konferencija čiji produkt jeste zbornik radova upravo na temu stanja višepartizma tri decenije od njegovog začetka. Autori pokušavaju kritički da sagledaju različite podsticaje koji su uticali na današnje stanje političkih partija, njihovu unutrašnju strukturu i ukorenjenost u političkom sistemu. Takođe, autori posmatraju nepartijske oblike političkog predstavljanja dajući i kritički osvrt na glavne rasepe (cleavages) u našem društvu.

Iako zbornik obiluje radovima sa različitim temama i pristupima, možemo identifikovati nekoliko jedinstvenih ideja koje povezuju ove tekstove u jednu, zaokruženu celinu:

- Prvo, nekoliko autora daje prikaz i klasifikaciju razvoja višepartijskog političkog nadmetanja u Srbiji. Nalazimo detaljan opis svih izbornih nadmetanja od 1990. do 2020. godine kao i identifikaciju stupnjeva u razvoju ovog procesa.
- Drugo, zajednička ideja vodilja nekolicine razmatranja jesu društveni rascepi, njihove promene od 90-ih do danas, kao i njihov uticaj na političku arenu.
- Zatim, kao treća i najveća celina izdvajaju se radovi koji proučavaju političke partije kao dominantan oblik predstavljanja u savremenoj demokratiji.

Tri tematske celine slikaju jedinstvenu sliku podela unutar srpskog društva, stanja partijskog sistema, neadekvatnih odgovora vanpartijskog udruživanja zaokruženih opštom krizom višepartijskog političkog sistema u Srbiji.

U svom tekstu, Vukašin Pavlović identifikuje četiri stupnja razvoja višepartizma: isprva pluralizam mišljenja u Srbiji dolazi prevashodno iz civilnog društva da bi tek u drugoj fazi došlo do osnivanja opozicionih političkih partija (Pavlović, 26). Tekst Vladimira Goatija nam pokazuje da uprkos uspostavljanju višepartizma, Socijalistička partija Srbije, naslednica komunističke partije, za razliku od ostalih istočnoevropskih zemalja uspeva da ostane na vlasti čitavu poslednju deceniju 20. veka. Naredni stupanj u razvoju višepartizma započinje porazom režima Miloševića i dolaskom na vlast Demokratske opozicije Srbije 2000. godine. Ova, treća faza prožeta je sukobima između Demokratske stranke i Demokratske stranke Srbije, teškoćama saradnje sa Haškim tribunalom i napretkom u evrointegracijama što dovodi do četvrte faze za koji Pavlović kaže da predstavlja urušavanje višepartizma i povratak na parlamentarizam bez opozicije (Pavlović, 32-35). Konsultujemo li tekst Goatija, videćemo da Srpska napredna stranka od 2012. godine pa do danas ostvaruje izuzetno ubedljive pobede, odnoseći čak 188 od 250 mandata na poslednjim parlamentarnim izborima, potvrđujući ocenu o parlamentarizmu bez opozicije.

Objašnjenje trenutnog stanja možemo tražiti u društvenim rascepima koji diktiraju politički relevantne teme (Spasojević, 242). Dušan Spasojević zaključuje da se srpska politika predominantno okretala oko identitetskih i vrednosnih pitanja kao što su raspad Jugoslavije, status Kosova i članstvo u Evropskoj uniji dok od 2012. dominiraju teme korupcije i ekonomskog rasta. Na sličnom tragu je i Siniša Atlagić, analizirajući ulogu medija kao sredstva izborne komunikacije i tematskih okvira izbornih kampanja, zaključuje da do 2000. dominira vrednosna orijentacija usmerena ka zaštiti nacionalnog interesa a da takav status nakon 2000. ima priključenje Evropskoj uniji i realizacija boljeg životnog standarda. Miloš Bešić, koristeći istraživanja javnog mnjenja, zaključuje da se glavni

vrednosni rascep danas, najpre, dešava na relaciji vlast-opozicija (Bešić, 192-193). Identifikovane linije podele su ekonomska orijentacije levo ili desno, moralni konzervativizam kao i etatistička orijentacija (Bešić, 192-193).

Sa druge strane, Slaviša Orlović predstavlja tezu da dominantan uticaj na politički sistem i partije imaju institucionalni i sociostrukturni faktori (Orlović, 42). Jedan od institucionalnih faktora svakako jeste i izborni sistem. Institucionalni okvir u kom se odvija partijska kompeticija isprva je bio obeležen dvokružnim većinskim sistemom koji pogoduje velikim institucionalizovanim partijama, u našem slučaju to je bila Socijalistička partija Srbije. Promenom izbornog sistema u korist proporcionalnog sistema sa na kraju jednom izbornom jedinicom, povećana je proporcionalnost a zapažen je i rast efektivnog broja partija što je dovelo do visoke fragmentacije partijskog sistema, jačanja partijske discipline kao i unutarpartijskih sukoba i cepanja (Orlović, 47). Pored teritorijalne organizacije, Slaviša Orlović identifikuje i obeležja političkog sistema, pre svega neposredan izbor predsednika, kao važnu determinantu partijskog sistema koja je dovela do prezidencijalizacije partija. Prezidencijalizacija partija oličena u koncentraciji vlasti u rukama lidera partija ogleda se i u personalizaciji institucija, dominaciji ličnosti kandidata nasuprot programima stranaka na izborima, kao i prenaplaštenoj ulozi egzekutive nasuptor ostalih grana vlasti (Orlović, 55). Na sličnom tragu, Jovanović i Vučićević pored institucionalnih faktora, identifikuju i normativne i kontekstualne faktore. Pod normativnim faktorima autori podrazumevaju uslove koji regulišu osnivanje, registraciju i brisanje stranaka kao što je na primer izrazito liberalan pristup osnivanju partija za šta je bilo neophodno samo 100 potpisa koji je napušten 2009. u korist rigoroznijeg zahteva od 10.000 potpisa. Pod kontekstualnim faktorima autori razumeju blizinu izbora, demokratizaciju i decentralizaciju. Osnivanje stranaka neposredno pre izbora ukazuje na utilizaciju partija kao sredstva pojedincima za ispunjavanje ličnih ambicija nasuprot reagovanju na društvene impulse, dok su druga dva faktora pogodovala razvoju većeg broja lokalnih partija (Jovanović i Vučićević, 82-90).

Kao bitnu odrednicu partijskog sistema Dušan Pavlović vidi stepen institucionalizacije partija. Institucionalizacija kao ukorenjenost, odnosno predvidljivost broja aktera koji učestvuju u stranačkom i političkom životu u Srbiji je na niskom nivou (Pavlović, 236). Kao objašnjenje, Pavlović nudi prevashodno postojanje klijentelističkih stranačkih veza usmerenih ka nagrađivanju birača novcem, položajima ili drugim partikularnim dobrima. Do sličnog zaključka dolazi i Despot Kovačević analizirajući (ne)demokratsku unutrašnju strukturu partija kroz indikatore autonomije i inkluzivnosti. Kovačević nalazi da partijski sistem Srbije odlikuje ne-lojalna konkurencija sa visoko centralizovanim, oligarhijskim i liderskim tendencijama što je dovelo do sloma unutrašnjih struktura i demokratije u partijama (Kovačević, 275). Prezidencijalizacija partija dovodi do onoga što Irena Pejić identifikuje kao neuspešnost predstavničkog tela da

potvrdi svoju spoljašnju autonomiju u odnosu na egzekutivu, pre svega vlade i šefa države (Pejić, 134). Međutim, Pejić nalazi da ni unutrašnja autonomija skupštine nije visoka usled velikog broja skupštinskih odbora i njihove anemične aktivnost. Osnaživanje pravnog položaja parlamentarne opozicije jeste jedan od mogućih odgovora na „diktaturu većine“ i slabost predstavničkog tela u odnosu na egzekutivu (Pejić, 145-151). Tezu da nepartijski oblici političkog organizovanja mogu da prodrmaju ukoštale partijske prakse obara Jelena Lončar, analizirajući njihove izborne rezultate i postizborno ponašanje dolazeći do zaključka da iza nepartijskih grupa često stoje već postojeće tradicionalno organizovane političke partije. Takođe, Lončar ukazuje da su nepartijske organizacije samo prvi korak u razvijanju stranačke infrastrukture i registracije političke partije, dok manje uspešni projekti koji ne stignu do poslednjeg stupnja svoj razvoj završe utapanjem u već postojeće stranke (Lončar, 236).

U svom tekstu, Komšić govori o dominantnom tipu političara za istočnoevropske zemlje oličenom u „lažnom realisti“ koga krasi osobine koje mu omogućavaju da postane falsifikator demokratije i demokratskih procesa (Komšić, 118). Čini se da je osnovni zaključak koji se provlači kroz radove upravo da se trenutno stanje višepartizma može okarakterisati kao falsifikovanje ili simuliranje demokratije. Nedemokratska partijska struktura i njihova prezidencijalizacija uz dominantno klijentelističke stranačke veze, dovela je do razočarenja u demokratske institucije i apstinencije značajnog dela biračkog tela. Miloš Bešić zaključuje da demokratija i društveni progres u Srbiji, makar u dogledno vreme, nemaju naročitu perspektivu (Bešić, 193). Međutim, Vukašin Pavlović nudi citat Konstana koji kaže da se „apsolutna vlast uvek rušila u trenutku kada su je dugi napori krunisani uspehom oslobađali svake prepreke i obećavali joj spokojno trajanje“ (Pavlović, 35). Na kraju, ostaje opomena da demokratija nije jednom izvojevana pobeda, već set vrednosti koje nam mogu biti oduzeti svaki dan.

Dušan Ristić

Saradnik-demonstrator na predmetu
Politička sociologija, Fakultet političkih nauka
Univerzitet 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 and Whitefield, 1993: 548)
- slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003b: 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". In *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.ipso.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.

Cena pojedinačnog broja je 500 dinara.

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.

Politički ŽIVOT

Godišnja pretplata na časopis

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

Broj telefona/telefaksa

E-pošta

Mesto i datum

Potpis (i pečat za pravna lica)

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





Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU